

การกระจายอำนาจทางการศึกษา บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน

โดย
มาร์ค เบรย์

แปลและเรียบเรียง

จาก

Decentralization of Education : Community Financing

Mark Bray

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี

จัดแปลและพิมพ์เผยแพร่โดยได้รับอนุญาตจากธนาคารโลก

ธนาคารโลก. ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.

การกระจายอำนาจทางการศึกษา : บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน

-- กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542. 105 หน้า

1. ชุมชนกับโรงเรียน. I. วิไลลักษณ์ ผดุงกิตติมาลย์, ผู้แปล.

II. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. III. ชื่อเรื่อง.

ISBN 974-8086-62-3

การกระจายอำนาจทางการศึกษา : บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน

แปลและเรียบเรียงจากเอกสารเผยแพร่ในระบบอินเทอร์เน็ตของธนาคารโลก

เรื่อง Decentralization of Education : Community Financing

โดย Mark Bray

Web Site : <http://www.worldbank.org/html/extdr/educ/edu-eram/deced-cf.htm>

พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2542

จำนวน 2,000 เล่ม

จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักงานพัฒนาระบบการศึกษาและวางแผนมหภาค

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ถ.สุโขทัย กรุงเทพฯ 10300

โทร. 668-7123 ต่อ 2431, 2433

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

สำนักพิมพ์

บริษัท ที.พี.พรินท์ จำกัด

โทร. 433-0026-7, 433-8586 โทรสาร 433-8587

การกระจายอำนาจทางการศึกษา บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน

โดย
มาร์ค เบรย์

แปลและเรียบเรียง

จาก

Decentralization of Education : Community Financing

Mark Bray

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี

จัดแปลและพิมพ์เผยแพร่โดยได้รับอนุญาตจากธนาคารโลก

Decentralization of Education : Community Financing

Copyright © 1996 by

The International Bank for Reconstruction and Development/TheWorld Bank

การกระจายอำนาจทางการศึกษา : บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน

สงวนลิขสิทธิ์ © 2542 โดย

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา/ธนาคารโลก

Decentralization of EduCation : Community Financing

Copyright © 1999 by

The International Bank for Reconstruction and Development/TheWorld Bank

หนังสือเล่มนี้เดิมจัดพิมพ์โดยธนาคารโลกเป็นภาษาอังกฤษ ในพ.ศ. 2539 โดยใช้ชื่อว่า *Decentralization of Education : Community Financing* ฉบับภาษาไทยนี้ ธนาคารโลกไม่ได้จัดแปลอย่างเป็นทางการ ธนาคารโลกไม่รับรองความถูกต้องของหนังสือแปลฉบับนี้ และไม่รับผิดชอบผลที่ตามมาจากการแปลความหรือการนำไปใช้ด้วยประการใดๆ ทั้งสิ้น

This work was originally published by the World Bank in English as *Decentralization of Education : Community Financing*. This Thai language edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the Licensed Work and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

ข้อค้นพบ การแปลความ และการสรุปผลในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้เขียนทั้งสิ้น และไม่ควรรอ้างถึงธนาคารโลก หน่วยงานสมทบ หรือคณะกรรมการบริหาร หรือประเทศที่บุคคลเหล่านั้นเป็นตัวแทนแต่อย่างใดทั้งสิ้น

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

คำนำ

จากรายงานการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เรื่อง ทรัพยากรเพื่อการศึกษา สรุปได้ว่า การจัดทรัพยากรทางการศึกษาในประเทศไทยยังประสบปัญหาเนื่องจากจำกัดวงแคบอยู่ที่งบประมาณของรัฐเป็นส่วนใหญ่ เอกชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและสนับสนุนการจัดการศึกษาน้อยมาก

นอกจากนี้ วิธีการงบประมาณยังส่งเสริมการรวมศูนย์ทรัพยากรมากกว่าการกระจายทรัพยากร เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการเป็นงบประมาณของส่วนราชการ โดยส่วนราชการ เพื่อส่วนราชการ มากกว่าจะเป็นงบประมาณของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่น ซึ่งวิธีการงบประมาณดังกล่าวนี้ ทำให้ราชการเข้มแข็งแต่สังคมชุมชนอ่อนแอ เพราะงบประมาณที่ลงไปถึงท้องถิ่นโดยตรงมีน้อยมาก ทำให้มีการใช้งบประมาณที่ไม่ตรงกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีบทบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณา มาตรา 57 ว่า

“ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันสังคมอื่น สถานประกอบการ และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษาดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันสังคมอื่น และสถานประกอบการ ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความ จำเป็น

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุน และใช้มาตรการ

การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้
เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

เพื่อเตรียมการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่ง
ชาติที่จะประกาศใช้ต่อไป สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงวาง
แผนดำเนินการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา โดยจะดำเนินการศึกษาและ
สร้างองค์ความรู้เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปให้ประสบผล
สำเร็จ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาเห็นว่า รายงาน
งานการวิจัยของธนาคารโลก โดย มาร์ค เบร์ย์ เรื่อง **การกระจายอำนาจทาง
การศึกษา : บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน** ได้นำเสนอ
แนวคิดและประสบการณ์เกี่ยวกับการระดมความสนับสนุนด้านการเงินของชุม
ชนในประเทศต่างๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายของรัฐ
นักวางแผน ผู้บริหาร ตลอดจนบุคคลและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง จึงได้จัด
แปลและพิมพ์เผยแพร่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานปฏิรูประบบการเงินเพื่อ
การศึกษาของชาติต่อไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คำนำของธนาคารโลก

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลควรจะเป็นหลักในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ในหลายๆ ประเทศ ชุมชนต่างๆ ก็มีบทบาทสำคัญในเรื่องดังกล่าวเช่นเดียวกัน การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนได้กลายเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งในประเทศต่างๆ ที่รัฐบาลกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการศึกษาได้อย่างเต็มที่ (Assie – Lumumba 1993; Bray with Lillis 1988; Kemmerer 1992) ในสถานการณ์ดังกล่าว ทรัพยากรของชุมชนจะเป็นสิ่งทดแทนที่สำคัญอย่างยิ่ง สำหรับประเทศที่สนับสนุนการจัดการศึกษาที่มีความหลากหลาย ชุมชนประเภทต่างๆ ก็ได้ดำเนินการบริหารโรงเรียนร่วมกับระบบการศึกษาของรัฐ เพื่อจัดการศึกษาให้แก่กลุ่มเฉพาะต่างๆ ทางศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และอื่น ๆ ด้วย

เมื่อใดก็ตามที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง เรื่องที่นำมาถกเถียงกันทั้งในสังคมที่มีรายได้ต่ำและรายได้สูงก็คือ บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงินควรเป็นอย่างไร ชุมชนควรได้รับอนุญาตให้ดำเนินการโดยมีอำนาจเต็มที่ภายใต้มาตรการชี้นำและมาตรการสนับสนุนของรัฐหรือไม่ และชุมชนควรดำเนินการในขอบข่ายและสาขาใดบ้าง

โดยทั่วไป การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เนื่องจากจะช่วยเพิ่มทรัพยากรเพื่อการศึกษาและลดภาระของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในบางครั้ง การวางแผนเกี่ยวกับโครงการที่เป็นความริเริ่มของชุมชนยังไม่ดีนัก ทำให้การใช้ทรัพยากรของชุมชนที่มีอยู่จำกัดไม่เหมาะสมและอาจมีส่วนก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางสังคม (Social Inequalities)

ทั้งนี้ เป็นเรื่องยากที่จะหาความสมดุลอันเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีความแตกต่างด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การจัดการ ฯลฯ กลยุทธ์ที่ใช้กับการศึกษาในระดับต่าง ๆ จึงควรจะแตกต่างกันไป เช่น

เดียวกับลำดับความสำคัญที่ต้องเปลี่ยนไปตามกาลเวลา อีกทั้งบทบาทของชุมชนในการให้ในการสนับสนุนด้านการเงินนั้นเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เนื่องจากได้รับผลกระทบจากแรงผลักดันในระดับจุลภาค เช่น ความสามารถและลักษณะของความเป็นผู้นำในระดับท้องถิ่น และยังได้รับแรงผลักดันในระดับมหภาค เช่น เศรษฐกิจ สังคมอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลบางประเทศอาจจะต้องใช้กลยุทธ์เพื่อกระตุ้นความร่วมมือของชุมชน ในขณะที่รัฐบาลบางประเทศอาจต้องระงับหรือหันเหกิจกรรมของชุมชน เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง

งานวิจัยเรื่องนี้เน้นการศึกษาในระบบโรงเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษา จึงไม่ครอบคลุมการศึกษาระดับอนุบาล การศึกษาระดับหลังมัธยมศึกษา และการศึกษานอกระบบโรงเรียน ถึงแม้ว่าการให้การสนับสนุนด้านการเงินสำหรับการศึกษาดังกล่าวจะมีความสำคัญเช่นเดียวกันก็ตาม สำหรับวัตถุประสงค์ที่จัดทำงานวิจัยนี้ ก็เพื่อประโยชน์ต่อผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายของรัฐ นักวางแผนและผู้บริหารโครงการทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค (Subnational) รวมทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันในองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หน่วยงานภายนอกและองค์กรอื่นๆและยังเป็นประโยชน์ต่อผู้นำชุมชน ที่ประสงค์จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับมุมมองของรัฐบาลและหน่วยงานอื่นๆ ให้ดีขึ้นด้วย

แม้ว่าหัวข้อเรื่องของงานวิจัยนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “การสนับสนุนด้านการเงิน” แต่งานวิจัยนี้ก็ได้นำถึงทรัพยากรอื่นๆ ที่นอกเหนือจากเรื่องเงินด้วย เนื่องจากทั้งชุมชนและรัฐบาลต่างก็มีส่วนร่วมในการสนับสนุนปัจจัยด้านวัตถุดิบ แรงงาน ความเชี่ยวชาญและที่ดิน ซึ่งมีคุณค่าเปรียบเสมือนกับเงินสดด้วย

นอกจากนี้ การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนยังมีความสำคัญในแง่ที่เป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่ง (Colletta and Perkins 1995; Narayan 1995) เนื่องจากประชาชนที่ต้องชำระค่าบริการเองมักจะมี ความสนใจต่อบริการนั้นมากกว่าประชาชนที่ได้รับบริการแบบได้เปล่า สมาชิก

ของชุมชนที่มีส่วนร่วมในการบริจาคทรัพยากรให้แก่โรงเรียน ย่อมสนับสนุนให้
ลูกหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนนั้นๆ อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้น ยังมี
ความเอาใจใส่เกี่ยวกับผลการเรียนการสอนของครู หลักสูตรและการดำเนิน
การอื่นๆ ของโรงเรียน ซึ่งเท่ากับเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมและประสิทธิ
ภาพในการจัดการศึกษา (Schaeffer 1994) ด้วยเหตุนี้ ขอบข่ายในการให้การ
สนับสนุนด้านการเงินของชุมชนจึงอาจเป็นตัวชี้บ่ง ขอบเขตความต้องการ
ทางการศึกษาในด้านต่างๆของชุมชนก็ได้

งานวิจัยเรื่องนี้เริ่มต้นจากการสำรวจตรวจสอบปริมาณ ลักษณะ
และกลไกในการให้การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนในประเทศต่างๆ จาก
นั้นจึงอภิปรายถึงนโยบายของรัฐบาลและผู้ที่กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การ
พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับมาตรการจูงใจ มาตรการชี้แนะและมาตรการควบคุมกิจ
กรรมต่างๆ ของชุมชน นอกจากนี้ ยังมีการเสนอแนะและประเมินกลยุทธ์ที่ใช้ใน
ประเทศต่างๆด้วย ส่วนอีกบทหนึ่งจะเน้นความสำคัญของการติดตามและการ
ประเมินผล บทสุดท้ายของเอกสารฉบับนี้ ได้สรุปบทเรียนต่างๆ เกี่ยวกับการ
รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารฉบับนี้เป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของแผนการศึกษา ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของธนาคารโลก ในความพยายามที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลาง การจัดเตรียมเอกสารฉบับนี้เริ่มขึ้นเมื่อ มาร์ค เบรย์ (Mark Bray) ซึ่งเป็นนักศึกษารับทุนชั่วคราวในฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของ Marlane Lockheed, Task Manager และการแนะนำของ Maris O'Rourke ที่ปรึกษาอาวุโสด้านการศึกษา ตลอดจนข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ซึ่งได้จากการสนทนาร่วมกับสมาชิกอื่นๆ ในคณะทำงานด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่ Rajayswar Bhowon, Robb Cooper, Cathy Gaynor, Eluned Schweitzer และ Carolyn Winter รวมทั้งคณะเจ้าหน้าที่ในฝ่าย ได้แก่ Nicholas Burnett, Tom Eisemon, Donald Holsinger, Peter Mook, Lauritz Holm Nielsen, Maris O'Rourke, Harry Patrinos, Ralph Romain, Sverrir Sigurdsson, and Jee-Peng Tan คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านแผนการดำเนินงาน เพื่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Advisory Committee for the Education Decentralization Work Programme) ของธนาคารโลกที่ร่วมกันทบทวนเอกสารฉบับนี้ ได้แก่ Albert Aime, Sue Berryman, Hans Binswanger, Elizabeth King, Dzingai Mutumbuka, Juan Prawda, Alcyone Saliba, and Donald Winkler และได้มีการนำเสนอร่างเอกสารนี้ต่อที่ประชุมประจำปีของสมาคมการศึกษาเปรียบเทียบและการศึกษาระหว่างประเทศ (Comparative and International Education Society) ในวันที่ 7 มีนาคม 2539 โดย Margot Verbeek เป็นผู้พิมพ์ต้นฉบับ และบริษัท American Writing Corporation ตรวจสอบแก้ไขและจัดรูปเล่มของเอกสาร

สารบัญ

- คำนำของธนาคารโลก
- กิตติกรรมประกาศ
- ชุมชนและคุณลักษณะเฉพาะของชุมชน
- ขอบข่าย แรงจูงใจและลักษณะของการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน
- กลไกการให้การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน
 - การริเริ่มและการกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน
 - กลยุทธ์ในการหมุนเวียนทรัพยากร
- ประเด็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐ
 - ความเข้มแข็งและบทบาทของรัฐ
 - ประเด็นเรื่องความเสมอภาค
 - การวางแผนและการใช้ทรัพยากร
- มาตรการจูงใจ มาตรการชี้แนะและมาตรการควบคุมของรัฐ
 - มาตรการจูงใจ
 - มาตรการชี้แนะ
 - มาตรการควบคุม
- ความท้าทายและความเสี่ยง
 - มิติทางการเมืองและการกระจายอำนาจ
 - ความไม่เสมอภาคและการกระตุ้นกลุ่มต่าง ๆ
 - ที่ไม่ค่อยมีบทบาทในเชิงรุก
 - ขอบข่ายการดำเนินงาน
- การติดตามและการประเมินผล
- บทสรุป
- เอกสารอ้างอิง

ชุมชนและคุณลักษณะเฉพาะของชุมชน

ชุมชนมีหลายประเภท แต่ที่นำมาพิจารณาในงานวิจัยนี้มีเพียง 3 ประเภท ได้แก่ (1) ชุมชนตามลักษณะภูมิศาสตร์ (2) ชุมชนตามลักษณะวัฒนธรรม เชื้อชาติและศาสนา และ (3) ชุมชนที่มีรากฐานจากความสนใจร่วมกันระหว่างครอบครัวและการศึกษา ชุมชนแต่ละประเภทมีลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้

(1) **ชุมชนตามลักษณะทางภูมิศาสตร์** : เป็นชุมชนที่จัดแบ่งตามสถานที่ที่สมาชิกของชุมชนอาศัยอยู่ เช่น หมู่บ้านหรือตำบล ฯลฯ ชุมชนประเภทนี้ในบางประเทศ เช่น สหสาธารณรัฐแทนซาเนียและไนจีเรีย มีองค์กรพัฒนาซึ่งจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นเป็นแรงผลักดันหลักในด้านการศึกษา และโดยทั่วไป ชุมชนในเขตชนบทมักจะรวมตัวกันได้ดีกว่าชุมชนในเขตเมือง ในบางสถานการณ์ ประชาชนทั้งภูมิภาคหรือทั้งประเทศอาจรู้สึกเหมือนเป็นชุมชนเดียวกัน แต่มุมมองในลักษณะนี้ไม่เกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นหลักของงานวิจัยนี้มากนัก

(2) **ชุมชนตามลักษณะวัฒนธรรม เชื้อชาติและศาสนา** : ได้แก่ กลุ่มวัฒนธรรม เชื้อชาติและศาสนาต่างๆ เช่น วัฒนธรรมของเขมรหรือ Yorubas กลุ่มเชื้อชาติยุโรป จีน หรือ ฮิสแปนิก (กลุ่มที่มีเชื้อสายสเปนหรือลาตินในประเทศสหรัฐอเมริกา) กลุ่มศาสนาอิสลาม ยิว หรือ คริสเตียน กลุ่มเหล่านี้อาจบริหารโรงเรียนในกลุ่มของตนเอง ทั้งนี้ ในกลุ่มมุสลิมอาจแยกเป็นกลุ่มย่อย ได้แก่ กลุ่มอิสลาม กลุ่ม Admadiyya และกลุ่ม Sufis เป็นต้น เช่นเดียวกับกลุ่มคริสเตียนซึ่งอาจแยกเป็นกลุ่มย่อย ได้แก่ กลุ่มโรมันคาทอลิก กลุ่มแบ็บติสต์ กลุ่มเมโทดิสต์และกลุ่มแองกลิคัน เป็นต้น ชุมชนที่รวมกลุ่มดังกล่าวนี้ อาจไม่สอดคล้องกับชุมชนตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ดังนั้น ในบางโอกาสจึงอาจก่อให้เกิดความสับสนในแง่ของคุณลักษณะเฉพาะและบทบาทของทั้งสองชุมชน

(3) **ชุมชนที่มีรากฐานจากความสนใจร่วมกันระหว่างครอบครัวและการศึกษา** : โรงเรียนจำนวนมากมีสมาคมผู้ปกครองและครูหรือองค์กร

กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งมีรากฐานจากความสนใจของครอบครัวที่มีต่อสวัสดิการของนักเรียน โดยบางองค์กรอาจมีขอบข่ายจำกัดเฉพาะในกลุ่มของผู้ปกครอง แต่บางองค์กรอาจมีขอบข่ายที่กว้างกว่า ตัวอย่างเช่น ประเทศปาปัวนิวกินี มีสมาคมผู้ปกครองและประชาชน (Bray 1998) และในประเทศฟิลิปปินส์ มีสมาคมผู้ปกครองและครู ซึ่งโดยทั่วไป มักจะรวมศิษย์เก่าและสมาชิกอื่นๆ ในชุมชนด้วย (Martin 1996)

ระดับการรวมตัวกันของชุมชนก็มีความแตกต่างกันมาก ดังตัวอย่างของบางชุมชนที่ผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายไม่สามารถที่กักได้ว่า ชุมชนดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยประชากรที่อยู่ในหมู่บ้านจะมีความรู้สึกของความเป็นชุมชนอย่างแรงกล้า บางครั้งรัฐบาลต้องช่วยสร้างความรู้สึกลงในความเป็นชุมชนให้แก่ประชากรซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่ทำงานร่วมกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคลากรของโครงการต้องเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับความแตกแยกและความขัดแย้งภายในชุมชน รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพและขาดความกระตือรือร้น นารายัน (Narayan, 1995) ได้เสนอว่า ชุมชนที่สามารถปฏิบัติงานได้ดีจะต้องมีคุณลักษณะเฉพาะ 5 ประการ ได้แก่

1. เสนอแนะความต้องการและความสนใจร่วมกัน
2. ได้รับผลประโยชน์จากการทำงานร่วมกันสูงกว่าต้นทุนโดยเปรียบเทียบ
3. ผูกพันกับองค์กรทางสังคมอย่างเหนียวแน่น
4. มีความสามารถ ความเป็นผู้นำ ความรู้และทักษะที่จะบริหารและจัดการภารกิจต่าง ๆ
5. กำหนดและมีอำนาจบังคับใช้ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของตนเอง

บุคลากรของรัฐและผู้ออกแบบโครงการอาจต้องปฏิบัติต่อชุมชนประเภท ต่างๆ ด้วยวิธีการที่ต่างกัน งานวิจัยเรื่องนี้จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกันของชุมชนทั้ง 3 ประเภท ในขณะที่เดียวกัน ก็จะทำให้เห็นข้อแตกต่างด้วย

ขอขยาย แรงจูงใจและลักษณะการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน

ขอขยายของการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ยาก แม้เมื่อจำกัดการพิจารณาเฉพาะในสถานที่และเวลาที่กำหนดก็ตาม โดยทั่วไปยังไม่เคยมีการรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติที่ซับซ้อนเกี่ยวกับเรื่องนี้ และการคำนวณมูลค่าของการบริจาคทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวเงินก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะทำได้ง่ายนัก อย่างไรก็ตาม การบริจาคดังกล่าวก็สามารถนำมาประกอบการพิจารณาได้เป็นส่วนใหญ่

การสนับสนุนด้านการเงินจะมีบทบาทสำคัญมากที่สุดในพื้นที่ที่มีความต้องการการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลไม่สามารถจัดระบบโรงเรียนให้ได้อย่างพอเพียง สถานการณ์ ดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัดใน 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐยูกันดา สาธารณรัฐโตโก สาธารณรัฐชาด สาธารณรัฐมาลาวี และ สาธารณรัฐเคนยา

นับตั้งแต่พ.ศ.2513-2522 จนถึงพ.ศ.2523-2532 และ พ.ศ.2533-2542 รัฐบาลของสาธารณรัฐยูกันดาขาดแคลนเงินสำหรับจัดการศึกษาอย่างมาก ผู้ปกครองและสมาชิกอื่นๆ ของชุมชนจึงได้ให้การสนับสนุนเป็นจำนวนถึงร้อยละ 65 – 90 ของต้นทุนทั้งหมดสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา (World Bank 1993e) และในระดับมัธยมศึกษาก็ให้การ สนับสนุนถึงร้อยละ 70 ในปี พ.ศ. 2537 (Cumming and others, 1995)

สาธารณรัฐโตโกก็ประสบกับวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่เกี่ยวกับการสนับสนุนของรัฐเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากกลางพ.ศ.2535-2532 ชุมชนและผู้ปกครองต้องร่วมกันจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานในโรงเรียนของรัฐ เป็นจำนวนถึง 1 ใน 3 หรือ 2 ใน 3 (Togo 1994a, 1994b) ในกลางพ.ศ.2533-2542 มีโรงเรียนของรัฐระดับประถมและมัธยมศึกษาของชุมชนที่ดำเนินการนอกระบบโรงเรียนถึง 400 โรง หรือคิดเป็นจำนวนนักเรียนรวม 27,000 คน

สถานการณ์ในสาธารณรัฐชวาดก็คล้ายคลึงกัน โดยในปี พ.ศ. 2534 – 2535 ชุมชนต่างๆได้ว่าจ้างครูโรงเรียนระดับประถมศึกษาถึงร้อยละ 40 (World Bank 1993c) และยังให้การสนับสนุนด้านสิ่งก่อสร้างและสาธารณูปโภคเป็นอย่างมากอีกด้วย (Esquieu and Peano 1994)

ในสาธารณรัฐมาลาวี โรงเรียนระดับประถมศึกษาที่ชุมชนดำเนินการเอง โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลมีจำนวนถึงร้อยละ 20.5 ในปี พ.ศ. พ.ศ. 2535 – 2536 และสามารถรับ นักเรียนได้ถึงร้อยละ 9.5 (Malawi 1993) โดยสิ่งที่ชุมชนและผู้ปกครองให้แก่โรงเรียนของรัฐเป็นสิ่งที่วัดปริมาณได้ยาก แต่ก็เป็นที่สำคัญมากและมีความสำคัญมาเป็นเวลานานแล้ว (Malawi 1992; Tilak 1989)

ในสาธารณรัฐเคนยา กลุ่มกิจกรรมเพื่อการพึ่งตนเอง (Self-help Movement) อันเป็นที่รู้จักกันในนามของ Harambee (ดูรายละเอียดในเอกสารอ้างอิง - ตัวอย่าง 1 ในภาคผนวก) ในเขตชนบทจะรับผิดชอบด้านการสร้างและทะนุบำรุงโรงเรียนประถมศึกษา และในปี พ.ศ. 2530 โรงเรียนมัธยมศึกษาของกลุ่ม Harambee มีถึง 3 ใน 4 ของทั้งหมด (Mwiria 1990) ทั้งนี้ โรงเรียนมัธยมศึกษาของกลุ่ม Harambee ที่รัฐบาลช่วยเหลือมีจำนวนถึงร้อยละ 44 ในขณะที่โรงเรียนอีกประมาณร้อยละ 29 ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเลย นับตั้งแต่ต้นพ.ศ.2533-2542 โรงเรียนมัธยมศึกษาทั้งหมดมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล แต่เงินสนับสนุนจากชุมชนก็ยังคงเป็นส่วนที่สำคัญมาก

ในภูมิภาคเอเชีย ก็มีตัวอย่างการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนที่น่าสนใจเช่นเดียวกัน อาทิ ในสาธารณรัฐประชาชนจีน มีโรงเรียนที่ชุมชนดำเนินการซึ่งมีประวัติศาสตร์สืบเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ.2483-2492 (Robinson 1988) ในทศวรรษต่อๆ มาโรงเรียนดังกล่าวมีจำนวนไม่คงที่และได้รวมเข้ากับระบบโรงเรียนของรัฐตามนโยบายของทางราชการ อย่างไรก็ตาม ชุมชนก็ยังจ้างครูอาจารย์ในโรงเรียนของรัฐตามปกติ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2533 ชุมชนได้จ้างครูอาจารย์ที่สอนเต็มเวลาในระดับประถมศึกษาถึงร้อยละ

41 และครูอาจารย์ที่สอนเต็มเวลาในระดับมัธยมศึกษาอีกร้อยละ 10 (Tsang Forthcoming)

ในเนปาลก็มีโรงเรียนที่ชุมชนให้เงินสนับสนุนมาเป็นระยะเวลานานแล้วเช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2534 ชุมชนจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาร้อยละ 18 โดยรัฐบาลไม่ได้ให้การสนับสนุนเลยหรือสนับสนุนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (World Bank 1994c) และในปัจจุบัน ก็ยังคงมีความคาดหวังให้ชุมชนสนับสนุนโรงเรียนของรัฐเช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ

สำหรับภูฐานซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของเนปาล มีประวัติการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนที่สั้นกว่า เนื่องจากรัฐบาลในช่วงก่อนเห็นว่ารัฐสามารถตอบสนองความต้องการทางการศึกษาได้เกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม อุปสงค์ในการขยายตัวของระบบการศึกษาได้นำไปสู่การเรียกร้องให้ชุมชนเข้ามาสนับสนุนการศึกษาเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2529 รัฐบาลได้กระตุ้นให้ชุมชนสร้างห้องเรียนที่ใช้ระบบดาวเทียม โดยให้ตั้งอยู่ห่างจากบริเวณโรงเรียนประถมศึกษาที่มีอยู่แล้วในระยะไกลพอควร ในปี พ.ศ. 2533 โรงเรียนของชุมชนได้รับการตั้งชื่อใหม่และแยกตัวออกจากระบบโรงเรียนของรัฐบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 ชุมชนได้สนับสนุนโรงเรียนประถมศึกษา 102 แห่ง ในขณะที่รัฐบาลสนับสนุนโรงเรียนประถมศึกษา 143 แห่ง และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 19 แห่ง (Bhutan 1995) นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าการสนับสนุนของชุมชนเริ่มมีบทบาทในโรงเรียนของรัฐซึ่งเป็นกระแสหลักเพิ่มมากขึ้น (Bray 1996b)

ในลาตินอเมริกา บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงินไม่ปรากฏเด่นชัดเท่ากับในแอฟริกาและเอเชีย แต่ก็มีบางประเทศในลาตินอเมริกาซึ่งมีตัวอย่างโดดเด่น ตัวอย่างเช่น ในประเทศเอลซัลวาดอร์ มีกลุ่มโรงเรียนที่บริหารโดยชุมชน (Community – managed Schools) เป็นจำนวนมาก โรงเรียนดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนส่วนใหญ่จากรัฐและความช่วยเหลือจากภายนอก อย่างไรก็ตาม รายงานประจำปีของธนาคารโลก พ.ศ. 2537 ได้ชี้ให้เห็นว่าสมาคมด้านการศึกษาของชุมชนร้อยละ 30 ซึ่งดูแลรับผิดชอบโรงเรียนต่างๆ ได้ริเริ่มกิจกรรมการหาทุนเอง (World Bank 1994b) ส่วนรายงานประจำปีของ

ธนาคารโลก พ.ศ. 2536 ได้ชี้ให้เห็นว่า ชุมชนในสาธารณรัฐโบลิเวียมีบทบาทที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการก่อสร้างและซ่อมบำรุงโรงเรียน (World Bank 1993a)

โดยส่วนใหญ่แล้ว การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนเริ่มต้นจากการตอบสนองอุปสงค์ที่มีมากเกินไปเกินความสามารถของรัฐ ถึงแม้ว่าชุมชนต่างๆ ย่อมประสงค์ให้รัฐบาลจัดการศึกษาให้เพียงพอ การเข้ามา มีบทบาทเสริมเฉพาะเมื่อรัฐบาลขาดเงินสนับสนุนจึงเป็นแรงจูงใจหลักที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนอาจเกิดจากความต้องการที่จะจัดการศึกษาในรูปแบบที่เป็นทางเลือกอื่นที่แตกต่างไปจากการศึกษาที่จัดโดยรัฐก็ได้

ชุมชนชาวจีนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศมาเลเซียได้ก่อตั้งโรงเรียนที่มีความมั่นคงมาก โดยจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรขั้นพื้นฐานตามที่รัฐบาลกำหนด ในขณะเดียวกันก็ปูพื้นฐานด้านภาษา ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของจีนไว้อย่างดีด้วย (Tan 1988) โรงเรียนเหล่านี้มีประวัติย้อนหลังไปถึงทศวรรษที่ 19 และก็ยังคงเติบโตได้ดีในสังคมที่มีหลายเชื้อชาติของประเทศมาเลเซีย ในปี พ.ศ. 2538 โรงเรียนมัธยมศึกษาของชาวจีนซึ่งดำเนินการอย่างอิสระดังกล่าวสามารถรับนักเรียนได้เป็นจำนวนมากกว่า 1 ใน 4 ของโรงเรียนมัธยมศึกษาของเอกชน หรือเท่ากับร้อยละ 3.3 ของนักเรียนที่เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาทั้งของรัฐบาลและเอกชน

ในประเทศอินโดนีเซีย โรงเรียนจำนวนมากมีอคติทางศาสนา และดำเนินการโดยชุมชนอิสลาม (Islamic Communities) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการศาสนาแทนที่จะเป็นกระทรวงการศึกษาและวัฒนธรรม ในช่วงกลางพ.ศ.2522-2532 จำนวนผู้สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาของชุมชนดังกล่าว มีสัดส่วนร้อยละ 14 (World Bank 1989) ส่วนผู้สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายของชุมชนมีสัดส่วนร้อยละ 12 และร้อยละ 9 ตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2513 ประเทศปาปัวนิวกินีได้สร้างระบบการศึกษาแห่งชาติขึ้นจากโรงเรียนของรัฐที่มีอยู่และโรงเรียนของโบสถ์ส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม อดี กลุ่มของโบสถ์ Seventh Day Adventist Church อยู่นอกระบบการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว และแม้ว่าระบบโรงเรียนของกลุ่มฯจะมีขนาดเล็ก กล่าวคือ ในกลางพ.ศ.2523-2532 ได้ให้บริการแก่ประชากรในกลุ่มอายุระดับประถมศึกษาเพียงร้อยละ 1.2 และประชากรในกลุ่มอายุระดับมัธยมศึกษาเพียงร้อยละ 0.4 เท่านั้น (Bray 1988) แต่ก็ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการศึกษาทางเลือกที่ไม่ได้ใช้เงินของรัฐ ทั้งนี้ หมู่เกาะโซโลมอนก็มีแบบจำลองในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน (Gannicott and McGavin 1987)

การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนต่างๆ จะมีแรงจูงใจและลักษณะที่แตกต่างกัน ในชุมชนบางแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนเมือง จะพึ่งพาการบริจาคเงินเป็นหลัก แต่ชุมชนอื่น ๆ อาจใช้วิธีกระตุ้นการสนับสนุนด้านวัสดุ ซึ่งรวมถึง ไม้ อิฐ และ วัสดุอื่นๆ ที่ใช้ในการก่อสร้าง ตลอดจนอาหารของนักเรียนและครู ในสังคมบางแห่งมีการบริจาค วัว ควาย หรือ สัตว์อื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีกรบริจาคแรงงานเพื่อช่วยในการก่อสร้างและซ่อมบำรุง รวมทั้งการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวพืชผล เพื่อใช้เป็นอาหารในโรงเรียนหรือเพื่อขายและนำเงินมาซื้อวัสดุอุปกรณ์ของโรงเรียน อนึ่ง สมาชิกชุมชนยังเข้าร่วมในคณะกรรมการโรงเรียนและมักจะให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ เช่น การทำบัญชี การออกแบบทางสถาปัตยกรรม ฯลฯ ตลอดจนมักจะมีการบริจาคที่ดินเพื่อให้สร้างห้องเรียน บ้านพักครูและสนามกีฬา

ชุมชนต่างๆ มีเป้าหมายที่จะช่วยสนับสนุนในส่วนที่รัฐขาดแคลนงบประมาณ เนื่องจากนโยบายที่เป็นทางการของรัฐมักจะไม่ครอบคลุมสิ่งก่อสร้าง เฟอร์นิเจอร์และที่ดิน ส่วนในบางประเทศที่รัฐบาลสามารถว่าจ้างครูได้ทั้งหมด ก็อาจสั่งห้ามหรือทำให้ชุมชนไม่ประสงค์ว่าจ้างครู เนื่องจากรัฐต้องการควบคุมมาตรฐานและการกระจายโอกาสทางการศึกษา ส่วนในบางประเทศที่รัฐมีทรัพยากรไม่เพียงพอที่จะว่าจ้างครู ชุมชนก็ต้องจ้างครูเอง ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐซาด จีน มาลี พม่า และ เนปาล

กลไกการให้การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน

กลไกการให้การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน ขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินงานของโรงเรียนและวัตถุประสงค์ของความต้องการทางการเงิน

การริเริ่มและการกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน

โรงเรียนบางแห่งร่วมมือกับปัจเจกบุคคลซึ่งมีวิสัยทัศน์และพลังเฉพาะตัวซึ่งทำให้พวกเขาไม่เพียงแต่เป็นผู้ก่อตั้งเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้บริหารโรงเรียนอีกด้วย ดังตัวอย่างในหลายๆประเทศ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมความร่วมมือของชุมชน เช่น กลุ่ม Harambee Movement ในเคนยา นอกจากนี้ ยังมีโรงเรียนของโบสถ์และสถาบันหลายแห่งที่องค์กรและกลุ่มความร่วมมือทางการเมืองให้การสนับสนุน หนึ่งในเพื่อความมั่นคงในระยะยาว โรงเรียนที่ก่อตั้งโดยปัจเจกบุคคล ก็ยังจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการหรือโครงสร้างที่ใหญ่กว่าขึ้นมาเพื่อรองรับการบริหารด้วยเช่นกัน

ในบางประเทศ โรงเรียนดำเนินการภายใต้การควบคุมโดยตรงของรัฐหรือองค์กรอื่นๆที่สนับสนุน โดยไม่มีคณะกรรมการบริหารในระดับโรงเรียน ตัวอย่างเช่น ครูใหญ่โรงเรียนของรัฐในประเทศศรีลังกาจะรับคำสั่ง/คำแนะนำโดยตรงจากรัฐบาลและบางโรงเรียนก็ไม่มีแม้แต่สมาคมผู้ปกครองและครู (Parent – Teacher Associations - PTAs)

สำหรับในประเทศที่มีคณะกรรมการโรงเรียนนั้น ขอบข่ายความรับผิดชอบ (Mandate) องค์กรประกอบ หน้าที่และวิธีการดำเนินงานเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ทั้งต่อการสนับสนุนด้านการเงินและกิจกรรมด้านอื่นๆ ที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของโรงเรียน ส่วนในบางประเทศ เช่น ภูฏานและแซมเบียซึ่งไม่เคยมีคณะกรรมการโรงเรียนมาก่อน รัฐบาลก็ได้เริ่มเสนอแนะ/เผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าว (Bhutan 1992; Zambia 1993)

นอกจากนั้น ก็มีบางโรงเรียนที่มีสมาคมผู้ปกครองและครู (PTAs) หรือองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันที่ดำเนินการแยกต่างหากจากคณะกรรมการโรงเรียน ในประเทศปาปัวนิวกินี กฎหมายกำหนดว่าโรงเรียนประถมศึกษาทุกแห่งจะต้องมีคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ด้วย (Bray 1988; Preston 1991) ดังที่กล่าวข้างต้น โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่มักจะมีสมาคมผู้ปกครอง - ประชาชน (Parent and Citizen Associations - PCAs) องค์กรเหล่านี้มีสถานะเป็นทางการน้อยกว่าคณะกรรมการบริหาร แต่โดยทั่วไปมักจะทำงานร่วมกัน ในบางโรงเรียน สมาคมเหล่านี้เป็นองค์กรที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ แม้ว่าจะมีความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นเสมอไปก็ตาม ในสาธารณรัฐบอตสวานาก็มีคณะกรรมการบริหาร (Boards of Governors) ประจำโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นของชุมชนและสมาคมผู้ปกครองและครู ทั้งนี้ มูราด (Moorad, 1992) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการและสมาคมไว้ดังนี้

ในกรณีที่ประธานสมาคมอยู่ในคณะกรรมการโรงเรียนด้วยความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการและสมาคมก็จะราบรื่นขึ้น แต่ถ้าไม่มีสมาชิกคนใดเข้าร่วมอยู่ทั้งในคณะกรรมการและผู้บริหารของสมาคมผู้ปกครองและครู (PTAs) และสมาคมผู้ปกครอง - ประชาชน (PCAs) ความสับสนและความขัดแย้งจะเกิดขึ้นได้มากที่สุด เมื่อทั้ง 2 องค์กรแบ่งแยกบัญชีธนาคารและไม่ได้กำหนดบทบาทไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ในทางตรงกันข้าม โรงเรียนในประเทศเวียดนามมีแต่สมาคมผู้ปกครองและครู โดยไม่มีคณะกรรมการโรงเรียนอย่างเป็นทางการ (Rorris and Evans 1994) ปรากฏว่าสมาคมผู้ปกครองและครูสามารถเชื่อมโยงโรงเรียนและครอบครัวเข้าด้วยกันด้วยวิธีการหลายรูปแบบ ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการจัดหาทุนด้วย โดยทั่วไป สมาคม PTAs ไม่ได้มีสถานภาพทางกฎหมายหรือมีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเช่นเดียวกับในประเทศปาปัวนิวกินี แต่สมาคมผู้ปกครองและครูก็อาจทำหน้าที่ได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการโรงเรียน

ในระบบอื่นๆ ได้บางส่วนหรือทั้งหมด การศึกษาวิจัยในแควมอรูน (Tamboon, 1994) ก็แสดงให้เห็นลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น (ดูตัวอย่าง 2 ในภาคผนวก)

กลยุทธ์ในการหมุนเวียนทรัพยากร

วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน สมาคมผู้ปกครองและครู และองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ไม่ได้อาศัยอำนาจอย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมขององค์กร ลักษณะของภารกิจที่ปฏิบัติและกลยุทธ์ในการหมุนเวียนทรัพยากรด้วย อนึ่ง กลไกในการจัดหาทุนจำนวนมากเพื่อก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคาร/สิ่งก่อสร้างและอื่นๆ มักจะแตกต่างกับกลไกในการจัดหาทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการ (Recurrent Needs)

งานก่อสร้างและซ่อมแซม

โดยทั่วไป ในการจัดหาทุนสำหรับงานก่อสร้างและซ่อมแซมซึ่งใช้เงินจำนวนมาก (Capital Works) ผู้นำชุมชนอาจจะจัดงานพิธีเฉลิมฉลองการเริ่มต้น (Launching Ceremonies) และการแข่งขัน (Rallies) ตัวอย่างเช่น งานแข่งขันเพื่อการจัดหาทุนของชุมชน Kamba ในสาธารณรัฐเคนยา (Hill 1991)

งานวิจัยของ Hill ได้แสดงให้เห็นว่า ช่วงเทศกาลฮารัมบี (Harambee Days) คือช่วงเวลาที่รัฐบาลอนุญาตให้จัดงานแข่งขันเพื่อจัดหาทุน โดยผู้จัดจะรับบริจาคต่อหน้าแขกและผู้ที่มีชื่อเสียงในท้องถิ่นที่ไปร่วมงานซึ่งรวมรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองด้วย ส่วนในด้านความบันเทิง อาจเป็นการร้องเพลงหมู่ของกลุ่มพึ่งตนเอง (Self-help) หรือที่เรียกกันว่า Myethya หรือกลุ่มนักร้องประสานเสียงของโบสถ์หรือโรงเรียน และบางครั้งก็เป็นกลุ่มนักร้องระบำตามแบบประเพณีนิยม จากนั้นแขกที่เป็นผู้ที่รู้

จักกันทั่วไปจะกล่าวสุนทรพจน์ ช่วงสำคัญของงานคือ ช่วงการแจ้งยอดการบริจาคที่สามารถรวบรวมได้ในท้องถิ่น และการแข่งขันจัดหาทุนซึ่งแขกทุกคนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ในระดับบริหารจะร่วมบริจาคด้วย แยกต่างๆ จะทำการบริจาคต่อหน้าสาธารณชน โดยการมอบผ่านผู้จัดงานหรือประธานการจัดหาทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นแขกที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้ แขกทุกคนจะมีโอกาสได้กล่าวสุนทรพจน์สั้นๆ ส่วนผู้ที่ได้รับการคาดหมายว่าจะบริจาคในมูลค่าสูงที่สุดคือ แขกที่มีชื่อเสียงที่สุดในงาน ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีในรัฐบาลนั้นๆ นอกจากนี้ ในบางครั้งอาจมีวิธีจัดหาทุนแบบ “สมัยใหม่” เช่น การประมูลสิ่งของที่ได้รับการบริจาค หลังจากนั้นก็จะมีการให้บริการอาหารและเครื่องดื่ม Hill รายงานว่ามีการใช้วิธีการลงโทษทางสังคมเพื่อให้มีผู้มาร่วมในงานพิธีอย่างเต็มที่ และเพื่อรับบริจาคจากบุคคลต่างๆ ในหมู่บ้านซึ่งไปตั้งรกรากที่อื่นเพื่อหางานทำหรือด้วยเหตุผลอื่น ทั้งนี้ ผู้จัดมักจะมีหลีกเลี่ยงความขัดแย้งโดยการเน้นย้ำว่า ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมโรงเรียนย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อทุกคนในชุมชน

งานพิธีเฉลิมฉลองการเริ่มต้น (Launching Ceremony) ของชุมชน Igbo ใน ไนจีเรียก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับงานพิธีของ เคนยา (Igwe, 1998) Igwe ได้เน้นความสำคัญของแรงจูงใจที่ทำให้ปัจเจกบุคคลบริจาคเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของตนโดยร้องขอให้ตั้งชื่ออาคารตามชื่อของตน นอกจากนี้ Igwe ยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มอายุต่างๆ ในกระบวนการจัดหาทุนอีกด้วย พร้อมทั้งชี้ให้เห็นบรรยากาศที่คล้ายคลึงกับในเคนยาไว้ดังนี้

เมื่อใดก็ตามที่สหภาพเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านตกลงใจว่าจะมีพิธีเฉลิมฉลองการเริ่มต้น (Launching Ceremony) เพื่อจัดหาทุน ก็จะมีการออกจดหมายเวียนเพื่อบังคับให้ทุกคนไปร่วมงาน โดยมีจดหมายเชิญเป็นพิเศษสำหรับ เขยหรือสะใภ้ ญาติ เพื่อนฝูง และ ผู้มีจิตศรัทธา (Well-wishers) จากนอกหมู่บ้าน โดยปรกติ จดหมายเวียนจะแจ้งว่า สาขาของสหภาพ กลุ่มอายุ และบุคคลใด ๆ ที่ไม่เข้าร่วมงานจะต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนมาก อัตราค่าปรับดังกล่าวมีตั้งแต่ 50 ถึง 200 ไนรา หรือมากกว่านั้น (Naira – สกุลเงิน

ของไนจีเรีย) ทั้งนี้ การเรียกเก็บค่าปรับอาจทำได้โดยการขานรายชื่อเพื่อตรวจสอบว่ามีผู้มาร่วมงานครบจำนวนหรือไม่ (Roll Call) ด้วย

ภายในหมู่บ้าน ผู้ประกาศของเมืองนั้นๆ จะเดินทางไปที่หมู่บ้านโดยวนหลายๆ รอบ เพื่อประกาศรายละเอียดของงานพิธีและเชิญชวนให้ประชาชนมาช่วยกันตกแต่งสถานที่ก่อนวันงานพิธี ทั้งนี้ กลุ่มต่างๆ ที่จะช่วยสร้างความบันเทิง เช่น ระเบียบของกลุ่มวัฒนธรรมต่างๆ และ ระเบียบสมหน้ากาก จะได้รับเชิญให้เข้าร่วมงานด้วย ส่วนพวกผู้หญิงก็จะทำอาหาร ผู้จัดจะติดตั้งระบบกระจายเสียงที่จะใช้ประกาศต่อสาธารณชน และมีซุ้ม (Stand) สีสันสดใสสำหรับสาขาต่างๆ ของสหภาพและคนในกลุ่มอายุต่างๆ เป็นพิเศษด้วย โดยผู้ที่เป็นบุตรชายและบุตรสาวซึ่งทำงานอยู่ในเมืองจะพากันโดยสารรถเมล์ไปยังหมู่บ้านและหลายคนจะมาล่วงหน้า 2 – 3 วัน โดยส่วนใหญ่ จะจัดงานพิธีช่วงสุดสัปดาห์เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอ้างว่ามางานไม่ได้เพราะเป็นวันปฏิบัติราชการ

เป็นที่แน่นอนว่า วิธีปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้เป็นแบบแผนที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป แม้แต่ไนจีเรียและเคนยาเอง ก็มีชุมชนอื่น ๆ ที่มีความร่วมมือกันน้อยกว่านี้และผู้นำชุมชนก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้นมาบังคับได้ในกรณีดังกล่าว อาจจะต้องมีการจำกัดยอดการบริจาคลงบ้างและอาจต้องใช้วิธีการอื่นๆ เพิ่มขึ้นอีก

สำหรับวิธีการอื่นๆ ที่ใช้ในการจัดหาทุนสำหรับงานก่อสร้างและซ่อมแซม ได้แก่ งานบันเทิงกลางแจ้ง (Fetes) งานเทศกาล (Carnivals) รวมทั้งการแสดงวัฒนธรรมและเทศกาลการเก็บเกี่ยว ตลอดจนงานออกร้านจับฉลาก (Raffles) และเดินการกุศล (Sponsored Walks) ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำกันทั่วโลก (Gillespie and Collins 1988) ทั้งนี้ ในการจัดงานหาทุนในลักษณะดังกล่าว บุคลากรของโรงเรียนมักจะเป็นผู้เริ่มมากกว่าผู้นำชุมชน อย่างไรก็ตามการจัดงานที่ใหญ่ที่สุดและประสบความสำเร็จสูงสุดย่อมจะชักจูง/ดึงดูดสมาชิกของชุมชนจากกลุ่มอายุและอาชีพต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง

อีกวิธีหนึ่งที่อาจใช้ในการจัดหาทรัพยากรสำหรับงานก่อสร้างและซ่อมแซมที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากก็คือ การบังคับเรียกเก็บเงินบริจาค (Levy) จากทุกๆ คน หรือ ทุกๆ ครอบครัว ดังวิธีการที่ใช้กันทั่วไปในบอตสวานา (Ruda 1993, 45) คือ การให้บุคคล/ครอบครัวกลุ่มหนึ่งบริจาคไว้ ควาย และบุคคล/ครอบครัวกลุ่มอื่นๆ บริจาคเงินตามอัตราต่ำที่สุดหรือสูงที่สุดตามที่ที่ประชุมหมู่บ้านได้ร่วมกันกำหนดขึ้น โดยคณะกรรมการการบริหาร (Board of Governors) ของโรงเรียนจัดการประชุม ซึ่งมีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นประธาน ตามปกติหัวหน้าหมู่บ้านจะเริ่มต้นด้วยการแนะนำสมาชิกในคณะกรรมการ ต่อจากนั้น ก็จะกล่าวเชิญประธานคณะกรรมการฯ ให้แจ้งความประสงค์ เพื่อให้ที่ประชุมหารือและซักถามในประเด็นที่ยังขาดความชัดเจน เมื่อเสร็จสิ้นการหารือ ประธานคณะกรรมการฯ จะร้องขอให้ชุมชนตัดสินใจว่าจะร่วมบริจาคเป็นจำนวนเท่าใด Ruda รายงานว่า อัตราเงินบริจาคทั่วไปสำหรับผู้ชายเท่ากับ 200 – 300 พูลา (Pula) และสำหรับผู้หญิงจะเท่ากับครึ่งหนึ่งของอัตราดังกล่าว

ในบางประเทศในเอเชียปรากฏว่ามีระบบที่คล้ายคลึงกันอย่างน่าประหลาดใจ ตัวอย่างเช่น ในประเทศลาว ซึ่งมักจะมีประธานสมาคมของชุมชนหมู่บ้านทำหน้าที่กำกับดูแลการก่อสร้างโรงเรียนในชนบท โดยอาจมีการบังคับเรียกเก็บเงินจากแต่ละครอบครัวเป็นจำนวนเท่าๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงรายได้หรือจำนวนเด็กที่อยู่ในวัยเรียนของครอบครัวนั้น อย่างไรก็ตาม สำหรับครอบครัวที่ยากจนจริงๆ ก็จะมีการอนุญาตให้ใช้แรงงานเป็นการทดแทน (Bray 1996a)

ทุนสำหรับการดำเนินการ

การจัดการทุนสำหรับการดำเนินการตามปกติจะมีอุปสรรคมากกว่าการจัดการทุนสำหรับงานก่อสร้างและซ่อมแซม การบริจาคเงินเป็นรายเดือนหรือบริจาคอาหารและเครื่องอุปโภคบริโภคอื่นๆ อย่างต่อเนื่องไม่สามารถดึงดูดให้คนบริจาคได้มากเท่ากับการบริจาคสำหรับงานก่อสร้างและซ่อมแซม

อาคาร หรือสิ่งอื่นๆ ที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของโครงการเงินที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานของโรงเรียน เป็นเรื่องที่ไม่อาจจะวัดความรู้สึกร่วมหรือแรงบันดาลใจของประชาชนหรือผู้จัดได้

โดยทั่วไป ชุมชนมักหารายได้ที่จำเป็นโดยการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่ม เพื่อให้มีเงินสดสำหรับเป็นเงินเดือนครูและเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ โรงเรียนจะมีรายได้ประจำที่สามารถเก็บไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าอย่างน้อยที่สุด ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หลักจากโรงเรียนได้ชำระเงินค่าบริการไว้แล้วบางส่วน ทั้งนี้ ในสังคมบางแห่ง การเก็บค่าเล่าเรียนในโรงเรียนของชุมชนเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเท่าเทียมและประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการสำรวจตรวจสอบอย่างกว้างขวางในงานวิจัยเรื่องการเรียกเก็บเงินค่าบริการด้านสังคมจากผู้ใช้บริการ (Cornia 1987; Jimenez 1987; Lewin with Berstecher 1989)

ในบางแห่งผู้นำชุมชนอาจใช้วิธีบังคับเรียกเก็บเงินเช่นเดียวกับที่ใช้สำหรับงานก่อสร้างและซ่อมแซม การบังคับเรียกเก็บเงินดังกล่าวอาจกลายเป็นการเก็บภาษีตามปรกติรูปแบบหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ในประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลจะช่วยเหลือสมาคมเชื้อชาติต่างๆ ในการเพิ่มทุน ด้วยการหักเงินเป็นรายเดือนเพื่อเข้ากองทุนปันผลกลาง หรือ Central Provident Fund (ดูตัวอย่าง 3 ในภาคผนวก) ส่วนในประเทศอินเดียมีการเรียกเก็บเงินจากการจับจ่ายใช้สอยภายในร้านค้าของหมู่บ้าน (Dandekar 1996) และหากมีปัญหาในการรวบรวมเงินสด ครูอาจารย์ก็อาจสมัครใจที่จะรับชำระค่าใช้จ่ายบางส่วนของตนในรูปแบบของอาหาร ที่พัก หรือ แรงงานในพื้นที่ทำการเกษตรของตนแทนก็ได้

โรงเรียนที่องค์กรทางศาสนาให้การสนับสนุนอาจจะจัดหางบดำเนินการด้วยการเรียกรายเงินในระหว่างการทำพิธีในโบสถ์ วัด หรือ สุเหร่า หรือ อาจหาเงินจากแหล่งรายได้ประจำในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ค่าเช่าทรัพย์สิน เป็นต้น สำหรับองค์กรทางศาสนาที่มีโรงเรียนในความอุปถัมภ์มากกว่าหนึ่งโรงเรียน ก็อาจใช้วิธีนำเงินส่วนเกินของโรงเรียนบางโรงเรียนไปชดเชยให้กับโรงเรียนอื่นๆ ที่มีงบประมาณไม่เพียงพอได้ อนึ่ง ครูและพนักงานอื่นๆ ในโรงเรียนขององค์กร

ศาสนา มักจะทำงานโดยรับค่าตอบแทนต่ำกว่าอัตราตลาด ซึ่งก็เท่ากับเป็นการชดเชยแบบแฝง (Hidden Subsidy) ประเภทหนึ่งนั่นเอง นอกจากนี้ โรงเรียนขององค์กรศาสนาหลายแห่งในประเทศที่มีรายได้น้อยยังสามารถโน้มน้าวให้องค์กรศาสนาในประเทศที่ร่ำรวยกว่าเข้ามาช่วยเหลือในด้านเงินทุนสนับสนุนได้อีกด้วย

โรงเรียนของชุมชนอีกประเภทหนึ่ง คือ โรงเรียนที่ดำเนินการโดยสหกรณ์พืชเศรษฐกิจ (cash – crop cooperatives) ดังตัวอย่างของแทนซาเนียซึ่งมีสหภาพสหกรณ์พื้นเมืองของคิลิมันจาโร (Kilimanjaro Native Cooperative Union) ให้การสนับสนุนโรงเรียนมัธยมศึกษาแบบพึ่งตนเอง (Self – help) มากกว่า 60 แห่งและมี สหภาพสหกรณ์บูโคบา (Bukoba Cooperative Union) บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาจำนวน 5 แห่ง (Galabawa 1994) ด้วยเงินทุนสนับสนุนที่ได้จากการบังคับเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม (Levy) จากเมล็ดกาแฟดิบทุกกิโลกรัมที่ขายได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวคล้ายคลึงกับการจัดเก็บเงินบริจาคตามความสมัครใจเพื่อเป็นค่าใบอนุญาต (Licenses) ที่ออกให้แก่พ่อค้าซึ่งเป็นสมาชิกสมาคมต่างๆ ของชุมชน ดังเช่นที่ Abreu (1982, 123) ได้ชี้ให้เห็นในกรณีของโรงเรียนในชุมชนฮินดูบางแห่งที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินบางส่วนด้วยวิธีนี้

ประเด็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐ

ความเข้มแข็งของรัฐและแนวคิดของทางการเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนในการกำหนดขอบเขตของการยอมรับ/การกระตุ้นการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน การเสนอแบบจำลองและตัวอย่างที่ตรงกันข้ามหลายรูปแบบจะช่วยให้มองเห็นข้อเท็จจริงดังกล่าวได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ความเข้มแข็งและบทบาทของรัฐ

การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนที่น่าประทับใจที่สุดคือ กรณีของประเทศที่ปัจจัยป้อน (Inputs) ของรัฐบาลมีไม่เพียงพอที่จะตอบสนองอุปสงค์ด้านโรงเรียนซึ่งมีอยู่มาก ตัวอย่างเช่น ซาด โตโก และยูกันดา ซึ่งเป็น “รัฐที่อ่อนแอ (Weak States)” เพราะประสบ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จนขาดแคลนปัจจัยป้อน (Inputs) และเกิดภาวะไร้ระเบียบซึ่งทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐบาล (Togo 1994 a; World Bank 1993 c, 1993 e) ก่อนปลายทศวรรษ 1980 มาเก๊าซึ่งอยู่ในแถบเอเชียใต้และเป็นเขตปกครองของประเทศโปรตุเกสก็เคยเป็น “รัฐที่อ่อนแอ” โดยมีสาเหตุที่ไม่เกี่ยวข้องกับความยากจนทางเศรษฐกิจ แต่เป็นผลจากความไม่เอาใจใส่ดูแลของเจ้าผู้ครองอาณานิคม รัฐบาลในสมัยนั้นสามารถเรียกเก็บภาษีรายได้เพิ่มขึ้นและจัดสรรงบประมาณให้ภาคการศึกษา อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ไม่ได้จัดระบบให้ดีเพียงพอที่จะดำเนินการดังกล่าว (Bray, 1995) นอกจากนี้ ในสังคมต่างๆ ยังมีโรงเรียนบางแห่งที่ดำเนินกิจการมานานแล้ว โดยกลุ่มทางศาสนา เชื้อชาติและอื่นๆ ที่เห็นคุณค่าของอำนาจในการควบคุมโรงเรียนและสมัครใจที่จะลงทุนเพื่อจะรักษาอำนาจดังกล่าวต่อไป แม้ว่ารัฐบาลจะมีทรัพยากรเพียงพอที่จะให้การสนับสนุนสถาบันของกลุ่มฯ ก็ตาม อย่างไรก็ดี โรงเรียนส่วนใหญ่ในสังคมต่างๆ ได้ใช้ทรัพยากรของชุมชนเนื่องจากไม่มีฝ่ายอื่นให้การสนับสนุน โดยทั่วไป ชุมชนต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทเพิ่มขึ้น แต่ที่ต้องร่วมกันบริจาคตทรัพยากรเพราะตระหนักดีว่า

หากไม่ทำเช่นนั้น โรงเรียนจะขาดแคลนทรัพยากรอย่างหนักและอาจจะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อีก

ในทางตรงกันข้าม ประเทศอินโดนีเซียอาจถือได้ว่าเป็นรัฐที่แข็งแกร่งพอสมควรและมีกองทัพซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐบาล ประเทศนี้มีโรงเรียนจำนวนมากที่ดำเนินการโดยกลุ่มศาสนาอิสลามหลายกลุ่ม ซึ่งรัฐต้องยอมให้เปิดดำเนินการต่อไป เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่จะสั่งปิดโรงเรียนเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำเงินทุนของรัฐบาลมาใช้ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของอำนาจรัฐและกระตุ้นให้โรงเรียนและกลุ่มศาสนาที่บริหารโรงเรียนมีทัศนคติในเชิงบวกต่อคณะที่มีอำนาจในการปกครอง

แบบจำลองประเภทที่ 3 คือ รัฐต่างๆ ของอดีตสหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต ในช่วงเวลาของยุคสังคมนิยม รัฐบาลกลางถือว่าการให้ทุนเพื่อการศึกษาแก่รัฐต่างๆ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและเป็นสิทธิของรัฐเหล่านั้น การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนจึงเป็นสิ่งที่แทบจะไม่เกิดขึ้นเลยเมื่อระบบสังคมนิยมล่มสลายและเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลของประเทศต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการล่มสลายดังกล่าว ก็ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียนในระดับที่น่าพอใจได้ จึงทำให้ต้องพิจารณาหาวิธีการใหม่ๆ ในการหาเงินสนับสนุนโรงเรียน รวมทั้ง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการบังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในโรงเรียนของรัฐด้วย หนึ่งในชุมชนที่เป็นกลุ่มเชื้อชาติและศาสนาต่างๆ ก็ถือได้ว่าเป็นแหล่งทุนเพื่อการศึกษาที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักจะไม่ยอมรับแหล่งทุนจากกลุ่มเชื้อชาติและศาสนามากนัก เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความแตกแยกทางการเมือง ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐอาเซอร์ไบจาน ซึ่งเป็น “รัฐที่อ่อนแอ” เนื่องจากรัฐบาลต้องพยายามรักษากฎหมาย ในขณะที่มีความตึงเครียดระหว่างกลุ่มศาสนาและเชื้อชาติต่างๆ เป็นอย่างมาก หากรัฐบาลกระตุ้นให้ผู้ที่มิใช่เชื้อสายอาร์เมเนียนที่นับถือศาสนาคริสต์ (Armenian Christians) และผู้ที่มิใช่เชื้อสายอะเซอร์ที่เป็นมุสลิม (Azeri Muslims) ก่อตั้งโรงเรียนขึ้นเอง อาจจะทำให้คนทั้ง 2 กลุ่มแข็งแกร่งและเพิ่มความตึงเครียดทางการเมืองให้รุนแรงมากขึ้น

ตัวอย่างของแบบจำลองประเภทที่ 4 คือประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็น “รัฐที่เข้มแข็ง” กล่าวคือ รัฐบาลมีทรัพยากร อำนาจ และภาพลักษณ์ที่น่าเลื่อมใส ดังนั้น หากรัฐบาลสิงคโปร์ประสงค์จะไม่ให้ชุมชนให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่โรงเรียนก็สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลับตัดสินใจกระตุ้นการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน เนื่องจากตระหนักดีว่าจะช่วยก่อให้เกิดความสนใจและความผูกพันกับกระบวนการทางการศึกษา (ดูตัวอย่าง 3 ในภาคผนวก) ตามประวัติศาสตร์ในช่วงก่อนหน้านี้ ประเทศสิงคโปร์เป็น “รัฐที่เปราะบาง” รัฐบาลจึงรู้สึกว่าคุณคูกคามจากองค์กรชุมชนของกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ที่จัดระบบโรงเรียนของตนขึ้นมาเอง (Gopinathan 1995 ; Wilson 1978) จากการที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้กระตุ้นองค์กรของกลุ่มชุมชนดังกล่าวอย่างจริงจังใน พ.ศ.2522-2532 และ พ.ศ.2533-2542 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้น ตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์ยังแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ต้องเลือกไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง (Dilemma) เมื่อทุนสนับสนุนของรัฐบาลมีบทบาทที่เด่นชัดมากขึ้นด้วย

สำหรับในประเทศอินเดีย รัฐบาลมีงบประมาณมากเพียงพอที่จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนของบุคลากรในโรงเรียนที่รัฐอุปถัมภ์ได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ผลที่ตามมาประการหนึ่งก็คือ เมื่อปัจจัยสนับสนุนของรัฐบาลเพิ่มขึ้น การมีส่วนร่วมและการควบคุมของชุมชนก็จะลดลง ดังเช่นที่ Siddhanti (1996, 14) กล่าวถึง Karnataka ภายใต้ระบบเก่าซึ่งให้เงินชดเชย (Subsidies) เพียงร้อยละ 50 ดังนั้น ผู้สนับสนุนโรงเรียนจึงต้องพยายามอย่างหนักที่จะเก็บรวบรวมเงินให้พอที่จะจ่ายเงินเดือนแก่บุคลากรทุกเดือน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าวได้ทำให้พวกเขาใกล้ชิดกันมากขึ้น นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังมีอิทธิพลทางศีลธรรม (Moral Control) ต่อบุคลากรในโรงเรียนอีกด้วย Siddhanti รายงานว่าระบบใหม่ทำให้ความใกล้ชิดระหว่างครูและผู้สนับสนุนของชุมชนหมดไป Rath (1996) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงสถานการณ์ใน Goa ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ยังมีโรงเรียนที่ชุมชนสนับสนุนอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม ระดับของการสนับสนุนลดลงกว่าเดิมมาก ในอดีต ชุมชน

และแหล่งทุนอื่นๆ ก็มีบทบาทสำคัญ แต่ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารเห็นว่า เป็นเรื่องยากที่จะเข้าถึงประชาชนเพื่อขอรับเงินบริจาค เนื่องจากผู้บริจาคลังเลที่จะบริจาคให้แก่การศึกษาระดับประถมศึกษาในพื้นที่ซึ่งมีโรงเรียนอื่นๆ ของรัฐให้บริการอยู่แล้ว

การมีส่วนร่วมของชุมชนในสาธารณรัฐบอตสวานาก็ดลดลงเช่นเดียวกัน เนื่องจากรัฐบาลให้เงินทุนสนับสนุนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นของชุมชนเพิ่มมากขึ้นจนในที่สุดสถาบันต่างๆ ได้กลายเป็นโรงเรียนของรัฐไปโดยปริยาย แทนที่จะเป็นโรงเรียนของชุมชน ดังเช่นที่ Moorad (1992) Ruda (1993) Swartland และ Taylor (1988; 151) ตั้งข้อสังเกตว่า สิ่งที่เคยเป็นความริเริ่มของชุมชนซึ่งรัฐบาลมีบทบาทเชิงสนับสนุน ได้กลายเป็นเพียงแผนงานของรัฐซึ่งชุมชนมีบทบาทเชิงสนับสนุนอย่างรวดเร็ว อนึ่ง เป็นเรื่องธรรมดาที่ชุมชนต่างๆ จะมีความผูกพันกับอาคารที่รัฐและธนาคารโลกสร้างขึ้นน้อยกว่าอาคารที่พวกเขา ร่วมกันสร้างขึ้นอย่างยากลำบากและใช้ระยะเวลายาวนาน จุดแข็งประการหนึ่งของระบบการศึกษาที่องค์กรท้องถิ่นควบคุมก็คือ การสร้างความหลากหลายและความยืดหยุ่น รวมทั้งความสามารถในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ความสนับสนุนของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นจะกลายเป็นการบังคับให้ชุมชนต้องดำเนินการตามกฎระเบียบและการควบคุม นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความคาดหวังว่ารัฐสามารถหรือควรจะทำอะไรบ้าง รวมทั้งเป็นการกระตุ้นความรู้สึกที่ต้องพึ่งพาผู้อื่นมากกว่าการพึ่งตนเอง เมื่อรัฐบาลได้ให้เงินชดเชยแก่โรงเรียนสำหรับเงินเดือนครูและสิ่งก่อสร้างแล้ว โรงเรียนก็จะหันมาร้องขอสิ่งอื่นๆ อีก อาทิเช่น เครื่องฉายภาพยนตร์ กระจู๊ว รถยนต์และรถเกเรดสำหรับใช้เกลี่ยหน้าดินของสนามกีฬา เป็นต้น

Swartland และ Taylor กล่าวเพิ่มเติมว่า “เมื่อรัฐบาลสามารถให้มากขึ้นหรือชุมชนคาดหวังให้รัฐบาลมีบทบาทมากขึ้น ก็ย่อมหนีไม่พ้นที่ชุมชนคาดหวังที่จะพึ่งตนเอง น้อยลง”

ตัวอย่างเหล่านี้ช่วยให้เห็นความหลากหลายของสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ความตึงเครียดใน “รัฐ

ที่อ่อนแอ (Weak States)” จะเห็นได้ชัดกว่าใน “รัฐที่แข็งแกร่ง (Strong States)” อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐบาลในรัฐที่แข็งแกร่งเอง ก็ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากอาจทำให้การ ริเริ่มและการมีส่วนร่วมของชุมชนในระบบ การศึกษาลดลง

ประเด็นเรื่องความเสมอภาค

ในรัฐทุกรัฐ ไม่ว่าจะเป็รัฐที่อ่อนแอหรือเข้มแข็ง การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนอาจก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความเสมอภาค ทั้งนี้ สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ชุมชนบางแห่งอยู่ในสถานะที่จะพึ่งตนเองได้ดีกว่าชุมชนอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ในเคนยา ตำบลที่เคยด้อยโอกาสก็ยังคงด้อยโอกาสอยู่ เนื่องจากการมีรายได้ต่ำยังผลให้ชุมชนนั้นเห็นว่าเป็นเรื่องยากที่จะพึ่งตนเอง (Mwiria 1990) ปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้ก็เกิดขึ้นกับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ เช่น บอตสวานา (Moorad 1989) แคมเบรูน (Tamukong 1995) และประเทศเนปาล (World Bank 1994 c) เป็นต้น

ในบางประเทศ อาทิเช่น ไนจีเรียและเคนยา ตัวแปรด้านภูมิภาค จะสะท้อนให้เห็นถึงตัวแปรทางวัฒนธรรมด้วย อย่างไรก็ตาม ความไม่สมดุลระหว่างภูมิภาคจะส่งผลต่อการกระจายทรัพยากรธรรมชาติน้อยกว่าสิ่งที่เป็นประเพณีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มเชื้อชาติบางกลุ่มมีประเพณีนิยมเกี่ยวกับองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งกว่ากลุ่มอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ในแทนซาเนีย Samoff (1990) ชี้ให้เห็นว่า ชุมชน Chagga ซึ่งมีประเพณีนิยมที่แข็งแกร่งในด้านการศึกษา จะมียุทธศาสตร์ที่สำเร็จการศึกษาในสัดส่วนที่สูงกว่าชุมชนอื่น ๆ ใน พ.ศ. 2525 ชาว Chagga ซึ่งมีเพียงร้อยละ 3.7 ในกลุ่มประชากรของทั้งประเทศ แต่มีนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาถึงร้อยละ 20.5 จึงเห็นได้ว่า ความท้าทายทางการเมืองอีกเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลกำลังเผชิญอยู่ก็คือ การแสดงออกถึงการแข่งขันระหว่างกลุ่มเชื้อชาติซึ่งได้รับแรงกระตุ้นจากโครงการชุมชนพึ่งตนเอง

สำหรับในบางประเทศ ประเด็นปัญหาคือความไม่เท่าเทียมกันทางเชื้อชาติ อาทิเช่น ในช่วงทศวรรษ 1980 การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนในสาธารณรัฐซิมบับเว นับได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับการจัดหาทรัพยากรและการขยายขอบเขตของการศึกษา อย่างไรก็ตาม ซิมบับเวก็ดำเนินนโยบายที่แตกต่างกันไป ดังเช่นที่ Maravanyika (1995; 12) ได้บรรยายไว้ว่า โรงเรียนในเขตพื้นที่ซึ่งเคยมีแต่คนผิวขาวจะมีข้อตกลงในด้านการบริหารกับรัฐบาล ซึ่งทำให้คณะกรรมการบริหารสามารถเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครอง เพื่อนำไปซื้ออุปกรณ์ของโรงเรียนหรือสื่อการสอน รวมทั้งใช้ในการรับบุคลากรเพิ่มเติม โดยมีเป้าหมายในการลดการควบคุมของรัฐบาลในเรื่องสัดส่วนของครูต่อนักเรียน (ผู้ปกครองผิวขาวบางกลุ่มเห็นว่าหากรัฐบาลควบคุมมากเกินไป จะทำให้การเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพ) นอกจากนี้ คณะกรรมการยังสามารถเสนอแนะวิชาเฉพาะซึ่งไม่มีในหลักสูตรของรัฐบาล เช่น วิชาดนตรีและการใช้คอมพิวเตอร์ เป็นต้น กล่าวโดยสรุปก็คือ คณะกรรมการบริหารต้องการที่จะรักษาสิทธิประโยชน์และมาตรฐานของอดีตอาณานิคมไว้นั่นเอง

Maravanyika ชี้ให้เห็นว่า การที่คณะกรรมการบริหารเรียกเก็บเงินเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ปกครองผิวดำไม่ได้เข้าโรงเรียนในเขตพื้นที่ที่เคยมีแต่คนผิวขาว นอกจากนี้ วิธีการให้เงินสนับสนุนก็ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเชื้อชาติยังคงมีอยู่ต่อไป

สังคมส่วนใหญ่ยังคงต้องทนรับผลกระทบจากความไม่เสมอภาคทางการศึกษาระหว่างชุมชนในชนบทและชุมชนเมือง นอกจากนี้นโยบายของรัฐบาลจะไม่ช่วยให้ความไม่เท่าเทียมลดลงแล้ว ยังมีแนวโน้มที่จะทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันเป็นเรื่องที่ซับซ้อนมากขึ้นด้วย อนึ่ง รัฐบาลมักจะเห็นว่าการกระตุ้นกิจกรรมในเขตชุมชนในเมืองทำได้ยากกว่าเขตชุมชนในชนบท รัฐบาลจึงมักจะจัดหาทรัพยากรให้แก่โรงเรียนในชุมชนเมืองอย่างเหลือเฟือ โดยคาดหวังให้โรงเรียนในชนบทพึ่งตนเอง (Korboe 1995; Maravanyika 1995; Word Bank 1995) สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในมาลาวีด้วยเช่นกัน และผู้ที่มิอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้พยายามจะใช้กลไกต่างๆ เพื่อรักษาความสมดุล ตัว

อย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2526 สมัย Lilongwe Urban District Council ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมครอบครัวละ 5 กัวา (Kwacha) เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในเรื่องการพึ่งตนเอง (Bray 1987)

ในขณะเดียวกัน โรงเรียนที่ดำเนินการโดยชุมชนบางประเภทมักจะตั้งอยู่ในเขตเมืองมากกว่าในเขตชนบท ตัวอย่างเช่น โรงเรียนของชาวจีนซึ่งดำเนินการอย่างอิสระในประเทศมาเลเซีย สาเหตุหลักเป็นเพราะชุมชนชาวจีนมักอยู่ในเขตชุมชนเมือง ผลกระทบจากกิจกรรมของชุมชนประเภทนี้ประการหนึ่งก็คือ การขยายความไม่สมดุลด้านอุปการณ์อำนวยความสะดวกระหว่างเขตชุมชนในชนบทและเขตชุมชนในเมือง ข้อเท็จจริงดังกล่าวกลายเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ครอบครัวของชนเชื้อชาติอื่นๆ จำนวนมากเลือกลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนของชุมชนชาวจีน (Hiebert 1995)

ความไม่เสมอภาคในด้านอื่นๆ เช่น ความไม่เสมอภาคในด้านเศรษฐกิจและสังคม เมื่อการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนขยายขอบเขตในการเข้ารับการศึกษา จึงมีผลทำให้ชุมชนบางกลุ่มได้เข้าเรียนในระบบโรงเรียนแทนที่จะถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าเรียน อย่างไรก็ตาม ชนชั้นสูงอาจใช้โรงเรียนในทางที่ผิดก็ได้ ดังเช่นที่ Bhatnagar และ Williams (1992, 4) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “บางครั้ง ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอาจถูกชนชั้นสูงนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แทนที่จะนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของผู้รับประโยชน์ เรื่องดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเนื่องจากชนชั้นสูงในท้องถิ่นมักจะมีความสัมพันธ์กับชนชั้นสูงระดับชาติ เพราะพวกเขาเข้าถึงและมีข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งยังสามารถใช้วิธีการข่มขู่และใช้กำลังกับผู้ที่ด้อยโอกาสด้วย”

ในแง่ของการศึกษา Muya และคนอื่นๆ (1995) รายงานว่า ผู้ปกครองในเคนยาจำนวนมากรู้สึกว่าคุณคณะกรรมการโรงเรียนใช้ในทางที่ผิด นอกจากนี้ ยังเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวเรียกร้องมากเกินไปและไม่มีความเห็นอกเห็นใจในการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นภาระ Opolot (1994) ก็ได้กล่าวถึงสถานการณ์ของยูกันดาในลักษณะเดียวกันนี้ ปัญหาที่เด่นชัดที่สุดก็คือเรื่องที่ยากจนที่สุดหลายๆ กลุ่ม จะต้องบริจาคทรัพยากรให้แก่โรงเรียน

ซึ่งมักมีแต่ลูกหลานชนชั้นกลางและพวกที่ร่ำรวยครอบครองอยู่ (Galabawa 1985)

ประเด็นเหล่านี้อาจจะเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีด้วย สำหรับจุดยืนของทางราชการคือ เห็นว่าการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนอาจเป็นทางเลือกใหม่ที่สามารถทดแทนการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล และอาจจะมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บทรัพยากรมากกว่าก็ได้ ตัวอย่างเช่น กิจกรรม Harambee ของสาธารณรัฐเคนยา พิสูจน์ให้เห็นว่า โครงการที่ชุมชนรับผิดชอบสามารถดึงดูดทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและทรัพยากรอื่นๆเพื่อการศึกษารูปแบบการจัดเก็บภาษีปกติของรัฐบาลไม่สามารถจะทำได้ (Mbithi and Rasmusson 1997; 16; Wilson 1992, 4) อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดเก็บภาษีของชุมชนอาจไม่ก้าวหน้าเท่ากับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลก็ได้ แม้ว่าผู้นำบางคนจะคำนึงถึงระดับรายได้ที่แตกต่างกัน เมื่อมีการกำหนดค่าธรรมเนียม (Levies) ของแต่ละบุคคลหรือแต่ละครอบครัว แต่ก็มิได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป

การวางแผนและการใช้ทรัพยากร

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ วิธีการใช้ทรัพยากรในโครงการพืงตนเอง แม้ว่าผู้ที่เชื่อมั่นในการพืงพาดลาดจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมที่สุดที่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจจะเป็นผู้ระบุว่า “สิ่งใดจะให้ประโยชน์แก่ชุมชนมากที่สุด” แต่นักวางแผนก็มิได้มีความเห็นสอดคล้องกันทุกคน เนื่องจากเห็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นดังนี้

- สถานที่ตั้งของโรงเรียนบางแห่งไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากชุมชนขาดมุมมองที่กว้างขวางและทักษะในการวางแผน
- โรงเรียนบางแห่งมีขนาดเล็กเกินไป เนื่องจากชุมชนตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปยื่นกรานที่จะแยกกันจัดตั้งโรงเรียนขึ้นภายในชุมชนของตนเอง

- โครงการบางโครงการได้เริ่มดำเนินการไปแล้วแต่ไม่เสร็จสมบูรณ์ เนื่องจากสาเหตุต่างๆ ได้แก่ การขาดความสนใจ การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญ การประเมินความต้องการด้านทรัพยากรต่ำเกินไป เป็นต้น

สำหรับโครงการที่ดำเนินการไม่เสร็จสมบูรณ์นั้น ข้อมูลที่เป็นทางการของสาธารณรัฐเคนยาแสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2514 เพียงปีเดียว โครงการฟุ้งตนเองที่ถูกทิ้งงานกลางคันมีจำนวนมากกว่าโครงการที่เสร็จสมบูรณ์ (ตารางที่ 1) ปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ในบางครั้ง โครงการของชุมชนฟุ้งตนเองก็อาจนำไปสู่การใช้ทรัพยากรในทิศทางที่ผิดและควรรนำทรัพยากรไปลงทุนในเรื่องอื่นที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า

เกี่ยวกับเรื่องนี้ Schaeffer (1994, 28) ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า อันตรายของกระบวนการมีส่วนร่วมก็คือ ชุมชนท้องถิ่นอาจถูกครอบงำด้วยความสนใจของตนเองซึ่งอยู่ในวงแคบ รวมทั้งอาจมีรากฐานจากมุมมองที่ไม่กว้างไกลและมีเป้าหมายเพียงผลประโยชน์ในระยะสั้น Schaeffer ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความสนใจของตนเองดังกล่าวอาจทำให้เกิดการละเลยนัยทางการเมืองและเศรษฐกิจในระยะยาวของชุมชนหรือสังคมที่มีขนาดใหญ่กว่า รวมทั้งอาจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหลัก ได้แก่ การอยู่ร่วมกันเป็นชาติ และการปรับเปลี่ยนสังคมให้ทันสมัย

ในบางครั้ง ผู้นำชุมชนซึ่งดูแลรับผิดชอบโรงเรียนของชุมชนฟุ้งตนเองก็ยืนยันว่าจะสร้างโรงเรียนที่อาจจะไม่ได้มีขนาดต้อันยาวไกล หรืออาจดำเนินการเรียนการสอนด้วยหลักสูตรที่แตกต่างจากหลักสูตรของนักวางแผนระดับชาติเป็นอย่างมาก

ประเด็นเรื่องคุณภาพเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวข้างต้น โรงเรียนของชุมชนฟุ้งตนเองบางแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนที่ดำเนินการเพื่อเป็นทางเลือกแทนสถานศึกษาของรัฐจะเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพสูง โรงเรียนที่อยู่ในข่ายนี้ ได้แก่ โรงเรียนส่วนใหญ่ที่ดำเนินการโดยกลุ่มศาสนา Seventh Day Adventist Church ในประเทศปาปัวนิวกินีและหมู่เกาะโซโลมอน และโรงเรียนที่ชุมชนจีนดำเนินการอย่างอิสระในประเทศมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม โดยทั่ว

ไปโรงเรียนที่ให้โอกาสครั้งที่สองแก่นักเรียนที่ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ มักจะเป็นโรงเรียนที่ด้อยคุณภาพ จึงมักจะไม่สามารถดึงดูดนักเรียนที่มีความสามารถและไม่อาจจ้างครูที่มีคุณภาพสูง รวมทั้งมักจะดำเนินการโดยมีเครื่องมืออุปกรณ์ที่น้อยมาก (Esquieu and Peano 1994; Wellings 1983; World Bank 1994c) ซึ่งทำให้เกิดคำถามขึ้นอีกว่า โรงเรียนของชุมชนเป็นเพียงเครื่องมือของการลงทุนที่ไม่เหมาะสม และควรนำทรัพยากรดังกล่าวไปลงทุนในเรื่องอื่นที่เหมาะสมกว่าหรือไม่

มาตรการจูงใจ มาตรการชี้้นำ และมาตรการควบคุมของรัฐ

ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทในการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน อาจเป็นเรื่องที่ฟังปรารถนา แต่ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือรัฐบาลจะสามารถกระตุ้น เสนอแนะและควบคุม การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนได้ อย่างไร โดยประเด็นหลักที่เป็น ประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวและที่จะกล่าวถึงต่อไป ได้แก่ มาตรการจูงใจ มาตรการชี้ นำ และมาตรการควบคุมของรัฐ

มาตรการจูงใจ

รัฐบาลสามารถกำหนดมาตรการจูงใจขึ้นเพื่อกระตุ้นการ สนับสนุน ด้านการเงินของชุมชน มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การสร้างความมั่นใจสำหรับการดำเนินงานในระยะยาว คำมั่นสัญญาของรัฐบาลที่จะเข้ามาดำเนินกิจการ ทั้งหมดแทน (Ultimate Takeover) ตลอดจนการจัดหาบุคลากรและวัสดุ อุปกรณ์ การให้เงินอุดหนุนสมทบ (Matching Grants) และมาตรการจูงใจทาง ภาษี เป็นต้น

การสร้างความมั่นใจสำหรับดำเนินการในระยะยาว

สำหรับชุมชนที่ต้องการจัดให้มีการศึกษาไม่ว่าจะเป็นด้าน ศาสนา วัฒนธรรม หรือ การเมือง ข้อกำหนดที่มีความสำคัญที่สุดก็คือความ เชื่อมั่นว่า อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลจะยอมรับ หรือ หากจะให้ดียิ่งขึ้นก็คือ รัฐบาลจะกระตุ้นความพยายามของชุมชนในการจัดการศึกษาในระยะยาว หาก บุคคลและหน่วยงานเกรงว่าโรงเรียนเหล่านั้นจะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ ต่อไป ก็คงไม่มีการลงทุนด้านทรัพยากรให้แก่โรงเรียน

ข้อเท็จจริงในอดีตมีลักษณะหลากหลาย ในยุคที่ลัทธิสังคมนิยม เรื่องอำนาจ รัฐบาลที่ปกครองด้วยระบบสังคมนิยมส่วนใหญ่เห็นว่า การ

ศึกษาเป็นทั้งความรับผิดชอบและสิทธิของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงสั่งห้ามการศึกษาของเอกชนและองค์กรอาสาสมัคร บางประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็มีข้อห้ามดังกล่าวเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ในพ.ศ. 2517 รัฐบาลซาอีร์ (Zaire) ได้ดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกับรัฐบาลปากีสถาน ในระยะเวลาต่อมา นโยบายทั้งสองข้างต้นได้เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลก็ได้ถูกสั่นคลอนอย่างหนักเสียแล้ว

รัฐบาลต่างๆ ควรจะสร้างความมั่นใจให้แก่ชุมชนว่าการลงทุนด้านการศึกษาของชุมชนจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการในระยะยาว รวมทั้งควรพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับขอบเขตของการอนุญาตให้ชุมชนควบคุมเรื่องต่างๆ อาทิเช่น การรับสมัคร หลักสูตร และองค์ประกอบต่างๆ ของกระบวนการทางการศึกษา ตลอดจนควรจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ รัฐบาลของบางประเทศอาจรู้สึกว่าการยอมให้ชุมชนกุมอำนาจในการบริหารการศึกษาก่อให้เกิดการคุกคามที่ยอมรับไม่ได้ เนื่องจากทำลายความเป็นเอกภาพทางสังคมและความสามัคคีในชาติ อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันรัฐบาลอื่น ๆ อาจยินดีที่จะเสี่ยงและยอมรับความหลากหลาย

คำมั่นสัญญาของรัฐบาลที่จะเข้ามาดำเนินการทั้งหมดแทน

ในทางตรงกันข้าม ชุมชนซึ่งมีเป้าหมายที่จะขยายการสร้างแบบจำลองที่มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐบาล ไม่ได้กังวลว่ารัฐบาลจะเข้ามาก้าวก่ายกิจกรรมของตน แต่ประสงค์จะให้รัฐบาลเข้ามา บริหารโรงเรียนที่ได้รับการสนับสนุนในระยะเวลา 2-3 ปีข้างหน้า ดังนั้น มาตรการจูงใจหลักในการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาในบางประเทศ เช่น เคนยาและ พม่าก็คือ คำมั่นสัญญาว่าในอนาคตรัฐบาลจะเข้ามาดำเนินการทั้งหมดแทน (Lillis and Ayot 1988; Biak Cin and Scandlen 1988) คำมั่นสัญญาดังกล่าวจะช่วยให้ชุมชนต่าง ๆ รู้สึกว่าแม้ภาระในระยะเริ่มต้นจะหนัก แต่ความรับผิดชอบในระยะกลางและระยะยาวจะลดลง

ระบบโรงเรียนของพม่าสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการจัดการอีกรูปแบบหนึ่ง โดยโรงเรียนที่ชุมชนสนับสนุนมักจะผนวกกับสถาบันของรัฐ และเป็นที่ยุ้จักกันในนามของโรงเรียนในเครือ (Affiliated Schools) เมื่อรัฐบาลเริ่มให้การสนับสนุนโรงเรียนในเครือ รัฐบาลก็ยังมีหวังการสนับสนุนบางส่วนจากชุมชน โดยรัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของครูและปฏิบัติต่อสถาบันดังกล่าวเช่นเดียวกับโรงเรียนของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2532 – 2533 รัฐบาลได้เข้ามารับผิดชอบต่อโรงเรียนประถมศึกษาในเครือประมาณ 1 ใน 4 จากจำนวนที่มีอยู่ในขณะนั้น 1,259 แห่ง และรับผิดชอบต่อโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในเครือ 1 ใน 4 จากจำนวนที่มีอยู่ 1,322 แห่ง และ โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในเครือ 1 ใน 3 จากจำนวนที่มีอยู่ 342 แห่ง (Gibson 1992, 2) ความเคลื่อนไหวดังกล่าวของรัฐบาลได้รับความชื่นชมมากพอสมควร เนื่องจากชุมชนที่ร่วมกันเสียสละในขั้นต้นเห็นว่รัฐบาลได้ผ่อนคลายภาระที่เคยเป็นของพวกเขา

การตัดสินใจว่าควรจะไปบริหารโรงเรียนได้นั้น ไม่ใช่เรื่องง่ายเสมอไป และในบางครั้งก็ไม่ควรจะไปบริหารโรงเรียนใดๆเลย ทั้งนี้ การตัดสินใจในเรื่องนี้มีพื้นฐานจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ (เช่น ในเขตพื้นที่เฉพาะแห่งที่มีโรงเรียนของรัฐบาลอยู่ในปัจจุบัน) และปัจจัยทางการเมือง (เช่น ผู้มีอำนาจประสงค์จะแสดงความสนับสนุนกลุ่มที่ถูกละทิ้ง) แคว้นมหาราช (Macharashtra) ของประเทศอินเดียได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจว่าโรงเรียนที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือควรได้รับสิทธิในการให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินกิจการทั้งหมดแทนหรือไม่ (ดูตัวอย่าง 4 ในภาคผนวก) หลักการดังกล่าวกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของขนาดชั้นเรียนและสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ในการตัดสินใจว่ารัฐบาลสามารถจะรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายหลักในการดำเนินงานของสถาบันนั้นๆ หรือไม่ รวมทั้งช่วยกำหนดเป้าหมายระยะต้นของชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น สมรรถนะทางการศึกษา การก่อสร้างอาคาร และการจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ ฯลฯ

บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์

รัฐบาลในบางประเทศมีความสามารถและยินดีที่จะจัดหาครู อาจารย์ให้แก่โรงเรียนในชุมชนทุกแห่ง การสนับสนุนในเรื่อง ดังกล่าวมีความสำคัญมาก เนื่องจากเงินเดือนของครูเป็นต้นทุนที่สูงที่สุดในระบบการศึกษาทุกระบบ หากรัฐบาลเห็นชอบที่จะให้การ สนับสนุนในด้านครู ก็ถือได้ว่าเป็นมาตรการหลักในการจูงใจให้ชุมชนบริจาคที่ดินและก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ในกรณีอื่นๆ รัฐบาลอาจยินยอมที่จะให้เงินชดเชยสำหรับเงินเดือนครูที่ชุมชนจ้าง (ดูตัวอย่างได้ที่ Cheng 1990, 59) นอกจากนี้ รัฐบาลยังอาจจะจัดหา ตำราและสื่อการเรียนการสอน โดยบุคลากรของรัฐบาลท้องถิ่นอาจให้ความช่วยเหลือ เมื่อโรงเรียนในชุมชนต้องการ ช่างกล ช่างไฟฟ้าและบุคลากรที่มีทักษะด้านอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ในสังคมบางแห่ง รัฐบาลกำหนดให้ชุมชนรับผิดชอบ ในเบื้องต้นก่อนที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ใน จังหวัด Baluchistan ของประเทศปากีสถาน มีโครงการชุมชนเพื่อโรงเรียน สำหรับเด็กผู้หญิงซึ่งกำหนดว่า ชุมชนจะต้องดำเนินงานในโรงเรียนนั้นเองเป็น เวลาอย่างน้อย 3 เดือน ก่อนที่รัฐบาลจะจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ให้แก่โรงเรียน หรือรับผิดชอบในการให้เงินเดือนครู (O'Grady 1995) สำหรับการขอรับ ความช่วยเหลือด้านการก่อสร้าง รัฐบาลจะเข้มงวดมากกว่าการขอรับความช่วยเหลือด้านเครื่องมืออุปกรณ์ เนื่องจากชุมชนที่รัฐบาลอาจจะสร้างอาคารให้ นั้น ต้องบริหารโรงเรียนในชุมชนของตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี สำหรับประเทศ อินเดีย (ดูตัวอย่าง 4 ในภาคผนวก) ถือได้ว่าข้อกำหนด ดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความมั่นใจว่าชุมชนจะรักษาบทบาทของตนในลักษณะความร่วมมือ ซึ่งจะตอบสนองความต้องการที่แท้จริงและยั่งยืน

สาธารณรัฐภูฏานามีโครงการที่ควรจะนำมากล่าวถึงในที่นี้คือ โครงการโรงเรียนมัธยมศึกษาซึ่งผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องตระหนักดีว่าชุมชนมี สมรรถนะในการก่อสร้างห้องน้ำ แต่มักจะไม่ทำ จึงทำให้ขาดแคลนเครื่องสุข

ภักดิ์ซึ่งมีผลต่อสุขภาพ รัฐบาลจึงตัดสินใจที่จะให้รถยนต์แก่ชุมชนที่สร้างห้องน้ำ (Latrines) ที่มีสภาพดี เนื่องจากตระหนักว่าชุมชนส่วนใหญ่ต้องการรถยนต์ แต่ไม่สามารถจัดซื้อได้เอง หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (World Bank 1991)

การให้เงินอุดหนุนสมทบ

ในบางประเทศ รัฐบาลไม่ได้บริจาคอาคาร สิ่งก่อสร้าง และเครื่องมืออุปกรณ์ให้ในทันที แต่จะกำหนดว่าชุมชนต้องร่วมให้เงิน อุดหนุนสมทบ (Matching Grants) ร่วมด้วย ประเด็นที่น่าสนใจก็คืออัตราส่วนของการให้เงิน อุดหนุนสมทบจะแตกต่างกันไปตามความมั่งคั่งของชุมชนนั้นๆ และทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ ตัวอย่างเช่น ในสาธารณรัฐบอตสวานา รัฐบาลเคยกำหนดให้ชุมชนให้เงินสนับสนุนแก่โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นของชุมชน เป็นจำนวนถึงร้อยละ 50 ของต้นทุน แต่ภายหลังได้ลดลงเป็นร้อยละ 25 และ ร้อยละ 10 ตามลำดับ (Ruda 1993,13) ประเด็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก็คือ การที่ชุมชนบริจาค แรงงาน วัสดุดิบและที่ดิน จะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การให้เงิน อุดหนุนสมทบ (Matching Grant Formula) หรือไม่

ประเทศมอริเชียสใช้หลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนสมทบเช่นเดียวกัน (ดู ตารางที่ 2) แผนงานดังกล่าวประกอบด้วยการให้ทุนตามจำนวนประชากรของโรงเรียน โดยให้เงินอุดหนุนตามจำนวนที่กำหนดไว้สำหรับโครงการเล็กๆ และให้เงินอุดหนุนสมทบโดยให้มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่าเงินอุดหนุนที่ได้จากสมาคมผู้ปกครองและครูอาจารย์ รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนพิเศษสำหรับโรงเรียนในเขตที่ด้อยโอกาสซึ่งไม่สามารถให้เงินอุดหนุนได้ตามอัตราขั้นต่ำที่กำหนดไว้คือ 7,000 รูปี นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้เงินอุดหนุนสมทบเป็นการเพิ่มเติม (ไม่ปรากฏในตารางที่ 2) สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาของเอกชนที่ประสงค์จะจัดซื้อคอมพิวเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสารและโสตทัศนูปกรณ์ ตลอดจนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

จำนวน 100,000 รูปี สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐเพื่อสนับสนุนโครงการพิเศษของสมาคมผู้ปกครองและครูอาจารย์อีกด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลมอริเชียสได้เสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบ ดังกล่าวโดยกระตุ้นให้โรงเรียนต่างๆ ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน โดยผ่านทางจดหมายข่าวและสภาผู้ปกครองและครู

นโยบายการให้เงินอุดหนุนสมทบของสาธารณรัฐประชาชนจีน อาจเปรียบเทียบกับได้กับการตกปลา กล่าวคือ งบประมาณของรัฐเป็นเหยื่อที่จะดึงดูดปลาหรือเงินอุดหนุนที่มีจำนวนมากกว่าของชุมชน Cheng (1990) ได้ชี้ให้เห็นว่า สาธารณชนมีปฏิริยาต่อกลยุทธ์ดังกล่าวทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ผู้นำชุมชนบางกลุ่มเห็นชอบกับระบบดังกล่าวโดยเห็นว่าเป็นวิธีการดึงดูดทรัพยากรของรัฐให้แก่โรงเรียนในชุมชนของตน ในขณะที่ผู้นำ อีกชุมชนรู้สึกท้อถอย เนื่องจากไม่สามารถตอบสนองข้อเสนองของรัฐได้ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งซึ่งคุ้นเคยกับการกำหนดแนวทางแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top – down Directives) จะกำหนดให้ชุมชนบริจาคในลักษณะบังคับ Cheng รายงานว่า ในสถานการณ์ดังกล่าว นโยบายนี้จะสร้างความรู้สึกโกรธแค้น ปฏิริยาโต้ตอบซึ่งแตกต่างกันทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการควบคุมปฏิริยาโต้ตอบและมีความยืดหยุ่นในการกำหนดนโยบายของรัฐ

รัฐบาลกานากะขอให้ชุมชนให้เงินอุดหนุนสมทบเช่นเดียวกัน ใน พ.ศ. 2531 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการกิจกรรมของชุมชน (Community Initiative Project) เพื่อหาเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียน ศูนย์สุขภาพ ห้องน้ำสาธารณะ และตลาด (World Bank 1993d, 14) ในช่วง 5 ปีแรก มีการให้เงินอุดหนุนกว่าพันรายการ ทั้งนี้ อาจประเมินบทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ 4 ประการ ดังนี้

1. ในช่วงเวลาที่เงินเฟ้อมาก รัฐบาลจะต้องให้เงิน อุดหนุนชุมชนในพื้นที่และปรับระดับของเงินอุดหนุนอย่างสม่ำเสมอ

2. เพื่อรักษาขวัญและกำลังใจ การชำระหนี้สำหรับโครงการใหญ่ ๆ ควรจะกระทำเป็นงวด ๆ ไม่จำเป็นต้องรอชำระหนี้ทั้งหมดหลังจากโครงการเสร็จสิ้นแล้ว

3. ในขั้นต้น ควรคาดหวังว่าชุมชนจะให้ความร่วมมือด้านแรงงานและวัสดุดิบ มากกว่าคาดหวังที่จะให้เป็นตัวเงิน

4. ควรจะกระจายอำนาจจากศูนย์กลางในด้านกระบวนการให้ความเห็นชอบและการชำระหนี้ เนื่องจากผู้มีอำนาจจากส่วนกลางไม่รู้สภาพการณ์และความต้องการของท้องถิ่นดีพอ

มาตรการจูงใจทางภาษี

รัฐบาลของประเทศต่างๆ สามารถใช้ระบบภาษีเพื่อกระตุ้นการสนับสนุนทางการเงินของชุมชน เช่น การยกเว้นภาษีให้แก่โรงเรียนต่างๆ ที่ไม่ได้แสวงหากำไร สำหรับประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ จะมีวิธีปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานคือ บุคคลและบริษัทที่บริจาคให้แก่องค์กรการกุศลที่จดทะเบียนจะไม่ถูกเรียกเก็บภาษี ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอาจไม่มีระบบการจัดเก็บภาษี และการจัดทำบัญชีที่ซับซ้อนเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ในหลายๆกรณี ควรจะมีมาตรการจูงใจบางประการในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้

กรณีของบริษัทผลิตชา Brooke Bond Kenya Limited ซึ่งให้เงินบทบาทและศักยภาพของบริษัทเชิงพาณิชย์ บริษัทนี้ถือว่า การจัดหาที่เรียนให้ลูกหลานของพนักงานบริษัทเป็นภารกิจหลักอันดับแรก และภายในกลาง พ.ศ.2522-2532 ก็ได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นถึง 17 แห่ง (Littis and Ayot 1988,121) ใน พ.ศ. 2527 บริษัทได้ริเริ่มโครงการมูลค่า 3.5 ล้านดอลลาร์-เคนยา เพื่อสร้างโรงเรียนขนาด 34 ห้องเรียนในใจกลางย่านโรงงานผลิตชาของตน

สมาคมพัฒนาชาวอินเดียนสิงคโปร์ (Singapore Indian Development Association) มีการดำเนินกิจกรรมที่แตกต่างกันไป ใน พ.ศ. 2535 สมาคมฯ ได้จัดงานสลากการกุศล (Raffle) เพื่อหารายได้จำนวน 2.5 ล้าน

เหรียญสิงคโปร์ โดยมีธนาคาร ซุปเปอร์มาร์เก็ตและบริษัทอื่นๆ ร่วมให้การสนับสนุนเป็นรางวัลทั้งในรูปแบบเงินสดและสิ่งของ โดยรัฐบาลจะยกเว้นภาษีสำหรับการบริจาคในรูปเงินสด (Straits Times, 9 August 1992) เงินที่ได้จะนำไปรวมเป็นกองทุนเงินคงต้นทั่วไป (General Endowment Funds) นอกจากนี้ ในประเทศฟิลิปปินส์ก็มีการทดลองใช้กลยุทธ์อีกรูปแบบหนึ่ง คือ การกระตุ้นให้บริษัทกลายเป็นหุ้นส่วนของโรงเรียน (ดูตัวอย่าง 5 ในภาคผนวก)

รัฐบาลของประเทศต่างๆ สามารถสนับสนุนกิจกรรมประเภทนี้ได้ โดยการประกาศเผยแพร่การบริจาคของบริษัทต่างๆ ให้สาธารณชนทราบและโดยการเพิ่มมาตรการจูงใจเป็นพิเศษด้วยการลดหย่อนภาษี

มาตรการชี้แนะ

รัฐบาลต้องจัดหาข้อมูลและมาตรการชี้แนะให้แก่โรงเรียนในชุมชนเกี่ยวกับศาสตร์หรือวิธีการในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน การบัญชี และงบประมาณ และเทคนิคด้านการจัดองค์กรและการบริหาร ฯลฯ

ข้อมูลทางเทคนิคและอาชีพ

แม้ว่าผู้นำชุมชนอาจจะสามารถระบุถึงความต้องการด้านการศึกษาและกลยุทธ์ในการหมุนเวียนทรัพยากร แต่ก็ยังเป็นเรื่องยากที่คณะกรรมการโรงเรียนจะมีทักษะที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและการบริหารโรงเรียน จึงเป็นเรื่องที่รัฐควรให้คำแนะนำในด้านต่างๆ เช่น การออกแบบทางสถาปัตยกรรมและการวางแผนสำหรับโรงเรียน ข้อกำหนดทางกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อโรงเรียนของชุมชน ทั้งนี้ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำ อาจทำได้ทั้งในรูปแบบของเอกสารและโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา ผู้ตรวจการ นักสำรวจ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องชาอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ

คณะกรรมการโรงเรียนอาจต้องการคำแนะนำเกี่ยวกับหลักสูตร และวิธีการเรียนการสอน รวมทั้งมาตรฐานทางวิชาการซึ่งอาจรวมถึงเป้าหมายในการเรียนรู้สำหรับนักเรียนทุกระดับชั้น ตลอดจนกลยุทธ์ในการตอบสนองความต้องการของเด็กที่มีปัญหาในการเรียนรู้ กลไกในการคัดเลือกครูอาจารย์ที่เหมาะสม และกระบวนการควบคุมและบริหารการเรียนการสอน Cumming และคณะ (1995, 5 – 13) ซึ่งได้ทำการวิจัยในยูกันดา ซึ่งให้เห็นว่า คณะกรรมการต่างๆ อาจมีความรู้ความสามารถด้านอื่นๆ เช่น การเลือกกระหว่างการเช่าหรือการซื้อยานพาหนะ แต่การสร้างสรรค์และพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพทางการศึกษาที่ดีขึ้นจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของมืออาชีพเท่านั้น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงวิทยาศาสตร์ควรจะเข้ามาเป็นผู้จัดหาบริการและบุคลากรระดับมืออาชีพให้แก่คณะกรรมการ

Cumming และคณะ กล่าวว่า “ผู้ที่ชำระค่าใช้จ่ายควรจะได้รับ ความเชื่อมั่นว่า สิ่งที่ชำระเงินไปคือสิ่งที่ต้องการซื้อ” เรื่อง ดังกล่าวเป็นสิ่งที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับผู้ปกครองที่มีระดับการศึกษาต่ำและไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง ด้วยเหตุนี้ ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังชุมชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริงรัฐจึงมีบทบาทที่สำคัญประการหนึ่งคือ ให้ความช่วยเหลือและ สนับสนุนทางวิชาการแก่ชุมชนให้เหมาะสมตามความต้องการ

การบัญชีและงบประมาณ

โครงการของชุมชนหลายโครงการไม่มีการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่ายที่มีรายละเอียดมากเพียงพอ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ทั้งนี้ มีเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำบัญชีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เพื่อป้องกันการฉ้อฉล โรงเรียนหลายแห่งมีปัญหาค่าที่สืบเนื่อง จากข้อกล่าวหาว่ามีบุคคลยกยอกเงินของโรงเรียน ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีทั้งที่

สมเหตุสมผลและไม่สมเหตุสมผล อย่างไรก็ตาม การขาดข้อมูลที่เพียงพอทางบัญชีทำให้ไม่สามารถที่จะพิสูจน์ข้อกล่าวหาดังกล่าวได้

2. เพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องสามารถคาดคะเนค่าใช้จ่ายในอนาคตได้

3. เพื่อบันทึกว่ามีการบริจาคมามากเพียงใดและโดยใคร รวมทั้งเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการรับรู้เกี่ยวกับการบริจาคมอย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการระบุผู้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ด้วย

4. เพื่อช่วยสร้างความมั่นใจว่ารัฐบาลและผู้บริจาคจะให้ทุนอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการสนับสนุนน่าจะยังคงอยู่ หากรัฐบาลและผู้บริจาคได้รับทราบข้อมูลทางบัญชีที่ชัดเจนอย่างสม่ำเสมอ

5. เพื่อให้ได้เงินกู้ยืมขึ้น หากโรงเรียนสามารถแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนมีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ เป็นอย่างดี การจัดทำข้อมูลทางบัญชีไม่จำเป็นต้องมีความซับซ้อนแต่ควรเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าได้รับเงินจากแต่ละแหล่งเท่าใด และมีรายจ่ายเพื่อวัตถุประสงค์แต่ละรายการจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ ชุมชนที่มีการจัดองค์กรที่ดีจะจัดทำบันทึกรายละเอียดของการบริจาคแรงงานและวัสดุได้ด้วย

ในบางประเทศ รัฐบาลสามารถจัดให้ผู้ตรวจสอบบัญชี (Auditors) ของทางราชการจัดทำบัญชีของโรงเรียนต่างๆ ได้ ตัวอย่างเช่น ในบอตสวานา รัฐบาลจะตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทุกๆ ปี เช่นเดียวกับในบางภาคของประเทศอินโดนีเซียก็มีระบบการตรวจสอบในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม ในหลายๆ ประเทศ การจัดระบบตรวจสอบดังกล่าวเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลย และมีเพียง 2 – 3 ประเทศเท่านั้นที่มีทรัพยากรมากเพียงพอที่จะรับภาระดังกล่าว ปัญหาหลักประการหนึ่งก็คือ โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลและยากต่อการเข้าถึง ในกรณีดังกล่าว อาจแนะนำให้ชุมชนต่างๆ จัดระบบการจัดทำและการตรวจสอบบัญชีของตนเอง ตัวอย่างเช่น อาจจะให้เลขานุการด้านการศึกษาของโบสถ์ (Church Education Secretaries) หรือ Parish Priests ทำหน้าที่ใน

การตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีของโรงเรียนที่ดำเนินการโดยโบสถ์ต่างๆ อีกวิธีหนึ่งก็คือ ให้โรงเรียนในละแวกใกล้เคียงทำความตกลงกันในลักษณะที่คล้ายคลึงกับเมื่อมีการออกข้อสอบร่วมกัน ซึ่งการร่วมมือกันเป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดยไม่ยุ่งยาก หากทุกโรงเรียนมีเป้าหมายแนวทางหลักร่วมกันคือ การจัดตั้งระบบที่มีบุคคลภายนอกอย่างน้อยหนึ่งคนทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของโรงเรียน

การจัดองค์กรและการบริหารขั้นพื้นฐาน

ผู้นำชุมชนอาจต้องการคำแนะนำในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น ข้อมูลพื้นฐานของการจัดองค์กรและการบริหาร ซึ่งรวมถึงกลยุทธ์ในการจัดการประชุม การสร้างฉันทามติ การทำงานให้ทันตามกำหนดการ และการจัดการปัญหาข้อขัดแย้ง Narayan (1995,16) ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องข้างต้นไว้ว่า “ความล้มเหลวของกลุ่มต่าง ๆ เกิดจากการที่ชุมชนคาดหวังในตัวพวกเขามากเกินไป ในระยะเวลาที่สั้นเกินไป โดยไม่ได้รับการสนับสนุนในการฝึกอบรมด้านทักษะการจัดการหรือทักษะเฉพาะทางที่เกี่ยวข้อง การทำให้กลุ่มท้องถิ่นต่างๆ กลายเป็นองค์กรที่มีความสามารถในการบริหารตนเองได้ เป็นเรื่องที่อาจต้องใช้เวลาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากการลงทุนด้านการเสริมสร้างสมรรถนะ ในบางประเทศรัฐบาลพยายามหาวิธีเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการดำเนินงานของชุมชนด้วยการจัดสัมมนาเชิง ปฏิบัติการสำหรับผู้นำชุมชน (ดูตัวอย่าง 6 ในภาคผนวก) การสัมมนาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องใช้เงินมากและส่วนใหญ่ในประเทศต่างๆ มักจะพบว่า ชุมชนยินดีที่จะบริจาคเงินให้กับการจัดสัมมนา

มาตรการควบคุม

รัฐบาลของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะเห็นว่า โรงเรียนของชุมชนจำเป็นต้องมีกฎระเบียบบางประการดังนี้

การจดทะเบียนโรงเรียนและผู้จัดการ

รัฐบาลของหลายประเทศต้องการให้โรงเรียนทุกแห่ง รวมทั้งโรงเรียนที่บริหารการเงินโดยอิสระ ต้องทำการจดทะเบียนให้ถูกต้องอย่างเป็นทางการ โดยมีเหตุผล 2 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อประเมินขอบข่ายความทั่วถึงของการจัดการศึกษาในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ต่างๆ และ (2) เพื่อบังคับใช้กฎระเบียบ

การจดทะเบียนโรงเรียนในระบบต่างๆจะมีการดำเนินงานหลายขั้นตอน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนต่างๆ ในรัฐ Imo ของไนจีเรีย จะต้องยื่นใบสมัครล่วงหน้าก่อน 12 เดือน จึงจะสามารถเปิดโรงเรียนได้ โดยเริ่มต้นจากการยื่นใบสมัครต่อผู้ตรวจการการศึกษาประจำพื้นที่ซึ่งจะทำหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นก่อนที่จะส่งไปให้กระทรวงศึกษาธิการของรัฐ เมื่อกระทรวงฯ ได้รับแบบฟอร์มใบสมัคร ก็จะตรวจสอบว่าคำขอเปิดดำเนินการของโรงเรียนสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ สถานที่ตั้งของโรงเรียนมีความเหมาะสมเพียงใด และรัฐบาลจะสามารถให้ทุนแก่โรงเรียนตามคำขอได้หรือไม่ กระทรวงศึกษาธิการของรัฐอาจจะขอหลักฐานว่าชุมชนมีที่ดินและเงินทุนในการดำเนินการเพียงพอหรือไม่ หากเป็นที่พอใจ กระทรวงฯ ก็จะจัดทำข้อตกลงกับชุมชนตามกฎหมายที่ตั้งไว้และให้ทุนสำหรับการก่อสร้าง เมื่ออาคาร/สิ่งก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจแล้ว จึงจะมีการจดทะเบียนโรงเรียนและจัดหาครูผู้สอน ขั้นตอนและเงื่อนไขดังกล่าวเป็นสิ่งที่ชุมชนจะต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวดจึงจะสามารถจดทะเบียนโรงเรียนได้ ทั้งนี้ ระบบของประเทศอื่น ๆ อาจจะไม่เคร่งครัดมากนัก อย่างไรก็ตาม ในหลายๆ ประเทศ การปฏิเสธการยื่นขอจดทะเบียนโรงเรียนเป็นการลงโทษที่สำคัญวิธีหนึ่ง

ในบางประเทศ รัฐบาลจะกำหนดว่า ชุมชนจะต้องจดทะเบียนบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร/จัดการของโรงเรียนด้วย เพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง :

- สามารถทราบประวัติของบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร/จัดการโรงเรียน ซึ่งจะต้องจัดทำบันทึกไว้อย่างละเอียด

- สามารถประกันได้ว่าบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร/จัดการโรงเรียนเป็นบุคคลหรือองค์กรที่เหมาะสม
- มีหลักฐานว่า ชุมชนมีการจัดองค์กรที่ดี
- มีวิธีการที่จะกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร/จัดการโรงเรียนแสดงถึงความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตนภายใต้ระบบดังกล่าว

ข้อกำหนด คุณสมบัติและเงินเดือนของคุณ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า บางประเทศกำหนดให้รัฐเป็นผู้ว่าจ้างครูทั้งหมด ทั้งโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนของชุมชน โดยให้เหตุผลว่าการที่รัฐจ้างครูทั้งหมดเอง แม้จะต้องใช้งบประมาณมาก แต่ก็ช่วยให้รัฐบาลสามารถควบคุมข้อกำหนด คุณสมบัติและเงินเดือนของคุณได้ หากรัฐบาลไม่ควบคุม ชุมชนอาจว่าจ้างบุคลากรที่มีคุณสมบัติต่ำกว่าที่กำหนดมาเป็นครู

คุณสมบัติของบุคลากรในโรงเรียนอาจไม่ใช่ปัญหาหลักของระบบการศึกษาที่มีชื่อเสียงในด้านคุณภาพ ดังตัวอย่างของโรงเรียนที่บริหารโดยโบสถ์ Seventh Day Adventists ในหมู่เกาะโซโลมอนหรือชุมชนชาวจีนในประเทศมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม สำหรับโรงเรียนที่บริหารโดยกลุ่มพึ่งตนเอง (Self-help) ในหมู่บ้านเล็กๆ นั้น คุณสมบัติของบุคลากรในโรงเรียนอาจเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากชุมชนต่าง ๆ มักจะแสวงหาบุคลากรที่สามารถว่าจ้างได้ด้วยเงินเดือนไม่สูงนัก ซึ่งโดยปกติก็คือ พวกที่มีคุณสมบัติต่ำ นอกจากนี้ ชุมชนต่างๆ มักจะว่าจ้างสมาชิกในชุมชนของตนเองอีกด้วย ซึ่งอาจจะไม่เป็นปัญหาเลยสำหรับชุมชนที่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติสูงๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้การคัดเลือกครูเป็นไปในกรอบที่คับแคบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับชุมชนในชนบท เพราะแม้ว่าผู้นำชุมชนอาจจะสามารถในการคัดเลือก แต่ก็ไม่มีตัวเลือกมากนัก เพราะผู้สมัครมักจะจำกัดวงอยู่ในชุมชนในละแวกใกล้เคียงกันเท่านั้น ในกรณีนี้ รัฐบาลอาจต้องตัดสินใจ

ยอมรับข้อจำกัดดังกล่าวและวางเป้าหมายใหม่เกี่ยวกับทักษะของครูที่ชุมชนคัดเลือกเอง และพยายามที่จะยกระดับทักษะต่างๆ ของครูอาจารย์ โดยให้มีการฝึกอบรมตามโครงการของรัฐบาล

ในประเทศที่รัฐไม่สามารถรับผิดชอบในการว่าจ้างและจ่ายเงินเดือนให้ครูทั้งหมด อย่างน้อยที่สุด ก็จะต้องมีการออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของครูอาจารย์ ตัวอย่างเช่น ระหว่างพ.ศ.2513-2522 - พ.ศ.2523-2532 มีความคาดหวังว่า ครูอาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษาของกลุ่ม Harambee (กลุ่มกิจกรรมของชุมชนในสาธารณรัฐเคนยา) จะต้องมีความรู้ระดับประถมศึกษา- นีบัณฑิตการศึกษามากกว่าในทางปฏิบัติ อาจไม่ได้เป็นไปตามกฎระเบียบดังกล่าวเสมอไปก็ตาม

อนึ่ง รัฐบาลของประเทศต่างๆ อาจกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำของครูผู้สอน ดังเช่นในบางมณฑลของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Cheng 1990) เพื่อให้มีผลต่อการยกระดับคุณสมบัติของครูในทางอ้อม

การลงทะเบียนเข้าเรียนของชนกลุ่มน้อย

อันตรายประการหนึ่งของการปล่อยให้ผู้นำชุมชนทำหน้าที่ตัดสินใจเองเป็นส่วนใหญ่ก็คือ อาจก่อให้เกิดระบบโรงเรียนที่กีดกันชนกลุ่มน้อย ดังเช่นที่ Narayan (1995, 5) ชี้ให้เห็นว่า “จากประสบการณ์ ชนกลุ่มน้อย เช่น กลุ่มคนที่ยากจน ผู้หญิง หรือ ชนกลุ่มน้อยด้านวัฒนธรรมจะไม่ได้เข้าร่วมในโครงการพัฒนาของชุมชนโดยอัตโนมัติ หากทั้งในระดับชุมชนและหน่วยงานไม่ได้ถือว่าชนกลุ่มน้อยเป็นเป้าหมายสำคัญตั้งแต่เริ่มต้น”

ในรัฐ Anambra ของไนจีเรีย ข้าราชการได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการจัดสรรนักเรียน เพื่อให้โรงเรียนของชุมชนจัดเตรียมที่เรียนให้เพียงพอสำหรับเด็กผู้หญิง Okoye (1986) ได้อธิบายว่า ระหว่างพ.ศ.2513-2522 และ พ.ศ.2522-2532 รัฐบาลมักจะชะลอการตัดสินใจเกี่ยวกับเพศของนักเรียนที่จะรับเข้าศึกษาในโรงเรียนที่ชุมชนสร้างขึ้น จนกว่าอาคาร/สิ่งก่อสร้างจะผ่าน

การตรวจสอบขั้นสุดท้ายและรู้ว่าจะมีที่เรียนมากน้อยเพียงใด Okoye (271) กล่าวเพิ่มเติมว่า “ใน 2 – 3 กรณี ผู้นำชุมชนปฏิเสธการจัดสรรและคำแนะนำของข้าราชการในกระทรวง และเลี้ยงไปหาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับสูงกว่าเพื่อเปลี่ยนแปลงโรงเรียนสตรีให้เป็นโรงเรียนชายล้วน แล้วต้องประสบความสำเร็จในภายหลังเมื่อต้องอธิบายให้คนในท้องถิ่นเข้าใจว่า เหตุใดโรงเรียนที่สร้างขึ้นใหม่ด้วยความยากลำบากจึงยังว่างเปล่า ทั้งที่โรงเรียนในย่านใกล้เคียงมีนักเรียนเข้าเรียนจนเต็ม ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงจนเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับให้ใช้นโยบายรับเด็กหญิงเข้าเรียน จนสามารถเพิ่มยอดรวมของการเข้าเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาจากร้อยละ 37 ในช่วง พ.ศ. 2518 – 2519 เป็นร้อยละ 57 ใน พ.ศ. 2525 – 2526 และทำให้การเข้าเรียนของเด็กหญิงของรัฐนี้มีอัตราสูงที่สุดในประเทศ

รัฐบาลในประเทศต่างๆ อาจประสงค์ที่จะให้โรงเรียนของชุมชนเปิดรับนักเรียนที่ไม่ใช่สมาชิกของชุมชน แต่อันตรายประการหนึ่งของการอนุญาตให้องค์กรศาสนาก่อตั้งโรงเรียนขึ้นในตำบลใดตำบลหนึ่งก็คือ อาจทำให้โรงเรียนอีกแห่งหนึ่งที่ตั้งขึ้นสำหรับเด็กอื่นๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ โรงเรียนที่องค์กรของกลุ่มเฉพาะทางเชื้อชาติหรือวัฒนธรรมให้การสนับสนุนก็อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้

หลักสูตร

โครงการบางโครงการพยายามที่จะกระตุ้นกิจกรรมของชุมชนโดยการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรอย่างขนานใหญ่ ตัวอย่างเช่น ในสาธารณรัฐมาลี หน่วยงานความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา (USAID) และองค์กรคุ้มครองเด็กของสหรัฐฯ (Save the Children USA) ได้ให้การสนับสนุนโครงการศึกษาขั้นประถมศึกษาที่มีชุมชนเป็นพื้นฐาน (De Stefano 1996) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาทางเลือกอื่นนอกเหนือจากระบบการศึกษาที่เป็นกระแสหลัก โดยพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถาบันการเรียนการสอนแห่งชาติ (National

Pedagogical Institute) ของรัฐบาลและใช้ภาษา Bambara เป็นสื่อในการเรียนการสอนในช่วง 3 ปีแรก ส่วนภาษาฝรั่งเศสให้เป็นวิชาเลือกเฉพาะนักเรียนชั้นปี 3 เท่านั้น ขณะนี้ ยังไม่มีการประเมินผลโครงการดังกล่าวอย่างเต็มที่ แต่ก็ถือได้ว่าโครงการนี้เป็นตัวอย่างของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักสูตรอย่างอิสระเพื่อกระตุ้นความสนใจของชุมชน

ในกรณีอื่นๆ ซึ่งชุมชนเองมีการเรียกร้องอย่างเข้มแข็ง รัฐบาลอาจกำหนดให้โรงเรียนของชุมชนใช้หลักสูตรประจำชาติในเรื่องที่เป็นความสนใจหลักของรัฐบาลนั้นๆ ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในกรณีของโรงเรียนที่ใช้หลักสูตรแบบทางเลือก (Alternative Curriculum Schools) ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มศาสนา วัฒนธรรมและเชื้อชาติต่างๆ ทั้งนี้ รัฐบาลของประเทศต่างๆ อาจกำหนดให้ใช้ภาษาประจำชาติและให้รวมวิชาพลเมืองศึกษา (Civic Education) ไว้ด้วยก็ได้

นอกจากนั้น ก็มีกรณีที่ชุมชนต้องการโรงเรียนที่เป็นกระแสหลักเป็นอย่างมาก ดังตัวอย่างของไนจีเรีย (ดูตัวอย่าง 7 ในภาคผนวก) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสามารถควบคุมการเข้าถึงข้อสอบของสาธารณชนอันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าชุมชนต่างๆ จะสร้างโรงเรียนที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากเพียงพอและคัดเลือกครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ในกรณีนี้ การควบคุมของรัฐจะเน้นที่การสนับสนุนหลักสูตรมากกว่าเนื้อหาของหลักสูตร

การออกแบบอาคาร/สิ่งก่อสร้าง

ในบางประเทศ ชุมชนจะได้รับอนุญาตให้ออกแบบอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนเอง โดยใช้รูปแบบของท้องถิ่นหรือต่างประเทศก็ได้ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการให้โรงเรียนใช้รูปแบบอาคาร/สิ่งก่อสร้างของท้องถิ่นจะมีเหตุผลดังนี้

- อาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนควรบ่งบอกลักษณะของท้องถิ่น เนื่องจากการสนับสนุนและเคารพวัฒนธรรมของท้องถิ่นซึ่งรวมถึงรูปแบบ

อาคาร/สิ่งก่อสร้างของท้องถิ่นด้วยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และการศึกษามีสถานะและบทบาทที่สำคัญในเรื่องนี้

- ในเขตพื้นที่ที่ห่างไกล การสร้างโรงเรียนจะต้องใช้วัสดุที่หาได้ในท้องถิ่นเท่านั้น เพราะอาจเป็นไปได้ที่จะนำเอาวัสดุก่อสร้าง เช่น กระเบื้อง มุงหลังคา หน้าต่าง เหล็กและปูนไปยังเขตพื้นที่ที่ห่างไกล

- การซ่อมบำรุงอาคาร/สิ่งก่อสร้างที่สร้างจากวัสดุท้องถิ่นที่ชาวชนบทคุ้นเคย ย่อมทำได้ง่ายกว่าการซ่อมบำรุงอาคาร/สิ่งก่อสร้างที่สร้างจากวัสดุนำเข้า

- การรื้อถอนอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของรัฐบาลจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องจากจะเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจ (Spirit) ซึ่งรัฐบาลต้องการจะสร้างขึ้น

- อาคารที่ทำการหลายแห่งของรัฐบาลเองก็ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ดังนั้น การกำหนดให้ชุมชนพึ่งตนเอง (Self-help Communities) ก่อสร้างอาคารโรงเรียนที่มีมาตรฐานสูงกว่าอาคารที่ทำการของรัฐบาล จึงถือได้ว่าขาดความจริงใจและไม่เป็นธรรม

ในขณะเดียวกัน ฝ่ายที่สนับสนุนข้อกำหนดของรัฐบาลในเรื่องรูปแบบ มาตรฐาน และ คุณภาพขั้นต่ำในการก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนก็มีข้อโต้แย้งดังนี้

- อาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนที่สวยงาม ถือเป็นความภาคภูมิใจและสามารถยกระดับเกียรติภูมิของการศึกษาได้

- ควรก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนที่มีหลังคาแข็งแรงพอที่จะต้านทานฝนที่ตกหนักได้

- ควรปกป้อง/บำรุงรักษาเฟอร์นิเจอร์ หนังสือและวัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีราคาแพงให้ปลอดภัยจาก ฝน ปลวกและขโมย

- ชาวชนบทอาจจะไม่ทราบว่า จะติดตั้งกระดานดำในห้องเรียนอย่างไรจึงจะหลีกเลี่ยงแสงสะท้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาคาร/สิ่งก่อสร้างที่มีทรงกลม

- บ้านในชนบท รวมทั้งบ้านของหัวหน้าเผ่าและผู้นำ มักจะมีแสงสว่างไม่เพียงพอ ไม่สะดวกต่อการอ่าน การเขียน และไม่เป็นผลดีต่อสายตา

- แม้ราคาในการก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนให้แข็งแรงจะสูงกว่า แต่ก็มีความเหมาะสมกว่าการก่อสร้างอาคารโรงเรียนที่มีราคาถูกแต่มีอายุการใช้งานสั้นและเสียค่าซ่อมบำรุง มากกว่า

เนื่องจากข้อโต้แย้งของทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็มีเหตุผล จึงไม่น่าแปลกใจที่รูปแบบอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียนแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศแต่ละแห่ง บางแห่งเห็นควรให้ใช้รูปแบบมาตรฐาน บางแห่งก็เห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีควรจะผ่อนผันกันได้ สาธารณรัฐประชาชนลาวเป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้นโยบายแบบประนีประนอม กล่าวคือ ให้ชุมชนซึ่งโดยปกติไม่มีเงินพอซื้อหลังคาสังกะสีร่วมกันก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียน โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานภายนอกให้ความช่วยเหลือในการมุงหลังคาสังกะสี ซึ่งมีประสิทธิภาพดีกว่าหลังคาที่ทำจากหญ้าหรือปาล์ม

ขนาดต่ำสุดของโรงเรียน (Minimum School Size)

รัฐบาลของบางประเทศมีวิธีสร้างความมั่นใจว่าโรงเรียนต่างๆ จะสามารถเปิดดำเนินการได้และมีต้นทุนต่อหน่วย (Unit Costs) ที่สมเหตุสมผล โดยยืนยันว่า จะต้องมีการกำหนดขั้นต่ำเกี่ยวกับจำนวนผู้สมัครและขนาดของโรงเรียน ก่อนที่จะจดทะเบียนโรงเรียนอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ หน่วยงานท้องถิ่นจะตั้งข้อกำหนดที่ชัดเจนใน 2 เรื่องขึ้นเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ขนาดที่เหมาะสมของโรงเรียนมัธยมศึกษาจะมีจำนวนนักเรียนขั้นต่ำสูงกว่าโรงเรียนประถมศึกษา ทั้งนี้ Cumming และคณะ (1995) เสนอแนะว่าในกรณีของยูกันดานั้นไม่ควรจะมีการอนุมัติให้เปิดโรงเรียนมัธยมศึกษาขึ้นใหม่ หากชุมชนไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนด ซึ่งมีดังต่อไปนี้

- โรงเรียนที่เปิดใหม่ จะต้องรับประกันได้ว่า จะมีนักเรียนมาลงทะเบียนเข้าเรียนจำนวนไม่ต่ำกว่า 160 คน จากละแวกที่อยู่ห่างจากที่ตั้งโรงเรียนไม่เกิน 8 กิโลเมตร
 - สำหรับชั้นเรียนระดับประกาศนียบัตรชั้นสูงของโรงเรียนมัธยมศึกษาจะต้องมีนักเรียนลงทะเบียนเข้าเรียนในด้านศิลปะและวิทยาศาสตร์จำนวนไม่ต่ำกว่า 120 คน หรือนักเรียนด้านศิลปะอย่างเดียว จำนวนไม่ต่ำกว่า 100 คน
 - ห้องเรียนควรมีเนื้อที่อย่างน้อย 15 ตารางฟุตต่อนักเรียน 1 คน ส่วนห้องปฏิบัติการควรมีเนื้อที่อย่างน้อย 20 ตารางฟุตต่อนักเรียน 1 คน
- ข้อกำหนดเรื่องขนาดของโรงเรียนอาจทำให้ชุมชนไม่อยากตั้งโรงเรียนแยกจากกัน ซึ่งถ้าไม่มีข้อกำหนดดังกล่าว จะทำให้หมู่บ้านบางแห่งมีโรงเรียนตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป อย่างไรก็ตามข้อกำหนดอาจทำให้เด็กบางคนไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอเพราะว่าอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีประชากรน้อยหรืออยู่ในชุมชนที่ไม่กระตือรือร้นในเรื่องการศึกษา

อัตราค่าธรรมเนียมสูงสุด

สำหรับรัฐบาลของประเทศที่มีความกังวลเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคทางสังคม อาจจะมีการตั้งระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราสูงสุดของค่าธรรมเนียมที่โรงเรียนสามารถเรียกเก็บจากผู้ปกครองและสมาชิกอื่นๆ ของชุมชน ตัวอย่างเช่น ในกานา รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขว่า ชุมชนที่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในโครงการพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษานั้น จะต้องไม่เก็บค่าธรรมเนียมที่สมาคมผู้ปกครองและครูเรียกเก็บโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อน ทั้งนี้ รัฐบาลกานาได้กล่าวเน้นประเด็นดังกล่าวในการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้นำชุมชนด้วย (World Bank 1993d) อนึ่ง หลายๆ ประเทศได้กำหนดอัตราสูงสุดของค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่โรงเรียนจะเรียกเก็บเช่นเดียวกัน อาทิเช่น แคมเอรูน พม่า และ แทนซาเนีย (Evans and Rorris 1994; Galabawa 1994; Tembon 1994)

ปัญหาในทางปฏิบัติก็คือ ระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าวมักจะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ประกาศต่างๆ อาจตอบสนองวัตถุประสงค์ทางการเมืองและช่วยผ่อนคลายข้อสงสัยต่างๆ ของผู้สังเกตการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งไม่ได้พิจารณาวิเคราะห์สถานการณ์อย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตามหากอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดที่กำหนดไว้ในขั้นต้นไม่เหมาะสมและไม่มีการปรับตามอัตราเงินเฟ้อ ผู้จัดการโรงเรียนก็มักจะเพิกเฉยต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้โรงเรียนสามารถดำเนินการต่อไปได้ Evans and Rorris (1994) ได้สำรวจตรวจสอบรูปแบบต่างๆ ที่ใช้ในเทศพม่าในระหว่าง พ.ศ. 2536 - 2537 และพบว่ากฎเกณฑ์เรื่องอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดที่กำหนดให้สมาคมผู้ปกครองและครูเรียกเก็บได้ในขณะนั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษก่อน ดังนั้น แม้ว่าอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดที่กำหนดไว้คือ 10 Kyats ต่อเด็ก 1 คน แต่ในทางปฏิบัติ จากการสำรวจโรงเรียน 3 แห่ง พบว่า โรงเรียนแห่งหนึ่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียม 15 Kyats ส่วน อีกสองแห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียม 20 Kyats และหากรัฐบาลเข้มงวดในเรื่องนี้ สิ่งที่โรงเรียนจะทำ ก็คงมีเพียงการเปลี่ยนชื่อเรียกค่าธรรมเนียมเป็น “การบริจาคสมทบทุนให้แก่โรงเรียน” ดังเช่นที่ Galabawa (1994) ได้รายงานไว้ว่า โรงเรียนในแทนซาเนียก็มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม แต่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบด้วยการเรียกชื่อเสียใหม่เป็น “พันธะสัญญา (Commitments)”

ความท้าทายและความเสี่ยง

ความท้าทายและความเสี่ยงบางเรื่องเป็นสิ่งที่ทราบกันดีอยู่แล้ว แต่อีกๆ เรื่อง ควรจะได้มีการสำรวจและตรวจสอบกันอย่างละเอียดต่อไป วิธีการที่น่าจะสมเหตุสมผลและมีประสิทธิภาพ ได้แก่ มาตรการจูงใจ มาตรการชี้แนะ และมาตรการควบคุม อย่างไรก็ตาม การนำวิธีการเหล่านี้มาใช้ในทางปฏิบัติ อาจจะต้องพบกับปัญหาความยากลำบากนานาประการดังจะได้อธิบายต่อไป

มิติทางการเมืองและการกระจายอำนาจ

ในระบบการบังคับบัญชาของรัฐบาล ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมและการสร้างความน่าเชื่อถือนับเป็นความท้าทายประการหนึ่ง ทั้งนี้ ชุมชนสามารถทำการตัดสินใจได้ในระดับท้องถิ่นในเรื่องรายละเอียดของ มาตรการจูงใจ มาตรการชี้แนะ และมาตรการควบคุม เนื่องจากชุมชนแต่ละแห่งจะทราบและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์พิเศษเฉพาะกรณีของตน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางของประเทศต่างๆ อาจจะมีสิ่งที่จะให้อำนาจในการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความไม่แน่ใจว่า เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทุกคนจะมีความสามารถเพียงพอที่จะตัดสินใจอย่างเหมาะสมภายใต้วิสัยทัศน์โดยรวมของรัฐบาลกลางหรือไม่ และอีกส่วนหนึ่ง อาจเป็นเพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ หากชุมชนบางแห่งเห็นว่า เจ้าหน้าที่บริหารของท้องถิ่น ไม่ได้ปฏิบัติต่อชุมชนของตนอย่างเอื้อเฟื้อเท่าเทียมกับชุมชนอื่น

ในทุกๆ ระดับของระบบการเมืองและการกระจายอำนาจ อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและนักการเมืองขึ้นได้ เนื่องจากข้าราชการมักจะเคลือบแคลงในเหตุจูงใจของนักการเมือง ในขณะที่เดียวกัน นักการเมืองก็มักจะต่อต้านเงื่อนไขที่ข้าราชการใช้ต่อพวกตน Tembon (1994, 255) ซึ่งเห็นด้วยกับนักวางแผนของทางราชการ ได้ชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนใหม่ๆ หลายแห่งในแคว

เมอรูน มักประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการ เนื่องจาก การสร้างโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลในเขตใดเขตหนึ่งมักจะเกิดจากการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกที่มีอิทธิพลในคณะรัฐบาล มักจะโน้มน้าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงนามในพระราชบัญญัติก่อตั้งโรงเรียนให้ทำตามความต้องการของตน และในทันทีที่จะมีการก่อตั้งโรงเรียนขึ้น ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลกลาง ก็จะร่วมกันคัดเลือกสถานที่ที่เหมาะสมจะตั้งโรงเรียน หลังจากนั้น สมาชิกของชุมชนก็จะเริ่มหาทุนสำหรับการก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างของโรงเรียน โดยระหว่างที่รอทุนก่อสร้างห้องเรียน ก็อาจจัดการเรียนการสอนขึ้นในสถานที่ที่จัดไว้เป็นการชั่วคราวไปก่อน

Tembon ได้กล่าวเสริมว่า กระบวนการดังกล่าวสร้างปัญหาให้แก่ตัวสถาบันเอง และยังผลให้บางเขตพื้นที่มีโรงเรียนหลายแห่ง ในขณะที่เขตพื้นที่ซึ่งมีผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองน้อยกว่าตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบ

นอกจากนี้ ยังมีการแข่งขันกันของกลุ่มคู่แข่งทางการเมืองเพื่อทำลายความพยายามของฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย ดังเช่นที่ Dandekar (1996) ได้ยกตัวอย่างของประเทศอินเดีย ซึ่งเมื่อกลุ่มการเมืองหนึ่งได้ริเริ่มก่อตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาขึ้นในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง ก็ทำให้กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามพยายามจะสร้างโรงเรียนใหม่ขึ้นแข่งขันกันในหมู่บ้านนั้นด้วย และเนื่องจากกลุ่มการเมืองทั้งสองไม่ยอมร่วมกันดำเนินการให้เป็นสถาบันเพียงแห่งเดียว ผลก็คือ ทั้งสองโรงเรียนล้มเหลว ซึ่งทำให้นักเรียนในหมู่บ้านนั้นต้องเดินทางเป็นระยะทางถึง 6 กิโลเมตรทุกๆ วัน เพื่อไปเรียนในโรงเรียน ของหมู่บ้านอื่นในละแวกใกล้เคียงกัน

สถานการณ์ดังกล่าวทำให้นักวางแผนของรัฐเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกัน นักวางแผนของรัฐเองก็อาจมีปฏิกิริยาโต้ตอบที่ไม่เหมาะสมและทำให้เกิดความล้มเหลวในการสร้างสมดุลระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ก็ได้ ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเคนยา ซึ่ง Barkan และHolmquist (1989) ได้ตั้งข้อสังเกต (377 – 8) โดยเริ่มต้นจากมุมมองของ

ชาวนาน่าว่า “ในฐานะผู้ถือครองที่ดินของภาคเอกชน ชาวนาส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนโครงสร้างทุนนิยมแบบ Patron – Client ภายใต้ระบบเศรษฐกิจและการเมืองของเคนยา อย่างไรก็ตาม ชนชั้นปกครองก็ไม่ได้ปฏิบัติต่อชาวนาอย่างเหมาะสมนัก ดังจะเห็นได้จากปัญหาต่างๆ อาทิเช่น การทุจริต การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ ฉันทาคติที่สืบเนื่องจากชนชาตินิยม (Ethnic Favouritism) และช่องว่างระหว่างชาวนากับชนชั้นสูงที่มีอำนาจในการปกครองของ เคนยา” และเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ วิธีการหนึ่งที่ข้าราชการเลือกใช้ในการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวคือ การจำกัดทั้งโครงการของชุมชนในระดับล่างที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลากรอื่นๆ ที่มาจากการเลือกตั้งที่ต้องการจะขยายฐานเสียงของตน การที่รัฐบาลพยายามควบคุมกระบวนการวางแผนและการริเริ่มโครงการใหม่ๆ ยังผลให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะอนุมัติเฉพาะโครงการที่มีความเป็นไปได้สูงที่รัฐคัดเลือกไว้แล้วเท่านั้น จึงไม่เปิดโอกาสให้มีกิจกรรม/ความริเริ่มใหม่ ๆ

กิจกรรม/ความริเริ่มตามแผนงานของรัฐบาลกลางทำให้เกิดการพึ่งพารัฐเป็นหลัก ซึ่งเท่ากับเป็นการลดบทบาทของท้องถิ่นและยังเป็นการเปลี่ยนแปลงความสมดุลจากโครงการชุมชนพึ่งตนเองที่รัฐบาลมีบทบาทสนับสนุน ให้กลายเป็นโครงการของรัฐที่ชุมชนมีบทบาทสนับสนุน Barkan และHolmquist (1989) ชี้ให้เห็นว่า สภาพดังกล่าวอาจก่อให้เกิดระเบียบกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดจนเกินไป และยังผลให้โครงการของชาวนาไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาที่รัฐบาลประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและต้องการให้ชุมชนรับภาระต้นทุนส่วนใหญ่ในด้านบริการของท้องถิ่น

ความไม่เสมอภาคและการกระตุ้นกลุ่มต่างๆที่ไม่ค่อยมีบทบาทในเชิงรุก

ประเด็นที่เกี่ยวกับคำถามเรื่องแหล่งที่มาของอำนาจก็คือ การตัดสินใจในระดับท้องถิ่นจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาคและใน

ด้านอื่นๆ ขยายตัวเพิ่มขึ้นหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ได้กล่าวไว้แล้วว่า ความไม่เสมอภาคเป็นลักษณะธรรมชาติที่ปรากฏในกระบวนการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจึงต้องเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับคำถามเกี่ยวกับผลกระทบในทางปฏิบัติของมาตรการจูงใจและมาตรการควบคุมต่างๆ ที่มีต่อชุมชนเป้าหมายและชุมชนอื่น ๆ

ตัวอย่างกรณีสมมุติที่จะหยิบยกขึ้นมาหารือกันในที่นี้คือ สมมุติว่ามีภูมิภาคของประเทศหนึ่ง ซึ่งมีประชาชนที่โดยปรกติจะไม่ทำกิจกรรมร่วมกันในลักษณะชุมชนและไม่แสดงความสนใจเกี่ยวกับระบบโรงเรียนมากนัก คำถามก็คือ เป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่หรือทั้งหมดในการก่อสร้างโรงเรียนให้แก่ชุมชนดังกล่าว หากรัฐบาลเห็นว่าควรสร้างโรงเรียน ผลลัพธ์ในเชิงบวกก็คือ คนในครอบครัวต่างๆ จะมีโอกาสได้เรียนรู้คุณค่าของการศึกษาซึ่งจะช่วยลดความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค แต่ในขณะเดียวกัน แนวทางดังกล่าวก็เปรียบเสมือนการส่งสัญญาณว่า หากชุมชนเพียงแต่ปฏิเสธการจัดองค์กรของตนเอง ก็จะสามารถได้รับทรัพยากรต่างๆ จากรัฐ โดยไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายร่วมกันเลย ซึ่งทำให้เกิด ผลลัพธ์ในเชิงลบคือ ทำให้ชุมชนในละแวกใกล้เคียงที่สามารถจัดองค์กรได้ดีกว่า เกิดความรู้สึกรอคั้นและอาจรู้สึกเหมือนถูกทำโทษที่ตนต้องทำงานหนักกว่า เนื่องจากรัฐบาลได้ทุ่มทรัพยากรให้แก่เขตพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่า เนื่องจากเป็นชุมชนที่ไม่มีการจัดองค์กรที่ดีและไม่มีความกระตือรือร้นที่จะร้องขอทรัพยากรจากรัฐบาล

ในสถานการณ์ข้างต้น ไม่ว่ารัฐบาลจะดำเนินการ อย่างไร ก็คงต้องเผชิญกับความเสี่ยง ซึ่งวิธีการที่จะหลีกเลี่ยงความเสี่ยงมี 2 วิธี ได้แก่ (1) การประยุกต์ใช้กลยุทธ์ที่เน้นการตลาดอย่างเต็มที่ โดยตอบสนองเฉพาะการเรียกร้องของชุมชนที่มีบทบาทในเชิงรุก (Active) เพียงฝ่ายเดียวอย่างเต็มที่และปล่อยให้ชุมชนที่มีบทบาทในเชิงรับ (Passive) รับผลกระทบที่เกิดจากบทบาทในเชิงรับ หรือ (2) สั่งห้ามการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนทุกรูปแบบ โดยให้รัฐบาลจัดระบบการกระจายทรัพยากรขึ้นมาทดแทน อย่างไรก็ตามก็ดี วิธีการตอบ

สนองทั้งสองวิธีข้างต้นไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้องเนื่องจากจะทำให้พลาดโอกาสและสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น

วิธีการที่เหมาะสมกว่าก็คือ ให้รัฐบาลว่าจ้างบุคลากรในท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน เพื่อให้ดูแลรับผิดชอบในการทำงานร่วมกับกลุ่มที่มีบทบาทในเชิงรับและช่วยแสวงหาความต้องการและกลยุทธ์ในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มดังกล่าว บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนนี้จะต้องมีทักษะในการสร้างความตระหนักและยกระดับความสำนึก ตลอดจนส่งเสริมความสามัคคีและจัดการความขัดแย้งในระดับปฏิบัติ รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของโรงเรียนและตรวจสอบว่าโรงเรียนต่างๆ ให้บริการแก่ประชากรจำนวนมากเพียงพอ แต่ไม่มากเกินไปจนกระทั่งชุมชน ย่อย ๆ แต่ละชุมชนไม่มีความรู้สึกผูกพันกับสถาบัน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังจะต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติด้านการจัดการในเรื่องต่างๆ รวมถึงกระบวนการในการจัดหาทุนและแนวทางต่างๆ ในการบริหารสถาบันอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

ขอขยายการดำเนินงาน

ความสำเร็จที่เกิดขึ้นกับโครงการเล็ก ๆ อาจไม่เกิดขึ้นกับโครงการใหญ่ๆ เสมอไป เมื่อรัฐบาลประสงค์จะขยายจำนวนนักเรียนเป็นจำนวนมาก เช่น ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นทั่วประเทศ รัฐบาลอาจต้องตัดสินใจว่าเรื่องดังกล่าวจะสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือของชุมชนเท่านั้นอย่างไรก็ดี ผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมักประสบปัญหาเนื่องจากขอขยายภารกิจของโครงการครอบคลุมกว้างขวางมาก ตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างโรงเรียนมัธยมศึกษาของชุมชนในสาธารณรัฐกานา ซึ่งมีเป้าหมายว่าจะสร้างโรงเรียนมัธยมศึกษาของชุมชนให้ได้ 140 แห่ง ในเขตพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับบริการทางการศึกษามากเพียงพอ (World Bank 1991) เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการระดับชาติ จึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมของรัฐบาลและ

ชุมชนในระดับชาติขึ้น แม้ว่าผู้วางแผนโครงการจะตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีความสามารถที่แตกต่างกันอย่างมาก

ตามเงื่อนไขของโครงการดังกล่าว ชุมชนต่างๆ จะต้องบริจาคต้นทุนในการก่อสร้างโรงเรียนจำนวน 1 ใน 3 เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงและเตรียมพื้นที่ เตรียมสร้างรากฐานของอาคาร และ จัดหาวัสดุอุปกรณ์บางอย่าง ส่วนรัฐบาลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เหลืออีก 2 ใน 3 ส่วน อย่างไรก็ตาม หลังจากดำเนินโครงการได้ 2 ปี การก่อสร้างก็ยังคงล่าช้ากว่ากำหนด สาเหตุหลัก ได้แก่ (1) ชุมชนต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาสั้นๆ ตามกำหนดเหมือนกับกระทรวงและหน่วยงานภายนอก (2) ผู้วางแผนโครงการประเมินขอบข่ายในการดำเนินงานของชุมชนไว้สูงเกินไป ผลก็คือ ผู้รับเหมาหลายรายที่คาดว่าจะก่อสร้างอาคารจะดำเนินการแล้วเสร็จ 1 ใน 3 ก่อนที่จะเข้าไปเริ่มดำเนินการก่อสร้าง กลับพบว่า ต้องเริ่มทำงานในส่วนที่ชุมชนยังทำไม่เสร็จ และเนื่องจากค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลรับผิดชอบนั้นครอบคลุมงานในขอบเขตที่จำกัด อาคารสิ่งปลูกสร้างต่างๆ จึงถูกทิ้งไว้ ทั้งที่ยังก่อสร้างไม่เสร็จสมบูรณ์ (World Bank 1993b) ต่อมาภายหลัง จึงได้มีการปรับปรุงโครงการให้สัดส่วนการบริจาคของชุมชนเหลือเพียงร้อยละ 10 ของค่าก่อสร้าง ในแง่หนึ่ง การปรับปรุงสัดส่วนการบริจาคของชุมชนเป็นตัวอย่างที่น่าชื่นชมในด้านความยืดหยุ่น อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่งอาจมองได้ว่าการ ปรับปรุงดังกล่าวเป็นรางวัลสำหรับชุมชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงและเป็นการลงโทษชุมชนที่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้สำเร็จ

นอกจากนี้ ยังมีโรงเรียนอีกอย่างน้อย 2 แห่ง ที่คณะกรรมการประจำท้องถิ่นให้การรับรองอย่างไม่ถูกต้องว่าได้ปฏิบัติงาน 1 ใน 3 ได้สำเร็จ กระทรวงจึงชำระเงินค่าใช้จ่ายให้และค้นพบในภายหลังว่าไม่ได้มีการก่อสร้างจริง และเงินค่าใช้จ่ายที่ได้ชำระให้ล่วงหน้าก็ไม่ได้นำไปใช้ตามเงื่อนไขข้อตกลงในหลายๆ ประเทศ การรายงานที่ไม่ถูกต้องเป็นข้อเท็จจริงที่น่าเศร้าและเป็นปัญหาที่พบบ่อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการใหญ่ๆ ซึ่งพื้นที่ดำเนินโครงการและส่วนกลางที่กำลังดูแลอยู่ห่างไกลกัน โดยมีสาเหตุเนื่องจากระบบ

ราชการที่มีขั้นตอนซับซ้อนและระยะทางไกล เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวใน อนาคต บุคลากรของโครงการฯ จึงเสนอแนะให้เพิ่มเติมรายงานจากคณะผู้ ตรวจสอบทางเทคนิคขึ้นอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากจัดให้มีการตรวจสอบซ้ำ ก็จะทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและยังทำให้เพิ่มขึ้นตอนของระบบ ราชการอีกด้วย

Gopal และ Marc (1994) กล่าวถึงปัญหาอื่น ๆ ที่ทำลายโครงการขนาดใหญ่ ได้แก่ (1) การประมุขแข่งขันกันในโครงการขนาดใหญ่มักจะ ใ้ต่อบรรษัทขนาดใหญ่และกีดกันชุมชนที่เล็กกว่า ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่มีสถานะ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย (2) ความคืบหน้าในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของ รัฐบาลไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของชุมชน กล่าวคือ ในบางกรณี ระบบ ราชการดำเนินงานช้าเกินไป ทำให้ไม่ทันความต้องการและกิจกรรมของชุมชน แต่ในบางกรณี ระบบราชการก็ดำเนินงานเร็วเกินไป ยังผลให้ชุมชนต้องเร่งรีบ ตัดสินใจโดยไม่มีการปรึกษาหารือเท่าที่ควร

ดังนั้น ธนาคารโลกซึ่งตระหนักดีถึงความยากลำบากข้างต้น จึง จัดทำคู่มือเพื่อช่วยให้ผู้วางแผนออกแบบโครงการตระหนักถึงปัญหาอุปสรรค ต่างๆ และสามารถตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการ พัฒนากลไกในการจัดซื้อและกระจายทรัพยากรในโครงการที่ชุมชนมีส่วนร่วม (World Bank 1994a) การจัดทำคู่มือดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอีกก้าวหนึ่งที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ปัญหาและความท้าทายต่างๆ ก็ยังคงมีอยู่อีกมาก

การติดตามและการประเมินผล

การติดตามและการประเมินผลเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบายทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน เป็นเรื่องยากที่จะทำนายผลในสถานการณ์เฉพาะของแต่ละชุมชน เพราะขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมและพลวัตของความร่วมมือระหว่างบุคคลในชุมชนนั้นๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้น หากปราศจากการติดตามและการประเมินผลอย่างรอบคอบแล้ว ก็ไม่สามารถปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายที่จำเป็นได้

ในปัจจุบัน ข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน และผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศ ยังจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้มีคุณภาพดีขึ้น เนื่องจากยังขาดข้อมูลรายละเอียด เช่น ไม่ทราบว่าโครงการความร่วมมือใช้งบประมาณของรัฐบาลอย่างไรและฝ่ายอื่นๆ ร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอย่างไร

ข้อเท็จจริงดังกล่าวเน้นความสำคัญของการติดตามและการประเมินผล รวมทั้งการค้นคว้าวิจัยในเชิงลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงพลวัตในการดำเนินงานของชุมชนประเภทต่างๆ และในช่วงเวลาที่ต่างกัน การศึกษาวิจัยดังกล่าวจะช่วยแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคและความสำเร็จของโครงการความร่วมมือ แม้ว่าบางครั้งงานวิจัยจะลงทุนสูง แต่ก็สามารถสร้างผลตอบแทนได้มาก เนื่องจากจะทำให้ทราบถึงวิธีการต่างๆ ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างชาญฉลาดและวิธีการจัดหาทรัพยากรเพิ่มเติมสำหรับการศึกษา

Narayan (1995, 39) กล่าวถึงประเด็นที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง โดยกล่าวอ้างอิงถึงโครงการต่างๆ ของธนาคารโลกและองค์กรอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันโดยชี้ให้เห็นว่า การวางแผนโครงการ ดังกล่าวมักจะหยุดชะงักลงในทันทีที่โครงการเริ่มดำเนินการ กล่าวคือ ไม่ว่าจะในรายงานการประเมินผล กล่าวถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ การติดตามและการประเมินผลไว้มากเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อถึงช่วงเวลาของการดำเนินโครงการ กลับมิได้นำ

สิ่งที่ปรากฏอยู่ในรายงานมาใช้ในทางปฏิบัติจริง กระบวนการการเรียนรู้จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นก็ต่อเมื่อมีการรับฟังผลย้อนกลับ (Feedback) และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น สำหรับกระบวนการการรับฟังผู้ปฏิบัติ อาจเปรียบได้กับการรับมอบอำนาจและการกระตุ้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และความรับผิดชอบ ดังนั้น Narayan จึงถือว่าประเด็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการมีส่วนร่วมในการติดตามผล เป็นก้าวที่สำคัญยิ่งในการวางแผนโครงการที่มีรากฐานจากชุมชน (ดูตัวอย่าง 8 ในภาคผนวก) นอกจากนี้ Narayan ยังได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคของโครงการใหญ่ๆ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับโครงการเล็ก ๆ ได้เช่นเดียวกัน

บทสรุป

เรื่องที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและดูเหมือนจะยังไม่มีข้อสรุป คือประเด็นเกี่ยวกับตำแหน่งที่เหมาะสม ที่จะทำหน้าที่ควบคุมภายในสายการบังคับบัญชาและการบริหารด้านการศึกษา (ดูตัวอย่างใน Lauglo 1995; McGinn 1992; Rideout and Ural 1993) แม้ว่าจะมีแรงผลักดันที่ระบุวิธีการบริหารแบบต่างๆ เช่น ระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralized) ระบบผสมผสาน (Mixed) หรือระบบกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (Decentralized) แต่แรงผลักดันข้างต้นก็ยังเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและผันแปร เนื่องจากไม่มีแบบจำลองใดที่เหมาะสมจะนำไปประยุกต์ใช้ได้แบบครอบจักรวาล และแม้แต่ในสถานที่เฉพาะแห่ง ความต้องการก็ยังเปลี่ยนไปตามกาลเวลา

ในมุมมองของทางราชการ การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนเป็นเรื่องที่น่าประทับใจมาก ในแง่ที่สามารถผ่อนคลายภาระของรัฐบาลในการสนับสนุนด้านการศึกษา โดยเป็นแหล่งที่ช่วยทดแทนการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ภาคการศึกษา สำหรับประเทศที่รัฐบาลมั่งคั่ง การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน อาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อยกว่าประเทศที่รัฐบาลขาดแคลนงบประมาณ ทั้งนี้ ในช่วงระหว่างพ.ศ.2523-2532 และ พ.ศ.2533-2542 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินที่มีผลกระทบต่อรัฐบาลในหลายๆ ประเทศ จึงทำให้รัฐบาลให้ความสนใจเกี่ยวกับการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ความสนใจดังกล่าวทั่วกัน มักจะสืบเนื่องกับเหตุผลที่ค่อนข้างจะมีนัยในเชิงลบ สำหรับเหตุผลในเชิงบวก ได้แก่ การเห็นคุณค่าของความร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกันในการรับภาระผูกพันกับการลงทุนด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม ความกระตือรือร้นที่จะให้การสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับความกระตือรือร้นที่จะกระจายอำนาจในการควบคุมระบบการศึกษาก็ได้ ดังนั้น สมาคมผู้ปกครองและครูจึงมักจะถูก

มองว่าเป็นองค์กรจัดหาทุนให้แก่โรงเรียนและผู้ชำระเงินก็อาจไม่มีสิทธิในการกำหนดทิศทางได้เสมอไป ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศกานาที่นำเสนอในรายงานของธนาคารโลก (1993d, 15) ที่ว่า “สมาคมผู้ปกครองและครู มักจะมีหน้าที่จัดหาทุนเพื่อการพัฒนาโรงเรียนหรือช่วยในการจัดองค์กรแรงงานของชุมชน แต่สมาชิกของสมาคมมักจะถูกกีดกันไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน นอกจากนี้ ครูและเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นก็หวาดระแวง ว่า พวกที่ไม่ใช่มีอาชีพจะมากำกับดูแลการปฏิบัติงานของครู ”

รัฐบาลกานาได้พัฒนาสถานการณ์ไปอีกขั้นหนึ่งด้วยการให้หัวหน้าชุมชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกครูใหญ่ อย่างไรก็ตาม ก็จะต้องมีการประเมินประสิทธิภาพของขั้นตอนดังกล่าวต่อไป สำหรับในขณะนี้ แทบจะไม่มีระบบการศึกษาในแอฟริกาหรือที่อื่นใดซึ่งสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทอันเข้มแข็งในการตัดสินใจภายใต้ระบบของรัฐเลย

ในบางประเทศ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นดูเหมือนจะมีความขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ ในขณะที่ความตั้งใจในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลดน้อยลง แต่ความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้บริหารในส่วนกลางกลับเพิ่มขึ้น Robinson (1988, 194) ตั้งข้อสังเกตดังกล่าวจากกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งปรากฏว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์โรงเรียนที่บริหารโดยชุมชนเกิดขึ้น ในขณะที่บุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการและเจ้าหน้าที่ประจำมณฑลมีประสบการณ์และทักษะมากขึ้น

ประเด็นสำคัญก็คือ ไม่เพียงแต่ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นที่เพิ่มขึ้น หากช่องว่างในด้านความรู้ระหว่างผู้เชี่ยวชาญและประชากรทั่วไปก็ขยายกว้างขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การศึกษา ชาวนาซึ่งมีเพียงทักษะพื้นฐานในด้านการอ่านออกเขียนได้เท่านั้น ย่อมไม่สามารถแข่งขันกับเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมขั้นสูง ดังนั้น การว่าจ้างครูอาจารย์ การคัดเลือกเนื้อหาในการเรียนการสอนและการทดสอบข้อเขียน ฯลฯ ซึ่งในอดีตเคยเป็นการตัดสินใจของระดับท้องถิ่น ได้กลายเป็นการตัดสินใจของระดับมณฑลหรือส่วน

กลางในปัจจุบัน เนื่องจากมีผู้เชี่ยวชาญในระดับมณฑลหรือส่วนกลางอยู่จำนวนมากและมีการยอมรับคุณค่าของความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

บทวิเคราะห์นี้เสนอเหตุผลอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับความหลากหลายในด้านรูปแบบของประเทศต่างๆ ในสังคมบางแห่งอาจมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางโดยปริยาย เนื่องจากผู้บริหารของส่วนกลางขาดความรู้ความสามารถที่จะเป็นมืออาชีพในการบริหารระบบที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวดในกรณีอื่นๆ ของสังคมบางแห่งซึ่งมีความซับซ้อนน้อยกว่า จะมีระบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมากกว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่รับทราบว่ามีช่องว่างระหว่างความรู้ความสามารถของส่วนกลางและปริมณฑล อนึ่ง สำหรับสังคมบางแห่งที่มีความสลับซับซ้อนมาก อาจมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางในระดับสูง เนื่องจากปริมณฑลมีทั้งทักษะที่จำเป็นและความแข็งแกร่งทางการเมืองมากเพียงพอที่จะเรียกร้องอำนาจในการตัดสินใจของท้องถิ่น

ในขณะเดียวกัน ในสังคมบางแห่ง รัฐบาลก็มีความรู้สึกต่อกิจกรรมของชุมชนทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ บทศึกษาวิจัยนี้ได้เน้นประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับอันตรายของการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน ทั้งในแง่ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค ระหว่างภูมิภาคและระหว่างชนบทกับเมือง รวมทั้งความไม่เสมอภาคทางสังคม ตลอดจนในแง่ของการมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรโดยไม่เหมาะสม ที่ทำให้นักวางแผนของรัฐบาลกลางนำมาเป็นเหตุผลเพื่อใช้กลไกต่างๆ ในการชี้แนะทิศทางและควบคุม ในบริบทอื่นๆ นักวางแผนอาจจะพิจารณาเห็นว่าควรที่จะกระตุ้นการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชน ซึ่งก็มีปัญหาในการจัดหาวิธีการที่จะกระตุ้นการสนับสนุนด้านการเงินของชุมชนในรูปแบบที่พึงประสงค์ในสถานที่ตั้งและชุมชนเฉพาะแห่ง โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคม

บทเรียนอีกบทหนึ่งที่ได้จากการวิเคราะห์ประสบการณ์ต่างๆ ในบรรยากาศแวดล้อมที่แตกต่างกันก็คือ สถานการณ์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศจะแตกต่างกันอย่างมาก Okoye (1996) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ในรัฐ Anambra ของไนจีเรีย ซึ่งชี้ให้เห็นว่า จะต้องใช้

นโยบายที่แตกต่างกันสำหรับภาคต่างๆ ในรัฐดังกล่าว ส่วนในรัฐอื่น ๆ ของไนจีเรียก็มีสถานการณ์ที่ต่างกันอย่างมากเช่นเดียวกัน

อนึ่ง นโยบายที่ใช้กับโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา ก็มีความแตกต่างกัน โดยทั่วไป โรงเรียนมัธยมศึกษาต้องลงทุนสูงกว่าโรงเรียนประถมศึกษา ในด้านห้องทดลอง ห้องสมุดและอุปกรณ์เครื่องมือ รวมทั้งมีต้นทุนในการดำเนินงานเป็นรายหัวที่สูงกว่า เนื่องจากครูโรงเรียนมัธยมศึกษาได้รับเงินเดือนสูงกว่าครูโรงเรียนประถมศึกษา นอกจากนี้ โรงเรียนมัธยมศึกษาบางแห่งยังอาจตั้งอยู่ห่างจากเขตพื้นที่ของโรงเรียนมากกว่าโรงเรียนประถมศึกษาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของโรงเรียนในชนบท ซึ่งอาจต้องอาศัยชุมชนหลายๆแห่งมาช่วยดำเนินการในโรงเรียนเพียงแห่งเดียว องค์ประกอบดังกล่าวอาจทำให้รัฐบาลต้องให้เงินสนับสนุนและให้ความสนใจเกี่ยวกับมาตรการจูงใจ มาตรการชี้แนะ และ มาตรการควบคุม

อีกเรื่องหนึ่งที่ปรากฏในงานวิจัยนี้ก็คือ ประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อชุมชนประเภทต่างๆ ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุผลทางการเมืองและเหตุผลในทางปฏิบัติ ลักษณะความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับชุมชนซึ่งมีรากฐานจากกลุ่มวัฒนธรรม เชื้อชาติ และ ศาสนา มีแนวโน้มที่จะแตกต่างกับความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับชุมชนซึ่งแบ่งแยกตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนที่ดำเนินการอย่างอิสระโดยชนชั้นสูงชาวจีนในประเทศมาเลเซีย ย่อมจะมีลักษณะแตกต่างกับโรงเรียนของชุมชนที่ยากจนในพม่า

ความหลากหลายข้างต้นย่อมสร้างปัญหาที่ทำนายทั้งต่อรัฐบาลของประเทศต่างๆ และหน่วยงานในลักษณะเดียวกับธนาคารโลก สำหรับโครงการใหญ่ๆ อาจเป็นเรื่องยากเป็นพิเศษที่จะสร้างความร่วมมือกับชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม โครงการใหญ่ก็อาจจะยืดหยุ่นได้ในบางครั้ง และหากพยายามให้มากขึ้น ก็อาจช่วยพัฒนาความเข้าใจในเรื่องความสมดุลที่ลงตัวระหว่างบทบาทของรัฐบาลกลางและบทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการศึกษาในสภาพแวดล้อมและช่วงเวลาต่าง ๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

Abreu, Elsa. 1982. The Role of Self-Help in the Development of Education in Kenya 1900-1973. Nairobi: Kenya Literature Bureau.

Assie-Lumumba, N'Dri Therese. 1993. Coûts, financement de l'éducation de base et participation des familles et communautés rurales dans les pays du Tiers Monde. Paris: Institut International de Planification de l'Education.

Barkan, Joel D., and Frank Holmquist. 1989. "Peasant-State Relations and the Social Base of Self-Help in Kenya." World Politics 41(4): 359-80.

Bhatnagar, Bhuvan, and Aubrey C. Williams. 1992. "Introduction." In Bhuvan

Bhatnager and Aubrey C. Williams, eds., Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change. Discussion Paper 183. Washington, D.C.: World Bank.

Bhutan, Government of. 1992. Ninth Quarterly Policy Guidelines and Instructions. Thimphu: Department of Education.

--- 1995. General Statistics, May 1995. Thimphu: Education Division, Ministry of Health and Education.

Biak Cin, Robert, and Guy Scandlen. 1988. "Cultural Values and Community Financing of Education in Burma." In Mark Bray with Kevin Lillis, eds., *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press.

Bray, Mark. 1987. *New Resources for Education : Community Management and Financing of Schools in Less Developed Countries*. London : Commonwealth Secretariat.

---. 1988. "Community Management and Financing of Schools in Papua New Guinea." In Mark Bray with Kevin Lillis, eds., *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press.

---. 1995. "Macau." In Paul Morris and Anthony Sweeting, eds., *Education and Development in East Asia*. New York: Garland.

---. 1996a. *Counting the Full Cost: Parental and Community Resourcing of Education in East Asia*. Washington, D.C. and Bangkok: World Bank-UNICEF.

---. 1996b. "Equity Issues in Local Resourcing of Education: Community Financing of Primary Schools in Bhutan." *International Review of Education* 42(4).

Bray, Mark, with Kevin Lillis, eds. 1988. Community Financing of Education : Issues and Policy Implications in Less Developed Countries. Oxford: Pergamon Press.

Cheng Kai-ming. 1990. "Financing Education in Mainland China : What Are the Real Problems?" Issues and Studies 26(3) : 54-74.

Colletta, Nat J., and Gillian Perkins. 1995. "Participation in Education." World Bank, Environment Department, Washington, D.C.

Cornia, G.A. 1987. "Social Policy-making: Restructuring, Targeting, Efficiency." In G. A. Cornia, R. Jolly, and F. Stewart, eds., Adjustment with a Human Face : Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. Oxford: Clarendon Press.

Cumming, C.E., A. Brock, P.K. Kayiso, and C. Opio-Owalu. 1995. Secondary Education Costs and Finance Study. Cambridge, U.K.: Cambridge Education Consultants and Kampala : Serefac Consultants.

Dandekar, V.S. 1996. " Community Resource Mobilization." Paper presented at the conference on Reforming School Education, National Institute of Educational Planning and Administration New Delhi, February 1-2.

De Stefano, Joseph. 1996. "Community-Based Primary Education: Lessons Learned from the Basic Education Expansion Project (BEEP) in Mali." Technical Paper 15. United States Agency for International Development, Washington, D.C.

Evans, Kiri, and Adam Rorris. 1994. Cost-Effectiveness of Primary Education in Myanmar. Yangon: UNICEF.

Esquieu, Paul, and Serge Peano. 1994. L'enseignement prive et spontane dans le systeme educatif Tchadien. Rapport de Recherche 103. Paris: Institut International de Planification de l'Education.

Galabawa, J.C.J. 1985. "Community Financing of Schools in Tanzania." Paper presented at the Commonwealth Secretariat workshop on Community Financing of Schools, Gaborone, Botswana, June 7-10.

---. 1994. "Characteristics, Financing, Unit Costs and Selection Issues of Non-Government Secondary School Provision in Tanzania." Paper prepared for the Workshop on Investing in Human Capital, Arusha, April 15-20.

Gannicott, K., and P. McGavin. 1987. "Resource and Management Requirements for Recurrent Financing of Primary and Secondary Schools in Solomon Islands." Ministry of Education and Training, Honiara.

- Gibson, U Saw. 1992. "Non-Government Expenditure on Education." Working Paper 4.3, Education Sector Study Project. Myanmar Education Research Bureau, Yangon.
- Gillespie, Roselyn R., and Colin B. Collins. 1988. The Fete and the Flea Market: The Many Faces of Productive Labour in Schools. Report S.134. Paris: UNESCO, Division of Educational Policy and Planning.
- Gopal, Gita, and Alexandre Marc. 1994. World Bank-Financed Projects with Community Participation : Procurement and Disbursement Issues. Discussion Paper 265. Washington, D.C., : World Bank.
- Gopinathan, S. 1995. "Singapore." In Paul Morris and Anthony Sweeting, eds., Education and Development in East Asia. New York: Garland.
- Hiebert, Murray. 1995. "Golden Tongue: Non-Chinese Flock to Mandarin-Language Schools." Far Eastern Economic Review 158(29).
- Hill, Martin J.D. 1991. The Harambee Movement in Kenya: Self-Help, Development, and Education among the Kamba of Kitui District. LSE Monographs on Social Anthropology 64. London : Athlone Press.

Igwe, S.O. 1988. "Community Financing of Schools in Eastern Nigeria." In Mark Bray with Kevin Lillis, eds., Community Financing of Education : Issues and Policy Implications in Less Developed Countries. Oxford: Pergamon Press.

Jimenez, Emmanuel. 1987. Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries. Baltimore : Johns Hopkins University Press.

Kemmerer, Frances. 1992. "Community Support of Schools." In David W.Chapman and Herbert J.Walberg, eds., Advances in Educational Productivity. Vol.2. Greenwich, Conn.: JAI Press.

Kenya, Republic of. 1994. National Development Plan for the Period 1994 to 1996. Nairobi : Government Printer.

Korboe, David. 1995. "Access and Utilisation of Basic Social Services by the Poor in Ghana." University of Science and Technology, Kumasi.

Lauglo, Jon. 1995. "Forms of Decentralisation and their Implications for Education." Comparative Education 31(1) : 5-29.

Lewin, Keith, with Dieter Berstecher. 1989. "The Costs of Recovery: Are User Fees the Answer?" IDS Bulletin 20(1) : 59-71.

Lillis, Kevin, and Henry Ayot. 1988. "Community Financing of Education in Kenya." In Mark Bray with Kevin Lillis, eds., *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press.

Malawi, Government of. 1992. *Report on Primary Education in Malawi*. Lilongwe: Ministry of Education.

---. 1993. *Basic Education Statistics 1993*. Lilongwe: Ministry of Education.

Maravanyika, O.E. 1995. "Community Financing Strategies and Resources within the Context of Educational Democratization : The Case of Zimbabwe" Paper presented at the conference on Partnerships in Education and Development : Tensions between Economics and Culture, University of London, Institute of Education, May 24-26.

Martin, Anita H. 1996. " A Case Study of School-Parent-Community Partnerships via the Parent Teacher Associations (PTA)." UNICEF, East Asia and Pacific Regional Office, Bangkok.

Mauritius, Government of . 1991. *Master Plan for the Year 2000*. Port Louis: Ministry of Education, Arts, and Culture.

Mbithi, Philip M., and Rasmus Rasmusson. 1977. Self-Reliance in Kenya : The Case of Harambee. Uppsala: Scandinavian Institute of Development Studies.

McGinn, Noel F. 1992. "Reforming Educational Governance: Centralization/Decentralization." In Robert F. Arnove, Philip G. Altbach, and Gail P.Kelly, eds., Emergent Issues in Education : Comparative Perspectives. Albany: State University of New York Press.

Moorad, F.R. 1989. " An Evaluation of Community Junior Secondary Schools in Botswana with Particular Emphasis on Community Participation and Decentralization." Ph.D.diss, University of London , Institute of Education.

---. 1992. " Community Management of Schools : Some Useful Insights from Botswana and Kenya." In G.W.Kouwenhoven, S.G.Weeks, and C.Mannathoko, eds., Proceedings of the Comparative Education Awareness Seminar. Gaborone: Botswana Educational Research Association.

Muya, D., I. Wan'gombe, J. Muthuri, M.Mwaura, P. Wanjala, S. Cottingham, and V. Sathyabalan. 1995. Sixteen Years of ACTIONAID's Support to Primary Education in Kenya : A Review. London: ACTIONAID.

Mwiria, Kilemi. 1990. "Kenya's Harambee Secondary School Movement: The Contradictions of Public Policy." *Comparative Education Review* 34(3) : 350-68.

Narayan, Deepa. 1995. " Designing Community-Based Development." Paper 7. World Bank, Environment Department, Washington, D.C.

Okoye, Mary. 1986. "Community Secondary Schools : A Case-Study of a Nigerian Innovation in Self-Help." *International Journal of Educational Development* 6(4) : 263-74.

O'Grady, Barbara. 1995. *Teaching Communities to Educate Girls in Balochistan*. Washington, D.C.: Academy for Educational Development.

Opolot, Jethro A. 1994. "Study on Costs and Cost-Effective Approaches to Primary Education in Uganda." UNICEF, Kampala.

Preston, Rosemary. 1991. "Organisational Perspectives on the Local Management of Schools : Papua New Guinean Perspectives." *International Journal of Educational Development* 11(4) : 275-88.

Rath, Seema P. 1996. "Financing of Primary Education in Goa." Paper presented at the conference on Reforming School Education,

National Institute of Educational Planning and Administration,
New Delhi.

Rideout, William, and Ipek Ural. 1993. Centralised and Decentralised Models of education: Comparative Studies. Policy Working Paper 1, Halfway House. Johannesburg, South Africa: Development Bank of Southern Africa.

Robinson, Jean 1988. " State Control and Local Financing of Schools in China." In Mark Bray with Kevin Lillis, eds., Community Financing of Education : Issues and Policy Implications in Less Developed Countries. Oxford: Pergamon Press.

Rorris, Adam, and Kiri Evans. 1994. Towards Universalised Primary Education in Vietnam : A Study of the Cost and Cost Effectiveness of the Primary Education System. Hanoi: UNICEF.

Ruda, Gaonosi Buster. 1993. " Implications of Community Financing of Community Secondary Schools in Botswana." M.Ed.diss., University of Botswana.

Samoff, Joel. 1990. " Modernizing a Socialist Vision : Education in Tanzania." In Martin Carnoy and Joel Samoff, eds., Education and Social Transition in the Third World. Princeton : Princeton University Press.

Shaeffer, Sheldon. 1994. *Participation for Educational Change : A Synthesis of Experiences*. Paris: International Institute for Educational Planning.

Siddhanti, K.A. 1996. "Financing and Resource Mobilization for School Education : A Study of Microlevel Experiences." Paper presented at the conference on Reforming School Education. National Institute of Educational Planning and Administration, New Delhi, February 1-2.

Straits Times. August 9, 1992. "Sinda Plans Donation Draw to Araise \$2.5m."

Swartland, J.R., and D.C. Taylor. 1988. "Community Financing of Schools in Botswana." In Mark Bray with Kevin Lillis, eds., *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press.

Tan, Jason. 1995. "Joint Government-Malay Community Efforts to Improve Malay Educational Achievement in Singapore." *Comparative Education* 31(3) : 339-53.

Tan, Liok Ee. 1988. "Chinese Independent Schools in West Malaysia : Varying Responses to Changing Demands." In Jennifer Cushman and Gungwu Wang, eds., *Changing Identities of the Southeast*

Asian Chinese since World War II. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Tamukong, Joseph Azia 1995. "An Analysis of Local Support in Financing Secondary School Education in the North West Province of Cameroon." Ph.D.diss., University of Jos, Nigeria.

Tembon, Mercy Miyang. 1994. "The Financing of Secondary Education in Mezam Division, North West Province Cameroon: An Uneasy Partnership between Family and State?" Ph.D.diss., University of London, Institute of Education.

Tilak, Jandhyala B.G. 1989. "Financing and Cost Recovery in Social Sectors in Malawi." World Bank, Southern Africa Department, Population and Human Resources Operations Division, Washington, D.C.

Togo, Government of. 1994a. *Esquisse d'une nouvelle approche de la contribution des parents d'eleves au financement de l'education*. Lome: Ministere de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique.

---. 1994b. *Analyse de la situation des enseignements du primaire pris en charge par les communautes locales*. Lome: Ministere de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique.

Tsang, Mun C. .Forthcoming. “ Financial Reform of Basic Education in China.” Economics of Education Review.

Wellings, Paul Anthony. 1983. “Unaided Education in Kenya: Blessing or Blight?” Research in Education 29(11-28).

Wilson, H.E. 1978. Social Engineering in Singapore : Educational Policies and Social Change 1819-1972. Singapore: Singapore University Press.

Wilson, L.S. 1992. “The Harambee Movement and Efficient Public Good Provision in Kenya.” Journal of Public Economics 48(1) : 1-19.

World Bank. 1989. “Indonesia : Basic Education Study.” East Asia and Pacific Regional Office, Country Department III. Washington, D.C.

---. 1991. “ Staff Appraisal Report: Republic of Ghana Community Secondary Schools Construction Project.” West Central Africa Department, Washington, D.C.

---.1993a. “Bolivia Education Sector: Sector Development and International Assistance.” Latin America and the Caribbean, Country Department III, Washington, D.C.

- . 1993b. " Ghana-Community Secondary Schools Construction Project, Supervision Report," West Central Africa Department, Washington, D.C.
- . 1993c. " Republic of Chad : Basic Education Project-Staff Appraisal Report." Central And Indian Ocean Department, Washington, D.C.
- . 1993d. " Staff Appraisal Report: Republic of Ghana Primary School Development Project." West Central Africa Department, Washington, D.C.
- . 1993e. "Uganda : Social Sectors. World Bank Country Study. Washington, D.C.
- . 1994a. " Bank-Financed Projects with Community Participation : A Manual for Designing Procurement and Disbursement Mechanisms." World Bank, Washington, D.C.
- . 1994b. " El Salvador Community Education Strategy : Decentralized School Management." Latin America and the Caribbean, Central America Country Department, Washington, D.C.
- . 1994c. " Nepal : Critical Issues in Secondary Education and Options for Reform." South Asia, Country Department II, Washington, D.C.

---. 1995. " Staff Appraisal Report : Republic of Togo Education Rehabilitation Project." West Central Africa Department, Washington, D.C.

Zambia, Ministry of Education. 1993. "Decentralization of Education Services and Increase in Local Self-Governance and Community Involvement through Introduction of School and District Management Boards: Recommendations of a Ministry of Education Committee." Ministry of Education, Lusaka.

ภาคผนวก

- ตัวอย่าง 1 : กลุ่มกิจกรรม Harambee ในเคนยา
- ตัวอย่าง 2 : การจัดหาทุนของสมาคมผู้ปกครอง - ครู (PTA) ในแคเมอรูน
- ตัวอย่าง 3 : กลุ่มชุมชนเชื้อชาติต่างๆ ในประเทศสิงคโปร์และค่าธรรมเนียมที่
รัฐบาลเรียกเก็บ
- ตารางที่ 1 : ปริมาณโครงการพึ่งตนเองในเคนยา ในช่วงปี พ.ศ. 2515 - 2516
- ตารางที่ 2 : ทุนการศึกษาประจำปีของสมาคมผู้ปกครองและครู (PTA) ใน
ประเทศมอริเชียส
- ตัวอย่าง 4 : การขอรับทุนเพื่อการศึกษาจากรัฐบาล : รูปแบบของชาวอินเดีย
- ตัวอย่าง 5 : การสนับสนุนโรงเรียนของบริษัทเซิงฟาณิชยี่ในประเทศฟิลิปปินส์
- ตัวอย่าง 6 : การสัมมนาเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้นำชุมชน
- ตัวอย่าง 7 : มาตรการควบคุมโครงการของชุมชนของรัฐบาลไนจีเรีย
- ตัวอย่าง 8 : ขั้นตอนการออกแบบโครงการขนาดใหญ่ของชุมชน

ตัวอย่าง 1 : กลุ่มกิจกรรม Harambee ในเคนยา

แนวคิดของกลุ่มกิจกรรม Harambee เป็นเรื่องที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน ประธานาธิบดี Jomo Kenyatta ใช้คำว่า Harambee ซึ่งมีความหมายที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า “ขอให้พวกเราจรรวมพลังกัน” เป็นสัญลักษณ์ในการเรียกร้องอิสรภาพในช่วง พ.ศ. 2506“

กลุ่มกิจกรรม Harambee ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมทั้งการก่อสร้าง ถนน บ่อน้ำ แอ่งน้ำสำหรับวัวควายและสถานเอนกมัย อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มกิจกรรม Harambee ในด้านการศึกษาจะโดดเด่นกว่าบทบาทในด้านอื่นๆ ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ.2534 กลุ่มกิจกรรม Harambee สามารถระดมทุนสำหรับการศึกษาโดยเฉพาะ คิดเป็นมูลค่าถึง 19.5 ล้านดอลลาร์เคนยา ส่วนการระดมทุนสำหรับกิจกรรมด้านอื่นๆ รวมกัน คิดเป็นมูลค่าเพียง 11.7 ล้านดอลลาร์เคนยาเท่านั้น (Kenya 1994, 250)

กิจกรรมการระดมทุนด้านการศึกษาของกลุ่มกิจกรรม Harambee ครอบคลุมการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับโรงเรียนอนุบาลจนถึงสถาบันในระดับหลังมัธยมศึกษา (มหาวิทยาลัย / วิทยาลัย) การระดมทุนในที่นี้หมายรวมถึง การรับการบริจาคทั้งในรูปของเงินสด แรงงาน วัสดุอุปกรณ์ และที่ดินด้วย ในปัจจุบันกลุ่มกิจกรรม Harambee ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเคนยาและเป็นแรงผลักดันหลักในการพัฒนา

ตัวอย่าง 2 : การจัดหาทุนของสมาคมผู้ปกครองและครู (PTA) ในแคเมอรูน

ในแคเมอรูน วิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปทำให้รัฐบาลขาดแคลนทรัพยากรสำหรับการศึกษามากยิ่งขึ้น ดังนั้น หลายๆ โรงเรียนจึงได้ก่อตั้งสมาคมผู้ปกครองและครู (PTA) ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน้าที่หลักของสมาคมผู้ปกครองและครูคือ การจัดหาทุนและเครื่องอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ ใน พ.ศ.2533 รัฐบาลได้พยายามทำให้อำนาจในการจัดหาทุนของสมาคมผู้ปกครองและครูเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

Tembon (1994) ทำการศึกษาวิจัยโรงเรียนมัธยมศึกษาจำนวน 16 แห่งในแถบตะวันตกของสาธารณรัฐแคเมอรูน การวิจัยดังกล่าวมีขอบข่ายที่ครอบคลุมทั้งโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชนที่ไม่ได้ดำเนินการโดยกลุ่มศาสนา และ โรงเรียนเอกชนที่ดำเนินการโดยกลุ่มศาสนา ผลการศึกษาวิจัยพบว่า โรงเรียนเกือบทุกแห่งมีสมาคมผู้ปกครองและครู โดยมีโรงเรียนเอกชนที่ไม่ได้ดำเนินการโดยกลุ่มศาสนาและมีสมาคมผู้ปกครองและครูเพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ไม่สามารถหารายได้จากค่าธรรมเนียมได้มากเพียงพอ อย่างไรก็ตาม สำหรับโรงเรียนรัฐบาลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้เรียกเก็บค่าเล่าเรียนนั้น ในทางปฏิบัติจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ (Levies) สูงมาก ทั้งนี้ จากผลการศึกษาวิจัยผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 267 คน พบว่า ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีความพอใจในการดำเนินงานของสมาคมผู้ปกครองและครู ดังจะเห็นได้จากสรุปผลการรายงานของผู้ปกครองในเรื่องข้างต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ปกครองได้เข้าร่วมในการประชุมของสมาคมจำนวนร้อยละ 80.1 มีส่วนร่วมในการชำระค่าธรรมเนียมจำนวนร้อยละ 97.4 ได้รับรายงานค่าใช้จ่ายของสมาคมจำนวน ร้อยละ 83.9 และมีความพึงพอใจกับรายงานค่าใช้จ่ายดังกล่าวจำนวนร้อยละ 82.6 อนึ่ง มีผู้ปกครองบางรายเห็นว่า รายงานค่าใช้จ่ายยังมีรายละเอียดไม่มากพอ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ปกครองจำนวนมากที่พึงพอใจกับรายงานค่าใช้จ่ายของสมาคม

สมาคมผู้ปกครองและครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยเฉลี่ยเป็นเงิน 13,000 CFA Francs ต่อนักเรียน 1 คน หรือเท่ากับ ร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ต่อหัว นอกจากนี้ ผู้ปกครองจะต้องชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับตำราเรียน เครื่องแบบ การเดินทาง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม Tembon (277) วิพากษ์วิจารณ์ว่า ในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลที่ไม่มีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียน สมาคมผู้ปกครองและครูจะได้รับยอดบริจาคมูลค่ามหาศาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของผู้ปกครองที่จะชำระเงินด้านการศึกษานองบุตรหลาน Tembon (294) ได้ตั้งข้อสังเกตด้วยว่า การพึ่งพาสมาคมผู้ปกครองและครู มากจนเกินไป อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคง เนื่องจากสมาคมผู้ปกครองและครูมีลักษณะการดำเนินงานที่ต้องอาศัยความเป็นผู้นำของท้องถิ่น รวมทั้งแรงบันดาลใจและความกระตือรือร้นของปัจเจกบุคคลเป็นอย่างมาก

ตัวอย่าง 3 : กลุ่มชุมชนเชื้อชาติต่างๆ ในประเทศสิงคโปร์และค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเรียกเก็บ

ประชากรของประเทศสิงคโปร์มีจำนวน 2.7 ล้านคน แบ่งเป็นเชื้อชาติจีน ร้อยละ 78 มาเลย์ร้อยละ 14 อินเดียร้อยละ 7 และเชื้อชาติอื่น ๆ รวมทั้งลูกครึ่งยุโรป – เอเชีย (Eurasians) อีกร้อยละ 1 รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตและสนับสนุนการจัดตั้งสมาคมของชุมชนเชื้อชาติต่าง ๆ ซึ่งให้ความสำคัญแก่การศึกษาเป็นอย่างมาก

ใน พ.ศ. 2524 ได้มีการก่อตั้งสภาการศึกษาสำหรับเด็กมุสลิมหรือที่รู้จักกันดีในชื่อย่อภาษามาเลย์ว่า Mendaki เป็นองค์กรที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเชื้อชาติมาเลย์ เหตุผลหลักในการก่อตั้งสมาคมคือ การช่วยเหลือชุมชนเชื้อชาติมาเลย์ให้มีการศึกษาทัดเทียมกับชุมชนเชื้อชาติจีนและเชื้อชาติอินเดีย เพื่อส่งเสริมให้เชื้อชาติมาเลย์มีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจมากขึ้นและเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความแตกแยกทางสังคม กิจกรรมด้านการศึกษาของสมาคม Mendaki รวมถึงการสอนพิเศษสำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ การจัดหาทุนและเงินกู้เพื่อการศึกษา ตลอดจนการส่งเสริมค่านิยมอิสลามผ่านสื่อต่างๆ เช่น เอกสารเผยแพร่ สุนทรพจน์และหลักสูตรต่างๆ สำหรับผู้ประกอบการ (Tan 1995)

รัฐบาลสนับสนุนการดำเนินงานของสมาคม Mendaki เป็นอย่างดี โดยกระทรวงศึกษาธิการได้จัดหาทุนและให้เช่าที่ดินสำหรับสร้างสำนักงานใหญ่ของสมาคมฯ ในราคาถูก ตลอดจนอนุญาตให้สมาคมฯ ใช้โรงเรียนของรัฐบาลเป็นสถานที่สอนพิเศษด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังช่วยเหลือในการฝึกอบรมผู้สอนและได้สร้างกลไกการระดมทุนเพื่อการศึกษาเรียกว่า กองทุนปันผลกลาง (Central Provident Fund – CPF) เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่มีเชื้อชาติมาเลย์ทุกคน ทั้งนี้ รัฐบาลจะให้การยกเว้นแก่ผู้ที่มีเชื้อชาติมาเลย์ซึ่งปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมในกองทุนฯ ใน พ.ศ. 2538 ค่าธรรมเนียมของกองทุน CPF ของชุมชนมาเลย์ คิดเป็นเดือนละ 5 เหรียญสิงคโปร์ สำหรับชาวมาเลย์ที่มีเงินเดือน

เกิน 3,000 เหรียญฯ และเดือนละ 2 เหรียญสิงคโปร์ สำหรับชาวมาเลย์ที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 1,000 เหรียญฯ ในปี พ.ศ. 2537 สมาคม Mendaki มีสัดส่วนรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ (1) ค่าธรรมเนียมของกองทุน CPF ร้อยละ 39.3 (2) เงินบริจาคและทุนการศึกษาของรัฐบาลร้อยละ 31.4 และ (3) เงินรายได้จากโครงการต่าง ๆ อีกร้อยละ 29.3

ในช่วงพ.ศ.2533-2542 กลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ได้ก่อตั้งสมาคมของตนขึ้นตามแนวทางของสมาคม Mendaki อาทิเช่น สมาคมเพื่อการพัฒนาชุมชนอินเดียในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Indian Development Association) ซึ่งก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2534 สมาคมความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาชุมชนจีน (Chinese Development Assistance Council และสมาคมชุมชนเอเชีย – ยุโรป (Eurasian Association) ซึ่งก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2537 ทั้งนี้สมาคมอื่น ๆ ก็หาทุนผ่านกองทุน CPF ด้วยและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสูงกว่าสมาคม Mendaki เสียอีก ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2538 สมาคมชุมชนเอเชีย – ยุโรป เรียกเก็บค่าธรรมเนียมเดือนละ 10 เหรียญสิงคโปร์ จากชาวเอเชีย – ยุโรปที่มีเงินเดือนเกิน 4,000 เหรียญฯ และเป็นรายเดือนจากชาวเอเชีย – ยุโรปที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 1,000 เหรียญฯ สัดส่วนชาวเอเชีย – ยุโรป ที่ปฏิเสธการชำระค่าธรรมเนียม CPF มีน้อยกว่าร้อยละ 5 และสำหรับสัดส่วนชาวจีนและอินเดียที่ปฏิเสธการชำระค่าธรรมเนียม CPF ก็จะมีสูงกว่านี้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

การดำเนินกิจกรรมการศึกษาในลักษณะที่คล้ายคลึงกันของชุมชนเอเชีย – ยุโรป ชุมชนจีนและชุมชนอินเดีย ทำให้เป็นเรื่องยากสำหรับชาวมาเลย์ที่จะเชื่อมโยงช่องว่างในการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สมาคมต่างๆ ก็มีสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาซึ่งรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถจะทำได้ ดังเช่นที่ ฯพณฯ นาย ลี กวน ยู ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ใน พ.ศ. 2535 ว่า “หากรัฐบาลเป็นฝ่ายจัดทำโครงการด้านการศึกษาของชุมชนมาเลย์ รัฐบาลจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้แม้เพียง 1 ใน 4 ของสมาคมมาเลย์/มุสลิม ซึ่งเพียรพยายามที่จะพึ่งตนเองและกระทำการทุกอย่างด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง”

นอกจากนี้ ด้วยความตระหนักถึงข้อจำกัดในกิจกรรมของรัฐบาล ฯพณฯ นาย ลี กวน ยู ได้กล่าวเสริมว่า “ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สมาคม Mendaki ประสบผลสำเร็จมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการทำกิจกรรมด้าน การศึกษาร่วมกับผู้ปกครองมาเลย์/มุสลิม คือ ความสามารถในการเข้าถึงชุมชน มาเลย์/มุสลิม ทั้งในแง่ของความคิดและจิตใจ ทั้งนี้ การสนับสนุนทางอารมณ์ และจิตใจดังกล่าวมีผลอันใหญ่หลวงซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างนักเรียน คนหนึ่งที่เมื่อพยายามแล้วล้มเหลว ก็จะลองพยายามอีกครั้งหนึ่ง และ นักเรียน อีกคนหนึ่งที่เมื่อพยายามแล้วล้มเหลว ก็ยอมแพ้”

ตารางที่ 1 : ปริมาณโครงการพึ่งตนเองในเคนยาในช่วงปี พ.ศ. 2514 – 2516

| ปี ค.ศ. | ต่อเนื่องจากปีที่แล้ว (สะสม) | เริ่มต้นใหม่ | ทำงานกลางคัน | เสร็จสมบูรณ์ | ต่อเนื่องถึงปีหน้า (กำลังดำเนินการ) |
|---------|------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------------|
| 1971 | 5,074 | 6,579 | 3,325 | 1,841 | 6,505 |
| 1972 | 6,010 | 2,841 | 1,057 | 1,800 | 5,994 |
| 1973 | 7,190 | 3,064 | 740 | 1,704 | 7,810 |

ที่มา : รัฐบาลเคนยา พิมพ์ซ้ำใน Mbithi และ Rasmusson (1977,40).

Source: Government of Kenya, reproduced in Mbithi and Rasmusson (1977,40).

ตารางที่ 2 : ทูนเพื่อการศึกษาประจำปีของสมาคม PTA ในประเทศมอริเชียส

| ประเภทของโรงเรียน | ทูนเพื่อการศึกษาเป็นรายหัว (เงินรูปี) | |
|---|---------------------------------------|---|
| | ทูนพื้นฐาน | อัตราสูงสุดของการให้ทูนสนับสนุนตามความเหมาะสม |
| โรงเรียนประถมศึกษาที่ได้รับ ความช่วยเหลือจากรัฐบาล | | |
| 1 ห้องเรียน | 1,500 | 7,000 |
| 2 ห้องเรียน | 2,000 | 10,000 |
| 3 ห้องเรียนขึ้นไป | 2,500 | 12,000 |
| โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ (State) | | |
| ประเภทที่ 5 (Form V) | 5,000 | 20,000 |
| ประเภทที่ 6 (Form VI) | 5,000 | 30,000 |

ที่มา : ประเทศมอริเชียส 1991, 112.

Source : Mauritius 1991, 112.

ตัวอย่าง 4 : การขอรับทุนเพื่อการศึกษาจากรัฐบาล : รูปแบบของชาวอินเดีย

ในแคว้นมหาราษฏรของประเทศอินเดีย รัฐบาลอินเดียรับผิดชอบต้นทุนหลักในการดำเนินการของโรงเรียนมัธยมศึกษาของชุมชน อย่างไรก็ตาม โรงเรียนที่ได้รับการพิจารณาจะต้องแสดงความสามารถขั้นต้นและบรรลุเป้าหมายบางประการ ได้แก่ ประการแรก โรงเรียนต้องดำเนินการมาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี ประการที่สอง โรงเรียนนั้น ๆ จะต้องได้คะแนนเฉลี่ย 70 ใน 100 จากเกณฑ์ประเมินต่าง ๆ ดังนี้

- 20 คะแนน : จำนวนผู้ลงทะเบียนเรียนมากเพียงพอ โดยแต่ละชั้นเรียนจะต้องมีนักเรียนจำนวนตั้งแต่ 30 คนขึ้นไป
- 30 คะแนน : ผลการเรียนของนักเรียน โดยวัดจากนักเรียนชั้นเรียน ละ 10 คน
- 10 คะแนน : อาคารต่าง ๆ โดยโรงเรียนที่ได้ 10 คะแนนเต็ม ต้องมีห้องเรียน 3 ห้อง ห้องทำงานผู้บริหาร 1 ห้อง ห้องทำงานพนักงาน 1 ห้อง ห้องปฏิบัติการ (Laboratory) 1 ห้อง และห้องสมุด 1 ห้อง
- 1 คะแนน : สำหรับการลงทุนด้านเครื่องมืออุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ ทุก ๆ 1,000 รูปี
- 10 คะแนน : สำหรับการฝึกอบรมครูอย่างน้อยร้อยละ 50 ขึ้นไป
- 10 คะแนน : สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ตั้งอยู่ห่างจากโรงเรียนมัธยมศึกษาอื่น ๆ ในรัศมี 10 กิโลเมตร

ที่มา : Dandekar 1996,11.

ตัวอย่าง 5 : การสนับสนุนโรงเรียนของบริษัทเชิงพาณิชย์ในประเทศ ฟิลิปปินส์

ภายใต้โครงการความร่วมมือในรูปแบบใหม่ของกรุงมนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ บริษัทเอกชนหลายแห่งได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการอุปถัมภ์โรงเรียน (Adopt-a-school Program) ตัวอย่างเช่น โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานผลิตไม้ขีดไฟ โรงงานผลิตผงซักฟอก และ บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่ผลิตแฮมเบอร์เกอร์ ได้อุปถัมภ์โรงเรียนระดับประถมศึกษา 3 แห่ง และ โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 2 แห่ง ความช่วยเหลือดังกล่าวมีทั้งในรูปแบบของ เงิน ทุน การก่อสร้าง คอมพิวเตอร์ ทุนการศึกษา และ การสนับสนุนด้านการซ่อมบำรุงด้วย (Martin 1996)

ตัวอย่าง 6 : การสัมมนาเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้นำชุมชน

ในบางประเทศ รัฐบาลได้พยายามที่จะสร้างความแข็งแกร่งในการดำเนินงานระดับท้องถิ่นและส่งเสริมความร่วมมือในการเผยแพร่การศึกษาด้วยวิธีจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตัวอย่างเช่น การสัมมนาเชิงปฏิบัติการสำหรับคณะกรรมการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศปาปัวนิวกินี โดยปรกติแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประจำจังหวัดมักจะจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งเน้นความสำคัญของทั้งบทบาทอันน่าเลื่อมใสของผู้มีส่วนร่วมในระบบการศึกษาและวิธีการที่สมาชิกในคณะกรรมการบริหารโรงเรียนฯ จะสามารถพัฒนาบทบาทของตนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หัวข้อต่างๆ ที่นำมาหารือกันรวมถึงวิธีการจัดการประชุมและรูปแบบของระบบบัญชีที่มีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ ในบางตำบล การสัมมนาเชิงปฏิบัติการได้มีส่วนช่วยในการดำเนินงานของระบบการศึกษาเป็นอย่างมาก

ในสาธารณรัฐกานาก็มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการสำหรับบุคลากรในชุมชนเช่นเดียวกัน อาทิเช่น โครงการพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาได้กำหนดให้รัฐบาลช่วยจัดหาหลังคาและน้ำจืดให้แก่โรงเรียนของชุมชนที่สร้างห้องเรียนพร้อมทั้งฝาผนังแล้ว นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังได้เสนอแนะบทบาทที่เป็นทางการของชุมชนในการคัดเลือกครูใหญ่ ทั้งนี้ การสัมมนาเชิงปฏิบัติการได้ช่วยสร้างความเข้าใจแก่ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทั้งในแง่ของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการและความแตกต่างที่อาจจะเกิดขึ้นในชุมชนต่างๆ (World Bank 1993d)

ตัวอย่าง 7 : มาตรการควบคุมโครงการของชุมชนของรัฐบาลไนจีเรีย

รัฐ Anambra สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียมีประเพณีนิยมที่แข็งแกร่งในเรื่องการพึ่งตนเองของชุมชน ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 รัฐบาลท้องถิ่นของรัฐ Anambra ได้นำประเพณีนิยมดังกล่าวมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในแผนงานหลัก เพื่อขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ผลก็คือ สามารถเพิ่มจำนวนโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจากที่มีอยู่เพียง 95 แห่ง ในระหว่าง พ.ศ. 2518 - 2519 เป็นจำนวนถึง 403 แห่ง ในระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2526 ทั้งนี้ ร้อยละ 90 ของโรงเรียนที่ก่อตั้งขึ้นใหม่เป็นโรงเรียนที่ชุมชนสร้างขึ้นเอง

ในช่วงเริ่มต้นโครงการ รัฐบาลได้พยายามเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงโอกาสในการก่อตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลจะช่วยเหลือในการจัดหาครูให้แก่สถาบันที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลด้วย โดยชุมชนจะต้องจัดหาที่ดิน อาคาร และ เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ตั้งเงื่อนไขอย่างเข้มงวดด้วย เพื่อป้องกันอันตรายจากการขยายตัวมากเกินไปจนไม่สามารถควบคุมได้

เพื่อให้มั่นใจว่าชุมชนต่างๆ เข้าใจความสำคัญของภารกิจข้างต้นอย่างแท้จริง รัฐบาลได้กำหนดเงื่อนไขว่าข้อเสนอโครงการของชุมชนจะต้องรวมถึงแผนงานการก่อสร้างโรงเรียนเป็นรายปีจนเสร็จสิ้นโครงการ ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะไม่สามารถบังคับให้ชุมชนสร้างโรงเรียนให้แล้วเสร็จ แต่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการปฏิเสธการจัดสรรนักเรียนชั้นปีที่ 1 ในช่วงเริ่มต้นของปีการศึกษาใดๆ ก็ได้ ดังนั้น เมื่อโรงเรียนใดมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับภาคการศึกษาหน้าไม่เพียงพอ รัฐบาลก็อาจจะเพิกถอนหรือลดจำนวนนักเรียนชั้นปีที่ 1 ซึ่งขึ้นอยู่กับความรุนแรงของสถานการณ์ ทั้งนี้ รัฐบาลจะแจ้งเตือนทั้งทางโรงเรียนและชุมชนให้ทราบล่วงหน้า พร้อมกับแจ้งรายละเอียดของสิ่งที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงเป็นพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษ โดยทั่วไปผู้นำชุมชนยินดีที่จะขอรับข้อสังเกตการณ์เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อนำไปประกาศต่อที่ประชุมสหภาพของเมืองซึ่งจัดขึ้นทุก ๆ เดือน

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการขยายตัวของโรงเรียน ทั้งในแง่ของการขยายตัวทางภูมิศาสตร์และจำนวนนักเรียน โดยรัฐบาลจะปฏิบัติต่อชุมชนในเขตพื้นที่ด้อยโอกาสอย่างอะลุ่มอล่วย ในขณะที่เดียวกันก็บังคับใช้มาตรการที่เข้มงวดสำหรับชุมชนในเขตพื้นที่ที่มีโรงเรียนอยู่หลายแห่งแล้ว อนึ่ง เนื่องจากรัฐบาลตระหนักถึงอันตรายอันเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า หากปล่อยให้ชุมชนหลายแห่งตัดสินใจเอง ก็คงจะมีการสร้างแต่โรงเรียนชายล้วนเท่านั้น ดังนั้น รัฐบาลจึงยื่นกรานให้สถาบันบางแห่งเป็นโรงเรียนสหศึกษา และบางแห่งเป็นโรงเรียนสตรีล้วน

เครื่องมืออีกประเภทหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมการขยายตัว คือการอนุมัติการตรวจสอบใบรับรองของโรงเรียน โดยจะมีการตรวจสอบโรงเรียนภายหลังจากดำเนินการได้ครบ 4 ปีการศึกษา เพื่อพิจารณาว่า โรงเรียนเหล่านั้นประสบผลสำเร็จตามมาตรฐานที่จะเสนอต่อผู้ตรวจสอบในปีถัดไปหรือไม่ ขอข้ายการตรวจสอบดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก หลักสูตร และ การบริหาร อย่างไรก็ดี หากตรวจสอบแล้วพบว่า โรงเรียนใดไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานเฉพาะด้าน เช่น การจัดหาห้องปฏิบัติการที่มีเครื่องมืออุปกรณ์ด้านวิทยาศาสตร์ครบถ้วน ก็จะไม่นำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาร่วมกับข้อกำหนดทั่วไปในการอนุมัติ โดยปรกติ ชุมชนต่างๆ เห็นว่าการตรวจสอบคือการตัดสินใจความเพียรพยายามของตนและพร้อมที่จะแก้ไข ปัญหาอุปสรรค เพื่อให้แน่ใจว่านักเรียนของตนจะได้รับอนุญาตให้ทำการสอบได้

รูปแบบที่ใช้ในรัฐ Anambra สะท้อนให้เห็นถึงพลังของชุมชน และอุปสงค์อันแรงกล้าในด้านการศึกษา มาตรการควบคุมข้างต้นอาจนำไปประยุกต์ใช้ในที่อื่นๆ ได้ยาก อย่างไรก็ตาม แบบจำลองดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ที่เป็นไปได้เมื่อสามารถหมุนเวียนทรัพยากรของชุมชนและมีอุปทานด้านการศึกษามาก

ที่มา : Okoye 1986.

ตัวอย่าง 8 : ขั้นตอนการออกแบบโครงการขนาดใหญ่ของ ชุมชน

1. ออกแบบให้มีความชัดเจน เรียบง่าย มีการจัดการเรียงลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์และเชื่อมโยงวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์
2. ระบุองค์ประกอบหลักทางสังคม ความสามารถและผลประโยชน์ ทั้งในระดับชุมชนและในระดับหน่วยงาน
3. ทำการประเมินอุปทาน
4. สร้างกระบวนการการคัดเลือกที่เหมาะสม ทั้งในแง่ของโครงการย่อย กลุ่มต่าง ๆ และ ชุมชนต่าง ๆ
5. จัดโครงสร้างการชดเชยที่ไม่ส่งผลกระทบต่ออุปทาน
6. ปรับโครงสร้างการให้ทุนเพื่อส่งเสริมอุปทาน
7. วางแผนการเรียนรู้แบบจำลองซึ่งมีอยู่หลากหลายประเภท
8. ลงทุนในองค์กรทางสังคมและองค์กรที่ขยายออกไป
9. จัดให้มีการติดตาม (Monitoring) การประเมินผลและการส่งผลป้อนกลับ (Feedback)
10. ปรับปรุงระเบียบพัสดุครุภัณฑ์ เพื่อสนับสนุนการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในระดับชุมชนเท่าที่จะเป็นไปได้

ที่มา : Narayan 1995.

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

พิมพ์ครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2539

การวิจัยครั้งนี้เป็นผลจากการค้นคว้าวิจัย การตีความและการสรุปของผู้เขียนทั้งหมด และไม่ว่าโดยลักษณะใด ไม่ควรจะถูกถือว่าเป็นข้อคิดเห็นของธนาคารโลก องค์กรในเครือหรือสมาชิกของคณะกรรมการผู้ำนวยการบริหารหรือประเทศหนึ่งประเทศใดทั้งสิ้น

| | |
|---|---|
| ที่ปรึกษา | ดร.รุ่ง แก้วแดง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดร.นงราม เศรษฐสุพานิช ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา นางศรีน้อย โปวาทอง ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ |
| ผู้พิจารณา และเรียบเรียง | ดร.นงราม เศรษฐสุพานิช |
| ผู้แปล | นางสาววิไลลักษณ์ ผดุงกิตติมาลย์ |
| บรรณาธิการ | นางสุรางค์ โพธิ์พฤษภาวรงค์ |
| ผู้จัดพิมพ์ ต้นฉบับ | นางสาววิไลลักษณ์ ผดุงกิตติมาลย์ |
| จัดรูปเล่ม และประสานงาน | นางสาววิภาสริรินทร์ ประพันธ์ศิริ |
| ผู้สืบค้นข้อมูล- จากอินเทอร์เน็ต | กลุ่มงานเอกสาร ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา |
| ศิลปกรรม | นายวิรัช ตาแก้ว |