

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

12 ก.ค. 2548

ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์
และคณะ

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

๒๒๗๐๘๗๑

คำนำ

รายงานการวิจัย "การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา" ฉบับนี้ เป็นการวิจัยเอกสารที่มุ่งหาคำตอบเกี่ยวกับความหมาย มิติ รูปแบบ ของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา กรณีตัวอย่างการกระจายอำนาจในต่างประเทศ ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาขยาย และรูปแบบของการกระจายอำนาจ

งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดในเรื่องเวลา และอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องเสนอข้อมูลตามสภาพที่เป็นจริง ณ วันที่เขียนรายงานวิจัยในเรื่องนั้น ๆ แต่ก็มีข้อมูลหลายอย่างที่เป็นประโยชน์ยิ่ง โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้จาก DAI, ERIC, internet และการวิจัยต่าง ๆ

ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่กรุณาให้การสนับสนุนงานวิจัยนี้ ขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จัดหาข้อมูลต่าง ๆ จนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลงได้ดังที่เห็น

หวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยนี้จะ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยย่นย่อสรุปเป้าหมายคือ คุณภาพของการศึกษาของชาติ



(ศาสตราจารย์ ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์)

มศว ประสานมิตร

มกราคม 2541

บทสรุปการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาของไทย และต่างประเทศ ศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่ใหม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจในการบริหาร และการจัดการศึกษาของไทย จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนาโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา รวมทั้งแนวทางการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหารและการจัดการศึกษาระหว่างรัฐและชุมชน และเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาที่เหมาะสม สำหรับแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ข้อมูลที่สามารถติดตามได้ทาง Internet หนังสือและวารสารทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ฐานข้อมูล DAI และ ERIC และวิทยานิพนธ์และงานวิจัยต่าง ๆ

การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ในการวิจัยนี้ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามประเด็นที่ศึกษา แล้วนำเสนอรายงานการวิจัย โดยแบ่งเป็นบทต่าง ๆ ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ บทที่ 3 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในต่างประเทศ บทที่ 4 ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของไทย และบทที่ 5 สรุปผล และข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการพัฒนาสถานศึกษา ที่มุ่งการพัฒนาการเรียนการสอน การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจในการบริหารมีแนวคิดที่ตรงกันข้าม แต่เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกัน ทุกองค์การจะต้องบริหารงานทั้งแบบรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิเคราะห์สถานการณ์ และพิจารณาว่าภารกิจใดควรบริหารแบบรวมอำนาจ และภารกิจใดควรบริหารแบบกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง และบริบททางสังคมเป็นประการสำคัญ การนำการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติจะต้องทำเป็นระบบ และทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในทางการศึกษา การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือตามระดับชั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนขององค์การได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นวิธีการ (means) ที่นำไปสู่เป้าหมาย (goals) ที่สำคัญคือ คุณภาพ

ของการศึกษา การกระจายอำนาจจะก่อให้เกิดความยืดหยุ่น (flexibility) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability) รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ การกระจายอำนาจในองค์กร (Organizational Decentralization) เป็นการให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่นักเรียน เป็นการกระจายอำนาจตามแนวดิ่งไปให้แก่โรงเรียนมากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวนอน รูปแบบที่สอง คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการให้ผู้ปกครองในโรงเรียนของรัฐตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนที่บุตรหลานของตนกำลังศึกษาอยู่ รูปแบบที่สาม คือ การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization) เป็นการให้ผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรหลานของตน จากนั้นงบประมาณการศึกษาจะถูกจัดสรรไปให้โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษา สำหรับวิธีการในการกระจายอำนาจทางการศึกษา อาจกระทำได้หลายวิธี วิธีแรก คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง วิธีที่สอง คือ การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร วิธีที่สาม คือ การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน วิธีที่สี่ คือ การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ บริบททางวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ การสนับสนุนทางการเมืองที่ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ การวางแผนและการจัดการที่ดี การตระหนักของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรมีความรู้ ความเข้าใจงานภารกิจ และอยู่ใกล้กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติมากที่สุด มีความเชื่อว่าผู้รับมอบอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจงานภารกิจที่ได้รับมอบหมาย มีวัตถุประสงค์ นโยบาย และมาตรการที่ชัดเจน ตลอดจนการเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย มีข้อจำกัดบางประการที่เกิดจากพระราชบัญญัติ และระเบียบบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติและระเบียบเหล่านี้ ไม่เอื้อในการกระจายอำนาจการบริหารงาน บริหารคน บริหารเงิน และบริหารวัสดุอุปกรณ์

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษามีดังนี้ ประการแรก คือ จัดดำเนินการให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ควรระบุประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาระบบบริหารการศึกษา การจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ภายในหรือภายนอกองค์กรทางการศึกษา โดยระบุเกี่ยวกับอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารงานบริหารคน บริหารเงิน และบริหารพัสดุ การให้อำนาจหรือโอนอำนาจ (Devolution) ในการบริหารจัดการศึกษาแก่องค์กรท้องถิ่น และการให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) ประการที่สอง คือ จัดดำเนินการให้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาในทุกระดับ ในพระราชบัญญัติควรระบุการกระจายอำนาจในลักษณะการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการมอบอำนาจ (Delegation) ประการที่สาม คือ กำหนดนโยบายแผนงาน และมาตรการที่ชัดเจนในการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) ประการที่สี่ คือ รัฐควรมีนโยบายโดยระบุให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็นความสำคัญลำดับต้น ๆ ของกระบวนการจัดการศึกษา และให้มีการกำกับติดตามเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างจริงจัง ประการที่ห้า คือ จัดดำเนินการเพื่อปรับระบบ และโครงสร้างขององค์กรทางการศึกษา เพื่อให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจ โดยให้ส่วนกลางมีขนาดเล็กลง (downsizing) ประการที่หก คือ ออกแบบระบบการเงินและงบประมาณ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการบริหารการเงิน ทั้งนี้ระบบใหม่นี้ต้องสามารถกำกับติดตามได้ (monitoring) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability) และประการที่เจ็ด คือ พัฒนาศักยภาพเพื่อปรับบทบาทในการบริหารจัดการศึกษา โดยปรับบทบาทของผู้บริหารที่ศูนย์กลาง (central administration) ผู้บริหารสถานศึกษา บทบาททางการสอนของครู และการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของผู้ปกครอง และชุมชน

สำหรับรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไทยนั้น ควรจะต้องอาศัยการกระจายอำนาจทั้ง 2 มิติ คือ มิติตามแนวดิ่ง และมิติตามแนวนอน ควรกระจายอำนาจทั้ง 3 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจในองค์กร การกระจายอำนาจทางการเมือง และการ

กระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ควรกระจายอำนาจทั้ง 4 วิธี คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจหรือให้อำนาจ และการให้เอกชนดำเนินการ

การกระจายอำนาจในมิติตามแนวดิ่ง เป็นการกระจายอำนาจภายในกรมหรือภายในหน่วยงาน การกระจายอำนาจในมิติตามแนวนอนเป็นการกระจายอำนาจในระดับที่เท่ากัน

การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจนั้น ควรแบ่งตามอาณาเขต และแบ่งตามหน้าที่ การมอบอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา การโอนอำนาจควรถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นหน่วยปกครองตนเอง สำหรับการให้เอกชนดำเนินการนั้น ควรถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้เอกชนในทุกระดับ และทุกประเภทของการศึกษา

รูปแบบการกระจายอำนาจควรจะบูรณาการทั้งในด้านมิติ รูปแบบและวิธีการ จะกระจายอำนาจอย่างใดนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ ขนาดขององค์กร ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ไม่ว่าจะเป็นกระจายอำนาจในลักษณะใด ควรตระหนักว่าควรกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติภารกิจ มีระบบติดตามงาน (monitoring) สามารถตรวจสอบได้ (accountability) จัดระบบประสานงานของอำนาจที่ได้กระจายไป และจัดระบบการประเมินผล (evaluation)

สารบัญ

บทที่

หน้า

1	บทนำ	1
	ภูมิหลัง	1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
	วิธีการวิจัย	3
	ข้อจำกัดของการวิจัย	3
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
	การนำเสนอรายงานวิจัย	4
2	แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	5
	การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง	6
	✓ ความหมายของการกระจายอำนาจ	6
	หลักในการปกครอง	8
	ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับหลักการปกครอง	9
	รูปแบบของการกระจายอำนาจ	10
	เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ	13
	การกระจายอำนาจทางการศึกษา	15
	ความหมายของการกระจายอำนาจ	16
	มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา	17
	รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา	21
	การแบ่งอำนาจทางการศึกษา	24
	เงื่อนไขที่จำเป็นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ	26
	สรุปท้ายบท	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในต่างประเทศ	31
ประเทศญี่ปุ่น	32
องค์กรการบริหารการศึกษา	32
การกระจายอำนาจ	34
ประเทศสหรัฐอเมริกา	36
การปฏิรูปการศึกษา	36
วิธีการในการกระจายอำนาจของเขตการศึกษาต่าง ๆ	39
ตัวอย่างของการกระจายอำนาจ	42
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในยุโรป	49
เอกสารที่เกี่ยวข้อง	49
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	53
4 ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของไทย	56 ✓
อำนาจในการบริหาร	57
การกระจายอำนาจในการบริหารคน	68 ✓
การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน	75
การกระจายอำนาจในการบริหารวัสดุอุปกรณ์	84
สรุป	86
5 สรุปผล และข้อเสนอแนะ	88
การดำเนินการศึกษา	88
สรุปผล	88
ข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบาย	93
ข้อเสนอแนะรูปแบบในการกระจายอำนาจ	94

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บรรณานุกรม 96

คณะผู้วิจัย 105



บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ายิ่ง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถกระทำได้ โดยการ
พัฒนาการศึกษา ในกระบวนการพัฒนาการศึกษานั้น การกระจายอำนาจการบริหารเป็นวิธีการที่ดี
วิธีหนึ่งในการพัฒนาการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการพัฒนาสถานศึกษา ดังนั้นควรมุ่งที่พัฒนาการ
เรียนการสอน การกระจายอำนาจมิได้เป็นเป้าหมายในตัวมันเอง การกระจายอำนาจไม่ใช่วิธ
การ (means) ที่จะไปบรรลุเป้าหมายทางการเมือง (Cortines 1995)

การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการบริหารมิใช่แนวคิดที่ตรงกันข้าม แต่เป็น
แนวคิดที่เกี่ยวข้องกัน ทุกองค์การจะต้องบริหารงานทั้งแบบรวมอำนาจ และกระจายอำนาจ
ประเด็นสำคัญ ก็คือ อำนาจในการตัดสินใจอยู่ ณ ที่ใดในลำดับชั้นขององค์การหรือในลำดับชั้นของ
การบังคับบัญชา ถ้าอำนาจในการตัดสินใจอยู่ในมือของผู้บริหารระดับสูง องค์การนั้นก็จะมีการ
บริหารแบบรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจในการตัดสินใจถูกมอบหมายลงมาตามลำดับชั้นของการบังคับ
บัญชาแล้ว การกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้น สิ่งท้าทายในการบริหารงานมิใช่การตัดสินใจว่าจะ
บริหารแบบใด แต่ขึ้นอยู่กับ การวิเคราะห์สถานการณ์ และพิจารณาว่าภารกิจใดควรบริหารแบบรวม
อำนาจ และภารกิจใดควรบริหารแบบกระจายอำนาจ (Lippit 1982)

การกระจายอำนาจไม่มีรูปแบบสำเร็จหรือมีรูปแบบที่เป็นสากลแน่นอนตายตัว
(UNDP 1996) ตัวแบบของการกระจายอำนาจมีหลายรูปแบบ ดังนั้นแต่ละประเทศจำเป็นต้อง
พัฒนารูปแบบของการกระจายอำนาจให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์
สภาพทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของประเทศของตน (Kline 1993)

การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง และบริบท
ทางสังคมเป็นประการสำคัญ (Winkler 1994) การนำการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติจะต้อง
ทำเป็นระบบและทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป จากหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าการกระจาย

อำนาจทางการบริหารของประเทศต่าง ๆ มักจะเป็นผลมาจากแรงจูงใจทางการเมืองมากกว่าแรงจูงใจทางการศึกษา (Beare and Telford 1994)

ในแผนนโยบายการศึกษาข้อ 17 ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ระบุไว้ชัดเจนว่าให้มีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหาร และการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดการศึกษาของชุมชน นอกจากนี้ในแผนงานหลักที่ 6 การพัฒนาระบบบริหารและการจัดการในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของผู้บริหารการศึกษา และมุ่งการปรับระบบการบริหารและการจัดการศึกษา จากการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลางไปสู่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้การศึกษาสนองตอบความต้องการการพัฒนาของบุคคล ชุมชน และสังคมได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยให้ประชาชนและสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม ชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบและพินิจกำกับจัดการศึกษา

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษามีความสำคัญ เป็นวัตถุประสงค์และนโยบายในแผนพัฒนาฯ ของรัฐ แต่ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือความหมายของการกระจายอำนาจที่แท้จริงคืออะไร ผู้มีอำนาจรัฐ ผู้บริหาร และนักวิชาการพูดถึงการกระจายอำนาจเหมือนกันแต่มีความหมายเหมือนกันหรือไม่ การกระจายอำนาจในการบริหารรัฐกิจและการบริหารการศึกษามีความหมายคล้ายกัน ต่างกันหรือคาบเกี่ยวกันอย่างไร เมื่อแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจยังไม่ชัดเจน จึงมีผลกระทบต่อกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงน่าจะท้าวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา เพื่อแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับความหมาย รูปแบบ วิธีการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาของในและต่างประเทศ
2. ศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่ไม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจในการบริหาร และการจัดการศึกษาของไทย
3. จัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อการนำไปสู่การพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา รวมทั้งแนวทางการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหาร และจัดการศึกษาระหว่างรัฐและชุมชน
4. เสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่เหมาะสม

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยมีวิธีการวิจัยดังนี้

1. ศึกษาหาข้อมูลที่สามารถติดตามได้ทาง Internet
2. ศึกษาจากหนังสือและวารสารทั้งภาษาไทยและอังกฤษ
3. ศึกษาจากฐานข้อมูล DAI และ ERIC
4. ศึกษาจากวิทยานิพนธ์ และงานวิจัยอื่น ๆ
5. วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามประเด็นที่ศึกษา

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยนี้มีข้อจำกัดบางประการดังนี้

1. เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาตามข้อตกลง จึงอาจทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่สมบูรณ์ที่สุด แต่ยังคงมีความครอบคลุม

2. ข้อมูลอาจไม่ได้มาโดยตรงแต่จะเป็นไปโดยอ้อม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากส่วนอื่น ๆ มาประกอบ ซึ่งทำให้ต้องใช้ใช้เวลา
3. ข้อเสนอแนะความเป็นไปได้ในการนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติถูกจำกัด โดยแรงจูงใจ ทางการเมือง และแรงจูงใจทางการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลพื้นฐาน แนวทาง และข้อเสนอแนะที่จะใช้เพื่อการพัฒนาโยบายการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
2. ได้รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะนำไปสู่การปฏิบัติได้

การนำเสนอรายงานวิจัย

เนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร จึงนำเสนอรายงานการวิจัยเชิงพรรณนา โดยแบ่งเป็นบทต่าง ๆ ดังนี้

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- บทที่ 3 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในต่างประเทศ
- บทที่ 4 ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของไทย
- บทที่ 5 สรุปผล และข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

✓ การรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่สำคัญ 2 ประการในการบริหารงาน การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการบริหารนั้นมิใช่แนวคิดที่ตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะทุก ๆ องค์การจะต้องบริหารงานทั้งรวมอำนาจและกระจายอำนาจ สิ่งท้าทายในการบริหารงานมิใช่การตัดสินใจว่าจะบริหารงานแบบใด แต่ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์สถานการณ์ และพิจารณาว่าภารกิจใดจำเป็นต้องบริหารแบบรวมอำนาจ และภารกิจใดควรจะบริหารแบบกระจายอำนาจ

ในประเทศกำลังพัฒนานั้น สภาพทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดโครงสร้างทางสังคม การเมืองและการบริหาร ประเทศต่าง ๆ มักจะนึกถึงความมั่นคงของประเทศเป็นประการสำคัญ รัฐบาลมักจะจัดโครงสร้างทางการบริหารบนพื้นฐานของการรวมอำนาจในการบริหาร (Centralization) ของภารกิจต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติและมุ่งเน้นการรวมอำนาจหน้าที่ (Authority) ไว้ที่ศูนย์กลางหรือส่วนกลาง ต่อมาเกิดความจำเป็นจะต้องบริหารงานแบบกระจายอำนาจ (decentralization) จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารอย่างหนึ่ง จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นวิธีการ (means) ที่นำไปสู่เป้าหมาย (goals) ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (Brown. 1990)

1. การมีความยืดหยุ่น (Flexibility)
2. การสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)
- ✓ 3. การเพิ่มผลผลิต (Productivity)

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือตามระดับชั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนขององค์การได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์การมีความเป็นอิสระ (autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา (Brown. 1994)

ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจ และ ความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปให้แก่บุคคลที่อยู่ใกล้ห้องเรียนหรือตัวนักเรียนให้มากที่สุดเท่าที่จะ ทำได้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนามักจะเกิดขึ้นเพราะแรงจูงใจทาง การเมืองมากกว่าแรงจูงใจที่แท้จริงทางการศึกษา (Beare and Telford. 1994)

การกระจายอำนาจก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น

1. การกระจายอำนาจเป็นการกระจายภารกิจการบริหารไปให้ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ
2. การกระจายอำนาจช่วยให้กระบวนการบริหารมีความเข้มแข็ง สะดวก และ รวดเร็ว
3. การกระจายอำนาจจะช่วยพัฒนาผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และสามารถพึ่งตนเองได้

ระบบบริหารการศึกษาของไทยเกี่ยวข้อง และคาบเกี่ยวกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อที่จะเข้าใจการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ดีขึ้น จำเป็นจะต้องมีพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองเสียก่อน ดังนั้นในบทนี้จึงเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองหรือทางบริหารรัฐกิจนั้นมีประเด็นที่ควร พิจารณา ได้แก่ ความหมาย หลักการปกครอง ระบบบริหารราชการแผ่นดินกับหลักการ ปกครอง รูปแบบการกระจายอำนาจ และเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ รายละเอียดของแต่ละประเด็นมีดังนี้

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ได้มีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครองไว้มากหลาย ลักษณะ เช่น

1. การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนไว้แก่องค์การอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น (ประยูร กาญจนกุล. 2535)

2. การกระจายอำนาจเป็นการเคลื่อนย้ายหน้าที่ออกไปจากศูนย์กลาง ซึ่งเป็นจุดรวมของอำนาจหน้าที่ทั้งหมด เป็นการแบ่งแยกอำนาจจากศูนย์อำนาจไปยังส่วนอื่น ๆ ในระดับต่ำลงมา (วันชัย บุญสุรัตน์. 2536)

3. การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้มีการจัดองค์การกันขึ้น โดยความเห็นชอบของส่วนรวม (ซึ่งผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2537)

4. Encyclopedia of Government and Politics ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ (power) ไปสู่ระดับล่างในสายบังคับบัญชา ไม่ว่าสายบังคับบัญชานั้นจะเป็นรัฐบาล รัฐ หรือองค์การขนาดใหญ่ (Rhodes. 1992)

5. ใน Dictionary of Modern Politics ได้นิยามว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการหรือสถานการณ์ ซึ่งอำนาจ (powers) และความรับผิดชอบถูกถ่ายโอนจากศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนอื่น เช่น หน่วยงานย่อยหรือท้องถิ่น (Robertson. 1993)

6. ใน American Political Dictionary ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นการมอบความรับผิดชอบในการตัดสินใจของรัฐบาลหรือองค์การขนาดใหญ่ไปให้หน่วยงานย่อยที่ตั้งอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ตามภาคภูมิศาสตร์หรือบนพื้นฐานของภารกิจต่าง ๆ (Plano and Greenberg. 1993)

7. ในเอกสารของ UNDP ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการให้อำนาจหน้าที่ (authority) และอำนาจ (power) ในการตัดสินใจให้แก่ท้องถิ่น (Monteiro. 1993)

✓ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นการที่รัฐเคลื่อนย้ายอำนาจหน้าที่จากศูนย์รวมอำนาจไปยังส่วนต่าง ๆ ในระดับต่ำลงมาตามสายการบังคับบัญชาจนถึงระดับต่ำสุดคือท้องถิ่น

หลักในการปกครอง ✓

ในการปกครองนั้นมีหลักการหรือรูปแบบที่สำคัญ 3 ประการดังนี้ (อลงกต วรกี.
2537 ; กองวิชาการและแผนงาน. 2538)

1. การปกครองแบบรวมอำนาจ
2. การปกครองแบบแบ่งอำนาจ
3. การปกครองแบบกระจายอำนาจ

การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการบริหารราชการที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่รัฐบาลกลาง รัฐบาลเป็นศูนย์กลางในการบังคับบัญชาและวินิจัยสั่งการ มีการบังคับบัญชาลดหลั่นไปตามลำดับ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้ทำให้อำนาจรัฐครอบคลุมไปทั่วประเทศ แต่ก็อาจไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนได้ตรงประเด็น เพราะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอยู่ห่างไกลพื้นที่

การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการบริหารราชการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจตัดสินใจบางเรื่องให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ถูกส่งไปประจำในที่อื่น การแบ่งอำนาจจึงเป็นทางที่รัฐบาลกลางแบ่งงานหรือแบ่งภารกิจออกไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค โดยให้หน่วยงานส่วนภูมิภาครับผิดชอบ อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการเป็นของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการตามภูมิภาคต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ยังคงขึ้นกับส่วนกลางโดยตรง

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการบริหารราชการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองบางส่วนหรือการบริการสาธารณะอย่างให้แก่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง องค์กรท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการปกครองตามสมควร มีเขตการปกครองที่ชัดเจน มีงบประมาณหรือรายได้และมีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรเป็นของตนเอง รัฐบาลกำกับดูแลการปฏิบัติงานแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาหรือสั่งการ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับหลักการปกครอง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ระดับ ดังนี้

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 7)
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ (มาตรา 51)
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบต่าง ๆ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 70) เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

เมื่อพิจารณาระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และหลักการปกครองจะเห็นว่ามีความเชื่อมโยง และเกี่ยวพันกันดังนี้ (กองวิชาการและแผนงาน. 2538 ; อาษา เมฆสวรรค์. 2538)

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นไปตามหลักรวมอำนาจ
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยที่จังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เป็นหน่วยปกครองที่ไม่มีงบประมาณของตนเอง ชำระรายการในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และรับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยที่มีหน่วยปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งเป็นหน่วยปกครองอิสระตามกฎหมาย มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ได้อยู่ในสายบังคับบัญชาของรัฐบาลเหมือนราชการส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการปกครองตนเองการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นภารกิจของท้องถิ่น

รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การจำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองสามารถจำแนกได้หลายวิธี เช่น แยกเป็น 2 ลักษณะดังนี้ (ชานาญ ยูวบูรณ์. 2503)

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ เป็นการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น ๆ

โดยทั่ว ๆ ไปมักจะจำแนกรูปแบบการกระจายอำนาจทางการปกครองออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจด้านปกครอง (Political Decentralization)
2. การกระจายอำนาจในองค์การ (Organizational Decentralization)

การกระจายอำนาจด้านปกครองเป็นการแบ่งอำนาจจากศูนย์อำนาจให้ไปยังส่วนอื่น ๆ หรือหน่วยอื่น ๆ ในระดับต่ำลงมาหรือมีใต้อยู่ในศูนย์อำนาจนั้น เป็นการเคลื่อนย้ายภารกิจหรือหน้าที่ออกจากศูนย์กลางไปยังส่วนอื่น ๆ ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจด้านปกครองเป็นการที่รัฐบาลมอบการปกครองบางอย่างไปให้ภูมิภาค และท้องถิ่นดำเนินการ สำหรับการกระจายอำนาจในองค์การเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์การไปให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงมาตามสายการบังคับบัญชา

มีบางแนวคิดที่แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจให้เฉพาะออกไป โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้ (อนันต์ ไชยศักดิ์. 2538)

1. การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยให้อำนาจ และความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

2. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัด และหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่

3. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการไปให้เอกชนดำเนินการ อาจเป็นการขายกิจการของรัฐให้แก่เอกชน การเซ็นสัญญาให้เอกชนดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานหรือกิจการสาธารณะ หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในโครงการเสริมบริการต่าง ๆ ของทางราชการ

4. การให้องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วมดำเนินการบางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

Rhodes (1992) ได้เสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว โดยแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 3 รูปแบบ (forms) คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
2. การมอบอำนาจ (Delegation)
3. การให้อำนาจหรือโอนอำนาจ (Devolution)

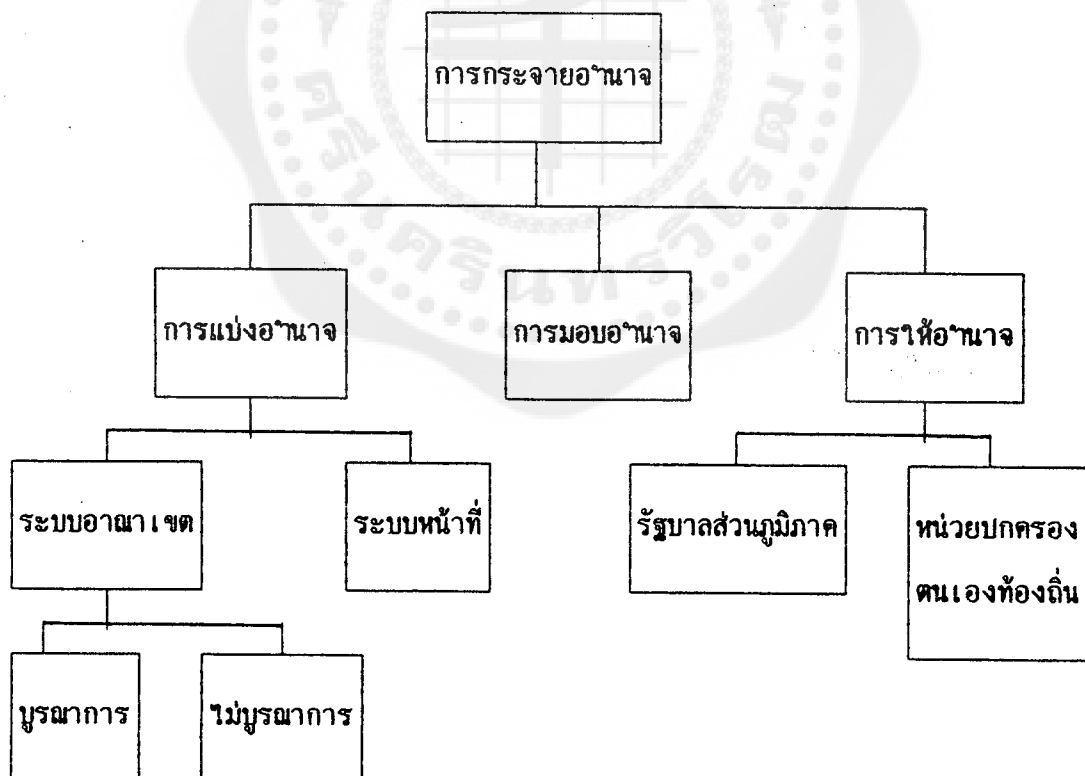
การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการกระจายความรับผิดชอบทางการบริหารอีกครั้งหนึ่งภายในรัฐบาลกลาง การแบ่งอำนาจแบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ การแบ่งอำนาจตามระบบอาณาเขต (Prefectoral System) กับ การแบ่งอำนาจตามระบบหน้าที่ (functional systems) การแบ่งอำนาจตามระบบอาณาเขตแบ่งออกเป็นระบบอาณาเขตเชิงบูรณาการ (integrated prefectoral system) กับระบบอาณาเขตเชิงไม่บูรณาการ (unintegrated prefectoral system) สำหรับระบบอาณาเขตเชิงบูรณาการนั้น เป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค โดยมีตัวแทนของรัฐบาลกลาง หรือตัวแทนของอาณาเขตอยู่ในอาณาเขตใน ส่วนภูมิภาค มีหน้าที่กำกับดูแลรัฐบาลท้องถิ่นหรือบุคคลากรต่าง ๆ ที่มาจากส่วนกลาง แต่มาประจำอยู่ในอาณาเขตใน ส่วนภูมิภาค ผู้บริหารสูงสุดคนอาณาเขตเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และทำหน้าที่เป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น

ส่วนระบบอาณาเขตเชิงไม่บูรณาการนั้นเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นเพียงช่องทางเดียว ผู้บริหารสูงสุดคนอาณาเขตมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาหรือประสานงานบุคลากรต่าง ๆ ที่มาจากส่วนกลาง

การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (authority) ในการตัดสินใจ และการบริหารภารกิจเฉพาะอย่างไปให้แก่องค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของรัฐบาลกลางองค์กรเหล่านี้ไม่ได้หมายถึงภาคเอกชนหรือองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ

การให้อำนาจหรือโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการให้อำนาจหน้าที่ทางการเมืองแก่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นการให้อำนาจของชุมชนท้องถิ่น การให้อำนาจหรือการโอนอำนาจเป็นการที่รัฐบาลกลางโอนอำนาจหรือให้อำนาจแก่รัฐบาลในส่วนภูมิภาค (Regional Government) หรือหน่วยปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (Local Self-government) ดำเนินกิจการแทนรัฐบาลกลาง หน่วยงานท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมน้อยมากหรือไม่มีเลย

รูปแบบการกระจายอำนาจตามแนวคิดของโรด (Rhodes, 1992) สามารถเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



รูปที่ 2.1 รูปแบบการกระจายอำนาจตามแนวคิดของ Rhodes

เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองในปัจจุบันเป็นการที่อำนาจ และความรับผิดชอบในการวางแผน และการบริหารกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ ถูกถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โปรแกรมการพัฒนาต่าง ๆ มักจะถูกคิดขึ้นที่ส่วนกลางแต่มอบให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ในบางกรณีส่วนกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่น แต่ไม่ได้ให้ทรัพยากรเพียงพอที่จะปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผล เมื่อเป็นเช่นนี้ส่วนท้องถิ่นก็เป็นเพียงเครื่องมือของระบบราชการมากกว่าจะสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง รัฐบาลกลางมักจะเห็นผู้นำท้องถิ่นเป็นเพียงผู้นำสารไปให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าการกระจายอำนาจจะทำในรูปของการให้อำนาจหรือการโอนอำนาจ (devolution) แต่ทรัพยากรที่แต่ละท้องถิ่นมีนั้นแตกต่างกันทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จึงเป็นผลให้เกิดความแตกต่างกันในระดับของการพัฒนา ในบางครั้งการกระจายอำนาจได้รับผลกระทบจากระบบราชการในส่วนกลางที่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างพอเพียง และรวดเร็วทันพอใช้ เป็นผลทำให้การบริการต่าง ๆ ต่ำเนินไปด้วยความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินการตามโครงการของท้องถิ่นได้ (UNDP. 1996)

(A)

จากประสบการณ์ในการกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ พบว่า มีประเด็นที่สำคัญ เช่น (UNDP. 1996) (A)

1. สิ่งที่จะต้องเป็นอย่างยิ่งที่เป็นพื้นฐานของการกระจายอำนาจ คือ เจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่เข้มแข็ง และภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศ
2. การกระจายอำนาจไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว หลักสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การมอบความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการปฏิบัติไปให้บุคคลผู้อยู่ใกล้ชิดได้รับผลกระทบมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
3. ในประเทศกำลังพัฒนานั้น การกระจายอำนาจมักทำในรูปของการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการมอบอำนาจ (delegation) มากกว่าการให้อำนาจหรือโอนอำนาจ (devolution) ให้แก่ท้องถิ่น

4. การนำโปรแกรมการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางเทคนิคจากรัฐบาลกลาง

5. ความสำเร็จในการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรทางการเงิน บุคคล และสถานที่ที่มอบให้ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจ

6. ความสำเร็จของการกระจายอำนาจจะถูกจำกัดหรือสกัดกั้นโดยพฤติกรรม ทัศนคติ และวัฒนธรรมที่นำไปสู่การตัดสินใจและการบริหารแบบรวมอำนาจ

Klin (1993) ได้เสนอเงื่อนไขที่จำเป็นจะต้องมีเพื่อบรรลุความสำเร็จในการกระจายอำนาจดังนี้ (B)

1. เจตจำนงทางการเมือง (political will) เป็นการที่ศูนย์อำนาจยกเลิกอำนาจบางส่วนของตนเองลง และให้ท้องถิ่นมีอำนาจและความรับผิดชอบมากขึ้น

2. มีความสมดุลระหว่างอำนาจ (power) ของรัฐบาลกลาง และอำนาจหน้าที่ (authorities) ของท้องถิ่น

3. มีความคงเส้นคงวาในตัวแบบของการกระจายอำนาจ การให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎระเบียบในการบริหารงานจะไม่มีผลอะไร ถ้าหากท้องถิ่นไม่มีเงินมากพอที่จะปฏิบัติภารกิจได้ ดังนั้นท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีงบประมาณของตนเอง

4. การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ความปรารถนาของประชาชนที่จะปกครองตนเอง โดยมีหน่วยปกครองท้องถิ่น (local self-government) นั้น เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของความสำเร็จในการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจของรัฐบาลควรสร้างจากล่างขึ้นบน (bottom up) มิใช่จากข้างบนลงล่าง (top down) ในลักษณะเช่นนี้ประชาชนจำเป็นต้องมีสิทธิในการเลือกตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะต้องเต็มใจให้ท้องถิ่นมีอิสระ (autonomy)

5. มีวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ในการกระจายอำนาจของรัฐบาล ผู้มีอำนาจรัฐ นักการเมือง ข้าราชการและประชาชนจะต้องมีค่านิยมและทัศนคติที่ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ รัฐบาลกลาง ท้องถิ่น และผู้บริหารในแต่ละระดับจะต้องมีความเชื่อมั่น และศรัทธาซึ่งกันและกัน (mutual trust)

สำหรับเงื่อนไขที่จำเป็นในการส่งเสริมความสำเร็จของการกระจายอำนาจมีดังนี้
(UNDP. 1993) (B)

1. เชื่อว่าและยืนยันว่าการกระจายอำนาจเป็นความสำคัญทางการเมืองในระดับสูงของประเทศ
2. มีบุคคลที่มีความสามารถ สภาพเศรษฐกิจดี และมีทรัพยากรการเงินอย่างพอเพียง
3. มีเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ชัดเจน มีทิศทาง วัตถุประสงค์ และกระบวนการ มีการวางแผนเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าใครจะรับผิดชอบอะไร
4. กำหนดขอบเขตของอาณาเขตที่จะปฏิบัติภารกิจไว้อย่างชัดเจน กำหนดบทบาท และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งในแต่ละระดับขั้นของการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน
5. แผนในการกระจายอำนาจมีความยืดหยุ่น ไม่ได้กำหนดไว้อย่างตายตัวล่วงหน้า
6. มีผู้บริหารที่มีความสามารถที่จะนำกลยุทธ์การกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ
7. รูปแบบ (form) ทั้งสามของการกระจายอำนาจจะต้องสอดคล้องกัน รูปแบบทั้งสามคือ
 - ก. การกระจายอำนาจทางการเมือง
 - ข. การกระจายอำนาจทางการบริหาร
 - ค. การกระจายอำนาจทางการเงิน

การกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษามีความคาบเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครองในหลายลักษณะ เช่น ความหมาย องค์ประกอบ เป็นต้น ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษา และการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองจึงมีทั้งความเหมือนกัน และแตกต่างกัน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาที่นำเสนอในที่นี้เป็นผลมาจากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการบริหารการศึกษา และเอกสารเกี่ยวกับการจัดการ ประเด็นที่จะนำเสนอ ได้แก่ ความหมาย มิติ รูปแบบ การแบ่งอำนาจทางการศึกษา และเงื่อนไขที่จำเป็นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ได้มีผู้ให้ความหมาย และแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้หลายลักษณะ เช่น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาแต่เดิมนั้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจในการกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณจากคณะกรรมการกลางไปให้ท้องถิ่น (La Noue and Smith. 1971)

2. เมื่อผู้บริหารระดับล่างหรือล่างสุดขององค์การมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ และมีข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจ องค์การนั้นก็จะมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ เมื่ออำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมีศูนย์รวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ องค์การนั้นจะมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ (Scott and others. 1981)

3. การกระจายอำนาจเป็นวิธีการ (means) ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น คุณภาพของการให้บริการ และการลดค่าใช้จ่าย (Kochen and Deutsch. 1980)

4. การกระจายอำนาจในองค์การเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่องไปให้หน่วยงานย่อย (Hansen. 1979)

5. การกระจายอำนาจเป็นการที่อำนาจ (power) กระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ (Mintzberg. 1979)

6. การกระจายอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารในแต่ละระดับในสายบังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ในองค์การแบบรวมอำนาจผู้บริหารระดับสูงจะตัดสินใจ ในองค์การแบบกระจายอำนาจ การตัดสินใจในเรื่องคล้ายกันนั้นจะกระทำในระดับล่าง (Daft. 1983)

7. การกระจายอำนาจเป็นการที่อำนาจหน้าที่ (authority) ในการตัดสินใจถูกแบ่งหรือจัดสรรให้ผู้มีบทบาทต่าง ๆ ในองค์การ (Brown. 1990)

8. การกระจายอำนาจเป็นการแพร่กระจาย (diffusion) ของอำนาจในการตัดสินใจ เมื่ออำนาจทั้งหมดอยู่ ณ จุดใดจุดหนึ่งในองค์การ องค์การนั้นก็มีโครงสร้างแบบรวมอำนาจ ถ้าอำนาจกระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ องค์การนั้นก็กระจายอำนาจ (Mintzberg and Quinn. 1991)

9. การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การ (Kemmerer. 1994)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

มีแนวคิดเกี่ยวกับมิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอยู่หลายแนวคิด แนวคิดที่สำคัญ และเป็นประโยชน์มีดังนี้

ในระยะแรก ๆ จะแยกการกระจายอำนาจทางการศึกษาออกเป็น 2 มิติ ดังนี้ (La Noue and Smith. 1971)

1. การกระจายอำนาจตามโครงสร้าง (Structural Decentralization)
2. การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional Decentralization)

และในการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น จะกระจายอำนาจในเรื่องต่อไปนี้

1. บุคลากร
2. หลักสูตร
3. งบประมาณ

บรูค (Brooke. 1984) ได้จำแนกการกระจายอำนาจเป็น 2 มิติ คือ

1. การกระจายอำนาจตามแนวนอน (Horizontal Decentralization)
2. การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง (Vertical Decentralization)

การกระจายอำนาจตามแนวนอนมีความหมายเช่นเดียวกับการกระจายอำนาจแบบมีส่วนร่วม (Participative Decentralization) หรือการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

สำหรับการกระจายอำนาจตามแนวดิ่งนั้น มีความหมายเหมือนกับการกระจายอำนาจตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchical Decentralization) หรือการกระจายอำนาจในองค์กร (Organizational Decentralization)

มินซ์เบิร์ก (Mintzberg. 1979; Mintzberg and Quinn. 1991; Mintzberg. 1993) ได้ให้แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นการแพร่กระจายของอำนาจในการตัดสินใจ เมื่ออำนาจในการตัดสินใจอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งในองค์กรหรืออยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้ก็เป็น การรวมอำนาจ แต่ถ้าวอำนาจในการตัดสินใจกระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ

ลักษณะเช่นนี้ก็เป็น การกระจายอำนาจ มินซ์เบิร์ก ได้จำแนกการกระจายอำนาจเป็น 2 มิติ ดังนี้

มิติแรก คือ การกระจายอำนาจตามแนวดิ่งหรือตามแนวนอน (Vertical/Horizontal Decentralization)

โดยที่การกระจายอำนาจตามแนวดิ่งเป็นการที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกแบ่งลงมา ให้ตามลำดับขั้นของการบริหารหรือแต่ละลำดับขั้นของการบังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลในสายบังคับบัญชา ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดจนถึงผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่ำสุด

การกระจายอำนาจตามแนวดิ่ง ได้แก่ การบริหารที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกแบ่ง จากกรมมาถึงโรงเรียนและครู การกระจายอำนาจตามแนวดิ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจที่เป็นทางการ (formal power)

ในการกระจายอำนาจตามแนวดิ่งนั้นมีประเด็นที่ควรพิจารณา 3 ประการคือ

1. จะกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องอะไรลงไปตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา
2. จะกระจายอำนาจลงไปไกลแค่ไหนหรือจะกระจายอำนาจลงไปถึงระดับใดของสายการบังคับบัญชา

3. จะประสาน (หรือควบคุม) การใช้อำนาจที่จะกระจายไปได้อย่างไร

สำหรับการกระจายอำนาจตามแนวนอนนั้นเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่สายอำนวยการ (staff) สายวิชาการหรือมิใช่สายบังคับบัญชา (non-line) ที่ดำรงตำแหน่งใน

ระดับใด ๆ ภายในองค์การ ทั้งนี้เพราะในองค์การนั้นมีนักวิชาการที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะ แต่ไม่ได้้อยู่ในสายบังคับบัญชา

การตัดสินใจเฉพาะอย่างจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคขั้นสูง การกระจายอำนาจตาม แนวอนเป็นการกระจายอำนาจที่เป็นทางการ (formal power) หรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการ (informal power) ออกจากสายบังคับบัญชาไปสู่บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร (nonmanagers)

ดังนั้นบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารจึงควบคุมการตัดสินใจ

มิติที่สองของการกระจายอำนาจตามแนวคิดของมินซ์เบิร์ก ก็คือ การกระจายอำนาจ โดยคัดเลือกอำนาจที่จะกระจายหรือโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Selective/Parallel Decentralization)

การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอำนาจที่จะกระจาย (Selective Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องไปให้ บุคลากรอื่นในองค์การ แต่อำนาจในการตัดสินใจอีกหลาย ๆ เรื่องยังคงอยู่ที่ศูนย์กลางหรือศูนย์ รวมอำนาจ

การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ เรื่องต่าง ๆ (different decisions) ไปสู่สถานที่ต่าง ๆ (different Places) ภายใน องค์การ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเฉพาะบาง เรื่องที่คัดเลือกหรือจัดสรรแล้วไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ แต่อำนาจในการตัดสินใจส่วน ใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

สำหรับการกระจายอำนาจโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Parallel Decentralization) หมายถึงการกระจายอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ (แต่ ไม่ใช่ว่าทั้งหมด) ให้แก่บุคคลที่มีบทบาทเหมือนกันหรือเป็นผู้บริหารในระดับเดียวกัน เป็นการกำหนด ความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจายไปสู่แต่ละระดับของการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจ โดยกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ประเภทต่าง ๆ (various kinds of decisions) ไปสู่สถานที่เดียวกัน (same places)

นั่นคือ ผู้บริหารในระดับเดียวกันจะได้รับอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เหมือนกัน หรือเท่าเทียมกัน

จากแนวคิดของมินซ์เบิร์กจึงเห็นว่า การกระจายอำนาจตามแนวดังนั้นมักจะเป็นการกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอยู่เสมอ อำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องยังคงมีอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด การกระจายอำนาจตามแนวดังและตามแนวนอนมิใช่สิ่งตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะสามารถกระจายอำนาจตามแนวดังให้แก่ผู้บังคับบัญชา และกระจายอำนาจตามแนวนอนให้แก่สายอำนวยการหรือสายสนับสนุนในเวลาเดียวกันได้ ในทางตรงกันข้ามกับการกระจายอำนาจโดยคัดเลือกหรือโดยเท่าเทียมกันก็เช่นกันทั้งนี้เพราะการตัดสินใจบางอย่างสามารถจะแบ่งปันหรือให้มีส่วนร่วมได้ และการตัดสินใจเหล่านั้นก็สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้

จากแนวคิดที่ว่าระดับ (degree) ของการกระจายอำนาจอยู่บนแกนต่อเนื่องระหว่าง การรวมอำนาจ (centralization) กับการกระจายอำนาจ (decentralization) มินซ์เบิร์ก (Mintzberg and Quinn. 1991) จึงแบ่งรูปแบบ (form) ของการกระจายอำนาจเป็น 6 รูปแบบ ดังนี้

1. การรวมอำนาจตามแนวดังและตามแนวนอน (Vertical and Horizontal Centralization)

อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด

2. การกระจายอำนาจตามแนวนอนในขอบเขตจำกัดหรือโดยการคัดเลือก (Limited Horizontal Decentralization (Selective))

ผู้บริหารสูงสุดกระจายอำนาจเฉพาะอย่างหรืออำนาจที่คัดเลือกแล้วไปให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร เพื่อช่วยทำให้การปฏิบัติงานของบุคคลมีมาตรฐาน

3. การกระจายอำนาจตามแนวดังในขอบเขตจำกัดหรือโดยกำหนดความเท่าเทียมกัน (Limited Vertical Decentralization (Parallel))

ผู้บริหารในทุกหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจในการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของตนเองหรืองานในสายบังคับบัญชาของตน โดยกระจายอำนาจให้เท่ากันแก่ผู้บริหารในระดับเดียวกันหรือในตำแหน่งเดียวกัน

4. การกระจายอำนาจตามแนวดังและตามแนวนอน (Vertical and Horizontal Decentralization)

อำนาจในการตัดสินใจเกือบทั้งหมดอยู่ที่ผู้ปฏิบัติงานหรืออยู่ที่ส่วนล่าง (bottom) ขององค์การ

5. การกระจายอำนาจตามแนวดิ่งและตามแนวนอนโดยการคัดเลือก (Selective Vertical and Horizontal Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เฉพาะบางเรื่องไปยังสถานที่ต่าง ๆ ในองค์กร โดยกระจายอำนาจให้ผู้บริหารและไม่ใช้ผู้บริหาร

6. การกระจายอำนาจสมบูรณ์แบบ (Pure Decentralization)

อำนาจถูกแบ่งปันไปสู่ทุกสมาชิกขององค์กรเกือบจะเท่า ๆ กัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า มิติที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่ การกระจายอำนาจตามโครงสร้าง การกระจายอำนาจตามภารกิจ การกระจายอำนาจตามแนวดิ่ง และการกระจายอำนาจตามแนวนอน

รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับรูปแบบ (form) ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏว่ามีแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิด ดังต่อไปนี้

บราวน์ (Brown. 1994) ได้แบ่งรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในองค์กร (Organizational Decentralization)

การกระจายอำนาจในองค์กรเป็นการให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่นักเรียน เป็นการกระจายอำนาจตามแนวดิ่ง (Vertical Decentralization) ไปให้แก่โรงเรียนมากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวนอน (Horizontal Decentralization) ไปให้มลรัฐหรือเขตการศึกษา การกระจายอำนาจในองค์กรคล้าย ๆ กับประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) มีกฎระเบียบในการมอบหน้าที่การตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวอย่างของการกระจายอำนาจในองค์กร เช่น โรงเรียนของรัฐในนครเอดมอนตัน รัฐอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา (Brown. 1990)

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการให้ผู้ปกครองในโรงเรียนของรัฐตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนที่บุตรหลานของตนกำลังศึกษาอยู่ การกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นแต่ละโรงเรียนจะต้องมีคณะกรรมการโรงเรียน (Board of governor) ซึ่งมีบทบาท และอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายของโรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งครูใหญ่ คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยตัวแทนของครู และตัวแทนของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียน การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน คล้ายกับแนวคิดของลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ตัวอย่างของการกระจายอำนาจทางการเมือง เช่น โรงเรียนของรัฐในมหานครชิคาโก สหรัฐอเมริกา (Hess. 1991)

3. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization)

การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นการให้ผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรหลานของตน จากนั้นงบประมาณการศึกษาจะถูกจัดสรรไปให้โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษา ในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากจำเป็นต้องมีคณะกรรมการโรงเรียน (Board of Governor) แล้ว ภาษีการศึกษา (School Revenues) จะต้องผูกพันกับจำนวนนักเรียนในแต่ละโรงเรียนด้วย การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจถือว่าผู้ปกครองคือผู้บริโภคน และโรงเรียนคือ ผู้จำหน่ายหรือผู้จัดบริการทางการศึกษา ตัวอย่างของการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ โรงเรียนในอังกฤษ และเวลส์ในช่วงปี ค.ศ. 1988 - 1993 (Knight. 1992)

เคมเมอร์ (Kemmerer. 1994) อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่มีรูปแบบ (form) ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจเป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อ

สะดวกในการดำเนินการ เช่น ฝ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation)

การมอบอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรรหรือฝ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์การ เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการฝ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิการบดีมอบอำนาจให้ผู้ช่วยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution)

การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจเป็นการฝ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

การให้เอกชนดำเนินการเป็นการฝ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจอยู่บนแกนต่อเนื่องระหว่างสองขั้ว ขั้วหนึ่งคือ การบริหารแบบรวมอำนาจชนิดสุดโต่ง (Extreme Centralization) อีกขั้วหนึ่งคือ การกระจายอำนาจแบบสุดโต่ง (Extreme Decentralization) คือให้ท้องถิ่นดำเนินการ (Localization) หรือให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

ระดับ (degree) ของการกระจายอำนาจหรือการกระจายอำนาจจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเกณฑ์ต่อเนื่องระหว่างข้อทั้งสอง ระดับของการกระจายอำนาจจึงขึ้นอยู่กับ (Kemmerer. 1994)

1. เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่อะไร หรือเรื่องอะไร
2. ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้ใคร
3. ใครเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ

การแบ่งอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรูปแบบของการบริหารที่ทำให้ส่วนย่อยขององค์การมีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการบริหารงานมากขึ้น จากรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้ง 4 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ และการให้เอกชนดำเนินการนั้นในบริบทของการศึกษาไทย การกระจายอำนาจในรูปแบบของการมอบอำนาจ การโอนอำนาจ และการให้เอกชนดำเนินการนั้นปรากฏให้เห็นชัดเจน แต่รูปแบบการแบ่งอำนาจนั้นยังไม่ปรากฏชัด

การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ของศูนย์อำนาจในส่วนกลางไปสู่กลุ่มต่าง ๆ ภายในหรือภายนอกองค์การ การแบ่งอำนาจเป็นการลดอำนาจในการกิจของส่วนกลางหรือในระดับบนลง โดยให้ระดับล่างมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจได้รวดเร็วขึ้น กลุ่มต่าง ๆ จะมีอิสระในการตัดสินใจเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้ปกครองได้ดีขึ้น โดยปกติแล้วการแบ่งอำนาจจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย ส่วนต่าง ๆ ขององค์การจะมีอำนาจอะไร และมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในกฎหมาย

การให้บริการทางการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องบริหารงานโดยการแบ่งอำนาจ เพราะการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา และเป็นความสำคัญอันดับสูง ๆ ของรัฐ การศึกษาในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับคน และเงินเป็นจำนวนมาก การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ขั้นตอนต่อไปนี้จะช่วยให้การแบ่งอำนาจประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น (Pescador. 1985)

1. ออกแบบระบบเสียใหม่ เพื่อให้การกระจายอำนาจได้ผลจำเป็นจะต้องออกแบบตัวแบบของการบริหาร (administrative model) เสียใหม่ ปรับโครงสร้างขององค์การเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างในระดับสูง

2. กำหนดขอบเขตของภูมิภาคหรืออาณาเขต เนื่องจากการแบ่งอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากศูนย์กลางไปสู่อาณาเขตหรือภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบริหาร และจัดการการศึกษาในอาณาเขตหรือภูมิภาคนั้น ๆ

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดอาณาเขตให้ชัดเจน อาจพิจารณาตามภาคภูมิศาสตร์ และเงื่อนไขทางการเมือง

3. การวางแผนในภูมิภาค เมื่อจะแบ่งอำนาจให้ภูมิภาคหรืออาณาเขตนั้นในแต่ละภูมิภาคหรืออาณาเขตจะต้องมีการวางแผน การจัดโปรแกรมต่าง ๆ ทางการศึกษา การงบประมาณ กำหนดนโยบายมาตรการและกระบวนการในการทำงาน ตลอดจนการฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากร

4. การแบ่งอำนาจทางเทคนิคและวิชาการ ในการแบ่งอำนาจนั้นจำเป็นต้องแบ่งให้ชัดเจนว่าอำนาจในเรื่องใดเป็นของเขตส่วนกลาง อำนาจใดเป็นของภูมิภาคหรืออาณาเขต สิ่งที่จะต้องพิจารณาได้แก่เรื่องของหลักสูตร โปรแกรมการศึกษา แบบเรียน สื่อการเรียนการสอน และกิจกรรมทางวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความพร้อม ลักษณะและความต้องการของท้องถิ่น

5. การแบ่งอำนาจในการบริหารทรัพยากร ระยะสุดท้ายของการแบ่งอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การเงินและงบประมาณ ตลอดจนทรัพยากรการศึกษาต่าง ๆ เมื่อการออกแบบระบบสมบูรณ์แล้ว การบริหารและจัดการจะเกี่ยวข้องกับการปรับขยาย การปฏิบัติและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณทางการศึกษา การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การสรรหา แต่งตั้ง ฝึกอบรมและพัฒนา เป็นต้น

6. การประเมินผล ศูนย์อำนาจซึ่งแบ่งอำนาจให้แก่อาณาเขตหรือภูมิภาคต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีกลไกในการประเมินและตรวจสอบอำนาจที่แบ่งให้มาเพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจในอาณาเขตหรือภูมิภาคนั้นเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

เงื่อนไขที่จำเป็นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

ตามความเป็นจริงนั้นการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกันจนกระทั่งว่าอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอยู่ ณ ที่ใดในระดับชั้นของการบังคับบัญชาหรือลำดับชั้นขององค์การ ถ้าอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอยู่ในมือของผู้บริหารระดับสูง องค์การนั้นก็จะเป็นการบริหารงานแบบรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกมอบหมายลงมาตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา แล้วการกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้น โดยธรรมชาติแล้วเมื่อกระจายอำนาจไปสู่ระดับใดขององค์การก็มักจะทำให้ระดับนั้นบริหารงานแบบรวมอำนาจ

การตัดสินใจว่าจะบริหารแบบรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจควรจะพิจารณาในสิ่งต่อไปนี้ (Hanson. 1979)

1. สิ่งนั้นควรจะกระทำหรือตัดสินใจโดยส่วนกลาง หากสิ่งนั้นไม่จำเป็นจะต้องอาศัยความคิดริเริ่มหรือความรับผิดชอบของท้องถิ่น และสิ่งนั้นสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดหากกระทำในส่วนกลาง
2. สิ่งนั้นควรจะกระจายอำนาจและดำเนินการในระดับท้องถิ่น ถ้าเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการสนองความต้องการของท้องถิ่น ถ้าหากสิ่งนั้นกระทำในส่วนกลางแล้วจะขาดความคิดริเริ่มของท้องถิ่น และสกัดกั้นการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น และขาดความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น

เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่มากขึ้น มีความหลากหลายมากขึ้น และอยู่กระจัดกระจายไปทั่วประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องบริหารแบบกระจายอำนาจก็จำเป็นจะต้องมีมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจควรจะอยู่บนพื้นฐานของหลักการต่อไปนี้ (Lippitt. 1982)

1. ในการกระจายอำนาจนั้น ควรให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอยู่ใกล้กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. การกระจายอำนาจจะเกิดผลดีที่สุด ถ้าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจมีความรู้และความเข้าใจในภารกิจนั้น ๆ

3. การกระจายอำนาจจะบังเกิดผลดี ถ้าอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงถูกมอบหมายไปยังทุกระดับขององค์การ และการกระจายอำนาจจะไม่บังเกิดผลดี ถ้าผู้ได้รับการมอบอำนาจจะต้องรายงานกลับมายังศูนย์รวมอำนาจในทุกภารกิจที่ปฏิบัติ

4. ในการกระจายอำนาจนั้นผู้บริหารทุกระดับควรจะมีเชื่อมั่นว่าผู้ได้รับมอบอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

5. ในการกระจายอำนาจนั้นควรตระหนักว่าการตัดสินใจของผู้อยู่ใกล้ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติจะดีกว่าการตัดสินใจจากส่วนกลาง

6. ในการกระจายอำนาจนั้นควรมีวัตถุประสงค์ นโยบาย และมาตรการที่ชัดเจน แต่การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น แต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมีวิธีการปฏิบัติที่เหมือนกัน

7. การกระจายอำนาจจะบรรลุผลถ้าผู้บริหารระดับสูงตระหนักว่าอำนาจที่มอบให้ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชานั้นได้มอบให้อย่างแท้จริง มิฉะนั้นเรียกคืนกลับมาอีก

การนำการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติมีข้อจำกัดที่สำคัญบางประการดังนี้ (Pescador. 1985)

1. คุณลักษณะเฉพาะบางประการของระบบเศรษฐกิจและสังคมและอำนาจทางการเมือง
2. ระดับของการพัฒนาและความซับซ้อนของการบริหารรัฐกิจ
3. การกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น
4. การขาดแคลนบุคลากรที่เกี่ยวข้องเฉพาะทางด้านเทคนิค
5. การขาดความสามารถที่จะสร้างโครงการหรือโปรเจกต์ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

จากการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศไทยพัฒนาสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจมี 4 ปัจจัย ดังนี้ (Kemmerer. 1994)

1. บริบททางวัฒนธรรม (Cultural Context)

บริบททางวัฒนธรรมของประเทศเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ การกระจายอำนาจ เช่น ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อการสนับสนุนโรงเรียน ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อ หลักสูตรท้องถิ่น พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของสังคม เป็นต้น

2. การสนับสนุนทางการเมือง (Political Support)

การกระจายอำนาจมักจะได้รับการต่อต้านในหลายลักษณะ เช่น ผู้มีอำนาจจากส่วน กลางจะดำเนินการอย่างล่าช้าในการมอบอำนาจ การให้ข้อมูล การจัดสรรทรัพยากร หรือสร้าง ข้อขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย หากผู้มีอำนาจทางการเมืองส่งเสริมและสนับสนุนการกระจาย อำนาจ และถือว่าการกระจายอำนาจเป็นความสำคัญอันดับสูง ๆ ของการบริหาร ก็จะช่วยให้การ กระจายอำนาจประสบความสำเร็จ

3. การวางแผนและการจัดการ (Adequate Planning and Management)

การกระจายอำนาจนั้นไม่ว่าจะเป็นในมิติหรือรูปแบบใดก็ตามจำเป็นต้องกำหนด เป็นนโยบาย นำนโยบายไปจัดทำแผนและปฏิบัติตามนโยบายและแผนที่กำหนด ในการดำเนินการ กระจายอำนาจนั้นจำเป็นต้องมีระบบและเครือข่ายการสื่อสารที่ดี ด้วยเหตุนี้การมีการวางแผน และมีการจัดการที่ดีจึงเกี่ยวข้องกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ

4. การเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Local Empowerment)

การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและโรงเรียน ดังนั้นชุมชน ท้องถิ่น และโรงเรียนจึงควรมีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่าง พอเพียงมีอำนาจในการบริหาร และจัดการกับทรัพยากรทั้งหลาย สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่ความสำเร็จ ของการกระจายอำนาจ แต่หากส่วนกลางมอบแต่ความรับผิดชอบให้แก่ชุมชน ท้องถิ่น และโรงเรียน แต่ไม่มีอำนาจที่เหมาะสม ลักษณะเช่นนี้ความสำเร็จของการกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้นได้โดยยาก

ในการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นต้องตระหนัก และกำหนดนโยบายเพื่อเป็นเครื่องมือ ทางใน 3 ประการต่อไปนี้ (Rivera. 1996)

1. การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร (Structural Reform) เสียใหม่
2. การออกแบบระบบการเงินการงบประมาณเสียใหม่ (Fiscal System

. Redesign)

3. การให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมมือ (Local Participatory Involvement)

นอกจากนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และจำเป็นต้องกำหนดหรือปรับปรุงในสิ่งต่อไปนี้ (Foster, 1992)

1. อำนาจหน้าที่ในการบริหาร (Administrative Authority) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา
2. การเปลี่ยนบทบาททางการสอน (Teaching Role)
3. การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของผู้ปกครองและชุมชน
4. บทบาทของผู้บริหารที่ศูนย์กลาง (Role of Central Administration)

สรุปท้ายบท

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นการที่รัฐเคลื่อนย้ายอำนาจหน้าที่จากศูนย์รวมอำนาจไปยังส่วนต่าง ๆ ในระดับต่ำลงมาตามสายการบังคับบัญชาจนถึงระดับต่ำสุดคือท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่ (authority) ในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปให้แก่บุคคลที่อยู่ใกล้ห้องเรียนหรือตัวนักเรียนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองมีจุดมุ่งเน้นที่การให้อำนาจของท้องถิ่น (local authorities) เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการ (local autonomy) แต่การกระจายอำนาจทางการศึกษามีจุดมุ่งเน้นที่การให้อำนาจในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น (local education authorities) เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการศึกษา (local education autonomy) โดยสามารถสนองตอบความต้องการทางการศึกษาของชุมชน และท้องถิ่น

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นจำเป็นต้องพิจารณาการกระจายอำนาจทั้งตามแนวนอน (horizontal decentralization) และการกระจายอำนาจตามแนวตั้ง (vertical decentralization) การจะกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องใดนั้น อย่างน้อยที่สุดควรกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับใดของสายบังคับบัญชาในองค์กรนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาว่าจะกระจายอำนาจทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และจำเป็นต้องพิจารณาว่าในแต่ละระดับที่เท่ากัน ในองค์กรนั้นจะกระจายอำนาจให้เท่ากันหรือไม่เท่ากัน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถทำได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในองค์กร (Organizational Decentralization)
2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)
3. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาอาจใช้วิธีการ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
2. การมอบอำนาจ (Delegation)
3. การโอนอำนาจหรือให้อำนาจ (Devolution)
4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

ในการกระจายอำนาจการศึกษานั้นจำเป็นต้องตระหนัก และกำหนดนโยบายในเรื่องต่อไปนี้

1. การปรับโครงสร้างขององค์กร
2. การปรับระบบการเงินและงบประมาณ
3. การให้ท้องถิ่นร่วมมือและมีส่วนร่วม
4. การปรับบทบาทของบุคลากรในทุกระดับ

บทที่ 3

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในต่างประเทศ

ในการศึกษารูปแบบ และวิธีการในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ นั้นจำเป็นต้องพิจารณาโครงสร้างของการปกครองของประเทศนั้น ๆ ประกอบด้วยเป็นประการสำคัญในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โครงสร้างของการปกครองอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ประเทศไทย เป็นต้น ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมีแนวโน้มที่จะปกครองในระบบรวมอำนาจ
2. ประเทศที่เป็นหลายรัฐแล้วรวมเป็นสหพันธรัฐ (Federal State) เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เยอรมัน เป็นต้น ประเทศที่เป็นหลายรัฐมีแนวโน้มที่จะปกครองในระบบกระจายอำนาจ

ประเทศที่เป็นรัฐเดียวนั้น รัฐบาลกลางควบคุมหน่วยปกครองท้องถิ่นค่อนข้างมาก จึงทำให้การกระจายอำนาจมีในระดับค่อนข้างน้อยหรือมีแนวโน้มที่จะเป็นแบบรวมอำนาจ แต่ในประเทศสหพันธรัฐนั้นทั้งรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของประเทศและรัฐบาลของมลรัฐ (state) หรือมณฑล (province) โดยที่รัฐบาลทั้งสองระดับต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา แต่ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน รัฐบาลของมลรัฐรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของมลรัฐนั้นโดยตรง จึงทำให้การกระจายอำนาจมีในระดับค่อนข้างมาก

ในบทนี้จะนำเสนอข้อมูลใน 3 ประเด็น ดังนี้

1. การกระจายอำนาจของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว กรณีตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่น
2. การกระจายอำนาจของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ กรณีตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา
3. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจของประเทศในยุโรป

ประเทศญี่ปุ่น

การศึกษาของญี่ปุ่นเป็นระบบ 6-3-3 เรียนในระดับประถมศึกษา 6 ปี มัธยมตอนต้น 3 ปี และมัธยมปลาย 3 ปี การศึกษาภาคบังคับต้องเรียน 9 ปี คือ การศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษาภาคบังคับ กฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 26 กำหนดว่าผู้ปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องส่งบุตรธิดาเข้าเรียนในการศึกษาภาคบังคับ ด้วยเหตุนี้ นคร เมือง และหมู่บ้านจึงมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างโรงเรียนเพื่อการศึกษาภาคบังคับ โดยปกตินักเรียนจะเรียนหนังสือระหว่างเวลา 08.00 - 15.00 น. ในวันจันทร์ ถึงวันศุกร์ และเรียนครึ่งวันในวันเสาร์ ปีหนึ่งจะมีเวลาเรียนประมาณ 240 วัน (C)

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายจัดตั้งโดยภูมิภาคหรือรัฐบาลท้องถิ่นหรือโดยเอกชน มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นของรัฐหรือของเอกชน มหาวิทยาลัยเอกชนมีจำนวนมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ นอกจากสถานศึกษาดังกล่าวแล้วยังมีวิทยาลัยชุมชนซึ่งเป็นหลักสูตร 2 ปี และโรงเรียนมัธยมปลายอาชีวศึกษา ซึ่งเรียนหลักสูตร 5 ปี ต่อจากชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น การเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย และมหาวิทยาลัยนั้นกระทำโดยการสอบแข่งขัน

โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นได้รับการสนับสนุนด้วยเงินภาษีจากท้องถิ่นและกำกับดูแล โดยคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น (Local Board of Education) สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายนั้นได้รับการสนับสนุนทางการเงิน และบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (Prefectural Board of Education)

องค์กรการบริหารการศึกษา

องค์กรการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นแบ่งออกได้ 3 ระดับดังนี้ (ชลลดา จิตติวัฒนพงศ์, 2538)

1. รัฐบาลระดับชาติ (National Government) เป็นการบริหารส่วนกลางมีกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ดูแลสถานศึกษาที่สังกัด เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และวิทยาลัยเทคโนโลยี

2. รัฐบาลระดับจังหวัด (Prefectural Government) มีทั้งหมด 47 จังหวัด โดยที่จังหวัดรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนการศึกษาพิเศษวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยของจังหวัดและโรงเรียนเอกชน

3. รัฐบาลระดับท้องถิ่น (Municipal Government) มีองค์กร 3 ระดับ ดังนี้ คือ ระดับนคร (city) ระดับเมือง (town) และระดับหมู่บ้าน (village) องค์กรทั้งสามระดับมีอิสระต่อกัน และรับผิดชอบในการจัดการศึกษาภาคบังคับคือ ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

การบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด และท้องถิ่นนั้นจัดดำเนินการในรูปของคณะกรรมการการศึกษา โดยในระดับจังหวัดนั้นมีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (Prefectural Board of Education หรือ PBOE) ในระดับท้องถิ่นมีคณะกรรมการการศึกษาระดับท้องถิ่น (Municipal Board of Education หรือ MBOE) องค์ประกอบและภารกิจของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับมีดังนี้

คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (PBOE) มี 5 คน แต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัดมีวาระ 4 ปี มาจากพรรคการเมืองเดียวกันได้ไม่เกิน 2 คน คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด โดยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโยกย้ายและถอดถอนครู บริหารและจัดการโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายให้สอดคล้องกับแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด

คณะกรรมการการศึกษาระดับท้องถิ่น (MBOE) ในระดับนคร เมืองและหมู่บ้าน มีระดับละ 3 - 5 คน มีวาระ 4 ปี มาจากพรรคการเมืองเดียวกันได้ไม่เกิน 2 ใน 5 คน หรือ 1 ใน 3 คน หัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นในระดับนั้น ๆ ผู้อำนวยการการศึกษาท้องถิ่นคัดเลือกมาจากสมาชิกของคณะกรรมการการศึกษาระดับท้องถิ่น (MBOE) ภายใต้การยอมรับของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (PBOE) คณะกรรมการการศึกษาระดับท้องถิ่นจัดดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ

การกระจายอำนาจ

ระบบบริหารของประเทศไทยนั้นเป็นระบบรวมอำนาจแต่ได้พยายามที่จะกระจายอำนาจในการดำเนินการ เพื่อการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นนั้นรัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentralization Promotion Law) เมื่อ ค.ศ. 1995 การออกพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการปฏิรูปครั้งที่ 3 ในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นสมัยใหม่ การปฏิรูปสองครั้งแรกคือการปฏิรูปสมัยเมจิ ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และการปฏิรูปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อให้การนำพระราชบัญญัติส่งเสริมการกระจายอำนาจไปปฏิบัติบังเกิดผล รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Committee for the Promotion of Decentralization) และได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจ (Decentralization Plan) ขึ้น ทั้งรัฐสภาและรัฐบาลต่างก็มุ่งหวังที่จะสร้างสังคมแห่งการกระจายอำนาจยุคใหม่ขึ้น (New Decentralized Society) (D)

ในรายงานของคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ สภานายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ว่า เป็นภารกิจที่ยากลำบากมากในการที่จะเปลี่ยนระบบบริหารแบบรวมอำนาจในปัจจุบัน ซึ่งถือกำเนิดและปฏิบัติต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน ด้วยการสร้างระบบใหม่ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องใช้เวลาพอสมควรก่อนที่ระบบใหม่จะใช้ได้เป็นอย่างดี และราบรื่นดังที่คาดหวัง การกระจายอำนาจหวังที่จะส่งผลต่อการพัฒนาภูมิภาคหรือปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (D)

ในการกระจายอำนาจนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการทั้งการกระจายอำนาจ และการผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) การกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ภาคเอกชน และเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยยึดหลักการที่ว่าการบริหารนั้นควรจะดำเนินการโดยท้องถิ่นที่ใกล้กับประชาชนผู้รับบริการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รัฐบาลตั้งใจที่จะทบทวนการแบ่งงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น กระจายอำนาจหน้าที่ ลดหรือจัดการสอดแทรกของรัฐบาลกลาง และส่งเสริมการเก็บภาษีท้องถิ่น สำหรับการผ่อนคลายกฎระเบียบนั้นรัฐบาลได้จัดทำโปรแกรมปฏิบัติเพื่อการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation Action Program) ในปี ค.ศ. 1995 มาตรการของการปฏิบัติตามโปรแกรมนี้คือ มีแผนสามปี ซึ่งจะสิ้นสุดใน ค.ศ. 1997 ในแผนนี้มุ่งผ่อนคลายกฎระเบียบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม (E)

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดทำแผน 3 ปีที่เรียกว่า แผนส่งเสริมการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation Promotion Plan) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะกำหนดนโยบายการผ่อนคลายกฎระเบียบในด้านต่าง ๆ เช่น ที่อยู่อาศัย เกษตร ประมง การสื่อสาร การเงิน การรักษาและสวัสดิการทางการแพทย์ แรงงาน การจ้างงาน และการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานั้นในแผนนี้ได้ระบุจุดมุ่งหมายไว้ว่า เพื่อส่งเสริมให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น ให้ระบบการศึกษามีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อให้รูปแบบของการศึกษาสามารถพัฒนาลักษณะเฉพาะของเด็กแต่ละคน และส่งเสริมให้มีความคิดสร้างสรรค์ ด้วยจุดมุ่งหมายนี้จึงมีนโยบายการผ่อนคลายกฎระเบียบถึง 30 ประการ (F)

นโยบายส่วนใหญ่ในแผนจะเกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา การศึกษานอกระบบ และการบริหารวัฒนธรรม มีนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (Hishimura. 1997 : 1 - 4)

1. เพิ่มความยืดหยุ่นในการเลือกสถานศึกษาเพื่อจะเข้าศึกษาต่อ
2. เพิ่มความยืดหยุ่นในการสอบไล่เพื่อการจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น
3. ยกเว้นอายุขั้นต่ำในการเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย แต่เดิมนั้นนักเรียนจะต้องมีอายุอย่างน้อย 18 ปี จึงจะเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยได้ ข้อยกเว้นคือนักเรียนที่มีความสามารถเด่นและมีความคิดสร้างสรรค์ในวิชาฟิสิกส์และคณิตศาสตร์ จะเข้ามหาวิทยาลัยได้เมื่ออายุ 17 ปี
4. เพิ่มความยืดหยุ่นเกี่ยวกับหลักสูตร
5. ขยายการนับหน่วยกิตของกิจกรรมนอกระบบ เช่น กิจกรรมอาสาสมัคร หรือฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการทางการค้า
6. ขยายจำนวนวิชาซึ่งสามารถสอนได้โดยอาจารย์พิเศษหรืออาจารย์ที่สอนไม่เต็มเวลา
7. พัฒนาระบบการเลือกแบบเรียน ในปัจจุบันการเลือกแบบเรียนทำได้ในระดับเขตศึกษานอนาคตนั่นคือการเลือกแบบเรียนควรกระทำในระดับโรงเรียน
8. ให้ระบบการเขียนแบบเรียนมีความโปร่งใสมากขึ้น

ระบบบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงกระจายอำนาจทั้งระบบบริหารราชการแผ่นดิน และระบบบริหารการศึกษา ในการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นกระจายทั้งโครงสร้างและภารกิจ

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของญี่ปุ่นนั้น ในทางปฏิบัติได้กระจายอำนาจการบริหาร การศึกษามายังระดับจังหวัดเท่านั้น และกระจายอำนาจเกี่ยวกับการบริหารบุคคล โดยจังหวัดมี อำนาจให้ประกาศนียบัตรครู บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายภายในจังหวัด คณะกรรมการการศึกษาใน ระดับต่าง ๆ มาจากการแต่งตั้ง ท้องถิ่นทุกระดับไม่มีอิสระในการจัดการศึกษา

ประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ รัฐบาลกลาง (Federal Government) มีหน้าประสานงานการศึกษา แต่ละมลรัฐ (state) มีกระทรวงศึกษาธิการของตนเอง และมีสภาการศึกษาของมลรัฐหรือคณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) เป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดการศึกษาของรัฐ แต่ละรัฐจะแบ่งเป็นเขตการศึกษา (School Districts) ต่าง ๆ

ในแต่ละเขตการศึกษาจะมีคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) หรือ คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) ผู้บริหารสูงสุดของเขตการศึกษาคือศึกษาธิการเขต (superintendent)

การบริหารการศึกษาของสหรัฐอเมริกาได้กระจายอำนาจให้เป็นหน้าที่ของมลรัฐ แต่ละ มลรัฐมีวิธีการในการบริหารจัดการแตกต่างกันไป บางมลรัฐรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่สภาการ ศึกษาของมลรัฐบางมลรัฐกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้คณะกรรมการโรงเรียนหรือ คณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษา บางมลรัฐกระจายอำนาจการตัดสินใจไปถึงระดับสถาน ศึกษา

การปฏิรูปการศึกษา

ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของอเมริกามีความเกี่ยวข้องกับความ เคลื่อนไหวเกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนและการวิจัยเพื่อจะทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพ

การปฏิรูปการศึกษาของอเมริกาคืบคลาน ๆ กับคลื่น 3 ลูก (Beare and Telford. 1994) คลื่นลูกแรกเริ่มจากปี ค.ศ.1983 เมื่อมีรายงานการวิจัยเรื่องประเทศกำลังอยู่ในภาวะ

เสี่ยง (A Nation at Risk) รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นความตกต่ำของการศึกษา ผลที่ตามมาของคลื่นลูกแรกของการปฏิรูปคือ อย่างน้อย 40 มลรัฐ ได้เพิ่มข้อกำหนดในการเรียนจบหลักสูตร ปรับปรุงแบบทดสอบ มีโปรแกรมส่งเสริมทางวิชาการ พัฒนาครู และผู้บริหารโรงเรียน คลื่นลูกที่สองของการปฏิรูปเริ่มเมื่อ ค.ศ. 1986 เมื่อคณะทำงานได้เสนอรายงานเรื่อง การเตรียมตัวของชาติ : ครูสำหรับศตวรรษที่ 21 (A Nation Prepared : Teachers for the 21 st Century) และรายงานของกลุ่มโฮลส์ (Holmes Group) ชื่อ ครูสำหรับวันพรุ่งนี้ (Tomorrows Teachers) รายงานทั้งสองฉบับทำให้ต้องมุ่งสนใจภารกิจของการสอนและการปรับโครงสร้างของโรงเรียน คลื่นลูกที่สองของการปฏิรูปการศึกษาก่อให้เกิดมาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรการบริหารโดยมีฐานที่โรงเรียน (school - based management) เป็นต้น คลื่นลูกที่สามของการปฏิรูปเริ่มเมื่อ ค.ศ. 1990 โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดตลาดเสรี (free market) ในบริหารธุรกิจ และจากแนวคิดของชับ และโม (Chubb and Moe. 1990) ในหนังสือชื่อ การเมือง ตลาด และโรงเรียนของอเมริกา (Politics, Markets, and America's Schools) ลักษณะของการปฏิรูปคือ การผ่อนคลายกฎระเบียบ การให้ปกครองตนเอง การดำเนินการอย่างเป็นอิสระ มีการแข่งขันกันระหว่างโรงเรียน หลักสูตรจะต้องสนองตอบความต้องการของชุมชน แนวคิดเกี่ยวกับตลาดเสรีมีความเชื่อว่าเมื่อผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกโรงเรียน โรงเรียนจะต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นมิฉะนั้นจะต้องปิดกิจการ

รัฐสภาของอเมริกาได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งชื่อ Goals 2000 : Educate America Act กฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะพัฒนาการเรียนการสอน โดยจัดกรอบการปฏิรูปการศึกษาของชาติ ส่งเสริมการวิจัยการสร้างมติเอกฉันท์ การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบเพื่อประกันโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการศึกษา และให้นักเรียนทุกคนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับสูง จัดกรอบเพื่อการทำหน้าที่ในการจัดโปรแกรมการศึกษาของรัฐบาลกลาง ส่งเสริมการพัฒนา และการนำระบบมาตรฐานของทักษะไปใช้ด้วยความสมัครใจ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดเป้าหมายของอเมริกาไว้ 8 ประการ ดังนี้ (G)

1. ความพร้อมที่จะเรียน

ภายในปี ค.ศ. 2000 เด็กทุกคนจะเริ่มเรียนโดยมีความพร้อมที่จะเรียน

2. การจบการศึกษา

ภายในปี ค.ศ. 2000 อัตราการเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจะเพิ่มขึ้นอย่างน้อยเป็นร้อยละ 90

3. ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการเป็นพลเมือง

ภายในปี ค.ศ. 2000 นักเรียนที่จบชั้นปีที่ 4 ปีที่ 8 และปีที่ 12 จะแสดงว่ามีความสามารถในวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ หน้าที่พลเมืองและการปกครอง เศรษฐศาสตร์ ศิลปะ ประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ ทุกโรงเรียนในอเมริกาจะประกันได้ว่านักเรียนทุกคนเรียนรู้ในการใช้ความคิดจิตใจเป็นอย่างดี เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมที่จะเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบศึกษาต่อและเป็นแรงงานที่มีความสามารถในการผลิตในเศรษฐกิจสมัยใหม่

4. การฝึกหัดครูและการพัฒนาวิชาชีพ

ภายในปี ค.ศ. 2000 ครูจะเข้าโครงการเพื่อการปรับปรุงทักษะวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง และมีโอกาสที่จะได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการสอน และเตรียมนักเรียนอเมริกันทุกคนเพื่อศตวรรษหน้า

5. คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

ภายในปี ค.ศ. 2000 นักเรียนของสหรัฐอเมริกาจะมีผลสัมฤทธิ์ทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เป็นที่หนึ่งของโลก

6. การรู้หนังสือของผู้ใหญ่และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ภายในปี ค.ศ. 2000 ผู้ใหญ่ชาวอเมริกันทุกคนจะรู้หนังสือ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการแข่งขันในทางเศรษฐกิจของโลก ใช้สิทธิและแสดงความรับผิดชอบของการเป็นพลเมือง

7. โรงเรียนที่มีความปลอดภัย มีระเบียบวินัย ปราศจากสิ่งมอมเมา และยาเสพติด

ภายในปี ค.ศ. 2000 ทุกโรงเรียนในสหรัฐอเมริกาจะปราศจากยาเสพติด ความรุนแรง การพกพาอาวุธ และสิ่งมอมเมา และจะมีสิ่งแวดล้อมที่มีระเบียบวินัยอันจะนำไปสู่การเรียนรู้

8. การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง

ภายในปี ค.ศ. 2000 โรงเรียนทุกโรงเรียนจะส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วน (partnership) โดยให้ผู้ปกครองมีส่วนเกี่ยวข้อง และมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นในการส่งเสริมความก้าวหน้าของนักเรียนในทางสังคม อารมณ์ และวิชาการ

กฎหมายฉบับนี้ให้มีกรรมการในระดับประเทศ 2 คณะ คือ

1. กรรมการเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ (National Education Goals Panel) ซึ่งรายงานต่อประธานาธิบดี รัฐมนตรี และรัฐสภา เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการศึกษาของชาติที่ระบุไว้ในกฎหมาย

2. สภามาตรฐานการศึกษา และการปรับปรุงการศึกษาแห่งชาติ (National Education Standards and Improvement Council) มีหน้าที่ในการรับรองและทบทวนมาตรฐานทางด้านเนื้อหาวิชา และมาตรฐานการปฏิบัติงานของนักเรียน โดยกำหนดว่านักเรียนจะต้องรู้อะไรบ้าง และทำอะไรได้บ้าง

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังยืนยันการกระจายอำนาจ โดยถือว่าการควบคุมการศึกษานั้นเป็นหน้าที่ของมลรัฐและของท้องถิ่น ให้ผู้ปกครองเป็นหุ้นส่วนและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

วิธีการในการกระจายอำนาจของเขตการศึกษาต่าง ๆ

วิธีการและภารกิจในการกระจายอำนาจของเขตการศึกษาในเมืองใหญ่นั้น แตกต่างกันไป แต่ในภาพรวมนั้นจะมีแนวโน้มใน 3 ประการ ต่อไปนี้ (H)

1. หลายเขตการศึกษาให้บริการโดยใช้สถานที่เป็นฐาน (Site - Based Management หรือ SBM) เป็นวิธีการสำคัญในการกระจายการตัดสินใจและความสามารถในการตรวจสอบ (accountability)

2. สำนักงานกลางจะมีขนาดเล็กลง (Downsizing Central Administration) มีการจัดองค์กรแบบแบนราบ และพยายามถ่ายโอนอำนาจการควบคุมจากระยะไกลของสำนักงานกลางไปสู่ความสามารถในการตรวจสอบได้ของศูนย์บริการในท้องถิ่น

3. บางเขตการศึกษาชั้นวัดกรรมของหลักสูตร เพื่อการกระจายอำนาจ โรงเรียน
ในท้องถิ่นได้รับการกระตุ้นให้จัดโปรแกรมการศึกษา เพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เช่น
หลักสูตรที่เน้นคณิตศาสตร์ - วิทยาศาสตร์ หลักสูตรที่เน้นการสอนอ่านแบบใหม่ เป็นต้น
สาระโดยสรุปเกี่ยวกับแนวโน้มทั้งสามประการมีดังนี้

การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐาน (Site - Based Management)

การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานเป็นการบริหารอีกแบบหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนมีความเป็น
อิสระ (autonomy) มากขึ้น ให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
มากขึ้น การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานอยู่บนพื้นฐานของผลการวิจัยที่ยืนยันประโยชน์ของการ
ตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (participatory decision - making) ผู้บริหารเชื่อว่าการบริหาร
แบบนี้จะเป็นกลุ่ทรในการพัฒนาคุณภาพของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม เพราะเกี่ยวข้องกับผู้นิบัติ
(Cohen. 1989) การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานนี้ กฎหมายหรือคณะกรรมการการศึกษาจะ
ให้อำนาจในการตัดสินใจแก่คณะกรรมการโรงเรียน อำนาจในการตัดสินใจโดยมากจะมี 3 เรื่อง
คือ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตรหรือโปรแกรมการศึกษา (Clune and White. 1988)

ขอบเขตของการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่ท้องถิ่นนั้นแตกต่างกันไปแต่ละเขต
การศึกษา เช่น ในนครชิคาโก โรงเรียนทุกโรงเรียนจะอยู่ภายใต้การปกครองของสภาโรงเรียน
ท้องถิ่น (Local School Council หรือ LSC) แต่ละสภาประกอบด้วยครู 2 คน ผู้ปกครอง
4 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน และครูใหญ่ แต่ถ้าเป็นโรงเรียนมัธยมจะมีผู้แทนนักเรียน 1 คน แต่ไม่มี
สิทธิหวัด สภาโรงเรียนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ การคัดเลือกครูใหญ่ และการ
คัดเลือกหลักสูตรหรือโปรแกรมการศึกษา ในเมืองดีทรอยต์ โรงเรียนมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยมี
สภาเพิ่มอำนาจของโรงเรียน (School Empowerment Council) ในโรงเรียนเหล่านี้
นักเรียน ผู้ปกครอง ผู้บริหาร และครูควบคุมการจัดสรรงบประมาณ มีอิสระในการกำหนดวิธีการ
ในการพัฒนาการสอน ขยายการรับนักเรียน กำหนดโปรแกรมและบริการทางการศึกษาที่จะจัดให้
นักเรียน ในเมืองเดสมอยส์ (Des Moines) การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานอาศัยการวางแผน
โดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้วยการตั้งสภาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school - based

council) ให้อำนาจในการวางแผนพัฒนาโรงเรียน ตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตร ตารางสอน และการพัฒนาบุคลากร

ภายใต้การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานนี้ ครูจะต้องแสดงบทบาทของผู้นำในการพัฒนาบุคลากรติดตามงานและพัฒนาหลักสูตร และมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการนิเทศ และประเมินผลความร่วมมือของครูเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ

การดำเนินการบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานนั้นแตกต่างกันมากในแต่ละเขตการศึกษา ความแตกต่างจะอยู่ในประเด็นที่ว่าผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการตัดสินใจเกี่ยวกับโรงเรียนหรือไม่ ในเมืองรอคเชสเตอร์ (Rochester) รัฐนิวยอร์กนั้น คณะกรรมการวางแผนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school - based planning committee) ให้อำนาจแก่ครูมากเกินไปในการตัดสินใจ ในทางตรงกันข้ามในนครชิคาโกนั้น จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจนั้นให้ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาโรงเรียน (I)

การลดขนาดสำนักงานกลาง (Downsizing Central Administration)

ในการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นต้องลดความเป็นระบบราชการให้น้อยลง ลดสายบังคับบัญชาให้สั้นลง และให้โรงเรียนมีอำนาจเกี่ยวกับคนและเงิน ในเมืองซินซินเนติ (Cincinnati) นั้น สามารถลดจำนวนผู้บริหารในสำนักงานกลางจาก 127 คน ลงเหลือ 62 คน (Shanker. 1992) ในการลดขนาดของสำนักงานกลางลงนั้น จำเป็นจะต้องสามารถตรวจสอบศูนย์บริการในท้องถิ่นได้ ในการที่จะให้บังเกิดผลเช่นนั้น จำเป็นจะต้องปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของโรงเรียน และชุมชน (H)

นวัตกรรมทางหลักสูตร (Curriculum Innovation)

นวัตกรรมทางหลักสูตรเป็นการตอบสนองความหลากหลาย และความซับซ้อนของโรงเรียนในเมือง และให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นพอที่จะจัดโปรแกรมการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียนและชุมชน เป้าหมายสูงสุดของนวัตกรรมทางหลักสูตร ก็คือ การส่งเสริมคุณภาพ และ

ความเสมอภาคให้แก่นักเรียนทุกคนโดยผ่านกระบวนการของหลักสูตรการสอน และการประเมินผล ตัวอย่างของนวัตกรรมทางหลักสูตร เช่น การเน้นคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ การสอนอ่านแบบ ทั่วไหม โปรแกรมสองภาษา หลักสูตรที่เน้นความสัมพันธ์ของโรงเรียนและบ้าน เป็นต้น

นวัตกรรมทางหลักสูตรในบางเขตการศึกษานั้น จัดตั้งโรงเรียนดึงดูหรือโรงเรียน แม่เหล็ก (magnet schools) (โรงเรียนแม่เหล็กเป็นโรงเรียนทางเลือกสำหรับผู้ปกครอง โรงเรียนประเภทนี้จะจัดโปรแกรมและทรัพยากรให้เป็น ที่ (น่าสนใจ และดึงดูดเด็กในทุกระดับของ ชุมชนให้สนใจเข้าเรียน โดยไม่จำกัดเชื้อชาติหรือสีผิว ลักษณะของหลักสูตรจะมีความเฉพาะ เช่น ศิลปะ วิทยาศาสตร์ อาชีวศึกษา เป็นต้น) ในบางเมือง เช่น อินดีแอนาโพลิส (Indianapolis) ได้จัดทำมีแผนการเลือกโรงเรียน (Select Schools Plan) โดยให้โรงเรียนแต่ละโรงพัฒนา จุดเน้นของโรงเรียนขึ้น ดังนั้นผู้ปกครองจึงสามารถเลือกโรงเรียนที่เหมาะสมกับความต้องการของ บุตรได้ แผนการเช่นนี้จะช่วยให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในโรงเรียนมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นในบางเขต การศึกษายังจัดตั้ง Charter Schools ขึ้น เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถเลือกโรงเรียนได้มากขึ้น (H)

ตัวอย่างของการกระจายอำนาจ

แต่ละรัฐมีวิธีการในการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน มหานครหรือนครมักจะเป็นเขตการ ศึกษาหนึ่ง เพื่อให้เห็นความแตกต่างของรูปแบบและวิธีการในการกระจายอำนาจ จึงเสนอกรณี ศึกษา โดยสรุปของเมืองต่าง ๆ ดังนี้

1. ชิคาโก
2. ดีทรอยท์
3. เดสมอยส์
4. มินนีอาโพลิส
5. เซนต์ปอล
6. คลีฟแลนด์

ชิคาโก รัฐอิลลินอยส์

ในปี ค.ศ. 1988 สภาของรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) ได้ออกกฎหมายปฏิรูปโรงเรียนในชิคาโก (Chicago School Reform Act) ขึ้น กฎหมายฉบับนี้เป็นผลให้โรงเรียนของรัฐทุกแห่งในชิคาโกจะต้องมีสภาโรงเรียนท้องถิ่น (Local School Councils หรือ LSC) โดยที่สภาโรงเรียนท้องถิ่นประกอบด้วยครู 2 คน ผู้ปกครอง 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน และครูใหญ่ แต่ถ้าหากเป็นโรงเรียนมัธยมจะมีนักเรียน 1 คน เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารบุคคล สมาชิกของสภามาจากการเลือกตั้งทั่วไป มีวาระ 2 ปี มีอำนาจในการเลือก และประเมินครูใหญ่ อนุมัติแผนพัฒนาโรงเรียน 3 ปี พัฒนาและอนุมัติงบประมาณโรงเรียน พระราชบัญญัติปฏิรูปโรงเรียนในชิคาโกแบ่งชิคาโกออกเป็น 11 เขตการศึกษา แต่ละเขตการศึกษาจะมีสภาโรงเรียน ผู้ปกครองหรือผู้แทนของชุมชนจากสภาโรงเรียนท้องถิ่น (LSC) จำนวน 1 คน จะเป็นสมาชิกของสภาโรงเรียนของเขตการศึกษา แต่ละเขตการศึกษาจะมีศึกษาธิการเขต (superintendent) ซึ่งรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก และกำกับติดตามการบริหารโรงเรียนของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1989 มีประชาชน 313,000 คน ออกเสียงเลือกตั้งเลือกสมาชิกสภาโรงเรียนท้องถิ่น 5,420 คน เพื่อที่จะเริ่มต้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school - based management) ในโรงเรียนของรัฐ 542 โรงเรียนในชิคาโก (Hess. 1990)

นอกจากนั้นกฎหมายปฏิรูปโรงเรียนฉบับนี้ นอกจากจะแบ่งชิคาโกเป็น 11 เขตการศึกษา แล้ว ยังจัดให้มีศูนย์บริการ 11 ศูนย์ ศูนย์บริการเหล่านี้จะส่งเสริม อำนวยความสะดวก และกำกับติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนในท้องถิ่น ช่วยเหลือโรงเรียนเกี่ยวกับวัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร การรับส่งนักเรียนโปรแกรมพิเศษ และการพัฒนาบุคลากร

กฎหมายปฏิรูปโรงเรียนของชิคาโก (Chicago School Reform Act) ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลการวิจัยเกี่ยวกับโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ (effective schools) คุณลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้น ครูมีความเชื่อว่านักเรียนทุกคนสามารถเรียนได้ ครูใหญ่มีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการจัดโปรแกรมการศึกษา โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องประเมินผลการเรียนอย่างสม่ำเสมอ และจัดโปรแกรมการศึกษาที่สนองความต้องการของผู้เรียน การออกพระราช

บัญญัติปฏิรูปโรงเรียนก็เพื่อพัฒนาให้ทุกโรงเรียนมีคุณลักษณะดังกล่าวแล้ว และช่วยให้ครูใหญ่มีอำนาจที่จะแสดงภาวะผู้นำที่จำเป็นเพื่อปรับปรุงผลการศึกษาของนักเรียน ลดความเป็นระบบราชการลง เปลี่ยนอำนาจความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) จากศูนย์กลางไปสู่ผู้ปกครอง และชุมชน (H)

ดีทรอยต์ (Detroit) รัฐมิชิแกน

เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1971 รัฐมิชิแกนออกกฎหมายบังคับให้โรงเรียนของรัฐใน เมืองดีทรอยต์ต้องกระจายอำนาจ เมืองดีทรอยต์แบ่งเขตบริหารการศึกษาออกเป็น 8 เขต แต่ละเขตมีคณะกรรมการการศึกษาหรือคณะกรรมการโรงเรียน (school board) เป็นของตนเอง อำนาจสำคัญของคณะกรรมการการศึกษาของเขต ก็คือ เจ้าหรือเลขาธิการการศึกษา (superintendent) ของเขตนั้น ๆ

หลักสำคัญของการกระจายอำนาจคือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรในระดับโรงเรียน กระจายอำนาจจากคณะกรรมการการศึกษาของเมืองดีทรอยต์ไปสู่เขตการศึกษาและชุมชน (McGriff. 1995)

แต่การกระจายอำนาจดำเนินไปโดยมีอุปสรรคต่าง ๆ นานา ดังนั้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1981 ชาวเมืองดีทรอยต์ได้ลงมติหยกเลิกการกระจายอำนาจ ศึกษาธิการของเมือง ดีทรอยต์จึงยกเลิกคณะกรรมการการศึกษาของทุกเขตการศึกษา และตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ มีจำนวน 11 คน ซึ่งมีอำนาจในการจ้างและเลิกจ้างศึกษาธิการของเขตการศึกษา

หลังจากที่ระบบบริหารได้กลับไปสู่การรวมอำนาจเป็นเวลา 7 ปี ศึกษาธิการของเมือง ได้พยายามกระจายอำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้วิธีการ 2 ประการ ประการแรกคือ การบริหารแบบมีส่วนร่วมทางการศึกษา (participatory management in Education หรือ PME) และประการที่สองคือ การบริหารโดยอาศัยโรงเรียนเป็นฐาน (school - based management) การบริหารแบบมีส่วนร่วม (PME) เป็นความพยายามร่วมกันระหว่างระบบการศึกษากับสหภาพครู โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of work life) ของครู และพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของนักเรียน สำหรับโครงการการบริหารโดยอาศัยโรงเรียนเป็นฐานนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าความพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาจะต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

ของนักเรียน และความพยายามเหล่านี้จะมีประสิทธิผลและอยู่คงทนถาวร เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาชนนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ รู้สึกว่ามีส่วนเป็นเจ้าของ และรับผิดชอบในกระบวนการตัดสินใจ

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1988 ได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาของเมืองขึ้นใหม่ โดยมุ่งที่จะปฏิรูปการเงินและขยายการกระจายอำนาจ และเพิ่มอำนาจให้โรงเรียนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจัดให้มีโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ (empowered school)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของเมืองดีทรอยต์ (Detroit) รัฐมิชิแกน ดำเนินการโดยการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่สถานศึกษาตั้งแต่ ค.ศ. 1987 สภาการศึกษาของรัฐได้อนุมัติแผนเพิ่มอำนาจ (Empowerment Plan) เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 แผนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญดังนี้ (H)

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้วยการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมจะส่งเสริมภาวะผู้นำความเป็นเจ้าของ ความผูกพัน และความสามารถในการตรวจสอบได้ในทุกระดับ
2. การเพิ่มอำนาจจะสนับสนุน และกระตุ้นให้มีความหลากหลาย และมีความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหา
3. การเพิ่มอำนาจจะช่วยให้โรงเรียนมีอำนาจมากขึ้น และมีความยืดหยุ่นที่จะกำหนดความต้องการของตนเอง เลือกวิธีการแก้ปัญหา ซื้อสินค้าและบริการตามความจำเป็น และให้สามารถตรวจสอบได้ในเรื่องของภารกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของเขตการศึกษา

ภายใต้แผนเพิ่มอำนาจนี้ถือว่า ครูเป็นมืออาชีพที่จะควบคุมอนาคตของตนเอง ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนถูกยั่วยุให้ริเริ่มที่จะเอาความคิดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนไปสู่การปฏิบัติ และให้มีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารโรงเรียน นอกจากนี้ภายใต้แผนเพิ่มอำนาจนี้จะก่อให้เกิดโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ (Empowered Schools) ขึ้น โรงเรียนประเภทนี้บริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐาน (site - base management) มีโครงการนำร่อง 9 โรงเรียน ใน ค.ศ. 1990 - 1991 ขยายเป็น 46 โรงเรียน ใน ค.ศ. 1992 - 93 และจะขยายจนครบ 256 โรงเรียน โรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจอาศัยหลักการ 4 ประการ คือ

1. ความสำคัญอันดับแรกของโรงเรียนคือ นักเรียนและผู้ปกครอง
2. ครูควรมีเสรีภาพในการสร้างสรรค์โปรแกรมการศึกษาที่มีความหลากหลาย

3. ผู้ปกครองควรมีสิทธิที่แท้จริงในการเลือกโปรแกรมการศึกษาที่ดีที่สุด สำหรับบุตรของตน

4. สำนักงานกลางควรมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน และจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่โรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ

ในโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจนั้น นักเรียน ผู้ปกครอง และครู มีเสรีภาพ ดังนี้

1. ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร
2. กำหนดวิธีการที่จะพัฒนาโรงเรียน
3. ชี้แจงและดำเนินการในการปรับปรุงการสอน
4. จัดโปรแกรมที่มีความหลากหลายให้แก่นักเรียน

โรงเรียนใดจะสมัครเป็นโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจได้นั้น ร้อยละ 75 ของครู และร้อยละ 55 ของผู้ปกครอง บุคลากรสายสนับสนุนการสอนและนักเรียน จะต้องโหวตเพื่อการเข้าเป็นโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ

แผนเพิ่มอำนาจ (Empowerment Plan) ในปัจจุบันนี้เรียกร้องให้โรงเรียนตั้งสภาเพื่ออำนาจของโรงเรียน (School Empowerment Council) ขึ้นเพื่อตรวจสอบการริเริ่มการเพิ่มอำนาจของท้องถิ่น แต่ละโรงเรียนจะกำหนดจำนวนสมาชิกของสภา เลือกกระบวนการในการตัดสินใจ สภาจะต้องประกอบด้วย ผู้บริหาร ครู บุคลากรสายสนับสนุน ผู้ปกครอง และนักเรียน (เฉพาะโรงเรียนมัธยม)

เดส มอยส์ (Des Moines) รัฐไอโอวา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของเมืองเดส มอยส์ (Des Moines) รัฐไอโอวาใช้รูปแบบการบริหารโดยให้โรงเรียนเป็นฐานด้วยการมีการตัดสินใจร่วมกัน (School - based management through shared decision - making) หรือ SBM/SDM โดยที่ SBM/SDM นี้เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโรงเรียน และปฏิบัติตามแผนนั้น

ด้วยวิธีการ SBM/SDM นี้ โรงเรียนถูกกระตุ้นให้ยกระดับคุณภาพของโปรแกรมการศึกษาต่าง ๆ นอกจากนั้นโรงเรียนยังสามารถจัดตั้งสภาที่โรงเรียนเป็นฐาน (school - based

council) สถาบันประกอบด้วยครู ผู้ปกครองและผู้แทนชุมชน เพื่อให้สภาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกของสภาได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการสร้างทีมงาน การสร้างความเห็นสอดคล้อง กระบวนการเปลี่ยนแปลง การสร้างวิสัยทัศน์ และอำนาจหน้าที่ของสภา นอกจากนั้น สภายังได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ครู นักเรียน และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ทำให้สามารถเปรียบเทียบกับปีก่อน ๆ หรือโรงเรียนอื่น ๆ โรงเรียนสามารถทบทวนวัตถุประสงค์ และแผนปฏิบัติการ ระบุความต้องการของนักเรียนและของโรงเรียน พัฒนาแผนการปรับปรุงโรงเรียน เป็นต้น

เขตการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งเมืองได้จัดตั้งสภาประสานงานการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management Coordinating Council) ขึ้นเพื่อประสานกิจกรรมต่าง ๆ และการติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับ SBM/SDM ทั่วทั้งเขตการศึกษา สภาประกอบด้วยผู้บริหารจากสำนักงานกลาง ผู้แทนของครู ครูใหญ่ และตัวแทนของผู้ปกครอง (H)

มินนีอาโพลิส (Minneapolis) รัฐมินนิโซตา

ในการพัฒนาผลการเรียนของนักเรียนในโรงเรียนของรัฐในเมืองมินนีอาโพลิส (Minneapolis) รัฐมินนิโซตานั้นนำวิธีปรับโครงสร้าง (restructuring) และการบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐาน (site - based management) ทั้งนี้เพราะมีงานวิจัยที่แสดงว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมหรือการเกี่ยวข้องของครอบครัวกับการเพิ่มผลการเรียน นอกจากนั้นงานวิจัยยังยืนยันว่าการที่ผู้ปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ และการวางแผนโปรแกรมต่าง ๆ มากขึ้นจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 คณะกรรมการการศึกษายอมรับนโยบายการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานของเขตการศึกษา ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1992 มี 14 โรงเรียนจาก 73 โรงเรียน ที่ได้ชื่อว่าเป็นโรงเรียนบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐาน (site - based management schools) โรงเรียนของรัฐทุกแห่งในเมืองมินนีอาโพลิสปรับโครงสร้าง และบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานเมื่อปลายปีการศึกษา 1993 - 94 โรงเรียนบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานนั้นต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับเขตบริการ และการเงินด้วย (H)

เซนต์ปอล (St. Paul) รัฐมินนิโซตา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของเมืองเซนต์ปอล (St. Paul) รัฐมินนิโซตานั้น เริ่มจากแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (site - base management) เมื่อ ปี ค.ศ. 1979 ใน ค.ศ. 1989 ได้มีโครงการนำร่องที่เรียกว่า การตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วม โดยอาศัยสถานที่เป็นฐาน (School - Based Shared Decision - Making หรือ SBSDM) ขึ้น โครงการนำร่องประกอบด้วยโรงเรียน 13 โรงเรียน จากทั้งหมด 66 โรงเรียน โครงการ SBSDM ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกำหนดว่าโรงเรียนแต่ละแห่งเป็นหน่วยงานหลัก เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา
2. การตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมถือว่าการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียน (stakeholder) จะพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียน

แต่ละโรงเรียนในโครงการ SBSDM จะมีสภาโรงเรียนที่เรียกว่า SBSDM Council สภานี้ได้รับอำนาจให้ตัดสินใจเกี่ยวกับปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียน การสรรหาบุคลากร หลักสูตรงบประมาณ ตารางเรียน อาคารสถานที่ โปรแกรมพหุวัฒนธรรม การศึกษาพิเศษ และความเสมอภาคทางเพศ สภามีครูใหญ่ และผู้แทนครูเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย (H)

คลีฟแลนด์ (Cleveland) รัฐโอไฮโอ

การกระจายอำนาจทางการศึกษาในโรงเรียนของรัฐในเมืองคลีฟแลนด์ (Cleveland) รัฐโอไฮโอ เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1982 และใน ค.ศ. 1992 ภารกิจเกือบทุกอย่างได้กระจายอำนาจ ไปสู่ระดับโรงเรียน ในการกระจายอำนาจนั้นแต่ละโรงเรียนจะมีสภาโรงเรียนท้องถิ่น (Local School Council หรือ LSC) เพื่อติดตามภารกิจที่ได้กระจายอำนาจออกไป เช่น การบริหาร อาคารสถานที่ที่กำหนดหลักสูตรและการสอน การกำหนดกฎและระเบียบของโรงเรียน การ ประสานงานบริการสนับสนุนต่าง ๆ

กรรมการสภาประกอบด้วยครูใหญ่ ครู และผู้ปกครอง โดยที่ผู้ปกครองจะต้องเป็น กรรมการมากกว่าครึ่งหนึ่ง

สภาโรงเรียนท้องถิ่นจะต้องเลือกตัวแทน 1 คน โดยที่ตัวแทนนั้นจะต้องไม่ใช่ครูหรือผู้บริหารเพื่อไปเป็นกรรมการสภากลุ่มโรงเรียน (cluster councils)

กลุ่มโรงเรียนประกอบด้วยโรงเรียนประถม มัธยมศึกษา และมัธยมศึกษา แต่ละสภากลุ่มโรงเรียนจะต้องเลือกตัวแทน 1 คน ไปเป็นกรรมการสภาเขตการศึกษา (district community cluster council) ซึ่งมีสมาชิก 6 คน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในเมืองคลีฟแลนด์ ก็คือ การเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ระดับโรงเรียนในท้องถิ่น (H)

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในยุโรป

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

เอกสารที่เกี่ยวข้องในที่นี่จะเสนอระดับของการกระจายอำนาจ ความสมดุลระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ ประเทศ เดนมาร์ก และสเปน ประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ ได้แก่ กรีซ สาธารณรัฐเยอรมนี

ระดับของการกระจายอำนาจ

ในการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ ได้กระจายไปสู่ระดับใดนั้น จะต้องพิจารณา 2 กรณีเป็นอย่างน้อย คือ (Hufner. 1994)

1. อำนาจในการออกกฎหมาย และกฎระเบียบเกี่ยวกับการศึกษา

รัฐบาลกลางมีอำนาจน้อยมากในประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดา แต่รัฐบาลกลางของประเทศออสเตรเลียมีอำนาจสูงมาก รัฐบาลกลางของเยอรมันและสวิตเซอร์แลนด์มีอำนาจอยู่ในระหว่างกลาง

2. อำนาจในการบริหารการศึกษาระดับพื้นฐาน

ประเทศเยอรมันกระจายอำนาจไปสู่ระดับรัฐ (Lander) อังกฤษและเนเธอร์แลนด์กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (local) แต่เดนมาร์กได้กระจายอำนาจไปสู่ระดับสถานศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

ในการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม และสมดุลระหว่างความรับผิดชอบของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาว่าใครควรจะรับผิดชอบอะไร ในประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดนนั้น ได้กระจายอำนาจการตัดสินใจในการบริหารไปสู่ท้องถิ่น แต่รัฐบาลยังควบคุมการกำหนดจุดหมาย (goal) ของการจัดการศึกษาและควบคุมคุณภาพของการศึกษา จุดหมายการศึกษาของประเทศสวีเดนกำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษา (Education Act) ดังนั้นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และประมวลการสอนในทุกโรงเรียนจะต้องสอดคล้องกับจุดหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษา ในแต่ละเทศบาลจะมีสภาท้องถิ่น (local council) เป็นผู้จัดทำแผนการศึกษา การจัดทำแผนปฏิบัติการของโรงเรียนจะต้องสอดคล้องกับประมวลการสอน แผนการศึกษาของท้องถิ่น เป้าหมายและแนวทางในการจัดการศึกษาของชาติ (Chapman. 1994)

การปรับระบบบริหารการศึกษาของอังกฤษกระทำโดยออกเป็นกฎหมาย เช่น กฎหมายการศึกษา ค.ศ. 1980 (1980 Education Act) ซึ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการโรงเรียน (school council) และเพิ่มศักยภาพของผู้ปกครองให้มีอิทธิพลต่อโรงเรียนมากขึ้น กฎหมายปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act of 1988) ซึ่งมีสาระสำคัญบางประการดังนี้ (Beare and Telford 1994)

1. เพิ่มอำนาจให้รัฐบาลกลางเกี่ยวกับหลักสูตร
2. ให้ผู้ปกครองมีสิทธิเลือกโรงเรียนมากขึ้น
3. ให้ท้องถิ่นใช้หลักสูตรแห่งชาติ
4. ให้คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจมากขึ้น

การศึกษาของอังกฤษได้ชื่อว่าเป็นระบบแห่งชาติ แต่บริหารโดยท้องถิ่น (a national system locally administered)

การบริหารโรงเรียนจึงอยู่ในอำนาจของท้องถิ่นมากกว่า 100 แห่ง การกระจายอำนาจได้กระจายไปยังศูนย์ (center) ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามจุดหมาย (goals) ของชาติ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

ศูนย์เหล่านี้ทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพการศึกษา และจัดลำดับความสำคัญของนโยบายในภาพกว้าง ๆ โรงเรียนมีอิสระ (autonomy) มากขึ้น หรือให้โรงเรียนบริหารตนเอง (self - management) ในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงยึดหลักสูตรแห่งชาติ และมาตรฐานการศึกษาของชาติ (Chapman. 1994)

เดนมาร์ก

ประเทศเดนมาร์กปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ภายหลัง ค.ศ. 1983 รัฐบาลของประเทศเดนมาร์กเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งมีนโยบายที่เน้นการมอบให้เอกชนดำเนินการ (privatization) การลดความเป็นระบบราชการ (debeaurocratization) การผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) และการควบคุมคุณภาพ

การบริหารเป็นไปตามตัวแบบเศรษฐกิจตลาดเสรี (free - market economic models) นับตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลของเดนมาร์กรับผิดชอบเฉพาะกรอบการทำงาน และการประกันคุณภาพ (quality assurance) ส่วนการบริหารทั่วไปได้กระจายอำนาจไปให้โรงเรียน การจัดการศึกษาในระดับ 9 หรือ 10 ปี แรกนั้น อำนาจการบริหารเป็นของคณะกรรมการโรงเรียน (school board)

แต่ละโรงเรียนจะมีคณะกรรมการโรงเรียนของตนเอง คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยผู้ปกครอง 7 คน ครู 2 คน และนักเรียน 2 คน คณะกรรมการโรงเรียนขึ้นตรงกับสภาเทศบาล (municipal council) คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจเกี่ยวกับ

1. กำหนดแนวทางการบริหารของครูใหญ่
2. อนุมัติงบประมาณโรงเรียน
3. การจัดทำแผนการศึกษาของโรงเรียน
4. ตารางสอน
5. วัสดุอุปกรณ์การสอน
6. กฎระเบียบของโรงเรียน
7. การเสนอการแต่งตั้งครู

คณะกรรมการครูหรือสภาครู (teachers' council) ของแต่ละโรงเรียนจะเป็นที่ปรึกษาของครูใหญ่ การจัดทางงบประมาณใช้หลักการของแท็กซี่มิเตอร์ (taximeter principle) ซึ่งคำนวณจากระดับอายุ แผนการเรียน และเงินอุดหนุนต่อหัวของนักเรียน หลักสำคัญของการศึกษาของเดนมาร์ก คือ เสรีภาพในการเลือกโรงเรียน ด้วยเหตุนี้จึงมีนักเรียนร้อยละ 10 เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน และประมาณร้อยละ 85 ของค่าใช้จ่ายได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล (Bjerg. 1991)

สเปน

ประเทศสเปนปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล แบ่งการปกครองออกเป็น 17 ภูมิภาค ความจำเป็นในการแข่งขันระหว่างประเทศทำให้ประเทศสเปนต้องปรับระบบการบริหารการศึกษาเสียใหม่ โดยเปลี่ยนจากเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1978 การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา รัฐบาลกลางมอบอำนาจ (delegation) ในการรับผิดชอบการศึกษาไปให้รัฐบาลส่วนภูมิภาค (regional government) อำนาจสำคัญที่มอบให้ ได้แก่ (Carabana. 1988)

1. โปรแกรมการฝึกหัดครู
2. การสอนโดยใช้ภาษาพื้นเมือง
3. ความยืดหยุ่นของหลักสูตร
4. การให้ผู้ปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนในท้องถิ่น
5. การศึกษาเอกชน
6. การฝึกอบรมในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

กรีซ

กรีซเป็นสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล

กรีซเป็นอีกประเทศหนึ่งที่แต่เดิมบริหารโดยระบบรวมอำนาจ และควบคุมตามระบบราชการอย่างเคร่งครัด ต่อมาได้ปรับระบบการศึกษาทั้งหลักสูตรและการบริหารโรงเรียน คณะกรรมการแห่งชาติ ได้เริ่มปฏิรูปการศึกษาประมาณ ค.ศ. 1978 โดยเริ่มจากโรงเรียนมัธยมศึกษา การปฏิรูปการศึกษาของกรีซมีสาระสำคัญดังนี้ (Beare and Telford. 1994)

1. ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี
2. ใช้ภาษากรีกสมัยใหม่ (demotidi) เป็นภาษาที่ใช้สอนในโรงเรียน
3. มุ่งเน้นการอาชีวศึกษาและการศึกษาด้านเทคนิค
4. ให้มหาวิทยาลัยปกครองตนเอง (Self - governing)
5. กระจายอำนาจการตัดสินใจทางการศึกษาไปสู่ภูมิภาค โดยมีทั้งหมด 15 ภูมิภาค แต่ละภูมิภาคมีผู้อำนวยการ (supervisor) เป็นหัวหน้า ในแต่ละภูมิภาคแบ่งออกเป็นอำเภอ (district หรือ prefecture) ซึ่งมีทั้งหมด 240 อำเภอ แต่ละอำเภอมีสภาการศึกษา (education council) และผู้ตรวจการ (inspector) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา โดยขึ้นตรงต่อคณะกรรมการเทศบาลหรือคณะกรรมการชุมชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยบางประการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศไทยสรุปมีสาระโดยสรุปดังนี้

Brown และ Fairley (1993) ได้ศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของไอร์แลนด์ พบว่าในการปฏิรูปการศึกษานั้นมีประเด็นสำคัญในการปฏิรูป 6 ประเด็น ดังนี้

1. การเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษา
2. การขยายการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น
3. การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้ดีขึ้นด้วยวิธีการกระจายอำนาจ
4. การพัฒนาการฝึกหัดครู
5. การสร้างระบบการประกันคุณภาพ (Quality assurance)
6. การเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) และการให้ผู้นปกครองมีส่วนร่วมให้มากขึ้น

Braaksma (1994) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการควบคุมระบบการศึกษาของประเทศอังกฤษ เวลส์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน และรัสเซีย ประเทศเหล่านี้ได้ปฏิรูปการศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ มาตรฐานการศึกษา การบริหาร และการควบคุมการศึกษา การศึกษานี้ได้มุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารในด้านโครงสร้างของอำนาจหน้าที่กับการปฏิรูปในด้านกลไกการควบคุมคุณภาพผลการศึกษาที่สำคัญแสดงว่า

1. การกระจายอำนาจตามหน้าที่ (functional decentralization) เป็นรูปแบบของการปฏิรูปการศึกษาในอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และรัสเซีย
2. การกระจายอำนาจไปสู่อาณาเขตต่าง ๆ (territorial decentralization) เป็นรูปแบบของการปฏิรูปการศึกษาที่พบในเยอรมัน และรัสเซีย
3. ประเทศต่าง ๆ ที่ศึกษาได้จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจเสียใหม่ ให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงการควบคุม โดยลดการควบคุมปัจจัยนำเข้า (input) แต่ไปเพิ่มการควบคุมผลผลิต (output)

จากการศึกษาของ Amelsvoort และคณะ (1995) โดยเปรียบเทียบระบบการศึกษาของเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เวลส์ เบลเยียม เยอรมัน ปอตุเกส และสวีเดน พบว่า ประเทศที่ศึกษานี้มีแนวโน้มของการกระจายอำนาจ และการผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) ลักษณะของการกระจายอำนาจเป็นการเคลื่อนย้ายภารกิจ (tasks) ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางไปสู่ส่วนอื่น ๆ นอกจากนั้นลักษณะของการกระจายอำนาจเป็นการกระจายใน 2 ลักษณะ คือ

1. กระจายอำนาจตามหน้าที่ (functional decentralization)
2. กระจายอำนาจไปสู่อาณาเขตต่าง ๆ (territorial decentralization)

จากการศึกษาของ Read (1995) ที่ศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของรัสเซียภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีเยลต์ซิน แสดงว่ารัสเซียก็ได้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาด้วยการพัฒนาโรงเรียนที่เป็นทางเลือกใหม่ (alternative schools) สำหรับบุคคลที่มีสถานะทางสังคมแตกต่างกัน และบุคคลที่มีความสามารถที่จะจ่ายค่าเล่าเรียนที่แตกต่างกัน การกระจายอำนาจในลักษณะนี้อาจนำไปสู่การแบ่งแยกชนชั้น

จากการศึกษาของ Worgan (1995) ถึงการเปลี่ยนแปลงของอุดมศึกษาในสาธารณรัฐเชค (Czech) จากการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จโดยรัฐไปสู่ประชาธิปไตย ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1989 เป็นการเปรียบเทียบสองระบบในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ การควบคุมโดยกฎหมาย การบริหารสถาบัน เสรีภาพทางวิชาการ การสอนและการวิจัย นโยบายการจ้างอาจารย์ การพัฒนาหลักสูตร การเข้าศึกษาต่อ และการเงิน ผลการศึกษาสรุปว่ามีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น แต่การกระจายอำนาจก่อให้เกิดความคลุมเคลือบางประการในระบบอุดมศึกษา

จากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ของประเทศ ในยุโรปนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจใน 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามหน้าที่ และการกระจายอำนาจไปสู่อาณาเขตต่าง ๆ วิธีการในการกระจายอำนาจ คือ การผ่อนคลายนกฎระเบียบ และการเคลื่อนย้ายภารกิจ ความรับผิดชอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษา โดยให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้น ในการกระจายอำนาจนั้นต้องมีระบบการประกันคุณภาพและสามารถตรวจสอบได้

บทที่ 4

ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของไทย

การบริหารการศึกษาไทยเป็นระบบราชการ ดังนั้นกระบวนการบริหารและการจัดการจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระบบและระเบียบที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 กำหนดว่าให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้กำหนดว่าราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 7) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ (มาตรา 51) และราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 70) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าระเบียบบริหารการศึกษาจึงต้องสอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามีหน่วยงานการศึกษาเป็นจำนวนมากที่ขึ้นกับส่วนกลางแต่ตั้งอยู่ในภูมิภาค

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระบบและระเบียบที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา พบว่า มีพระราชบัญญัติสำคัญหลายฉบับที่เป็นข้อจำกัด ทั้งนี้เพราะกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องบริหารงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเหมือนกับกระทรวงอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ภารกิจ และอำนาจหน้าที่แตกต่างจากกระทรวงอื่น

ในบทนี้จะเสนอการวิเคราะห์ใน 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. อำนาจในการบริหาร
2. การกระจายอำนาจในการบริหารคน
3. การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน
4. การกระจายอำนาจในการบริหารวัสดุอุปกรณ์

แต่ละประเด็นมีรายละเอียดสรุปดังนี้

อำนาจในการบริหาร

ในการจัดการศึกษาไทยนั้นกฎหมายกำหนดให้การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มาตรา 65 กำหนดไว้ว่า

มาตรา 65 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ

มาตรา 25 ของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ระบุไว้ว่า "กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม" และมาตรา 31 ระบุไว้ว่า "ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น"

นอกจากนั้นการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษายังให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา ดังปรากฏในข้อ 17 ของแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งระบุไว้ว่า

"17. ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดการศึกษาของชุมชน"

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ และในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษานั้น ควรกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา

การปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา ตามแนวนโยบายการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 นั้น อาจเป็นการยากที่จะพิจารณาเฉพาะระบบบริหารการศึกษาเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะระบบบริหารการศึกษามิจะเป็นจะต้องสอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2536 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ไว้ในมาตรา 11, 20, 21 และ 32 ดังนี้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำกับดูแลทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น
- (2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง
- (3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นนี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น

(9) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

มาตรา 20 ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและการปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

มาตรา 21 กระทรวง นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ในกรณีที่มิมีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดกระทรวง

ให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวงกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา 32 กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวงตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

กรมมืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มิมีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในกรมหนึ่งจะให้ มีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดี และผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดี และช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในกรม มีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

จากมาตรา 11 จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของรองนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย มาตรา 20 แสดงว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย มาตรา 21 กำหนดว่ารองปลัดกระทรวง และผู้ช่วยปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวงกำหนดหรือมอบหมาย ในทำนองเดียวกันมาตรา 32 ก็ระบุว่า รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

จากมาตราทั้งสี่ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางนั้น การกระจายอำนาจกระทำได้ด้วยการมอบหมายหรือมอบอำนาจตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา

นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในหมวดที่ว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน ได้กำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับไว้ในมาตรา 38, 39 และ 40 ดังนี้

มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (6) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (7) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (8) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด
- (9) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(10) นายอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการ
ประจำอำเภอ

(11) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจมอบอำนาจให้
ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(12) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วน
ราชการประจำอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(13) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (1) ถึง (12) อาจมอบอำนาจให้
บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การมอบอำนาจของปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง
ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง
หรือสำนักงานปลัดทบวง หรือการมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายก
รัฐมนตรีตามมาตรา 15 ให้นำความใน (7) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

คณะกรรมการกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือกำหนด
หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจ
ตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา 39 เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจ
มีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไป ไม่ได้
เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (2) (3) (4)
(5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9)
ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่า
ราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบ
อำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจ
ชั้นต้นแล้ว

มาตรา 40 ในการมอบอำนาจตามมาตรา 38 (4) ถึง (11) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้รับมอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

จากมาตรา 38 จะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจจะกระทำได้ในขอบเขตจำกัด เช่น รัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจนถึงอธิบดี ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจนถึงอธิบดี และอธิบดีอาจมอบอำนาจให้ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจนถึงหัวหน้ากอง ยิ่งไปกว่านั้นมาตรา 39 ยังระบุว่าผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้นและจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มาตรา 40 ระบุเงื่อนไขของการมอบอำนาจว่าเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการและกระจายความรับผิดชอบ ผู้มอบอำนาจจะต้องกำกับติดตามผลปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจมีขอบเขตจำกัด ผู้บังคับบัญชาสามารถมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้จนถึงระดับหนึ่งเท่านั้น การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษานั้นจึงมีข้อจำกัดอย่างยิ่ง

อำนาจบริหารนอกจากอาจได้มาจากการรับมอบอำนาจแล้วยังอาจได้มาจากการแบ่งอำนาจอีกด้วย การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจนั้นกระทำได้ในหน่วยงานหรือกรมที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 6 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไว้ มาตรา 16 ระบุว่าการดำเนินการในระดับจังหวัดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และมาตรา 17 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไว้ดังนี้

มาตรา 17 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ภายในเขต จังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษาของ จังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเพื่อ เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง และการจัดสรรงบประมาณเพื่อ การประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหารรวมปรับปรุง และ เลิกเลิก โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของ ข้าราชการครูสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ ระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถม ศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอาจมอบให้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อ เสนอให้คณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

จากมาตรา 17 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติได้แบ่งอำนาจให้คณะกรรมการการประถม ศึกษาจังหวัด นอกจากอำนาจบริหารจะได้รับการแบ่งอำนาจแล้ว ยังได้รับอำนาจด้วยการมอบ อำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอีกด้วย ตามมาตรา 17 (7) ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอาจมอบอำนาจให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้ ในตนเองเดียวกันพระราชบัญญัติก็แบ่งอำนาจให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มาตรา 24 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไว้ดังนี้

มาตรา 24 คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขต
อำเภอ ดังต่อไปนี้

(1) ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงาน
การประถมศึกษาอำเภอ

(2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษา
จังหวัด

(3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน
การประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถม
ศึกษาจังหวัดมอบหมาย

จากมาตรา 24 จะเห็นได้ว่าอำนาจในการบริหารของคณะกรรมการการประถมศึกษา
อำเภอได้มาด้วยการแบ่งอำนาจ และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจจากการมอบอำนาจของ
คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
สามารถกระจายลงไปสู่ระดับล่างได้อีก โดยกระจายอำนาจถึงกลุ่มโรงเรียน ซึ่งปรากฏตาม
มาตรา 29 ดังนี้

มาตรา 29 ให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือ
สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี หลายโรงเรียนเข้าด้วยกันเป็นกลุ่ม
โรงเรียน

จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้าง และวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน
อำนาจ และหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียน ให้เป็นไป
ตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

จากมาตรา 29 จะเห็นว่ากลุ่มโรงเรียนก็มีอำนาจในการบริหารตามอำนาจที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้มอบอำนาจให้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าอำนาจในการบริหารนั้น อาจได้มาโดย

1. อำนาจตามกฎหมาย
2. การแบ่งอำนาจซึ่งระบุไว้ในกฎหมาย
3. การมอบอำนาจ

แต่การมอบอำนาจมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าอำนาจที่รับมอบจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ จึงทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารสู่ท้องถิ่นหรือสถานศึกษาจะกระทำในด้านขอบเขตจำกัด เว้นแต่หน่วยงานที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง

การกระจายอำนาจในการบริหารคน

ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครู การบริหารและพัฒนาข้าราชการพลเรือนจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2538 ในการบริหารและพัฒนาข้าราชการครูนั้นจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี เป็นข้าราชการพลเรือน ดังนั้น ผู้บริหารในตำแหน่งเหล่านี้จึงเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครู พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2538 มาตรา 8 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ว 15 ข้อ นอกจากนั้นในมาตรา 13 กำหนดให้มี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด มาตรา 15 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงไว้ดังนี้

มาตรา 15 อ.ก.พ.กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณากำหนดนโยบาย และระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในกระทรวง
- (2) พิจารณาการกำหนด และการเกลี่ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกระทรวง
- (3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงาน การจัด และการพัฒนาส่วนราชการในกระทรวง
- (4) พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล และส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการภายในกระทรวง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทักษะที่ดี คุณธรรม และจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเนิการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (6) พิจารณาให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดปรึกษา

(7) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ.ปฏิบัติการทำให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตามที่ ก.พ.มอบหมาย

(8) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ. กระทรวง เสนอต่อ ก.พ.

จากมาตรา 15 จะเห็นว่า อ.ก.พ.กระทรวงมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ และมีอำนาจตามที่ ก.พ.มอบหมาย ตามมาตรา 15(7) ในตนเองเดียวกัน มาตรา 22 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กรม ไว้ดังนี้

มาตรา 22 อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการในกรม

(2) พิจารณาการกำหนดและการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกรม

(3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงาน การจัด และการพัฒนาส่วนราชการในกรม

(4) พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล และส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการภายในกรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทักษะที่ดี คุณธรรม และจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเนิ่นการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(6) พิจารณาให้ความเห็นแก่อธิบดีตามที่อธิบดีปรึกษา

(7) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงมอบหมาย

(8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ.ปฏิบัติการทำให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตามที่ ก.พ.มอบหมาย

(9) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ. กรมเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัด และ ก.พ.

จากมาตรา 22 จะเห็นได้ว่า อ.ก.พ.กรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คือ แบ่งอำนาจให้และมอบอำนาจที่จากการมอบอำนาจ โดย ก.พ.มอบอำนาจให้ตามมาตรา 22(8) และ อ.ก.พ.กระทรวงมอบให้ตามมาตรา 22(7)

ในทางตรงกันข้าม มาตรา 24 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.จังหวัดไว้ 7 ข้อ อ.ก.ค.จังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และมอบอำนาจจากการมอบอำนาจของ ก.พ. ตามมาตรา 24(6) และจากการที่ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม มอบอำนาจให้ตาม มาตรา 24(5)

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าอำนาจในการบริหารของข้าราชการพลเรือนเกิดจากการแบ่งอำนาจ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ และเกิดจากการรับมอบอำนาจจากผู้อื่น แต่การที่จะมอบอำนาจที่ได้รับมอบมาให้อีกต่อไปนั้นจะมีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การกระจายอำนาจเกี่ยวกับการบริหาร และพัฒนาข้าราชการครูนั้นกระทำได้ในขอบเขตของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 เป็นที่น่าสังเกตว่าสิ่งที่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติไว้ให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 4 ให้นามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่น่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้นำบรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ.เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.และในกรณีใดที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ ก.พ.ออกกฎ ก.พ.หรือระเบียบในกรณีนั้นให้ ก.ค.ออกกฎ ก.ค.หรือระเบียบ บรรดาคำว่า "ข้าราชการพลเรือน" ที่มีอยู่ในกฎหมายประกาศระเบียบและข้อบังคับอื่นใด ให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ประกาศระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดบัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ

มาตรา 7 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. ไว้ดังนี้

มาตรา 7 ก.ค. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา

(2) ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
กฎ ก.ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(3) ให้ความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับ พระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้

(4) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำชี้แจง เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษา และกรมปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสาร และหลักฐานจากหน่วยงานทางการศึกษาและกรม ให้ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาหรือกรมข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้หน่วยงานทางการศึกษา และกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่ง และเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.

(5) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัดใด หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

(6) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู

(7) รับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู และกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงอัตราเงินเดือนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดสำหรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเดียวกันด้วย

- (8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น

จากมาตรา 7 จะเห็นได้ว่าอำนาจในการบริหารและพัฒนาข้าราชการครูนั้นเป็นอำนาจของ ก.ค. มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มี อ.ก.ค.กรม อ.ก.ค.จังหวัด และ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร และมาตรา 22 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 และ 22 ดังนี้

มาตรา 20 ให้ อ.ก.ค.กรม มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามที่ ก.ค.มอบหมายรวมทั้งให้ความเห็นในเรื่องการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูแก่อธิบดี

ให้ อ.ก.ค.จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เฉพาะข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและตามที่ ก.ค.มอบหมาย

ให้ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เฉพาะข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และตามที่ ก.ค. มอบหมาย

ทั้งนี้ ให้ตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 22 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู โดยมีเลขาธิการ ก.ค. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และบริหารราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูมีอำนาจ และหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.
- (2) วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู และการจัดระบบราชการในหน่วยทางการศึกษา เพื่อเสนอ ก.ค. และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม และ อ.ก.ค.จังหวัด และ เสนอ ก.ค.

(4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับ
ข้าราชการครูเสนอ ก.ค.

(5) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น
และตามที่ ก.ค.มอบหมาย

จากมาตรา 20 และ 22 จะเห็นว่ากลไกในการทำงานของ ก.ค.นั้นกระทำ
โดยผ่านสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู อ.ก.ค.กรม อ.ก.ค.จังหวัด และ
อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอำนาจบริหารโดยการแบ่งอำนาจซึ่งเป็นอำนาจที่
กฎหมายกำหนดไว้ให้ และอำนาจจากการมอบอำนาจของ ก.ค. กลไกอีกอย่างหนึ่ง
ของ ก.ค. คือ อ.ก.ค.วิสามัญ เพื่อทำการแทน ก.ค. ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 21
ดังนี้

มาตรา 21 ก.ค.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค.
วิสามัญ เพื่อทำการใด ๆ แทนได้

ในกรณีที่ตั้ง อ.ก.ค.วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทาง
วินัยการออกจากราชการ การร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ ให้ตั้งจากกรรมการ ก.ค.
ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอย่างน้อยสองคน และกรรมการ ก.ค. ซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการ
ครูจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด และให้ตามมาตรา 10
มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 การกระจายอำนาจใน
การบริหารคนสามารถกระจายอำนาจ โดยการแบ่งอำนาจไปให้ถึงระดับจังหวัด ดังจะเห็นได้จาก
มาตรา 17(4) และมาตรา 17(5) ดังนี้

มาตรา 17 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ภายใน
เขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

จากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในการบริหารคน ทั้งข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครูนั้น อาจทำได้โดยการแบ่งอำนาจให้โดยระบุในกฎหมาย และกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ แต่การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขอบเขต และปริมาณของอำนาจที่มอบให้ การเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ เจตจำนงในการมอบอำนาจ อำนาจที่ได้รับมอบมาที่จะมอบต่อได้หรือไม่ ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารคน ซึ่งเป็นข้าราชการครูไปสู่ภูมิภาคนั้นเป็นไปด้วยความลำบาก แต่หากกรณีนี้มีพระราชบัญญัติของตนเอง การกระจายอำนาจในการบริหารคนไปสู่ท้องถิ่นย่อมกระทำได้โดยไม่ยากนัก

การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน

การกระจายอำนาจในการบริหารเงินนั้นมีพระราชบัญญัติ และระเบียบสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2503 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ.2515 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ.2517 ฉบับที่ 5 พ.ศ.2534
2. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2533 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2536
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ.2524

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และแก้ไขเพิ่มเติมอีก 5 ฉบับ พบว่า ในการจัดทำงบประมาณนั้น หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้จัดทำแต่อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำก็ได้ ซึ่งมาตรา 12 ระบุไว้ดังนี้

มาตรา 12 ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการจัดทำงบประมาณแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ยื่นงบประมาณประจำปีต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 13 ดังนี้

มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรี ซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรค
แรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร

เป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้ของส่วนราชการนั้น โดยมากแล้วจะต้องนำส่งคลังตามมาตรา 24
จึงเห็นได้ว่าสถานศึกษามีข้อจำกัดในการหารายได้ ดังนั้นค่าใช้จ่ายทั้งหลายจึงต้องอาศัยงบประมาณ
แผ่นดินเป็นหลัก มาตรา 24 ระบุไว้ดังนี้

มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นได้ตาม
กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับ
จากการให้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่
ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมี
กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ส่วนราชการ
นั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สิน ซึ่งมีผู้
มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่าย
เงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาล
ต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ
องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า
รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ เช่นว่านั้น
รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้
จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

- (1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่ง
ทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดหาให้ทรัพย์สินคืนมา
- (2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือ
สถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี และผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

จากการวิเคราะห์ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2533 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2536 พบว่า หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจโอนเงินงบกลางในงานเดียวกันจากงบประมาณที่ได้ในการจัดสรรแล้ว ตามข้อ 25 ซึ่งระบุไว้ดังนี้

ข้อ 25 หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับจัดสรรเงินงบกลาง มีอำนาจโอนเงินงบกลางในงานเดียวกัน ดังต่อไปนี้

(1) โอนเงินงบกลางหมวดค่าจ้างชั่วคราวที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งอื่น

(2) โอนเงินงบกลางหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกัน ที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่ง

(3) โอนเงินงบกลางหมวดค่าสาธารณูปโภคที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกัน ที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งอื่น

(4) โอนเงินงบกลางหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภค ที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งเดียวกันหรือสำนักเบิกแห่งอื่น

(5) โอนเงินงบกลางหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งเดียวกัน หรือสำนักเบิกแห่งอื่นได้ ตามข้อ 27

(6) โอนเงินงบกลางหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งเดียวกัน หรือสำนักเบิกแห่งอื่นได้ ตามข้อ 27

ในการโอนเงินงบกลางนั้นหัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนได้ ตามข้อ 30 ซึ่งระบุไว้ดังนี้

ข้อ 30 หัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนเกี่ยวกับการโอนเงินงบกลาง และหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบกลางที่กำหนดให้เบิกกับสำนักงานคลังจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ในกรณีดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) การโอนเงินงบกลางตามข้อ 25 (4) (5) และ (6) เฉพาะในกรณีที่ไม่เป็นการโอนข้ามสำนักงานคลังจังหวัด

(2) การเปลี่ยนแปลงรายการงบกลางตามข้อ 27 และข้อ 28 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเงินงบกลางที่กำหนดให้เบิกกับสำนักงานคลังจังหวัดเดียวกัน

หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการโอนเงินประจำงวดในงานเดียวกันที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปเบิกกับสำนักเบิกแห่งอื่นได้ ดังข้อ 59 ซึ่งระบุไว้ว่า

ข้อ 59 หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนเงินประจำงวดในงานเดียวกัน ดังต่อไปนี้

(1) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าจ้างชั่วคราวที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งอื่น

(2) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกัน ที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งอื่น

(3) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าสาธารณูปโภคที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งอื่น

(4) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกเดียวกัน หรือสำนักเบิกแห่งอื่น

(5) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในหมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำที่กำหนด

าให้เบิกกับสำนักเบิกเดียวกันหรือสำนักเบิกแห่งอื่น แต่การรอนในกรณีดังกล่าวต้องไม่เป็นการรอน เพื่อตั้งอัตราเงินเดือน หรืออัตราค่าจ้างประจำ ซึ่งเป็นอัตราตั้งใหม่

(6) รอนเงินประจำงวดหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกเดียวกันหรือสำนักเบิกแห่งอื่นได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ 63

(7) รอนเงินประจำงวดหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันที่กำหนดให้เบิกกับสำนักเบิกเดียวกัน หรือสำนักเบิกแห่งอื่นได้ ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ 63

(8) รอนเงินประจำงวด หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างสำหรับรายการค่าครุภัณฑ์ที่กำหนดให้เบิกกับกรมบัญชีกลางไปตั้งจ่ายในหมวด และรายการเดียวกันที่สำนักงานคลังจังหวัด

หัวหน้าส่วนราชการ นอกจากจะมีอำนาจในการรอนเงินประจำงวดในงานเดียวกันตามข้อ 59 แล้ว ยังมีอำนาจในการรอนเงินประจำงวดต่างงานในแผนงานเดียวกันได้ ตามข้อ 61 ซึ่งระบุไว้ว่า

ข้อ 61 หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ มีอำนาจรอนเงินประจำงวดต่างงานในแผนงานเดียวกันดังต่อไปนี้

(1) รอนเงินประจำงวด หมวดค่าจ้างชั่วคราวของงานหรือโครงการใด ๆ ในแผนงานหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันของงานหรือโครงการอื่นในแผนงานเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าหมวดที่รอนและหมวดที่รับรอน จะเป็นหมวดที่กำหนดให้ เบิกกับสำนักเบิกเดียวกัน หรือต่างสำนักเบิกกัน

(2) รอนเงินประจำงวด หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุของงานหรือโครงการใด ๆ ในแผนงานหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันของงานหรือโครงการอื่นในแผนงานเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าหมวดที่รอนและหมวดที่รับรอนจะ เป็นหมวดที่กำหนดให้ เบิกกับสำนักเบิกเดียวกันหรือต่างสำนักเบิกกัน

(3) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าสาธารณูปโภคของงานหรือโครงการใด ๆ ในแผนงานหนึ่งปีตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันของงานหรือโครงการอื่นในแผนงานเดียวกันที่กำหนดค่าให้เบิกกับสำนักเบิกเดียวกัน หรือสำนักเบิกแห่งอื่น

(4) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุของงานหรือโครงการใด ๆ ในแผนงานหนึ่งปีตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคของงานหรือโครงการอื่น ในแผนงานเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าหมวดที่โอนและหมวดที่รับโอนจะเป็นหมวดที่กำหนดค่าให้เบิกกับสำนักเบิกเดียวกัน หรือต่างสำนักเบิกกัน

(5) โอนเงินประจำงวด หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุของงานหรือโครงการใด ๆ ในแผนงานหนึ่งปีตั้งจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของงานหรือโครงการอื่นในแผนงานเดียวกันที่กำหนดค่าให้เบิกกับสำนักเบิกเดียวกัน หรือสำนักเบิกแห่งอื่นได้ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ 63

การโอนเงินประจำงวด ซึ่งเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการนั้น สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ตามข้อ 66 ซึ่งระบุไว้ดังนี้

ข้อ 66 หัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนเกี่ยวกับการโอนเงินประจำงวด และการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดที่กำหนดค่าให้เบิกกับสำนักงานคลังจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ในกรณีดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) การโอนเงินประจำงวดตามข้อ 59 (4) (5) (6) และ (7) เฉพาะกรณีที่ไม่เป็นการโอนข้ามสำนักงานคลังจังหวัด

(2) การโอนเงินประจำงวดตามข้อ 61 เฉพาะกรณีที่ไม่เป็นการโอนข้ามสำนักงานคลังจังหวัด

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดตามข้อ 63 และ ข้อ 64 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเงินประจำงวด ที่กำหนดค่าให้เบิกกับสำนักงานคลังจังหวัดเดียวกัน

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือ และให้ส่งสำเนาหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มอบอำนาจ

จากการวิเคราะห์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 พบว่า หัวหน้าส่วนราชการสามารถมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ 5 และมีอำนาจการโอนเงินและการเปลี่ยนแปลงรายการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามข้อ 6 ซึ่งระบุไว้ดังนี้

ข้อ 5 ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมอบอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเกี่ยวกับงาน โครงการหรือรายการซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง โดยมอบให้เต็มวงเงินที่ตนมีอำนาจ เว้นแต่ในกรณีที่มอบอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างให้แก่หัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางของตนที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ให้เหมาะสมกับระดับตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ให้มอบอำนาจส่วนที่เกินวงเงินแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณส่งสำเนาหนังสือการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันมอบอำนาจ

ข้อ 6 ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมอบอำนาจการโอนเงินงบกลาง การเปลี่ยนแปลงรายการงบกลาง การโอนเงินประจำงวด และการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด ซึ่งเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2524 แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก 5 ฉบับ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 สามารถสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจในการบริหารการเงินนั้น

1. หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจด้วยการแบ่งอำนาจให้ ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบหรือพระราชบัญญัติว่าอำนาจนั้น ๆ เป็นของหัวหน้าส่วนราชการ

2. การกระจายอำนาจในการบริหารเงินกระทำได้ โดยหัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการพัฒนาระบบบริหารการศึกษานั้น การกระจายอำนาจในการบริหารเงินควรจะกระจายไปถึงสถานศึกษา จากระเบียบและพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารเงินไปยังสถานศึกษามีข้อจำกัด แต่ถ้าหากส่วนราชการนั้นมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง จะทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารเงินไปยังท้องถิ่น และสถานศึกษาจะมีความเป็นไปได้มากขึ้น ดังเช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 6(3) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเกี่ยวกับการบริหารเงินไว้ดังนี้

มาตรา 6 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจ และหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณ และเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา

การกระจายอำนาจในการบริหารเงินตามพระราชบัญญัตินี้สามารถกระจายไปได้ถึงระดับจังหวัด โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารเงินไว้ใน มาตรา 17(2) ดังนี้

มาตรา 17 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

จากการวิเคราะห์ระเบียบ และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหาร
เงินนั้น อาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในการบริหารเงินในการบริหารการศึกษานั้น กระทำ
ในสองลักษณะ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ เป็นอำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการ
ระดับชาติ คณะกรรมการระดับจังหวัด อำนาจในการบริหารเหล่านั้นระเบียบหรือพระราชบัญญัติ
ระบุว่าอำนาจอะไรเป็นอำนาจของใคร

2. การมอบอำนาจ โดยมากแล้วการมอบอำนาจนั้นเป็นการมอบตามสายบังคับบัญชา
หรือมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ มอบอำนาจให้คณะกรรมการการประถมศึกษา ข้อจำกัดของการกระจาย
อำนาจโดยการมอบอำนาจนั้น สามารถมอบลงไปได้ถึงบางระดับชั้นขององค์การเท่านั้น อาจมอบ
ถึงระดับสถานศึกษาไม่ได้ และอำนาจบางอย่างที่ได้รับมอบนั้นไม่สามารถมอบต่อไปได้ ข้อจำกัดที่
สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ลักษณะและขอบเขตของอำนาจที่มอบให้ และอำนาจที่มอบนั้นจะมอบให้
มากน้อยเพียงใด มอบแล้วเรียกคืนหรือไม่

การกระจายอำนาจในการบริหารวัสดุอุปกรณ์

การกระจายอำนาจในการบริหารนั้นจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการบริหารคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ การบริหารวัสดุอุปกรณ์ในที่นี้มีความหมายรวมถึงการซื้อ การจ้าง การเช่า การจำหน่าย วัสดุและครุภัณฑ์ต่าง ๆ ระเบียบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการบริหาร วัสดุอุปกรณ์ ได้แก่

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2539
2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ.2524

จากการวิเคราะห์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2539 พบว่า อำนาจในการบริหารพัสดุเป็นอำนาจของ หัวหน้าส่วนราชการ (ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ พักตร์ หมายถึง วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) เช่น ข้อ 27 การอนุมัติซื้อหรือขอจ้าง ข้อ 65 การกำหนดวงเงินในการซื้อหรือการจ้าง ข้อ 27 การเช่าสิ่งหาริมทรัพย์ และการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ข้อ 132 การลงนามในสัญญาจัดหา ข้อ 157 การจำหน่าย แม้ว่าจะระเบียบจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ แต่หัวหน้าส่วนราชการสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ในสายบังคับบัญชาตามความเหมาะสม หรือมอบอำนาจให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยข้อ 9 ของระเบียบระบุไว้ว่า

"ข้อ 9 ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ จะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยคำนึงถึงระดับ ตำแหน่ง หน้าที่และความรับผิดชอบ ของผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญ

เมื่อมีการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจ นั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่

(1) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบ อำนาจนั้นต่อไปได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1.1) กรณีมอบอำนาจให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบด้วย

(1.2) กรณีมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวใน (1.1) จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้ว

(2) การมอบอำนาจและการมอบอำนาจต่อตามระเบียบกระทรวงกลาโหม เพื่อความคล่องตัวในการจัดหา ให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจในการสั่งการ และดำเนินการจัดหาให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไปเป็นลำดับ

สำหรับโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ จะแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งทำหน้าที่ผู้อำนวยการโครงการ และมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการตามระเบียบนี้ให้เป็นการเฉพาะก็ได้

ให้ผู้มอบส่งสำเนาหลักฐานการมอบอำนาจให้กรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลัง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณีทราบทุกครั้ง"

จากข้อ 9 จะเห็นว่าอำนาจในการบริหารพัสดุของหัวหน้าส่วนราชการสามารถกระจายลงไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษาได้ แม้ว่าอำนาจที่มอบให้นั้นผู้รับมอบอำนาจจะมอบต่อไม่ได้ยกเว้นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถมอบต่อได้ก็ตาม

นอกจากการกระจายอำนาจจะใช้วิธีการมอบอำนาจตามข้อ 9 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุแล้ว ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ข้อ 7 ยังให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมอบอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อีกด้วย ซึ่งข้อ 7 ระบุว่าดังนี้

ข้อ 7 ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณได้มอบอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจในเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เช่น อำนาจอนุมัติให้

ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดของประกวดราคา
เป็นต้น ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในการบริหารวัสดุอุปกรณ์นั้นสามารถมอบ
อำนาจลงไปถึงท้องถิ่น และสถานศึกษาได้

สรุป

เนื่องจากระบบบริหารการศึกษาไทยจำเป็นต้องสอดคล้องกับระบบบริหารราชการ
แผ่นดิน ดังนั้นการบริหารจัดการจึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติ และระเบียบต่าง ๆ ที่บังคับใช้
กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่ภารกิจทางการศึกษาแตกต่างจากภารกิจของกระทรวง
อื่น ๆ แต่จำเป็นต้องใช้ระบบ และระเบียบเดียวกัน

การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาการศึกษา ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง
กระจายอำนาจในการบริหารงาน บริหารคน บริหารเงิน และบริหารวัสดุอุปกรณ์ไปยังท้องถิ่น
และสถานศึกษา วิธีการกระจายอำนาจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและระเบียบต่าง ๆ มีสองลักษณะ
คือ

1. การแบ่งอำนาจ เป็นการที่พระราชบัญญัติและระเบียบกำหนดว่าอำนาจอะไร เป็น
ของใครในสายบังคับบัญชา
2. การมอบอำนาจ เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งในสายบังคับบัญชา และ
มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

การกระจายอำนาจทั้งสองลักษณะคือ การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจมีข้อจำกัดดังนี้

1. การแบ่งอำนาจยังไม่ได้แบ่งไปยังระดับล่างสุดขององค์การหรือระดับผู้ปฏิบัติงาน
เมื่อแบ่งอำนาจไปยังจุดใดขององค์การ ก็จะทำให้จุดนั้นบริหารงานแบบรวมอำนาจต่อไปอีก
2. การมอบอำนาจก็คล้าย ๆ กับการแบ่งอำนาจ คือ มอบอำนาจลงไปได้ถึงระดับหนึ่ง
ขององค์การ เมื่อมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไม่สามารถมอบต่อไปได้อีก
3. การมอบอำนาจมักมอบอำนาจตามแนวตั้ง คือ มอบอำนาจลงไปตามสายบังคับบัญชา
เป็นการมอบอำนาจภายในกรม แต่ไม่ค่อยปรากฏการมอบอำนาจตามแนวทแยง คือ การมอบอำนาจ

ข้ามกรมและลงไปตามสายบังคับบัญชาของอีกกรมหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่หน่วยปฏิบัติของแต่ละกรมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน จึงมักก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน ปัญหาในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

4. ในกรณีที่ส่วนราชการมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองจะช่วยทำให้การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจสามารถกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น และสถานศึกษาได้ง่ายขึ้น

5. ไม่ว่าจะกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ ข้อจำกัดที่ควรจะต้องตระหนัก คือ ความพร้อม ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ได้รับมอบอำนาจ



บทที่ 5

สรุปผล และข้อเสนอแนะ

การดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาของไทย และต่างประเทศ
2. ศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่ไม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจในการบริหาร และการจัดการศึกษาของไทย
3. จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา รวมทั้งแนวทางการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหาร และจัดการศึกษาระหว่างรัฐและชุมชน
4. เสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาที่เหมาะสม แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่
 1. ข้อมูลที่สามารถติดตามได้ทาง Internet
 2. หนังสือและวารสารทั้งภาษาไทยและอังกฤษ
 3. ฐานข้อมูล DAI และ ERIC
 4. วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยต่าง ๆ

การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ในการวิจัยนี้ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามประเด็นที่ศึกษา

สรุปผล

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการพัฒนาสถานศึกษา ที่มุ่งพัฒนาการเรียน การสอน การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจในการบริหารมีใช้แนวคิดที่ตรงกันข้าม แต่เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกัน ทุกองค์การจะต้องบริหารงานทั้งแบบรวมอำนาจ และกระจายอำนาจ ถ้า

อำนาจในการตัดสินใจอยู่ในมือของผู้บริหารระดับสูง องค์การนั้นก็จะมีการบริหารแบบรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจในการตัดสินใจถูกมอบหมายลงมาตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาแล้ว การกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้น ในการบริหารการศึกษานั้นจำเป็นต้องวิเคราะห์สถานการณ์ และพิจารณาว่าภารกิจใดควรบริหารแบบรวมอำนาจ และภารกิจใดควรบริหารแบบกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจไม่มีรูปแบบสำเร็จที่แน่นอนตายตัว ตัวแบบของการกระจายอำนาจมีหลายรูปแบบ ดังนั้นจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบของการกระจายอำนาจให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สภาพทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของประเทศ การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง และบริบททางสังคมเป็นประการสำคัญ การนำการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติจะต้องทำเป็นระบบ และทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป จากหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการบริหารของประเทศต่าง ๆ มักจะเป็นผลมาจากแรงจูงใจทางการเมืองมากกว่าแรงจูงใจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือตามระดับขั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนขององค์การได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์การมีความเป็นอิสระ (autonomy)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นวิธีการ (means) ที่นำไปสู่เป้าหมาย (goals) ที่สำคัญคือ คุณภาพของการศึกษา การกระจายอำนาจจะก่อให้เกิดความยืดหยุ่น (flexibility) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability)

มิติของการกระจายอำนาจนั้นอาจแบ่งออกได้หลายอย่าง แต่มินซ์เบิร์ก (Mintzberg) แบ่งออกเป็น 2 มิติ ดังนี้ มิติแรก คือ การกระจายอำนาจตามแนวดิ่งหรือตามแนวนอน (Vertical/Horizontal Decentralization) โดยที่การกระจายอำนาจตามแนวดิ่งเป็นการที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกแบ่งลงมาให้ตามลำดับขั้นของการบริหารหรือแต่ละลำดับขั้นของการบังคับบัญชา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลในสายบังคับบัญชา ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดจนถึงผู้ใต้บังคับบัญชาระดับต่ำสุด มิติที่สอง คือ การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอำนาจที่จะกระจายหรือโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Selective/Parallel Decentralization) การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอำนาจที่จะกระจาย

(Selective Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องไปให้บุคลากรอื่นในองค์กร แต่อำนาจในการตัดสินใจอีกหลาย ๆ เรื่องยังคงอยู่ที่ศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ (different decisions) ไปสู่สถานที่ต่าง ๆ (different places) ภายในองค์กร การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องที่คัดเลือกหรือคัดสรร แล้วไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ แต่อำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางสำหรับการกระจายอำนาจ โดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Parallel Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ (แต่ไม่ใช่ทั้งหมด) ให้แก่บุคคลที่มีบทบาทเหมือนกันหรือเป็นผู้บริหารในระดับเดียวกัน เป็นการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจายไปสู่แต่ละระดับของการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ (various kinds of decisions) ไปสู่สถานที่เดียวกัน (same places) นั่นคือ ผู้บริหารในระดับเดียวกันจะได้รับอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน

รูปแบบของการกระจายอำนาจอาจแบ่งออกได้หลายอย่าง แต่บราวน์ (Brown) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในองค์กร (Organizational Decentralization)

เป็นการให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่นักเรียน เป็นการกระจายอำนาจตามแนวตั้งไปให้แก่โรงเรียนมากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวนอน การกระจายอำนาจในองค์กรคล้าย ๆ กับประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (representative democracy) มีกฎระเบียบในการมอบหน้าที่การตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็น

การให้ผู้ปกครองในโรงเรียนของรัฐตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนในโรงเรียนที่บุตรหลานของตนกำลังศึกษาอยู่ การกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นแต่ละโรงเรียนจะต้องมีคณะกรรมการโรงเรียน (board of governor) ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายของโรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งครูใหญ่ คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยตัวแทนของครู และตัวแทนของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของ

คณะกรรมการโรงเรียน การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนคล้ายกับแนวคิดของลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participative democracy)

3. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization) เป็นการให้ผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรหลานของตน จากนั้นงบประมาณการศึกษาจะถูกจัดสรรไปให้โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษา ในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากจำเป็นต้องคณะกรรมการโรงเรียน (board of governor) แล้ว ภาษีการศึกษา (school revenues) จะต้องผูกพันกับจำนวนนักเรียนในแต่ละโรงเรียนด้วยการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจถือว่าผู้ปกครองคือ ผู้บริโภค และโรงเรียน คือผู้จำหน่ายหรือผู้จัดบริการทางการศึกษา

วิธีการในการกระจายอำนาจทางการศึกษา อาจกระทำได้ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินการ
2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์การเพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ
3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย
4. การให้ออกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้ออกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้ออกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง

ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. บริบททางวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ ไม่หวงอำนาจ มีค่านิยมที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง มีค่านิยมที่จะรับผิดชอบ
2. การสนับสนุนทางการเมืองที่ส่งเสริม และสนับสนุนการกระจายอำนาจ ทั้งในการกำหนดนโยบาย และจัดลำดับความสำคัญ
3. การวางแผนและการจัดการที่ดี
4. การตระหนักของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องต่อไปนี้
 - 4.1 ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรอยู่ใกล้กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติให้มากที่สุด
 - 4.2 ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรมีความรู้ และความเข้าใจในภารกิจนั้น ๆ
 - 4.3 มีความเชื่อว่าผู้รับมอบอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในภารกิจที่ได้

รับมอบหมาย

4.4 การมีวัตถุประสงค์ นโยบาย และมาตรการที่ชัดเจน แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องทำเหมือนกัน

5. การเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ และมีทรัพยากรพอเพียงที่จะปฏิบัติการกิจ การเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นจะต้องไม่กลัวการแบ่งแยกประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีระบบการติดตาม และการตรวจสอบได้

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยนั้น มีข้อจำกัดที่เกิดจากพระราชบัญญัติ และระเบียบบางฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติและระเบียบเหล่านี้ไม่เอื้อในการกระจายอำนาจการบริหารงาน บริหารคน บริหารเงิน และบริหารวัสดุอุปกรณ์

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาโยบาย

จากการศึกษาครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาโรยบายดังนี้

1. จัดดำเนินการให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นแม่บทในการบริหาร และจัดการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ควรระบุประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับ

1.1 ระบบการศึกษา

1.2 ระบบบริหารการศึกษา

1.3 การจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ภายในหรือ ภายนอกองค์กรทางการศึกษา โดยระบุเกี่ยวกับ

1.3.1 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารงาน

1.3.2 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารคน

1.3.3 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารเงิน

1.3.4 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารพัสดุ

1.4 การให้อำนาจหรือโอนอำนาจ (Devolution) ในการบริหารจัดการศึกษา แก่องค์กรท้องถิ่น ซึ่งองค์กรนั้นเป็นหน่วยปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (Local Self - government) การโอนอำนาจหรือให้อำนาจในลักษณะนี้เป็นการเพิ่มอำนาจ (empowerment) แก่ท้องถิ่น ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา (stakeholder) มีส่วนร่วม (participatson) และเป็นหุ้นส่วน (partnership) ในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อสนองตอบความต้องการทางการศึกษาของชุมชนได้อย่างแท้จริง

1.5 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) ทั้งนี้เพื่อให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอย่างแท้จริง และเพื่อพัฒนาศักยภาพของภาคเอกชนในการจัดการศึกษา

2. จัดดำเนินการให้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาในทุกๆระดับ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถกระจายอำนาจได้ทั้งตามแนวดิ่งและตามแนวนอน โดยสามารถกระจายอำนาจไปยังทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา ในพระราชบัญญัติควรระบุการกระจายอำนาจในลักษณะดังนี้

2.1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2.2 การมอบอำนาจ (Delegation)

3. กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ชัดเจนในการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการศึกษา

4. รัฐควรมีนโยบายโดยระบุให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็นความสำคัญลำดับต้น ๆ ของกระบวนการจัดการศึกษา และให้มีการกำกับติดตามเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างจริงจัง

5. จัดดำเนินการเพื่อปรับระบบ และโครงสร้างขององค์กรทางการศึกษาเสียใหม่ เพื่อให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจ โดยให้ส่วนกลางมีขนาดเล็กลง (downsizing)

6. ออกแบบระบบการเงินและงบประมาณเสียใหม่ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการบริหารการเงิน ทั้งนี้ระบบใหม่นี้ต้องสามารถกำกับติดตามได้ (monitoring) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability)

7. พัฒนากลไกการเพื่อปรับบทบาทในการบริหารจัดการศึกษา โดยปรับบทบาทของ

7.1 ผู้บริหารที่ศูนย์กลาง (central administration)

7.2 ผู้บริหารสถานศึกษา

7.3 บทบาททางการสอนของครู

7.4 การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของผู้ปกครองและชุมชน

ข้อเสนอแนะรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไทยนั้น

1. ควรจะต้องอาศัยการกระจายอำนาจทั้ง 2 มิติ คือ มิติตามแนวดิ่ง และมิติตามแนวนอน

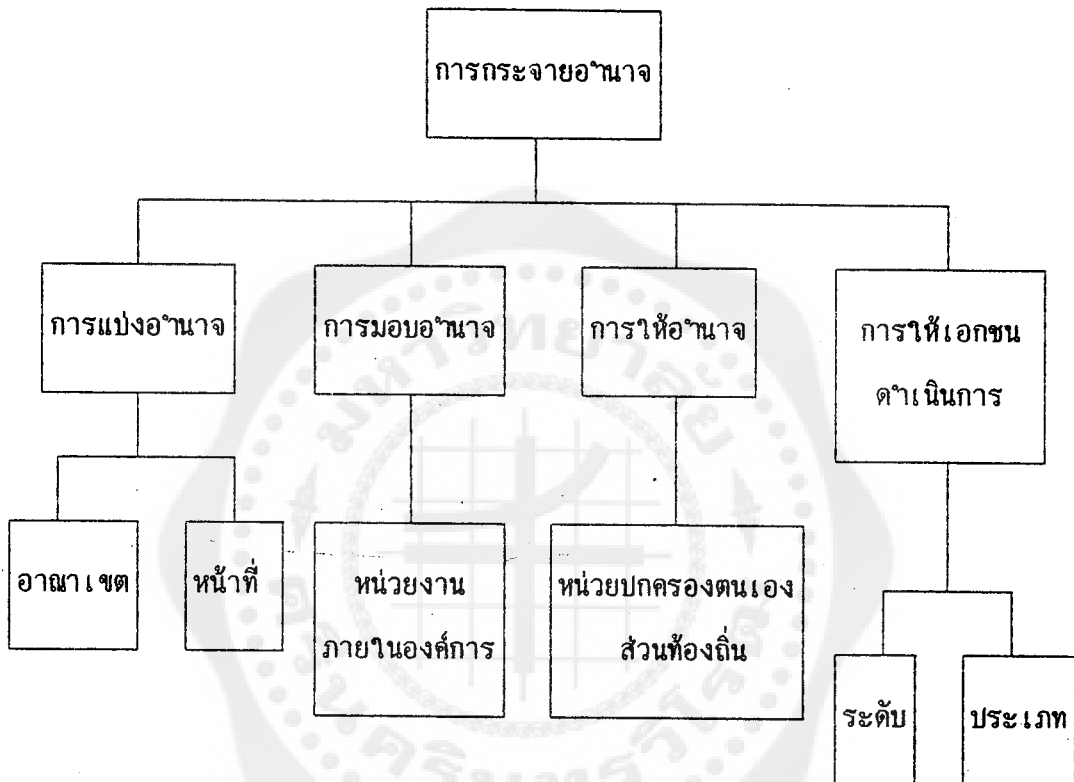
2. ควรกระจายอำนาจทั้ง 3 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจในองค์กร การกระจายอำนาจทางการเมือง และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ

3. ควรกระจายอำนาจทั้ง 4 วิธี คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจการโอนอำนาจ หรือให้อำนาจ และการให้เอกชนดำเนินการ

การกระจายอำนาจในมิติตามแนวดิ่งเป็นการกระจายอำนาจภายในกรม หรือภายในหน่วยงาน การกระจายอำนาจในมิติตามแนวนอนเป็นการกระจายอำนาจในระดับที่เท่ากัน เช่น ระดับกรมต่อกรม ระดับจังหวัดต่อจังหวัด

การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจนั้น ควรแบ่งตามอาณาเขต และแบ่งตามหน้าที่ การมอบอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ตามลำดับนั้นของการบังคับบัญชา การโอนอำนาจควรถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นหน่วยปกครองตนเอง สำหรับการให้เอกชนดำเนินการนั้น ควรถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้เอกชนในทุกระดับ และทุกประเภทของการศึกษา

รูปแบบของการกระจายอำนาจในภาพรวมมีลักษณะดังนี้



การกระจายอำนาจนั้นจะต้องบูรณาการทั้งในด้านมิติ รูปแบบและวิธีการ จะกระจายอำนาจอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับ

1. ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ
2. ขนาดขององค์การ
3. ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต

ไม่ว่าจะกระจายอำนาจในลักษณะใด ควรตระหนักว่า

1. ควรกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติภารกิจ
2. มีระบบติดตามงาน (monitoring)
3. สามารถตรวจสอบได้ (accountability)
4. จัดระบบประสานงานของอำนาจที่ได้กระจายไป
5. จัดระบบการประเมินผล (evaluation)



บรรณานุกรม

กมล สุดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย. รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเศสหรัฐอเมริกา.

อรรถพลการพิมพ์ 2540.

กองวิชาการและแผนงาน. "การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น" เทศาภิบาล. 90(2) : 12-22

กุมภาพันธ์ 2538.

ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์. "การกระจายอำนาจด้านงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน"

รัฐสภาสาร. 42(2) : 26 - 48 กุมภาพันธ์ 2537.

ฉันทนา จันทร์บรรจง. รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย. อรรถพลการพิมพ์ 2540.

ชลลดา จิตติวัฒนพงศ์. "การกระจายอำนาจทางการศึกษา : ประสพการณ์ของประเทศไทยกับแนวทาง
สำหรับประเทศไทย" ข่าวสารวิจัยการศึกษา. 18(3) : 16 - 23, กุมภาพันธ์ - มีนาคม
2538.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. "การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น" วารสารท้องถิ่น. ปีที่ 34 ฉบับที่ 6 มิถุนายน
2537.

ชำนาญ ยุวบูรณ์. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองของกฎหมายไทย. โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น 2503.

ปธาน สุวรรณมงคล. แนวโน้มการกระจายอำนาจในประเทศไทย. สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา
ประสิทธิภาพในราชการ, มีนาคม 2537.

_____. "มองการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2475 - 2538"

รัฐสภาสาร. 44(1) : 1 - 24, มกราคม 2539.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 89 ตอนที่ 134 ลงวันที่ 6 กันยายน
2515

ประยูร กาญจนตุล. กฎหมายปกครอง. (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3) สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2535.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. "การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา" เทศาภิบาล.
89(6) : 50 - 60 มิถุนายน 2537.

"พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 97 ตอนที่ 158
ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2523.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108
ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4 กันยายน 2534.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535." ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 109 ตอนที่ 21 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2535.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536" ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 110 ตอนที่ 127 ลงวันที่ 6 กันยายน 2536.

"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 76 ตอนที่ 98
ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2502.

"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 77
ตอนที่ 88 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2503.

"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 85
ตอนที่ 10 ลงวันที่ 30 มกราคม 2511.

"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 91
ตอนที่ 83 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2517.

"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108
ตอนที่ 168 ลงวันที่ 25 กันยายน 2534.

วันชัย บุญสุรัตน์. "ผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อสังคม" วารสารกรมบัญชีกลาง.
34(3) : 25 - 37, พฤษภาคม - มิถุนายน 2536.

สุทัศน์ ขอบคำ. รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ. ปรินต์มานิพนธ์
การศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2540.

สำนักงานงบประมาณ. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525. ประกาศ ณ วันที่ 23
กันยายน 2525.

_____. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533.

_____. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535. บริษัท อมรินทร์
พริ้นต์ติ้งกรุ๊ป 2535.

_____. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544). อรรถพลการพิมพ์.

"พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535" ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 109 ตอนที่ 44 ลงวันที่ 9 เมษายน 2535.

"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 62 ตอนที่ 4 ลงวันที่ 16 มกราคม

2488.

"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495" ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 69 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2495.

"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 83 ตอนที่ 79 ลงวันที่ 16 กันยายน 2509.

"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519" ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 93 ตอนที่ 156 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2519.

"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521" ราชกิจจานุเบกษา.

ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 73 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2521.

"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523" ราชกิจจานุเบกษา.

ฉบับพิเศษ เล่ม 97 ตอนที่ 158 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2523.

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 97 ตอนที่ 158

ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2523.

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108

ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4 กันยายน 2534.

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 93 ตอนที่ 158

ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2523.

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109

ตอนที่ 35 ลงวันที่ 3 เมษายน 2535.

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 31

ลงวันที่ 31 มีนาคม 2535.

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537" ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 111 ตอนที่ 64 ก. ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2537.

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538" ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 112 ตอนที่ 1 ก. ลงวันที่ 1 มกราคม 2538.

สำนักนายกรัฐมนตรี. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ. 2524.

ประกาศ ณ วันที่ 16 ตุลาคม 2524.

_____. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535. ประกาศ ณ วันที่ 20 มกราคม 2535.

_____. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538. ประกาศ ณ วันที่ 28 ธันวาคม 2538.

_____. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539. ประกาศ ณ วันที่ 28 สิงหาคม 2539.

อนันต์ ไชยศักดิ์. "การกระจายอำนาจกับอำนาจอิสระในทัศนะของศาสตราจารย์นักบริหารรัฐกิจท่านหนึ่งของเอเชีย" วารสารท้องถิ่น. 35(8) : 23 - 25, สิงหาคม 2538.

อลงกต วรกี. "การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจขององค์กรการปกครองท้องถิ่นไทย" ท้องถิ่น. 34(12) : 16 - 64, ธันวาคม 2537.

อาษา เมฆสวรรค์. "การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น" พัฒนาชุมชน. 34(10) : ตุลาคม 2538.

Amelsvoort, H.W. and others. (1995). Decentralization in Education in an International Perspective. Faculty of Educational Science and Technology, Twente Univ., Netherlands.

Beare, H. and Telford, H. (1994). "School Reform and Restructuring," in The International Encyclopedia of Education. 2nd ed. vol. 9., Torsten Husen and T. Nelville Postlethwaite (eds.) Oxford : Pergamon.

Bergman, A.B. (1992). "Lessons for Principals from Site - based Management." Educational Leadership. 49(12) : 48 - 51, September.

Bjerg, J. (1991). "Reflections on Danish Comprehensive Education, 1903 - 1990" Eur. J. Educ. 26(2) : 133 - 141.

Braaksma, J. (1994). Changing Conditions in Education Systems : Searching for New Balances in Some East and West European Countries. Paper Presented at the Annual Meeting of the Comparative Education Society in Europe, Copenhagen, Denmark, June 26 - 30.

- Brooke, J.S. (1984). Centralization and Autonomy : A Study in Organizational Behavior. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Brown, Alice and Fairley, John. (1993). "Pressures for Reform in Contemporary Irish Education," Scottish Educational Review. 25(1) : 34 - 45, May.
- Brown, D.J. (1994). "Decentralization in Educational Government and Management," in The International Encyclopedia of Education, 2nd ed. vol. 3, T. Husen and T.Neville. Postlethwaite, (eds.) Oxford : Pergamon.
- _____. (1990). Decentralization and School - based Management. London : The Falmer Press.
- Chapman, J.D. (1994)., "Governance and Management of Schools : International Development," in The International Encyclopedia of Education, 2nd ed. Torsten Husen and T. Neville Postlethwaite (eds.), Oxford : Pergamon.
- Cohen, M. (1989). "Restructuring the System," Society. 26(4) : 40 - 48, May - June.
- Daft, Richard D. (1983). Organization Theory and Design. St. Paul : West Publishing.
- David, J.L., Purkey, S. and White, P. (1989). Restructuring in Progress : Lesson from Pioneering Districts. Washington, D.C. : National Governors' Association,
- Foster, William (1992). "Restructuring Schools," in Encyclopedia of Educational Research, 6th ed. vol. 3., Marvin C. Alkin (ed.). New York : Macmillan.
- Hanson, E. Mark (1979). Educational Administration and Organizational Behavior. Boston : Allyn and Bacon.
- Hess, Jr., G.A. (1991). School Restructuring Chicago Style. Newbury Park, CA : Corwin Press.

- Hishimura, Yukhito. (1997). "Deregulation in Education," NIER Newsletter.
29(2) : 1 - 4, July 1997.
- Hufner, K., (1994). "Planning Education : North America and Europe." in
The International Encyclopedia of Education. 2nd ed. Torsten Husen
and T. Neville Postlethwaite (eds.), Oxford : Pergamon.
- Kemmerer, F. (1994). "Decentralization of Schooling in Developing Nations,"
in The International Encyclopedia of Education. 2nd ed. vol 3, T.
Husen and T.Neville. Postlethwaite, (eds.) Oxford : Pergamon.
- Knight, B. (1992). "Delegated Financial Management," in School- Based
Management and School Effectiveness, C. Dimmock, (ed.), London :
Routledge.
- Kochen, M. and Deutsch, K.W. (1980). Decentralization : Sketches Toward
a Rational Theory. Cambridge, MA : Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- Lippit, Gordon L. (1982). Organization Renewal, 2nd ed. Englewood Cliffs,
NJ : Prentice - Hall.
- McGriff, Deborah M. (1995). Decentralization : Lessons from the Detroit
Public Schools. North Central Regional Educational Laboratory.
- Miller, Danny and Friesen, Peter H. (1984). Organizations : A Quantum View.
Englewood Cliffs, NJ : Prentice - Hall.
- Mintzberg, H. (1979). The Structuring of Organizations : A Synthesis of
the Research. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry and Quinn, James B. (1991). The Strategy Process : Concepts,
Contexts, Cases. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ : Prentice - Hall.
- Plano, Jack C. and Greenberg, Milton (1993). The American Political
Dictionary. 9th ed. New York : Harcourt Brace.
- Read, G.H. (1995). "Russian Education : The Rise of a Meritocracy."
Educational Forum. 60(1) : 46 - 55, Fall.

- Rhodes, R.A. (1992). "Intergovernmental Relations : Unitary Systems." in Encyclopedia of Government and Politics. vol I. Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), London : Routledge.
- Rivera, W.M. (1996). "Agricultural Extension in Transition Worldwide : Structural, Financial and Managerial Strategies for Improving Agricultural Extension." Public Administration and Development. 16 : 151 - 161.
- Robertson, David. (1993). A Dictionary of Modern Politics. 2nd ed. London : Europa Publication.
- Rondinelli, D.A. and others. (1990). Planning Educational Reforms in Developing Countries : The Contingency Approach. Durham, North Carolina : Duke University Press.
- Scott, William G. and others. (1981). Organization Theory. 4th ed. Homewood, Illinois : Irwin.
- Shanker, A. (1992). "Cincinnati's Smart Trade," New York Times. August 2,
- Worgan, Patricia. (1995). "The Changing Relationship Between the State and Higher Education in the Czech Republic," Higher Education Management. 7(2) : 241 - 252, July.
- Unesco. (1994). Decentralization and Participation in Educational Development. Paris : International Institute For Educational Planning.

- A file:///C:/Program Files/Netscape/Navigator/Cache/MOPBHLNV.H
- B <http://www.undp.org/undp/bpps/mdgd/life/index>
- C <http://www.asakanct.or.jp/miharn/english/education.htm>
- D <http://www.mha.go.jp/eng/indexb4>
- E <http://www2.nttea.com:8010/infomofa/viewpoints/q24.htm>
- F <http://elub.jpn.net/infomofa/vicwpoints/q24.htm>

G <http://www.ed.gov/legislation/GOALS2000/TheAct.>

H <file://C:/Program Files/Netscape/Navigator/Cache/MOPC58P2.H>

I <http://www.edweek.org/ew/vol - 15/04 cort>



คณะผู้วิจัย

นักวิจัยหัวหน้าโครงการ

ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ Ph.D.

นักวิจัยประจำโครงการ

พรชัย	หนูแก้ว	กศ.ม.
ราชนย์	บุญธิมา	กศ.ม.
วิจิตรพร	หล่อสุวรรณกุล	ค.ม.

