

รูปแบบการกระจายอำนาจ

นำเสนอเมื่อ : 7 ธ.ค. 2552

รูปแบบการกระจายอำนาจ

ประกอบ คุปรัตน์ (2536 : 2-4) (อ้างถึงใน ธีระ รุญเจริญ, 2545 : 47) การกระจายอำนาจอาจแบ่งได้เป็น 6 รูปแบบตามระดับของอำนาจและหน้าที่และขอบข่ายของหน้าที่ ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่างๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดอันได้แก่

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา จากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การแบ่งมอบอำนาจระดับเบื้องต้นไปสู่ระดับต่างๆ ตามลำดับสายการบริหารในองค์กรนั้นๆ เป็น “การลดความแออัดหรือหนาแน่นลง” แทนที่จะให้เกิดการกระจุกตัวของกิจกรรมเฉพาะในส่วนใดส่วนหนึ่งก็ให้มีการกระจายออกไปยังส่วนอื่นๆ

2. การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง

การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจ ให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การทำสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาซื้อและदानอื่นๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐบาล

ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง การใช้อำนาจอิสระหรือ “การมอบอำนาจ” นั้น เป็นการปฏิบัติที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขในเชิงกฎหมาย

หรือการต้องการแก้ไขโครงสร้างขององค์กรเป็นอันมาก สามารถกระทำได้โดยภายใต้ดุลยพินิจของผู้บริหารในระดับสูง

3. การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่

การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของส่วนกลาง มีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ขอเสนอแนะ และการควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว

หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดภาษีและเงินคงคลังของตัวเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4. การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization or non-government institutions) คือ

การให้เอกชนในรูปของบุคคล องค์กรผลประโยชน์ บริษัทห้างร้าน หรือบริษัทมหาชน เขาดำเนินการในกิจการที่รัฐบาลเองไม่สามารถทำได้โดยมีประสิทธิภาพ การดำเนินกิจการหลายอย่างของรัฐ ที่เมื่อต้องการมีการรวมศูนย์ จนมีขนาดใหญ่โตจนเกินไป

และกลายเป็นกิจการผูกขาดในที่สุดก็มีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงต้องมีการตัดปล่อยกิจการนั้น ๆ

ให้เอกชนเขาดำเนินการ โดยปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำกับ และป้องกันไม่ให้เป็นการผูกขาด

โดยบริษัทใดบริษัทหนึ่ง ให้กิจการนั้นคลอบคลุมด้วยตลาดเสรีให้มากที่สุด ปรากฏการณ์เหล่านี้

มีให้เห็นในกิจการธนาคาร การก่อสร้าง โรงเรียน มหาวิทยาลัย การขนส่งโดยสาร ระบบโทรคมนาคม

หรือการสาธารณสุข เป็นต้น

5. การปรับโครงสร้างขององค์กร (Restructuring) ใช้กันมากในวงธุรกิจ

ในระยะหลังมีบริษัทขนาดใหญ่ในต่างประเทศ และรวมถึงประเทศไทย

ได้มีการเติบโตมากจนเกิดความไม่คล่องตัวในวงธุรกิจได้ จึงต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารกันใหม่ มีการแตกตัวออกเป็นบริษัทหลายบริษัทที่มีความเป็นนิติบุคคล สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างคล่องตัว ในกรอบที่กว้างขวางขึ้น โดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากบริษัทแม่ ซึ่งอาจจะตั้งอยู่ในประเทศอื่นที่ห่างไกลออกไป และไม่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์พอที่จะตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization)

เป็นการกระจายอำนาจที่มีความแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้วนั้นคือ

“

การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยที่จะทำให้อำนาจในการจัดการศึกษาได้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชนด้วย” ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ตามแนวคิดประชาธิปไตยอย่างง่าย ๆ ที่สุด และในเชิงอุดมคตินั้นคือ การทำให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชนเป็นของประชาชนและโดยประชาชน

หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจ

องค์กรการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ UNESCO (1985 : 9-11) (อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ, 2545 : 50) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ดังนี้

1.

การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรเนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกัน

2. จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรบุคคล และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ขณะเดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

3. การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย

ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการจัดการศึกษา และการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน”

4. จากการศึกษาที่ประเทศเดียวกันยังมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ สังคม

และวัฒนธรรมการกระจายอำนาจทางการศึกษา จึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่น หรือภูมิภาคในประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

5. จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชาชน

การกระจายอำนาจของประชาชนทำให้เกิดความต้องการการบริหารทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการ และความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น และแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าว ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

6.

จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์

และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยิ่งก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย ดังนั้น การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

7. การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการเสริมสร้างความสามารถให้ท้องถิ่นอันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตน และชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

8. การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจอันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบ และโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วม และมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

9. หลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษาทั้งครูผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

10. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา และต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มขึ้น ความเจริญก้าวหน้าต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน และชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่น และประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

11. หลักการบริหารตนเอง ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อวาทวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธีการ ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย และเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม ที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลางไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

12. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน เมืองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพ และมาตรฐานเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยชุมชนมีส่วนร่วม จะเป็นการบริหารที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ ผลิตประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

กมล สุตประเสริฐ (2544)

ได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจและได้เสนอรูปแบบ สำหรับประเทศไทยไว้พอสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทยตามที่มิบบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรูปแบบของประเทศต่างๆ เช่นสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า

ทุกประเทศกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดำเนินบนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญคือ หลักการดำเนินนิติบัญญัติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการความเป็นกลางทางการเมือง หลักการความเป็นมืออาชีพของบุคลากร หลักการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและหลักการประกันคุณภาพ

รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย

จึงควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

ทำหน้าที่กำกับดูแล โดยลดภาระหน้าที่ในการบริหารการจัดการศึกษาลง

พร้อมโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษา

ในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานที่ศึกษาในแต่ละเขตดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

โดยเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดเป็นองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่รัฐกำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัด

โดยรวมหน่วยงานการศึกษาของกระทรวงการศึกษายุ ที่มีอยู่ในจังหวัดเขาด้วยกัน และมีคณะกรรมการการศึกษา

ศาสนา และวัฒนธรรม (คศศว.) เขตพื้นที่ พร้อมทั้งผู้อำนวยการเขต

ทำหน้าที่บริหารและการจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดพื้นที่การศึกษา

อาจมีจำนวนจามจำนวนจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร