

**การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ
ในนิวซีแลนด์ : ค.ศ. 1987-1997**

กรณีศึกษา

โดย

ไลอัล แพร์ริส

อดีตผู้รักษาการปลัดกระทรวงศึกษาธิการนิวซีแลนด์

แปลและเรียบเรียง

จาก

Implementing Education Reforms

in New Zealand : 1987-97

a case study

Lyall Perris

former Acti

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี

จัดแปลและพิมพ์เผยแพร่โดยได้รับอนุญาตจากธนาคารโลก

379.93 แพร์ริส, ไลอัล
พ 961ก การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในนิวซีแลนด์ : ค.ศ.
1987-1997 กรณีศึกษา = Implementing education reforms in New
Zealand : 1987-97 a case study / ไลอัล แพร์ริส ; ภัทรนันท์ พัดิยะ,
แปล. __ กรุงเทพฯ : บริษัท ซาดา พรินท์ จำกัด, สำนักงานคณะกรรมการ-
การศึกษาแห่งชาติ, 2542.
90 หน้า.
ISBN 974-8085-99-6
1. การปฏิรูปการศึกษา-นิวซีแลนด์. 2. ภัทรนันท์ พัดิยะ

การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในนิวซีแลนด์ : ค.ศ. 1987-1997

แปลและเรียบเรียงจากเอกสารเผยแพร่ของธนาคารโลก

เรื่อง Implementing Education Reforms in New Zealand : 1987-97,

A Case Study by Lyall Perris

จาก The Education Reform and Management Series, vol.1 no.1

Human Development Network, The Bank

พิมพ์ครั้งที่ 1 มกราคม 2542

จำนวน 1,000 เล่ม

จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ถ.สุขุวิทัย กรุงเทพฯ 10300

สำนักพิมพ์ บริษัท ซาดา พรินท์ จำกัด

Implementing Education Reforms in New Zealand : 1987 - 97

Copyright © 1998 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในนิวซีแลนด์ : ค.ศ. 1987-97

สงวนลิขสิทธิ์ © 2542 โดย
ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา/ธนาคารโลก

Implementing Education Reforms in New Zealand : 1987 - 97

Copyright © 1999 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

หนังสือเล่มนี้เดิมจัดพิมพ์โดยธนาคารโลกเป็นภาษาอังกฤษ ใน พ.ศ. 2541 โดยใช้ชื่อว่า *Implementing Education Reforms in New Zealand : 1987 - 97* ฉบับภาษาไทยนี้ธนาคารโลกไม่ได้จัดแปลอย่างเป็นทางการ ธนาคารโลกไม่รับรองความถูกต้องของหนังสือแปลฉบับนี้ และไม่รับผิดชอบผลที่ตามมาจากการแปลความหรือการนำไปใช้ด้วยประการใดๆ ทั้งสิ้น

This work was originally published by the World Bank in English as *Implementing Education Reforms in New Zealand : 1987 - 97* in 1998. This Thai language edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the Licensed Work and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

ข้อค้นพบ การแปลความ และการสรุปผลในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้เขียนทั้งสิ้น และไม่ควรรอ้างถึงธนาคารโลก หน่วยงานสมทบ หรือคณะกรรมการบริหาร หรือประเทศที่บุคคลเหล่านั้นเป็นตัวแทนแต่อย่างใดทั้งสิ้น

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

คำนำ

ในปัจจุบัน การปฏิรูปการศึกษากำลังเป็นกระแสหลักในการพัฒนาประเทศทั่วโลก อันเนื่องมาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นและตอบสนองความต้องการของสังคมมากที่สุด

ประเทศไทยในขณะนี้กำลังมีการเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ โดยได้มีการผลักดันจนกระทั่งมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาเห็นว่า นิวซีแลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาคครั้งใหญ่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประสบการณ์ในการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในนิวซีแลนด์ จะเป็นบทเรียนอันมีค่าอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย นับตั้งแต่ผู้บริหาร นักการเมือง จนถึงครู ผู้ปกครอง และองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

สำนักงานฯ จึงได้จัดแปลเอกสารของธนาคารโลก เรื่อง **การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในนิวซีแลนด์ : ค.ศ. 1987-1997** ซึ่งเขียนโดย ไลอัล แพร์ริส อดีตผู้รักษาการปลัดกระทรวงศึกษาธิการของนิวซีแลนด์ และเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในนิวซีแลนด์ ในเอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนได้เน้นถึงกระบวนการปฏิรูปการศึกษา โดยกล่าวถึงบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูป กระบวนการนำนโยบายปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาอยู่ และบทเรียนจากประสบการณ์ของนิวซีแลนด์

สำนักงานฯ ขอขอบคุณธนาคารโลกที่อนุญาตให้จัดแปลและพิมพ์เอกสารฉบับนี้ เพื่อเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยต่อไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สารบัญ

คำนำของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	4
คำนำของธนาคารโลก	7
กิตติกรรมประกาศ	9
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	10

บท	หน้า
1.0 ถึงผู้อ่าน : บทนำ	13
2.0 วัตถุประสงค์ของกรณีศึกษา	15
3.0 ระบบการศึกษาของนิวซีแลนด์ : ปี 1987	17
4.0 บริบทของการเปลี่ยนแปลง	21
5.0 แรงกดดันให้มีการปฏิรูปการศึกษา	24
6.0 การวางรูปแบบการปฏิรูป	31
7.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : เงื่อนไขแรกที่ต้องมี	40
8.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การวางขั้นตอนการดำเนินงาน	42
9.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การดำเนินงานในช่วงปี 1988-89	45
10.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การดำเนินงานในช่วงปี 1989-91	51
11.0 การทบทวนและประเมินผล	54
12.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การแก้ไขปัญหา	57
13.0 การดำเนินการเปลี่ยนแปลงขั้นต่อไปในช่วง ค.ศ. 1991-97	62
14.0 ประเด็นที่ยังค้างค้ำ	66
15.0 บทเรียนจากประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ ในช่วงปี 1987-97	71

บท		หน้า
16.0	บทสรุป	77
	ภาคผนวก	78
	บรรณานุกรมและเอกสารอ้างอิง	79
	เกี่ยวกับผู้เขียน	83

คำนำของธนาคารโลก

ช่วงปี 1987-97 เป็นทศวรรษที่สำคัญในประวัติศาสตร์ของนิวซีแลนด์ นิวซีแลนด์ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ กล่าวคือไม่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงานสูง แต่ไม่มีแรงงานที่มีทักษะ มีหนี้ต่างประเทศสูง มีประเทศคู่ค้าเพียงไม่กี่ประเทศ เมื่อต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเหล่านี้ นิวซีแลนด์ได้ดำเนินการปฏิรูปชนิดถึงรากถึงโคน กำหนดบทบาทรัฐบาลใหม่ คือให้มีบทบาทน้อยที่สุด และให้ระบบราชการมีบทบาทน้อยที่สุดเช่นกัน

การศึกษาเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ใช้เพื่อการนี้ และถูกมองว่าเป็นสะพานเชื่อมเป้าหมายของรัฐบาลสองประการคือ ให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีความสมานฉันท์ในสังคม ระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นและตอบสนองได้ดีจะช่วยผลิตคนที่มีทักษะและความชำนาญ มีเจตคติและความรู้ที่นิวซีแลนด์ต้องการ และเป็นสิ่งที่จำเป็น (แม้จะไม่เพียงพอ) ที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จ

แผนการก็คือ **จะจัดตั้งระบบการศึกษาที่รัฐให้เงินสนับสนุนแต่ให้จัดการบริหาร** **กันเอง** ซึ่งมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ระดับท้องถิ่น โดยมีระบบการแสดงความรับผิดชอบ (accountability) ที่กำหนดเอาไว้เป็นอย่างดีและเหมาะสม ตั้งเป้าหมายไว้สำหรับผู้ที่มีความต้องการพิเศษ และมีทางเลือกให้ทุกคนสามารถเลือกได้ว่า จะศึกษาที่ไหนและอย่างไรได้ตลอดชีวิต

นี่เป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากของเดิมโดยสิ้นเชิง และเป็นสิ่งทะเยอทะยานมาก อย่างไรก็ตาม นิวซีแลนด์มีปัจจัยที่จำเป็นก่อนที่จะสามารถทำการปฏิรูปให้ได้ผลแล้วทุกอย่าง คือ ประชาชนมีความรู้สึกว่วิกฤตการณ์มาถึงแล้วจริงๆ จึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง มีความมุ่งมั่นเอาจริงเอาจังทางการเมือง มีกรอบกฎหมายและการเงินรองรับ มีประชากรที่มีการศึกษา มีเงินงบประมาณเพียงพอ มีคนในระดับท้องถิ่น คือ ครูและผู้ปกครองที่มีขีดความสามารถเพียงพอและมีแผนงานที่ดี การประจวบเหมาะของปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่นักประวัติศาสตร์ชื่อ เกรแฮมและซูซาน บัตเตอร์เวิร์ธ (Graham and Susan Butterworth) เรียกว่า “เมื่อไฟเขียวเปิดทั้งหมด” โดยเป็นวลีมาจากหนังสือที่ทั้งสองเขียน ซึ่งเป็นเรื่องการปฏิรูปการศึกษาเล่มแรกที่สุด และกำลังจะตีพิมพ์ในเร็วๆ นี้

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็ยังไม่เพียงพอ การนำนโยบายการปฏิรูปไปปฏิบัตินั้นต้องใช้ความมานะพยายามอย่างมากเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น และต่อมาก็ต้องพยายามให้สิ่งที่

เปลี่ยนแปลงแล้วนั้นทำงานให้ได้ผล แต่การจะทำอย่างนี้ได้ ก็ต้องมีคนเก่งๆ อยู่ทุกขั้นตอนและในทุกระดับ

ในปี 1989 ข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งเป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่เพิ่งตั้งขึ้นมาใหม่ และมีภาระหน้าที่นำนโยบายการปฏิรูปไปสู่ภาคปฏิบัติ ข้าพเจ้าแต่งตั้งให้ ไลอัล แพร์ริส (Lyal Perris) เข้ามาทำงานในสำนักยุทธศาสตร์การบริหาร (Strategic Management Group) ซึ่งเป็นภารกิจที่ไม่เคยทำให้ข้าพเจ้าต้องผิดหวังเลย ก่อนหน้านั้น ไลอัลเคยดำรงตำแหน่งสำคัญมาหลายตำแหน่ง ท่านเคยทำงานในหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางกิจกรรมด้านกฎหมาย และมีประสบการณ์กว้างขวางในด้านการศึกษา หลังจากข้าพเจ้าลาออกเพื่อไปทำงานกับธนาคารโลก ท่านได้เป็นผู้รักษาการปลัดกระทรวงฯ อยู่ 18 เดือน ท่านจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมยิ่งที่จะนำเสนอกรณีตัวอย่างที่น่าประทับใจของการปฏิรูปที่สำคัญและยังดำเนินการอยู่จนบัดนี้

ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นอาจไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงๆ เสมอไป และยังมีเรื่องที่ไม่ได้คาดคิด หรือกระทั่งบังเอิญได้ผลที่ดีเกินคาด ซึ่งถือเป็นกำไรต่อไป ตัวอย่างเช่น ระบบที่กระจายอำนาจแล้วตามวิธีที่นิวซีแลนด์คิดขึ้นนั้น อาจจะเป็นโปรแกรมการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ที่กว้างขวางและคึกคักที่สุดที่นิวซีแลนด์เคยมีมา เพราะจะเท่ากับมีคนประมาณ 20,000 คน (ส่วนใหญ่คือ ผู้ปกครอง) ที่กำลังพยายามเรียนรู้พร้อมๆ กันว่า จะวางนโยบายกันอย่างไรดีเพื่อบริหารด้านต่างๆ เช่น ทรัพย์สิน บุคลากร การเงิน หรือหลักสูตร และนั่นคือการสร้างบรรยากาศการเรียนรู้อย่างแท้จริงให้เกิดขึ้นในสถานที่ต่างๆ คือตามศูนย์สำหรับเด็กก่อนวัยเรียน ในโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลาย

ในขณะที่การปฏิรูปกำลังเดินหน้าไปนั้นก็ไม่มีเวลาพอที่จะมานั่งเขียนหรือคิด แต่ขณะนี้ เมื่อเส้นด้ายถูกดึงออกมาแล้ว และถูกนำมาถักทอเข้าด้วยกัน รูปลายก็เริ่มปรากฏให้เห็น

มาริส โอรรุค

(Maris O'Rourke)

ผู้อำนวยการด้านการศึกษา

เครือข่ายการพัฒนามนุษย์

ธนาคารโลก

กิตติกรรมประกาศ

ในการเตรียมเขียนกรณีศึกษาเรื่องนี้ ข้าพเจ้ารู้สึกซาบซึ้งในความช่วยเหลือของหลายๆ คน ขอขอบคุณชาวนิวซีแลนด์ทั้งหลายที่ยอมให้สัมภาษณ์และร่วมระลึกถึงความหลังกับข้าพเจ้า ขอขอบคุณเป็นพิเศษต่อดร. ซูซาน และดร. แกรม บัตเตอร์เวิร์ธ (Drs. Susan and Graeme Butterworth) ผู้เป็นนักประวัติศาสตร์ สำหรับเวลาหลายต่อหลายชั่วโมงที่เราได้ร่วมอภิปรายกันและยอมให้ใช้ประโยชน์จากสิ่งที่เก็บรวบรวมไว้ ส่วนที่ธนาคารโลกนั้น ข้าพเจ้าขอขอบคุณผู้ร่วมงานทั้งในปัจจุบันและในอดีต ที่ช่วยวิจารณ์ร่างรายงานนี้ และช่วยให้งานชิ้นนี้สำเร็จลงได้ คือ ซู เบอริแมน (Sue Berryman) ฟิลิป คีฟเฟอร์ (Philip Keefer) ฟรานส์ เลงก์เลท (Frans Lenglet) มาริส โอรูค (Maris O'Rourke) เฟอ์นันโด เรมเมอร์ส (Fernando Reimers) เวนดี้ ไรเมอร์ (Wendy Rimer) แพททริก ซูแพนซ์ (Patrick Supanc) เจฟฟรีย์ เวท (Jeffrey Waite) และขอขอบคุณเป็นพิเศษต่อยาสุฮิโก มัตสูดะ (Yasuhiko Matsuda) สำหรับการเป็นผู้นำ การชี้แนะ และให้กำลังใจ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ตลอดเวลา 10 ปีนับจาก ค.ศ. 1987 ถึง 1997 นิวซีแลนด์ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างระบบการศึกษาของประชาชนครั้งใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะกระจายอำนาจลงไปให้ถึงระดับโรงเรียน ในการมองย้อนอดีตเรื่องนี้ ไลอัล แพร์ริส อดีตผู้รักษาการปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในระดับฐานรากเช่นนี้สามารถนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้อย่างไร ในขณะที่มีการเปลี่ยนผู้นำทางการเมืองกันหลายครั้งและมีวิวัฒนาการต่อต้านคัดค้านไม่น้อย จึงนำเสนอเอกสารนี้ในรูปของการเล่าเรื่องตามลำดับเหตุการณ์เสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเริ่มต้นที่การพิจารณาทบทวนการศึกษาในปี 1987

เอกสารฉบับนี้เน้นที่*ตัวกระบวนการในการเปลี่ยนแปลง มิใช่ ที่ผลกระทบต่อผล การเรียน* ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การวิเคราะห์ผลที่ได้รับนั้น เพิ่งจะมีปรากฏในเอกสารวิชาการเมื่อไม่นานมานี้ และควรจะไปพิจารณาในรายละเอียดในเวทีอื่น ๆ นอกจากนี้ เรื่องที่นำมาเล่าส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของการปฏิรูประบบการประถมศึกษา และได้กล่าวถึงการทำให้การปฏิรูปเป็นเรื่องทางการเมืองอยู่บ้าง ซึ่งมีอยู่ในระดับก่อนวัยเรียนและอุดมศึกษา

หนึ่งในสามส่วนแรกของเอกสารฉบับนี้ (บทที่ 4-6) เน้นที่บริบททางเศรษฐกิจและการเมือง ที่ทำให้เกิดการปฏิรูป โดยเน้นเป็นพิเศษที่ความกดดันภายในรัฐบาล เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาได้ขึ้นมาเป็นเรื่องสำคัญลำดับต้นในวาระสำหรับนโยบายของรัฐบาล ในท่ามกลางบรรยากาศของการปฏิรูประบบราชการด้านอื่นๆ ที่ดำเนินไปอย่างกว้างขวางรวดเร็ว การปฏิรูปการศึกษาเริ่มคืบหน้าได้ด้วยปัจจัยหลายอย่าง คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงต่างๆ (ในรูปของคณะทำงานเพื่อพิจารณาทบทวนการบริหารการศึกษา) การอาศัยความมุ่งมั่นเอาจริงเอาจังโดยส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีที่ต้องการหาความสนับสนุนจากมวลชน และยอมทุ่มเทอนาคตทางการเมืองกับความสำเร็จในเรื่องนี้ และการวางแนวทางสำหรับการปฏิรูปอย่างชัดเจน โดยผ่านการเจรจาต่อรองกันมาก่อนแล้ว (คือรายงานของปีคอต*)

หนึ่งในสามส่วนต่อมาของเอกสารฉบับนี้ (บทที่ 7-13) เน้นที่กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยกล่าวถึงเงื่อนไขแรกที่ต้องมีกระบวนการวางแผน และความสำคัญของ "ผู้ประกอบการภาครัฐ" ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษก็คือ การที่แพร์ริส

* หมายถึง รายงานของ "คณะทำงานเพื่อพิจารณาทบทวนการบริหารการศึกษา" ซึ่งมี ไบรอัน ปีคอต (Brian Picot) เป็นประธาน

อภิปรายเกี่ยวกับวิธีที่วาระการปฏิรูปการศึกษายังคงเดิมเป็นส่วนใหญ่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลก็ตาม การที่ยังสามารถคงสภาพเดิมไว้ได้มากนี้เป็นเพราะการสร้างฉันทานุมติและยุทธศาสตร์การสื่อสารที่ใช้ในขั้นตอนเริ่มแรกควบคู่ไปกับการแก้ ปัญหาความขัดแย้งและการประนีประนอมอย่างเฉียบแหลมเมื่อมีการต่อต้านเกิดขึ้นในขั้นตอน ต่อมา ยิ่งกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างเกือบทั้งหมดได้จัดเตรียมไว้เรียบร้อยแล้วทั้งใน ด้านกฎหมายและปฏิบัติการอย่างรวดเร็วก่อนวงจรการเลือกตั้ง นั่นคือ การสนับสนุนค่าใช้จ่าย และการลดโอกาสที่จะเกิดการถอยหลังเข้าคลอง

เอกสารฉบับนี้จบลงด้วยการสรุปถึงประเด็นที่ยังเป็นปัญหาค้างคาอยู่ เช่น เรื่อง ความสัมพันธ์กับสหภาพครู ระดับของการให้เงินอุดหนุน และจุดที่อาจก่อให้เกิดปัญหา เช่น เรื่องผลการเรียนและการควบคุมในท้องถิ่น เอกสารนี้ยังได้เล่าถึงการนำ “บทเรียน” จากประสบการณ์ของนิวซีแลนด์มาใช้ประโยชน์ กล่าวคือ

- ✧ สิ่งทีกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา คือ บรรยากาศ ที่กำลังมีการปฏิรูปโดยทั่วไปการได้รับการสนับสนุนจากมวลชนอย่างกว้างขวาง และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ตีรองรับอยู่แล้ว
- ✧ ความมุ่งมั่นเอาจริงทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน เข้มแข็ง และสม่ำเสมอ เป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง
- ✧ การทำให้การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เกิดขึ้นมีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริง และจะช่วยลดโอกาสที่อาจมีผู้ต้องการใช้อำนาจออกคำสั่ง ให้อยกเลิกหรือกลับลำ
- ✧ ผู้นำทางการเมืองจะต้องเชื่อมั่นในความมุ่งมั่นตั้งใจจริง และความสามารถของข้าราชการที่ทำงานให้ตน
- ✧ พันธมิตรในวงการบริหารในเรื่องการวางแผนและงบประมาณ เป็นปัจจัยที่สำคัญมากเช่นเดียวกับการมีพันธมิตรในกลุ่มผู้นำเจตคติมวลชน
- ✧ ใช้สื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์
- ✧ ดำเนินการปฏิรูปอย่างรวดเร็ว – ทำให้เร็วกว่าที่จะทำอย่างสบายๆ
- ✧ แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาจัดการการปฏิรูป และมอบอำนาจให้ ดำเนินการได้เต็มที่
- ✧ ดำเนินการเพื่อให้ผู้ร่วมงานที่มีอยู่และเป็นผู้ปฏิบัติงานในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใหม่นั้นเต็มใจให้ความร่วมมือ

- ✧ นำกลุ่มกดดันต่างๆ เข้ามามีส่วนในกระบวนการ หรือไม่ก็จ้องใจโดดเดี่ยวกลุ่มนั้นๆ ไปเสียเลย แต่อย่าละเลยไม่ใส่ใจพวกเขา
- ✧ เตรียมตัวอัดฉีดงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้ที่สูญเสีย จากการปฏิรูป ได้กิน “ยาขมที่หวานขึ้นสักหน่อย”
- ✧ ยอมรับว่าจะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ และสร้างแรงจูงใจให้เกิดความโปร่งใส และการเรียนรู้
- ✧ ต้องเตรียมจัดการสำหรับช่วงเล็กระบบเก่า ช่วงเปลี่ยนผ่าน และช่วงเริ่มระบบใหม่

เหนือสิ่งอื่นใด แพรวริส สรุปย้่าว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้แน่นอน

1.0 ถึงผู้อ่าน : บทนำ

กรณีศึกษานี้เสมือนเป็นบันทึกความทรงจำมากกว่าประวัติศาสตร์ ข้าพเจ้าอาศัยความทรงจำของตนเองในช่วงเวลานั้น ประกอบกับการสนทนาส่วนตัวกับผู้ร่วมงานอื่นๆ และการถกกับนักประวัติศาสตร์ ตลอดจนนำเอกสารอ้างอิงต่างๆ มาใช้ในการลงความเห็นและการตีความของข้าพเจ้า และในบางกรณีข้าพเจ้าไม่อาจนำความคิดเห็นของผู้อื่นมาอ้างอิงในที่นี้ได้ ท่านผู้อ่านก็ต้องพิจารณาเอาเองว่า จะให้นำหนักกับข้อเขียนบางประเด็นของข้าพเจ้าเพียงใด ความผิดพลาดและการละเลยทั้งหลายทั้งปวงย่อมเป็นความรับผิดชอบของข้าพเจ้า บทความนี้ได้สะท้อนถึงทัศนะของรัฐบาลนิวซีแลนด์หรือกระทรวงศึกษาธิการนิวซีแลนด์ (New Zealand Ministry of Education)

บทบาทของข้าพเจ้าในช่วงค.ศ. 1987-1996 มีหลายด้าน ในช่วงแรก (ปี 1987 ถึง มิถุนายน 1990) ข้าพเจ้าเป็นข้าราชการระดับกลาง (ระดับผู้อำนวยการ) ของกรมการศึกษา (Department of Education) โดยมีภูมิหลังทางด้านหลักสูตรและการประเมินผล และได้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายและนโยบายใหม่มากขึ้นเรื่อยๆ ข้าพเจ้าเป็นประธานคณะกรรมการด้านกฎหมาย ซึ่งดูแลรับผิดชอบการวางรูปแบบสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายเกือบทั้งหมด สำหรับการปรับเปลี่ยนในระดับเด็กก่อนวัยเรียน ระดับโรงเรียนและระดับอุดมศึกษา สิ่งที่ข้าพเจ้ามุ่งให้ความสนใจเป็นพิเศษในช่วงนั้นคือ การทำความเข้าใจกับนโยบายด้านกฎหมาย โดยที่ข้าพเจ้าจะมีการติดต่อประสานกับคณะกรรมการอื่นๆ และกับหน่วยงานนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Unit) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่หลายคนที่ข้าพเจ้ารู้จักเป็นการส่วนตัว

จากเดือนกรกฎาคม 1990 ถึงกลางปี 1992 ข้าพเจ้ามาจัดการด้านงบประมาณของสถาบันการศึกษาทั้งหมดตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงอุดมศึกษา และเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้บริหารระดับสูงของดร. มาร์วิส โอรูค จากกลางปี 1992 ข้าพเจ้ามาร่วมงานกับสำนักยุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะ ผู้ว่าสำนักฯ (ซึ่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวงฯ) โดยในเบื้องต้นรับผิดชอบด้านการพัฒนานโยบาย หลังจาก ดร. โอรูค พ้นตำแหน่งในเดือนตุลาคม 1995 เพื่อไปรับตำแหน่งที่ธนาคารโลก ข้าพเจ้าจึงขึ้นมาเป็นผู้บริหารของกระทรวงฯ โดยดำรงตำแหน่งผู้รักษาการปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จนเกษียณอายุในกลางปี 1996 ดังนั้น แม้ข้าพเจ้าจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ทั้งในหน้าที่การ

งานและส่วนตัวกับผู้มีบทบาทสำคัญหลายคนมานานก่อนมีการปฏิรูป แต่ข้าพเจ้ามิได้อยู่ใน “วงใน” ของกระทรวงฯ จนกระทั่งหัวใจของการปฏิรูปเริ่มเข้ารูปเข้ารอยแล้ว

ข้าพเจ้าหวังว่าบทความนี้ รวมทั้งบทความอื่นๆ ที่เสนอเรื่องราวของ “การปฏิรูปการศึกษา” จากประเทศอื่นๆ จะช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหวนคิดถึงสถานการณ์ของตนเอง และคิดค้นยุทธวิธีที่จะพัฒนาประชาชนของตนได้

ไลอัล แพร์ริส

(*Lyall Parris*)

อดีตผู้รักษาการปลัดกระทรวงศึกษาธิการนิวซีแลนด์

2.0 วัตถุประสงค์ของกรณีศึกษา

การปฏิรูปการบริหารการศึกษาและงบประมาณครั้งใหญ่ ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียน จนถึงระดับอุดมศึกษา ได้เกิดขึ้นในประเทศนิวซีแลนด์ในช่วงค.ศ. 1987-1993 การปฏิรูปการศึกษาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปรับเปลี่ยนขนานใหญ่ในการบริหารงานของรัฐบาลที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 1984 กระแสหลักของการปฏิรูปการศึกษาคือ ให้กระจายอำนาจ กล่าวคือนำการปกครองและการรับผิดชอบด้านการบริหารสถาบันการศึกษาต่างๆ ออกจากการควบคุมจากส่วนกลาง ให้มาอยู่ในการควบคุมของชุมชน แต่ยังคงใช้กฎระเบียบจากส่วนกลาง การวางแผนปฏิรูปการศึกษามิบรรลุผลสำเร็จเป็นส่วนใหญ่ในปี 1990 และเริ่มนำแผนไปปฏิบัติในปี 1993

วัตถุประสงค์ของกรณีศึกษานี้ คือ ตอบคำถาม 3 ข้อต่อไปนี้

- เหตุใดโครงการการปฏิรูปการศึกษาส่วนใหญ่ที่เสนอแนะไว้จึงนำไปปฏิบัติจริงได้ ทั้งที่ประสบการณ์ร่วมต่างๆ บ่งชี้ว่า นโยบายปฏิรูปการศึกษาส่วนใหญ่มักจะล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติจริง
- อะไรที่สามารถเจาะจงลงไปได้ว่าเป็นสิ่งพิเศษสำหรับประสบการณ์ของนิวซีแลนด์
- ประเทศอื่นๆ ที่กำลังเผชิญหน้ากับความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปการศึกษา จะสามารถเรียนรู้อะไรได้บ้าง

รายงานนี้จะเน้นที่กระบวนการการเปลี่ยนแปลง แต่กระบวนการเหล่านั้น มิได้แยกเป็นเอกเทศจากเนื้อหาสาระของการปฏิรูปหรือสภาวะแวดล้อมที่การปฏิรูปเกิดขึ้น รายงานนี้ยังได้รวมถึงการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่สังเกตเห็นและนำไปสู่การปฏิรูป เนื้อหาของการปฏิรูป ตลอดจนสภาวะทางการเมืองในขณะนั้น แต่จะเน้นที่การนำการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ และความเข้าใจในการนำไปปฏิบัติ โดยศึกษาจากกรณีตัวอย่างที่จะแสดงให้เห็นว่า สิ่งที่ยุทยานนำไปทดลองนั้นได้รับความสำเร็จเป็นส่วนใหญ่

ทั้งในและนอกประเทศนิวซีแลนด์ มีทัศนคติที่แตกต่างกันในเรื่องปรัชญา คุณธรรม หรือความเชื่อ ที่เป็นฐานของการปฏิรูปการศึกษา บทความนี้ได้กล่าวถึงคุณธรรมเหล่านี้ ด้วย แต่มิได้มุ่งวิเคราะห์หรือตัดสินคุณธรรมดังกล่าว

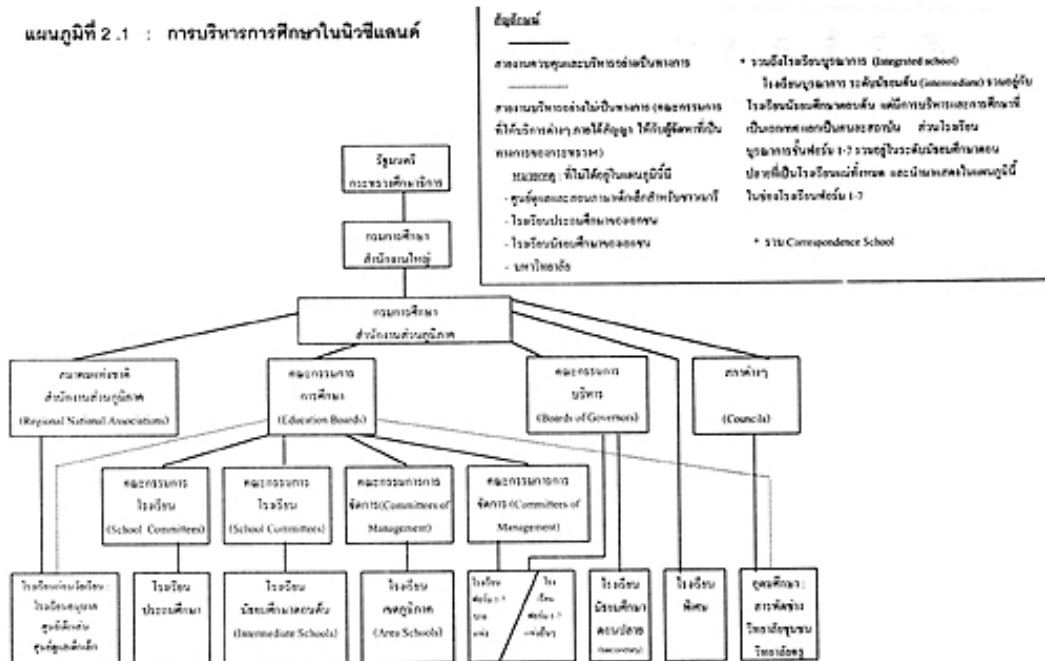
แม้ว่าการปฏิรูปจะครอบคลุมถึงระบบการศึกษาทั้งหมดของนิวซีแลนด์ (ระดับก่อนวัยเรียน โรงเรียน และมหาวิทยาลัย) แต่บทความนี้จะเน้นที่ระบบโรงเรียน

3.0 ระบบการศึกษาของนิวซีแลนด์ : ค.ศ.1987

ระบบการศึกษาของนิวซีแลนด์ ในปี 1987 (และกระทั่งในปี 1997) เป็นระบบที่ประสานการควบคุมและการจัดการของท้องถิ่นหรือภูมิภาคเข้ากับงบประมาณและกฎระเบียบจากส่วนกลาง งบประมาณสำหรับการศึกษาจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ ในภูมิภาคหรือท้องถิ่นไม่มีการจัดเก็บภาษีสำหรับนำมาใช้ในการศึกษา

แผนภูมิที่ 2.1 เป็นแผนภูมิของระบบการศึกษาในปี 1987 แผนภูมิดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การควบคุม (และงบประมาณ) มาจากรัฐมนตรี โดยผ่านกรมการศึกษา (Department of Education) มายังกลุ่มองค์กรระดับกลาง กลุ่มองค์กรระดับกลางเหล่านี้มีอำนาจและความรับผิดชอบต่างๆ กันไป แต่ในทุกกรณี การตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ จะต้องทำที่สำนักงานใหญ่ของกรมการศึกษา

แผนภูมิที่ 2.1 : การบริหารการศึกษาในนิวซีแลนด์



3.1 การจัดการศึกษาโดยเอกชน

นิวซีแลนด์มีการจัดการศึกษาโดยเอกชนน้อยผิดปกติ เมื่อประมาณ 25 ปีที่แล้ว โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ได้ตัดสินใจเลือกบูรณาการเข้ากับระบบของรัฐบาล หมายความว่าผู้เป็นเจ้าของโรงเรียนเอกชนก็ยังคงเป็นเจ้าของโรงเรียน แต่ได้รับงบประมาณทั้งหมด เช่น เงินเดือน ฯลฯ จากรัฐบาล トラบแท่ที่บริการต่างๆและคณะกรรมการของโรงเรียนได้มาตรฐานของรัฐ และโรงเรียนสอนตามหลักสูตรที่รัฐจัดวางไว้ (โดยรัฐบาลยอมให้สอนเพิ่มเติมได้เพื่อให้ตรงกับปรัชญาของโรงเรียน) ปัจจุบันมีนักเรียนเพียงไม่ถึงร้อยละ 5 ที่เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนที่ไม่ได้บูรณาการเข้ากับระบบของรัฐบาล

3.2 ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน

ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน (สำหรับเด็กอายุ 0-5 ขวบ) จัดโดยองค์กรที่มีได้มุ่งแสวงหากำไรต่างๆ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากน้อยต่างกัน โรงเรียนอนุบาลที่รัฐบาลยอมรับอย่างเป็นทางการได้รับเงินงบประมาณจากรัฐเกือบทั้งหมด โดยรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินเดือนครูอนุบาล และดูแลอาคารสถานที่ให้ โรงเรียนที่ให้บริการประเภทอื่นๆ ได้รับการสนับสนุนน้อยกว่า

3.3 โรงเรียนประถมศึกษา

เด็กส่วนใหญ่เริ่มเข้าโรงเรียนประถมศึกษาเมื่อมีอายุครบ 5 ขวบ โรงเรียนประถมศึกษาอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการศึกษาคนหนึ่ง คณะกรรมการแต่ละคณะจะรับผิดชอบโรงเรียนในพื้นที่หรือในเขตประมาณ 200 โรงเรียน ประมาณร้อยละ 10 ของโรงเรียนประถมศึกษามีขนาดเล็กมาก มีนักเรียนไม่ถึง 50 คน คณะกรรมการการศึกษาเป็นนายจ้างของครูทุกคนในโรงเรียนในเขตของตน และเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการว่าจ้างทำงานในโรงเรียนเหล่านั้น (แม้ว่าเงินเดือนครูจะมาจากกรมการศึกษาถึงครูแต่ละคนโดยตรง) ในแต่ละโรงเรียนจะมีคณะกรรมการโรงเรียนที่เลือกตั้งในท้องถิ่น คณะกรรมการโรงเรียนจะบริหารงบประมาณจำนวนไม่มากที่ได้รับจากคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งเป็นงบประมาณสำหรับเครื่องบริโภคและทำความสะอาด คณะกรรมการการศึกษาบางคณะก็ยอมให้คณะกรรมการโรงเรียนตัดสินใจได้เองในเรื่องการซ่อมแซมเล็กๆ น้อยๆ (ไม่เกิน 100 เหรียญ)

การตัดสินใจเรื่องสำคัญสำคัญ ๆ ทั้งหมด (และที่เป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ อีกมาก) จะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการการศึกษา ทั้งในเรื่องการแต่งตั้งบุคลากร การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำคัญ การซ่อมแซม และอื่นๆ คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการก่อสร้างอาคารต่างๆ และการบำรุงรักษาโรงเรียนในความรับผิดชอบของตน บรรดาผู้ตรวจการโรงเรียนประถมศึกษาจะอยู่ที่สำนักงานของคณะกรรมการการศึกษา และทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษามืออาชีพให้กับคณะกรรมการการศึกษาและเจ้าหน้าที่อื่นๆ โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็บบางแห่งก็มาอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการศึกษาด้วย โรงเรียนประถมศึกษานั้นจะไม่ติดต่อโดยตรงกับกรมการศึกษา โดยจะติดต่อกับคณะกรรมการการศึกษาของตนเท่านั้น

3.4 โรงเรียนมัธยมศึกษา

นักเรียนจะย้ายไปโรงเรียนมัธยมศึกษาหลังจากเรียนระดับประถมศึกษาประมาณ 8 ปี และต้องอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษาจนมีอายุครบ 16 ปี มีเด็กนักเรียนที่อยู่เรียนจนครบ 5 ปีของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นสัดส่วนที่มากขึ้นเรื่อยๆ ส่วนใหญ่ของโรงเรียนมัธยมศึกษาจำนวน 350 แห่งมีคณะกรรมการบริหาร (Board of Governors) ของตนเอง คณะกรรมการบริหารเหล่านี้ควบคุมโรงเรียนในความดูแลของตนและติดต่อโดยตรงกับกรมการศึกษา โดยผ่านสำนักงานส่วนภูมิภาคของกระทรวงฯ ที่มีอยู่ 4 แห่ง (สำนักงานส่วนภูมิภาคเหล่านี้ดูแลทรัพย์สินของโรงเรียนมัธยมศึกษาด้วย) แต่ละโรงเรียนว่าจ้างบุคลากรของตนเอง ตัดสินใจในเรื่องการจ้างงานเอง แต่เงินเดือนของครูแต่ละคนจะได้รับโดยตรงจากกรมการศึกษาเช่นเดียวกับที่โรงเรียนประถมศึกษา คณะกรรมการบริหารแต่ละคณะได้รับงบประมาณที่มีการควบคุมเคร่งครัดจากกระทรวงฯ เพื่อใช้ในเรื่องต่างๆ ที่บรรดาคณะกรรมการการศึกษา และคณะกรรมการต่างๆ ของโรงเรียนประถมศึกษาต้องจัดการให้โรงเรียนประถมศึกษา ผู้ตรวจการของโรงเรียนมัธยมศึกษาจะดูแลมาตรฐานการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา เหมือนกับที่ผู้ตรวจการของโรงเรียนประถมศึกษาดำเนินการในโรงเรียนประถมศึกษา

3.5 อุดมศึกษา

วิทยาลัยครูและวิทยาลัยสารพัดช่าง (Polytechnics) มีสภาพปกครองของตนเอง แต่ส่วนใหญ่ถูกควบคุมโดยกรมการศึกษา ทั้งนี้ กรมฯ จะเป็นผู้พิจารณาในรายละเอียดของเรื่องต่างๆ ในสถาบันเหล่านี้ แม้กระทั่งการอนุมัติหลักสูตรใหม่และบุคลากร ส่วนมหาวิทยาลัยมีอิสระจากกรมฯ มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณเป็นเงินงวดใหญ่สำหรับใช้ในช่วง 5 ปี ซึ่งมหาวิทยาลัยจะจัดการบริหารโดยองค์กรของตนเอง คือ คณะกรรมการงบประมาณมหาวิทยาลัย (University Grant Committee)

4.0 บริบทของการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในช่วงค.ศ. 1987 - 1991 มิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ หรือเป็นเอกเทศจากการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในสังคม

4.1 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 และต้นทศวรรษที่ 1980 นิวซีแลนด์ประสบกับภาวะ การค้าที่เสื่อมถอยและดุลการชำระเงินที่ขาดดุลมากขึ้น ๆ เพื่อรับมือกับปัญหานี้ รัฐบาลภายใต้ นายกรัฐมนตรีโรเบิร์ต มัลดุน ซึ่งเป็นรัฐมนตรีควบคุมการเงินด้วย ได้พยายามปกป้อง ประเทศด้วยการวางระบบที่มีภาวะเบียดและการควบคุมที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ๆ ซึ่งลงเอยด้วยการตรึงราคาสินค้าและเงินเดือน แต่ทางกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ และได้ คิดแนวทางอื่นขึ้นเอง (โดยได้รับอิทธิพลจากเศรษฐศาสตร์ “สำนักชิคาโก”) ซึ่งเป็นแนวทางที่ เคยถูกเก็บขึ้นหิ้งเอาไว้รอให้รัฐบาลในอนาคตที่อาจต้องการความคิดเห็นแนวนี้นบ้าง

ปัญหาดุลการชำระเงินและค่าเงินยิ่งทรุดหนักในกลางปี 1984 นายกรัฐมนตรีโรเบิร์ต มัลดุน จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่และพ่ายแพ้ยับเยิน พรรคแรงงานขึ้นเป็นรัฐบาลแทนโดยมี นายเดวิด ลังจี (David Lange) เป็นนายกรัฐมนตรี และนายโรเจอร์ ดักลาส (Roger Douglas) เป็นรัฐมนตรีดูแลการเงิน แต่ภายในเวลาเพียงไม่กี่วัน รัฐบาลใหม่จำเป็นต้องประกาศ ลดค่าเงิน

ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจส่วนมากเชื่อว่า นโยบายที่ใช้ภาวะเบียดและการควบคุม อย่างเก่ามาถึงทางตัน ยิ่งเมื่อคำนึงถึงความล้มเหลวอย่างมหาดศาลของรัฐบาลชุดก่อน ความคิดที่จะดำเนินเศรษฐกิจแบบให้รัฐบาลควบคุมจึงไม่มีความน่าเชื่อถือและทรงภูมิ ปัญญาอีกต่อไป รัฐบาลจึงหันมาใช้แนวทางการเงินแบบตลาดเสรีโดยเร็ว (ซึ่งตรงข้าม อย่างสิ้นเชิงกับนโยบายของพรรคก่อนการเลือกตั้ง) และเริ่มลดการแทรกแซงในเศรษฐกิจ พร้อมทั้งยกเลิกการควบคุมและภาวะเบียดต่างๆ ที่เคยใช้อยู่จำนวนมาก

4.2 การปฏิรูปเศรษฐกิจและภาครัฐ

ในช่วงค.ศ. 1984 - 1987 รัฐบาลยังคงดำเนินการปฏิรูปการเงินและระบบราชการที่ ส่งผลกว้างไกลที่สุดในรอบ 50 ปี รัฐมนตรีอาวุโสคนสำคัญและเหล่าข้าราชการในระดับสูง สุด ต่างเชื่อว่า อนาคตของประเทศจะยังมีมั่นคงกว่าเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์จะได้รับการ

ปฏิรูป “การเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจและภาครัฐมิใช่เป็นสิ่งที่จู่ๆ ก็เกิดขึ้นได้เอง แต่มาจากการคิดและวางแผนของผู้นำทางการเมือง ซึ่งวางเดิมพันอาชีพของตนไว้กับการยกเลิกเศรษฐกิจแบบให้รัฐปกป้องคุ้มครอง” (Schick 1996 p. 13)

แม้ว่ารัฐบาลพรรคแรงงานมาจากพรรคฝ่ายกลาง-ซ้าย แต่บัดนี้ปรากฏชัดแล้วว่า สมาชิกพรรคคนสำคัญหลายคนที่ผ่านมามีอำนาจนั้น มีเจตจำนงและแผนการมาตั้งแต่ต้น ที่จะยกเลิกการแทรกแซงของรัฐบาล ที่เด่นชัดที่สุดก็คือนายดักลาสเป็นรัฐมนตรีที่ดูแลการเงิน พวกนักปฏิรูปได้ใช้วิกฤตการณ์ทางการเงินมาเป็นเหตุผลที่ไม่อาจโต้แย้งได้สำหรับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ในขณะที่รัฐบาลยังดำเนินนโยบายแทรกแซง กระทรวงการคลังยังได้เตรียมฝึกฝน และให้ความรู้กับข้าราชการระดับสูงจำนวนหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้เป็นแรงสนับสนุนทั้งด้านความคิดและการปฏิบัติให้กับบรรดารัฐมนตรีที่นิยมการปฏิรูป

ขั้นแรกของการปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นการยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ ในภาคสำคัญๆ และการอุดหนุนของรัฐก็ถูกยกเลิกไปเป็นส่วนใหญ่ ตั้งแต่ปี 1986 เป็นต้นมา การปฏิรูปได้พุ่งเป้าไปที่กิจกรรมด้านการค้าขององค์กรของรัฐ และยังช่วยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล (และจำนวนคนที่ถูกปลดจากงานก็เพิ่มมหาศาลเช่นกัน) โดยมีหลักฐานที่ชัดเจนยิ่งด้วยว่า องค์กรบริการของรัฐที่ผ่านมานั้นไร้ประสิทธิภาพ (โดยมักเป็นเพราะแนวนโยบายระดับกระทรวงที่วางไว้ให้สนองวัตถุประสงค์ทางการเมือง)

เมื่อถึงกลางปี 1987 เพียงไม่กี่เดือนก่อนการเลือกตั้งปี 1987 ความสนใจวกกลับมาอยู่ที่ภาครัฐ ซึ่งกำลังเจ็บปวดจากการถูกรื้อและวางโครงสร้างใหม่ภายใต้กฎหมายใหม่ๆ กฎระเบียบเก่าที่มีรายละเอียดหยาบหยาบที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติงานและบริการในภาครัฐจะต้องถูกยกเลิก และหัวหน้าระดับผู้บริหารจะมีเสรีภาพในด้านการจัดการเพิ่มขึ้นมาก จะตัดสินใจได้เองว่าประสงค์จะให้สินค้าหรือบริการ (ผลผลิต) ที่รัฐมนตรีอนุมัติเงินมาให้ผลิตแล้วนั้น ไปถึงผู้บริโภคได้อย่างไร

4.3 รากฐานทางความคิด

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการคลังได้รับอิทธิพลอย่างมากจากทฤษฎี “นายจ้าง-ตัวแทน” (principal-agent) ที่ได้เรียนรู้เมื่อไปเรียนต่างประเทศ ตามทฤษฎีนี้ ความสัมพันธ์ต่างๆ ในเชิงเศรษฐกิจ (รวมทั้งความสัมพันธ์ในงานบริการของรัฐ) ย่อมถูกกระทบ

โดยผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพราะ“ตัวแทน” มักจะกระทำสิ่งที่สนองต่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งขัดกับผลประโยชน์ของ “นายจ้าง” ยกเว้นเมื่อถูกผูกมัดด้วยข้อสัญญาว่าด้วยวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน นายจ้างจึงจำเป็นต้องให้ตัวแทนอยู่ใกล้ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องมีการชี้แจงนโยบายกันด้วย มิฉะนั้นก็จะเสี่ยงว่าการชี้แจงนั้นอาจถูกบิดเบือนด้วยผลประโยชน์ส่วนตัว เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังและคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐ (State Services Commission) ต่างรับทฤษฎีนี้มาใช้ในระบบราชการ พวกเขาเห็นว่าภาคราชการก็มีแนวโน้มเช่นเดียวกับบริษัทต่างๆ คือจะมีการฉวยโอกาส โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวของลูกจ้างของรัฐเป็นแรงผลักดัน ทำให้ขัดกับผลประโยชน์ของนายจ้างหรือเจ้ากระทรวง จึงลงเอยด้วยการไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐ

ในช่วงค.ศ. 1984 -1990 ในนิวซีแลนด์มีแนวคิด 2 อย่างที่เกิดขึ้นและเสื่อมความนิยมไปเรื่อยๆ กัน คือแนวคิดแบบ “นายจ้าง-ตัวแทน” และแนวทางสังคมนิยม แนวคิดทั้งสองนั้นแตกต่างกันอย่างยิ่ง แนวคิดแรกได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นเพราะได้ประโยชน์จากการที่แนวคิดหลังเสื่อมความนิยมลง เพราะยังได้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออก ก็ยิ่งยากที่จะมีคนรับฟังเหตุผลที่สนับสนุนให้รัฐบาลต้องให้บริการต่างๆ หรือเข้าแทรกแซงโดยตรงตามแนวสังคมนิยม

หนทางจึงปลอดโปร่งสำหรับการยอมรับทฤษฎี “นายจ้าง-ตัวแทน” ซึ่งจะเป็นฐานสำหรับการปฏิรูปภาครัฐต่อไป โดยมีกระแสสำคัญ 2 กระแสจากทฤษฎีนี้ คือการผลักดันให้แยกการชี้แจงด้านนโยบายออกจากวิธีการนำผลผลิตไปให้ถึงผู้บริโภคกับการปรับปรุงสัญญาการปฏิบัติงานให้รัดกุมชัดเจน (โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าหากไม่ทำเช่นนั้น การชี้แจงและบริการจะถูกบิดเบือนไปโดยผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้นำผลผลิตไปให้ถึงผู้บริโภค)

อาจกล่าวได้ว่า ความคิดที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูปคือ การนำวิธีการบริหารแบบดั้งเดิมเข้ามาในภาครัฐ นั่นคือ แนวคิดที่ว่า รัฐบาลจะได้รับผลงานที่ดีขึ้น โดยการจ้างให้บรรดา “ผู้จัดการ” ทราบว่ารัฐบาลต้องการได้อะไร แล้วรัฐบาลวางมาตรการสำหรับความรับผิดชอบ พร้อมกับสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และจากนั้นก็ปล่อยให้พวกผู้จัดการมีอิสรภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

5.0 แรงกดดันให้มีการปฏิรูปการศึกษา

5.1 การพิจารณาบททบทวนการศึกษาในปี 1987

ต้นกำเนิดของแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษานั้นมีหลายประการ บางส่วนนั้นมาจากคำประกาศนโยบายของรัฐบาลเมื่อครั้งเลือกตั้งในปี 1984 บางส่วนมาจากปัญหาการศึกษาที่เห็นๆ กันอยู่ แต่ทั้งสองปัจจัยกลับไม่ใช่เหตุผลสำคัญเมื่อถึงเวลาที่มีการปฏิรูปการศึกษาขึ้นมาจริงๆ

เมื่อถึงต้นปี 1987 แรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจและระบบราชการทั้งหมดกำลังเหวี่ยงไปเต็มกำลัง คณะกรรมการการบริการแห่งรัฐและกระทรวงการคลัง (พร้อมกับรัฐมนตรีของทั้งสองหน่วยงาน) ได้โน้มน้าวคณะรัฐมนตรี (โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายกรัฐมนตรีลิงจิง) ให้เห็นคล้อยตามว่า การเปลี่ยนแปลงเฉพาะในกรมการศึกษาเพียงแห่งเดียวไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการพิจารณาบททบทวนการบริหารการศึกษาในวงกว้างขึ้น โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการการปฏิรูประบบราชการทั้งหมด วงการรัฐบาลรู้สึกทั่วกันว่าถึงเวลาที่จะต้องปรับปรุงการจัดการการศึกษาครั้งใหญ่แล้ว นายกรัฐมนตรีลิงจิงนั้นไม่ปิดบังเลยว่า เขาไม่พอใจวิธีการพิจารณาตัดสินใจในระบบการศึกษาที่ชักช้าอืดอาด ไม่พอใจกับอิทธิพลของสหภาพครูและกับการที่บุคลากรที่ไร้ประสิทธิภาพ (ไม่ว่าครูหรือกรรมการปกครองที่ได้รับเลือกเข้ามา) ได้รับการปกป้องไม่ให้ถูกปลดออกไปไม่ว่าจะด้วยวิธีใด

การพิจารณาบททบทวนเรื่องนี้ ยังเป็นการแก้ต่างได้อย่างดีต่อการใช้ผู้วิพากษ์วิจารณ์การศึกษากันมากจนอาจจะเป็นอันตรายต่อรัฐบาลในขณะที่กำลังจะมีการเลือกตั้งในปลายปี 1987 โฆษกฝ่ายการศึกษาของฝ่ายค้านในรัฐสภาเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพสูงในการวิพากษ์วิจารณ์และท้าทายรัฐบาลในเรื่อง “มาตรฐานการศึกษา” อันเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงโต้แย้งกันรุนแรง บรรดาผู้ปกครองและผู้นำชุมชนล้วนมีความกังวลเกี่ยวกับระบบการศึกษาโดยทั่วๆ ไป แต่ไม่อาจจะบุนให้แน่ชัดลงไปได้ว่ากลัวเรื่องอะไร ซึ่งเป็นความกลัวที่น่าแปลกใจเมื่อคำนึงถึงว่าผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศต่างมักจะกล่าวชมระบบการศึกษาของนิวซีแลนด์ว่าทั้งไม่แพงและมีคุณภาพสูง (OECD 1982)

มีความคาดหวังในระดับหนึ่งว่าการพิจารณาบททบทวนการศึกษาคงหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว แน่แน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในที่อื่นๆ อย่างมากมายนั้น ทำให้ประชาชนไม่รู้สึกล

แปลกใจที่เห็นการศึกษาได้รับการพิจารณาทบทวนด้วยเช่นกัน กระทรวงการคลังและคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนอย่างแข็งขันให้มีการพิจารณาทบทวนการศึกษา โดยถือเป็นวิธีการขยายการปฏิรูปภาครัฐเข้าไปในการบริการการศึกษาในระดับท้องถิ่น และให้การปฏิรูปการศึกษาได้เข้าไปอยู่ในวาระการปฏิบัติงานของรัฐบาล ในตอนแรก นายรัสเซล มาร์แชล (Russell Marshall) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี 1984-1987 ได้สนับสนุนให้มีการพิจารณาทบทวน แม้ว่าผลที่ออกมาจะไม่ใช่อะไรที่เขาคาดหวัง และดูเหมือนเขาถูกข้ามหน้าข้ามตาไปเมื่อมีการกำหนดคณะผู้รับผิดชอบและสาระและประเด็นที่ให้พิจารณาทบทวน

5.2 สาระและประเด็นที่ให้พิจารณาทบทวน

ผู้ที่ได้อ่านสาระและประเด็นที่ให้พิจารณาทบทวน (ภาคผนวก 1) จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ข้อสรุปของการจัดการการศึกษาของรัฐในอนาคตเรียบร้อยแล้ว คือการตั้งอำนาจและความรับผิดชอบออกจากระบบราชการส่วนกลาง นอกจากนั้น ในการขอให้เสนอรายงานการพิจารณาทบทวนต่อรัฐมนตรี 3 คน (ศึกษาธิการ คลัง และการบริการแห่งรัฐ) ก็เห็นได้ชัดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะไม่ได้เป็นคนคุมเกมส์ รัฐมนตรีคนอื่นๆ และกระทรวงของตน (กระทรวงการคลังและการบริการแห่งรัฐ) ได้เป็นผู้กำหนดแนวทางหลักแทน และคราวนี้ทั้งสองต่างต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจริง

ในสาระและประเด็นที่ให้พิจารณาทบทวนนั้น ได้วิพากษ์วิจารณ์กรมการศึกษาอย่างรุนแรง และบอกไว้อย่างชัดเจนว่ามีความตั้งใจที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่สถาบันการศึกษาในระดับท้องถิ่น และมีนัยทางอ้อมว่าจะลดอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาและกรมการศึกษา ประเด็นโต้แย้งในเรื่องการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ได้รับการเห็นชอบจากวงในของรัฐบาลก่อนที่จะเริ่มการพิจารณาทบทวนเสียอีก และน่าสังเกตว่า สาระและประเด็นที่ให้พิจารณาทบทวนไม่ได้กล่าวถึงครู นักเรียน หรือการเรียนรู้นักเรียน

5.3 ทศนะของกระทรวงการคลังในเรื่องการศึกษา

ในขณะที่มีการแถลงเรื่องการพิจารณาทบทวนนั้น ไม่มีใครทราบทศนะของคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐหรือกระทรวงการคลังในเรื่องการศึกษามากนัก ต่อมาในปี 1987 ความคิดเห็นโดยละเอียดของกระทรวงการคลังก็ได้ถูกเปิดเผยโดยเอกสารของกระทรวงฯเอง

ซึ่งหนาถึง 200 หน้า ซึ่งเป็นเอกสารเกี่ยวกับประเด็นทางการศึกษาที่จัดเตรียมไว้สำหรับการบรรยายสรุปให้รัฐบาลใหม่ที่กำลังเข้ารับหน้าที่ (Treasury 1987) เอกสารดังกล่าวใช้เวลาหลายเดือนในการวิจัยและตระเตรียม และเป็นสิ่งที่แสดงถึงการชี้แนวทางตลาดเสรีในระบบการศึกษาอย่างชัดเจนและรอบด้านที่สุดเท่าที่เคยมีมาในนิวซีแลนด์ในเวลานั้น แนวคิดเรื่องนี้และเอกสารดังกล่าวทำให้กรมการศึกษาและรัฐมนตรีมาร์แชลล์ผู้เป็นเจ้ากระทรวงประหลาดใจมากเพราะไม่เคยทราบมาก่อนเลยว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังได้ทำงานกันอย่างกว้างขวางลึกซึ้งในเรื่องนโยบายการศึกษา

นักวิชาการบางคนได้ร่วมผลักดันด้วยการสนับสนุนอย่างเต็มที่ และอ้างว่ากระทรวงการคลังได้วางแผนที่จะเข้ามาแทรกแซงในด้านการศึกษามานานแล้ว นักวิเคราะห์ของกระทรวงการคลังได้ตั้งคำถามมานานแล้วในเรื่อง “การคุมค่าเงิน” ที่ชาวนิวซีแลนด์จะได้รับจากการลงทุนไปในการศึกษา รัฐบาลของนายลิ่งก็ตั้งใจว่าจะต้องทบทวนนโยบายการใช้จ่ายด้านสังคมกันใหม่ถ้าหากได้เป็นรัฐบาลต่อไปหลังการเลือกตั้งปี 1987 กระทรวงการคลังได้ลงมือจัดทำเอกสารนโยบายการศึกษามาก่อนจะมีการประกาศพิจารณาทบทวนการบริหารการศึกษา การที่รัฐบาลประกาศการพิจารณาทบทวนเป็นเพียงการเปิดโอกาสอีกครั้งหนึ่งให้กระทรวงการคลังมีอิทธิพลเหนือกระบวนการพิจารณาทบทวนนั่นเอง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่อยู่ในสำนักเลขานุการการพิจารณาทบทวนการศึกษาก็เป็นหนึ่งในผู้เขียนเอกสารบรรยายสรุปเกี่ยวกับประเด็นทางการศึกษาสำหรับการเลือกตั้งปี 1987 นั่นเอง

5.4 การบริหารการศึกษา

เสียงสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการศึกษาในปี 1987 ส่วนใหญ่มาจากวิธีการจัดศึกษาของชาติที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ 110 ปีมาแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาปี 1877 ให้นำอำนาจด้านต่างๆ จากจังหวัดมาแบ่งสรรกันระหว่างกรมการศึกษาในส่วนกลาง กับคณะกรรมการการศึกษาที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 10 คณะ ความขัดแย้งตึงเครียดจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และเกิดขึ้นในแทบจะทันที เมื่อหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางเห็นว่าจะต้องกุมอำนาจของกระทรวงให้มั่นคงขึ้น แต่คณะกรรมการการศึกษาต่อต้าน โดยได้แรงหนุนจากบรรดาผู้ที่สนับสนุนระบบบริหารจังหวัดแบบเก่า

ในอดีตก็ได้มีการพิจารณาทบทวนเรื่องการบริหารศึกษากันมาหลายครั้งแล้ว (ครั้งสำคัญๆ คือในปี 1912, 1930, 1962, 1973-4) ซึ่งต่างเสนอมให้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงฯ กับคณะกรรมการหลายประการ แต่ไม่มีรัฐบาลใดนำไปปฏิบัติ รัฐบาลมีเวลาบริหารประเทศเพียงครั้งละ 3 ปี และโดยธรรมชาติของการเมืองระบบพรรคนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสำคัญ ก็มีโอกาสที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยจะทำให้กลายเป็นเรื่องใหญ่ขึ้นจนไม่เป็นผลดีต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือมิฉะนั้นก็ทำให้การอภิปรายในสภายืดเยื้อออกไปจนมีเรื่องอื่นที่สำคัญกว่าเข้ามาแทน หรือจนเปลี่ยนรัฐบาลไปเอง

5.5 กรมการศึกษาและคณะกรรมการการศึกษา

กรมการศึกษาในฐานะที่เป็นมือปฏิบัติงานให้กับรัฐบาลนั้นไม่ค่อยมีคนชอบนัก คนไม่ค่อยชอบรัฐบาลกลางอยู่แล้ว และ “ระบบราชการ” มักตกเป็นเป้าให้ผู้คนวิพากษ์วิจารณ์แม้จะไม่รุนแรงนัก เนื่องจากระบบราชการมักจะให้คำตอบปฏิเสธกับคนที่ต้องการให้รัฐเพิ่มเงินสำหรับใช้จ่ายในเรื่องบางอย่างให้มากขึ้น แต่ผู้คนเหล่านี้ไม่ทราบว่ามีอำนาจใช้เงินเฉพาะส่วนที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ และจะเอาไปใช้จ่ายได้เฉพาะตามวิธีการที่รัฐบาลอนุญาต นอกจากนั้น กรมการศึกษา ก็เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ คือยังต้องทนทุกข์กับกฎระเบียบของทุกเรื่องทุกด้านที่นับวันก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นๆ ในแต่ละปี ตลอดจนการตัดสินใจทั้งหลายก็ดูเหมือนจะต้องใช้เวลาเนิ่นนานยืดเยื้อ (ซึ่งบ่อยครั้งเป็นเพราะจะต้องส่งขึ้นไปพิจารณาถึงระดับรัฐมนตรี)

ส่วนคณะกรรมการการศึกษาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในท้องถิ่น กับผู้ร่วมงานในทีม ก็มีศัตรูด้วยเช่นกัน โจษจันเป็นตำนานได้ถึงเรื่องที่เขาทำงานไร้ประสิทธิภาพ และเรื่องกฎระเบียบขมขื่นน่าเบื่อหน่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา 2300 แห่ง ครูในโรงเรียนเหล่านั้น และชุมชนที่เกี่ยวข้องจะรู้สึกมากเป็นพิเศษ ยิ่งชุมชนที่มีผู้ปกครองเป็นคนที่มีการศึกษามากกว่าปกติก็ทนไม่ได้มากขึ้นเรื่อยๆ ที่ต้องมาถูกเสมียนของคณะกรรมการคอยควบคุม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ ตั้งแต่การรับครูใหม่ไปจนถึงการซ่อมกระจกหน้าต่างที่แตกไป

ในปี 1987 ความขัดเคืองไม่พอใจที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่น จึงมาประจวบเหมาะกับการมีรัฐบาลที่เอาจริงเรื่องการปฏิรูป “ในขณะที่นายกรัฐมนตรีลงเงินเดินทางไปทั่วประเทศ

เพื่อหารือกับผู้ปกครองและกลุ่มการศึกษาต่างๆ เขาได้พบกับทำงานของกรวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งล้วนเป็นเรื่องเดียวกัน ดูเหมือนว่าสิ่งที่ประชาชนต้องการก็คือ "ให้มีอิสรภาพจากข้อจำกัดต่างๆ และการถูกควบคุมจากผู้ที่อยู่ห่างพื้นที่ เช่น คณะกรรมการและกรมการศึกษา" (แนช 1989)

5.6 การบริหารการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ "วาระการตัดสินใจ"

จอห์น คิงดอม (John Kingdom) (1984) ผู้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในสหรัฐอเมริกา ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการที่รัฐบาลต้องจัดวาระหรือลำดับเรื่องที่จะต้องทำ ไม่มีรัฐบาลใดสามารถทำทุกเรื่องได้ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลใดที่ศูนย์กลางของอำนาจต้องมาคอยตัดสินใจว่า มีเรื่องอะไรบ้างที่จะต้องนำมาพิจารณาตัดสินใจ ก็จะต้องมีเรื่องให้จัดเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนอยู่ตลอดไป

" วาระ คือรายการของเรื่องหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลนอกรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น กำลังให้ความสนใจอย่างจริงจังในช่วงเวลาหนึ่งๆ ... วาระของรัฐบาล คือรายการของเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจ และวาระการตัดสินใจ คือ รายการของเรื่องที่อยู่ในวาระของรัฐบาลแล้ว และกำลังรอการตัดสินใจ " (Kingdom, pp. 4)

ถ้าเรื่องยังไม่เข้าอยู่ในวาระ ก็จะไม่ได้รับการพิจารณา ทั้งตัวกระบวนการและผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการต่างมีบทบาทในการเลือกว่าสิ่งใดบ้างสมควรนำมาพิจารณา (นำมาอยู่ในวาระของรัฐบาล) และสิ่งใดบ้างที่จะต้องลงมือดำเนินการ (วาระสำหรับตัดสินใจ) กระบวนการปฏิรูประบบราชการหมายถึงการบริหารการศึกษา (รวมทั้งกระทรวงอื่นๆ ทั้งหมด) ถูกนำมาอยู่ในวาระแล้ว ส่วนโครงสร้างของสาระและประเด็นที่จะพิจารณาทบทวนแสดงให้เห็นว่า บรรดาระัฐมนตรีต่างก็ได้ถูกโน้มน้าวแล้วว่า ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมการศึกษาจะถูกดึงออกไปให้สถาบันอื่นๆ

ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า การปฏิรูปการศึกษานั้น ในเนื้อหาที่แท้แล้วมิใช่การปฏิรูปการศึกษาเลย แต่เป็นเพียงการปฏิรูปหน่วยหนึ่งของระบบราชการที่ได้รับการสนับสนุนมาก

เนื่องจากเข้าไปแตะในเรื่องที่ชุมชนกำลังไม่พอใจกับสิ่งที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบัน แน่ใจว่าผู้มีบทบาทสำคัญย่อมมีวัตถุประสงค์นานาประการ แต่มีเพียงไม่กี่ประการที่ประชาชนเห็นได้ชัดเจน คือ

- กระทรวงการคลังต้องการประหยัดงบประมาณให้ได้ การประหยัดทำได้ในบางเรื่อง แต่ทุกอย่างถูกปรับให้เท่าไปให้ที่โรงเรียน การประหยัดในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยสารพัดช่างน่าจะทำได้ในระบบเก่าเท่าๆ กับในระบบใหม่
- รัฐบาลต้องการให้การปฏิรูประบบราชการซึมแทรกเข้าไปในวงการการศึกษา ต้องการลดกฎระเบียบ ให้ภาระหน้าที่และการตัดสินใจมีความโปร่งใส ยกเลิกขั้นตอนในการบริหารที่มีมากเกินไป และลดการสูญเสียงบประมาณไปกับค่าดำเนินการ
- มีข้อสรุปด้านอุดมการณ์จากกระทรวงการคลังและที่อื่นๆ (และรัฐบาลเห็นด้วยแล้ว) ว่าควรมีการแยก “การแนะนำด้านนโยบาย” ออกจาก “การปฏิบัติ” ให้สำเร็จภารกิจ
- บรรดาผู้นำในสถาบันการศึกษาต่างๆ รวมทั้งครู ต่างต้องการมีอำนาจมากขึ้นและเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น พวกเขาเชื่อว่าข้อจำกัดมีสาเหตุมาจากการควบคุมจากส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจที่จะให้ประโยชน์สำหรับนักเรียนมากที่สุด
- ผู้ปกครองต้องการมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในเรื่องการศึกษาสำหรับบุตรหลาน

ความต้องการนานาประการของบรรดาผู้มีบทบาทสำคัญมาบรรจบกันด้วยดี พวกเขาต่างต้องการเห็นผลดีที่จะเกิดจากการลดขนาดและอำนาจของหน่วยราชการด้านการศึกษา ผลประโยชน์ร่วมกันนี้ทำให้เกิดสายใยที่คอยเชื่อมประสานเหล่าผู้ร่วมงาน ให้สามารถทำงานท่ามกลางความขัดแย้ง จนกระทั่งสามารถหาข้อประนีประนอมที่ต่างยอมรับกันได้

ในวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ.1987 หนึ่งเดือนก่อนการเลือกตั้งในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1987 นายกรัฐมนตรีลันจ์ ได้ประกาศแต่งตั้ง “คณะกรรมการเพื่อพิจารณาบทบาทของการบริหาร การศึกษา” สิ่งที่ทำให้คนแปลกใจกันมาก คือตัวประธานของคณะกรรมการซึ่งไม่ใช่ นักการศึกษา แต่เป็นนักธุรกิจ ชื่อไบรอัน ปิคอท (Brian Picot) ชื่อของ ปิคอท จึงสื่อถึงความ ตั้งใจที่จะเปลี่ยนไปในแนวทางใหม่ และเมื่อถึงตอนนี้ก็เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า การศึกษาเป็น เรื่องที่ได้เข้าไปอยู่ใน “วาระสำหรับตัดสินใจ” แล้ว และจะมองการศึกษาด้วยทัศนคติที่ไม่ เหมือนเก่า คือมองที่วิธีการจัดการและประสิทธิภาพ

ก่อนหน้านั้น ชุมชนและหน่วยราชการด้านการศึกษาเองก็ไม่มีผลผลักดันให้ปฏิรูป การบริหารศึกษามากมายนัก แต่หลังจากคณะกรรมการของปิคอทเริ่มงาน กระแสวิพากษ์ วิจารณ์ระบบที่ชื้อยู่ก็ถึงขั้นเข้ามา นายกรัฐมนตรีลันจ์ก็เข้าใจ และใช้ประโยชน์จากข้อ วิพากษ์วิจารณ์เหล่านั้น โดยใช้เป็นเสียงสนับสนุนที่ได้มาอย่างไม่คาดคิดและอย่างท่วมท้น เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลง

6.0 การวางรูปแบบการปฏิรูป

6.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่

องค์ประกอบของคณะกรรมการ เป็นการผสมและสมดุลที่ค่อนข้างแปลก โดยในคณะกรรมการพิจารณาทบทุนการศึกษาของนิวซีแลนด์นั้นประกอบด้วยนักการศึกษา 2 คน นักธุรกิจ 2 คน (โดยคนหนึ่งเป็นประธาน) และชาวเมารี 1 คน¹ กำลังสำคัญของคณะกรรมการ อยู่ที่สำนักเลขาธิการของคณะฯ ซึ่งมีผู้แทนจากกรมการศึกษา คณะกรรมการการบริการแห่งรัฐ และกระทรวงการคลัง แห่งละ 1 คน เจ้าหน้าที่อาวุโสระดับกลางทั้ง 3 คนนี้ เป็นผู้ที่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลและงานวิเคราะห์ในแผนกต่าง ๆ ของกระทรวง และเข้าถึงหัวหน้าแผนกต่าง ๆ และรัฐมนตรีของตนได้ และตามที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในข้อ 5 นั้น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังเป็นหนึ่งในคณะผู้เขียนเรื่องนโยบายการศึกษาซึ่งเป็นเอกสารบรรยายสรุปสำหรับรัฐบาลชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง

บทบาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในกระบวนการพิจารณาทบทุนไม่ควรได้รับการประเมินต่ำเกินไป ในนิวซีแลนด์นั้น เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถจริงๆ และเข้าถึงรัฐมนตรีได้ จะสร้างชื่อเสียงในฐานะผู้ให้คำแนะนำที่ดีและน่าเชื่อถือได้ โดยไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่และระดับชั้นของตน เจ้าหน้าที่ 2 คนจากคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจากกระทรวงการคลัง ได้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีคนสำคัญๆ (มิใช่เฉพาะรัฐมนตรีของตนเท่านั้น) โดยทำนอกเหนือและเป็นอิสระจากงานของคณะทำงานฯ ตามปกติ ซึ่งช่วยสร้างและปรับทัศนคติของรัฐมนตรีได้ ในขณะที่งานพิจารณาทบทุนคืบหน้าไปเรื่อยๆ และในทางกลับกันก็ได้นำสิ่งที่ได้มาจากการพูดคุยกับรัฐมนตรีเหล่านั้น มาช่วยปรับปรุงการพิจารณาทบทุนนั้นด้วย นับว่าเป็นวิธีการโน้มน้าวที่สมาชิกคณะทำงานฯ เองก็ไม่ล่วงรู้

6.2 คณะทำงานฯ และรัฐบาล

¹ หมายเหตุของบรรณาธิการ (ฉบับภาษาอังกฤษ) : เมารีเป็นกลุ่มชาวพื้นเมืองชนกลุ่มน้อยในนิวซีแลนด์ การริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ในนิวซีแลนด์มักจะทำให้มีผู้แทนของชาวเมารีเข้าร่วม เพื่อเป็นการแก้ตัวที่ในอดีตชาวเมารีถูกกีดกัน ไม่ได้ได้รับความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ และไม่มีส่วนเท่าที่ควรในกระบวนการทางการเมือง

รัฐบาลพรรคแรงงานเข้ามามีอำนาจได้อีกครั้งหนึ่งหลังการเลือกตั้งปี 1987 และตั้งมาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป เขาตัดสินใจเป็นรัฐมนตรีศึกษาธิการเองอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งทำให้เป็นที่ประหลาดใจแต่ส่งผลอย่างกว้างไกล เรื่องนี้จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงความสำคัญของการตัดสินใจครั้งนี้ ตามระบบรัฐบาลของนิวซีแลนด์นั้น (ซึ่งเป็นระบบรัฐสภาเดียว มีรูปแบบเหมือนของอังกฤษ และคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสูง) นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจที่ไม่เป็นทางการอยู่มาก เมื่อนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการเสียเอง นายกรัฐมนตรีจึงทำให้รัฐมนตรีคนอื่นๆ เกือบจะไม่สามารถ “เข้ามายุ่ง” กับการศึกษาเลย ไม่ทราบเหตุผลแน่ชัดว่าทำไมจึงจึงเข้ามาคุมการศึกษาเสียเอง เหตุผลที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดคือ เป็นเรื่องของความไม่พอใจผลงานของรัฐมนตรีมาร์แชลผสมกับความสนใจส่วนตัว และต้องการปกป้องทรัพยากรทางการศึกษาไว้จากการรุกคืบของกระทรวงการคลัง

จนปลายปี 1987 ก็ยังไม่ชัดว่านายกรัฐมนตรีตั้งมีท่าทีอย่างไรแน่ แต่แนวคิดของคณะทำงานมีความชัดเจนมากขึ้น คือ ต้องการให้โรงเรียนทุกแห่งได้ปกครองตนเอง โดยไม่ต้องมีตัวกลางระหว่างโรงเรียนกับกรมการศึกษา แต่ในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งใจสามารถใช้สิทธิยับยั้งหรือวิโต้เรื่องอะไรก็ได้ที่คณะทำงานเสนอมา

“นายกรัฐมนตรี ได้รับฟังข้อโต้แย้งต่างๆ แต่ไม่แข็งท้าวที่ของตนเองให้ใครรู้ แล้ววันหนึ่งเขาก็บอกว่า “เราต้องการประชาธิปไตยมากขึ้น ไม่ใช่ปล่อยให้คนต้องการประชาธิปไตย ผมก็เช่นกัน ฉะนั้น ลงมือกันเถอะ” (McQueen 1991)

รายงานของคณะทำงาน (Picot 1988) เปิดเผยออกมาในเดือนพฤษภาคม 1988 เพียงไม่กี่เดือน หลังจากรัฐบาลของตั้งกลับเข้ามาด้วยคะแนนเสียงข้างมากในสภา การเปลี่ยนแปลงจะต้องคืบหน้าไปอย่างรวดเร็ว อธิปดีบิล เรวินิค (Bill Rendwick) แห่งกรมการศึกษา อาจเป็นอุปสรรคสำคัญแต่เขาก็ขอลาออกไปเสียก่อน และจะต้องแต่งตั้งคนใหม่เข้ามาแทน

6.3 สิ่งที่ยังค้างคาอยู่

รายงานไม่ได้หลีกเลี่ยงที่จะเผชิญหน้ากับความยุ่งยากใดๆ มีการวิพากษ์วิจารณ์ คณะกรรมการการศึกษาและกรมการศึกษาไว้้อย่างอย่างรุนแรง แม้จะไม่เอ่ยถึงตรงๆ

กล่าวอย่างตรงไปตรงมาที่สุดก็คือ รายงานเสนอว่า ถ้าไม่ยกเลิกคณะกรรมการการศึกษาไปก็ต้องโยนรายงานฉบับนี้ทิ้งไปเลย แต่คณะทำงานก็รู้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนเปิดเผยรายงานว่ารัฐบาลจะสนับสนุนในสิ่งที่พวกเขาเสนอขึ้นมา

คณะทำงานชี้ให้เห็นว่า มีเรื่องที่เป็นจุดอ่อนอย่างรุนแรงอยู่ 5 ประการ คือ

- *กระบวนการตัดสินใจที่เข้ามารวมศูนย์มากเกินไป* มีการตัดสินใจที่ซ้ำซ้อน ซักซ้า เปรียบเทียบต่อกลุ่มกดดัน (pressure group) รัฐมนตรีต้องเข้ามาเกี่ยวข้องมากเกินไป ทำให้เกิดวัฒนธรรมที่ต้องพึ่งพิงกันมากเกินไป เช่น เรื่องครูขอลาพักร้อน โดยได้รับเงินเดือนเต็มอาจต้องส่งขึ้นไปให้สำนักงานใหญ่ของกรมการศึกษาพิจารณา
- *มีความยุ่งยากซ้ำซ้อน* มีการตัดสินใจที่ไม่เป็นเอกภาพและไม่ประสานกันให้ดี และต้องทำงานซ้ำซ้อน เช่น การออกแบบตึกของโรงเรียนอาจดำเนินการโดยสถาปนิกของคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งจะได้รับการพิจารณาจากสถาปนิกคนอื่น ๆ อีก ทั้งในสำนักงานส่วนภูมิภาค และที่สำนักงานใหญ่ของกรมการศึกษา
- *ขาดข้อมูลและทางเลือก* รวมถึงการขาดข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานของผลงานของนักเรียน
- *ขาดวิธีปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในการจัดการ* เพราะหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของงานที่จะทำก่อน-หลัง ขาดความรับผิดชอบ และไม่ค่อยมีข้อจูงใจให้จัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- *มีความรู้สึกไร้อำนาจ* และผู้รับบริการไม่รักใคร่ชอบพและไม่พอใจในผลงาน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ปกครอง

ความจริงรายงานฉบับนี้จะแนะนำให้ปฏิรูปเฉพาะกรมการศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาก็ได้ แต่ก็ได้ทำเช่นนั้น และยังไปไกลถึงขั้นเสนอให้ยกเลิกไปทั้งสองอย่าง รายงานเสนอให้หรือโครงสร้างการบริหารการศึกษาอย่างถึงรากถึงโคน หน่วยพื้นฐานจะต้องเป็นสถาบันการศึกษาที่เป็นเอกเทศ (“ นี่คือแหล่งที่จะได้ผลประโยชน์โดยตรงมากที่สุด ในผลงาน

ทางการศึกษา และมีข้อมูลที่ดีที่สุดเกี่ยวกับสถานการณ์ในท้องถิ่น” Picot 1988 p. xi) จะต้องไม่มีหน่วยงานทางการศึกษาในระดับท้องถิ่นมาเป็นตัวกลางระหว่างสถาบันการศึกษาที่เป็นเอกเทศกับรัฐบาล

สถาบันแต่ละแห่ง ไม่ว่าจะเป็นศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน โรงเรียน หรือมหาวิทยาลัย จะถูกควบคุม นโยบายทั่วไปโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (board of trustees) ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียนนั้น ๆ และต้องมาจากกลุ่มผู้ปกครองนั้น ๆ ภารกิจประจำวันของสถาบันการศึกษาและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นความรับผิดชอบของอาจารย์ใหญ่ “ธรรมนูญ” ซึ่งจะต้องกำหนดขึ้นจากการหารือกับชุมชนที่สถาบันนั้นๆ ตั้งอยู่ จะเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและเป้าหมายของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน รายงานฯ ใจไม่แตะต้องเรื่องการจัดการในเรื่องเงื่อนไขและการว่าจ้างครู คณะกรรมการการศึกษาและกรมการศึกษา (Department of Education) จะถูกยุบ และปรับปรุงโครงสร้างใหม่เป็นกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) ทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องสำเร็จเรียบร้อยและดำเนินการได้ในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1989 ซึ่งเป็นเวลาเพียง 18 เดือนหลังจากมีรายงานออกมา

น่าจะตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ในนิวซีแลนด์นั้น ผู้ที่จัดการเรื่องบริการให้ประชาชนไม่มีสิ่งใดที่ติดฝั้งแน่นจนไม่สามารถริเริ่มนวัตกรรมได้ ในทางตรงกันข้าม เมื่อมีการปล่อยเสรีรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น ผลอย่างหนึ่งที่ได้มาก็คือ มีความคิดใหม่ๆ พรั่งพุมมาจากบรรดาผู้จัดการ จึงเป็นไปได้ว่า คณะกรรมการการศึกษาและกรมการศึกษาก็อาจเปลี่ยนไปในทำนองนี้ได้เช่นกัน ถ้าหากได้รับคำสั่ง แรงจูงใจ และอิสรภาพที่จะลงมือทำ แต่พวกเขาไม่ได้รับโอกาสใดๆ

6.4 ปฏิกริยาของประชาชน

รัฐบาลใช้เวลา 8 สัปดาห์เพื่อเปิดโอกาสให้ยื่นเรื่องแก้ไขรายงานในประเด็นใดก็ได้ และมีผู้ตอบสนองเข้ามาอย่างท่วมท้น ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1988 รัฐบาลออกหนังสือปกขาวชื่อ “โรงเรียนในอนาคต” (Tomorrow’s Schools) เป็นการประกาศการตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Lange 1988) ข้อเสนอแนะที่สำคัญทั้งหมดได้รับการยอมรับ รวมทั้งกำหนดเส้นตายสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างของกรมการศึกษา ในวันที่ 1 ตุลาคม 1988 มีการโฆษณา

รณรงค์อย่างกว้างขวาง ชุมชนตอบสนองโดยสนับสนุนอย่างท่วมท้น “จึงพิสูจน์ได้ว่า เป็นไปไม่ได้ที่จะมีอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูปที่เสนอไว้นี้ แต่เป็นไปได้ว่าคนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงเพราะพวกเขาเข้าใจการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น” (Nash 1989) ส่วนความหวังที่จะมีศูนย์ทางการเมืองเพื่อคัดค้านข้อเสนอแนะเหล่านี้ก็สลายไปก่อนหน้านี้นี้หลายเดือนแล้ว เมื่อ ดร. ล็อกวูด สมิธ (Dr. Lockwood Smith) โฆษกของฝ่ายค้านในเรื่องการศึกษา ออกมาประกาศให้ความสนับสนุนข้อเสนอแนะของปีคอกท

6.5 อธิปไตยการศึกษาคนใหม่

ดร. รัส บัลลาร์ด (Dr. Russ Ballard) อธิปไตยปาไม้ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการ แต่ไม่เคยมีประสบการณ์ด้านการบริหารการศึกษา ได้รับเชิญเข้ามาร่วมทำงาน โดยเป็นที่เข้าใจกันว่าเขาจะรับผิดชอบนำการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ตามข้อเสนอในรายงานของคณะทำงานฯ ไปปฏิบัติ การประกาศแต่งตั้งดร. บัลลาร์ด เป็นอธิปไตยการศึกษาคนสุดท้ายก็ทำในวันเดียวกับที่ออกหนังสือปกขาว “โรงเรียนในอนาคต”

6.6 การปฏิรูปการศึกษาอื่นๆ : ระดับก่อนวัยเรียนและอุดมศึกษา

คำแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อเลือกตั้งปี 1987 รวมถึงการพิจารณาทบทวนการศึกษาในระดับก่อนวัยเรียน ระดับอุดมศึกษา และการศึกษาในโรงเรียนด้วย ดังี้และรัฐมนตรีคนสำคัญอื่นๆ นั้นยึดมั่นในทัศนะแบบนักจัดการมาก เห็นว่าการบริหารจะได้ผลที่สุดเมื่อมีการตัดสินใจที่จะลดกฎระเบียบบงจนใกล้เคียงกับการปฏิบัติที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในแง่มุมนี้ (การลดอำนาจ) มีท่าทีว่าจะได้รับความนิยมมาก การพิจารณาทบทวนในอีก 2 เรื่องข้างล่างนี้ เริ่มต้นในปี 1988 โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปการศึกษา

ในการพิจารณาทบทวนการศึกษาในระดับก่อนวัยเรียน สส. หญิงของรัฐบาลมีอิทธิพลมาก นับว่าโชคดีที่กลุ่มนี้ได้ดร. แอนน์ มีด (Dr. Anne Meade) มาเป็นประธานของการพิจารณาทบทวน ดร. มีด (ปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการของสภาวิจัยทางการศึกษาของนิวซีแลนด์) เป็นนักการศึกษาระดับก่อนวัยเรียนผู้มีชื่อเสียง และกำลังจะเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษาในสำนักนายกรัฐมนตรี ดร. มีดมีสายสัมพันธ์อันดีกับสส. ของรัฐบาล สามารถติด

ตามความคืบหน้าของการพิจารณาบททวนของกลุ่มอื่นๆ ในรายงานของดร.มีดเรื่อง "Learning to be More" (Meade 1988) ได้คำนึงถึงแนวทางของคณะทำงานของปีคอตด้วย และรายงานนี้ก็ได้รับการสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการจากนายกรัฐมนตรีแล้ว และเช่นเดียวกับกรณีของรายงานของปีคอต (Picot Report) หลังจากนั้นไม่นานนัก รายงานฉบับนี้ก็มีหนังสือปกขาวชื่อ "ก่อนห้าขวบ" (Before Five) ตามออกมาในเดือนมกราคม ค.ศ.1989 (Lange 1989) การตัดสินใจที่สำคัญๆ ก็อยู่ในแนวเดียวกับ "โรงเรียนในอนาคต" นั่นเอง การตัดสินใจที่สำคัญก็คือ ศูนย์ที่ให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบ (รวมถึงสถาบันเอกชนที่จัดทำเพื่อแสวงหากำไร) นั้น ในที่สุดแล้วควรได้รับการปฏิบัติและงบประมาณที่คล้ายคลึงกันทั้งหมด

การพิจารณาบททวนการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีนักวิชาการด้านการจัดการมาเป็นประธาน คือ ศาสตราจารย์แกรี ฮอว์ก (Professor Gary Hawke) รายงานของเขา (Hawke 1988) จัดทำโดยไม่ได้หารือกับสถาบันอุดมศึกษาเลย จึงได้รับปฏิกิริยาในทางลบมากเมื่อพิมพ์ออกมาในเดือนกันยายน ค.ศ.1988 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมหาวิทยาลัยต่างๆ มหาวิทยาลัย 2 แห่งฟ้องรัฐบาลและขอใช้อำนาจศาลสั่งให้ต้องมีการหารือกันต่อไป เอกสารการหารือชื่อ "การเรียนรู้เพื่อชีวิต" (Learning For Life) ตีพิมพ์ออกมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1989 และหนังสือปกขาวชื่อ "การเรียนรู้เพื่อชีวิต 2" (Learning For Life II) ออกตามมาในกลางปี 1989 คณะอนุกรรมการของคณะรัฐมนตรีซึ่งนำโดยฟิล กอฟฟ์ (Phil Goff) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต้องประชุมทุกสัปดาห์ในช่วงนี้เพื่อรับรายงานจากเจ้าหน้าที่และคณะทำงานต่างๆ พร้อมทั้งตรวจสอบการตัดสินใจที่จำเป็นสารพัดเรื่องการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ.1991 นั้นรวมถึงเรื่องต่อไปนี้ คือการตั้งสำนักงานรับรองคุณภาพและมาตรฐานแห่งชาติ (National Qualification Authority) วิทยาลัยสารพัดช่างและวิทยาลัยครูจะถูกควบคุมโดยสภาและเป็นเอกเทศจากกัน ในรูปแบบเดียวกับมหาวิทยาลัย การใช้ระบบจัดสรรงบประมาณ โดยพิจารณาจากตัวหลักสูตรและจำนวนนักศึกษา การให้นักศึกษาต้องจ่ายค่าเล่าเรียนบางส่วนโดยการจ่ายค่าธรรมเนียมตามจำนวนมาตรฐาน และการจัดตั้งโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาสำหรับนักศึกษา โดยรัฐบาลจะให้การสนับสนุนในส่วนนี้

กล่าวโดยสรุปก็คือ การปฏิรูปการศึกษาในทั้ง 3 ระดับ (การศึกษาก่อนวัยเรียน การศึกษาในโรงเรียน และอุดมศึกษา) มีสิ่งที่เหมือนกันอยู่ 3 ประการ แนวทางการจัดการจะดึงอำนาจการตัดสินใจออกไปจากหน่วยงานกลางหรือส่วนภูมิภาคไปสู่ระดับตัวสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง เงินงบประมาณสำหรับแต่ละสถาบันจะต้องขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนที่มี (นักเรียนคือคูปอง) กระทรวงศึกษาธิการใหม่และหน่วยงานอื่นๆ ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยการทำสัญญาและมีความสัมพันธ์ในการแสดงความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานนั้นๆ กับสถาบันการศึกษา ซึ่งจะส่งผลให้ความสัมพันธ์เหล่านั้นเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ ไม่ใกล้ชิด และไม่ต้องให้ความสำคัญกับตัวบุคคล

6.7 การสนับสนุนจากรัฐบาล

รัฐมนตรีต่างๆ ได้ให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันและไม่หวั่นไหวตลอดเวลาที่มีการคิดหารูปแบบของการปฏิรูปตั้งแต่ ค.ศ. 1987 ไปจนถึงกลางปี 1989 รัฐมนตรีคลังและรัฐมนตรีบริการแห่งรัฐได้ให้ความสนับสนุนมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อถึงปีในฐานะนายกรัฐมนตรีเข้ามาหนุนหลังรายงานของปีคอกท แรงสนับสนุนก็เพิ่มสูงขึ้นอีกมาก รัฐมนตรีต่างๆ พากันใช้เวลาหลายชั่วโมงในการศึกษารายงานและถกเถียงถึงทางเลือกทั้งหลายแหล่ ในส่วนของการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนและก่อนวัยเรียนนั้น พวกรัฐมนตรีพลอยได้หน้าทางการเมืองด้วยทุกครั้งที่ประชาชนให้การสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการดึงอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น แต่ในขณะที่เริ่มมีเสียงไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงในระดับอุดมศึกษานั้น รัฐบาลกำลังมีปัญหาภายใน (คลังลาออกจากรายการรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1989) แต่รัฐบาลได้แสดงความยึดมั่นจริงจังกับการปฏิรูปมากจนเป็นไปได้ที่จะคิดกลับลำ

ข้าราชการสำคัญๆ ต่างก็ให้ความสนับสนุนรัฐมนตรีต่างๆ และกลไกที่ทำหน้าที่พิจารณาทางเลือกและค่าใช้จ่าย คณะกรรมการการบริการแห่งรัฐและกระทรวงการคลังให้คำแนะนำอย่างสม่ำเสมอ ตลอดช่วงเวลากการปฏิรูป บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่คนเดิมลงไปทำการปฏิรูปมากกว่าหนึ่งเรื่อง แม้ว่ากรมการศึกษาออกจะยุ่งเหยิงไปบ้างและอันที่จริงกำลังถูกยุบไปในช่วงเวลาดังกล่าว แต่โครงสร้างที่ดีของการปฏิรูปจะไม่สามารถเกิดขึ้นมาได้โดยปราศจากการช่วยเหลือร่วมมือของข้าราชการของกรม และบุคลากรทางการศึกษา

6.8 สมาชิกของคณะทำงาน

บทบาทของผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการในช่วงต้นของการวางแผนทางการปฏิรูปนั้นไม่ชัดเจนนัก ปิคอทและสมาชิกคณะทำงานของเขาเป็นที่รวมความสนใจของประชาชน เมื่อพวกเขาเดินทางไปที่ทั่วประเทศ แต่ประชาชนไม่ทราบว่าพวกนี้มีอิทธิพลในการวางแผนขั้นสุดท้ายน้อยกว่าที่คาด แนวคิดสำคัญบางประการมีมาก่อนตั้งคณะทำงาน ข้าราชการเป็นคนคิดหาทางเลือกสำคัญๆ มาให้คณะทำงานพิจารณาเลือก สิ่งที่คณะทำงานทำสำเร็จอย่างมากก็คือการตรวจสอบว่าประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ จะยอมรับประเด็นต่างๆ ในการปฏิรูปกันเพียงใด ความคิดบางอย่างที่สมาชิกคณะทำงาน (สถานโยบายการศึกษา) ชอบมากนั้น ได้รับการคัดเลือกจากข้าราชการและไม่เคยนำออกมาดำเนินการต่ออีกเลย และบางอย่าง (จากสภาผู้ปกครอง หรือเวทีต่างๆ สำหรับการศึกษามุมชน) ก็ถูกรัฐบาลชุดต่อไปยกเลิก

ประชาชน (และสมาชิกเองบางคน) ไม่เข้าใจว่าด้วยเหตุใดรัฐบาลจึงติดต่อและมีอิทธิพลต่อคณะทำงานและกรรมการชุดต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาเองได้ ในกรรมการทุกชุดมีข้าราชการเข้าไปเป็นสมาชิกหรือเลขานุการ และการติดต่อและเจรจาทำได้โดยผ่านข้าราชการเหล่านี้ พวกเขาจะคอยแจ้งให้รัฐมนตรีทราบว่าการกำลังคิดอะไรอย่างไร และในทางกลับกัน ก็เป็นคนนำความคิดเห็นของรัฐมนตรีไปแจ้งให้กรรมการทราบ ข้าราชการจึงเป็นเสมือนผู้ประสานงานระหว่างกรรมการและคณะทำงานย่อยแต่ละคณะกับบรรดารัฐมนตรี ดังนั้น ผลที่ออกมาก็คือรายงานและข้อเสนอแนะที่มีการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลกันล่วงหน้าแล้ว

ผู้ปกครองนั้นไม่มีเสียงที่มีการจัดตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ว่าที่ไหนที่มีการประชุมกับประชาชน พวกเขาจะออกมาพูดสนับสนุนแนวทางการเปลี่ยนแปลง สหภาพครูมีศักยภาพที่จะทำให้การปฏิรูปสะดุดได้และได้วิพากษ์วิจารณ์การปฏิรูปที่เสนอมานำ แต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ของพวกเขา ก็เงียบไปเพราะเงินเดือนครูและเงื่อนไขต่างๆ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเลย ครู (ที่ไม่ใช่ครูใหญ่) ไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงอะไรเลยในขณะที่การปฏิรูปส่วนต่างๆ เกิดขึ้นรอบตัว สหภาพพยายามอยู่เหมือนกันที่จะโต้แย้งว่าพวกเขาผู้ปกครองนั้นมีความสามารถเหมาะสมที่จะควบคุมดูแลโรงเรียนได้ แต่กลับทำให้ผู้ปกครองหันมาต่อต้านในบรรยากาศที่งานต่างๆ ทั้งในส่วนราชการและเอกชนถูกยุบไปมากมายอันเนื่องจากการ

ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รายงานการปฏิรูปที่ออกมาจึงทำให้กลุ่มครูถูกมองว่ามีอิทธิพล
สหภาพครูจึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในเรื่องที่พวกเขาได้แย้ง

สำหรับการเปลี่ยนแปลงในระดับก่อนวัยเรียนนั้น ดร.มิดด์เป็นประธานกลุ่มพิจารณา
ทบทวนที่ได้เขียนหนังสือปกขาวให้รัฐบาล ดร.มิดด์มีการติดต่อและชี้แนะต่อแนวคิดของรัฐบาล
อย่างสม่ำเสมอ แต่รัฐบาลต้องสะดุดเล็กน้อยกับการวางแนวทางการปฏิรูปในระดับอุดม
ศึกษา เพราะจำต้องทำรายงานถึง 2 ฉบับ (ของฮอว์กและ “การเรียนรู้เพื่อชีวิต”) ก่อนที่จะ
มาถึงขั้นตอนการทำหนังสือปกขาวได้ แต่เรื่องนี้ไม่ได้ทำให้แนวทางพื้นฐานที่ทำไว้ในช่วงปี
1988-1989 เปลี่ยนแปลงไป เมื่อรายงานเรื่อง “การเรียนรู้เพื่อชีวิต” พิมพ์ออกมาเพื่อให้
หารือกันนั้น รัฐบาลก็ได้ตัดสินใจไปเป็นส่วนมากแล้ว

7.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : เจ็อนไขแรกที่ต้องมี

การเปลี่ยนแปลงใดๆ อย่างถึงรากถึงโคนในระบบรัฐบาลย่อมมีเรื่องให้ต้องพิจารณาหลายประการ อันเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับตัวการเปลี่ยนแปลงนั้น แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้สามารถนำการปฏิรูปไปปฏิบัติได้ เราจะสำรวจเรื่องนี้ โดยพิจารณาเป็น 3 ด้าน คือ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน และบุคลากร

7.1 เจ็อนไขทางสังคม

นิวซีแลนด์เป็นสังคมที่ค่อนข้างสงบและสมานฉันท์ ประชาชนเคยชินกับกฎระเบียบ และยอมรับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าชอบด้วยกฎหมาย ไม่เคยปรากฏว่ามีแนวโน้มที่ประชาชนจะไม่เชื่อฟังการตัดสินใจของรัฐบาล การที่ประชาชนไม่เชื่อฟังการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นเรื่องที่หายากมาก ยิ่งไปกว่านั้น การไม่เชื่อฟังในด้านการบริการประชาชนยังเป็นเรื่องที่แทบจะเลิกคิดไปได้เลย ในเรื่องนี้ ข้าราชการอาจได้รับการคาดหวังให้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ แม้ว่านั่นจะเป็นการทำลายงานของตัวเอง แต่พวกเขาก็ทำลงไปแล้วจริงๆ

นิวซีแลนด์ในฐานะที่เป็นสังคมหน่วยหนึ่งนั้น มีประชาชนในแต่ละชุมชนที่มีความสามารถเพียงพอและยินดีที่จะเข้าร่วมคณะกรรมการบริหาร (boards of trustees) ของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่นๆ เพียงพอแล้วหรือไม่ ตอนนั้นไม่มีใครทราบ และการโฆษณาณรงค์ของรัฐบาลส่วนใหญ่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้าใจและเพิ่มความสนใจในคณะกรรมการบริหาร การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารของโรงเรียนครั้งแรกนั้นถือว่าการทดสอบ และในท้ายที่สุดทุกโรงเรียนต่างก็มีคนเพียงพอที่จะตั้งคณะกรรมการบริหาร เมื่อมองย้อนหลังไปจะเห็นได้ชัดเจนว่า ในบางชุมชน (ประมาณ ร้อยละ 5) จะมีความลำบากที่จะหาคนที่มีความเหมาะสมและมีแนวโน้มที่จะต้องหากการสนับสนุนจากข้างนอกต่อไป

การขอลดด้านเงินทองและการตัดสินใจเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีในนิวซีแลนด์ บุคคลแต่ละคนอาจถูกปล่อยให้ทุกจริตได้ แต่ระบบบัญชีที่เรียบง่ายจะทำให้เขายังซื้อสัตย์อยู่ได้ รัฐบาลสามารถวางใจได้ว่า คณะบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารจะไม่รวมหัวกันสูงงบประมาณแผ่นดินไปเข้ากระเป๋าตัวเองแน่

7.2 เจ็อนไขด้ำนโครงสร้างพื้นฐาน

ปัญหาสำคัญด้ำนโครงสร้างพื้นฐานนั้นเป็นเรื่องของการร่างและด้ำนกฎหมายระบบสื่อสารคมนาคม และระบบการเงิน ในส่วนของกรร่างและด้ำนกฎหมายนั้นต้องมีการประสานงานอย่างแข็งขันระหว่างผู้ช้ำนาญการด้ำนนโยบาย รัฐมนตรีต่างๆ และผู้มีประสบการณ์สูงในการร่างกฎหมาย ระบบโทรศัพท์และไปรษณีย์ที่มีประสิทธิภาพรวมถึงการมีเครื่องโทรศัพท์ใช้อย่างแพร่หลายในโรงเรียนทำให้สามารถส่งเอกสารออกไปถึงโรงเรียนและกลุ่มต่างๆ และได้รับการตอบสนองกลับมามีในชวงเวลาอันสั้น

เรื่องที่ไม่ค่อยชัดเจนคือ การพัฒนาระบบการเงินแบบใหม่ที่ตัดทอนอำนาจส่วนกลางและจะไปเกี่ยวข้องกับกรออกแบระบบคอมพิวเตอร์ด้วย การโอนอำนาจไปให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียน 2300 คณะ (และต่อมารวมถึงศูนย์เด็กก่อนวัยเรียนอีกหลายร้อยแห่ง) ขึ้นอยู่กับความสามารถของกระทรวงศึกษาธิการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ที่จะคำนวณงบประมาณสำหรับสถาบันแต่ละแห่ง และสำหรับระบบธนาคารที่จะโอนเงินนั้นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ไปเข้าบัญชีของสถาบันที่เกี่ยวข้อง สิ่งนี้จะเป็นไปได้ถ้าปราศจากการประสานความเชี่ยวชาญของผู้ที่สามารถแก้ไขระบบการเงินแบบเก่าและจัดทำระบบใหม่ขึ้น กับผู้ที่สามารถออกแบบระบบคอมพิวเตอร์ให้สามารถคำนวณได้โดยอัตโนมัติ

7.3 บุคลากร

กระบวนการการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงแต่ต้องขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีของบุคลากรแต่ยังขึ้นอยู่กับความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในการเปลี่ยนแปลงนั้น รวมทั้งความชำนาญการของพวกเขาด้วย สมุดปกขาวไม่ได้ให้รายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ผู้นำกระบวนการเปลี่ยนแปลงก็รู้ดีว่าจะทำงานไม่ได้จนกว่าคนที่ทำงานอยู่ในระบบเก่าจะถูกดึงเข้ามาช่วยสร้างระบบใหม่ การรู้ว่ระบบเก่าทำงานอย่างไรเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้แน่ใจว่ระบบใหม่จะสามารถให้สิ่งที่ระดับท้องถิ่นต้องการได้ พวกเขาได้แรงใจส่วนหนึ่งมาจากข้อตกลงว่ จะเลือกคนเก่าเข้าทำงานในสถาบันใหม่ก่อน แม้ว่าจะต้องมีคนตกงานมากมายก็ตาม

8.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การวางขั้นตอนการดำเนินงาน

แนนซี โรเบิร์ต และพอลา คิง (Nancy Roberts & Paula King) ได้ดำเนินการศึกษารายกรณี เกี่ยวกับการเลือกนโยบายของโรงเรียนรัฐบาลในรัฐมินนิโซตา จากกรณีศึกษานั้น ทั้งสองได้วิเคราะห์ความสำคัญของผู้ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือผู้ประกอบการในนวัตกรรมด้านนโยบาย (Roberts & King 1996) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ถึงระดับฐานราก และได้ตั้งทฤษฎีว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงถึงระดับฐานรากไว้ว่า

“ดังนั้น การวิเคราะห์ของเราจึงทำให้เข้าใจนวัตกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงถึงฐานราก ในแง่ของปัจเจกชนซึ่งเป็นผู้ริเริ่มการกระทำที่ค้านกับระบบปัจจุบัน ผู้ประกอบการนโยบาย (policy entrepreneurs) ในกรณีศึกษาของเรา ได้ตั้งคำถามต่อสมมติฐานต่างๆ พวกเขาผลักดัน แคะไค้ และท้าทายระเบียบที่มีอยู่ จากมุมมองของเรานั้น พวกเขาไม่ได้มีปฏิริยาต่อวิกฤตการณ์หรือเหตุวุ่นวายมากเท่ากับที่ได้ช่วยสร้างความรู้สึกว่ วิกฤตการณ์นั้นจะเกิดขึ้นหากไม่มีการเปลี่ยนนโยบาย พวกเขาทำหน้าที่เป็นตัวเร่งและยั่วยุให้เกิดปฏิริยาขึ้นรอบๆ ตัวเช่นเดียวกับตัวเร่งปฏิริยาเคมี โดยที่พวกเขาเองไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปด้วยเลย เราเห็นว่าพวกตัวเร่งมีความจำเป็นในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงระดับฐานราก” (น. 223)

โรเบิร์ตและคิงใช้แนวคิดเรื่องพลังงานและการปรับทิศทางด้วยว่า ผู้ประกอบการของชุมชนคือผู้ที่เป็นตัวเร่ง และมุ่งเน้นที่ “พลังทางสังคม” ที่จำเป็นในการคิดสร้างนวัตกรรมและทำให้มันเกิดขึ้นได้จริง และเป็นผู้ที่คลี่คลาย หรือควบคุม หรือปรับทิศทางพลังนี้ รวมทั้งสงวนไว้ไม่ให้เหือดหายไป แนวคิดเรื่องผู้ประกอบการของชุมชนนี้ เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์กรณีของนิวซีแลนด์

8.1 ผู้นำในการเปลี่ยนแปลง

การเสาะหาผู้มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำในการริเริ่มปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปในปี 1988 นั้นเริ่มทำกันมาตั้งแต่ก่อนที่รัฐบาลจะตัดสินใจและพิมพ์เรื่องการเปลี่ยนแปลงเผยแพร่อย่างเป็นทางการ การแต่งตั้งบัลลาร์ดเป็นอธิบดีกรมการศึกษาจะต้องเสร็จเรียบร้อยก่อนการเผยแพร่สมุดปกขาวเรื่อง “โรงเรียนในอนาคต” และได้ประกาศการแต่งตั้งพร้อมๆ กับการตีพิมพ์เอกสารดังกล่าว คณะกรรมการการบริการแห่งรัฐต้องการผู้ที่สามารถฝ่าฟันนำการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่บรรดารัฐมนตรีกำลังตัดสินใจอยู่ไปได้ตลอดรอดฝั่ง และเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งครั้งนี้ งานดังกล่าวเป็นงานหนักมาก บัลลาร์ดเป็นเลือดใหม่ เขาจะทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ เขาถูกนำตัวเข้ามาโดยเป็นสัญญาาระยะสั้นเพื่อให้ทำหน้าที่ปิดจากระบบเดิมและเริ่มระบบใหม่ ซึ่งเป็นงานที่เสี่ยงมาก ความล้มเหลวจะทำให้ชื่อเสียงของเขาจบสิ้นและจะต้องเสียหายมาก

บัลลาร์ดเป็นผู้นำที่มีพลังเปี่ยมล้นและมุ่งมั่น เขารู้ว่าเขาต้องการอะไรและทำให้ชัดเจนกันตั้งแต่ต้นว่าหน้าที่ของเขาคือทำให้การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเข้ารูปเข้ารอยให้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และเขาจะไม่ยอมให้มีการล่าช้าแม้แต่เรื่องเดียว เขายอมรับวิถีแก้ปัญหาลำบากสำหรับปัญหาที่ยากเกินกว่าจะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ในเวลาที่เหลืออยู่ เมื่อรัฐมนตรีทั้งหลายมั่นใจว่า บัลลาร์ดรู้ว่าจะต้องทำอะไรบ้าง พวกเขาปล่อยให้บัลลาร์ดทำงานต่อไปตามลำพังเป็นส่วนใหญ่ หรือไม่ก็ทำตามที่เขาแนะนำเมื่อเกิดมีปัญหาลุกขึ้นมา ในขณะเดียวกัน บัลลาร์ดก็กันกระทรวงอื่นๆ ออกไปจากกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงการคลังและคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐ) เขาโน้มน้าวให้รัฐมนตรีต่างๆ เห็นคล้อยตามว่า ไม่มีเวลาที่จะให้มีการหารือระหว่างหน่วยราชการเช่นในกรณีปกติ ซึ่งรัฐมนตรีก็เห็นพ้องกับเขา (แต่ก็มีเรื่องที่ถูกคิดบัญชีคืนในภายหลัง ฐานที่กีดกันหน่วยงานอื่นๆ ออกไปจากกระบวนการ - ดูบทที่ 11)

8.2 การตัดสินใจที่สำคัญๆ ของบัลลาร์ด

บัลลาร์ดได้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญ 3 เรื่องเมื่อเขาเข้ามาในปี 1988 เขาตัดสินใจว่าจะมุ่งความสนใจไปที่การเปลี่ยนแปลง จึงขอให้ผู้ช่วยอธิบดีที่กำลังจะเกษียณให้ช่วยดูแลด้านบริหารต่างๆ ไปในระบบการศึกษาตามปกติ

ประการที่ 2 เขาได้ตั้ง “หน่วยนำนโยบายไปปฏิบัติ” ขึ้นมาเป็นที่งานเพื่อจัดการเรื่องการเปลี่ยนแปลง โดยมีตนเองเป็นหัวหน้าหน่วยและให้รายงานตรงมาที่ตน การจัดการที่งานนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้ช่วยอธิบดีกรมการศึกษาอีกคนหนึ่งผู้มีภูมิหลังด้านการบริหารชุมชนมานาน เขาเลือกสรรบุคคลที่ดีที่สุดมาจากทุกแห่งที่จะดึงมาได้ในกรมการศึกษา แล้วใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนและการสื่อสารอีกจำนวนหนึ่ง คนสำคัญในกลุ่มนี้เป็นคนนอกผู้มีความชำนาญเรื่องการวางแผนโครงการ เพื่อให้มาทำหน้าที่วางตารางการปฏิบัติงานทั้งหมด หน่วยงานนี้เติบโตขึ้นเมื่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคืบหน้าไป แต่บัลลาร์ดก็ยังควบคุมโดยตรงต่อไป

ในที่สุด เขาก็เข้าใจว่า การจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จได้นั้นต้องได้รับความเชี่ยวชาญและการยอมรับจากผู้นำในการศึกษาคนอื่น ๆ นอกเหนือจากวงข้าราชการ นั่นคือ ผู้นำของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย แต่พวกนี้เข้ามาเกี่ยวข้องได้ก็เพียงในฐานะ “ที่ปรึกษา” เท่านั้น ในทันทีที่รายงานเรื่อง “โรงเรียนในอนาคต” เผยแพร่ออกมา บัลลาร์ดก็จัดตั้ง “คณะทำงาน” ขึ้นถึง 20 คณะ เพื่อให้พิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเด็นตามที่ได้แถลงไว้ และให้ข้อเสนอแนะว่าควรจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรจึงจะได้ผล (การนำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาสำหรับช่วงก่อนวัยเรียนและอุดมศึกษาไปปฏิบัติก็ใช้ระบบเดียวกันนี้) บัลลาร์ดเป็นผู้กำหนดสาระและประเด็นที่ให้พิจารณา ทบทวนเอง องค์ประกอบของคณะทำงานได้รับการคัดเลือกอย่างพิถีพิถันเพื่อให้แน่ใจว่ามีครบทั้งผู้เชี่ยวชาญ ผู้นำของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ทางการศึกษา และข้าราชการ

9.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การดำเนินงานในช่วง ค.ศ.1988-89

บัลลาร์ดเป็นผู้รับผิดชอบการนำแผนการการปฏิรูปตามรายงาน “โรงเรียนในอนาคต” ไปดำเนินการ เขามีเวลาตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ.1988 จนถึงการยุบเลิกกรมการศึกษาในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ.1989 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเพียง 14 เดือน ในช่วงเวลาดังกล่าว เขายังต้องเตรียมนโยบายการปฏิรูปการศึกษาสำหรับช่วงก่อนวัยเรียนและอุดมศึกษา ซึ่งมีกำหนดจะนำไปปฏิบัติในช่วงเวลาถัดไป คือตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ.1991 จึงเห็นได้ว่า บัลลาร์ดต้องวุ่นอยู่กับทั้งเรื่องการวางนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติไปพร้อม ๆ กัน

ในช่วงนั้น ด้านการเมืองมีความวุ่นวายมาก การเลือกตั้งครั้งต่อไปกำหนดไว้ในปลายปี 1990 พรรคแรงงานได้เข้ามาเป็นรัฐบาลเมื่อปี 1987 โดยมีคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในสภา รัฐบาลชุดนี้กำลังปฏิรูประบบต่างๆ ในภาครัฐอย่างแข็งขัน และไม่มีวิหว่ารัฐบาลจะล้มเลิกหรือแปรเปลี่ยนความตั้งใจในการนี้เลย พรรคฝ่ายค้านที่สำคัญคือพรรคแห่งชาติ (National Party) ไม่คัดค้านทิศทางของการปฏิรูป แต่คอยโจมตีวิธีการปฏิรูปอย่างดุเดือด

อย่างไรก็ตาม กลับเกิดความตึงเครียดภายในขึ้นในฝ่ายรัฐบาลด้วยตนเอง คือระหว่างนักปฏิรูป “ฝ่ายขวา” กับคนอื่นๆ ที่เหลือ ฝ่ายขวานั้นมีนายดักลาส รัฐมนตรีคลังเป็นแกนนำสำคัญ และอีกฝ่ายนั้นมีนายกรัฐมนตรีลิ่งจี้รวมอยู่ด้วย ลิ่งจี้และคนอื่นๆ กำลังต้องการจะพิจารณาทบทวน “ความเจ็บปวด” เสียใหม่ ความเจ็บปวดนี้กำลังแผ่ขยายไปทั่วประเทศหลังจากการลดรายจ่ายในภาครัฐเริ่มส่งผลกระทบและจำนวนคนว่างงานสูงขึ้นมาก ความไม่ลงรอยระหว่างลิ่งจี้กับดักลาสเริ่มเปิดเผยขึ้นมาในปลายปี 1988 และยิ่งขยายตัวในปีต่อมา จนกระทั่งลิ่งจี้ต้องยอมแพ้ไปในที่สุด ในคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีการขึ้นที่ชัดเจนนักในช่วงที่มีการขัดแย้งกันนี้ และกระทรวงการคลังกลับมีอิทธิพลต่อการศึกษาน้อยกว่าที่คาด จึงเป็นการเปิดทางให้บัลลาร์ดเข้ามาควบคุมการดำเนินงานปฏิรูปได้สะดวกขึ้น

9.1 บัลลาร์ดและนายกรัฐมนตรี

บัลลาร์ดได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย) ด้วยเหตุนี้เขาจึงมีอิสระเต็มที่ที่จะทำอะไรได้ทุกอย่างเพื่อให้การปฏิรูปเข้าร่องเข้ารอย เป็นที่รับรู้กันว่า เขาอาจต้องข้ามขั้นตอนและอาจต้องทำอะไรผิดไปบ้างเพื่อให้สามารถเสร็จงานภายในกำหนดวันที่ 1 ตุลาคม 1989 ตัวบัลลาร์ดเองมั่นใจว่า นายกรัฐมนตรีลังจิงให้ความสนับสนุนเขาอย่างเต็มที่ เขาเล่าว่า ลังจิงเคยบอกเขาว่า “นั่นเป็นนโยบายของผม ผมให้คุณนำไปทำให้สำเร็จและผมจะให้ความสนับสนุนคุณ 100 เปอร์เซ็นต์เต็ม” (บัลลาร์ด 1993) ลังจิงยังไม่ยอมให้กลุ่มผลประโยชน์ใดๆ มายุ่งยากกับนโยบายหรือกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ด้วยการเข้าหาตัวเขาเองโดยตรงหรือสมาชิกรัฐสภาคนอื่นๆ ใครก็ตามที่พยายามทำเช่นนี้จะถูกสั่งให้ไปคุยกับบัลลาร์ดเอง บัลลาร์ดกล่าวถึงการสนับสนุนเต็มกำลังเช่นนี้ว่าเป็นสิ่งที่ “เสรีมาก” มันทำให้เขามีความมั่นใจที่จะดำเนินการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทำให้เขาแน่ใจได้ว่าตำแหน่งของเขาจะไม่มีใครแอบบ่อนทำลายอยู่เบื้องหลัง

ในระหว่างช่วงเวลานี้ บัลลาร์ดและลังจิงต่างทำตนเป็น “ผู้ประกอบภารภาครัฐ” (ดู Roberts & King 1996) โดยลังจิงรับบทผู้นำทางการเมือง และในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรี เขาก็สามารถทำให้มั่นใจได้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะไม่สะดุดชะงัก เพราะความมุ่งมั่นของรัฐบาลเกิดคลอนแคลนไป ส่วนบัลลาร์ดก็รับบทผู้นำในทางปฏิบัติ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

ส่วนในด้านแรงงานที่มีการจัดตั้งนั้นมีความสับสนอยู่บ้าง มีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน จนสภาพแรงงานต่างๆ ไม่สามารถเปิดแนวรบทุกด้านในเวลาเดียวกันได้ สภาพครุฑดูเหมือนจะถูกรัฐบาลข่มขู่อยู่ในช่วงสั้นๆ สภาพอื่นๆ มีความรู้สึกว่าในเวลานี้รัฐบาลดูจะไม่ไยดีต่อความคิดเห็นของสาธารณชนเลย แต่ไม่ว่าจะในกรณีใด การเปลี่ยนแปลงที่แถลงออกไปแล้วนั้นได้ปกป้องตำแหน่งและคุ้มครองผลประโยชน์ต่างๆ ไว้ให้ครุฑหมดแล้ว ดังนั้น จึงยากที่จะยุให้ครุฑรู้สึกไม่พอใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ผู้ปกครองต่างชื่นชอบกันมาก

9.2 สื่อมวลชนและการสื่อสาร

สื่อมวลชนในนิวซีแลนด์นั้นมีอิทธิพลสูง เป็นอิสระจากการควบคุมหรือการแทรกแซงของรัฐ และโดยมากมักจะต่อต้านนโยบายหรือการดำเนินงานของรัฐบาลโดยอัตโนมัติไม่ว่าพรรคใดจะอยู่ในอำนาจ รัฐบาลยอมรับว่าจะต้องทุ่มเงินซื้อช่วงเวลาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบแง่บวกของการปฏิรูป และต้องจ่ายเงินเพื่อเผยแพร่ด้วยแผ่นพับและจดหมายข่าว บัลลาร์ดเข้าใจดีตั้งแต่ต้นว่า เขามีภาระด้านการ “สื่อสาร” อันใหญ่หลวงอยู่ในมือ เขาว่าจ้างผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านหนังสือพิมพ์ และการประชาสัมพันธ์ โดยมอบความไว้วางใจให้ และมอบหมายให้ดูแลด้านการติดต่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการประชาสัมพันธ์ทางวิทยุโทรทัศน์ ออกข่าวแจกสำหรับหนังสือพิมพ์ และตอบโต้ข่าวสารด้านลบที่ปรากฏในสื่อและสิ่งพิมพ์ต่างๆ

นอกจากใช้ประโยชน์จากสื่อต่างๆ ข้างต้นเพื่อการสื่อสารแล้ว บัลลาร์ดยังเสาะหาคนจำนวนหนึ่งจากกลุ่มการศึกษาและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นต่อการเปลี่ยนแปลงและเป็นผู้สื่อสารที่ดี พวกนี้ได้รับการสนับสนุนให้เดินทางไปทั่วประเทศตามที่ที่มีการจัดประชุมประชาชน เพื่อพูดคุยให้ประชาชนฟังถึงเรื่องการปฏิรูป พวกนี้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากในการทำให้สาธารณชนยังคงทัศนคติทางบวกและให้การสนับสนุนการปฏิรูปต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองเล็กๆ และตามชนบทที่ห่างไกล

9.3 คณะทำงาน

บัลลาร์ดจัดตั้งคณะทำงานการปฏิรูปขึ้นหลายด้าน โดยมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดูแลรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อให้แนวนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จ มีผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ด้านการศึกษาที่สำคัญทุกกลุ่มอยู่ในคณะทำงานเหล่านี้ ซึ่งในบางกรณีเป็นผู้ที่กลุ่มเหล่านั้นแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของตน นอกนั้นเป็นผู้ที่บัลลาร์ดเลือกมากับมือ

วิธีการตั้งคณะทำงานนี้ได้ผลดีตรงที่สามารถแน่ใจได้ว่า นโยบายส่วนใหญ่ได้รับการตรวจสอบและพบว่าสามารถใช้งานได้จริง และได้รับการยอมรับจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานได้รับการบอกกล่าวอย่างหนักแน่นว่านโยบายเหล่านี้เป็นเรื่องที่ได้ตัดสินใจกันไปแล้ว และจะไม่มีการเปิดประเด็นอะไรกันอีก นอกจากนี้ ยังได้รับการเปิดเผยด้วยว่า งบประมาณการศึกษาที่เหลืออยู่ต้องมีการจัดสรรกันใหม่ แต่จะไม่มึงบมาเพิ่มให้ อย่างไรก็ตาม หากมีข้อเสนอที่ดีจริงๆ และเป็นเรื่องที่เหมาะสมกว่าของเดิม บัลลาร์ดและ

สิ่งที่ไม่ชัดเจนที่จะทำให้เปลี่ยนรายละเอียดที่แถลงไว้ในรายงาน “โรงเรียนในอนาคต” คณะทำงานบางคนมีข้าราชการของกรมศึกษาธิการเป็นประธาน แต่บางคนก็มีคนนอกเป็นประธาน เช่น อาจารย์ใหญ่ หรือประธานคณะกรรมการการศึกษา แต่ในเกือบทุกกรณีจะมีข้าราชการของกรมฯ เป็นเลขานุการคณะทำงาน และเป็นผู้บันทึกรายงานของคณะทำงาน

คณะทำงานของนิวซีแลนด์เหล่านี้มีพลวัตในตัวเอง นิวซีแลนด์เป็นประเทศเล็กมาก และประชาชนมักโยกย้ายที่อยู่ ดังนั้น เมื่อมีการชุมนุมบุคคลที่มีความสนใจและผลประโยชน์ในวงการการศึกษาขึ้น จึงมักพบว่าพวกเขารู้จักกันมาก่อน หรือแม้ไม่รู้จักกัน แต่ต่างรู้จักบุคคลที่สามเหมือนกัน หรือไม่ก็มีประสบการณ์ร่วมกันในบางเรื่อง ผู้ที่ได้รับเชิญมาเป็นคณะทำงานมักไม่ปฏิเสธ เพราะคิดว่าอาจจะทำอะไรให้กับผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มที่ตนเป็นตัวแทนอยู่ได้ เมื่อพวกเขาได้รับเชิญเข้ามามีส่วนร่วม ก็เท่ากับยอมตกลงรับโดยปริยายว่าจะร่วมมือกันทำงานชิ้นนี้ อีกประการก็คือ แม้ว่าสมาชิกคณะทำงานบางคนอาจมีผลประโยชน์อะไรเป็นพิเศษที่เขาต้องการเน้น แต่สมาชิกคนอื่นๆ มักไม่ยอมให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเด่นชัดเกินไป โดยมากผลที่ได้รับจากการมีคณะทำงานเช่นนี้คือ มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ลงตัว ซึ่งสมาชิกแต่ละคนในคณะทำงานได้ลงนามรับรอง จะไม่ค่อยมีรายงานของฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือการประท้วงทั้งงาน เมื่อสมาชิกได้ลงนามรับรองรายงานของตนแล้วก็เท่ากับมีแรงกดดันทางสังคมอันมหาศาลไม่让他เปลี่ยนใจหรือปฏิเสธ ไม่ยอมรับรายงานนั้นในภายหลัง

นิโคลัส บาร์ (Nicholas Barr) เขียนไว้ในเอกสารของธนาคารโลกที่ไม่ได้พิมพ์เผยแพร่ (Putting Educational Policy into Practice, Barr 1996) ซึ่งให้เห็นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้วางนโยบายกับผู้ที่จะถูกกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากนโยบายนั้น ปฏิสัมพันธ์นี้จะต้องมีความต่อเนื่อง และต้องเกิดขึ้นในช่วงที่มีการร่างนโยบายและระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ บาร์ชี้ว่า ในระยะแรกของการวางนโยบายนั้น ควรให้มีบุคคลต่อไปนี้รวมอยู่ด้วยจึงจะมีผลสำเร็จ นั่นคือ “ผู้เชี่ยวชาญในการวางนโยบาย ผู้มีทักษะทางการเมืองภาคปฏิบัติ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหาร” คณะทำงานของบัลลาร์ดเป็นตัวอย่างของปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวในการปฏิบัติจริง

9.4 สหภาพครู

ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นกลุ่มสำคัญเพียงกลุ่มเดียวที่ไม่ได้รับเชิญเข้ามาเป็นสมาชิกคณะกรรมการทุกตำแหน่ง พวกนี้มีแนวโน้มที่จะอยู่ห่างๆ และพยายามคัดค้านแต่ใช้อิทธิพลเข้ามาแทรกแซงไม่สำเร็จตามที่คาดไว้ การอยู่นอกกระบวนการไม่ได้ทำให้พวกเขาเข้มแข็งขึ้นหรือได้รับการสนับสนุนมากขึ้น ส่วนสหภาพครูประถมศึกษายอมรับว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นแน่นอน และได้เข้ามามีบทบาทสร้างสรรค์อย่างเต็มที่กำลังอยู่ในคณะกรรมการ และมีอิทธิพลสูงไม่น้อย

9.5 การกลั่นกรองอีกชั้น

ในปลายปี 1988 บัลลาร์ดแต่งตั้ง “คณะผู้ประเมินผลทางการศึกษา” ขึ้นมาเป็นองค์กรสำหรับให้คำแนะนำอีกชั้นหนึ่ง เพื่อตอบโต้ต่อข้อวิจารณ์ที่ว่า กระบวนการของคณะกรรมการทำงานเป็นเชิงเครื่องจักรเครื่องกลเกินไป คณะผู้ประเมินผลทางการศึกษานี้ประกอบด้วยนักการศึกษาคนสำคัญๆ ซึ่งได้ประชุมกันสม่ำเสมอเพื่อกลั่นกรองผลงานของคณะกรรมการ ก่อนที่รายงานของคณะกรรมการจะถูกส่งไปให้คณะกรรมการต่างๆ ในระดับคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นผู้ลงมติตัดสินใจขั้นสุดท้าย นอกจากนั้น รายงานต่างๆ ยังถูกกลั่นกรองโดยคณะกรรมการการศึกษาของกลุ่มแกนนำพรรคของรัฐบาล (Caucus Education Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่ไม่ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี แต่มีประสบการณ์หรือความสนใจและผลประโยชน์ในการศึกษา

9.6 ไม่มีการหันหลังกลับ

ในขณะเดียวกัน บัลลาร์ดผลักดันหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติอย่างเข้มข้น ในขณะที่หน่วยงานนี้เติบโตขึ้น เขาได้จัดวางโครงสร้างการบริหารขนาดเล็กให้ ซึ่งไม่เป็นทางการและขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของเขาเอง เมื่อการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนครั้งแรกสิ้นสุดลงด้วยดีในกลางปี 1989 ก็เห็นได้ชัดว่า จะชักช้าหรือกลับลำไม่ได้แล้ว (งานด้านนิติบัญญัติชิ้นแรกของต้นปี 1989 คือการออกกฎหมายเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียน) จากจุดนั้นเป็นต้นมา กรรมการศึกษาทั้งกรมและเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ต่างพุ่งความสนใจไปที่การยุบเลิกหน่วยงานของตน และเริ่มลงมือดำเนินการในรายละเอียด

ในต้นปี 1989 เห็นได้ชัดว่า ยังมีประเด็นที่ยังไม่ได้ตัดสินใจอีกมากมายในเรื่องการปฏิรูปการอุดมศึกษา และการที่จะรวมอุดมศึกษาเข้ากับกระทรวงศึกษาธิการที่จะตั้งขึ้นใหม่ ในวันที่ 1 ตุลาคม ดังนั้น ส่วนราชการของกรมการศึกษาที่เคยดูแลการอุดมศึกษา จึงยังคงอยู่เช่นเดิมไปก่อนจนกว่าจะถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 1990 แต่ข้าราชการหน่วยอื่นๆ ต้องยื่นใบสมัครงานใหม่และเริ่มต้นกระบวนการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งกันใหม่ งานใหม่ในองค์กรใหม่นั้นต้องการทักษะที่ต่างจากเดิม และองค์กรใหม่โดยทั่วไปต้องปฏิบัติตามนโยบายให้รับผู้หญิงและชาวเมารีเข้าทำงานให้มากขึ้นกว่าเดิมในทุกระดับ

ในเดือนสิงหาคม 1989 ลังจีลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากมีการขัดแย้งภายในรัฐบาลอยู่นานหลายเดือน กอฟฟ์ (Goff) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแทนลังจี หนึ่ง เป็นที่น่าสนใจว่า ในช่วงนี้ไม่มีใครพยายามกลับลำการปฏิรูปการศึกษาที่กำลังดำเนินการอยู่เลย พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาปี 1989 ได้ผ่านกระบวนการในรัฐสภาเกือบหมดแล้ว และการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ดำเนินไปไกลเกินกว่าที่ใครจะสามารถดึงกลับได้แล้ว

10.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การดำเนินงานในช่วง ค.ศ. 1989-91

10.1 กระทรวงใหม่

เมื่อถึงเที่ยงคืนของวันที่ 30 กันยายน 1989 กรมการศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาชุดต่างๆได้สิ้นสุดสภาพลง และกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน และองค์กรใหม่อื่นๆ ได้เริ่มมีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย บัลลาร์ดย้ายออกไปทำหน้าที่อื่น ดร. มาร์วิส โอโรค เข้ามารับหน้าที่ในตำแหน่งปลัดกระทรวงของกระทรวงศึกษาธิการใหม่

ดร. โอโรคได้รับการแต่งตั้งล่วงหน้ามา 2-3 เดือนแล้ว การแต่งตั้งนี้เป็นเรื่องน่าประหลาดใจอย่างยิ่ง และเป็นการบ่งชี้อีกอย่างว่าคนเก่าแก่ถูกกวาดล้างออกไปหมด ก่อนที่จะเข้ามาทำงานในหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติ ดร.โอโรคเคยดำรงตำแหน่งระดับกลางอยู่ในสำนักงานส่วนภูมิภาค แม้ว่า ดร.โอโรคจะมีอิทธิพลอยู่บ้างในเรื่องโครงสร้างและบุคลากรของกระทรวงใหม่ ตลอดจนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ แต่ก็ไม่มีอำนาจควบคุมได้อย่างเต็มที่ไม่ว่าจะในเรื่องใด โครงสร้างของกระทรวงและข้อกำหนดลักษณะงานในตำแหน่งต่างๆ นั้น ทำกันเสร็จเรียบร้อยก่อนหน้าที่ ดร.โอโรคจะเข้ามารับตำแหน่งผู้รักษาการหัวหน้าฝ่ายบริหารของกระทรวง มีเพียงคนเดียวจาก 3 ระดับสูงสุดของกรมการศึกษาที่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งสูงในกระทรวงใหม่ในรอบแรก ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งสูงๆ ในกระทรวงใหม่โดยมากเป็นคนที่เคยอยู่ในตำแหน่งระดับกลางของกรมเก่า สัดส่วนของสตรีในตำแหน่งสูง ๆ เพิ่มขึ้นมาก เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติก็เข้ามาอยู่ในกระทรวงใหม่เป็นจำนวนมาก

เป็นที่ยอมรับกันว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานไว้คอยจัดการสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อสะสางเรื่องที่ยังค้างคาอยู่จากการยุบหน่วยงานเก่า กระทรวงใหม่จึงมี “หน่วยจัดการเรื่องคั่งค้าง” สำหรับสะสางปัญหา เช่นเรื่องการเช่าอาคารสำนักงานที่ไม่ต้องการอีกต่อไป หรือยกเลิกสัญญาการรับบริการต่างๆ ที่ไม่จำเป็นแล้ว

ดร. โอโรคกับทีมงานใหม่ต้องเข้ามาดูแลด้านหลักการและเหตุผลสำหรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่กำลังดำเนินการกันอยู่ และต้องหาบทบาทใหม่ให้ตัวเองด้วย ส่วนใหญ่ของ

วาระสำหรับปี 1990-1991 ได้เตรียมไว้เป็นเค้าโครงใหญ่ๆ แล้ว เช่น จัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับสภาอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรใหม่ วางแผนและจัดตั้งระบบงบประมาณใหม่สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาและก่อนวัยเรียน อย่างไรก็ตาม ในระดับที่กว้างกว่านั้น มีความต้องการให้กระทรวงและองค์กรใหม่ทั้งหลาย รวมทั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนได้เรียนรู้ว่าบทบาทใหม่ของตนคืออะไร กระทรวงฯ ใช้นโยบาย “วางมือ” กับโรงเรียน เพื่อให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนเข้าไปรับผิดชอบในด้านต่างๆ ตามที่ควรจะทำ โดยกระทรวงฯ ไม่เข้าไปแทรกแซง

10.2 สัญญานัดค้าน

เมื่อถึงกลางปี 1990 ความเปลี่ยนแปลงต่อการปฏิรูปที่มีในช่วงแรกๆ เริ่มจางหายไป รัฐบาลต้องเพิ่มเงินอุดหนุนให้โรงเรียนเพื่อให้ได้สูตรการจัดสรรเงินช่วยเหลือที่ลงตัวและคณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะยอมรับได้ ฝ่ายผู้ปกครองก็พบว่ายังไม่สามารถส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนมีชื่อซึ่งมีเด็กเต็มแล้ว คณะกรรมการบริหารโรงเรียนก็เริ่มจะสำนึกได้ว่าบทบาทของตนเป็นงานอาสาสมัครเสียมาก ในขณะที่รัฐบาลยังคงมีอำนาจควบคุมมากมาย กลุ่มการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียนรู้สึกผิดหวังมากที่รัฐบาลไม่ยอมยกระดับอัตราเงินช่วยเหลือให้ถึงระดับที่แถลงไว้ในรายงานเรื่อง “Learning to be More” ปัญหาบางอย่างที่ยังค้างค้ำอยู่ และบัลลาร์ดจัดการแก้ไขไปเป็นการชั่วคราว บัดนี้ยิ่งกลับเป็นปัญหามากขึ้น และเริ่มมีการคัดค้านบางแง่มุมของระบบใหม่

จากปลายปี 1989 รัฐบาลต้องเผชิญกับการรณรงค์ต่อต้านจากกลุ่มมหาวิทยาลัย ซึ่งจัดเตรียมการกันมาเป็นอย่างดี โดยมีดร. ล็อกวูด สมิธ (Lockwood Smith) คอยให้การสนับสนุน ดร. ล็อกวูด สมิธ เป็นโฆษกด้านการศึกษาของพรรคฝ่ายค้าน การรณรงค์นี้เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการเปลี่ยนแปลงบางอย่างในการปฏิรูปชั้นอุดมศึกษาตามที่แถลงไว้ สิ่งที่เรียกร้องคือคำว่า “เสรีภาพทางวิชาการ” แต่โดยเนื้อแท้ก็คือการแก่งแย่งอำนาจ ต้องการจำกัดการควบคุมของรัฐบาล มีการขู่ว่า นานาชาติจะร่วมกันคว่ำบาตรมหาวิทยาลัยนิวซีแลนด์ โดยไม่มารับงานสอนในอัตราที่ว่าง เมื่อถึงกลางปี 1990 รัฐบาลประสบผลสมทางการเมืองอย่างหนัก การเลือกตั้งครั้งใหม่ใกล้เข้ามา และดร. จอห์นพีรี พาล์มเมอร์ (Geoffrey Palmer) นายกรัฐมนตรีผู้เคยเป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ได้

ตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปเพิ่มเติม มีการออกกฎหมายแก้ไขการศึกษาปี 1990 เพื่อวางพื้นฐานด้านกฎหมายให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษา แต่ถูกปรับเปลี่ยนไปจากร่างเดิมอย่างมาก ประชาชนซึ่งไม่พอใจกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและเรื่องอื่นๆ และคิดว่าได้จ่ายภาษีมากไปแล้วสำหรับเรื่องเหล่านั้น จึงพากันลงคะแนนเสียงเลือกพรรคแห่งชาติเข้ามาเป็นรัฐบาลแทน และดร. ลีอควูด สมิต ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนต่อมา

10.3 ดร. ลีอควูด สมิต ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรี

เมื่อ ดร. ลีอควูด สมิต เข้ามาเป็นรัฐมนตรี เขาอาจจะรับการปฏิรูปเสียก็ได้ แต่เขาให้ดำเนินการต่อไป เพราะเชื่อว่า การปฏิรูปของรัฐบาลชุดก่อนดำเนินมาถูกทิศทางแล้ว เพียงแต่ทำไปได้ไม่มากพอที่จะถ่ายโอนอำนาจมาให้สถาบันการศึกษาได้จริงๆ เขามีความเห็นว่าการกระทรวงใหม่และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลยังคงอำนาจการควบคุมไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป และยังไม่ได้ให้สถาบันการศึกษาต่างๆ มีเสรีภาพที่จะตัดสินใจนโยบายทั้งหลายได้เอง รัฐมนตรีคนอื่นๆ ก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ในปี 1991 เพื่อกระจายอำนาจให้สภา (ของระดับอุดมศึกษา) และคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเพิ่มเติม และเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดหลายๆ อย่างที่เกิดขึ้นในช่วงที่เร่งออกกฎหมายกันเมื่อสองปีก่อน

อย่างไรก็ดี เมื่อถึงปลายปี 1991 สถาบันและประเด็นหลักๆ ของการปฏิรูปตามที่เสนอไว้ในรายงานของปีคอต ได้รับการจัดตั้งขึ้นจนครบถ้วนและดำเนินการได้แล้ว อาทิ สถาบันการศึกษาที่มีอำนาจปกครองตนเอง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานเกี่ยวกับการศึกษาอีกจำนวนหนึ่งซึ่งรวมถึงสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office) และสำนักงานรับรองคุณภาพและมาตรฐาน (New Zealand Qualification Authority) และการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ให้แก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ตามจำนวนนักเรียน การเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบ้างแต่ไม่ได้แตะต้องประเด็นหลักแต่อย่างใด

11.0 การทบทวนและประเมินผล

11.1 ผลกระทบของการวิจารณ์เชิงวิชาการ

การเปลี่ยนแปลงการศึกษาของนิวซีแลนด์ทำให้มีแหล่งอันอุดมสำหรับการวิจารณ์เชิงวิชาการมาตั้งแต่ปี 1988 แต่การวิพากษ์วิจารณ์เหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่ได้รับความสนใจจากข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งมีสาเหตุ 3-4 ประการด้วยกัน

ประการแรกคือ ไม่ค่อยมีการเสวนากันระหว่างนักวิชาการกับข้าราชการ นักวิชาการมักไม่เข้ามาเป็นข้าราชการ และในทางกลับกัน ข้าราชการก็ไม่ค่อยได้เป็นนักวิชาการ ในทางปฏิบัตินั้น มีการติดต่อระหว่างนักวิชาการกับข้าราชการน้อยมาก นักวิชาการไม่ปรารถนาที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับความผันผวนทางการเมือง หรือเข้ามาถกเถียงกันในเรื่องนโยบาย ซึ่งต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน หรือแม้ในการวางนโยบาย ประการที่สองคือ นักวิชาการเช่นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย แสดงตัวเป็นปรปักษ์กับการปฏิรูปการศึกษาในระดับอุดมศึกษามาตั้งแต่ต้น รัฐบาลจึงไม่เชื่อถือนักวิชาการในเรื่องนี้นัก

ประการต่อมาคือ นักวิชาการไม่ค่อยได้มาสัมภาษณ์หรือซักถามผู้วางนโยบาย หรือแม้แต่ข้าราชการ ส่วนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เข้าร่วมในการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่ทราบอะไรเกี่ยวกับเอกสารทางวิชาการที่กำลังผลิตกันอยู่มากมาย และไม่เคยอดอ่านด้วย จึงไม่เคยถูกถามถึงสิ่งเหล่านั้น และประการสุดท้ายคือการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้สั่นคลอนความน่าเชื่อถือของแนวคิดและการวิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์ ซึ่งดูเหมือนเป็นพื้นฐานของปรัชญาและแนวคิดด้านการศึกษาที่นักวิชาการในมหาวิทยาลัยยึดถือกันในช่วงนั้น

นักวิชาการส่วนใหญ่ที่วิพากษ์วิจารณ์หรือประเมินผลการดำเนินงานปฏิรูปในช่วงต้นนั้น โดยมากได้ทำไปเพราะมีจุดยืนที่เป็นฝ่ายคัดค้านการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น บางคนโจมตีว่าการปฏิรูปเป็นแผนของพวกอนุรักษนิยมขวาจัดที่จะจำหน่ายกิจการการศึกษาให้เอกชน และยกเลิกบทบาทของรัฐในฐานะผู้ให้การศึกษาแก่ประชาชนเสีย บางคนมองว่าเป็นแผนรุกคืบที่จะเพิ่มอำนาจให้รัฐในการควบคุมชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่พลังความรับผิดชอบต้องถอยออกไปจากตัว คนอื่นๆ ยอมรับว่าโครงการนี้ได้รับความนิยมมากในระยะแรก แต่ทำนายไว้ว่า ในอนาคตจะประสบปัญหาอย่างมาก ส่วนในด้านธุรกิจและการจัดการนั้น แทบไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ใดๆ จากนักวิชาการเลย

11.2 การทบทวนที่เป็นทางการเกี่ยวกับหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ตามที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในบทก่อนแล้วว่า เมื่อบัลลาร์ดไม่ยอมให้คณะกรรมการการบริการแห่งรัฐและกระทรวงการคลัง เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงปี 1988-89 นั้น เขาจะถูกคิดบัญชีในภายหลัง ดังนั้น เมื่อถึงปลายปี 1989 ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานใหม่อื่นๆ ด้วยซ้ำ หน่วยงานราชการทั้งสองได้เริ่มกล่าวหาว่า การปฏิรูปจะออกนอกทิศทางไปเสียแล้ว กล่าวโดยกว้างๆ ก็คือ ทั้งสองหน่วยงานเห็นว่าองค์กรในส่วนกลาง เช่น กระทรวงศึกษาธิการนั้น มีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็น และกระบวนการของคณะทำงานเปิดโอกาสให้สามารถนำผลประโยชน์ส่วนตัวมาอยู่เหนือการปฏิรูปได้ ส่วนรัฐมนตรีต่าง ๆ เกิดความกังวลว่า การปฏิรูปไม่ได้ทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณอย่างที่เคยคาดไว้ กระทรวงการคลังได้เข้ามาตรวจสอบทบทวนเรื่องที่ยังทำไม่เสร็จตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสรุปนโยบายปี 1987

มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทบทวนในเรื่ององค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยมีอดีตปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และได้ทำงานเสร็จสิ้นในต้นปี 1990 (Lough 1990) ดร. โอโรค ยีนกรานว่าเธอจะต้องได้เป็นกรรมการคนหนึ่งในนั้นด้วย ผลที่ได้รับคือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการ และลดขนาดหน่วยงานใหม่เหล่านั้นลง

11.3 โครงการวิจัย

ตั้งแต่ปี 1991 ได้มีการดำเนินงานตามโครงการวิจัยขนาดเล็กและขนาดกลางกันหลายโครงการ ซึ่งโดยมากได้รับทุนจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่มีโครงการใหญ่ๆ สำหรับประเมินผลของการปฏิรูปการศึกษาเลย (ดู Schick 1996 ในเรื่องการทบทวนการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐของนิวซีแลนด์โดยทั่วไป) มีนักวิจัยจำนวนมากที่ได้ศึกษาในประเด็นด้านบริหาร เช่น ปริมาณงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนและของอาจารย์ใหญ่ เสถียรภาพด้านการเงินของโรงเรียน แบบแผนการรับนักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียน นักวิจัยได้รายงานไว้ตรงกันว่า อาจารย์ใหญ่และคณะกรรมการบริหารโรงเรียนไม่ต้องการกลับไปใช้ระบบเดิมก่อนปี 1989 แม้ว่าจะมีความไม่พอใจในบางด้านของระบบใหม่อยู่บ้าง การร้องเรียนที่พบบ่อยที่สุดคือ “งบประมาณไม่เพียงพอ”

ปัญหาเรื่อง “การแย่งนักเรียน” ในระหว่างโรงเรียนต่างๆ ได้รับความสนใจพอสมควร เมื่อยกเลิกข้อบังคับว่านักเรียนจะเข้าเรียนในเขตใดได้บ้างไปเสีย ผู้ปกครองจึงมีทางเลือกมากขึ้นว่าจะเลือกโรงเรียนใดให้บุตรหลาน และเกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการสมัครเข้าโรงเรียนอย่างเห็นได้ชัด มีหลักฐานจากการวิจัยว่า การเปลี่ยนแปลงในแง่นี้ (นักเรียนคือคูปอง) ทำให้โรงเรียนบางแห่งมีจำนวนนักเรียนล้นดูบลง คือโรงเรียนในเขตเมืองชั้นในและโรงเรียนในเขตชานเมืองที่ยากจน ส่วนจะลดลงเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าโรงเรียนอื่นๆ ที่อยู่แถวๆนั้นจะรับนักเรียนใหม่ได้เท่าไร ในปี 1997 รัฐบาลแถลงว่าจะเพิ่มทั้งครูและเงินช่วยเหลือให้กับบรรดาโรงเรียนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด

การคาดหวังว่าจะมีการประเมินผลอย่างเป็นทางการสำหรับการปฏิรูประบบการศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขนาดนี้ย่อมเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง ไม่มีมาตรการ “ก่อนการตรวจสอบ” (pre-test) และไม่มีการตกลงกันว่า ถ้าเกิดเป็นไปได้ มาตรการเหล่านั้นควรจะเป็นอย่างไร การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีมากเสียจนการประเมินผลที่พอจะเป็นไปได้คือการประเมินในแง่การเมือง กล่าวคือ ระบบที่ปรับเปลี่ยนไปแล้วนั้นมีความมั่นคงและสามารถทนทานต่อการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีและการเปลี่ยนรัฐบาลได้เพียงใด

12.0 การนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ : การแก้ไขปัญหา

การนำนโยบายที่ได้รับการตัดสินใจแล้วไปปฏิบัติไม่ใช่เรื่องที่ราบรื่น แม้รัฐบาลจะเอาจริงในเรื่องนี้มาก มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายตั้งแต่ตอนเริ่มต้น ทั้งปัญหาด้านการเมือง ปัญหาระหว่างหน่วยราชการต่างๆ แรกกดันจากภายนอก และปัญหาด้านการบริหาร

12.1 ปัญหาด้านการเมือง

ปัญหาด้านการเมืองนับว่าเป็นปัญหาเพียงเล็กน้อย แต่เป็นเรื่องสำคัญมาก โดยปัญหาอาจเกิดขึ้นจากการแตกแยกในรัฐบาล หรือจากการเปลี่ยนทิศทางทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนรัฐบาล ตามที่กล่าวข้างต้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเหล่านี้เกิดขึ้นในระหว่างช่วงปี 1988-91 โดยเกิดความแตกแยกในคณะรัฐมนตรีขึ้นในระหว่างปี 1988-89 มีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีในปี 1989 จากนั้นก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลและเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีในปี 1990 แต่สาระสำคัญของแนวทางการปฏิรูปยังคงเป็นอยู่เช่นเดิมตลอดช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 1989 เกิดขึ้นในจังหวะที่สายเกินไปที่จะระงับการปฏิรูปในแนวทาง “โรงเรียนในขนาด” ได้ และในปี 1990 รัฐบาลก็มุ่งเดินหน้ากับการปฏิรูปการศึกษาในระดับก่อนวัยเรียนและอุดมศึกษามากเสียจนไม่อาจยกเลิกการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนได้ เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามารับหน้าที่ในปลายปี 1990 การเปลี่ยนแปลงใหญ่ ๆ ก็เข้าที่เข้าทางกันเกือบหมดแล้ว หรือไม่ก็มีกฎหมายรองรับแล้วว่าจะต้องดำเนินการต่อไป เมื่อมองย้อนกลับไปจะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องสำคัญมากที่มีการกำหนดเวลาสำหรับการเปลี่ยนแปลงไว้ เพื่อให้ผ่านกฎหมายที่จำเป็น และให้โครงสร้างทางการบริหารใหม่สำเร็จลุล่วงหรือมีข้อผูกพันที่จะต้องเดินหน้าต่อไป ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปในปี 1990

12.2 ความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการ

ความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการกลายเป็นเรื่องสำคัญในปี 1989 เมื่อกำหนดเส้นตายวันที่ 1 ตุลาคมใกล้เข้ามา แต่ไม่มีหน่วยราชการใดที่รู้สึกมากจนพยายามจะหยุดยั้งการเปลี่ยน

แปลง กรมการศึกษาไม่มีอำนาจอะไรในช่วงนั้น และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ “ควบคุม” ก็ไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่มีนายกรัฐมนตรีซึ่งควบคุมตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ผลักดันอยู่ เมื่อถึงปลายปี 1989 หน่วยงานราชการอื่นๆ อยู่ในสถานะที่มีอิทธิพลสูงกว่ากรมการศึกษา ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาก็ใช้กันเป็นวิธีเก่าแก่ดั้งเดิม นั่นคือ แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีกรรมการจากหน่วยงานราชการต่างๆ ให้มาโต้แย้งและชี้แจงประเด็นของตนต่อหน้าประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระไม่ขึ้นกับใคร แต่ให้ดำเนินการไปโดยไม่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

12.3 กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มกดดันจากภายนอกบางกลุ่มสามารถสอดแทรกอิทธิพลของตนเข้ามาในกระบวนการที่ต้องมีคณะทำงานได้ และสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้มากจนเป็นที่พอใจของตน บางกลุ่มนำความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนมากกดดันรัฐบาล ดังจะยกตัวอย่างของแรงกดดันจากภายนอกเช่นนี้ใน 2 กรณี และวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในตัวอย่างแรก โดยปกติแล้ว การจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษนั้นเป็นเรื่อง “เผื่อกร้อน” ทางการเมืองในนิวซีแลนด์ และเกิดเรื่องเช่นนี้ขึ้นในช่วงปี 1987-91 (ถ้าโทรทัศน์นำภาพแม่ที่นำเวทนาซึ่งมีลูกพิการมาออกอากาศเผยแพร่ในช่วงเวลาที่มีคนรับชมสูง เพื่อโจมตีนักการเมือง นักการเมืองก็จะจมนมและแก้ตัวอะไรไม่ได้เลย) คณะทำงานของปีคอทได้เคยเสนอแนะว่าควรจะต้องจัดตั้งหน่วยบริการการศึกษาพิเศษ (SES) ขึ้น โดยให้มีนักจิตวิทยาเด็ก ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เช่น การแก้ไขปัญหาด้านการออกเสียง หรือการสอนคนหูหนวก ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้เคยสังกัดกรมการศึกษามาก่อน หน่วยงานนี้จะเป็นผู้ให้บริการแก่โรงเรียน แต่ปีคอทแนะนำว่า หน่วยงานนี้ควรจะต้องแข่งขันกับองค์กรอื่นๆ ที่ให้บริการคล้ายคลึงกันหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานนี้จะต้องมีขีดความสามารถพอที่จะแข่งขันได้ แต่กลุ่มผลประโยชน์ด้านการศึกษาพิเศษที่มีผู้ปกครอง นักจิตวิทยาเด็ก และครูการศึกษาพิเศษได้รวมตัวกันคัดค้านความคิดดังกล่าวอย่างแข็งขัน จนรัฐบาลต้องยอมจำนนต่อพลังอันแข็งแกร่งนี้ตั้งแต่ต้น และจัดตั้งหน่วยบริการการศึกษาพิเศษขึ้น โดยให้เป็นองค์กรที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ และสละคุณสมบัติ

ด้านความสามารถในการแข่งขันทั้งไป รัฐบาลชุดต่อๆ มาก็ได้ซื้อความสงบสุขในยุคของตน ด้วยการให้เงินเพิ่มกับโรงเรียนสำหรับจัดการศึกษาพิเศษนี้

เรื่องที่สองคือ มหาวิทยาลัย 6 แห่งได้ก่อการคัดค้านที่น่าเกรงขามขึ้น โดยเฉพาะในระหว่างปี 1989-90 และมีประสิทธิภาพมากในการระดมกำลังในระดับรองอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัย และปลุกระดมนักศึกษาเก่าของมหาวิทยาลัยซึ่งบัดนี้ได้เป็นบุคคลสำคัญในวงการธุรกิจ วงการยุติธรรม และการเมือง ผู้นำกลุ่มคณาจารย์และบุคลากรในมหาวิทยาลัยดำเนินการรณรงค์ในระดับนานาชาติอย่างได้ผลดียิ่ง ดังนั้น ในระหว่างที่มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเมื่อร่างดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือก รัฐบาลจึงได้รับกระแสกดดันอย่างมาก โดยเฉพาะต่อ กอฟฟ์ (Goff) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แรงกดดันบางอย่างก็เป็นที่เปิดเผย แต่ส่วนมากแล้วจะเป็นการกดดันกันเบื้องหลังฉาก

“สมาคม (คณาจารย์มหาวิทยาลัย) ได้เปิดฉากการรณรงค์ลือปากกัน ขนานใหญ่ โดยมีทั้งกิจกรรมในประเทศและระหว่างประเทศ และผลที่ได้รับก็คือ เมื่อร่าง กฎหมายถูกส่งกลับมาที่รัฐสภา มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 103 หน้า และยังมี ภาคผนวกแก้ไขตามมาอีกหลายฉบับ ตัวกฎหมายที่ออกมาโดยเป็นผลจากการนี้ จึงเป็นสิ่งที่คณาจารย์และบุคลากรในมหาวิทยาลัยเห็นว่า ดีขึ้นกว่าของเดิมมาก” (Crozier 1994)

การต่อต้านซึ่งนำโดยมหาวิทยาลัยนี้อยู่ในระดับสูงมาก จนรัฐบาลสามารถตอบโต้ได้เพียงอย่างเดียว คือด้วยวิถีทางการเมือง โดยรัฐมนตรีต้องยอมจำนน

12.4 ปัญหาด้านการบริหาร

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ปัญหาส่วนใหญ่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหาด้านบริหารซึ่งเกิดขึ้นในตอนที่บัลลาร์ดเป็นผู้นำ (ถึงวันที่ 1 ตุลาคม 1989) นั้น ได้รับการแก้ไขในเวลาอันรวดเร็ว เพราะบัลลาร์ดมีโครงสร้างสายงานบังคับบัญชาเรียบร้อยแล้ว โดยมีตัวเขาเองเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด บัลลาร์ดยอมรับตั้งแต่ต้นแล้วว่า จะต้องเกิดความผิด

พลาดขึ้นแน่นอน เพราะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในกระบวนการที่เร่งด่วนขนาดนี้ ทั้งเขาและลั้งจึงไม่ได้หวังว่ากระบวนการจะต้องสมบูรณ์แบบ หน่วยนโยบายไปปฏิบัติประชุมกันทุกอาทิตย์ โดยมีบัลลาร์ดเป็นประธาน เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนบัลลาร์ดก็เข้าพบลั้งถึงทุกอาทิตย์เช่นกัน การตัดสินใจมักเกิดขึ้นในระหว่างการประชุมเหล่านี้ บัลลาร์ดจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าเรื่องใดสมควรจะส่งต่อไปให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง มีตัวอย่างอยู่ 2 กรณีที่จะชี้ให้เห็นปัญหาใหญ่ที่มีเนื้อแท้เป็นปัญหาด้านการบริหาร แต่การแก้ไขกลับต้องอาศัยการแทรกแซงทางการเมืองเข้าช่วย

สิ่งสำคัญที่ทำให้ประชาชนยอมสนับสนุนการปฏิรูปตามที่กำหนดไว้ในรายงาน “โรงเรียนในอนาคต” คือ การทำให้ประชาชนเชื่อว่าโรงเรียนทุกแห่งจะได้รับเงินมากพอที่จะสามารถทำสิ่งต่างๆ ได้เอง เช่น การดูแลรักษาอาคารสถานที่ การซื้ออุปกรณ์สำหรับห้องเรียน การจัดหาไฟฟ้า เครื่องทำความอบอุ่น เงินเดือนลูกจ้างฝ่ายต่างๆ ของโรงเรียนที่ไม่ใช่ครู และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ซึ่งปกติคณะกรรมการการศึกษาหรือกรมการศึกษาเป็นผู้ดูแลให้ตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา คณะกรรมการการศึกษาได้จัดสรรเงินงบประมาณให้โรงเรียนด้วยวิธีการที่หลากหลาย จึงเป็นการยากมากที่จะติดตามนำเงินเหล่านี้มารวมกัน และจัดสรรกันเสียใหม่ในอัตราส่วนที่สมเหตุสมผลสำหรับแต่ละโรงเรียน มีการจ้างบริษัททนายมาดูโรงเรียนบางแห่งซึ่งจัดให้เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยให้นำจำนวนงบประมาณที่เสนอจะจ่ายให้แก่โรงเรียน มาเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่แต่ละโรงเรียนเสนอขึ้นมาตามที่โรงเรียนเห็นว่าจำเป็น แต่น่าเสียดายว่า นักบัญชีไม่ได้รับคำสั่งให้เปรียบเทียบงบประมาณที่เสนอจะจ่ายให้โรงเรียน กับจำนวนเงินที่โรงเรียนได้รับจริงในปีก่อน แทนที่จะเป็นเพียง “รายการที่โรงเรียนต้องการจะได้” ไม่น่าประหลาดใจเลยที่ได้ผลออกมาว่า โรงเรียนต้องการได้รับเงินมากกว่าที่เขาเสนอมาให้ เรื่องนี้ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมาก บัลลาร์ดเองไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มงบประมาณให้เกินกว่ายอดเงินงบประมาณรวมที่ได้รับอนุมัติมาแล้ว ความวุ่นวายค่อยสงบลงหลังจากบัลลาร์ดนำกลุ่มอาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนสำคัญๆ เข้ามาช่วยวางแผนและหาสูตรการจัดสรรเงินให้โรงเรียน และเมื่อรัฐบาลยินยอมขยายระดับอัตราค่าจ้างให้เงินงบประมาณ

อีกปัญหาหนึ่งคือ การจัดทำโครงการเงินกู้สำหรับนักศึกษาเพื่อใช้จ่ายในการเรียนในชั้นอุดมศึกษา เรื่องนี้เป็นปัญหาด้านบริหารน้อยกว่าเรื่องแรก สิ่งที่รัฐบาลต้องการคือ ให้

ธนาคารต่างๆ มาร่วมทุนกันและเป็นผู้ดำเนินโครงการนี้เองโดยเป็นเชิงพาณิชย์ แต่การเจรจากับธนาคารหลายระลอกไม่เกิดผลอะไรเลย ธนาคารไม่ยอมให้นักศึกษากู้เงินโดยไม่ต้องคำนึงถึงความน่าเชื่อถือทางการเงินของนักศึกษาแต่ละคน ยิ่งไปกว่านั้น นักศึกษายังจะย้ายบัญชีส่วนตัวของตนออกจากธนาคารใดๆ ก็ตามที่ยอมร่วมโครงการดังกล่าว บรรดารัฐมนตรีจึงจำใจยอมจัดทำโครงการของรัฐเองเพื่อให้นักศึกษากู้ยืมเงิน โดยกำหนดให้จ่ายเงินคืนด้วยวิธีหักผ่านระบบจัดเก็บภาษี ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับจำนวนรายได้ที่แต่ละคนจะมีให้เรียกเก็บภาษีด้วย

ในขณะที่เส้นตายในวันที่ 1 ตุลาคม 1989 ใกล้เข้ามา มีแนวโน้มว่าปัญหาทั้งหลายที่ยังค้างค้ำอยู่จะถูกละทิ้งไปแก้ไขกันในระบบใหม่ต่อไป แต่ได้คิดวิธีจัดการชั่วคราวเพื่อให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณแบบเก่าในระบบใหม่ได้ โอรุคได้รับมรดกปัญหาเหล่านี้มาสะสมมากมาย ในขณะที่เธอเองก็ต้องพยายามจัดตั้งองค์กรใหม่ แม้กระทรวงศึกษาธิการจะจัดตั้งเสร็จแล้ว แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ยังมีต่อไปอีกกระยะหนึ่ง และเป็นที่รู้จักกันในสมญาว่า “หลุมดำ”

13.0 การดำเนินการเปลี่ยนแปลงขั้นต่อไปในช่วงค.ศ. 1991-97

หลังจากช่วงซุลมุนวุ่นวายในระหว่างปี 1987-90 ผู้คนอาจคิดว่าระบบการศึกษาของนิวซีแลนด์คงจะเริ่มลงตัวเรียบร้อยจากต้นปี 1991 แต่กลับปรากฏว่า เกิดมีคลื่นความเปลี่ยนแปลงระลอกสองเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1991-94 โดยมีเหตุผลสำคัญ 4 ประการคือ สมิท ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนใหม่มาเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ การปฏิรูปตามแผนงานและวาระของคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐและกระทรวงการคลัง ยังไม่แล้วเสร็จ หัวหน้าฝ่ายบริหารรุ่นใหม่ทั้งหลายในองค์กรการศึกษามีแนวคิดใหม่ในการปฏิรูป และกลุ่มผู้ที่ต้องการระงับการปฏิรูปที่ทำไปแล้วในช่วงแรก หรือต้องการให้กลับไปใช้ระบบเดิม กำลังมีพลังกล้าแข็งขึ้น

13.1 วาระแผนงานการเปลี่ยนแปลงของลือคูด สมิท

ดังที่ได้กล่าวในบทก่อนแล้วว่า สมิทเข้ารับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีแบบนักทำกิจกรรม และมีความเชื่อว่าควรจะต้องให้รัฐบาลกลางถอนตัวจากการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เขาโจมตีสหภาพครูตรงๆ ในเรื่องที่ว่าจ่ายงบประมาณให้กับคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อเป็นเงินเดือนครู (การจ่ายเงินเดือนครูมาเป็นก้อนใหญ่) เขาเสนอแนวคิดเรื่อง “เกณฑ์กำหนดคุณภาพแห่งชาติ” อย่างแข็งขัน เขาเห็นว่า การปฏิรูปที่ทำไปแล้ว ไม่เกี่ยวอะไรเลยกับการทำให้ผลการศึกษานักเรียนดีขึ้น จึงริเริ่มการปฏิรูปหลักสูตรแห่งชาติ เขามีความคิดที่ชัดเจนที่จะทำลายเครื่องกีดขวางระหว่างสถาบันการศึกษาชนิดต่างๆ และระดับต่างๆ กับคุณภาพการศึกษาที่ได้รับจากสถาบันเหล่านั้น (การศึกษาที่ไม่มีกำแพงกัน) ประกอบกับการจัดวิธีการฝึกงานสำหรับนักศึกษาอาชีวศึกษาตามกฎหมายใหม่ (กฎหมายการฝึกงานอุตสาหกรรมปี 1992) ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณหลายประการ ทำให้วาระแผนงานของเขาตลอดช่วง 2-3 ปีต่อมามุ่งเน้นที่ความคิดเหล่านี้เป็นหลัก ส่วนโอรูคูนันท์ถือว่า ภาระหน้าที่ของเธอคือช่วยสมิทจัดทำนโยบาย และหาทางให้นโยบายเหล่านั้นได้รับอนุมัติและนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

โรเบิร์ตและคิง (Roberts & King) เขียนไว้ว่า สมัชชาโอรุคนั้นก็เป็นผู้ประกอบการภาครัฐ” เช่นเดียวกับดั่งจี้และบัลลาร์ด และคู่นี้ก็ได้แสดงความเป็นผู้นำอย่างเข้มแข็ง คึกคักเช่นเดียวกัน แต่พลังกำลังของทั้งคู่ถูกนำไปใช้กับการทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นระบบ รวมทั้งริเริ่มการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ จากความคิดของตนเองด้วย

13.2 กระทรวงการคลังและคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐ

กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐมีภารกิจที่ยังไม่เสร็จสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษา กระทรวงการคลังนั้นได้แสดงความคิดเห็นไว้ใน “รายงานสรุปสำหรับรัฐบาลที่จะเข้ารับหน้าที่ในปี 1990” (Treasury 1990) ให้เหตุผลที่จะให้นักศึกษาระดับอุดมศึกษาจ่ายค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้นอีกมาก ส่วนคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐสนใจในด้านการบริหารสถาบันอุดมศึกษามากกว่า เช่น ลดอิทธิพลของสหภาพครู เพิ่มคุณภาพในการบริหารของรัฐโดยทั่วไป จากการผลักดันของหน่วยงานทั้งสอง ทำให้ต้องมีการทบทวนประเด็นต่างๆ ในเรื่องการอุดมศึกษานี้ อีกหลายครั้งในช่วงเวลาดังกล่าว รวมทั้งการทบทวนเรื่องวิธีการจัดการทรัพย์สินของโรงเรียนด้วย ในบรรดาการทบทวนซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 1991 นี้ มีอยู่สองประเด็นที่เกือบจะชะงักไปโดยสิ้นเชิงในปี 1996 นั่นคือ การเรียกเก็บเงินค่า “ต้นทุน” จากสถาบันต่างๆ ในระดับอุดมศึกษา และเรื่องการจัดการทรัพย์สินของโรงเรียนให้เป็นเชิงพาณิชย์

ระหว่างปลายปี 1989 ถึงกลางปี 1990 ผู้บริหารระดับหัวหน้าของหน่วยงานการศึกษาที่สำคัญทั้งหลายต่างเข้ารับหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้นจนครบ ต่างมุ่งหวังจะได้ก่อตั้งองค์กรใหม่ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เช่น โอรุค ที่กระทรวงศึกษาธิการ มอริส จิอันนอตติ (Maurice Gianotti) ที่สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office) เดวิด ฮูด (David Hood) ที่สำนักงานรับรองคุณภาพและมาตรฐาน (New Zealand Qualifications Authority) ทุกคนมุ่งทำงานเพื่อสร้างชื่อให้ตนเองและก่อตั้งหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งสามคน รวมทั้ง ดร.จูดิธ ไอท์เคน (Dr. Judith Aitken) ผู้มารับงานแทนจิอันนอตติในเวลาต่อมา ต่างยึดมั่นในแนวทางการปฏิรูปของรัฐบาล ในช่วงเวลานี้ แต่ละองค์กรจึงถูกปรับโครงสร้างมากกว่าหนึ่งครั้ง เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารพยายามหาหนทางที่ดีที่สุดที่จะสนองความประสงค์ของรัฐบาล

13.3 การคัดค้านการปฏิรูปในก้าวต่อไป

ในขณะเดียวกัน กระแสคัดค้านการเปลี่ยนแปลงในก้าวต่อไปก็เข้มข้นขึ้นทุกที ในการเลือกตั้งปี 1993 แม้พรรคแห่งชาติได้คะแนนเสียงข้างมาก แต่ไม่มากเท่าครั้งก่อน รัฐบาลจึงต้องระวังมากขึ้นในการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ และเริ่มกลั่นกรองความคิดและข้อเสนอแนะของรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ไม่ใช่เรื่องบังเอิญเลยที่โครงสร้างใหม่ของ “คณะกรรมการในคณะรัฐมนตรี” (Cabinet Committee) จะเกิดขึ้นในช่วงนี้ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการการฝึกอบรมทางด้านการศึกษาและการจ้างงาน สมิธพบว่า การให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับความคิดใหม่ๆ ในแนวนโยบายนั้น นับวันจะยากขึ้นทุกที ถ้าหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีคลัง นาย บิล เบิร์ช (Bill Birch) และรัฐมนตรีแรงงาน นายไวท์ ครีช (Wyatt Creech) กับเหล่าข้าราชการระดับสูงของกระทรวงทั้งสอง มาก่อน ดังนั้น หลังปี 1993 แม้ว่าสมิธจะยังมีความคิดอีกมากมายที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านกฎหมาย แต่เขาไม่สามารถผลักดันให้นำร่างกฎหมายแก้ไขปรับปรุงการศึกษา มาให้รัฐสภาพิจารณาได้

พรรคแรงงานซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้เริ่มปฏิเสธหลายๆ อย่างที่ตนเป็นผู้ดำเนินการไปเองเมื่อครั้งเป็นรัฐบาลในช่วงปี 1984-1990 พรรคการเมืองใหม่ๆ ที่ไม่เห็นด้วยที่จะดำเนินการปฏิรูปต่อไป หรือต้องการยกเลิกสิ่งที่ทำไปแล้ว เริ่มได้รับเสียงสนับสนุนมากขึ้น สถานะทางการเงินของรัฐบาลดีขึ้นมากนับจากปี 1992 เป็นต้นมา จนมีแรงกดดันให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินมากขึ้น สหภาพครูต้องการให้ยกเลิกการจ่ายเงินเดือนครูในแบบจ่ายเป็นก้อนใหญ่มาให้ และได้ต่อสู้กับรัฐบาลในเรื่องนี้ในระหว่างปี 1994-96 จนได้ชัยชนะในที่สุด จากปี 1995 เป็นต้นมา รัฐบาลยังต้องระมัดระวังมากขึ้นในการดำเนินการใดๆ เช่น การเลือกครีชมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแทนสมิธในต้นปี 1996 เพราะครีชเป็นผู้ที่ได้ชื่อว่าเก่งในด้านการเจรจาและประนีประนอม

การคัดค้านแผนการของรัฐบาลมีมากที่สุดในเรื่องการอุดมศึกษา ผู้ปกครองและนักศึกษา (ซึ่งหลายคนสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้แล้ว) ไม่พอใจที่รัฐบาลเพิ่มค่าเล่าเรียน แม้ว่าการให้จ่ายค่าเล่าเรียนจะทำให้สามารถรับนักศึกษาได้มากขึ้นก็ตาม การตัดสินใจในเรื่องที่จะส่งผลกระทบระยะยาวถูกเก็บไว้จนหลังการเลือกตั้งในปี 1993 ในปี 1994 หลัง

จากตั้งคณะกรรมการพิจารณาทบทวนและได้รายงานมาอีกฉบับหนึ่ง รัฐบาลจึงจัดการเรื่องค่าเล่าเรียนของระดับอุดมศึกษาให้เป็นที่ยุติเรียบร้อย - หรือรัฐบาลคิดว่าเรียบร้อย - ไปจนถึงปี 1999 (Todd 1994) อย่างไรก็ตาม ในเดือนกุมภาพันธ์ 1997 ก็มีการแถลงว่าจะต้องให้กลุ่มข้าราชการพิจารณาทบทวนเรื่องนี้กันใหม่อีกรอบ

เรื่องการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียนมีการรณรงค์กันอย่างมากในระหว่างปี 1995-96 เพื่อให้รัฐบาลเพิ่มจำนวนเงินสนับสนุน และทำได้สำเร็จ และยังมีต่อต้านข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายเพิ่มขึ้นด้วย ส่วนกลุ่มผลประโยชน์สำหรับการศึกษาพิเศษก็ดำเนินการรณรงค์จนได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มขึ้น

เมื่อถึงต้นปี 1997 การปฏิรูปการศึกษาในนิวซีแลนด์ก็เสร็จสิ้นลง รัฐบาลผสมชุดใหม่ซึ่งมีเสียงข้างมากน้อยกว่าเดิมได้เข้ามารับหน้าที่ บุคคลที่เคยมีบทบาทสำคัญในช่วงที่มีการปรับเปลี่ยนกันซุลมุนนั้นต่างก็แยกย้ายกันไป ที่เป็นนักการเมือง เช่น มาร์แชล, ดักลาส, ลิงจี และ พาล์มเมอร์ต่างเลิกเล่นการเมือง ไม่ว่าจะออฟท์หรือ สมิท ก็ไม่ได้มายุ่งเกี่ยวกับการศึกษาอีกต่อไป บัลลาร์ด ยังคงเป็นผู้นำแต่อยู่ที่ส่วนราชการอื่น และไม่ได้กลับมายุ่งเกี่ยวกับการศึกษาอีกเลยนับตั้งแต่ปี 1989 ส่วนโอโรค, จิอันนอตติ และฮูด ออกจากราชการแล้ว แต่ไอท์เคนยังคงอยู่เป็นผู้นำที่สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาที่มงานในหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติบางคนยังอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยอื่นๆ และยังมีคนต้นความคิดอยู่ในคณะกรรมการและกระทรวงการคลังอยู่บ้าง

14.0 ประเด็นที่ยังค้างค้ำ

แม้ว่าการปฏิรูประบบการศึกษาของนิวซีแลนด์นับได้ว่าทำได้รวดเร็วและครอบคลุมทุกด้าน แต่ก็ยังมีอีกหลายประเด็นที่ยังแก้ปัญหาไม่ได้หรือไม่เป็นที่ยอมรับ เรื่องที่ยังค้างค้ำแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ ตลาดแรงงานครู ระดับของเงินสนับสนุน และแหล่งการควบคุมและรับผิดชอบ

14.1 ตลาดแรงงานครู

ตลาดแรงงานครูเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีการแตะต้องตลอดขบวนการปฏิรูป ครูที่บรรจุนิวส่วนมากก็ยังคงได้มาจากวิทยาลัยครูเดิมๆ ที่ผลิตครูมาตั้งแต่ก่อนปี 1987 การจ้างครูในท้องถิ่นก็ยังคงกระทำโดยหน่วยงานที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ยังคงใช้สัญญาจ้างงานที่ส่วนกลางเจรจาต่อรองกันไว้แล้ว และจ้างได้ตามอัตรากำลังที่ส่วนกลางกำหนดไว้ (โปรดสังเกตว่า ขณะที่มีการปฏิรูปนั้น อำนาจการจ้างครูประถมศึกษาเปลี่ยนมือจากคณะกรรมการการศึกษาในภูมิภาค มาเป็นให้แต่ละโรงเรียนดำเนินการเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดิม ส่วนการจ้างครูมัธยมศึกษา นั้นดำเนินการโดยโรงเรียนมาตั้งแต่ต้น) ครูได้รับเงินเดือนจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่กระทรวงฯ ไม่มีอำนาจที่จะ “จัดจ้างและไล่ออก” อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน โรงเรียนส่วนมากยังคงปฏิเสธทางเลือกที่ให้โรงเรียนรับเงินก้อนใหญ่ไปจัดการวางแผนเองว่า จะต้องการครูระดับใดจำนวนเท่าใด คณะกรรมการบริหารโรงเรียนส่วนมากพอใจกับระบบการจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้ครูปลอดภัยจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากภายนอกได้ดี ไม่ว่าจะจากระดับท้องถิ่นหรือจากส่วนกลาง

ไม่เพียงแต่ตลาดแรงงานครูไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ จากการปฏิรูปการศึกษา แต่ยังเป็นสิ่งที่ไร้ระเบียบกฎเกณฑ์อยู่ท่ามกลางการปฏิรูปตลาดแรงงานโดยทั่วๆ ไปอีกด้วย สหภาพครูแห่งชาติยังคงถือสัญญาสำหรับครูทั้งหมดไว้ และยังคงเจรจาโดยตรงกับรัฐบาลกลางเช่นเดิม แต่ข้าราชการหน่วยอื่นๆ ไม่เป็นเช่นนี้แล้ว เรื่องนี้เกิดขึ้นเพราะว่า รัฐบาลเป็นผู้ซื้อแรงงานครูที่สำคัญอยู่เพียงผู้เดียวเช่นเดิม (ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องซื้อ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาภาคบังคับได้) และเป็นเพราะโรงเรียนแต่ละแห่ง ในฐานะที่เป็นนายจ้างหน่วย

เดียนั้น เล็กเกินกว่าที่จะไปต่อรองเจรจากับกลุ่มแรงงานที่มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็งให้ได้ผล
ได้ สถานการณ์เช่นนี้ไม่ใช่สิ่งที่รัฐบาลชอบ แต่จนบัดนี้รัฐบาลก็ยังมองไม่เห็นทางออก
คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (ผู้ปกครอง) ก็แสดงท่าทีชัดเจนว่า พวกเขาไม่ต้องการมารับ
ผิดชอบเจรจาต่อรองเรื่องเงินเดือนกับครูในสังกัดของตน

14.2 ระดับของเงินสนับสนุน

การปฏิรูปการศึกษาในระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษาได้รับบุคลากรและเงิน
สนับสนุนโดยเฉลี่ยรายหัวในระดับที่ไม่แตกต่างจากก่อนหน้าปี 1987 เท่าใดนัก แม้จะมีการ
จัดสรรกันใหม่มาพอสมควร มีการขัดแย้งกันในประเด็นที่ว่าระดับของเงินสนับสนุนได้ปรับ
เปลี่ยนตามอัตราเงินเฟ้อหรือไม่ แต่รัฐบาลไม่ได้แถลงนโยบายที่เจตนาจะลดระดับอัตรา
การให้เงินสนับสนุน

แต่ในระดับอุดมศึกษาไม่ได้เป็นเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา
รัฐบาลเรียกเก็บค่าเล่าเรียนจากนักศึกษาสูงขึ้น และค่าเล่าเรียนนี้ก็พุ่งสูงขึ้นทุกปี รัฐบาลมี
นโยบายที่ชัดเจนที่จะลดอัตราเงินสนับสนุนที่ให้แก่การอุดมศึกษาให้เหลือเพียงเฉลี่ยร้อยละ
75 ของค่าเล่าเรียน แม้ว่ารัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านยอมรับว่าเป็นความจำเป็นทางการเงิน
จริงๆ แต่ก็เห็นได้ชัดว่าประชาชนไม่ยอมรับเลย แม้ว่าจะมีโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาให้นัก
ศึกษาแล้วก็ตาม รัฐบาลชุดต่อไปในอนาคตจะต้องคอยทบทวนและจัดการปัญหานี้ต่อไป
โดยต้องให้มีความสมดุลระหว่างจำนวนเงินที่ต้องการอันเนื่องมาจากปริมาณผู้ต้องการเข้า
ศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น กับความจำเป็นที่ต้องกำหนดงบประมาณให้แน่นอนว่าจะ
แบ่งสรรเงินของผู้เสียภาษีมาให้จุดนี้ได้เท่าใด ยิ่งเวลาผ่านไปก็ยิ่งเป็นไปได้น้อยลงที่จะพบ
โครงการเงินกู้สำหรับนักศึกษาเก็บได้

14.3 แหล่งการควบคุมและรับผิดชอบ

เมื่อตั้งคณะกรรมการปีคอกท ในปี 1987 นั้น เขาทำไปเพราะต้องการย้ายแหล่งการ
ควบคุมและรับผิดชอบออกไปจากส่วนกลาง ในทำนองเดียวกับเมื่อชุมชนไม่พอใจที่มีการควบ
คุมจากส่วนกลางมากเกินไปในอดีต รัฐบาลก็เริ่มไม่แน่ใจที่ยอมให้ไม่มีการควบคุมจากส่วน
กลาง ในกรณีที่ตั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นตัดสินใจในบางเรื่องไปอย่างไม่ชาญฉลาดนัก การ
ตัดสินใจที่วุ่นวายนี้แบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านนโยบาย ด้านการบริหาร และด้านการเงิน

คณะกรรมการบริหารโรงเรียน และสภาการศึกษาต่างๆ ในระดับอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดนโยบายสำหรับองค์กรของตน และในบางกรณี ซึ่งมีน้อยมากก็มีข้อเสนอสงสัยว่าคณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะมีความสามารถเพียงพอจะดำเนินการของตนได้หรือไม่ แต่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงได้อย่างจำกัดมาก

เมื่อมีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นครั้งแรกนั้น มีข้อวิตกกังวลกันว่าคณะกรรมการฯ อาจถูกกลุ่มผู้ปกครองที่อาจแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ ตามปัจจัยด้านวัฒนธรรมและศาสนาเข้ามา “ครอบงำ” แต่สิ่งที่หวั่นเกรงกันก็มิได้เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะแสดงว่าประชากรของนิวซีแลนด์สามารถประสมกลมกลืนกันดีเป็นอย่างดี และยังคงแสดงว่า ประชาชนไม่ต้องการให้โรงเรียนกลายเป็นเวทีของความแตกต่างอีกแห่ง

ในบางครั้ง คณะกรรมการบริหารโรงเรียนก็ได้วางนโยบายที่ไม่เข้ากับโรงเรียนอื่นๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือค่อยๆ สะสมปัญหาจนกลายเป็นประเด็นที่แผ่กว้างไปทั่วระบบ เช่น โรงเรียนที่มีแนวโน้มว่าจะมีนักเรียนล้นเกินเพราะเป็นโรงเรียนยอดนิยม อาจจำกัดจำนวนนักเรียนที่จะรับ โดยไม่สนใจว่าเด็กที่เข้าไม่ได้จะไปสมัครเรียนที่อื่นได้อย่างไร หรือโรงเรียนที่พักรักษาเด็ก หรือไล่เด็กออกก็ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการศึกษาอย่างอื่นให้เป็นที่ทางเลือกสำหรับเด็ก ก่อนที่จะถูกพักรงเรียนหรือไล่เด็ก

สาเหตุของความไม่สงบในสถานศึกษาโดยมากมาจากเรื่องเดียว คือ ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ใหญ่กับคณะกรรมการบริหารโรงเรียนหรือสภาการศึกษาต่างๆ เกิดขาดสะบั้นลงไป ความสัมพันธ์ที่ขาดสะบั้นไปแล้วจะกลายเป็นปัญหาด้านการจ้างงานในเวลาไม่นาน เพราะอาจารย์ใหญ่ก็คือลูกจ้างของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนหรือสภาฯ นั่นเอง ปัญหาเหล่านี้อาจเป็นเรื่องที่เปิดเผยและเป็นปากเสียงกัน และอาจต้องใช้เวลาหลายเดือนหรือเป็นปีกกว่าจะแก้ไขได้ ชุมชนท้องถิ่นก็จะคาดหวังให้ “รัฐบาล” เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหา แต่รัฐบาลมีอำนาจน้อยมากที่จะทำเช่นนั้นได้

ในเรื่องการเงินนั้น โรงเรียนแทบทั้งหมดได้จัดการไปด้วยดี แต่รัฐบาลต้องเข้าไปช่วยวิทยาลัยเทคนิคเล็กๆ แห่งหนึ่งกับโรงเรียนบางแห่งให้พ้นความยุ่งยากทางการเงิน รวมทั้งมีกรณีที่เป็นกรคิดโกงเงินจนต้องฟ้องร้องต่อศาลอยู่บ้าง

การเปลี่ยนแปลงทางการเงินที่สำคัญที่สุดคือเรื่องที่ไม่ค่อยมีคนจำได้แล้วในเวลานี้ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องอิงกับการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ เลย นั่นคือ การให้แต่

โรงเรียนได้รับงบประมาณไปบริหารเอง**ทั้งหมด** โดยมีสิทธิ์ที่จะใช้จ่ายงบประมาณก่อนนั้นได้เต็มที่ แทนที่จะให้มาเป็นวงเงินที่ประกอบด้วยงบย่อยๆ (ซึ่งแต่ละงบจะเอาไปใช้ปะปนกันไม่ได้) ปัจจุบันโรงเรียนจึงมีแรงจูงใจที่จะประหยัดในด้านการบริหารและสาธารณูปโภค เพราะรู้ว่าสามารถสะสมเงินจากการประหยัดไปใช้ในโครงการใหญ่กว่าได้ หรือเอาไปซื้ออุปกรณ์ประกอบการสอนหรือห้องสมุดได้ ในอดีตไม่มีแรงจูงใจเช่นนี้ เพราะโรงเรียนไม่ได้รับอนุญาตให้นำเงินจากงบหนึ่งไปใช้ในอีกงบหนึ่ง

แม้ว่าจะมีปัญหาและความยุ่งยากเกิดขึ้นจากการให้ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมในประเด็นข้างต้นอยู่บ้าง แต่รัฐบาลก็ไม่ปรารถนาจะกลับไปใช้การควบคุมที่รวมศูนย์อำนาจในสวนกลางเช่นเดิม ชุมชนก็ไม่ต้องการเช่นนั้น แต่สิ่งที่ยุคนยังแสวงหาอยู่ก็คือ วิธีทางที่เป็นที่ยอมรับกันได้ว่าจะตัดสินใจให้มีการแทรกแซงจากสวนกลางได้เมื่อใดบ้าง และการแทรกแซงนั้นจะเป็นในรูปใด

14.4 ผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก

รายงานของคณะทำงานไม่ใช่เรื่องการเรียนรู้อันตรงนักเรียนโดยตรง และไม่ได้มุ่งไปที่ครู (นอกจากอาจารย์ใหญ่ของโรงเรียน) แม้ผู้ปกครองนิวซีแลนด์ต้องการเข้ามาบริหารโรงเรียนในท้องถิ่นของตน แต่ยินดีจะยกเรื่องหลักสูตรและวิธีการสอนให้เป็นเรื่องของครูเช่นเดิม ในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ก็ไม่มีใครคาดหวังให้การปฏิรูปการศึกษานำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่อผลการเรียนของเด็กโดยตรง และไม่มีมาตรการอะไรที่จะวัดได้ว่าผลการเรียนพัฒนาขึ้นหรือยัง แต่มีความคาดหวังอยู่ว่า การที่ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองมากขึ้นควรจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ตอบสนองความต้องการได้ดีขึ้น และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งควรจะเป็นการปูพื้นฐานให้สามารถพัฒนาเงื่อนไขต่างๆ ที่จะช่วยเอื้อให้พัฒนาผลการเรียนได้ต่อไป ในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปการบริหารอาจจะเป็นเงื่อนไขแรกที่จำเป็นต้องมีก่อนที่จะพัฒนาผลการเรียนของเด็กได้

มีประเด็นที่ยังแก้ไขไม่ได้อยู่เรื่องหนึ่งที่โดดเด่นมาก คือ การปฏิรูปการศึกษาช่วยพัฒนาผลการเรียนของเด็กได้จริงหรือไม่ ถ้าถือว่าการเปลี่ยนแปลงในระบบไม่อาจเป็นการทดลองที่ควบคุมได้ เรื่องนี้ก็จะเป็นเรื่องที่ไม่อาจตอบได้อย่างถ่องแท้ อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้มีแง่คิดอยู่ 2-3 ประการ

ประการแรกคือ การเรียนรู้ของเด็กในปัจจุบันต่างจากเมื่อก่อนหน้าปี 1987 มาก เนื่องจากหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว อันเป็นผลมาจากการดำเนินงานของสมิธ ในช่วงค.ศ. 1991-95 นอกจากนี้ ในปัจจุบันนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถเรียนหลักสูตรการฝึกงานอุตสาหกรรมได้ทั้งในและนอกโรงเรียน ซึ่งเป็นทางเลือกที่เพิ่งมีหลังปี 1987

เมื่อปล่อยให้ให้การตัดสินใจเป็นอำนาจของโรงเรียนเองก็มีแนวโน้มว่า โรงเรียนจะสามารถตอบสนองต่อเรื่องการจัดหาอุปกรณ์ตามหลักสูตร หรือเพิ่มทักษะให้ครูบางคนได้รวดเร็วกว่าในอดีต ในแง่นี้ เงื่อนไขและสภาวะที่การเรียนรู้เกิดขึ้นก็อาจพัฒนาต่อไป เมื่อเร็วๆ นี้มีงานวิจัยออกมาชิ้นหนึ่ง (Wylie 1997) ว่า อาจารย์ใหญ่ส่วนมากคิดว่าการปฏิรูปส่งผลกระทบต่อทางบวกต่อการศึกษา รวมทั้งการเรียนรู้ของเด็กด้วย “การที่โรงเรียนบริหารเองทำให้เกิดพลังและเป้าความสนใจใหม่ ๆ ขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษา แต่ไม่มีหลักฐานว่าเด็กทุกคนได้รับผลดีอย่างเท่าเทียมกัน” ผู้ปกครองร้อยละ 82 พอใจกับผลการศึกษาของบุตรหลานตน ซึ่งเป็นอัตราที่ใกล้เคียงกับผลการสำรวจเมื่อปี 1991

มีหลักฐานว่าเมื่อผู้ปกครองสามารถเลือกโรงเรียนให้บุตรหลานได้มากขึ้น ก็เป็นการแบ่งชั้นทางสังคมให้โรงเรียนมากขึ้นด้วย ผู้ปกครองที่ให้ลูกเข้าเรียนในโรงเรียนที่ตนเลือกไว้ได้ จะเชื่อว่าลูกตนมีโอกาสสูงสุดในการเรียนแล้ว และมีงานวิจัยที่ชี้ว่า เด็กที่เรียนในโรงเรียนที่ไม่ค่อยมีชื่อเสียงนั้นได้รับการศึกษาด้อยกว่าที่ควร

ถ้าจะถามว่า การที่ผลการเรียนของเด็กดีขึ้น เป็นผลมาจากการปฏิรูปทางด้านบริหารหรือไม่นั้น เราไม่อาจตอบคำถามนี้ได้อย่างมั่นใจ แต่จากสมมุติฐานที่มีเหตุผลก็พอจะตอบได้ว่า “ใช่” สำหรับนักเรียนบางคน แต่สำหรับนักเรียนอีกหลายคนนั้น “ไม่มีผลต่างกันมาก” และ “ยิ่งแย่งลง” สำหรับบางคน ปัจจุบันผู้ปกครองสามารถมีอิทธิพลต่อการศึกษาของบุตรหลานได้มากกว่าที่เคยเป็นเมื่อ 10 ปีที่แล้ว รัฐควรจะจำกัดอิทธิพลดังกล่าวหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเลือกโรงเรียนที่อาจไม่ได้ตามที่ผู้ปกครองต้องการ แต่อาจเป็นผลดีต่อเด็กอื่นๆ แต่เมื่อให้ผู้ปกครองมีสิทธิเลือกมากอย่างที่เป็นอยู่ในนิวซีแลนด์ในปัจจุบันเสียแล้ว ก็คงจะเป็นไปไม่ได้แล้วที่รัฐบาลชุดต่อไป ในอนาคตจะเพิกถอนสิทธิเหล่านั้น

15.0 บทเรียนจากประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ในช่วงปี 1987-97

เป็นไปได้ที่จะหยิบยกประสบการณ์ของประเทศหนึ่งขึ้นมาถ่ายทอดให้อีกประเทศไปโดยไม่ต้องปรับเปลี่ยนอะไรเลย แต่อาจมีบทเรียนที่สามารถดึงออกมาได้ และใช้เป็นเครื่องชี้แนะให้ประเทศอื่นๆ บทเรียนดังกล่าวจัดไว้เป็นกลุ่ม คือ เนื้อหา ผู้นำ และการจัดการในการปฏิรูป

15.1 เนื้อหา

การปฏิรูปการศึกษาในช่วงค.ศ.1987-91 เป็นที่ยอมรับได้ง่ายขึ้น เมื่อแวดวงอื่นๆ ก็มีวิสัยทัศน์ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปด้วยเหมือนกัน เช่นในวงการธุรกิจ และในภาคราชการ จึงจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงในด้านการศึกษาก็ได้รับความเชื่อถือได้ง่ายขึ้นถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงเกิดขึ้นในวงการอื่นๆ ในประเทศในเวลาเดียวกัน นอกจากนั้น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการตอบสนองของวิกฤตการณ์นั้น ทำให้ผู้คนยอมรับการปฏิรูปการศึกษาได้ง่ายขึ้น

การปฏิรูปที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมักจะเริ่มต้นได้ดีและรวดเร็ว
การเสนอให้มีการปฏิรูปการศึกษาในนิวซีแลนด์ได้รับความสนับสนุนจากประชาชนอย่างล้นหลาม เพราะให้ผู้ปกครองมีส่วนในการบริหารโรงเรียน ความคิดนี้เป็นประเด็นที่ได้รับความนิยมต่อมาอีกหลายปี และทำให้มั่นใจได้ว่า มีเสียงสนับสนุนจากชุมชนอย่างกว้างขวางในขั้นแรกๆ ของการปฏิรูป รวมทั้งได้รับความสนับสนุนจากทุกพรรคการเมืองด้วย เมื่อได้รับการสนับสนุนในเรื่อง “การจัดการในห้องถิ่น” แล้ว ก็หมายความว่า ประเด็นอื่นๆ ในการปฏิรูปก็จะพลอยได้รับการสนับสนุนไปด้วย ทั้งที่ถ้าหากเสนอเรื่องเหล่านั้นขึ้นมาลอยๆ ก็อาจไม่ได้รับการสนับสนุนก็ได้

การเปลี่ยนแปลงใดๆ จะต้องสอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับอยู่
การปฏิรูปของนิวซีแลนด์ไม่อาจเกิดขึ้นได้ตามที่เป็นอยู่ ถ้าไม่มีระบบราชการที่มีความชำนาญการ หรือธนาคารที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์แล้ว หรือระบบโทรศัพท์ที่ไว้วางใจได้ หรือถนนดีๆ ในท้องถิ่นหรือบริษัทเอกชนที่สามารถรับช่วงดำเนินการบางอย่างที่คณะกรรมการการศึกษาเคยทำอยู่ สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นสามารถพิจารณารับผิดชอบดูแลกิจการของตนเองได้

ก็เพราะสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ที่จำเป็นจากที่มีอยู่ในท้องถิ่นได้ การปฏิรูปจึงต้องสอดคล้องกับส่วนอื่นๆ ระบบเศรษฐกิจที่มีให้บริการอยู่จึงจะสามารถดำเนินการได้ผล (Barr 1996)²

15.2 ภาวะผู้นำ

ผู้นำทางการเมืองที่เอาจริงเอาจังเสมอต้นเสมอปลายมีความสำคัญมาก ในระหว่างปี 1984 ถึง 1987 มีกลุ่มรัฐมนตรีที่มีอำนาจสูงคอยผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการ และจากปี 1987-89 การปฏิรูปการศึกษาก็มีนายกรัฐมนตรีลงมาเป็นหัวหน้า หอก บัลลาร์ดมีอิสระในการดำเนินงานเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในช่วงปี 1988-89 ก็เพราะเขาทราบดีว่า เขาได้รับการสนับสนุนจากล่างอย่างเต็มที่ และในฐานะที่ลงมาเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยก็ยิ่งเป็นการปกป้องบัลลาร์ดได้มากขึ้น และทำให้แน่ใจได้ว่า บัลลาร์ดจะไม่ถูกโจมตีโดยผ่านมาทางรัฐมนตรีคนอื่นๆ หลังปี 1993 สมมติพบว่าการเปลี่ยนแปลงทำให้สำเร็จได้ยากขึ้นกว่าเดิมมาก เพื่อนร่วมงานในคณะรัฐบาลไม่มีความกระตือรือร้นเท่าใดนักที่จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบการศึกษาต่อไป และเขาต้องดิ้นรนมากเพื่อให้ได้ความสนับสนุนจากบรรดารัฐมนตรีในคณะรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ๆ คงต้องการอะไรนอกเหนือจากการได้รับความสนับสนุนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

“ถ้าเดวิด ลงงังไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และยืนอยู่เบื้องหลังการปฏิรูปเช่นนี้ ผมไม่คิดว่าการปฏิรูปจะไปได้ตลอดรอดฝั่ง” (Ballard 1993) ... “นโยบายที่วางไว้ดี ความตั้งใจจริงทางการเมือง และขีดความสามารถขององค์กร ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับความสำเร็จ หากขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไป การปฏิรูปจะล้มเหลว (มิใช่ ‘อาจ’ ล้มเหลว แต่ ‘จะ’ ล้มเหลว)” (Barr 1996)

² บาร์ (Barr) ระบุว่า “ขีดความสามารถขององค์กร” (institutional capacity) เป็นขาที่สำคัญขาหนึ่งใน “สามขา” (tripod) ของเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผล

ให้มีกฎหมายรองรับการเปลี่ยนแปลง ถ้าการเปลี่ยนแปลงได้ผ่านกระบวนการทางกฎหมายแล้ว ย่อมแสดงว่า รัฐบาลมีความจริงจังกกับการปฏิรูปแน่นอน

รัฐมนตรีต้องมีความเชื่อมั่นในตัวข้าราชการในสังกัดของตน **ว่าจะสามารถดำเนินการอย่างเข้มแข็ง** **เอาจริงเอาจัง** **และสม่ำเสมอ** **และมีความเป็นผู้นำที่ดี** เรื่องนี้หมายความว่า รัฐมนตรีอาจจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นการส่วนตัวในการแต่งตั้ง “ผู้ที่จะเป็นคณนายนโยบายไปปฏิบัติ” รัฐมนตรีต้องอาศัยข้าราชการในการให้คำแนะนำและนำการตัดสินใจของรัฐมนตรีไปปฏิบัติ รัฐมนตรีทราบดีว่าข้าราชการสามารถแรงงานหรือตะถ่วงงานหรือสิ่งที่รัฐมนตรีต้องการให้กระทำ ยิ่งการเปลี่ยนแปลงมีขนาดใหญ่และมีความขัดแย้งมากเท่าใด ก็ยิ่งสำคัญที่ผู้นำทางการเมืองจะต้องสามารถไว้วางใจอย่างเต็มที่ต่อข้าราชการหรือที่ปรึกษาของตนซึ่งกำลังดำเนินงานในรายละเอียดให้

ในช่วงที่บัลลาร์ดเข้ามาดำเนินการ เป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะยุติบทบาทของคณะกรรมการการบริการแห่งรัฐและกระทรวงการคลัง บัลลาร์ดได้รับการสนับสนุนจากลัทธิ และเขาไม่ต้องการอะไรอย่างอื่นอีกทราบเท่าที่ลัทธิยังเป็นนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อลัทธิลาออกอย่างกะทันหัน กฎเกณฑ์ก็เปลี่ยนไป ในโลกอุดมคตินั้น ข้าราชการสำคัญๆ จากหน่วยงานที่ควบคุม วางแผน และการเงิน ควรมีความเห็นลงรอยกับหน่วยงานด้านนโยบาย เพื่อให้ตัวนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้มแข็งขึ้น

หาผู้นำทัศนะมวลชน (opinion leaders) มาช่วยสนับสนุนการปฏิรูป ต้องมีการโน้มน้าวให้ผู้อื่นที่อยู่นอกรัฐบาลและวงราชการ เห็นคุณค่าของการปฏิรูป และจำเป็นต้องหาคนที่สามารถมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชนมาเยือนอยู่ข้างรัฐบาล ในคณะทำงานของปีคอกท มีผู้นำด้านธุรกิจอยู่ด้วย นักการศึกษาที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับนับถือมีความสำคัญมากเมื่อมีการเดินทางทั่วประเทศเพื่อช่วยชี้แจงให้อาจารย์ใหญ่และผู้ปกครองเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษา แต่ในการปฏิรูประบบอุดมศึกษา รัฐบาลไม่สามารถหาผู้นำทัศนะมวลชนที่ประชาชนเชื่อถือได้เพียงพอที่จะให้มาช่วยสนับสนุนและสู้กับการต่อต้านจากมหาวิทยาลัย แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากกลุ่มวิทยาลัยเทคนิค

การใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชน บัลลาร์ดมีงบประมาณสำหรับการประชาสัมพันธ์ และได้จ้างผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ไว้คนหนึ่ง เขาเลือกใช้สื่อที่เหมาะสมกับประเทศนิวซีแลนด์ รวมทั้งโฆษณาทางวิทยุ โทรทัศน์ และสิ่งตีพิมพ์ ลังจี้และบัลลาร์ดรู้ว่าเขาจะต้องสื่อสารโดยตรงกับประชาชนวัยผู้ใหญ่ในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มผู้ปกครอง เพื่อให้มวลชนเห็นด้วยและให้การสนับสนุนการปฏิรูป ในนิวซีแลนด์นั้น การเลือกจ่ายเงินกับรายการโฆษณาทางโทรทัศน์ที่จัดทำดีๆ จะมีความสำคัญมาก แต่สมิธ กับโอรุกค์ไม่มีความสามารถที่จะซื้อเวลาโฆษณาทางโทรทัศน์สำหรับการปฏิรูปส่วนใหญ่ได้ และต้องคอยต่อสู้อยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงด้านบวกของการปฏิรูปให้ได้

15.3 การจัดการในการปฏิรูป

เปลี่ยนอย่างรวดเร็ว - ให้เร็วกว่าที่จะทำแบบสบายๆ รัฐบาลนิวซีแลนด์มีนโยบายที่จริงจังจะให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การคัดค้านเริ่มก่อตัวหรือถูกจัดตั้งได้ยากขึ้น แต่จะมีมนุษยธรรมต่อผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงได้มากกว่า บัลลาร์ดมีอำนาจเต็มที่ที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้สำเร็จภายในเวลาอันจำกัดที่ได้ตกลงไว้ และเขาก็ทำได้ตามนั้น การรักษาตารางเวลาการปฏิรูปตามที่ตกลงไว้ นั้น เป็นหลักฐานอย่างดีว่ารัฐบาลมีความจริงจังกับการปฏิรูป และจะไม่ทิ้งไปกลางคัน ดังที่ประสบการณ์ของนิวซีแลนด์หลังปี 1990 แสดงให้เห็นว่าโครงการการปฏิรูปที่ยังต้องดำเนินไปอีกนานกว่าที่ผ่านมาแล้วนั้น จะยังดำเนินต่อไป และคงแทบเป็นไปไม่ได้ที่จะเลิกล้มไป สมิธกับโอรุกค์ฝ่าฟันกันมาตลอดหกปีในระหว่าง ค.ศ.1991-96 ลังจี้นั้นมีอำนาจทางการเมืองและบัลลาร์ดได้รับการสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เพื่อผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงสำเร็จได้ในเวลา 14 เดือน

แต่งตั้งผู้ดำเนินการการเปลี่ยนแปลงที่มีความชำนาญการ โดยให้เขามีอำนาจที่จะปฏิบัติการได้ด้วย บัลลาร์ดมาสวมบทบาทนี้โดยเข้ามารับภาระหน้าที่พิเศษ คือ “จัดการ” ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย บัลลาร์ดมีประสบการณ์มาทางด้านงานวิจัย ทำธุรกิจใหญ่ๆ และทำงานในหน่วยราชการที่ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยอื่น แต่เขาไม่ได้เป็นข้าราชการ และไม่สนใจจะมาเป็นผู้นำในหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ เมื่อภารกิจเสร็จสิ้นเขาก็พร้อมจะไปที่อื่นต่อ จึงไม่มีใครครหาได้ว่า เขาจัดแจงสิ่งต่างๆ เอาไว้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

ทำให้ผู้ร่วมงานเต็มใจร่วมมือ ถ้าผู้ร่วมงานจะต้องตงงานหรือเปลี่ยนงาน อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูป พวกเขาอาจ “ก่อวินาศกรรม” การเปลี่ยนแปลงนั้นเสีย เพื่อเป็นการป้องกันตนเอง ผู้นำในการปฏิรูปจึงต้องคิดหาระบบที่จะป้องกันการงานของพวกเขา หรือช่วยให้ช่วงเปลี่ยนงานผ่านไปโดยเดือร้อนน้อยลง ในการปฏิรูปของนิวซีแลนด์ พวกผู้ร่วมงานรู้ว่ากลุ่มของเขาจะมีโอกาสเข้าทำงานในระบบใหม่ก่อนคนนอก แต่ว่ากฎระเบียบเก่าในเรื่องลำดับอาวุโสจะใช้ไม่ได้อีกต่อไป คนที่ไม่ได้รับเลือกเข้าทำงานก็จะได้เงินชดเชย บัลลาร์ดทำงานหนักเพื่อให้ข้าราชการระดับสูงของกรมการศึกษายอมรับนับถือและให้ความสนับสนุนเขา เพราะบัลลาร์ดทราบดีว่า มีแต่พวกนี้เท่านั้นที่มีความชำนาญการและรู้รายละเอียดดีพอที่จะช่วยให้ระบบเก่ายังดำเนินงานต่อไปได้ ในขณะที่กำลังก่อตั้งระบบใหม่ขึ้น และเพื่อให้แน่ใจว่าระบบใหม่ได้ครอบคลุมทุกด้านที่จำเป็นแล้ว

แต่งตั้งคนใหม่ที่มีพลังและความคิดใหม่ ๆ แม้ว่ากรมการศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาจะมีโอกาสเข้าทำงานในหน่วยงานใหม่ก่อน แต่ตำแหน่งใหม่ ๆ เป็นสิ่งที่แปลกแยกโดยสิ้นเชิงสำหรับคนเก่าแก่ ผู้ที่มีหน้าที่รับคนเข้าทำงานจึงได้ใช้โอกาสนี้กวาดคนที่เคยเป็นผู้บริหารระดับสูงออกไปเกือบทั้งหมด แล้วมาแสวงหาคนที่คิดว่ามีความกระตือรือร้นต่อการปฏิรูป และผู้ที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสใหม่นี้ได้อย่างเต็มที่

เตรียมตัวอัดฉีดงบประมาณเพิ่ม การปฏิรูปจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากขึ้นหากเลิกให้เงินกับกลุ่มที่เคยได้รับอยู่เป็นประจำ การปฏิรูปในอุดมคติแต่เป็นไปไม่ได้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงที่ไม่มีใครต้องสูญเสีย และมีแต่คนได้ประโยชน์มากกว่าเดิม แต่ในความเป็นจริงนั้น การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่จะมีผู้ “สูญเสีย” ซึ่งยอมจะคัดค้านสิ่งที่ทำให้ตนเสียประโยชน์ รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้เตรียมอัดฉีดเงินเพิ่มในช่วงหลังของการปฏิรูป เพื่อจัดการแก้ไขสิ่งที่ไม่คาดคิดซึ่งเพิ่งจะค้นพบกันในช่วงท้ายของกระบวนการ และหยอดน้ำหวานให้บางคนที่ต้องกินยาขมเมื่อถูกกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลง

จัดการกับกลุ่มพลังกดดัน - เจรจา หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วย หรือโดดเดี่ยวพวกเขาเสีย กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มพลังกดดันที่สำคัญบางกลุ่มถูกนำมารวมในกระบวนการการปฏิรูปด้วย และกลายเป็นผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อย่างเปิดเผย (เช่น กลุ่มผู้ปกครอง อาจารย์ใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษา และระดับผู้นำในวิทยาลัยสารพัดช่าง) รัฐบาลสามารถใช้ท่าทีเข้มแข็งในการเจรจาต่อรองข้อเสนอกับกลุ่มเหล่านี้ได้ แต่ก็

พร้อมที่จะเปลี่ยนแผนการถ้าจำเป็นและจะช่วยให้ได้ผลดีขึ้น ส่วนสหภาพครูมัธยมศึกษาแยกตัวไม่เข้าร่วมด้วย จึงเป็นการโดดเดี่ยวตัวเอง แต่รัฐบาลไม่เคยตอบโต้การต่อต้านจากมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ และยังประเมินพลังความสามารถของมหาวิทยาลัยในการมีอิทธิพลต่อทัศนคติของประชาชนไว้ต่ำเกินไปอีกด้วย

ยอมให้เกิดความผิดพลาดได้ จะต้องยอมรับว่าความผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นได้ แต่อย่ายอมให้ความผิดพลาดนั้นมาทำให้แผนการโดยรวมต้องเสียหายไป หรือเป็นอุปสรรคทำให้ดำเนินการต่อตามตารางเวลาที่วางไว้ไม่ได้ นักการเมืองและหัวหน้าฝ่ายบริหารควรให้ผู้ร่วมงานของตนทราบว่าอาจจะมีความผิดพลาดบางอย่างเกิดขึ้นได้ ความผิดพลาดไม่ใช่เรื่องที่ไม่คาดคิด แต่สิ่งสำคัญก็คือ ต้องสังเกตเห็นความผิดพลาดนั้นโดยเร็วที่สุด รายงานให้ทราบทันที และดำเนินการแก้ไข ต้องให้ผู้ร่วมงานการปฏิรูปได้รับทราบว่า ถ้าพวกเขาทำผิดโดยไม่ได้ตั้งใจ เขาจะไม่ถูกตำหนิหรือถูกไล่ออก

ต้องเตรียมการจัดการสำหรับช่วงเลิกระบบเก่า ช่วงเปลี่ยนผ่าน และช่วงเริ่มระบบใหม่ กระบวนการการปฏิรูปย่อมต้องเห็นจุดสิ้นสุดของวิถีทางแบบเก่า และจุดเริ่มต้นของวิถีทางแบบใหม่ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนหรือกำหนดวันเลิกใช้ระบบเก่า นิวซีแลนด์พบว่า เมื่อถึงเวลาเปลี่ยนระบบก็ยังคงมีเรื่องค้างคาอยู่อีกมากมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่จะมาเป็น “หน่วยสะสางปัญหาค้างค้ำ” เพื่อช่วยจัดการกับประเด็นต่างๆ ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ ในขณะที่กำหนดวันเปลี่ยนระบบใกล้เข้ามาก็ยังพบเห็นเรื่องที่ยังไม่เสร็จสิ้นมากขึ้นเรื่อยๆ แต่นิวซีแลนด์ ไม่ยอมให้เรื่องเหล่านี้มาทำให้กำหนดวันเปลี่ยนแปลงต้องล่าช้าออกไป และในท้ายที่สุดก็ควรได้ฉลองระบบใหม่ในขณะที่มันเริ่มต้นขึ้น ด้วยวิธีที่ทำให้รู้กันว่าเป็นโอกาสและเรื่องพิเศษ

16.0 บทสรุป

จุดแข็งที่สุดของประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ก็คือ มันมิใช่เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้เฉพาะในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น และเป็นสิ่งที่ไม่ขึ้นอยู่กับความมั่งคั่ง หรือภูมิศาสตร์ หรือต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ แต่เป็นเรื่องที่ “อกาลิโก” ใช้ได้ทุกกาล และไม่ต้องใช้เงินมากมาย บทเรียนที่ได้รับคือ “การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้” ถ้าหากมีวิสัยทัศน์ มีผู้นำและความตั้งใจจริงทางการเมือง มีทักษะและพลังของคนในชาติเอง ก็ย่อมเป็นไปได้ที่จะทำให้ระบบการศึกษาเปลี่ยนแปลงภายในกรอบเวลาที่กำหนดไว้พอควรได้

ภาคผนวก 1

สาระและประเด็นที่ให้พิจารณาบททวน

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาบททวนการบริหารการศึกษาได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ.1987 คณะทำงานชุดนี้ต้องรายงานโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการบริการแห่งรัฐ ส่วนสาระและประเด็นที่ให้พิจารณาบททวนมีดังนี้

“สาระและประเด็นที่ให้คณะทำงานเฉพาะกิจพิจารณาบททวน มีดังนี้

- หน้าที่ของสำนักงานใหญ่ กรมการศึกษา โดยมีเจตนารมณ์ที่จะพิจารณาหน้าที่เหล่านั้น ให้ชัดเจนขึ้นกว่าเดิม และจะได้มอบหมายความรับผิดชอบให้กว้างไกลที่สุดเท่าที่จะปฏิบัติได้
- งานของสภาวิทยาลัยโพลีเทคนิค สภาวิทยาลัยชุมชน สภาวิทยาลัยครู คณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา และคณะกรรมการโรงเรียน โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเพิ่มอำนาจและความรับผิดชอบให้
- บทบาทของกรมการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการการศึกษาอย่างอื่น ๆ
- การเปลี่ยนแปลงขอบเขตขององค์กรด้านการศึกษาสำหรับมวลชน โดยพิจารณาถึงบทบาทในอนาคตของคณะกรรมการการศึกษา หน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา และสำนักงานส่วนภูมิภาคของกรมการศึกษา
- ประเด็นอื่นๆ ที่สมควรนำมาพิจารณา

คณะทำงานจะพยายามดำเนินการให้แน่ใจว่า ระบบและโครงสร้างทั้งหลายที่เสนอแนะขึ้นมา นั้น จะมีความยืดหยุ่น และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเรื่องความต้องการด้านการศึกษาของชุมชน และวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

ในเรื่องต่างๆ ที่เสนอแนะมานั้น คณะทำงานจะชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่จะต้องลงทุน และประโยชน์หรือกำไรที่ได้รับจากการนั้นๆ รวมทั้งจะต้องเสนอแนะเนื้อหาและช่วงเวลาสำหรับจัดการเรื่องต่างๆ ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใหม่

คณะทำงานจะต้องมีข้อเสนอแนะที่จะช่วยประกันได้ว่า ระบบใหม่ต่างๆ ในการบริหารการศึกษาที่เสนอกันขึ้นมา นั้นมีประสิทธิภาพจริง”

บรรณานุกรมและเอกสารอ้างอิง

Ballard, Russ (1993) unpublished remarks.

Barr, Nicolas (1996) *Putting Educational Policy into Practice (draft)*. Office of the Senior Vice-President and Chief Economist : World Bank.

Barrington, J (1991) *Report to the Ministry of Education. OECD : Education Evaluation and Reform Strategies*. Wellington : Ministry of Education.

Boston, J (1991) 'The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand' in J Boston, J Martin, J Pallot, and P Walsh (eds) *Reshaping the State : New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Wellington : Oxford, pp. 1-26.

Codd, JA (1993) 'Equity and Choice : the Paradox of New Zealand Educational Reform' in *Curriculum Studies* Vol 1, No 1, pp. 75-90.

Crozier, Rob (1994) 'Foreword : Learning for Life-When Will They Ever Learn?' in *Access* 13(1).

Dale, Roger (1994) 'The State and Education' in Sharp, A(ed) *Leap into the Dark : The Changing Role of the State in New Zealand Since 1984*, pp. 68-86. Auckland :AUP.

Dixon, Keith, David Coy and Greg Tower (1995) 'Perceptions and experiences of annual report preparers' in *Higher Education* 29 : pp. 287-306.

Gordon, L (1995) 'Controlling Education : Agency Theory and The Reformation of New Zealand's Schools' in *Educational Policy* Vol 9 No 1, pp. 54-74.

Hawke, Gary (1988) *Report of the Working Group on Post Compulsory Education and Training*. Wellington : Department of Education.

Jesson, Bruce (1989) *Fragments of Labor*. Auckland : Penguin.

- Kelsey, J (1995) *The New Zealand Experiment : A World Model for Structural Adjustment?* Auckland : AUP.
- Kingdom, John W (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston : Little Brown and Company.
- Lange, D (1988) *Tomorrow's Schools : The Reform of Education Administration in New Zealand*. Wellington : Government Printer.
- Lange, D (1988) *Before Five : Early Childhood Care and Education in New Zealand*. Wellington : Department of Education.
- Lange, D (1989) *Learning for Life Two : Policy Decisions*. Wellington : Government Printer.
- Lough, N (1990) *Today's Schools : A Review of the Education Reform Implementation Process*. Wellington : Ministry of Education.
- McQueen, H (1991) *The Ninth Floor*. Auckland : Penguin.
- Marshall, Hon Russell (1993) 'The Clem Hill Memorial Lecture' in *Delta* 47. pp-9.
- Meade, Anne (1988) *Education to be More : Report of the Early Childhood Care and Education Working Group*. Wellington : Department of Education.
- Meade, Anne (1990) *Women and Children Gain a Foot in the Door*. Paper Presented at the Second Research into Educational Policy Conference, Wellington, 30-31 August 1990.
- Middleton, S, J Codd and A Jones (eds) (1990) *New Zealand Education Policy Today : Critical Perspectives*. Wellington : Allen and Unwin and Port Nicholson Press.
- Ministry of Education (1993) *The New Zealand Curriculum Framework*. Wellington : Learning Media.
- Ministry of Education (1993) *Three Years On : The New Zealand Education Reforms 1989-92*. Wellington : Learning Media.

- Ministry of Education (1994) *Education for the 21st Century*. Wellington : Learning Media.
- Ministry of Education (1995) *Changing Directions Roles and Responsibilities in Education*. Wellington : Ministry of Education.
- Mitchell, D (1993) *Hear Our Voices : Final Monitoring Report of Monitoring Today's Schools*. Hamilton : University of Waikato.
- Nash, R (1989) "Tomorrow's Schools' : state power and parent participation' in *NZJES* Vol 24, No 2, pp.113-38.
- Nash, R (1993) *Succeeding Generations : Family Resources and Access to Education in New Zealand*. Auckland : Oxford.
- Peters, Michael C, John Freeman-Moir and Michael A Peters (1994) 'The Corporatisation of New Zealand Universities' in *Access*, Vol 13, No 1.
- Phillips, D (1993) 'Curriculum Development in New Zealand' in *Educational Review* Vol 45, No 2, pp. 155-164.
- Picot, Brian (chair of the Task Force to Review Educational Administration) (1988) *Administering for Excellence :Effective Administration in Education*. Wellington : The Task Force.
- Rae, K (1991) 'Te Ao Huruhuri - Tomorrow's Schools : Administrative Change and Consequences for Educational Administration and Supervision' in Ribbins, P, PR Glatter, T Simkins and Watson (eds) *Developing Educational Leaders*, pp. 40-56. Harlow : Longman.
- Roberts, Nancy C and Paula J King (1996) *Transforming Public Policy : Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Schick, Allen (1996) *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington : State Services Commission and The Treasury.

- Thrupp, M (1995) 'Poor Performers or Just Plain Poor? Assumptions in the Neo-Liberal Account of School Failure' in *Waikato Journal of Education* 1, pp. 45-60.
- Treasury, The (1987) *Government Management : Brief to the Incoming Government, Vol II. Education Issues*. Wellington : The Treasury.
- Wylie, C (1994) *Self-Managing Schools in New Zealand : The Fifth Year*. Wellington : NZCER.
- Wylie, C (1995) 'Contrary Currents : The Application of the Public Sector Reform Framework in Education' in *NZJER*, Vol 30, No 2, pp. 149-164.
- Wylie, C (1987) *Self-Managing Schools Seven Years On*. Wellington : NZCER.

เกี่ยวกับผู้เขียน

ปัจจุบัน ไลอัล แพร์ริส (Lyall Perris) เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล อาศัยอยู่ในเมือง โอ๊คแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ แพร์ริสทำงานกับกระทรวงศึกษาธิการของนิวซีแลนด์มา 16 ปี โดยมีตำแหน่งสุดท้ายเป็นผู้รักษาการปลัดกระทรวงศึกษาธิการในระหว่างปี 1995-1996 ก่อนจะเข้ารับราชการ ที่กระทรวงศึกษาธิการ แพร์ริสเคยเป็นอาจารย์ในระดับมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา โดยศึกษามาทางด้านฟิสิกส์ ปรัชญา และคณิตศาสตร์ และได้วุฒิปัตริ ระดับปริญญาโทในด้านการศึกษาและบริหารรัฐกิจอีกด้วย

ที่ปรึกษา	ดร.รุ่ง แก้วแดง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นางศรีน้อย โภวาทอง ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดร.สิริพร บุญญานันต์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ผู้แปล	นางสาวภัทธนันท์ พัฒนิยะ
บรรณาธิการ	นางสุรางค์ โพธิ์พุกษาวงศ์
ผู้จัดพิมพ์ต้นฉบับ	นางสาวภัทธนันท์ พัฒนิยะ
ผู้ประสานงาน	นายวิรัช ตาแก้ว นางสาวจิรศรี อนวัชกุล นางสาววิภัสรินทร์ ประพันธ์ศิริ
จัดพิมพ์เผยแพร่	สำนักพัฒนาระบบการศึกษาและวางแผนมหภาค สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ถ.สุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร 6687123 ต่อ 2431, 2433 โทรสาร 2432787 E - mail : onec@onec.go.th Web Site : http://www.onec.go.th