



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง
การศึกษา
ระบบการบริหารภาครัฐ
ด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ



คำนำ

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเรื่องสำคัญในการสร้าง และพัฒนาคนไทยให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน และการดำรงชีวิตที่ต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลไทยสนับสนุนการจัดการศึกษาด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณรัฐบาลทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 6 ของจีดีพี แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งผลส่วนหนึ่งมาจากสถาบันการศึกษา การเข้าถึงการศึกษาของคนจนหรือครัวเรือนยากจน ผู้ด้อยโอกาส ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร และพื้นที่เสี่ยงภัยอันตราย ในขณะที่การจัดการศึกษาใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูง แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาที่ใกล้เคียงหรือต่ำกว่าประเทศไทย

ในการนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในฐานะหน่วยงานนโยบายการศึกษา ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษา จึงได้ทำการศึกษาวิถัยระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในประเทศไทย ตลอดจนศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำนโยบาย การปรับระบบ กลไก และกระบวนการเปลี่ยนผ่านการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อคณะนักวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) และผู้ที่เกี่ยวข้องที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในครั้งนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษากลับจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปปรับใช้ในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระบบและนโยบายการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในต่างประเทศและของประเทศไทย เน้นระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาทั้งมิติสังคมและเศรษฐศาสตร์ ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญและตอบคำถามการวิจัย อันจะนำไปสู่การจัดทำนโยบายที่นำไปใช้ได้จริง ลดความเหลื่อมล้ำ เหมาะสม มีประสิทธิภาพและ/หรือมีประสิทธิภาพ 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการเปลี่ยนผ่าน ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ลดความเหลื่อมล้ำ เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอทางเลือกนโยบายและเชิงยุทธศาสตร์ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ลดความเหลื่อมล้ำ เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัย โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเอกสารผลงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน และฟินแลนด์ กรณีศึกษาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งมีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และจัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ทั้ง 4 ภูมิภาคของประเทศ โดยมีกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงานระดับนโยบาย และผู้บริหารหน่วยงานปฏิบัติทั้งหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค มีการออกแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรใหม่ ด้วยการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis) จากระบบบริหารจัดการฯ ในปัจจุบันและรูปแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ต้องการในอนาคต หลังจากนั้นได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของรูปแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรฯ เพื่อนำผลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงรูปแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรฯ สุดท้ายจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านการศึกษา เพื่อนำผลมาใช้ในการปรับปรุงรายงานฉบับสมบูรณ์

1. ผลการศึกษาระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

การศึกษาระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา สรุปผลได้ว่า ปัจจุบันการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย เป็นการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเป็นหลัก รับผิดชอบโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีบทบาทหลักในการจัดการศึกษาด้วยการกำหนดนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลาง การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สอ.) ซึ่งมีกองส่งเสริมและพัฒนากิจการศึกษาท้องถิ่น (กศ.) ทำหน้าที่จัดการศึกษา สนับสนุน

และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หน่วยงานระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) และ อปท. ทำหน้าที่จัดทำนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานการศึกษาของพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายมาตรฐานการศึกษา และแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งการกำกับ ดูแลติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

สำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการศึกษาในระดับภาคและจังหวัด การกำหนดยุทธศาสตร์และบทบาทการพัฒนาภาคต่าง ๆ สนับสนุนการพัฒนาจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ การวิจัยและพัฒนา เป็นต้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) ทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการ การกำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับจังหวัด เป็นต้น และหน่วยปฏิบัติประกอบด้วย สถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งรัฐและเอกชน

การบริหารทรัพยากร โดยสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณตามกรอบวงเงินให้กับหน่วยงาน คือ สพฐ. เช่นเดียวกับที่จัดสรรงบประมาณให้กับ อปท. รูปแบบการจัดสรรงบประมาณมีทั้งด้านอุปสงค์ (Demand-side) คืองบเงินอุดหนุน และด้านอุปทาน (Supply-side) เช่น เงินเดือน งบดำเนินงาน รวมทั้งงบลงทุน ส่วนโรงเรียนในสังกัด อปท. ได้รับงบประมาณอุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายและกลไกทางการเงินในการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังต้องการให้ทุกภาคส่วนในสังคม ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น โรงเรียนประชารัฐ และ โรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School)

ประสบการณ์การบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรการศึกษาของต่างประเทศ

การศึกษาระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของประเทศมาเลเซีย เวียดนาม ไต้หวัน และฟินแลนด์พบว่า การกระจายอำนาจระบบการบริหารการศึกษา ประเทศฟินแลนด์มีการกระจายอำนาจการศึกษามากที่สุดจากส่วนกลางไปสู่ระดับเทศบาล ซึ่งเทศบาลกระจายอำนาจสู่โรงเรียน โดยให้อิสระในการจัดตามแผนพัฒนาและวิสัยทัศน์ของโรงเรียน ประเทศไต้หวันเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมณฑลและเทศบาลเมือง และระดับเมือง หมู่บ้าน ตำบล ทั้ง 2 ระดับ โดยมีคณะกรรมการศึกษาภาคบังคับในแต่ละระดับกำกับดูแลการศึกษาในพื้นที่ รับผิดชอบส่งเสริมและติดตามการศึกษาของเยาวชนในพื้นที่

ประเทศมาเลเซียมีแผนกระจายอำนาจในปีค.ศ. 2025 ปัจจุบันอำนาจบริหารจัดการหลายเรื่องยังรวมศูนย์ที่รัฐบาลกลาง แต่มีความต้องการกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น (ระดับรัฐ อำเภอ) และระดับโรงเรียน เช่น การให้โรงเรียนเป็นศูนย์รับผิดชอบที่เรียกว่า Responsibility Centre or Pusat Tanggungjawab (PTj) โดยรัฐบาลเลือกโรงเรียนรัฐจำนวนหนึ่งให้ผู้บริหารโรงเรียนมีอิสระ และอำนาจการตัดสินใจการบริหารการเงิน

สำหรับประเทศเวียดนามจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์ โดยรัฐบาลกลาง (กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม) และหน่วยงานท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน) รับผิดชอบการจัดการศึกษาและงบประมาณ

การใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานของฟินแลนด์ ได้หวั่น เวียดนาม และมาเลเซีย คิดเป็นร้อยละ 5.8, 5.05, 5 และ 3.8 ของจีดีพี ตามลำดับ แหล่งเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลาง มีงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่สูงนัก งบประมาณของรัฐส่วนใหญ่ใช้จ่ายเป็นงบบุคลากร งบค่าใช้จ่ายดำเนินงานยังมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ยังมีเงินจากแหล่งภายนอก เช่น ค่าเล่าเรียน เงินบริจาคจากบุคคล องค์กร และภาคเอกชน ซึ่งมีสัดส่วนต่ำ

นอกจากนี้ รัฐบาลของทั้ง 4 ประเทศ มีกลไกทางการเงินต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงคุณภาพโรงเรียน สร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ปรับระบบฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ และการริเริ่มนวัตกรรมด้านการบริหาร ภาครัฐด้านการศึกษา เช่น ให้รางวัลโรงเรียนที่ผลการดำเนินงานเป็นเลิศ (High Performing Schools: HPS) โรงเรียนชั้นนำด้านนวัตกรรมหรือเป็นเลิศเฉพาะด้าน (Cluster Schools) เช่น กีฬา ดนตรี ศิลปะ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี โครงการ Trust School Programme ที่เป็นโรงเรียนรัฐ และรัฐรับผิดชอบต่อจัดสรรงบประมาณและครูผู้สอน ส่วนภาคเอกชนให้บริการทางการศึกษา พัฒนาห้องเรียน และกระบวนการเรียนการสอน เป็นต้น

2. รูปแบบระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

รูปแบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ และได้เสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันไปเป็นรูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นรูปแบบที่คาดหวัง ดังนี้

การบริหารโรงเรียนและกลไกการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่จัดการศึกษาหลายหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น หน่วยงานเหล่านี้มีการทำหน้าที่ซ้ำซ้อน ในความรับผิดชอบของการบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษา มีการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และมีการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ วัดความรู้ความสามารถ และการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ โดยสถาบันการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) โรงเรียนเป็นโรงเรียนรัฐ (ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น) การบริหารวิชาการ บุคคล และงบประมาณยังอิงระเบียบราชการ

รูปแบบการสนับสนุนงบประมาณให้กับโรงเรียนมี 2 แบบ คือ การสนับสนุนงบประมาณผ่านด้านอุปทาน (Supply-side) คือ การสนับสนุนงบประมาณตรงสู่โรงเรียน ได้แก่ งบประมาณบุคลากร (ปัจจุบันจ่ายตรงไปที่ตัวบุคคล) งบประมาณดำเนินงาน และงบประมาณลงทุนตามแผนการพัฒนาทางกายภาพของโรงเรียน งบประมาณส่วนนี้ถือเป็นสัดส่วนสูง เพราะส่วนมากเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากร อีกแบบหนึ่งคือการสนับสนุนงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ (Demand-side) คือ การสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนรายหัวให้กับโรงเรียนตามจำนวนผู้เรียน โดยหน่วยงานส่วนกลางดำเนินการโอนงบประมาณตรงให้กับโรงเรียน การสนับสนุนงบประมาณในส่วนนี้ถือเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอุปทาน

รูปแบบระบบการบริหารโรงเรียนและกลไกการจัดสรรงบประมาณในอนาคต

จากระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาสู่การออกแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรฯ ในอนาคตอยู่บนหลักการ คือ ความมีเอกภาพด้านนโยบาย และความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ปรับกระบวนการทำงานลดความซ้ำซ้อนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ กลไกสนับสนุนหลักและกลไกสนับสนุนอื่น ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา สร้างความเสมอภาค และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา รูปแบบที่นำเสนอมี 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1: Initial Demand-side เป็นรูปแบบที่เสนอให้หน่วยงานกลาง ปรับการสนับสนุนงบประมาณจากด้านอุปทานมาสู่ด้านอุปสงค์ให้มากขึ้น กล่าวคือ 1) สนับสนุนงบประมาณผ่านด้านอุปทาน เป็นการสนับสนุนงบประมาณโรงเรียน เฉพาะงบบุคลากร และงบลงทุน เช่น สิ่งก่อสร้าง ครุภัณฑ์ เป็นต้น 2) สนับสนุนงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ คือ งบอุดหนุนรายหัวผู้เรียนรวมกัน และงบค่าใช้จ่ายดำเนินงาน **เป็นการจัดงบประมาณแบบรายหัวผู้เรียน** ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์และกำหนดอัตราอุดหนุนรายหัวให้ชัดเจนและเหมาะสม โดยรูปแบบที่ 1 นี้ เป็นการปรับให้หน่วยงานกลางจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ให้มากขึ้น เพื่อให้สะท้อนต้นทุนการจัดการศึกษาในภาพรวมของโรงเรียน ซึ่งเป็นการผลักดันให้โรงเรียนต้องพิจารณา กำหนดทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการได้รับงบประมาณด้านอุปสงค์

รูปแบบที่ 2 : Semi Demand-side เป็นการเสนอให้ยังเป็นโรงเรียนของรัฐ และหน่วยงานกลางจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่สู่โรงเรียนผ่านด้านอุปสงค์มากขึ้นกว่ารูปแบบที่ 1 ซึ่งงบประมาณด้านอุปสงค์นี้ครอบคลุม 1) งบประมาณบุคลากร 2) งบประมาณดำเนินงาน และ 3) งบประมาณอุดหนุนรายหัวผู้เรียน โดยทั้ง 3 ส่วนนี้เป็นการสนับสนุนงบประมาณตามหัวผู้เรียน และยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณด้านอุปทานเพื่อการพัฒนาโรงเรียน ยกกระตือรือร้นคุณภาพตามทิศทางการพัฒนาโรงเรียน ทั้งนี้ โรงเรียนในรูปแบบที่ 2 นี้ อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมทางการศึกษาต่าง ๆ ยังคงอยู่ภายใต้กรอบและอัตราที่ได้รับการกำหนดจากส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ เป็นการกำกับสถานศึกษาให้ดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบด้วยคุณภาพมาตรฐาน และเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

รูปแบบที่ 3 : Full Demand-side ระบบบริหารโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีหน้าที่จัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ตามกรอบมาตรฐาน มีอิสระในการบริหารวิชาการ บุคคลงบประมาณ และการบริหารทั่วไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีรูปแบบการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการโรงเรียน ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนจากภาคเอกชน และชุมชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความรับผิดชอบในฐานะหน่วยผลิตการบริการทางการศึกษา และสามารถให้บริการการศึกษาแก่ผู้เรียนด้วยความรับผิดชอบต่อคุณภาพและมาตรฐาน ภายใต้ระบบการบริหาร

จัดการการศึกษาและสามารถแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยมีรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ) เป็นผู้กำกับให้กลไกการตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบที่ 3 โรงเรียนเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐ ควรต้องมีการดำเนินงานภายใต้หลักการ ดังนี้

1. รัฐควรเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้จัดการการศึกษา (Education Provider) เป็นหลัก มาเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อความเป็นอิสระคล่องตัว และมีอำนาจการตัดสินใจที่มาพร้อมกับความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ตรวจสอบได้
2. ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลที่เข้มแข็ง โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีการตรวจสอบทั้งการดำเนินงาน (Performance Audit) การบริหารจัดการ (Management Audit) และการตรวจสอบงบประมาณและการเงิน (Financial Audit) การวัดผลคุณภาพการศึกษาที่เน้นผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนการวัดประเมินผลการจัดการศึกษาที่ได้มาตรฐานวิชาการและวิชาชีพโดย สทศ.
3. รัฐควรต้องมีกลไกหรือเครื่องมือทางการเงินที่เหมาะสมในการกำกับบทบาทและภารกิจของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายของโรงเรียนและของรัฐ
4. ผู้เรียนควรมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา (ในส่วนของเกินกว่าคุณภาพมาตรฐาน) ที่รัฐพึงให้แก่ผู้เรียนทุกคน หากสถานศึกษาสามารถให้บริการการศึกษาที่ดีมีคุณภาพเกินกว่าที่รัฐกำหนด รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่สถานศึกษาจัดให้แก่ผู้เรียน
5. การสนับสนุนเพื่อการศึกษานอกจากการเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้จัดการศึกษาโดยรัฐ (Tax Financing) รัฐควรให้สถานศึกษาจัดเก็บค่าเล่าเรียน (Fee Financing)
6. รัฐจัดให้มีทุนให้เปล่า (Grants) สำหรับนักเรียนยากจน ด้อยโอกาส แต่มีความสามารถในการเรียน
7. รัฐควรสนับสนุนให้สถานศึกษากู้ยืมด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ หากสถานศึกษามีแผนการลงทุนในการพัฒนาสถานศึกษา

รูปแบบที่ 3 จึงเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานกลาง สนับสนุนงบประมาณสู่โรงเรียนผ่านด้านอุปสงค์ทั้งหมด โดยเสมือนกับการให้งบประมาณผ่านผู้เรียนในอัตราที่เหมาะสม และหากผู้เรียนเข้าเรียนในโรงเรียนใด โรงเรียนนั้นจะได้สิทธิรับงบประมาณที่ติดตัวผู้เรียนนั้น ๆ งบประมาณที่โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจึงขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เรียนเป็นสำคัญ โรงเรียนควรมีอิสระในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนที่เหมาะสมสำหรับตนเองได้ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนในกลุ่มนี้ต้องอยู่ในกรอบแห่งการเป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไรสูงสุด กล่าวคือ รายได้จากค่าเล่าเรียนก็ควรถูกนำมาใช้ในการพัฒนาโรงเรียนไปสู่ความเป็นเลิศ และต้องมีงบประมาณสำหรับเป็นทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และนักเรียนผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่มีอุปสรรคที่เกิดจากฐานะทางการเงินของครอบครัว

3. การปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

การปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3 มีแนวทางการพัฒนาในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและกลไกทางด้านงบประมาณ ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3 ในแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change)

เนื่องจากโรงเรียนทั้งหมดในประเทศมีจำนวนกว่าสามหมื่นโรงเรียน ในจำนวนนี้เกินครึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก การพัฒนาโรงเรียนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง จำเป็นต้องมีการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนมากเพื่อเพิ่มศักยภาพ และให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ บุคคล และงบประมาณมากขึ้น ยกเว้นโรงเรียนในถิ่นทุรกันดารในพื้นที่การคมนาคมไม่สะดวก เช่น บทพื้นที่สูง เกาะแก่งต่าง ๆ หรือพื้นที่เสี่ยงอันตราย สำหรับโรงเรียนอื่น ๆ ควรต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดเกณฑ์ด้านจำนวนนักเรียน จำนวนครู ที่พอเหมาะ เพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้กลไกทางงบประมาณในการจัดสรรเพิ่มเติมที่สามารถพัฒนาโรงเรียนต่าง ๆ เหล่านี้ไปสู่รูปแบบ 1, 2 และ 3 ต่อไปได้

2. การปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3 อย่างทันที (Radical Change)

สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษที่คาดว่า น่าจะมีความพร้อมและศักยภาพในการพัฒนาไปสู่รูปแบบที่ 3 ได้ทันที โรงเรียนที่สามารถดำเนินการได้ เช่น โรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคล และมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาอยู่แล้ว เพียงแต่ปรับกลไกการจัดการสนับสนุนจากรัฐด้วยการอุดหนุนรายหัว มีการกำหนดเกณฑ์ และประเมินโรงเรียนที่ต้องการปรับมาเป็นรูปแบบที่ 3 เช่น 1) มีแผนพัฒนาโรงเรียน 2) มีทรัพยากรที่เหมาะสม มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยเกณฑ์อัตราส่วนครูต่อนักเรียนที่เหมาะสม (ควรต้องมีการคำนวณเพื่อหาเกณฑ์ต่อไป เช่น สัดส่วนครูต่อนักเรียน เท่ากับ 1:20) 3) บุคลากรทุกคนได้ปฏิบัติงานตรงตามความรู้ความสามารถ 4) โรงเรียนมีการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นต้น

โรงเรียนของรัฐ (ที่ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่) ที่มีขนาดใหญ่ สามารถปรับไปสู่รูปแบบที่ 3 ได้ทันที เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนมากพอ (Economies of Scale) ปรับกลไกการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ มีศักยภาพในการบริหารจัดการการศึกษาให้มีคุณภาพ และสมควรใจที่จะเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐที่มีอิสระในการบริหารจัดการทั่วไป วิชาการ งบประมาณ และบุคคล และต้องผ่านการประเมินดังกล่าวข้างต้นด้วย

การปรับเปลี่ยนอย่างทันที มีกระบวนการและขั้นตอนดังนี้

1) สร้างเกณฑ์ในการประเมินความพร้อม และศักยภาพของโรงเรียนที่สมควรใจเปลี่ยนเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ เช่น เกณฑ์จำนวนครูต่อนักเรียน มีการประเมินผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา มีแผนพัฒนาโรงเรียนทั้งการปรับระบบการทำงาน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบบริหารการเงินและงบประมาณ

2) โรงเรียนที่ก่อตั้งใหม่ให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และมีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาของตนเอง

3) โรงเรียนเอกชนเนื่องจากเป็นนิติบุคคล และมีการบริหารและจัดการศึกษาตามกรอบมาตรฐานและคุณภาพที่รัฐเป็นผู้กำกับ และโรงเรียนรัฐขนาดใหญ่เบื้องต้นเป็นไปตามความสมัครใจ และต้องได้รับการประเมิน ตามข้อ 1)

4) โรงเรียนเหล่านี้ต้องมีกลไกเพื่อให้นักเรียนที่มีฐานะยากจนหรือด้อยโอกาสอื่น ๆ ที่มีความสามารถให้เข้าเรียนได้ เช่น การจัดหาทุนการศึกษา

5) สำหรับกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบายและการปฏิบัติ เพื่อให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐ ต้องดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ดังรายละเอียดในหัวข้อที่ 4 และ 5

การปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีกระบวนการและขั้นตอนดังนี้

1) ต้องมีการศึกษาเพื่อจำแนกประเภทโรงเรียน เช่น จำแนกตามขนาดโรงเรียน การประเมินศักยภาพของโรงเรียนเพื่อปรับระบบบริหารและจัดการศึกษา การบริการวิชาการ บุคคล งบประมาณ และการบริหารทั่วไป เพื่อจัดกลุ่มโรงเรียนก่อน

2) เมื่อทราบผลการประเมินและมีการจัดกลุ่มโรงเรียน จึงวางแผนในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารและปรับกลไกการจัดสรรงบประมาณ ในส่วนนี้จะมีโรงเรียนที่จำเป็นต้องสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ เช่น โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งรัฐจำเป็นต้องลงทุนและต้องปรับระบบบริหารจัดการและจัดการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องมีการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งกายภาพและดิจิทัลที่ดีให้

3) ดำเนินการกระจายอำนาจเป็นด้าน ๆ ไปก่อน เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปที่โรงเรียน ในด้านบริหารทรัพยากรที่ต้องไปพร้อมกับความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งต้องมีนโยบายและแผนในการพัฒนาศักยภาพโดยเฉพาะการบริหารจัดการต่าง ๆ ตามข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ ดังรายละเอียดในหัวข้อที่ 4 และ 5

4. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. การปรับ/ทบทวนโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา

- ควรปรับบทบาทของหน่วยงานกลาง จากการเป็นผู้จัดการศึกษา (Provider) มาเป็นผู้กำกับนโยบาย ติดตามประเมินผล ส่งเสริมสนับสนุน (Regulator) และปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานระดับรองในการถ่ายทอดนโยบาย และการบริหารจัดการให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

- การกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น

- การปรับเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทรัพยากรด้านการศึกษา ด้วยการเน้นที่ผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน การจัดสรรทรัพยากรให้กับโครงการใหม่ ๆ ที่ให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนสูง เมื่อมีโครงการต่าง ๆ ที่ต้องลงทุนมาก จึงต้องมีแผนการดำเนินงานและจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ

2. นโยบายการยกระดับคุณภาพโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

2.1 การริเริ่มโครงการใหม่เพื่อยกระดับคุณภาพโรงเรียน

การดำเนินมาตรการหรือโครงการเพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียน ทั้งโครงการที่กำลังดำเนินการและโครงการที่ริเริ่มใหม่ เพื่อเป็นการสร้างโอกาส ความเสมอภาค และการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ต้องได้รับทรัพยากรเพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่โรงเรียนในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ เช่น โรงเรียนประชารัฐ โรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School) และโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยไอซีทีและดิจิทัล

2.2 การเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการให้แก่โรงเรียน

การสนับสนุนให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องต่อความต้องการของโรงเรียน โดยโรงเรียนต้องมีการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้บริหารต้องมีความเป็นผู้นำ มีความสามารถเชิงบริหารจัดการการเงินและงบประมาณ และการระดมเงินทุน ทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ และโรงเรียนต้องมีระบบติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

3. การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสู่โรงเรียน

แนวทางการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสู่โรงเรียนใน 2 แบบ ดังนี้

- การกระจายอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่ระดับโรงเรียน ต้องมีมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และลดความเหลื่อมล้ำ เช่น มีการกำหนดกรอบ/แนวทางบริหารเพื่อจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณครอบคลุม 3 มิติ คือ การกระจายอำนาจด้านการเงิน (Fiscal Decentralisation) ความมีอิสระของโรงเรียนในการใช้จ่ายงบประมาณ (School Autonomy over Budgetary Matters) การใช้งบประมาณของรัฐโดยผู้ให้บริการการศึกษาเอกชน (The Use of Public Funding by Private Providers) เพื่อให้มั่นใจว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

- การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและโรงเรียนให้มากขึ้น โดยกำหนดบทบาทส่วนกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายกรอบด้านการศึกษา กำหนดหลักสูตรแกนกลาง และกำกับติดตามการจัดการเรียนการสอนให้ได้คุณภาพตามผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ต้องการ และให้สถานศึกษาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการศึกษาที่มีอิสระในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย และกรอบที่กำหนดจากส่วนกลาง

4. การปฏิรูปการคลังด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพ และประสิทธิภาพการจัดการศึกษา

การปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณไปสู่สถานศึกษา จากด้านอุปทานเป็นการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียน (ด้านอุปสงค์) มากขึ้น ซึ่งอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น คุ้มครองการศึกษา หรือมีกลไกงบประมาณที่จัดสรรตามบริบทพื้นที่ ตามประเภทของผู้เรียน หรือจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายทางการศึกษาสำหรับผู้ปกครองที่มีฐานะยากจน

การใช้เครื่องมือทางภาษีจูงใจให้ภาคส่วนต่าง ๆ สนับสนุน และระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยสามารถลดหย่อนภาษีได้ในอัตราหรือวงเงินที่จูงใจ (Tax Incentives) การจัดให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา (Community Financing) และถือเป็นหน้าที่ของคนในชุมชนที่ต้องร่วมมือกันจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลานตามกำลังความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay)

การให้สถานศึกษาสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ (Fee Financing) ถ้าโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้เกินคุณภาพและมาตรฐาน กำหนดกรอบเขตแดนและหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายที่อนุมัติให้สถานศึกษาจัดเก็บได้ที่สอดคล้องกับความจำเป็น และเป็นไปอย่างเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

การจัดทำบัญชีรายจ่ายสถานศึกษาและรายงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษา และสาธารณะ

5. การปรับระบบบริหารทรัพยากรบุคคล (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา)

ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล คือ การสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีความสำคัญเร่งด่วน ครอบคลุมถึงการผลิตครู การคัดเลือกบรรจุครู ตลอดจนการพัฒนาครูมืออาชีพ โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- การแก้ไขระเบียบรองรับ เพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนให้เข้มแข็งทุกด้านอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เช่น การกำหนดการจ้างครูใหม่ การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา ในระดับต่าง ๆ ตามผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนและคุณภาพของผู้เรียน และโรงเรียน การเลื่อนวิทยฐานะที่สามารถนำแนวคิดพัฒนางานใหม่ ๆ มานับเป็นภาระงานได้ หรือการกำหนดคุณสมบัติผู้อำนวยการโรงเรียนที่ต้องมีวาระอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี

- การปรับระบบการผลิตครูใหม่ เพื่อให้ได้บุคลากรครูที่มีสมรรถนะที่ตรงกับความต้องการ มีการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เรียนมาเรียนครู

- การริเริ่มโปรแกรมประเมินครูเพื่อพัฒนาครูมืออาชีพ (Teacher Evaluation for Professional Development Programme) โดยการจัดสรรงบประมาณ และจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อพัฒนาครูให้แก่โรงเรียน เช่น การร่วมสังเกตการสอนของครู เพื่อเสนอผลสะท้อนกลับให้ครูทราบและจัดทำแผนพัฒนาปรับปรุงร่วมกัน การฟังผลสะท้อนจากผู้เรียน การฟังความคิดเห็นของเพื่อนครู และการสร้างชุมชนการเรียนรู้ โดยผู้บริหารมีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาครูในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

6. การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านไอซีทีและดิจิทัล และสร้างระบบศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศด้านการศึกษาของประเทศ เพื่อให้มีข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัย และสามารถนำมาใช้ในการวางแผนการจัดการศึกษาของประเทศได้อย่างเป็นระบบ

5. ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ : แผนการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

จากข้อเสนอเชิงนโยบายและรูปแบบระบบบริหารจัดการ และการจัดสรรงบประมาณ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ต้องมีแผนและกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบปัจจุบันไปสู่ระบบที่คาดหวัง (รูปแบบที่ 3) ควรต้องดำเนินงานดังต่อไปนี้

- **การปรับระบบการบริหาร โดยกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่โรงเรียน**

1. การกระจายอำนาจคงไม่สามารถดำเนินการได้พร้อมกันทั้งหมด อาจดำเนินการได้เป็นระยะ ๆ และต้องมีการจัดทำแผนเพื่อลดขนาดและบทบาทของหน่วยงานส่วนกลางให้ไปทำหน้าที่กำกับ (Regulator) และกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาตามศักยภาพ และความพร้อมในฐานะผู้จัดการศึกษา (Provider)

1.1 เสนอ พ.ร.บ. ส่งเสริมให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐ (ไม่ติดกับระบบราชการ)

1.2 โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ วิชาการ การเงินและงบประมาณ บุคคล และบริหารทั่วไป

2. การกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลาง ปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานระดับรอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่โรงเรียน

2.1 จัดทำแผนในการปรับบทบาทหน้าที่และกระบวนการทำงานภายในหน่วยงานกลางและหน่วยงานระดับรอง เพื่อให้ระบบบริหารจัดการของหน่วยงานเหล่านี้ ได้แก่ สพฐ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

2.2 ปรับกฎหมาย หรือกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการปรับบทบาทหน้าที่ กระบวนการทำงาน และระบบบริหารงานบุคคล

3. ปรับระบบบริหารจัดการใหม่ระหว่างเปลี่ยนผ่านสู่ระบบใหม่

3.1 ควรดำเนินการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน จัดการจำนวนครูที่ขาดและเกิน และไม่ตรงสาขา

3.2 ปรับกฎ ระเบียบ เพื่อให้โรงเรียนสามารถให้บริการนักเรียนได้ เช่น อาหารเช้า บริการยานพาหนะรับ-ส่ง เพื่อให้นักเรียนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง

3.3 ระบบบริหารจัดการสถานศึกษา และเพิ่มกลไกการเงินในการสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร และในพื้นที่เสี่ยงอันตราย

- **ปรับระบบการบริหารงานบุคคล**

1. ปรับระบบครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นพนักงานของรัฐ (หรืออาจจะเรียกชื่ออื่น ๆ ที่เหมาะสม แต่ไม่ใช่ระบบราชการ) อาจจะเริ่มโดยสมัครใจ หรือบุคลากรบรรจุใหม่ ทั้งนี้ ต้องมีการปรับ พ.ร.บ. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)

2. ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน ควรมาจากการสรรหา โดยคณะกรรมการสถานศึกษา มีวาระการดำรงตำแหน่ง และมี TOR ในการดำเนินงาน

3. มีการประเมินผู้บริหารด้วยคุณภาพของผู้เรียน ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของผู้เรียน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน (ผลลัพธ์การเรียนรู้ของนักเรียน) กระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการบริหารจัดการโรงเรียนตามวิสัยทัศน์และเป้าหมาย เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณา

4. ปรับหลักเกณฑ์การโอน/ย้ายผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม

5. ปรับองค์ประกอบ และกำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโรงเรียนให้เป็นไปตามทิศทางการพัฒนาและความต้องการของพื้นที่และท้องถิ่น และประเทศ รวมทั้งปรับคณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร และพื้นที่เสี่ยงอันตรายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. ปรับบุคลากรที่ทำหน้าที่ทางด้านธุรการ บริหารงานทั่วไป (เพื่อให้ครูอยู่ชั้นเรียนมากขึ้น)

7. ปรับระบบประเมิน ผู้บริหาร และครู ต้องเข้ารับการประเมินทักษะ ความรู้ และสมรรถนะตามมาตรฐานวิชาชีพและมาตรฐานตำแหน่ง

8. มีระบบสร้างแรงจูงใจให้กับผู้บริหารและครูในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร หรือในพื้นที่เสี่ยงอันตราย

9. มาตรการสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บริหารและครูประจำการในระบบ เช่น

- จัดทำแผนอัตรากำลังตามความต้องการในอนาคต ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา และแนวทางในการเกลี่ยอัตรากำลัง (ใน 5 ปีข้างหน้าจะมีครูเกษียณอายุราชการประมาณหนึ่งแสนคน) ซึ่งต้องมีการสร้างความเข้าใจกับครูก่อน
- ควรให้มีการศึกษาเพื่อกำหนดขนาดโรงเรียนที่เหมาะสม (Optimum Size) ขนาดห้องเรียนเพื่อการจัดการศึกษาที่เหมาะสม

• ปรับระบบการจัดสรรและการระดมทุนเพื่อการศึกษา

1. การระดมทุนจาก Tax Financing มาเป็น Fee Financing เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการระดมทุนและการสนองทุนเพื่อการศึกษาจากทุกภาคส่วน รวมทั้งการระดมทุนจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

2. ปรับระบบงบประมาณจากที่จัดสรรผ่านด้านอุปทานมาเป็นด้านอุปสงค์มากขึ้น คือ ผ่านไปที่ตัวผู้เรียนซึ่งต้องมีวิเคราะห์และกำหนดอัตรการอุดหนุนรายหัวให้ชัดเจนและเหมาะสม ส่วนรูปแบบในการส่งผ่านไปที่ตัวผู้เรียน อาจใช้ในรูปแบบของคูปองที่ส่งไปตามตัวผู้เรียน (ผู้มีบัตรประจำตัวประชาชน) และควรมีมาตรการอื่น ๆ สนับสนุน เช่น กำหนดเขตพื้นที่ของโรงเรียนและผู้เรียน เพื่อไม่ให้ผู้เรียนเลือกโรงเรียนใด ๆ ก็ได้

3. มีกลไกสนับสนุนการเงินและงบประมาณที่หลากหลายและเหมาะสม เช่น โครงการพัฒนาโรงเรียนเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน โครงการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งของโรงเรียน งบลงทุนต่าง ๆ เช่น สิ่งก่อสร้าง ครุภัณฑ์การศึกษา เป็นต้น ส่วนนี้ควรต้องเป็นไปตามแผนการพัฒนาโรงเรียนเป็นสำคัญ

5. โรงเรียนสามารถเก็บค่าเล่าเรียนที่สะท้อนต้นทุน และควรมีการกำหนดกรอบไว้ นอกเหนือจากรายหัวที่ได้รับจากรัฐ โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โรงเรียนควรมีอิสระในการกำหนดอัตรค่าเล่าเรียนที่เหมาะสมสำหรับตนเองได้ โรงเรียนต้องมีงบประมาณสำหรับเป็นทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และนักเรียนผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่มีอุปสรรคที่เกิดจากฐานะทางการเงินของครอบครัว

- **ปรับระบบข้อมูลและฐานข้อมูลทางการศึกษา**

1. จัดทำฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ทันสมัย เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนโรงเรียน จำนวนครู จำนวนผู้บริหาร ข้อมูลการเงินงบประมาณ เป็นต้น
2. จัดทำ School Mapping เพื่อกำหนดขนาดและที่ตั้งสถานศึกษาที่เหมาะสม เพื่อรวบรวม ยุบโรงเรียนขนาดเล็ก (ที่มีนักเรียนน้อย หรือไม่มี) โดยผ่านมาตรการทางการเงินและงบประมาณเพื่อจูงใจ
3. จัดทำระบบติดตามประเมินผลทั้งในโรงเรียนต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ทั้งระบบการศึกษา
4. มีการจัดทำฐานข้อมูลทางการเงินและงบประมาณ เพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวที่เหมาะสมและเป็นไปได้

6. สรุปการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในการลดความเหลื่อมล้ำ

การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบ 1 ไปสู่รูปแบบที่ 3 สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในมิติต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยพัฒนาและยกระดับการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ทำให้ผู้เรียนทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกพื้นที่ของประเทศ ดังนี้

1. การปรับระบบบริหารให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการทางด้านวิชาการ บุคคล งบประมาณ และบริหารจัดการทั่วไป ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้ทั้งโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนซึ่งปัจจุบันได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่าโรงเรียนของรัฐ การปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณผ่านทางด้านอุปสงค์หรือผ่านผู้เรียน และให้ผู้เรียนเลือกโรงเรียนที่จะเรียนเอง ทำให้โรงเรียนต้องแข่งขันและพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีและมีชื่อเสียง ขณะที่โรงเรียนเหล่านี้สามารถเก็บค่าเล่าเรียนเพื่อนำมาพัฒนาความเป็นเลิศของโรงเรียน แต่ต้องมีกลไกหรือเครื่องมือทางการเงิน เช่น ทุนการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนผู้เรียนที่สามารถเข้าเรียนได้แต่ครอบครัวมีฐานะยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส การดำเนินงานส่วนนี้จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน นำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

2. การปรับบริหารจัดการและงบประมาณ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร หรือพื้นที่เสี่ยงอันตราย เพื่อพัฒนาโรงเรียนเหล่านี้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมกับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมือง ทั้งนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โรงเรียนเหล่านี้ควรต้องได้รับการสนับสนุนในมิติต่าง ๆ ดังนี้

- 2.1 การสนับสนุนงบประมาณต้องมีรูปแบบการจัดสรรที่หลากหลาย โดยต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนการเรียนการสอนที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเท่ากันและขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ รัฐควรจะต้องรับผิดชอบในการสนับสนุนงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อาคารเรียน อาคารหอพัก ครัวภัณฑ์ และสื่อการเรียนการสอน ซึ่งจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานทางด้านไอซีที เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ผ่านสื่อ

ออนไลน์ และเข้าถึงความความรู้ต่าง ๆ ได้ดีขึ้น นอกจากนี้ ควรให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม สนับสนุนทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและพื้นที่ด้วย

2.2 การบริหารจัดการโรงเรียนสามารถดำเนินการในรูปของโรงเรียนเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาาร่วมกัน (ทั้งในรูปของบุคลากร ทรัพยากรสื่อการเรียนการสอน ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากสถานที่ร่วมกัน) ถือเป็นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนที่มีความพร้อมแตกต่างกัน ให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การจัดรูปแบบบริหารโรงเรียนในลักษณะของเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ ควรต้องเตรียมการพัฒนาผู้บริหาร และปรับรูปแบบการประเมินผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา โดยพิจารณาผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น

2.3 การบริหารจัดการโรงเรียนโดยใช้กลไกสร้างแรงจูงใจให้กับผู้บริหารและบุคลากร ให้สามารถจัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพ จัดการให้โรงเรียนมีจำนวนครูครบชั้นเรียน ซึ่งสามารถดำเนินการโดยใช้เครื่องมือทางการเงิน หรือการให้รางวัลประกาศเกียรติคุณผู้บริหารหรือบุคลากรที่มีผลงานดีเด่น เช่น เงินเพิ่มพิเศษหากต้องไปปฏิบัติในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร หรือพื้นที่เสี่ยงอันตราย รวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาโดยพิจารณาจากผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นสำคัญ และอัตราการเข้าถึงการศึกษาของผู้เรียน

3. การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการควบรวมโรงเรียนจะช่วยให้โรงเรียนมีจำนวนครู และนักเรียนเพิ่มขึ้น สามารถแก้ปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน ครูสามารถดูแลนักเรียนและทุ่มเทเวลาเพื่อการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนที่มีศักยภาพความพร้อมไม่เท่ากัน และเป็นโอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้เรียนจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนได้เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพด้วยกลไกต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ใช้กลไกทางการเงินเพื่อดึงดูดโรงเรียนขนาดเล็กให้มารวมกัน (ตัวอย่างโรงเรียนแม่เหล็ก) เพื่อให้โรงเรียนสามารถพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ให้อิสระในการบริหารงบประมาณ (เตรียมความพร้อมให้กับผู้บริหารในการบริหารการเงินและงบประมาณ) การจัดสรรงบประมาณผ่านผู้เรียนซึ่งต้องมีการกำหนดต้นทุนต่อหัวที่เหมาะสมและต้องมีการวิเคราะห์ต่อไป นอกจากนี้ ควรมีเครื่องมือทางการเงินเพื่อสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม สำหรับจัดการศึกษาให้บางโรงเรียนที่บริบทของพื้นที่ยังมีผู้ด้อยโอกาสและพึ่งตนเองไม่ได้ เช่น บุดหนุนอาหาร โรงเรียนบางแห่งควรจัดสรรให้ครบ 3 มื้อ หรือโรงเรียนขนาดเล็กรวมกันเป็นเครือข่าย บางแห่งจำเป็นต้องมีการเดินทางซึ่งรัฐควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ เพื่อให้ผู้เรียนได้เข้าถึงการศึกษา

3.2 ควรให้ท้องถิ่น/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินและงบประมาณระหว่างโรงเรียนรัฐ (ส่วนกลาง) และโรงเรียนในสังกัด อปท.

4. การปรับปรุงแบบการจัดการงบประมาณผ่านอุปสงค์มากขึ้น จะทำให้โรงเรียนต้องแข่งขันกันด้วยคุณภาพการเรียนการสอนมากขึ้น เพราะงบประมาณการดำเนินงานส่วนใหญ่มาจากผู้เรียน ผู้บริหารโรงเรียน จึงต้องมีภาวะผู้นำและเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งในช่วงเริ่มต้นต้องมีโปรแกรมการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียน และปรับวิธีการประเมินผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาใหม่ด้วย เพื่อให้มีความรู้ สมรรถนะตรงตามความต้องการ ซึ่งคาดว่าหากดำเนินการได้จะทำให้ลดความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษา และทำให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
บทสรุปผู้บริหาร	II
สารบัญ	ก
สารบัญภาพ	ค
สารบัญตาราง	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 คำถามการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	4
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	5
1.7 องค์ประกอบของรายงาน	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรทางการศึกษา	7
2.2 หลักการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน	10
2.3 แนวคิดการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา	11
2.4 แนวคิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา	13
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของต่างประเทศ	14
2.6 การกระจายอำนาจทางการศึกษา	20
2.7 การกระจายอำนาจทางการศึกษาของต่างประเทศ	27
บทที่ 3 กรอบแนวคิด ระเบียบวิธีวิจัย และเครื่องมือวิจัย	36
3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	36
3.2 ระเบียบวิธีวิจัย	39
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา	40
3.4 เครื่องมือการวิจัย	42
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การจัดการศึกษาในประเทศไทย	44
4.1 ระบบการศึกษาในประเทศไทย	44
4.2 จำนวนนักเรียน โรงเรียน และครู	45
4.3 ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	49
4.4 งบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา	52
4.5 การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย	54
4.6 ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขการ จัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน	62
บทที่ 5 ระบบการบริหารทรัพยากรภาครัฐด้านการศึกษา : ประสบการณ์ต่างประเทศ	68
5.1 ประเทศมาเลเซีย: ระบบการบริหารทรัพยากรภาครัฐด้านการศึกษา	68
5.2 ประเทศเวียดนาม	87
5.3 ประเทศไต้หวัน	103
5.4 ประเทศฟินแลนด์	115
5.5 บทสรุป ประสบการณ์ต่างประเทศ: การบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรการศึกษา	126
บทที่ 6 ผลการศึกษาระบบบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา	132
6.1 นโยบายและระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน	132
6.2 ระบบบริหารงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน	133
6.3 รูปแบบการบริหารโรงเรียน	138
6.4 กรณีศึกษาเชิงลึกประเทศไทย	140
6.5 กรณีศึกษาเชิงลึกประเทศมาเลเซีย	146
บทที่ 7 ข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงยุทธศาสตร์ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับประเทศไทย	153
7.1 การบริหารโรงเรียนและกลไกการจัดการจัดสรรงบประมาณ	153
7.2 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	162
7.3 ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ : แผนการปรับระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา	170
7.4 กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3	173
บรรณานุกรม	177

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
3.1	กรอบแนวคิดการวิจัย	38
4.1	จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา	46
4.2	จำนวนประชากรในวัยเรียนของไทย	46
4.3	จำนวนและสัดส่วนขนาดของโรงเรียนตามหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน	48
4.4	จำนวนและสัดส่วนระดับชั้นตามหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน	48
4.5	ผลคะแนน PISA เทียบกับค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน	52
4.6	สัดส่วนที่มาของรายจ่ายเพื่อการศึกษา	52
4.7	สัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาภาครัฐตามระดับการศึกษา	53
4.8	กลไกความรับผิดชอบภายใต้การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์	54
4.9	แสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ปีงบประมาณ 2557)	55
4.10	โรงเรียนและบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ “โรงเรียนร่วมพัฒนา”	67
5.1	แผนที่ประเทศมาเลเซีย	68
5.2	บทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ	75
5.3	โครงการ Trust School ในรูปแบบ PPP ของมาเลเซีย	84
5.4	การบริหาร Trust School ของมาเลเซีย	85
5.5	แผนที่ประเทศเวียดนาม	87
5.6	โครงสร้างระบบการศึกษาเวียดนาม (Vietnam’s Education System Structure)	89
5.7	การลงทุนเพื่อการศึกษาของรัฐและประชาชน	96
5.8	งบประมาณเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลและเอกชน	97
5.9	ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลสำหรับการศึกษาและฝึกอบรม	98
5.10	เส้นทางการจัดสรรงบประมาณรัฐสู่โรงเรียน	100
5.11	แผนที่ประเทศไต้หวัน	103
5.12	คะแนนผลสัมฤทธิ์ด้านการเรียนของนักเรียนไต้หวัน	106
5.13	โครงสร้างระบบการศึกษาของไต้หวัน	107
5.14	โครงสร้างการบริหารจัดการด้านการศึกษาของไต้หวัน	111
5.15	แผนที่ประเทศฟินแลนด์	115
5.16	ระบบการศึกษาของประเทศฟินแลนด์	118
5.17	กรอบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	120

สารบัญญภาพ (ต่อ)

ภาพที่		หน้า
7.1	ระบบบริหารและการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน	155
7.2	รูปแบบโรงเรียนและกลไกการจัดสรรงบประมาณ	156
7.3	รูปแบบที่ 1 Initial Demand-side	159
7.4	รูปแบบที่ 2 Semi Demand-side	160
7.5	รูปแบบที่ 3 Full Demand-side	161

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	จำนวนของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา	45
4.2	จำนวนโรงเรียนระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาทั้งหมด จำแนกตามระดับชั้นและสังกัด ปี 2559	47
4.3	ภาพรวมจำนวนนักเรียน ครู และชั้นเรียน ทุกระดับชั้นในสังกัด สพฐ.	48
4.4	สัดส่วนนักเรียน ห้องเรียน และครู ตามขนาดและระดับชั้นของโรงเรียน	49
4.5	คะแนนเฉลี่ยของผลการทดสอบ O-NET จำแนกตามรายวิชาและระดับชั้น	50
4.6	คะแนนเฉลี่ยแบบทดสอบ PISA ของนักเรียนไทยในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่าน พ.ศ. 2543-2558	51
4.7	รายจ่ายเพื่อการศึกษา	53
4.8	การจัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียนปกติ	56
4.9	ต้นทุนต่อหัวสำหรับโรงเรียนรัฐ สังกัด สพฐ. จำแนกตามประเภท และขนาดโรงเรียน	60
4.10	อัตราเงินอุดหนุนรายบุคคลในโรงเรียนเอกชนสายสามัญ	60
5.1	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐ อำเภอ และโรงเรียน	72
5.2	จำนวนโรงเรียน จำนวนครู และจำนวนนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาในปีค.ศ. 2011	77
5.3	ประมาณการค่าใช้จ่ายการศึกษาตามระดับและภูมิภาค (หน่วย ดงต่อนักเรียน)	101
5.4	จำนวนโรงเรียน ครู นักเรียน ในแต่ละระดับการศึกษา ปีค.ศ. 2017-2018	104
5.5	สัดส่วนนักเรียนต่อครูในแต่ละระดับการศึกษา	105
5.6	จำนวนโรงเรียนและนักเรียนในช่วงปีค.ศ. 2006, 2010 และ 2014	121
5.7	ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ในปีค.ศ. 2015	122
5.8	เปรียบเทียบต้นทุนต่อหัวนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของฟินแลนด์กลุ่มประเทศ EU และ OECD ในปีค.ศ. 2014	124
5.9	เปรียบเทียบระบบงบประมาณเพื่อการศึกษา 4 ประเทศ (มาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน ฟินแลนด์)	127
5.10	เปรียบเทียบระบบการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ประเทศ (มาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน ฟินแลนด์)	131
7.1	การสนับสนุนงบประมาณสู่โรงเรียนผ่านกลไกต่าง ๆ	157

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ โดยในปี พ.ศ. 2554 ใช้จ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐสูงถึงร้อยละ 5.10 ของจีดีพี มากกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและของโลก ร้อยละ 4.6 และ 4.8 ตามลำดับ (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ, 2558) นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีการแถลงนโยบายในด้านการศึกษาและเรียนรู้ การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 4.1 โดยจัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ เพื่อสร้างคุณภาพของคนไทยให้สามารถเรียนรู้ พัฒนาคนได้เต็มตามศักยภาพ ประกอบอาชีพและดำรงชีวิตได้โดยมีความใฝ่รู้และทักษะที่เหมาะสม เป็นคนดีมีคุณธรรม สร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้โดยเน้นการเรียนรู้เพื่อสร้างสัมมาชีพในพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนากำลังคนให้เป็นที่ต้องการเหมาะสมกับพื้นที่

หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันพบว่า ได้มีความพยายามทำการปฏิรูปการศึกษาพร้อมกันหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งบางเรื่องบรรลุผลสำเร็จ ในขณะที่ยังมีอีกหลายเรื่องที่ยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้ง ภาครัฐยังคงรับภาระในเกือบทุกภารกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยใช้จ่ายด้านศึกษามาจากภาครัฐมากกว่าร้อยละ 70 ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษาในสัดส่วนน้อยมาก โดยในปีพ.ศ. 2556 สัดส่วนผู้เรียนระหว่างภาครัฐกับเอกชนทุกระดับเป็น 81 : 19 นอกจากนี้พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้เข้ามาร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสมและระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา แต่ก็พบว่า บทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและระดมทรัพยากรเพื่อศึกษามีสัดส่วนยังไม่มากนัก และในปัจจุบันผู้เรียน โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายใน ส่วนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนส่วนบุคคลที่ผู้เรียนได้รับ อีกทั้งในเชิงปริมาณพบว่า สถาบันการศึกษายังไม่สามารถผลิตผู้เรียนสอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยสัดส่วนสายสามัญ : อาชีวศึกษาในปัจจุบันมีเพียง 66 : 34 ทั้งที่การพัฒนาประเทศต้องการกำลังแรงงานอาชีวศึกษา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ได้วิจัย (2558) พบว่า การศึกษาของไทยยังมี**ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (Educational Inequality)** โดยเป็นผลมาจากความแตกต่างทางด้านสถาบันการศึกษาเป็นหลัก แต่โดยส่วนใหญ่แล้วปัญหาความเหลื่อมล้ำยังเกิดจากปัจจัยที่สามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ (เช่น การขยายขนาดโรงเรียน การเพิ่มจำนวนครู การให้ความรู้แก่บิดามารดา) มากกว่าที่จะมาจากปัจจัยที่คงที่ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (เช่น ความฉลาดทางสติปัญญา) ดังนั้น หากภาครัฐมีการกำหนดเป้าหมายและวิธีการที่เหมาะสม ย่อมสามารถที่จะบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยให้ลดลงได้

เมื่อพิจารณาการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐของคนจน/ครัวเรือนยากจนพบว่า หลายโครงการมีการกำหนดเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ทำให้คนจน/ครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน เช่น ด้านการเข้าถึงแหล่งทุน มีการเข้าถึงค่อนข้างจำกัด โดยการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพของคนจนที่เข้าถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีร้อยละ 9.97 ของคนจนทั้งหมด และคนจนที่สามารถกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนมีเพียงร้อยละ 0.05 ของคนจนทั้งหมด ส่วนการเข้าถึงแหล่งทุนด้านการศึกษา นักเรียนยากจนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐร้อยละ 2.22 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด และนักเรียนยากจนได้กู้เงินจากโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ (ต้องใช้คืน) ร้อยละ 0.03 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่าเส้นยากจน

สำหรับมุมมองระดับสากลพบว่า รายงานการพัฒนาโลกประจำปี ค.ศ. 2000/2001 ได้กล่าวถึงแนวคิดใหม่ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมไว้ในคำนำว่า มิได้พิจารณาเฉพาะการมีรายได้น้อยหรือการบริโภคน้อยเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงมิติอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวเงิน (Non-monetary Dimension) “ความยากจน มิได้จำกัดแต่เพียงการมีรายได้น้อยและการบริโภคน้อยเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงการขาดโอกาสด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และโอกาสอื่นในการพัฒนาคน การไร้ซึ่งอำนาจ การขาดสิทธิขาดเสียง ตลอดจน การตกอยู่ในความเสี่ยงและความหวาดกลัว”

ในระดับนโยบายของประเทศไทย นอกจากนโยบายของรัฐบาลที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) โดยในยุทธศาสตร์ที่ 4 ได้กำหนดให้สร้างโอกาสความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม โดยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งหมายความรวมถึงการศึกษาด้วย

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) มีแนวทางที่สอดคล้องกัน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างและพัฒนาทุนมนุษย์ และสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำควบคู่กัน

สำหรับผลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำและขาดโอกาสทางการศึกษา เช่น ศูนย์วิจัยกสิกรไทย พบว่า การขาดโอกาสทางการศึกษาเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ นโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้ด้วยการอัดฉีดเม็ดเงินสู่รากหญ้าถือเป็นความตั้งใจในการสร้างโอกาสทางรายได้ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้จะเกิดผลสำเร็จได้อย่างยั่งยืนนั้น ควรจะต้องสร้างโอกาสด้านการศึกษา ทำให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และพัฒนาคนให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นจากระบบการศึกษาที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน (ปฏิรูปการศึกษา) รวมทั้ง การให้ความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน เพื่อเพิ่มทุนทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการเพิ่มโอกาสในด้านเงินทุน (Financial Capital) โดยมีผลทางสถิติเป็นเครื่องยืนยันแล้วว่า คุณภาพของการศึกษามีความสัมพันธ์กับความเท่าเทียมกันด้านรายได้ของประชาชนในประเทศ และการใช้นโยบายการคลังผ่านมาตรการภาษีเพื่อลดความแตกต่างของรายได้ เช่น ภาษีทรัพย์สิน และภาษีมรดก เป็นต้น และการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพจะช่วยลดภาวะความยากจน

ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) กล่าวถึงผลการศึกษาของ Kanbur ในหลายประเทศพบว่าสังคมที่มีความเท่าเทียมกันสูงมีความแตกแยกน้อย และมีคนจนจำนวนน้อยจะมีความสามารถเจริญเติบโตมากกว่าสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง อีกนัยหนึ่งการลงทุนเพื่อสร้างความเสมอภาคในสังคมเป็นการลงทุนที่ส่งผลบวกสูง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเสนอว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องลงทุนด้านการศึกษาดำเนินการปฏิรูปภาษี พัฒนาการด้านการเกษตรที่มีพื้นฐานอยู่ที่เศรษฐกิจชุมชน และใส่ใจกับการปกป้องอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้เป็นรากฐานที่สำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคมที่ดีกว่าเพื่อเพิ่มความเสมอภาคและความเป็นธรรม

ในขณะเดียวกัน ความเปลี่ยนแปลงและพลวัตของโลกจะก่อให้เกิดความท้าทาย และส่งผลกระทบที่อาจทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปีด้วย เช่น ในด้านสังคมที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การขาดแคลนแรงงานทักษะฝีมือ ความเหลื่อมล้ำที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นให้ทิศทางที่สอดคล้องกันว่า การลดความเหลื่อมล้ำมีความหมายครอบคลุมมากกว่าเรื่องตัวเงิน และการปฏิรูปการเข้าถึงทรัพยากรจะเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษามีผลการศึกษาและหลายหน่วยงานมีข้อสรุปและข้อเสนอให้มีการปฏิรูปการศึกษา โดยหลายแห่งมีข้อเสนอเฉพาะในเรื่องการลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิรูปด้านการคลัง ด้านการศึกษา การพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษาด้วย ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องทราบสถานการณ์และมีองค์ความรู้รองรับสนับสนุน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลข้างต้นก็แสดงให้เห็นถึง ปัญหาวิกฤติในด้านการมีส่วนร่วมทางการศึกษา และภาวะความเหลื่อมล้ำของโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่

1. เพื่อศึกษาระบบและนโยบายการบริหารภาครัฐในด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในต่างประเทศและของประเทศไทย เน้นระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาทั้งมิติสังคมและเศรษฐศาสตร์ ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญและตอบคำถามการวิจัย อันจะนำไปสู่การจัดทำนโยบายที่นำไปใช้ได้จริง ลดความเหลื่อมล้ำเหมาะสม มีประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผล

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการเปลี่ยนผ่าน ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันไปสู่ระบบบริหารจัดการที่ลดความเหลื่อมล้ำ เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอทางเลือกนโยบายและเชิงยุทธศาสตร์ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐ ด้านทรัพยากรระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการศึกษา ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันไปสู่ระบบการบริหารจัดการ ที่ลดความเหลื่อมล้ำ เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย

1.3 คำถามการวิจัย

1. ระบบและนโยบายการบริหารภาครัฐในด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในต่างประเทศและประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1) นิยามและหลักการของระบบและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาในทางปฏิบัติเป็นอย่างไร

2) ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาในต่างประเทศและในประเทศไทย มีรูปแบบใดบ้าง แต่ละรูปแบบมีจุดเด่น ความน่าสนใจ หรือข้อสังเกตอย่างไร มีกลไกหลักและกลไกสนับสนุนอย่างไร มีเงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารจัดการอย่างไร และมีระบบถ่วงดุลหรือความรับผิดชอบอย่างไร

2. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของระบบระหว่างกลไกหลัก กลไกสนับสนุน การถ่วงดุลหรือความรับผิดชอบควรเป็นอย่างไร สามารถลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำได้อย่างไร และผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มควรมีบทบาทอย่างไร

3. ข้อเสนอเชิงนโยบาย และกระบวนการเปลี่ยนผ่านในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษานโยบายและระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 4 ภูมิภาคของประเทศและศึกษาข้อมูลต่างประเทศอย่างน้อย 4 ประเทศ เพื่อออกแบบระบบ และสร้างโครงสร้าง กลไกต่าง ๆ ของการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึง กระบวนการเปลี่ยนผ่านให้สามารถนำระบบหรือแนวทางการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานไปประยุกต์ใช้ได้ทางปฏิบัติ

ขอบเขตเนื้อหา ในการศึกษาครั้งนี้

1. การศึกษาการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เฉพาะสายสามัญ) ประกอบด้วย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และโรงเรียนเอกชน

2. การศึกษาระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาเฉพาะทรัพยากรด้านการเงินและงบประมาณ

ขอบเขตระยะเวลา เป็นการศึกษาระหว่าง มิถุนายน ถึง พฤศจิกายน 2561

1.5 วิธีการศึกษา

1. วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ครอบคลุมประเทศที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา เหนือกว่า/ใกล้เคียง/และด้อยกว่าประเทศไทยอย่างน้อย 4 ประเทศ โดยมีสาระตอบสนองวัตถุประสงค์และประเด็นคำถามการวิจัย

2. การวิจัยเชิงลึก ประกอบด้วย

1) การวิจัยภาคสนามภายในประเทศ เพื่อศึกษาถึงระบบและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาในทางปฏิบัติที่เหมาะสม เป็นไปได้ มีประสิทธิภาพ ภายใต้เงื่อนไขบริบทต่าง ๆ จำนวนไม่น้อยกว่า 4 พื้นที่ ใน 4 ภูมิภาค ทั้งนี้ เลือกพื้นที่ตามเกณฑ์ที่กำหนด

2) การเรียนรู้เชิงลึก (Deep Learning) จากกรณีศึกษาในเรื่องระบบและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ดี มีประสิทธิภาพในประเทศและต่างประเทศ เพื่อศึกษาเชิงลึกและกระบวนการเปลี่ยนผ่านระบบ ตลอดจนข้อจำกัดและเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างน้อย 2 กรณี โดยเลือกกรณีศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด

ทั้งนี้ การเรียนรู้เชิงลึก หมายถึง การเรียนรู้เพื่อสร้างแบบจำลองหรือออกแบบระบบที่อาจประกอบไปด้วยระบบ/โครงสร้าง/กลไกย่อย ๆ ของระบบ ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการ และประมวลผล เพื่อออกแบบระบบให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทางปฏิบัติ

3. วิเคราะห์และออกแบบระบบการบริหารภาครัฐในด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึง กลไกหลัก กลไกสนับสนุน การถ่วงดุลหรือความรับผิดชอบและบทบาทของหน่วยงาน/ผู้เกี่ยวข้อง พร้อมจัดทำข้อเสนอแนะ กระบวนการเปลี่ยนผ่านในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้เงื่อนไขปัจจุบัน

4. จัดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จากกลุ่มผู้แทนหน่วยงานระดับปฏิบัติ และผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผู้แทนหน่วยงานระดับปฏิบัติในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและผู้เกี่ยวข้อง และระดับยุทธศาสตร์ ครอบคลุมกลุ่มผู้แทนหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญ

5. จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยและนำเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำผลนั้นมาปรับปรุงรายงานฉบับสมบูรณ์

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ คือ

ทรัพยากรเพื่อการศึกษา หมายถึง ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าเงิน ที่นำมาใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งรวมถึง ครู และบุคลากรทางการศึกษา สื่อ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ดิน อาคารสถานที่ และเวลาที่บุคคลในสังคมสละให้กับการศึกษาด้วย การศึกษาคั้งนี้ใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา หมายถึง ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน

Supply-side Financing หรือ **การจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน** หมายถึง การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ แก่สถานศึกษา ตามรายการค่าใช้จ่าย เช่น งบบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุนของโรงเรียน โดยจำนวนงบประมาณขึ้นอยู่กับความต้องการของภาครัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนหรือความต้องการของผู้เรียน

Demand-side Financing หรือ **การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์** หมายถึง การจัดสรรเงินงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ผ่านผู้เรียน โดยจำนวนงบประมาณจะขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียน

Tax Financing หมายถึง การที่รัฐสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา โดยใช้รายได้จากการจัดเก็บภาษี

Fee Financing หมายถึง หน่วยจัดการศึกษาสามารถจัดเก็บค่าเล่าเรียนจากการให้บริการการศึกษา

1.7 องค์ประกอบของรายงาน

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ประกอบด้วยเนื้อหา 7 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา คำถามวิจัย แผนการดำเนินโครงการ และองค์ประกอบของรายงาน

บทที่ 2 หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวกับทรัพยากรการศึกษา ประกอบด้วย ความสำคัญของทรัพยากรทางการศึกษา สภาพและปัญหาการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา แนวทางการระดมทุนและการลงทุนเพื่อการศึกษา หลักการบริหารทรัพยากรการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แนวคิดการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา แนวคิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของต่างประเทศ และการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

บทที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย เครื่องมือการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การจัดการการศึกษา การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านกลไกการอุดหนุนด้านอุปทานและอุปสงค์ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทย

บทที่ 5 การจัดการศึกษา นโยบายการศึกษา การบริหารและการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา กลไกทางการเงินและงบประมาณ : ประสบการณ์ของประเทศมาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน และฟินแลนด์

บทที่ 6 ผลการศึกษาระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกรณีศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

บทที่ 7 ข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงยุทธศาสตร์ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่สองเป็นการนำเสนอการศึกษาและทบทวนหลักการ นโยบาย แนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ประกอบด้วย แนวคิดและหลักการการจัดการทรัพยากรภาครัฐ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การกระจายอำนาจทางการศึกษา การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การศึกษาและทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากร รูปแบบและกลไกการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาในต่างประเทศ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรทางการศึกษา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นทรัพยากรทางปัญญาที่มีค่าของประเทศชาติ การศึกษาจึงเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า และสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมได้ เพราะการศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดชีวิต ในการเตรียมเด็กไทยเข้าสู่สังคมฐานความรู้ (Knowledge-based Society) จึงต้องมีการปฏิรูปการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นทำให้มีการพัฒนาปัญญาของเด็กไทยให้เกิดขึ้นอย่างเต็มตามศักยภาพ ให้มีแนวคิดแบบใหม่ที่สามารถเชื่อมโยงบูรณาการสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างมีเหตุผล (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544: 7)

การจัดการศึกษาจะได้ผลสำเร็จตามที่คาดหวังนั้น ทรัพยากรทางการศึกษาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการศึกษาที่ทำให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการเรียนการสอนหรือพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และได้ผลตามความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ช่วยส่งเสริมงานวิชาการและการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ในสถานศึกษาให้มีคุณภาพ อีกทั้งยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กิจกรรมของสถานศึกษาดำเนินไปได้

ความหมายของทรัพยากรทางการศึกษา

ทรัพยากรเพื่อการศึกษา หมายความว่า ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ที่นำมาใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งรวมถึงครู และบุคลากรทางการศึกษา สื่อ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ดิน อาคารสถานที่ และเวลาที่บุคคลในสังคมสละให้กับการศึกษาด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 99)

ทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา หมายถึง ทรัพยากรที่ไม่ใช่เงิน (Non-financial Resources) และทรัพยากรทางการเงิน (Financial Resources) ในความหมายของทรัพยากรที่ไม่ใช่การเงิน ครอบคลุมปัจจัยหลัก ๆ คือ ที่ดิน แรงงาน ทุน และการประกอบการ ตามนัยนี้ทรัพยากรทางการศึกษา จึงรวมถึง บุคลากร ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง วัสดุอุปกรณ์ การเรียนการสอน นอกจากนี้ ทรัพยากรทางการศึกษายังหมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการให้บริการทางการศึกษา ตลอดจนวิทยุ โทรทัศน์ ดาวเทียม อินเทอร์เน็ต ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549: 4)

ทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการจัดการศึกษาไม่ใช่เรื่องเงินเท่านั้น แต่รวมหลายสิ่งหลายอย่างในสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษา สถาบันศาสนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานประกอบการ และภูมิปัญญาในชุมชน (รุ่ง แก้วแดง อ่างใน สังวาลย์ วุฒิสเลลา, 2548: 12)

โดยสรุปกล่าวได้ว่า ทรัพยากรทางการศึกษา หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่ใช้ในการจัดการศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง ภูมิปัญญาในชุมชน การศึกษานี้ได้ศึกษานั้นเฉพาะเรื่องระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการเงินและงบประมาณเท่านั้น

ความสำคัญของทรัพยากรทางการศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐควรลงทุนเพื่อสร้างคนไทยให้มีคุณภาพ ทรัพยากรทางการศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นสิ่งที่รัฐควรต้องพิจารณาร่วมกับผู้เกี่ยวข้องทางการศึกษาอื่น ๆ ในการดำเนินการลงทุนเพื่อการศึกษา ดังนั้นทรัพยากรทางการศึกษาจึงมีความสำคัญดังนี้

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544: 111-113) กล่าวว่า การจัดการศึกษาเป็นการลงทุนเพื่ออนาคต การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา แต่ใน การลงทุนเพื่อศึกษานั้น ต้องเปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วม และการลงทุนของรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดสรรทรัพยากรและบริหารทรัพยากร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียนและสังคม

สุทธีวรรณ ตันตริจนาวงศ์ (2546: 50-51) กล่าวถึง ความสำคัญของทรัพยากรการศึกษา ดังนี้

1. เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษาต้องใช้สิ่งสนับสนุนอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรมนุษย์ เงิน วัสดุอุปกรณ์ ข้อมูลสารสนเทศ ถ้าปราศจากทรัพยากรพื้นฐานเหล่านี้ การบริหารจัดการศึกษาก็จะเกิดขึ้นไม่ได้
2. เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาการศึกษา การพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพต้องพัฒนาที่ทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะการพัฒนาบุคลากรครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกที่ต้องพัฒนาในการบริหารจัดการศึกษา
3. ทรัพยากรการศึกษา ทำให้สถานศึกษามีระบบการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ เพราะมีการปรับปรุงการใช้ทรัพยากรศึกษาในภารกิจของโรงเรียน ทั้งด้านวิชาการ บุคคล งบประมาณ และการบริหารทั่วไป ทำให้การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพมากขึ้น
4. ทรัพยากรการศึกษา ทำให้มีระบบการบริหารจัดการสถานศึกษาทันสมัย มีอิสระ คล่องตัว เนื่องจากมีระบบข้อมูล วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีในการติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถานศึกษา
5. ทรัพยากรการศึกษา มีประโยชน์ในการวิเคราะห์ และตัดสินใจในการบริหารจัดการศึกษาในภาพรวม และในระดับสถานศึกษาได้ประโยชน์สูงสุด

6. ทรัพยากรการศึกษา ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยการระดมทรัพยากรทุกด้าน เช่น บุคลากร งบประมาณ การเงิน ทรัพย์สินจากภาครัฐ เอกชน และชุมชน มาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา

สรุปทรัพยากรทางการศึกษา มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษา เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งเสริมให้การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไปอย่างมีคุณภาพ และเป็นตัวกลางหรือตัวกระตุ้นให้ผู้บริหารดำเนินกิจกรรมหรือภารกิจของสถานศึกษาไปได้ด้วยดี ทำให้สถานศึกษามีการจัดการเรียนการสอนหรือพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และได้ผลตามความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา

แนวทางการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ด้วยเหตุปัจจัยที่รัฐไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมทั่วถึงและเท่าเทียมกัน สถานศึกษาชั้นพื้นฐานสามารถดำเนินการระดมทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้จัดการศึกษาต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความสามารถและศักยภาพ มีบทบัญญัติตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ระบุให้สถานศึกษามีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา โดย

1. ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2. ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ในมาตรา 59 ยังระบุให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยหลักการของระบบภาษีทั่วไปไม่ควรให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการใดเป็นการเฉพาะ เพราะจะทำให้ระบบภาษียุ่งยากซับซ้อนและเกิดการรั่วไหลหรือหลีกเลี่ยงภาษี นอกจากนี้ บทบัญญัติตามมาตรา 10 ของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการได้รับการศึกษา กำหนดหลักประกันที่มั่นคงทางการเงินสำหรับ

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ และมั่นคงกว่าการจัดเก็บภาษีมาใช้เพื่อการศึกษา หรือการกำหนดสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต่อ งบประมาณรวมหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายในประเทศ เนื่องจากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ งบประมาณเพื่อศึกษามีความผันแปรตามภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ จึงควรหลีกเลี่ยงการเพิ่มภาระภาษี ประเภทนี้แก่สังคม นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีใดมาใช้เพื่อการศึกษาควรพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสม ความสัมพันธ์ของภาษีที่จัดเก็บกับการนำภาษีไปใช้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปตามหลักการของระบบภาษี

ดังนั้น การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อศึกษามีหลายแนวทาง การจัดเก็บภาษีเป็นแนวทาง หนึ่ง แต่การดำเนินการต้องสมเหตุผล เช่น การลดหย่อน/ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับบุคคลและ ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการจัดการศึกษา หรือการกันรายได้จากการจัดเก็บภาษีการรับมรดกมาใช้ เพื่อการศึกษา เป็นต้น ในกรณีสถานศึกษามีขนาดเล็ก ควรสนับสนุนให้มีการยุบรวมหรือเลิกสถานศึกษานั้น และอาจกำหนดเกณฑ์จำนวนนักเรียนขั้นต่ำต่อโรงเรียนไว้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและ คุณภาพทางการศึกษา สนับสนุนให้โรงเรียนใช้ทรัพยากรร่วมกันมากขึ้น ให้มีการจัดทำ School Mapping อย่างจริงจัง ให้สถานศึกษาไม่ต้องส่งงบประมาณคืนคลังหากมีเงินงบประมาณเหลือจ่าย โดยสามารถเก็บเงิน เหลือจ่ายสะสมไว้ใช้ในปีต่อ ๆ ไป สำหรับการบริหารจัดการ รวมทั้งมีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้สังคม ชุมชน ผู้ปกครอง หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ บริจาคเงินและทรัพย์สินเพื่อการจัดการศึกษา ทั้งนี้ ต้องส่งเสริมให้ สถานศึกษาสามารถจัดตั้งกองทุนประเภทต่าง ๆ เพื่อการศึกษา เช่น กองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) เพื่อสะสมงบประมาณไว้ใช้ หากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองและผู้เรียนควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องการลงทุนเพื่อการศึกษาด้วย เช่น รับผิดชอบในเรื่องเสื้อผ้า อาหาร กลางวัน และนม ซึ่งในกรณีนี้อาจยกเว้นนักเรียนและผู้ปกครองที่มีฐานะยากจน/ด้อยโอกาส ซึ่งรัฐจำเป็นต้องจัด เงินอุดหนุนให้ เป็นต้น

2.2 หลักการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งตอบสนองเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เน้นความสำคัญของผู้เรียน และเน้น การใช้โรงเรียนเป็นฐานตามโครงสร้างของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา การบริหารทรัพยากร จะเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญที่กระตุ้นให้สถานศึกษาดำเนินการ เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ในการจัดการศึกษาดังกล่าว ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการบริหารทรัพยากรทางการศึกษา ได้แก่ หลักความเป็น ธรรม (Equity) หลักความเสมอภาค (Equality) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักเสรีภาพ (Freedom of Choice) และหลักการปฏิบัติได้จริง (Practicality)

นอกจากนี้ ยังต้องมีการบริหารจัดการที่ดีที่อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์กรเจริญก้าวหน้าและมีคุณภาพ การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล เป็นหลักการปฏิบัติงานที่ได้ประกาศไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2.3 แนวคิดการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา

การจัดสรรทรัพยากรให้แก่สถานศึกษา ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก (Fazekas, Ross, Fazekas & Mihály, 2012) ได้แก่

1. ความจำเป็นพื้นฐานของผู้เรียน งบประมาณอุดหนุนต่อหัวนักเรียน (งบดำเนินการซึ่งรวมเงินเดือนและดำเนินงานอื่น ๆ) เป็นการจัดการศึกษาตามเป้าหมายหรือคุณภาพที่กำหนด และมีการถ่วงน้ำหนักตามต้นทุนของแต่ละระดับการศึกษา เช่น งบประมาณจัดสรรต่อหัวเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษา ช่วงอายุนักเรียน หรือชั้นปี

2. ความจำเป็นเพิ่มเติมของนักเรียน เป็นทรัพยากรเพิ่มเติมสำหรับจัดการศึกษาให้แก่นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ เพื่อให้มีโอกาสเท่าเทียมกับนักเรียนทั่วไป หรือสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนทั่วไปได้

การดูแลเด็กกลุ่มนี้จะมีต้นทุนดูแลที่สูงกว่า เช่น นักเรียนยากจน นักเรียนพิการ หรือนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ เป็นต้น

3. ด้านการส่งเสริมหลักสูตร เป็นโครงการและหลักสูตรที่มีต้นทุนแตกต่างกัน เช่น มีการเน้นการเรียนการสอนด้านดนตรี โรงเรียนกีฬา มีหลักสูตรภาษาต่างประเทศ หรือเป็นการสอนสายอาชีพ หรือมีการเรียนแบบทวิศึกษา การจัดสรรงบประมาณด้านนี้สามารถใช้ส่งเสริมทิศทางการจัดการศึกษาที่ผู้วางแผนต้องการได้

4. ด้านความจำเป็นตามสภาพพื้นที่และที่ตั้งของโรงเรียน สะท้อนความแตกต่างที่เกิดจากลักษณะทางกายภาพ ภูมิศาสตร์ และสภาพแวดล้อม สภาพอาคารเรียน ที่ทำให้ต้นทุนของโรงเรียนแตกต่างกัน เช่น โรงเรียนขนาดเล็กที่ห่างไกล โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิเศษ เสี่ยงภัย โรงเรียนที่อยู่บนเกาะ สันเขา ระหว่างจังหวัด เป็นต้น ปัจจัยทางโครงสร้างเหล่านี้ โรงเรียนไม่สามารถบริหารจัดการให้มีค่าใช้จ่ายที่ถูกลงได้ การอุดหนุนในส่วนนี้ทำหน้าที่ชดเชยต้นทุนคงที่ ซึ่งสูงกว่าโรงเรียนปกติทั่วไป

การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศอังกฤษ

โรงเรียนรัฐในประเทศอังกฤษมีรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Dedicated School Grant: DSG) การจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาฝั่งนี้ Education Funding Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ (Department for Education) จัดสรรงบประมาณใน 2 ส่วน โดยใน ส่วนแรกเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง ซึ่งจัดสรรให้แก่โรงเรียนโดยตรง สำหรับส่วนที่สอง เป็นการจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น จากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจะนำงบประมาณที่ได้ รวมทั้งใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นเองมาจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในส่วนที่สองนี้

การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการจัดการศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากทั้งรัฐบาลกลาง (Federal Government) รัฐบาลมลรัฐ (State Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) โดยรัฐบาลแต่ละระดับมีบทบาทในการสนับสนุนที่แตกต่างกัน ทว่าไปแล้วการจัดการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นกับมลรัฐ (Odden; & Picus, 2004) เขตพื้นที่การศึกษา (School District) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนในสังกัด จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในท้องถิ่น ดังนั้นระดับการจัดสรรงบประมาณจึงแตกต่างกันตามความสามารถในการจัดเก็บภาษีของเขตพื้นที่แต่ละแห่ง ด้วยเหตุนี้มลรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมหรือชดเชยความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเขตพื้นที่ สำหรับบทบาทของรัฐบาลกลางในแต่ละปีจะมีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาตามโครงการต่าง ๆ ให้แก่มลรัฐ หรือเขตพื้นที่การศึกษา อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ มีการจัดสรรงบประมาณตามโครงการ เช่น โครงการ No Child Left Behind ให้เขตพื้นที่การศึกษาและโครงการ IDEA Special Education ให้แก่มลรัฐสำหรับสนับสนุนการศึกษาให้แก่เด็กพิการ เป็นต้น นอกจากนี้ กระทรวงเกษตร (Department of

Agriculture) ยังจัดสรรงบประมาณร่วมในโครงการเพื่อโภชนาการของนักเรียน และกระทรวงสาธารณสุข (Department of Health and Human Services) ที่สนับสนุนในโครงการสนับสนุนแก่เด็กปฐมวัย เป็นต้น

2.4 แนวคิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านในหลาย ๆ ด้าน เช่น กระแสของการเมืองการปกครอง ความพยายามที่จะปฏิรูปประเทศตามโรดแมป (Roadmap) ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และที่สำคัญ คือ การก้าวเข้าสู่ยุคของประเทศไทย 4.0 อย่างไรก็ตาม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น คนไทยต้องมีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย แต่ปัญหาที่พบคือ คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่เพียงพอ ทำให้นำมาซึ่งปัญหาในสังคม เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่พร้อมและกลุ่มที่ไม่พร้อม สุดท่ายปัญหาเหล่านี้จึงกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งภายในสังคมไทย ซึ่งเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาที่ยิ่งใหญ่ที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเร็วที่สุด สำหรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย หากพิจารณาภาพรวมในปี พ.ศ. 2558 เศรษฐกิจไทยค่อย ๆ ขยายตัวในอัตราที่สูงขึ้นถึงร้อยละ 2.8 โดยเป็นเรื่องราวใช้จ่ายของภาครัฐ และการลงทุนของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการภาครัฐ ส่วนภาคการท่องเที่ยวมีการปรับตัวได้ดีและมีแนวโน้มที่ดีขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.), 2558) ในขณะที่ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) (2559) เกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนพบว่า มีอัตราการรายได้ต่อเดือนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจากปี พ.ศ. 2556 มีรายได้ 25,194 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 27,545 บาท ขณะเดียวกันรายจ่ายประจำเดือนยังมีการเพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่าเล็กน้อยจาก 19,061 บาท ในปี พ.ศ. 2556 เพิ่มขึ้นเป็น 21,818 บาท ในปี พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม แม้รายได้สุทธิจะเพิ่มมากขึ้น แต่กลับพบว่า จำนวนหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนก็ยังมีมากกว่า และมีแนวโน้มที่แต่ละครัวเรือนจะมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) มีแนวโน้มที่ลดลงจาก 0.514 ในปี พ.ศ. 2549 เหลือ 0.445 ในปี พ.ศ. 2558 แต่เมื่อพิจารณาถึงการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรพบว่า กลุ่มคนที่รวยที่สุดมีรายได้ร้อยละ 35.0 ของรายได้รวม ในขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดมีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 1.58 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2559) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าช่องทางเศรษฐกิจในสังคมไทยต่างกันอย่างเห็นได้ชัด นอกเหนือจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแล้ว ปัญหาการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขของภาครัฐได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อาจเรียกได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมถือเป็นอีกปัญหาใหญ่ของประเทศที่นำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคม และเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้คุณภาพของคนไทยต่ำกว่าเป้าหมายในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียม ศุภกร บัวสาย (2558) กล่าวว่า “คู่แฝดความเหลื่อมล้ำ คือ คุณภาพการศึกษาและเศรษฐกิจ ดังนั้นการแก้ปัญหาคุณภาพเด็กไทยจึงต้องแก้ไขถึงรากของปัญหาทั้งความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษา โดยมีมาตรการที่ไม่ให้ความยากจนเป็นอุปสรรคของโอกาสทางการศึกษา” เนื่องจากการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนให้ดีขึ้น และที่สำคัญควรคำนึงถึงก่อนที่จะทำการพัฒนาด้านอื่น โดยรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีแผนและมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อม

ลำทางการ อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากการที่คนเราไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง เกิดจากความไม่พร้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละคน นอกเหนือจากความไม่พร้อมของระบบการศึกษาไทย

การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวต่อไปได้ แต่การทำให้เด็กได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และมีความเท่าเทียมทั่วถึงกันนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แม้จะมีนโยบายมากในการส่งเสริมให้เด็กมีการพัฒนามากขึ้น ธัญลักษณ์ สัมพันธ์ (2556) ได้กล่าวหาสาเหตุความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ที่แตกต่างกันมากนั้น มาจากความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรการเรียน และความเหลื่อมล้ำในการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของภาครัฐ ซึ่งงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้รับการจัดสรรนั้นมีมากกว่าส่วนงานราชการอื่นอย่างต่อเนื่อง โดยในรอบ 4 ปีที่ผ่านมา (งบประมาณปี 2556-2559) กระทรวงศึกษาฯ ได้รับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 19 จากงบประมาณทั้งหมด และเมื่อพิจารณาถึงการกระจายของงบประมาณไปยังสถานศึกษาทั่วประเทศกลับพบว่ายังคงกระจุกตัวอยู่ที่โรงเรียนขนาดใหญ่ มีชื่อเสียง และตั้งอยู่ในจังหวัดใหญ่ ๆ มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้ การศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานยังได้รับการอุดหนุนงบประมาณมากกว่าการศึกษาระดับอื่นมากอีกด้วย

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของต่างประเทศ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรด้านการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและกลไกการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา สรุปได้ดังนี้

ประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา

การศึกษาของ Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD (2017) เรื่อง “The Funding of School Education” การศึกษาดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดรายงานของ OECD ที่ศึกษาประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรศึกษา OECD Reviews of School Resources โดยมีโรงเรียนที่เข้าร่วมในการศึกษาทั้งหมด 18 โรงเรียนจากกลุ่มประเทศสมาชิก OECD โดยมีข้อสรุปจากผลการศึกษา ดังนี้

- **การกำกับดูแลงบประมาณของโรงเรียน (Governing School Funding)** จากรายงาน OECD งบประมาณเพื่อการศึกษาของโรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง และมีบางส่วนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นใช้งบประมาณที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้มาจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนโรงเรียน นอกจากนี้ โรงเรียนยังได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมจากภาคเอกชน รวมถึงหน่วยงานระหว่างประเทศ ดังนั้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณหลายกลุ่ม ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีบทบาทต่อการตัดสินใจใช้งบประมาณของโรงเรียนสูงขึ้น โดยเฉพาะองค์กร/หน่วยงานในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค ข้อเสนอประเด็นนี้ การกำหนดกรอบ/แนวทางบริหารเพื่อจัดการ ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณจึงมีความสำคัญ เพื่อให้มั่นใจว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ในระดับโรงเรียนมีรูปแบบบริหารจัดการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล เช่น จัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Boards)

ที่มีองค์ประกอบของกรรมการจาก ครู ผู้นำองค์กรวิชาชีพครู ตัวแทนสมาคมผู้ปกครอง/นักเรียน ตัวแทนชุมชน/องค์กร/หน่วยงานในท้องถิ่น ตลอดจน นายจ้าง จากการศึกษาของ OECD พบว่า มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา 3 เรื่อง คือ การกระจายอำนาจด้านการเงิน (Fiscal Decentralization) ความมีอิสระของโรงเรียนในการใช้จ่ายงบประมาณ (School Autonomy over Budgetary Matters) การใช้งบประมาณของรัฐโดยผู้ให้บริการการศึกษาเอกชน (The Use of Public Funding by Private Providers)

- **การกำหนด บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจระบบงบประมาณโรงเรียน (Clarifying Roles and Responsibilities in Decentralized School Funding Systems)** การศึกษาของ OECD พบว่า หน่วยงานระดับท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาให้โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งหมด โดยงบประมาณที่จัดสรรได้มาจากการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น การกระจายอำนาจระบบงบประมาณโรงเรียนไปยังท้องถิ่น มีความคาดหวังที่จะให้การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องระวัง คือ ความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนที่กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งเกิดจากการที่โรงเรียนแต่ละแห่งมีความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณแตกต่างกัน โรงเรียนที่ด้อยโอกาสอาจได้รับจัดสรรเงินทุนไม่พอเพียงที่จะสนองความต้องการของนักเรียน หรือนักเรียนที่มีความจำเป็นเหมือนกันแต่อยู่ในพื้นที่ต่างกันก็อาจได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนต่างกันได้ นอกจากนี้ ความเสี่ยงอาจเกิดขึ้นจากการถ่ายโอนอำนาจที่นำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน ความสามารถในการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่ลดลง เพราะงบประมาณถูกกระจายไปในแต่ละระดับ ซึ่งต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายในแต่ละระดับด้วย ดังนั้น กระจายอำนาจระบบงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน/ท้องถิ่น จึงมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการกำกับและการบริหารจัดการเพื่อใช้จ่ายงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการศึกษาต้องดำเนินงานให้สอดคล้องประสานกัน เพื่อลดบทบาทที่ซ้ำซ้อนหรือต้องกำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ

ข้อสังเกต การกระจายอำนาจระบบงบประมาณการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น โดยให้หน่วยท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนได้เพียงพอต่อความต้องการนั้น หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการจัดหาเงินรายได้ให้เพียงพอ และต้องกำหนดบทบาทความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม หน่วยงานระดับท้องถิ่นอาจมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้แตกต่างกัน ดังนั้นรัฐบาลกลางควรสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของงบประมาณด้านการศึกษาระหว่างท้องถิ่น

- **การสนับสนุนโรงเรียนให้รับผิดชอบต่องบประมาณ (Supporting Schools with Their Budgetary Responsibilities)** OECD นำเสนอข้อมูลว่า โรงเรียนหลายแห่งในกลุ่มประเทศ OECD ได้รับการสนับสนุนให้มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน ความมีอิสระนี้สร้างความยืดหยุ่นที่โรงเรียนปรับการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องต่อความต้องการของท้องถิ่น แต่ต้องดำเนินงานให้

โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีกลไกป้องกันไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ผู้บริหารต้องมีความเป็นผู้นำ มีความสามารถเชิงบริหารจัดการความมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน รวมถึงความสามารถในการระดมเงินทุน ทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ เช่น จากผู้ปกครอง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส มีระบบติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ นอกจากนี้ มีข้อกังวลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ คือ การสร้างความสมดุลระหว่างงานวิชาการด้านการเรียนการสอน กับงานด้านบริหารจัดการของทีมนักบริหารโรงเรียน เนื่องจากความมีอิสระด้านงบประมาณของโรงเรียน ช่วยให้ผู้บริหารสามารถจัดสรรใช้จ่ายงบประมาณไปตอบสนองการพัฒนาทางวิชาการของโรงเรียนได้ แต่สิ่งที่ตามมาคือ ผู้บริหารต้องเสียเวลาจัดการเรื่องเอกสาร การจัดการระบบบัญชี ทำให้ลดทอนเวลาเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน

ข้อสังเกต ความมีอิสระด้านงบประมาณของโรงเรียนจะเกิดประโยชน์สูงสุด ถ้าหากผู้บริหาร/ทีมนักบริหารโรงเรียนมีความสามารถในการบริหารจัดการเชิงสร้างสรรค์ ดังนั้น โครงการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเตรียมความพร้อมแก่ผู้บริหารในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาวิชาการเรียนการสอน นอกจากนี้ การมีกรอบ/แนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนจะช่วยสร้างความโปร่งใส สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน ซึ่งท้ายสุดจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียน การจัดโครงสร้าง/ระบบสนับสนุนโรงเรียนแบบกลุ่ม การใช้ทรัพยากรร่วมกัน/การแบ่งปันภายในกลุ่ม จะนำไปสู่การประหยัดเนื่องจากขนาดในเชิงงบประมาณ และทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้งบประมาณ

- **การพัฒนากรอบแนวคิดเพื่อกำกับดูแลการจัดสรรเงินทุนเพื่อการศึกษาให้แก่ผู้จัดการศึกษาเอกชน (Developing Regulatory Frameworks for the Public Funding of Private Schools)**
งบประมาณการศึกษาในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD มีส่วนหนึ่งจัดสรรให้แก่ผู้จัดการศึกษาภาคเอกชน ซึ่งแหล่งเงินทุนด้านการศึกษาของโรงเรียนเอกชนมาจากการสนับสนุนจากภาครัฐ และจากค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บจากผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นข้อกังวล คือ ประเด็นเรื่องความเป็นธรรมของการเข้าถึงการศึกษา ต้องถูกนำมาพิจารณา เนื่องจากโรงเรียนเอกชนได้รับเงินอุดหนุนส่วนหนึ่งจากภาครัฐ และเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง เป็นโอกาสให้โรงเรียนเอกชนมีความเข้มแข็งในเชิงงบประมาณเพื่อจัดการศึกษา และสามารถนำระบบการคัดเลือกนักเรียนที่เป็นเด็กเก่งในพื้นที่เข้าสู่โรงเรียนตนเอง ในขณะที่โรงเรียนของรัฐต้องเปิดกว้างรับนักเรียนที่หลากหลาย ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามากยิ่งขึ้น เด็กด้อยโอกาสจะเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพยากขึ้น เด็กที่ผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีจะได้รับโอกาสที่ดียิ่งขึ้น ปัญหาอื่นที่ตามมาคือ โรงเรียนของรัฐอาจจะเผชิญกับงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษา

- **การจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาให้โรงเรียน (Distributing School Funding)**
การจัดทำโครงสร้าง/องค์กรกำกับระบบงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่โรงเรียนที่สอดคล้องเหมาะสม จะต้องตอบประเด็นคำถามหลัก ๆ ต่อไปนี้

1. ใครเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน

2. งบประมาณที่จัดสรรจะใช้ทรัพยากรด้านการศึกษาอะไรบ้าง (บุคลากร ค่าใช้จ่ายดำเนินการ ค่าใช้จ่ายลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน)

3. เงื่อนไขในการกำหนดสำหรับจัดสรรงบประมาณ

4. วงเงินงบประมาณที่จัดสรรผ่านกลไกหลัก/กลไกสนับสนุนควรกำหนดอย่างไร

5. เกณฑ์หลักที่นำมาปรับใช้เพื่อกำหนดวงเงินที่จัดสรรให้แก่โรงเรียน

โดยแนวทางการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่โรงเรียน สามารถดำเนินการได้ดังนี้

1) Administrative Discretion จัดสรรโดยใช้ผู้ประเมินวิเคราะห์ความต้องการของโรงเรียน

2) Incremental Costs จัดสรรโดยพิจารณาจากการใช้จ่ายในอดีต

ทั้ง 2 แนวทางจะใช้ในการจัดสรรงบประมาณในกรณีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรหลัก

o Bidding and Bargaining เป็นการจัดสรรโดยเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถเสนอขอ งบประมาณในช่องทางแข่งขัน ตามวาระหรือโครงการที่กำหนด

o Formula Funding เป็นการจัดสรรงบประมาณตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ นิยมใช้กันเป็นส่วนใหญ่

ข้อสังเกตสำหรับนโยบาย การจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบใด ต้องคำนึงถึงความ โปร่งใส และเป็นวิธีการที่คาดการณ์ได้ (Predictable Way) ทำให้โรงเรียนสามารถวางแผนการพัฒนาไปใน ทิศทางที่กำหนดได้ ดังนั้น หลักเกณฑ์ วิธีการที่ชัดเจนจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการบริหารจัดการ งบประมาณ

กลไก/รูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

การศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีกลไกหรือรูปแบบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา สรุปได้ ดังนี้

• การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing)

Vawda (1997) เสนอเครื่องมือและกลไกในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาด้านอุปสงค์ใน บทความเรื่อง Demand-Side Financing Schemes : Mechanisms for Improving Equity มีประเด็น สำคัญสรุปได้ดังนี้ การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาโดยพิจารณาจากด้านความจำเป็นหรือความต้องการ ของผู้เรียนเป็นหลักเป็นแนวทางที่รัฐบาลหลาย ๆ ประเทศนำมาใช้ประกอบในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อ การศึกษา โดยเฉพาะระดับขั้นพื้นฐาน การจัดสรรโดยพิจารณาทางด้านอุปสงค์ไม่ได้หมายความว่า จะมีการใช้ จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษาลดลง แต่เป็นการจัดสรรที่มีเป้าหมายชัดเจน คือ ไปถึงผู้เรียนโดยตรง เครื่องมือ ในการจัดการทรัพยากรเพื่อศึกษาด้านอุปสงค์ ประกอบด้วย

1. **Stipends** เป็นงบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้แก่ผู้ปกครองคล้อยเงินเดือน ซึ่งในบางประเทศ เป็นเงินชดเชยให้แก่ผู้ปกครองที่ต้องสูญเสียแรงงาน จากการที่บุตรหลานต้องมาเรียนหนังสือไม่สามารถช่วย ทำงานหาเงินได้ เงินจัดสรรส่วนนี้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ค่าหนังสือเรียน ค่าเล่าเรียน ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่าย อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าใช้จ่ายในการทดสอบ ค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียน กิจกรรม

ค่าเสื้อผ้าชุดนักเรียน เป็นต้น การจัดสรรลักษณะนี้มีข้อดี คือ การสร้างความเป็นธรรม (Equity) ทำให้เด็กยากจน เด็กด้อยโอกาสสามารถเข้าเรียนได้ แนวทางการจัดสรรแบบ Stipends จะเกิดประสิทธิผลเมื่อภาครัฐต้องกำหนดเกณฑ์ เงื่อนไขการจัดสรรให้ชัดเจน โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะในระดับพื้นที่เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เช่น ผู้ปกครองที่รับเงินแล้วก็ไม่ส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน หรือการที่โรงเรียนถือโอกาสขึ้นค่าเล่าเรียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดสรรลักษณะนี้ควรจะต้องมีการปรับตามระดับชั้นของการศึกษา ผู้เรียนในระดับชั้นที่สูงกว่า ก็ต้องได้รับจัดสรรเงินมากกว่าชั้นเด็กเล็ก ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ บังคลาเทศ บราซิล อินโดนีเซีย กัวเตมาลา โมร็อกโค โมซัมบิก ปากีสถาน และเซเนกัล

2. Community Financing เป็นการจัดสรรงบประมาณที่มีเป้าหมายให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยการมีส่วนร่วมบริหารจัดการโรงเรียน ดูแลคุณภาพการศึกษา การจัดหาสิ่งที่เป็นพื้นฐานให้แก่โรงเรียน เช่น การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ การบริจาคสิ่งของวัสดุทางการศึกษา การร่วมให้ความรู้แก่นักเรียน เป็นต้น การจัดสรรลักษณะนี้มีข้อดี คือ นักเรียนในพื้นที่เข้าถึงการศึกษที่ชุมชนเป็นผู้จัด และทำให้การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาถูกใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะชุมชนเป็นผู้กำหนดลำดับความสำคัญด้านการศึกษา ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการศึกษา สมาคมครูผู้ปกครองมีบทบาทในการขับเคลื่อนการศึกษาของชุมชนทั้งในด้านการคัดเลือกครูผู้สอน การสร้างและพัฒนาห้องเรียน รวมถึงการจัดพื้นที่เรียนรู้อื่น ๆ ในชุมชน ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ ชาด เอลซาวาดอร์ เมียนมา ปากีสถาน

3. Target Bursaries เป็นแนวทางการจัดสรรโดยให้ทุนการศึกษา ซึ่งภาครัฐอาจจัดสรรตรงไปยังโรงเรียน หน่วยงานระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานระดับจังหวัดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดของงบประมาณ เช่น เพื่อพัฒนาระดับหลักสูตร เพื่อจูงใจให้คนกลุ่มน้อย (ชนเผ่า คนชายขอบ) ส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน การจัดสรรลักษณะนี้มีข้อดี คือ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กและเยาวชน ยกกระดับคุณภาพทางการศึกษา (ตามวัตถุประสงค์ของทุน) นอกจากนี้ การจัดสรรด้วยวิธีนี้เป็นภาระลดข้อยุ่งยากในการบริหารจัดการ เนื่องจากเป็นการจัดสรรไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบทุนการศึกษา แต่มีจุดอ่อน คือ อาจไม่ได้จัดสรรไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรงเหมือนกับการจัดสรรแบบ Stipends ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ จีน โคลัมเบีย เม็กซิโก แทนซาเนีย

4. Vouchers การจัดสรรงบประมาณโดยให้คูปองการศึกษาแก่ผู้เรียนโดยตรง ทั้งนี้ ผู้เรียนจะเป็นผู้เลือกโรงเรียนและมอบคูปองการศึกษาให้แก่โรงเรียน ซึ่งแนวทางนี้ทำให้นักเรียนที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มอภิสิทธิ์ (บุตรหลานของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี) ได้รับโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพที่ตนเองต้องการ คูปองการศึกษาครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการทดสอบ คูปองการศึกษาเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้แก่ผู้ปกครอง ทั้งนี้ โรงเรียนอาจกำหนดค่าเล่าเรียน หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามากกว่ามูลค่าของคูปองที่นักเรียนได้รับ โดยโรงเรียนต้องปฏิบัติตามกฎ กติกาที่กำหนดไว้ เช่น การรับสมัครเข้าเรียนของโรงเรียน คุณสมบัติครูผู้สอน และต้องแจ้งข้อมูลข่าวสารส่วนนี้ให้เป็นที่รับรู้ทั่วกัน ประเด็นนี้ทำให้ผู้ปกครองสามารถบริหารจัดการค่าใช้จ่ายของบุตรหลานได้ว่ามีความสามารถในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนใด ประเทศโคลัมเบียนำแนวทางนี้มาใช้ในการจัด

การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษารับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง (ร้อยละ 80) และรัฐบาลท้องถิ่น (ร้อยละ 20) จากแนวทางนี้ทำให้เด็กเยาวชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษา และทำให้โรงเรียนสามารถขยายห้องเรียนจัดการเรียนให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ ชิลี โคลัมเบีย ไอเวอรีโคสต์ แกมเบีย เนเธอร์แลนด์ เคนยา นิวซีแลนด์ สเปน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา

5. Public Assistance to Private Schools and Capitation Grants แนวทางนี้คล้ายกับการจัดสรรคูปองการศึกษา เป็นค่าธรรมเนียมพิเศษที่จัดสรรให้โรงเรียนเอกชนตามจำนวนนักเรียนในกลุ่มเป้าหมายที่ภาครัฐกำหนด เช่น เด็กด้อยโอกาส เป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่เด็กเยาวชนด้อยโอกาสสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนได้ ภาครัฐสามารถจัดสรรค่าธรรมเนียมพิเศษนี้ได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การจ่ายเป็นเงินเดือนครูผู้สอน หรือเจ้าหน้าที่ หรือจ่ายในลักษณะค่าวัสดุการศึกษา ค่าบำรุงรักษา ทรัพย์สินการศึกษา ค่าพาหนะ เป็นต้น ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลีซ แคนาดา สาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐโดมินิกัน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เลโซโท ปากีสถาน โปแลนด์ เซเนกัล สหราชอาณาจักร ส่วนกรณีที่จัดสรรเป็น Capitation Grants ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ บราซิล แคนาดา ชิลี แกมเบีย ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน

6. Student Loans เงินกู้ยืมทางการศึกษาเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่ผู้เรียน โดยรัฐบาลให้กู้ยืมก่อนใช้คืนภายหลัง การจัดสรรลักษณะนี้คาดว่าจะทำให้ผู้เรียนสามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น โดยเงินที่ใช้จัดสรรสามารถมาจากกองทุนของเอกชน โดยรัฐค้ำประกันเงินกู้ยืมดังกล่าว ทั้งนี้ ภาครัฐเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้กู้ยืม ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา จาไมกา สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา

7. Community Grants เป็นการจัดสรรเงินให้แก่ชุมชนที่ผู้เรียนอาศัยอยู่โดยมากจะผูกกับสถานศึกษาของชุมชน การจัดสรรคล้ายกับคูปองการศึกษาขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เรียน งบประมาณที่จัดสรรครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ซึ่งรัฐอาจจ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนขึ้นกับนโยบายของภาครัฐ โดยจ่ายให้แก่ผู้ที่เรียนในสถานศึกษาที่ชุมชนเป็นผู้จัด ซึ่งมีกลุ่มผู้ปกครองร่วมบริหารจัดการสถานศึกษา (อาจอยู่ในรูปคณะกรรมการการศึกษาของชุมชน) ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ บังคลาเทศ บราซิล ปากีสถาน

8. Matching Grants Mix of Public and Private Sector Support Social Funds แนวทางการจัดสรรแบบผสมผสาน โดยให้โรงเรียน ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ตลอดจน องค์กรทางศาสนาร่วมกันจัดการศึกษา โดยภาคเอกชนอาจสนับสนุนงบประมาณการศึกษาตามวัตถุประสงค์พิเศษ ตั้งเป็นกองทุนด้านสังคมเพื่อการศึกษา เช่น การพัฒนาหลักสูตร โปรแกรมพิเศษที่สร้างนวัตกรรมด้านการศึกษา การทำโปรแกรมสองภาษา ทั้งนี้ การสนับสนุนจากภาคส่วนอื่นสามารถทำได้ทั้งในรูปแบบการสนับสนุนทางการเงิน หรือการสนับสนุนด้านทรัพยากรอื่น ๆ ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ บราซิล บอสวานา จีน กานา อินเดีย เมารีทუს แทนซาเนีย

จากการทบทวนแนวทางการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาพบว่า แนวทางที่นำเสนอข้างต้นมีจุดเด่น จุดด้อยแตกต่างกัน เช่น การใช้คู่มือการศึกษาเป็นแนวทางที่ช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษา เป็นการใช้ ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมระหว่างการศึกษาขั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา แต่ไม่เหมาะกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา กรณี Stipends มีข้อดี คือ ทำให้เกิดความเท่าเทียมทางการศึกษา ในทุกระดับ ส่วนเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาเหมาะกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ไม่เหมาะกับการศึกษา ประถมศึกษา เพราะจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่สูงมาก และหากต้องการสร้างความเข้มแข็ง ในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน การจัดสรรทรัพยากรการศึกษาให้แก่ ชุมชนโดยตรงจะสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาของชุมชน ดังนั้น ประเทศจะเลือกใช้หลายแนวทางได้ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศเป็นสำคัญ และสามารถเลือกใช้ได้มากกว่า 1 แนวทาง

2.6 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยเริ่มตั้งแต่มี พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมี การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาให้กับเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้อง กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้แตกต่างกัน ดังนี้

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาค ชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา ทำให้สามารถรวมตัวจัดการศึกษาอย่างยืดหยุ่น หลากหลาย และสอดคล้องกับทุก ๆ คน ของแต่ละจังหวัด รวมทั้งการกระจายอำนาจในงบประมาณการศึกษาจังหวัดด้วย กรม กองในส่วนกลาง ปรับสถานะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนจังหวัด (ประเวศ วะสี, 2536: 9)

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายในเรื่องการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การเผยแพร่ สนับสนุน ส่งเสริมและทำนุบำรุงศาสนา ตลอดจนการจัดกิจกรรมวัฒนธรรมไปสู่จังหวัด อำเภอ และหน่วยปฏิบัติ (บุญลือ ทองอยู่, 2536: 71)

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา หมายถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ในส่วนที่นอกเหนือการกำหนดนโยบาย การอำนวยการ การประสานงาน ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงาน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางการศึกษาระดับกรมถึงสถานศึกษาโดยตรง (ประเสริฐ ทองเกต, 2540: 10)

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลส่วนกลางให้อำนาจในการตัดสินใจ ในกิจกรรมต่าง ๆ กับส่วนราชการในส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการในระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติตามที่กฎหมาย กำหนด หรือเป็นการใช้อำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้นำไปใช้ในการจัดการศึกษา โดยตรง (ภานุวัฒน์ ภัคติวงศ์, 2540: 7)

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา (พิณสุตา สิริรังษี, 2541: 35)

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ ไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541: 17)

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงไปสู่เขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดเอกภาพในระดับนโยบาย มีความหลากหลายและความคล่องตัวในการปฏิบัติมากขึ้น โดยคาดหวังว่า เมื่อสถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจากการทำงานประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นแล้ว ก็จะสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างยืดหยุ่นหลากหลายตามความต้องการของผู้เรียนและเขตพื้นที่การศึกษา (ประกอบ คุณารักษ์, 2543: 91)

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ การถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปจากส่วนกลาง (กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม) ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 10)

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง หน่วยงานบริหารในส่วนกลาง ยอมให้หน่วยงานระดับล่างหรือระดับปฏิบัติมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง (สรุค วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง, 2545: 2)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจการบริหารจัดการ และการตัดสินใจในบางส่วน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) และการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งใน 3 รูปแบบนี้ ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปของ “การแบ่งอำนาจ” ให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา และรูปแบบของ “การถ่ายโอนอำนาจ” ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

หลักการของการกระจายอำนาจมีผู้ให้แนวคิดไว้ ดังต่อไปนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2536: 11-13) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมไว้ว่า รัฐบาลได้กำหนดนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และสถานศึกษาเพิ่มมากขึ้น โดยการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในแต่ละระดับให้ชัดเจน สนับสนุนให้บุคคลและองค์การในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการกระจายอำนาจ โดยมีหลักการกระจายอำนาจดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ไปกำหนดเป็นอำนาจของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัดโดยให้เป็นนิติบุคคล และให้มีกรรมการบริหาร
2. ขจัดความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในระดับจังหวัดและอำเภอได้
3. เอกภาพในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยการกำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
4. การใช้ทรัพยากรร่วมกันของสถานศึกษา หน่วยงานทางด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนบริหารงบประมาณ การเงิน และบุคลากร ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา กำหนดคณะกรรมการโรงเรียนเป็นกรรมการบริหารงาน
6. การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและผู้เรียน โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรแบบเรียน และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้ในทุกวิชา ยกเว้นวิชาที่เกี่ยวกับสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และภาษาไทย
7. การจัดการศึกษาให้มีความต่อเนื่อง โดยกำหนดให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องเป็นระบบตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย และเพื่อการต่อเนื่องกับการอาชีพ ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน
8. การบูรณาการ การจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กำหนดให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เน้นในเรื่องศาสนาและวัฒนธรรม ใช้ทรัพยากรด้านศาสนาและวัฒนธรรม มาใช้ในการจัดการศึกษา

แนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจการศึกษาให้สำเร็จ และส่งผลดีต่อคุณภาพของการเรียนการสอน จะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของฉันทานุมัติในวงกว้างจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ที่ซึ่งควรมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

1. พิจารณามีใครเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคืออะไร ควรมีการวิเคราะห์ถึงปัจเจกบุคคลและกลุ่มทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษา และพิจารณาว่าแต่ละคนจะได้

อะไรสูญเสียบ้างจากการกระจายอำนาจ เรื่องนี้รวมถึงพรรคการเมืองที่กำลังอยู่ในอำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ครูและสหภาพครู ผู้ปกครอง อาจารย์ มหาวิทยาลัย สมาคมอาชีพต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มภายนอก เช่น โบสถ์ และผู้บริจาคเงินช่วยเหลือ

2. นำผลประโยชน์ที่ถูกต้องเข้าไปอยู่ในแผนงานด้วย การกระจายอำนาจการศึกษาควรวางแผน ให้ครอบคลุมข้อกังวลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตัวอย่างเช่น トラบเท่าที่สามารถเจรจา ต่อรองให้เงินเดือนครูยังคงอยู่กับระบบรวมศูนย์ต่อไปเช่นเดิม เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในเรื่องนี้ ครูอาจถูกโน้มน้าวให้ยอมรับภาระการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และยอมรับในข้อบกพร่องของท้องถิ่นที่ อาจไม่มีความรับผิดชอบที่ไม่สม่าเสมอแน่นอนได้

3. จัดให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณชน แผนการกระจายอำนาจที่ได้รับความนิยมมากที่สุดก็คือ แผนที่จัดให้มีการถกเถียงหารือในเรื่องเป้าหมายและวิธีการกันอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดความเข้าใจกัน ในวงกว้างถ้าหากผู้คนเข้าใจเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และเชื่อว่าเป็นกระบวนการที่ซื่อสัตย์และโปร่งใสแล้ว ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ จะยอมรับ การเปลี่ยนแปลงได้ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจไม่ใช่ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของตนก็ตาม การสร้างเวที ดังกล่าวอาจทำได้โดยผ่านสื่อมวลชน จัดการประชุมสัมมนาและการอภิปรายที่คนจะรู้จักกันทั่ว จัดทำเอกสาร เผยแพร่ และวิธีอื่น ๆ การอภิปรายกับสาธารณชนควรมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นต่อคุณภาพการศึกษา และในการวางแผนขั้นต่อไปนั้น นักวางแผนควรนำการ ตอบสนอง (Feedback) ที่ได้มาจากการอภิปรายกับสาธารณชนมาใช้ประโยชน์ให้มาก

4. กำหนดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจน การกระจายอำนาจที่ได้รับความนิยมสูงคือการมีวิสัยทัศน์ร่วม คือสิ่งที่ต้องทำให้สำเร็จนั้นมีอะไรบ้าง การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันต้องเริ่มมาจากนักการเมือง ในระดับสูงสุดต้องมีความชัดเจน และเสนอแนะความคิดเห็นของตนต่อเจ้าหน้าที่ระดับกลางและต้องเต็มใจ ที่จะทำงานร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่อยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลกลาง

5. วิเคราะห์อุปสรรคในการกระจายอำนาจ ควรมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่รวมถึงการต่อต้านอย่างเปิดเผยของกลุ่มต่าง ๆ เช่น สหภาพครูเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงผลข้างเคียง ด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายของภาคเอกชน หรือคณะกรรมการโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพ และควรมีการคิดหา วิธีการแก้ไขปัญหเหล่านี้ด้วย

6. ยอมรับบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็น “ผู้ปฏิบัติ” (Actor) นอกเหนือจากการรับรู้ถึงผลประโยชน์ ที่ควรมีควรได้ของฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว การยอมรับบทบาทของพวกเขาก็มีความสำคัญมาก ตัวอย่างเช่น ผู้นำทางการเมืองควรยอมรับว่า นักการศึกษาย่อมมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องหลักสูตรหรือการเลือก ตำราเรียน กฎแ่งสำคัญประการหนึ่งของการได้รับฉันทานุมัติก็คือ ต้องยอมรับถึงพลังหรือความแข็งแกร่ง เฉพาะทางของผู้มีส่วนร่วมแต่ละกลุ่ม

7. จัดการฝึกอบรมที่เพียงพอ ผู้เข้าร่วมในโครงการกระจายอำนาจต้องเตรียมตัวที่จะรับบทบาทและ ภาระหน้าที่ใหม่ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้รับการฝึกอบรมในเรื่อง

ที่ไปรับหน้าที่ใหม่ และเพื่อให้ความช่วยเหลือกับผู้ปกครองหรือประชาชนอื่น ๆ ผู้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ ในโรงเรียน จะต้องแสดงให้เห็นให้ผู้ปกครองทราบว่า จะใช้ความคิดริเริ่มอย่างไร แทนที่จะหันไปคอยฟังความเห็นและ คำสั่งจากผู้มีอำนาจ และควรให้ความสนใจกับการที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เนื่องจากฉันทานุมัตินั้นไม่อาจ ได้มาจนกว่าทุกคนพร้อมที่จะออกแรงกันเต็มที่เสียก่อน

8. จัดตั้งระบบสำหรับติดตามดูแล การสร้างฉันทานุมัติไม่ได้เป็นกิจการแบบครั้งเดียวสำเร็จ แต่เป็น กระบวนการที่ต้องเนื่องต้องมีการปฏิบัติ การอธิบาย และการแก้ไขปัญหาโดยมีพื้นฐานอยู่ที่การมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ

ปัจจัยความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาขึ้นอยู่กับ ปัจจัยความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSFs) ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรหรือหน่วยงานต้องดำเนินการ เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ ตามเจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จในการกระจาย อำนาจ ดังนี้

พิณสุตา สิริธรรังษี (2541) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ของประเทศไทยดังนี้

1. กระทรวง กรม และหน่วยงานในส่วนกลางให้ความร่วมมือ และปรับบทบาทจากเดิมที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ บริหาร เป็นหน่วยนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริม ควบคุมมาตรฐานและติดตามผล และกระจาย ความเป็นอิสระแก่หน่วยงานระดับล่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาอย่างจริงจัง
2. มีการประชาสัมพันธ์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญต่อระบบ และรูปแบบการ บริหารการศึกษาที่กำหนดขึ้นใหม่อย่างทั่วถึง และต่อเนื่องโดยสื่อทุกรูปแบบ
3. ทุกส่วนของสังคมให้ความสำคัญและเห็นคุณค่าว่า สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทางการศึกษาและคุณภาพของประชาชนมากที่สุด และให้ความร่วมมือสนับสนุน
4. มีการพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งบุคลากรในสถานศึกษาและคณะกรรมการ ทุกระดับ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันในการบริหาร และจัดการศึกษาตามรูปแบบดังกล่าว
5. ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองทุกระดับ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และ การจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ

ความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารและการจัดการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านกฎหมาย การกระจายอำนาจการบริหาร และการกระจายการศึกษาถูกบัญญัติไว้ใน กฎหมายให้การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางมาในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจจะประสบ ความสำเร็จได้ต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล การดำเนินงานด้าน กฎหมายตามสาระที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทที่จะต้องมีกฎหมายลำดับรองที่สำคัญซึ่งหมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎของกระทรวงที่ต้องตราขึ้นใช้บังคับภายหลังจากวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2545 การดำเนินการเร่งรัดด้านกฎหมายลำดับรองให้ทันเวลา และมีความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติอย่างชัดเจน จะทำให้การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

2. ปัจจัยด้านการเมือง การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ต้องปลอดการแทรกแซงทางการเมืองทุกระดับทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ คณะกรรมการจะต้องไม่มาจกตัวแทนการเมือง มีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาทั้งในส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา

3. ปัจจัยด้านโครงสร้าง โครงสร้างขององค์กรที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ รวมถึงขนาดการควบคุมการรวมอำนาจและกระจายอำนาจของผู้บริหาร การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการบริหารและจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย การจัดโครงสร้างและองค์กรบริหารการศึกษาของรัฐ กำหนดให้มืองค์กรบริหารการศึกษาส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาสนับสนุนทรัพยากรและการประเมินผล โดยมี 4 องค์กรหลัก คือ 1) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา 4) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และในส่วนภูมิภาคมีการยุบรวมหน่วยงานทางการศึกษาเข้าด้วยกัน และแบ่งเป็นเขตพื้นที่ 175 เขตทั่วประเทศ และกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่และสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ตามโครงสร้าง และภารกิจระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอย่างชัดเจน

4. ปัจจัยด้านงบประมาณ การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอตามความจำเป็นพื้นฐาน และตามบริบทของความขาดแคลนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

5. ปัจจัยด้านบุคลากร การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีอัตรากำลังของบุคลากรเพียงพอ และบุคลากรมีความรู้ความสามารถ มีศักยภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่ มีการพัฒนาบุคลากรตามภาระงานที่ปฏิบัติ เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและเพิ่มทักษะในการทำงานในเขตพื้นที่การศึกษา

6. ปัจจัยด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีการจัดการเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีคุณภาพไว้ใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อการสื่อสารได้อย่างรวดเร็ว สื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรม ทำให้สามารถบริหารและจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ปัจจัยด้านกายภาพ การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ เขตพื้นที่การศึกษาต้องมีสภาพอาคารสถานที่ไม่คับแคบ ไม่ชำรุดทรุดโทรม ต้องมีสภาพที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน และวัสดุอุปกรณ์ของสำนักงานในเขตพื้นที่การศึกษา

8. ปัจจัยด้านความพร้อมของเขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษา การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านทรัพยากรการศึกษาทั้งบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีสมรรถภาพขององค์กรด้านความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ความผูกพัน การสนับสนุนทรัพยากรในการรองรับการกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา โดยมีความพร้อมและความชัดเจนในการนำนโยบายและแผนจากส่วนกลางไปปฏิบัติ สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ศึกษามากขึ้น

9. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ผู้นำขององค์กรต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ใฝ่ศึกษาหาความรู้ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มุ่งมั่นพัฒนา ตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม มีมนุษยสัมพันธ์และทักษะการสื่อความหมาย มีทักษะทางการบริหาร สามารถวางแผน ควบคุม ติดตาม และประเมินผล สร้างบรรยากาศการทำงาน และพัฒนาทีมงานในเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10. ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีการหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยการปรับความประพฤติ วิธีปฏิบัติขั้นตอนในการทำงาน ค่านิยม ความผูกพันสนับสนุนกันระหว่างเพื่อนร่วมงาน จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานในเขตพื้นที่ศึกษามากขึ้น

11. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จ ต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการการศึกษา รวมทั้งต้องมีการแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนของผู้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการบริหาร และจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนี้ บทความเรื่อง Decentralization of Education Management (UNESCO, 2018) ได้กล่าวถึงการออกแบบระบบเพื่อถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ควรดำเนินการด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ตรงข้าม เช่น ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค ความขัดแย้งในเชิงนโยบาย ความขัดแย้งในอำนาจการตัดสินใจในแต่ละระดับได้ หรือการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำในการตัดสินใจบางเรื่อง ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องต้องพิจารณาว่าจะกระจายอำนาจในส่วนใดบ้าง และกระจายอำนาจลงไปถึงระดับใด

ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจในเชิงบริหารจัดการไปสู่โรงเรียน ทำให้สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งของโรงเรียน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในกลุ่มครู และทำให้แนวทางการพัฒนาครูมีความชัดเจนมากขึ้น และเกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจในการพัฒนาหลักสูตรขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นสามารถเพิ่มสาระที่เป็นบริบทของท้องถิ่นในหลักสูตร ซึ่งมีข้อดี คือ จูงใจนักเรียนให้สนใจเรียนรู้และเป็นการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจาย

อำนาจสู่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับ ทักษะ ความรู้ ทักษะของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนท้องถิ่นที่มุ่งมั่นปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วง และขึ้นอยู่กับทำให้ความสนับสนุนช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจในระดับสูงเมื่อเกิดความจำเป็น

2.7 การกระจายอำนาจทางการศึกษาของต่างประเทศ

การจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศในแถบอเมริกา ยุโรป และเอเชีย เพื่อให้เห็นรูปแบบและกลไกการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่แต่ละประเทศใช้ ดังนี้

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) องค์การบริหารการศึกษาส่วนกลาง 2) องค์การบริหารการศึกษาระดับมลรัฐ 3) องค์การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารการศึกษาส่วนกลาง (U.S. Department of Education) หรือกระทรวงศึกษา องค์การบริหารและการจัดการศึกษาส่วนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุไว้ว่า อำนาจใดที่มีได้บัญญัติไว้เป็นอำนาจของส่วนกลางให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐ หรือประชาชนโดยทั่วไปตามลำดับ ดังนั้น เมื่อการจัดการศึกษาเป็นภารกิจที่ไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของส่วนกลาง จึงเป็นหน้าที่ของมลรัฐที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการต่อไป

2. องค์การบริหารการศึกษาระดับมลรัฐ การจัดองค์การบริหารการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐโดยตรงซึ่งแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ แต่โดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันอยู่สองประการ คือ

1) การบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละมลรัฐ ทั้งระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานการปกครองค่อนข้างมาก เนื่องจากมีความเชื่อที่ว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือที่มีคุณภาพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น จึงเป็นการเสี่ยงต่อความหายนะอย่างยิ่ง ถ้าปล่อยให้การจัดการศึกษาดังกล่าวคงอยู่ในมือของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น โรงเรียนของรัฐและสถาบันการศึกษาทั้งหลาย จึงควรปลอดจากการแทรกแซงและครอบงำทางการเมือง

2) การบริหารและการจัดการศึกษาของมลรัฐส่วนใหญ่ จะกระจายอำนาจการบริหารแบบเบ็ดเสร็จให้กับท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

3. องค์การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นเป็นความรับผิดชอบของประชาชนในแต่ละเขต ซึ่งเรียกว่า เขตพื้นที่การศึกษาหรือ School District ที่กำหนดขึ้นมารับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่ ส่วนหน่วยปฏิบัติการในการบริหารและการจัดการศึกษาของ

แต่ละพื้นที่นั้นมี 2 หน่วย คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หน่วยงานทั้งสองนี้ร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่บริการ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยบังคับบัญชาของสถานศึกษาในเขตพื้นที่ เป็นศูนย์รวมการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา มีสำนักงานอยู่ที่สถานศึกษาแต่ละแห่ง ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการเรียนการสอน สำนักงานเขตพื้นที่และสถานศึกษาทุกแห่งในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรเดียวกัน ร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นศูนย์กลางในการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย พิจารณาเห็นชอบหลักสูตรและแบบเรียน กำกับดูแลการจัดการเรียนการสอน จัดสรรงบประมาณและดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งการตั้งและยุบเลิกสถานศึกษาด้วย โดยหลักการและรูปแบบการบริหารดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นหน่วยบังคับบัญชาของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นการกระจายแบบมอบอำนาจ (Delegating Decentralization) กล่าวคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มอบอำนาจการบริหารงานในบางเรื่องไปยังสถานศึกษาต่าง ๆ แต่อำนาจและความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ ส่วนการมอบอำนาจการบริหารให้สถานศึกษาจะมีระดับมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับแนวคิดพื้นฐานในการกระจายอำนาจที่แต่ละเขตยึดเป็นแนวในการปฏิบัติ เขตพื้นที่การศึกษาได้นำแนวคิดในการบริหารแบบยึดโรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management) มาใช้ในการบริหารงาน จะมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับสถานศึกษามากขึ้นและมีระดับการกระจายอำนาจมากขึ้น สำหรับองค์คณะบุคคลที่กำกับดูแลการบริหารงานในองค์กรบริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่ การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นคณะกรรมการการศึกษาโดยเฉพาะ ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขต ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีตั้งแต่ประชาชนทั่วไป นักวิชาการ และนักธุรกิจ มีจำนวนอยู่ระหว่าง 5-9 คน แต่บางเขตพื้นที่อาจมีมากกว่า 10-19 คนก็ได้ไม่มีข้อจำกัด

คณะกรรมการการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปมีบทบาทดังนี้

1. คัดเลือกผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา
2. กำหนดนโยบายและระเบียบการ เพื่อเป็นแนวในการจัดบริการการศึกษาและโปรแกรมการศึกษาในเขตพื้นที่
3. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา และความรับผิดชอบต่อผลงาน
4. เห็นชอบงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น
5. จัดหาและพัฒนาทรัพย์สินที่จำเป็น และให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
6. เห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับบุคลากร รวมทั้งการกำหนดนโยบายสำคัญ และระเบียบการในการต่อรอง และข้อตกลงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการต่อรองต่าง ๆ
7. ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนและเห็นชอบแผนการปรับปรุงพัฒนา

8. ประเมินผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา และอนุมัติแผนการพัฒนาสถานศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสแบ่งส่วนการบริหารออกเป็น ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ส่วนกลาง หมายถึง รัฐบาลกลาง ส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นระดับเขต (Region) ระดับแคว้น (Department) และระดับอำเภอหรือชุมชน (Commune) การกระจายอำนาจการบริหารเป็นการกระจายไปสู่สภาคณะกรรมการการบริหาร ระดับที่เรียกชื่อว่า Collectivites Territoriales โดยรัฐยังคงรักษาอำนาจและบทบาทสำคัญที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ และการจัดการศึกษาไว้ในอำนาจของรัฐบาลกลางในการบริหารระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น มีการแบ่งภาระงานและความรับผิดชอบแตกต่างกัน คือ

ระดับเขต (Region) วางแผนการใช้พื้นที่ การพัฒนาเศรษฐกิจ การฝึกอบรมด้านอาชีพ ในด้านการศึกษา ดูแลการสร้างโรงเรียน การบำรุงรักษา การดำเนินงานของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา (Lycee) สร้างถนน การขนส่งและกำหนดมาตรการสนับสนุนด้านงบประมาณ

ระดับแคว้น บริหารจัดการงานประจำ งานด้านสวัสดิการ งานดูแลด้านสุขภาพอนามัย การกำหนดมาตรการป้องกันด้านสุขภาพอนามัย จัดหางาน ในด้านการศึกษา การสร้างโรงเรียนบำรุงรักษา การดำเนินงานของสถาบันการศึกษาระดับวิทยาลัย (College) ดูแลในด้านการคมนาคมและการขนส่ง

ระดับอำเภอ (Commune) ดูแลการวางผังเมือง เครื่องอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น การสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค (ไฟฟ้า น้ำประปา การกำจัดขยะ การขนส่งมวลชน) ด้านอนามัยและการบริการสังคม สุขอนามัย ด้านการศึกษา ดูแลการก่อสร้างและบำรุงรักษาโรงเรียนระดับประถมศึกษาในด้านวัฒนธรรม ดูแลพิพิธภัณฑ์โรงละคร

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) จัดระเบียบการบริหารประเทศออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารส่วนกลาง (Government Department) ซึ่งมีรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลาง และการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งแบ่งเป็นสภานครหลวง (Metropolitan Council) สภาเทศนคร (County Council) สภาอำเภอในเขตมหานคร (Metropolitan District Council) และสภาอำเภอในเขตจังหวัด (County District Council)

ระบบบริหารการศึกษามีในระดับชาติ ระดับท้องถิ่นการศึกษา และในระดับสถานศึกษา หน่วยงานระดับชาติ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผน นโยบาย และกำกับดูแลให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ คือ Department for Education and Employment (DfEE) หรือ Department for Education and Skills (DfES) กล่าวคือ มีหน้าที่กำหนดเป้าหมายและนโยบายการศึกษาชาติ กำหนดหลักสูตรการศึกษาชาติ กำหนดการประเมินผลการเรียนของนักเรียนตามกลุ่มอายุ สนับสนุนการทำวิจัยพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและการจัดสอบแก่บุคคลทั่วไป กำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำ ดูแลคุณภาพและประสิทธิภาพการศึกษา จัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนสำหรับกิจการหลักบางประการตามนโยบายของชาติ หน่วยงานระดับท้องถิ่นการศึกษา มีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่อยู่ในองค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานอิสระของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง ภายในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง มีอำนาจกำหนดนโยบายท้องถิ่น เช่น นโยบายการศึกษา ทุกแห่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น (Education Committee)

รัฐบาลกลางเคยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาของตนเอง โดยรัฐบาลกลางไม่เข้ามาควบคุมมาระยะหนึ่ง ต่อมาพบว่ามาตรฐานการศึกษา ตกต่ำลง ผู้ว่าจ้างแรงงานเริ่มไม่พอใจคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาที่รับเข้าทำงาน รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการศึกษาตาม Education Reform Act โดยกำหนดอำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และสถานศึกษาใหม่ โดยให้มีส่วนร่วมที่เป็นการบริหารแบบรวมศูนย์ด้วย เช่น การวางหลักสูตร การศึกษาชาติ จัดระบบการทดสอบระหว่างช่วงชั้น วางเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาชาติ และการกำหนดสูตร การคำนวณงบประมาณและจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาใหม่ (National Formula Funding) เป็นเกณฑ์ กลางสำหรับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กทุกคนจะได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพมีมาตรฐานในระดับเดียวกัน

ประเทศอังกฤษกระจายอำนาจการปกครอง และการบริหารการศึกษาในลักษณะการโอนอำนาจ (Devolution) แต่มีแนวโน้มว่าจะมีการบริหารการศึกษาในลักษณะรวมศูนย์ (Recentralization) เพิ่มมากขึ้น โดยรัฐบาลกลางมีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนการศึกษาในระดับชาติ ขณะเดียวกันองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษามากขึ้น แต่ยังทำหน้าที่บริหารการศึกษาในเชิงยุทธศาสตร์ และให้การสนับสนุนสิ่งจำเป็นเพื่อให้สถานศึกษา จัดการศึกษาได้ตามเป้าหมายของชาติ ท้องถิ่น และชุมชนอย่างมีคุณภาพ

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลแห่งมลรัฐของประเทศออสเตรเลียจำนวนมาก มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ตามสิทธิใน รัฐธรรมนูญ มีภารกิจที่กว้างขวาง สามารถกำหนดนโยบายหรือกลไกในการปฏิบัติงานของตนเอง และมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานของตนเอง และในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแต่ละรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) มีบทบาทค่อนข้างน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ ประชาธิปไตยอื่น ๆ ทั้งที่ตามกฎหมายแล้ว ภารกิจการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล แห่งมลรัฐ ปรากฏว่าแต่ละมลรัฐกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพิ่มอำนาจ และให้ความเป็นอิสระแก่โรงเรียน ลดการแทรกแซงการปฏิบัติงานประจำวันของโรงเรียน แต่มุ่งจะกระจายอำนาจในการบริหารจัดการและความ รับผิดชอบลงสู่โรงเรียน มีนโยบายจัดการโรงเรียนของรัฐให้เป็นโรงเรียนที่มีอำนาจ มีความรับผิดชอบและ สามารถตัดสินใจในการพัฒนาการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนให้มีคุณภาพได้เอง โดยพัฒนารูปแบบการ บริหารจัดการตนเองของโรงเรียน ที่เรียกว่า Self-managing School หรือ แบบที่นิยมเรียกกันใน สหรัฐอเมริกาว่า School-based Management

การกระจายอำนาจโดยการให้โรงเรียนจัดการงบประมาณด้วยตนเอง เป็นลักษณะพิเศษที่สำคัญของการปฏิรูปการบริหารจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐวิกตอเรีย ได้จัดงบประมาณแบบ School Global Budget: SGB ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบตรงสู่โรงเรียน ในมลรัฐออสเตรเลียใต้ จัดให้โรงเรียนทุกโรงได้รับงบประมาณรายโรงเป็นพื้นฐานก่อน (Per School Funding) ส่วนที่ได้รับเพิ่มจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียน ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับชั้นเรียนและความจำเป็นพิเศษ

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์

การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ เคยเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) มาก่อน มีระดับของการบริหารหลายระดับหลายขั้นตอน เมืองค์กรและหน่วยงานจัดการศึกษาหลากหลาย แต่อำนาจการตัดสินใจด้านการศึกษา ทั้งการกำหนดนโยบายการบริหารแผนงาน โครงการ งบประมาณ และบุคลากรอยู่ที่ส่วนกลาง การจัดการศึกษาจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมของนิวซีแลนด์ ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีได้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและสถานศึกษาอย่างแท้จริง ขาดการติดตามตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การจัดการศึกษาขาดประสิทธิภาพและนักเรียนขาดคุณภาพ โรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหาร จึงไม่สามารถสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน เพราะต้องพึ่งส่วนกลางเป็นหลัก จึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อชุมชนเท่าที่ควร

ประเทศนิวซีแลนด์ได้เปลี่ยนระบบการบริหาร และการจัดการศึกษาสู่แนวใหม่ทั้งระบบ การกระจายอำนาจการบริหารทั้งระบบ จากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่สถานศึกษาโดยตรง มีการตัดทอนหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และปรับโครงสร้างองค์กรขึ้นใหม่ ควบคู่กับการลดบทบาทส่วนกลางและกระจายอำนาจให้สถานศึกษา โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษา เพียง 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวง และระดับสถานศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

กระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา คือ กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรมกีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology: MEXT) เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของทั้งชาติ ตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษาตลอดชีวิต รับผิดชอบทั้งในด้านนโยบายและแผน งบประมาณ การจัดทำหลักสูตรและอนุมัติแบบเรียน กำหนดมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานใบประกอบวิชาชีพครู และกำกับดูแลให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย ในขณะที่ภาคปฏิบัติงานบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศเกาหลี

ในประเทศเกาหลี การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงความพร้อม โดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่น มีการป้องกันการถูกแทรกแซงทางการเมือง และการคุ้มครองความเป็นวิชาชีพการศึกษาในด้านการบริหาร

การศึกษานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ให้แยกจากอำนาจการบริหารทั่วไป และให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของเกาหลี ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (Local Autonomy Law) โดยมีกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development: MOEHRD) เป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับชาติที่รับผิดชอบการบริหาร ทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางวิชาการ (Academic Activities) วิทยาศาสตร์ศึกษา และการศึกษาโดยรัฐ (Sciences And Public Education) และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามปรัชญาที่เน้นการพัฒนาเด็กให้เป็นพลเมืองในอุดมคติ และกระจายอำนาจส่วนใหญ่สู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ในด้านการวางแผน การเงิน และการตัดสินใจในการบริหารการศึกษาเกี่ยวกับระดับประถมและมัธยมศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

การบริหารการศึกษาดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการกระทรวงเดียว ทั้งระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับโรงเรียน ดังนั้น การบริหารการศึกษาก็มีมาตรฐานเดียวกันในทุกหน่วยทั่วประเทศ และมีเป้าหมายสู่ความเป็นมาตรฐานระดับสากลใน ค.ศ. 2020 การบริหารการศึกษาของประเทศไทย เป็นระบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง โดยมีสำนักงานศึกษาธิการรัฐ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนรับนโยบายกิจกรรม ทรัพยากร และแนวปฏิบัติตรงมาจากกระทรวงศึกษาธิการลงตามลำดับสายงาน กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดนโยบาย แผน หลักสูตร ตำราเรียน คู่มือครู สื่อ และอื่น ๆ อย่างพร้อมสรรพ

Leung (2004) ได้นำเสนอบทความเรื่อง Educational Centralization and Decentralization in East Asia โดยศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออก 5 ประเทศ ได้แก่ จีน ฮองกง ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ไต้หวัน จากการศึกษาพบว่า ในอดีตระบบการศึกษาของหลายประเทศเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ซึ่งทำหน้าที่พัฒนา ออกแบบนโยบาย และนำนโยบายที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติทั้งในด้านการเงิน หลักสูตร หนังสือ ตำรา การวัดประเมินผล และการเตรียมครูผู้สอน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน

การปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้น เนื่องจากผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจระบบตลาดที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970s ทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจจากเดิมที่เป็นเศรษฐกิจวางแผนจากรัฐบาลกลาง ส่งผลให้เกิดการผ่อนคลายการควบคุมระบบการศึกษา นำไปสู่การถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดการและด้านการเงินเพื่อการศึกษา ในปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลกลางได้ออกพระราชกฤษฎีกากระจายอำนาจการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้เป็นอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น เพราะรัฐบาลไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนที่ต้องการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและทั่วถึง ถึงแม้เศรษฐกิจจีนจะเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่งบประมาณเพื่อการศึกษาไม่ได้เพิ่มขึ้นตามเศรษฐกิจ ถ้าหากเปรียบเทียบเป็นร้อยละของ GDP ยังต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงทำให้รัฐบาลจีนเริ่มแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษา และเปิดโอกาสให้การจัดการศึกษาไม่จำเป็นต้องจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ ตัวอย่างของการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ คือ Minban School เป็นรูปแบบหนึ่งของโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยชุมชน ซึ่งเดิมไม่ได้อยู่ภายใต้การ

กำกับดูแลโดยรัฐบาล และไม่ปรากฏในนโยบายด้านการศึกษาของรัฐ และเกิดขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1994 ในพื้นที่ทางไกลที่รัฐบาลกลางไม่สามารถดูแลจัดการศึกษาได้ทั่วถึง ปัจจุบัน Minban School ถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล Minban School มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็นโรงเรียนที่เอกชนเป็นเจ้าของและจัดการศึกษา รูปแบบที่สอง คือ Guoyou Minban Schools คือ โรงเรียนที่รัฐบาลเป็นเจ้าของแต่บริหารจัดการโดยกลุ่มเอกชน (Private Enterprises) รัฐบาลจีนไม่เรียกโรงเรียนเหล่านี้ว่าโรงเรียนเอกชน เนื่องจากคำว่า “เอกชน” เป็นคำต้องห้าม หากพิจารณาในมิติการบริหารจัดการเรียกได้ว่าเป็นโรงเรียนเอกชนที่กำกับโดยรัฐบาล โดยการออกระเบียบการจัดสรรเงินอุดหนุน ตลอดจนการให้คำปรึกษาจุดเริ่มต้นของ Minban School สืบเนื่องจากความจำเป็นที่ต้องการเงินสนับสนุนด้านการศึกษาจากภาคเอกชน

การกระจายอำนาจของระบบการศึกษาของจีน นอกจากกระจายอำนาจด้านบริหารจัดการศึกษาแล้ว รัฐบาลยังได้กระจายอำนาจในเรื่องการกำหนดหลักสูตร และหนังสือตำราที่ใช้ในการเรียนการสอน ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1986 นักเรียนทุกคนต้องใช้หลักสูตร และหนังสือตำราแบบเดียวกัน ซึ่งจัดพิมพ์โดยโรงพิมพ์ของรัฐบาลแต่หลังจากเปิดประเทศด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลพบว่า เป็นความยากที่จะจัดการให้นักเรียนทุกคนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ สามารถเข้าถึงและได้รับหนังสือตำราเดียวกัน ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1986 กรรมการธิการด้านการศึกษาจึงเปิดโอกาสให้นักการศึกษา ตลอดจนสำนักพิมพ์สามารถจัดทำหนังสือและตำราเพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยยังคงใช้หลักสูตรกลางร่วมกัน (One Syllabus, Many Textbooks) และหลังจากนั้นไม่นาน รัฐบาลจีนเปิดโอกาสให้มณฑล เมืองที่มีความพร้อมจัดทำหลักสูตรนำร่องของตนเอง เมืองเซี่ยงไฮ้เป็นหนึ่งในเมืองที่ได้รับเลือกให้จัดทำหลักสูตรของตนเอง ในปี ค.ศ. 1995 คณะกรรมการธิการด้านการศึกษาเมืองเซี่ยงไฮ้ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการศึกษาในทุกมิติ คณะกรรมการฯ ได้ประกาศยกเลิกการใช้กติกาสอบเข้าโรงเรียนแบบส่วนกลาง และพัฒนาระบบการสอบเข้าเรียนต่อในโรงเรียนของท้องถิ่นขึ้นมารองรับ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจดังกล่าวยังมีข้อจำกัดระดับหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการประจำท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า แม้จะมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับจากส่วนกลาง นอกจากนี้ กรณีสถาการณ์รัฐประชาชนจีนการกระจายอำนาจมีนัยยะเพื่อสนองความจำเป็นด้านงบประมาณมากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

Chen (2017) ศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารด้านการศึกษา (Educational Review Board) ที่จัดตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.การศึกษาขั้นพื้นฐานของไต้หวัน ปี ค.ศ. 1999 (Education Fundamental Act) ที่ต้องการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลการศึกษาไปยังหน่วยงานระดับท้องถิ่น โดยได้วิเคราะห์ถอดบทเรียนและนำเสนอในบทความเรื่อง Decentralization and Education Governance in Taiwan

รัฐบาลไต้หวันได้ริเริ่มดำเนินการปฏิรูปการศึกษาหลายครั้ง โดยมุ่งหวังที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการจัดการศึกษา และพยายามปรับโครงสร้างองค์กรให้เอื้ออำนวยต่อการเกิดนวัตกรรมใหม่ เกิดความยืดหยุ่นในการจัดการ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และใช้แนวทางที่เป็นการจัดการศึกษาเชิงประจักษ์ (Evidence-based Education) การส่งเสริมประชาธิปไตย (Democratization) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การสร้างความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) และการมุ่งเน้นด้านการแข่งขัน (Market Orientation)

แนวคิดใหม่ที่รัฐบาลไต้หวันริเริ่ม พ.ร.บ.การศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี ค.ศ. 1999 ประกอบด้วย 17 มาตรา เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้วางแนวทางด้านการศึกษาและรูปแบบของระบบการศึกษาในอนาคต ระบบการบริหารจัดการ โครงสร้างองค์กรของโรงเรียน แนวทางการจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 10 ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้กล่าวว่า

“ภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี ส่วนงานในระดับเทศบาลแบบพิเศษ เทศบาลมณฑล เทศบาลเมืองจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการบริหารด้านการศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ให้คำปรึกษา ประสานงาน และประเมินผลการดำเนินงานด้านการศึกษา โดยจัดการประชุมเพื่อติดตามการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ”

จากการศึกษาของ Chen มีข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประเด็นเกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษา ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นของการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษาของไต้หวัน ดังนี้

1. นโยบายด้านการศึกษาท้องถิ่นถูกแทรกแซงได้ง่ายจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของท้องถิ่น โดยหลักการแล้วผู้อำนวยการด้านการศึกษาของท้องถิ่น ต้องเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการศึกษาภายในท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติพบว่า นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง จะเป็นผู้มีอำนาจในท้องถิ่น สามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานด้านการศึกษาหลายเรื่อง เช่น การสรรหาบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานในหลายส่วนไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ และขาดความโปร่งใสในการดำเนินงาน

2. การตัดสินใจในเรื่องการศึกษาของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยหรือเป็นไปอย่างมืออาชีพ การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาของไต้หวัน ต้องดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดมาจากกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีในพื้นที่นั้นว่า ให้ความสำคัญกับเรื่องใด ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีบทบาทและช่องทางที่จะกำหนดทิศทางหรือนโยบายการศึกษาในท้องถิ่น

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการบริหารที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งระดับเทศบาลมณฑลหรือเทศบาลเมือง ในขณะที่หน่วยงานด้านการศึกษาท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับส่วนงานอื่น เช่น งานกิจการพลเรือน งานด้านการเงิน งานด้านการก่อสร้าง งานด้านบัญชี งานด้านบุคคล คือ งานด้านการศึกษาไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระที่แยกออกมาต่างหาก ต้องได้รับการสนับสนุนการปฏิบัติงานจากส่วนงานอื่น และต้องใช้บุคลากรบางส่วนร่วมกัน เช่น งานด้านบุคคล ด้านการเงิน ยกเว้น ด้านการเรียนการสอน การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาครู ดังนั้น

การกำหนดนโยบาย และการส่งเสริมกิจกรรมด้านการศึกษาจึงทำได้ระดับหนึ่ง เพราะยังมีข้อจำกัดจากการต้องพึ่งพาส่วนงานอื่น

4. ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นเป็นภาระสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นค่อนข้างสูง รัฐบาลท้องถิ่นจะมีงบประมาณจำกัด ในการจัดการศึกษาท้องถิ่นต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรทางการศึกษา ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ส่งผลกระทบต่องบประมาณที่จัดสรรเพื่อไปดำเนินการด้านอื่นเช่น การก่อสร้างอาคาร การปรับปรุงห้องเรียน การจัดหาครุภัณฑ์เพื่อการศึกษา ตลอดจนการจัดสรรทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาการเรียนการสอน และท้ายสุดส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา

จากปัญหาและข้อจำกัดข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล จึงได้เสนอให้กระจายอำนาจด้านการกำกับดูแลจัดการศึกษาไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและมีคุณภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการด้านการศึกษา (Education Review Board) โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อให้การตัดสินใจด้านการศึกษาปลอดจากการแทรกแซงของการเมืองท้องถิ่น และเป็นการลดทอนการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารเมืองท้องถิ่น 2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาโดยเพิ่มบทบาทของผู้ทรงคุณวุฒิในการกำกับดูแล 3) เพื่อให้มุมมองด้านการศึกษาต้องมองไปในอนาคตระยะยาว และ 4) เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาเป็นไปอย่าง ยุติธรรมและสร้างความเท่าเทียม

การกระจายอำนาจทางการศึกษา จะเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบด้านการศึกษาของท้องถิ่น โรงเรียน ครูผู้สอน ผู้ปกครอง ชุมชน กับรัฐบาลจากเดิม โดยรัฐบาลท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจดำเนินงาน และจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างหรือการบำรุงรักษาอาคารสถานที่ มีความเป็นผู้นำ สามารถติดตามผลการดำเนินงานของโรงเรียน การสรรหาครู การพัฒนาครู ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนครู ส่วนความรับผิดชอบทางด้านการพัฒนาหลักสูตร การกำหนดเนื้อหาสาระ ตลอดจนการวัดประเมินผล อาจเป็นการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นกับบริบทแต่ละแห่ง

บทที่ 3

กรอบแนวคิด ระเบียบวิธีวิจัย และเครื่องมือวิจัย

3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 ได้สะท้อนปัญหาของการศึกษาไทยในหลายมิติ ตั้งแต่ปัญหาความแตกต่างของคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระหว่างสถานศึกษา ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และปัญหาการผลิตกำลังคนที่ไม่สนองความต้องการแรงงานของตลาด นอกจากนี้ แผนการศึกษานี้ได้กำหนดเป้าหมายสุดท้ายไว้หลายด้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ได้แก่ ภาคการศึกษามีทรัพยากรและทุนที่เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน และประชาสังคมมีส่วนร่วมระดมทุนและรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา และสถานศึกษาควรมีระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพสามารถให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของบริบทเชิงพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีเด็กและเยาวชนไทยวัยเรียนจำนวนกว่า 2 ล้านคนที่ยังไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาทั้งจากการเข้าเรียนซ้ำ และจากการหลุดออกจากระบบการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และยังมีเด็กและเยาวชนจำนวนกว่า 2 ล้านคน ที่เป็นเด็กกลุ่มเสี่ยงในระบบการศึกษาที่พร้อมจะหลุดออกจากระบบการศึกษาได้ทุกเมื่อ อันเนื่องมาจากปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุขและปัญหาครอบครัว แม้ว่าระบบการศึกษาไทยจะลงทุนสูงถึงปีละกว่า 500,000 ล้านบาท และมีแหล่งเงินกู้ยืมทางการศึกษาให้แก่เยาวชนทุกคน แต่สถานการณ์เด็กและเยาวชนด้อยโอกาสนอกระบบการศึกษาของไทย ยังคงมีแนวโน้มแย่งในทุพื้นที่ของประเทศ

จากประเด็นปัญหาทั้งเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการลงทุนทางการศึกษาของไทยที่ค่อนข้างสูง ก็ยังปรากฏให้เห็นว่า มีเด็กและเยาวชนจำนวนหนึ่งที่ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและความเสมอภาคทางการศึกษา การปฏิรูปการเข้าถึงการศึกษา โดยผ่านการบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษา จะเป็นกลไกหลักอีกประการหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย การลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิรูปการคลังเพื่อการศึกษา และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษา

- ก. การลงทุนเพื่อการศึกษา ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องการลงทุนทางการศึกษา คือ รัฐบาล (ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น) เอกชน ครอบครัว และอื่น ๆ
- ข. การปฏิรูปการคลังเพื่อการศึกษา จะเกี่ยวข้องกับระบบภาษีให้กับผู้ที่มีส่วนสนับสนุนการจัดการศึกษา และ Incentives ต่าง ๆ ที่รัฐจะตอบแทนให้กับผู้ที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนการจัดการศึกษา
- ค. การพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งจะเป็นส่วนที่ช่วยในการจัดสรรทรัพยากรให้สถาบันที่จัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

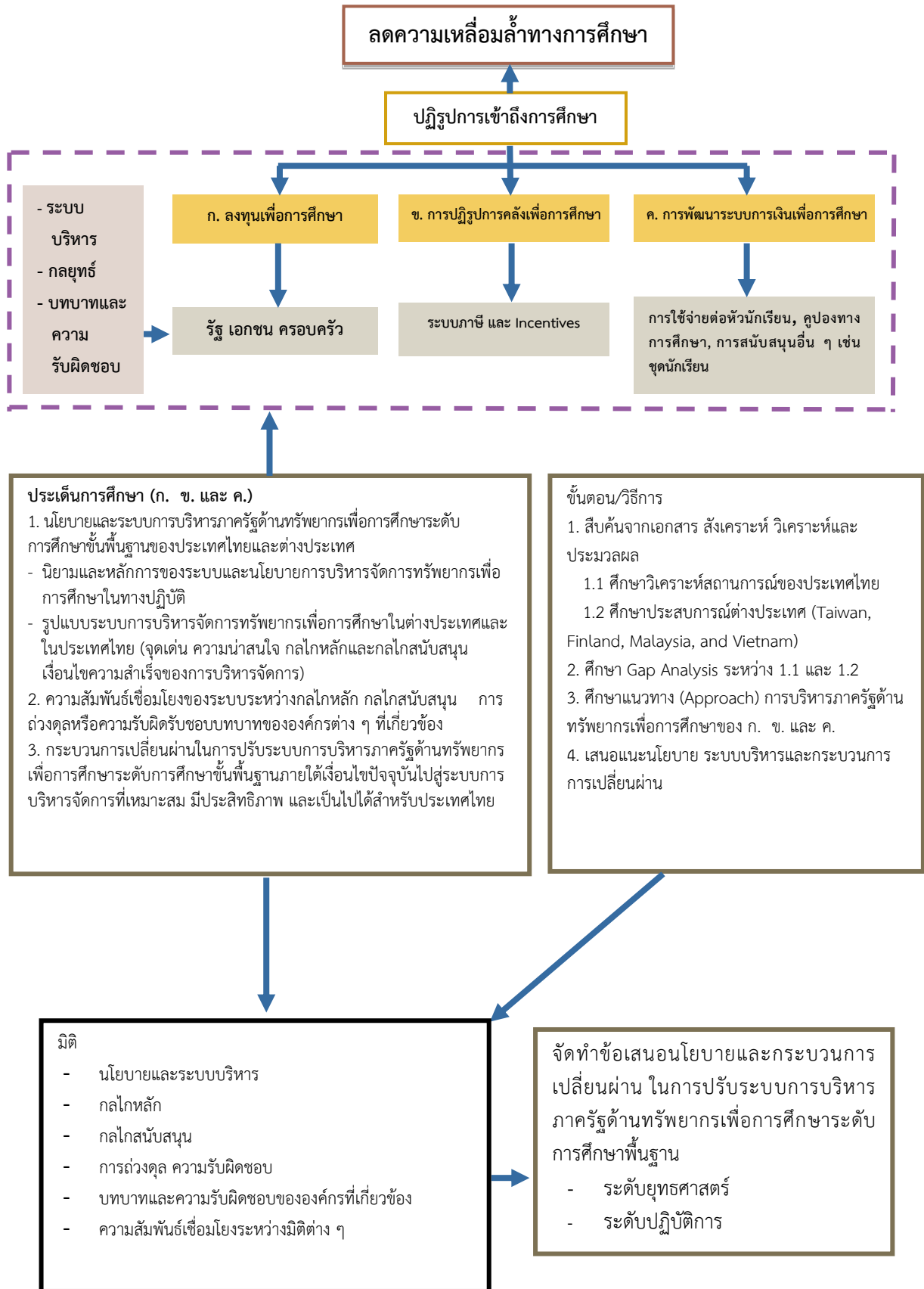
ในการศึกษานี้ จะเน้นที่การพัฒนาระบบการเงินหรือการบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ควรจะเป็น โดยจำเป็นต้องศึกษาระบบบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษาพื้นฐาน ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยและศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ เพื่อออกแบบจำลองระบบบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

ทั้งนี้ การปฏิรูปการเข้าถึงการศึกษา จะต้องมีความเข้าใจถึงกลยุทธ์ ระบบ บทบาท ความรับผิดชอบ และหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้คาดว่า การปฏิรูปการเข้าถึงการศึกษาผ่านกลไกด้านบริหารทรัพยากรทางการศึกษา จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ โดยกลไกด้านบริหารทรัพยากรทางการศึกษาประกอบด้วย การลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิรูปการคลังเพื่อการศึกษา และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งจะศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับระบบ และนโยบายการบริหารภาครัฐในด้านทรัพยากร เพื่อการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของไทย (Current Situation) และศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศมาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน และฟินแลนด์ เพื่อให้ทราบถึง จุดเด่น ความน่าสนใจ กลไกหลักและกลไกสนับสนุน เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารจัดการ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของระบบระหว่างกลไกหลัก กลไกสนับสนุน การถ่วงดุลหรือความรับผิดชอบในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย

โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ Gap Analysis เพื่อให้เห็นความแตกต่างของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา จากข้อมูลการศึกษาในภาพกว้างและการศึกษาเชิงลึกและกรณีศึกษา รวมทั้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์อื่น ๆ เพื่อออกแบบระบบ กลไกหลัก กลไกสนับสนุนต่าง ๆ และนำเสนอกรอบนโยบายและกระบวนการเปลี่ยนผ่านในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในระดับยุทธศาสตร์และระดับปฏิบัติการ (ดังภาพที่ 3.1) เพื่อที่จะสามารถนำนโยบายไปใช้ในการปฏิรูปการเข้าถึงการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่อไป

ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



3.2 ระเบียบวิธีวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collecting Methods) ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารั้งนี้ โดยการวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของประเทศ และต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศเวียดนาม และประเทศไต้หวัน โดยมีเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการเลือกทั้ง 4 ประเทศ จากบริบทต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกับประเทศไทย ประเทศฟินแลนด์เป็นประเทศรัฐสวัสดิการ มีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาคือว่า ประเทศไต้หวันมีสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาที่ดีกว่าประเทศไทยเช่นกัน ในขณะที่ประเทศมาเลเซียนั้นมีสภาพเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพการศึกษาใกล้เคียงกับประเทศไทย สำหรับประเทศเวียดนามมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมและมีการลงทุนทางการศึกษาน้อยกว่าประเทศไทยและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (PISA) สูงกว่าประเทศไทย โดยทำการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- การลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิรูปการคลังเพื่อการศึกษา และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับระบบ และนโยบายการบริหารภาครัฐในด้านทรัพยากรในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของประเทศไทย (Current Situation) และประสบการณ์ของต่างประเทศ 4 ประเทศข้างต้น ครอบคลุมจุดเด่น ความน่าสนใจ กลไกหลักและกลไกสนับสนุน เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารจัดการ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของระบบระหว่างกลไกหลัก กลไกสนับสนุน การถ่วงดุลหรือความรับผิดชอบในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน

2. การวิจัยภาคสนาม ทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาผลการศึกษาที่ได้รับ โดยการวิจัยภาคสนามประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) และ การใช้แบบสำรวจข้อมูลด้านงบประมาณของโรงเรียน โดยดำเนินการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้ง 4 ภูมิภาค

- **การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)** ได้ลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรภาครัฐเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นผู้บริหารหน่วยงานนโยบาย ผู้บริหารหน่วยงานกำกับ/ติดตาม และผู้บริหารหน่วยปฏิบัติงาน (โรงเรียน) ตามกรอบประเด็นคำถามที่ได้ออกแบบไว้จำนวนทั้งสิ้น 31 คน

- **การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)** ได้จัดประชุมกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารั้งนี้ โดยผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ที่จัดประชุมเป็นผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวนทั้งสิ้น 64 คน จากจังหวัดสงขลา ขอนแก่น เชียงราย ภูเก็ต และกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

- **การใช้แบบสำรวจข้อมูลด้านงบประมาณของโรงเรียน** เพื่อเก็บข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับทรัพยากรการศึกษาในพื้นที่ที่ลงศึกษาวิจัยภาคสนาม จำนวน 40 ชุด โดยให้ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียนที่รับผิดชอบด้านการเงินและงบประมาณเป็นผู้ให้ข้อมูล

3. การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเสนอร่างรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ และแผนการปรับระบบการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา เป็นการประชุมสำหรับกลุ่มตัวอย่างระดับปฏิบัติ จัดประชุม 2 ครั้ง

- ครั้งที่หนึ่ง เป็นการจัดในส่วนกลางที่กรุงเทพมหานคร โดยได้เชิญผู้บริหารจากกรุงเทพมหานคร โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (สมุทรปราการ ปทุมธานี และนนทบุรี) รวม 16 คน

- ครั้งที่สอง จัดที่จังหวัดนครราชสีมา โดยได้เชิญผู้บริหารโรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดสระบุรี และจังหวัดบุรีรัมย์ รวม 18 คน

4. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น ร่างรายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จัดที่ กรุงเทพมหานคร โดยผู้ร่วมรับฟังความคิดเห็นประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ทรงคุณวุฒิ/ตัวแทนผู้เกี่ยวข้องจากสถานศึกษา มีผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นทั้งหมด 28 คน

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

1. ประชากรในการศึกษา คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ประกอบด้วย

- ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- ผู้บริหารหน่วยงานราชการระดับปฏิบัติทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่แต่ละภูมิภาค (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด)
- ผู้บริหารหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้บริหารโรงเรียนและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และโรงเรียนเอกชน ทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

2. กลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยภาคสนาม ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และเก็บข้อมูลด้วยแบบสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัจจุบันและข้อเท็จจริง ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ที่เป็นข้อจำกัดของการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรการศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์สังเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายและระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง เริ่มด้วยการเลือกพื้นที่เป้าหมายก่อน แล้วจึงเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารหน่วยงานในพื้นที่เป้าหมายที่สามารถเป็นตัวแทนของประชากร โดยกำหนดเกณฑ์การเลือกพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างด้วยการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของแต่ละพื้นที่ รวมถึงจากคำแนะนำของผู้บริหารที่รับผิดชอบเชิงนโยบายด้านการจัดการศึกษาของ สพฐ. และ อปท. ทั้งนี้ เพื่อให้การเก็บข้อมูลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ข้อมูลที่หลากหลาย และครอบคลุมตรงประเด็นที่ศึกษา นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาเลือกกรณีตัวอย่างที่เป็นสถานศึกษาที่มีลักษณะโดดเด่นเป็นที่ยอมรับเชิงประจักษ์ด้านการบริหารจัดการศึกษา เพื่อถอดบทเรียนเป็นแนวปฏิบัติที่ดีด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา

การเลือกพื้นที่เป้าหมาย

การศึกษานี้ครอบคลุมทั่วประเทศ 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ได้เลือกพื้นที่เป้าหมายเป็นรายจังหวัดทั้ง 4 ภูมิภาคดังกล่าว โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกพื้นที่จังหวัดเพื่อการเก็บข้อมูล

1. เป็นพื้นที่จังหวัดที่มีจำนวนโรงเรียนมากเป็นอันดับต้น ๆ ของภูมิภาค
 2. เป็นพื้นที่จังหวัดที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ หรือมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน
 3. เป็นพื้นที่จังหวัดที่มีการจัดการศึกษาที่โดดเด่นเป็นที่ยอมรับในวงวิชาการ
- พื้นที่จังหวัดที่เลือกในแต่ละภูมิภาคมี ดังนี้

ภาคเหนือ เลือกจังหวัดเชียงรายเป็นตัวแทน ด้วยเป็นจังหวัดที่มีนโยบายที่จะให้จังหวัดเชียงรายเป็นเมืองแห่งการศึกษา ทุกภาคส่วนในจังหวัดต่างให้ความสนใจกับการศึกษา รวมถึงมีสภาพภูมิศาสตร์บางส่วนเป็นเขา มีโรงเรียนขนาดเล็กบนที่สูงจำนวนมาก และนักเรียนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์

ภาคใต้ เลือกจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดสงขลาเป็นตัวแทน ด้วยจังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ก้าวกระโดด มีประชากรจากต่างถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพและย้ายออกจำนวนมาก จึงมีเด็กนักเรียนที่ย้ายเข้า-ออกจากโรงเรียนอยู่ตลอดเวลา และท้องถิ่นมีการจัดการศึกษาที่มีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับ รวมถึงมีโรงเรียนขนาดเล็กบนเกาะต่าง ๆ ที่มีความยากลำบากในการเดินทาง ส่วนจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีสถาบันอุดมศึกษาถึง 5 แห่ง ประชากรในพื้นที่นิยมส่งบุตรหลานให้เข้ารับการศึกษา และเป็นพื้นที่ที่ประชากรมีความแตกต่างทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม ประชาชนในพื้นที่รอบนอกจังหวัดส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เลือกจังหวัดขอนแก่นเป็นตัวแทน ด้วยเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ในภูมิภาคมีจำนวนโรงเรียนอยู่จำนวนมาก และมีโรงเรียนเอกชนที่มีการจัดการศึกษาที่โดดเด่นเป็นต้นแบบที่ดีของการจัดการศึกษาของเอกชน

ภาคกลาง เลือกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (สมุทรปราการ ปทุมธานี และนนทบุรี) ด้วยกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของประเทศที่มีการบริหารจัดการแบบพิเศษ ส่วนปริมณฑลเป็นจังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีโรงเรียนที่มีความแตกต่างของขนาดโรงเรียนจำนวนมาก และยังมีโรงเรียนเอกชนค่อนข้างมาก

การเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นผู้แทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั่วประเทศใน 4 ภูมิภาคจากพื้นที่เป้าหมายข้างต้น โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็น 2 กลุ่มจากแต่ละพื้นที่เพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกหนึ่งกลุ่ม และเพื่อการประชุมกลุ่มย่อยอีกหนึ่งกลุ่ม กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลมีรวมทั้งสิ้น 95 คน โดยมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลรวม 31 คน ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ส่วนกลาง) 1 คน

- 2) ผู้บริหารหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่น (เทศบาล) 6 คน
- 3) ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ส่วนกลาง) 4 คน
- 4) ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 5 คน
- 5) ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 4 คน
- 6) ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 5 คน
- 7) ผู้บริหารโรงเรียนเอกชน 4 คน
- 8) ศึกษานิเทศก์จังหวัด 2 คน

กลุ่มตัวอย่างเพื่อการประชุมกลุ่มย่อย ผู้ให้ข้อมูลรวม 64 คน ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 45 คน
- 2) ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 7 คน
- 3) ผู้บริหารโรงเรียนเอกชน 6 คน
- 4) ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 6 คน

3.4 เครื่องมือการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้แบบสัมภาษณ์จำนวน 4 ชุด ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ กลไก การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแลติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่หน่วยงานได้ดำเนินการ ฯลฯ ได้แก่

1. แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
2. แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่น และ
3. แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน
4. แบบการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การศึกษาภาคสนามทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการสำรวจ ได้นำมาประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อหาข้อสรุปในการศึกษาครั้งนี้ โดย

1. การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันในประเด็นที่เกี่ยวข้อง การลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิรูปการคลังเพื่อการศึกษา และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับระบบ และนโยบายการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของประเทศไทย (Current Situation) และประสบการณ์ของต่างประเทศ 4 ประเทศข้างต้น ครอบคลุม จุดเด่น ความน่าสนใจ กลไกหลักและกลไกสนับสนุน เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารจัดการ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของระบบระหว่างกลไกหลัก กลไกสนับสนุน การถ่วงดุลหรือความรับผิดชอบ รับชอบในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน โดยนำเสนอข้อมูลเชิงบรรยายของประเด็นข้างต้น และข้อมูล

เชิงเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ช่วงห่าง (Gap Analysis) กรณีของประเทศไทยและกรณีศึกษา 4 ประเทศที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ (ดังแสดงในรายงานบทที่ 2 บทที่ 4 และบทที่ 5)

2. การประมวลผลจากข้อมูล เอกสาร จากสรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากพื้นที่ และการสังเคราะห์กรณีตัวอย่างที่ดีที่สุดที่ได้จากการศึกษาเชิงพื้นที่และจากประสบการณ์ต่างประเทศ พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลและแสดงข้อมูล หรือตัวอย่างประกอบการอธิบาย (ดังแสดงในรายงานบทที่ 6)

3. จากข้อ 1. และ 2. จัดทำร่างระบบการบริหารภาครัฐในด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลไกหลัก กลไกสนับสนุน การถ่วงดุลหรือความรับผิดชอบและบทบาทของหน่วยงาน/ผู้เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้เงื่อนไขปัจจุบัน (ดังแสดงในรายงานบทที่ 7)

4. การจัดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงผลการศึกษาให้มีความชัดเจนและครอบคลุม และได้ระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย

บทที่ 4

การจัดการศึกษาในประเทศไทย

บทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาด้านการจัดการศึกษาของประเทศไทย ประกอบด้วย ระบบการศึกษาของไทย สถิติด้านการศึกษา แผนการศึกษาชาติ การจัดสรรงบประมาณ และการจัดการโรงเรียนรูปแบบต่าง ๆ

4.1 ระบบการศึกษาในประเทศไทย

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาของประเทศไทย และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่น ๆ มีส่วนร่วมจัดการศึกษา โดยในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 กำหนดให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จนถึงอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่เด็กที่สอบได้ชั้นปีที่ 9 หรือมัธยมศึกษาปีที่ 3 ของการศึกษาภาคบังคับแล้ว และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลได้ขยายเวลาการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 12 ปี เป็น 15 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งในสายสามัญและสายอาชีวศึกษา ปัจจุบันประเทศไทยจัดการศึกษา 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ระดับการศึกษาในประเทศไทย

แบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา

1. การศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบไปด้วย

- ระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กอายุ 3-6 ขวบ ใช้เวลาเรียน 3 ปี
- ระดับประถมศึกษา ใช้เวลาเรียน 6 ปี
- ระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็นตอนต้น 3 ปี และตอนปลาย 3 ปี ซึ่งในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีแยกประเภทเป็นสายสามัญเพื่อปูพื้นฐานการศึกษาต่อ กับสายอาชีวศึกษาที่เน้นความรู้ด้านทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ

2. การศึกษาระดับอุดมศึกษามี 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา (อนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง) และระดับปริญญา

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ระบบการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีลักษณะของการรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) เป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นผู้รับผิดชอบ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ตลอดจนกฎหมาย

เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นที่รับผิดชอบโดยกระทรวงมหาดไทย (มท.) โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.)

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2542 ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และมีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนไทยและการศึกษา รวมทั้งนโยบายการจัดการการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการอย่างต่อเนื่อง

4.2 จำนวนนักเรียน โรงเรียน และครู

จำนวนนักเรียน

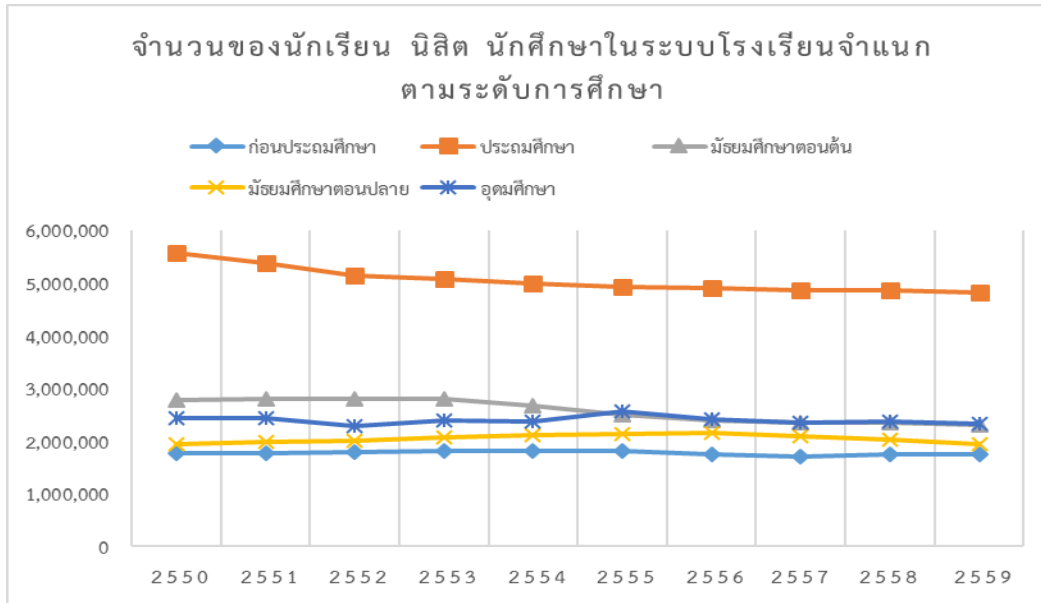
ในปีการศึกษา 2559 ประเทศไทยมีจำนวนนักเรียน นิสิต และนักศึกษาในระบบทุกระดับชั้น การศึกษารวมทั้งสิ้นประมาณ 13.1 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นจำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษามากที่สุด จำนวน 4.8 ล้านคน รองลงมา ได้แก่ ระดับมัธยมศึกษา (ตอนต้นและตอนปลาย) ระดับอุดมศึกษา และก่อนประถมศึกษาตามลำดับ โดยจำนวนนักเรียนทุกระดับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะระดับประถม และมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีจำนวนลดลงมากกว่าระดับอื่น (ภาพที่ 4.1) และตารางที่ 4.1) แนวโน้มที่ลดลงนี้เป็นผลมาจากการลดลงของจำนวนประชากรในวัยเรียน ซึ่งแนวโน้มการลดลงนี้เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ปีการศึกษา 2550 และคาดการณ์ว่าจำนวนประชากรในวัยเรียนจะลดลงประมาณ 2 ล้านคนอีก 30 ปี ข้างหน้า ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.1 จำนวนของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
ก่อนประถมศึกษา	1,758,573	1,770,386	1,780,074	1,811,203	1,813,538	1,799,125	1,749,196	1,692,638	1,738,820	1,752,458
ประถมศึกษา	5,564,624	5,370,546	5,138,475	5,066,745	4,991,835	4,935,721	4,905,460	4,870,578	4,867,077	4,826,770
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,782,834	2,794,218	2,792,286	2,802,213	2,662,270	2,497,692	2,391,390	2,356,200	2,344,378	2,314,057
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,945,929	1,974,980	2,003,534	2,070,566	2,109,873	2,141,289	2,144,118	2,088,027	2,016,697	1,941,524
อุดมศึกษา	2,430,234	2,428,016	2,283,959	2,400,136	2,377,219	2,557,268	2,416,579	2,355,070	2,374,459	2,319,717
รวม	14,482,194	14,338,146	13,998,328	14,150,863	13,954,735	13,931,095	13,606,743	13,362,513	13,341,431	13,154,526

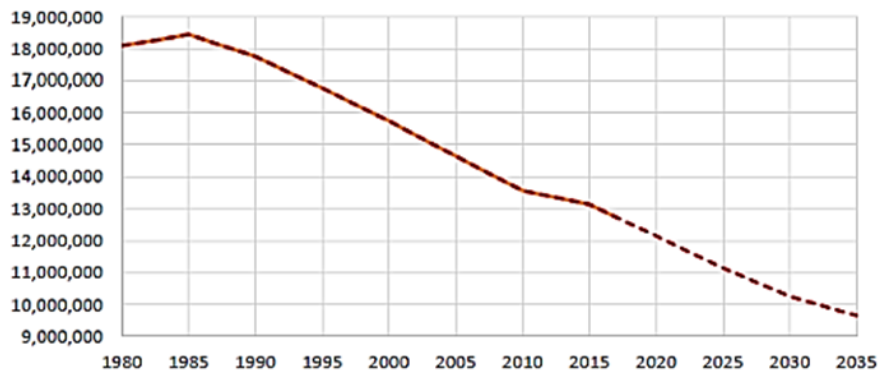
ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2560

ภาพที่ 4.1 จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2560

ภาพที่ 4.2 จำนวนประชากรในวัยเรียนของไทย



ที่มา: Dilaka Lathapipat, 2018

จำนวนโรงเรียนในประเทศไทย จำแนกตามจังหวัด ประเภท และขนาด

- จำนวนโรงเรียนจำแนกตามระดับชั้นและสังกัด

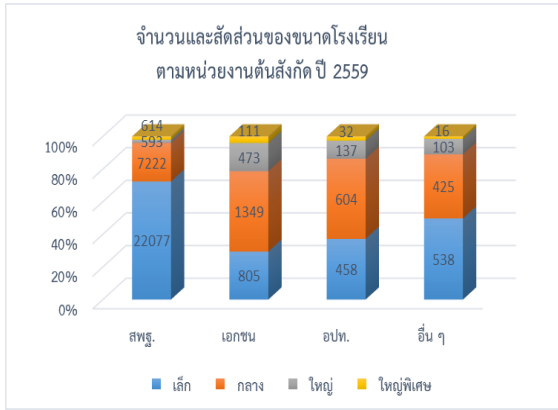
ในปีการศึกษา 2559 มีโรงเรียนระดับประถมถึงมัธยมในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 35,557 โรง แบ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน 30,506 โรง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) จำนวน 2,738 โรง สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 1,231 โรง และที่เหลือ 1,082 โรง อยู่ในสังกัดอื่น ๆ เช่น ในสังกัดกรุงเทพมหานคร กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นต้น โดยโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก และเป็นโรงเรียนระดับชั้นประถมศึกษา รายละเอียดในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 จำนวนโรงเรียนระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาทั้งหมด จำแนกตามระดับชั้นและสังกัดปี 2559

สังกัด	ระดับชั้น	ขนาด				รวม
		เล็ก	กลาง	ใหญ่	ใหญ่พิเศษ	
สพฐ.	ประถม	17,018	3,364	290	80	20,752
	ขยายโอกาส	3,944	3,305	95	18	7,362
	มัธยม	1,115	553	208	516	2,392
	รวม	22,077	7,222	593	614	30,506
	ร้อยละ	72.5	23.6	1.9	2.0	100.0
เอกชน	ประถม	365	823	180	15	1,383
	ขยายโอกาส	194	491	284	83	1,052
	มัธยม	246	35	9	13	303
	รวม	805	1,349	473	111	2,738
	ร้อยละ	29.4	49.3	17.3	4.1	100.0
อปท.	ประถม	225	307	49	7	588
	ขยายโอกาส	43	231	76	5	355
	มัธยม	190	66	12	20	288
	รวม	458	604	137	32	1,231
	ร้อยละ	37.2	49.1	11.1	2.6	100.0
อื่นๆ	ประถม	235	236	56	8	535
	ขยายโอกาส	7	54	41	6	108
	มัธยม	296	135	6	2	439
	รวม	538	425	103	16	1,082
	ร้อยละ	49.7	39.3	9.5	1.5	100.0
รวม	ประถม	17,843	4,730	575	110	23,258
	ขยายโอกาส	4,188	4,081	496	112	8,877
	มัธยม	1,847	789	235	551	3,422
	รวม	23,878	9,600	1,306	773	35,557
	ร้อยละ	67.2	27.0	3.7	2.2	100.0

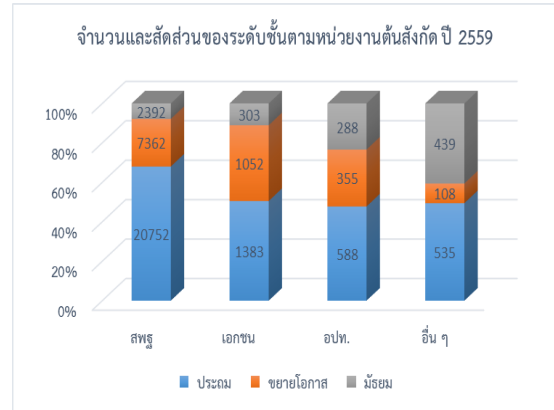
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559

ภาพที่ 4.3 จำนวนและสัดส่วนขนาดของโรงเรียนตาม
หน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559

ภาพที่ 4.4 จำนวนและสัดส่วนระดับชั้นตามหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559

จำนวนนักเรียน ครู และห้องเรียนของโรงเรียนในสังกัด สพฐ.

ในปี พ.ศ. 2559 โรงเรียนในสังกัด สพฐ. มีอยู่จำนวน 30,506 โรง มีนักเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษามากที่สุด จำนวน 2,698,357 คน ในโรงเรียนขยายโอกาส 1,967,674 คน และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 2,189,020 คน รวมทั้งสิ้น 6,855,050 คน มีครูในโรงเรียนระดับประถมศึกษามากที่สุดจำนวน 191,244 คน ในโรงเรียนขยายโอกาส 138,639 คน และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 138,639 คน รวมทั้งสิ้น 452,018 คน จำนวนห้องเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่มีมากที่สุด 183,776 ห้อง ในโรงเรียนขยายโอกาส 95,871 ห้อง และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 64,362 ห้อง รวมทั้งสิ้น 344,009 ห้อง และเมื่อคิดเป็นสัดส่วนพบว่า สัดส่วนจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษามีน้อยที่สุดเท่ากับ 14.69 ในโรงเรียนขยายโอกาสเท่ากับ 20.53 และในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเท่ากับ 34.02 สัดส่วนครูต่อห้องเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษามีน้อยที่สุดเท่ากับ 1.04 ในโรงเรียนขยายโอกาสเท่ากับ 1.44 และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเท่ากับ 1.89 และสัดส่วนนักเรียนต่อครูในโรงเรียนระดับประถมศึกษามีน้อยที่สุดเช่นกันเท่ากับ 14.14 ในโรงเรียนขยายโอกาสเท่ากับ 14.23 และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเท่ากับ 17.97 ตามลำดับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.3 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภาพรวมจะเห็นว่า ประเทศมีจำนวนครูที่พอเพียงต่อชั้นเรียน และสัดส่วนนักเรียนต่อครูอยู่ในระดับที่เหมาะสมใกล้เคียงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว (Dilaka Lathapipat, 2018)

ตารางที่ 4.3 ภาพรวมจำนวนนักเรียน ครู และชั้นเรียน ทุกระดับชั้นในสังกัด สพฐ.

ระดับชั้น	จำนวนโรงเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนครู	จำนวนห้องเรียน	นักเรียนต่อห้องเรียน	ครูต่อห้องเรียน	นักเรียน/ครู
ประถมศึกษา	20,752	2,698,838	190,829	183,776	14.69	1.04	14.14
ขยายโอกาส	7,362	1,968,025	138,338	95,871	20.53	1.44	14.23
มัธยมศึกษา	2,392	2,189,412	121,870	64,362	34.02	1.89	17.97
รวมทุกระดับชั้น	30,506	6,856,275	451,038	344,009	19.93	1.31	15.20

ที่มา: ปรับปรุงจาก Dilaka Lathapipat, 2018

ตารางที่ 4.4 สัดส่วนนักเรียน ห้องเรียน และครู ตามขนาดและระดับชั้นของโรงเรียน

ขนาดโรงเรียน	ประถมศึกษา				ขยายโอกาส				มัธยมศึกษา			
	จำนวน โรงเรียน	นร./ ห้อง	ครู/ ห้อง	นร./ครู	จำนวน โรงเรียน	นร./ ห้อง	ครู/ ห้อง	นร./ครู	จำนวน โรงเรียน	นร./ ห้อง	ครู/ ห้อง	นร./ครู
นักเรียนน้อยกว่า 50 คน	7,531	4.4	0.61	7.23	82	4	0.98	4.09	5	7.3	1.97	3.72
50-89 คน	6,619	8.6	0.81	10.63	519	6.8	1.09	6.26	56	12.1	2.21	5.48
90-119 คน	2,846	12.9	1.06	12.2	934	9.7	1.27	7.66	83	16.3	2.17	7.53
120-199 คน	2,254	18.5	1.33	13.95	2,789	14.5	1.45	10.02	276	19.9	2.05	9.72
200-499 คน	1,029	25.9	1.43	18.15	2,516	22.6	1.48	15.25	695	25.2	1.87	13.53
500-1,149 คน	331	31.7	1.48	21.44	467	28.4	1.43	19.91	648	31.1	1.96	15.89
1,150-1,999 คน	110	36.7	1.59	23.14	40	33.3	1.47	22.7	273	34.8	1.85	18.86
2,000 คน ขึ้นไป	32	41.2	1.7	24.29	15	40.9	1.79	22.91	356	40.3	1.87	21.6
ภาพรวม	20,752	14.7	1.04	14.14	7,362	20.5	1.45	14.23	2,392	34	1.9	17.97

ที่มา: ปรับปรุงจาก Dilaka Lathapipat, 2018

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามขนาดของโรงเรียนในแต่ละระดับชั้นตามรายละเอียดในตารางที่ 4.4 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กเมื่อเทียบกับโรงเรียนขนาดใหญ่ในทุกระดับชั้น จะมีสัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน สัดส่วนครูต่อห้องเรียน และสัดส่วนนักเรียนต่อครูอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า โดยเฉพาะโรงเรียนระดับประถมศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีอยู่จำนวนมาก มีจำนวนนักเรียนต่อห้องน้อยและมีครูไม่ครบชั้นเรียน ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็ก ต้องพบกับปัญหาในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา รวมถึงยังมีปัญหาในเรื่องงบประมาณ เงินอุดหนุนรายหัวที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ หากแต่เมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้นก็จะรับงบประมาณอุดหนุนรายหัวรวมมากขึ้น เพียงพอที่จะสามารถบริหารจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพได้ดีขึ้น เนื่องจากห้องเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีครูครบชั้น และหากเปรียบเทียบจำนวนครูกับเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลัง จากการศึกษาของชาญ ตันติธรรมถาวร (2561) พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กจะมีครูเกินเกณฑ์ ขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่จะมีจำนวนครูต่ำกว่าเกณฑ์ (ครูขาด)

4.3 ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติดของการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O-NET)

การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติดของการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O-NET) มีทั้งหมด 3 ระดับ คือ ระดับ ป.6 ม.3 และม.6 โดยแบ่งทั้งหมดเป็น 5 วิชา คือ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และ สังคมศึกษา (สังคม ศาสนาและวัฒนธรรม) ตารางที่ 4.5 แสดงค่าเฉลี่ยของคะแนนเฉลี่ยรายโรงเรียน สำหรับแต่ละวิชา ในแต่ละระดับชั้น ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ถึงปีการศึกษา 2560 ทุกวิทยายกเว้นวิชาภาษาไทยและ วิชาสังคมมีแนวโน้มลดลงตามลำดับชั้นอย่างชัดเจน

ตารางที่ 4.5 คะแนนเฉลี่ยของผลการทดสอบ O-NET จำแนกตามรายวิชาและระดับชั้น

ระดับชั้น/วิชา	คะแนนเฉลี่ย[ช่วงความเชื่อมั่น 95%]						
	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ระดับประถมศึกษาปีที่ 6							
วิชาภาษาไทย	49.24	43.66	43.39	43.94	48.01	52.92	46.58
วิชาสังคมศึกษา	50.90	42.28	36.49	48.79	47.39	46.68	-
วิชาภาษาอังกฤษ	37.03	33.65	31.11	32.26	35.88	34.59	36.34
วิชาคณิตศาสตร์	51.60	33.57	39.66	36.43	41.49	40.47	37.12
วิชาวิทยาศาสตร์	40.18	35.91	35.84	40.70	41.26	41.22	39.12
ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3							
วิชาภาษาไทย	46.93	51.99	41.34	33.58	40.98	46.30	48.29
วิชาสังคมศึกษา	42.11	44.17	37.22	44.94	43.37	49.00	-
วิชาภาษาอังกฤษ	30.70	27.28	28.86	26.49	27.71	31.80	30.45
วิชาคณิตศาสตร์	32.18	25.49	23.92	27.14	28.92	29.31	26.30
วิชาวิทยาศาสตร์	32.14	33.31	36.01	35.86	34.88	34.99	32.28
ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6							
วิชาภาษาไทย	37.62	41.52	43.75	45.44	43.74	59.29	49.25
วิชาสังคมศึกษา	31.16	33.67	30.57	33.62	37.31	35.89	34.70
วิชาภาษาอังกฤษ	18.74	19.04	21.45	20.09	21.25	27.76	28.31
วิชาคณิตศาสตร์	19.17	19.18	17.30	18.05	22.47	24.88	24.53
วิชาวิทยาศาสตร์	25.49	30.31	28.28	30.13	31.19	31.62	29.37

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.), 2560

อย่างไรก็ตาม คะแนน O-NET ของแต่ละสถานศึกษามีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก จากการศึกษาของชาญ ตันติธรรมถาวร (2561) พบว่า ขนาดของโรงเรียนหรือสถานศึกษาและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรมีความสัมพันธ์กับคะแนน O-NET กล่าวคือ สถานศึกษาที่มีขนาดต่ำกว่า 120 คน จนถึงขนาด 300-499 คน ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมของสถานศึกษา และมีผลคะแนน O-NET ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมของสถานศึกษา ในขณะที่สถานศึกษาที่มีขนาดตั้งแต่ 500-1,499 คน จนถึงขนาด 2,500 คนขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมของสถานศึกษา และมีผลคะแนน O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมของสถานศึกษา

ผลการประเมินนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (Programme for International Student Assessment หรือ PISA)

การประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (Programme for International Student Assessment หรือ PISA) ริเริ่มโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ OECD มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาในการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนมีศักยภาพ หรือความสามารถพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง โดย PISA เน้นการประเมินสมรรถนะของนักเรียนเกี่ยวกับการใช้ความรู้และทักษะในชีวิตจริงมากกว่าการเรียนรู้ตามหลักสูตรในโรงเรียน

ผลคะแนนเฉลี่ยของนักเรียนไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง 2558 พบว่า มีแนวโน้มลดลงทุกรายวิชา (ตารางที่ 4.6) โดยในการประเมินปี พ.ศ. 2558 ทักษะของนักเรียนไทยจะอยู่ในกลุ่มท้าย ๆ ของประเทศที่เข้าร่วมทั้งหมด 74 ประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการศึกษาไทย

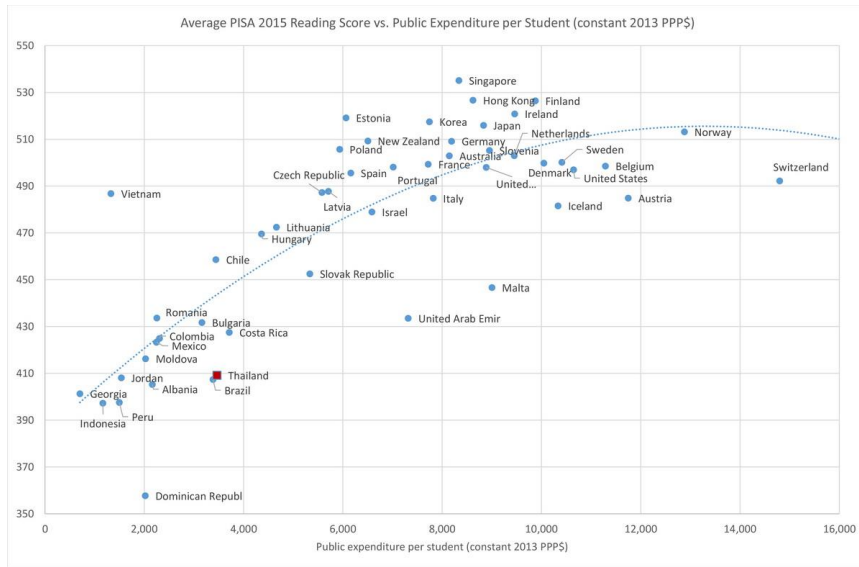
ตารางที่ 4.6 คะแนนเฉลี่ยแบบทดสอบ PISA ของนักเรียนไทยในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่าน พ.ศ. 2543-2558

ปี	คณิตศาสตร์	วิทยาศาสตร์	การอ่าน
2543	432	436	431
2546	417	429	420
2549	417	421	417
2552	419	425	421
2555	427	444	441
2558	421	415	409

ที่มา: สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2560

โดยเฉลี่ยแล้วนักเรียนไทยมีทักษะต่ำกว่านักเรียนในกลุ่มประเทศ OECD เทียบเท่าประมาณ 2.5 ปีการศึกษา และต่ำกว่ากลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก (EAP) เกือบ 3 ปีการศึกษา (≈ 30 คะแนน เทียบเท่า 1 ปีการศึกษา) ในทุกสาขาวิชา และหากเปรียบเทียบผลคะแนนกับค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนต่อปีของภาครัฐ (ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสะสมตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3) พบว่าทักษะของนักเรียนไทยนั้นอยู่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวภาครัฐในระดับเดียวกัน (ภาพที่ 4.5) (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2559)

ภาพที่ 4.5 ผลคะแนน PISA เทียบกับค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน

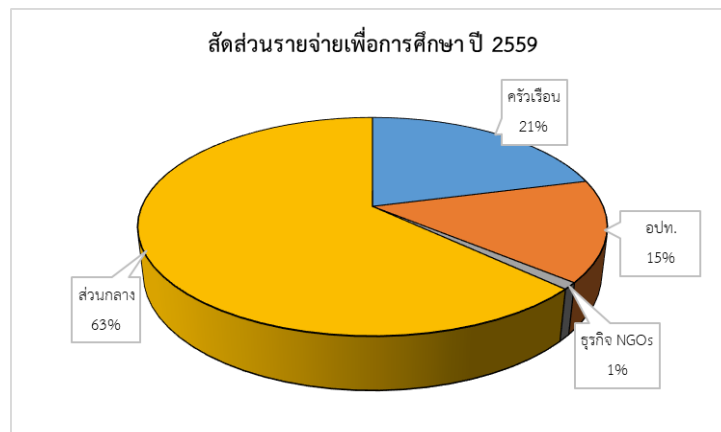


ที่มา: ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2559

4.4 งบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

แหล่งที่มาของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาหลักของประเทศ ได้แก่ รายจ่ายภาครัฐ รายจ่ายของครัวเรือน และเงินบริจาคจากภาคธุรกิจและ NGOs โดยรายจ่ายภาครัฐ ประกอบด้วย งบประมาณส่วนกลางและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จากตารางที่ 4.7 แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จากประมาณเกือบหกแสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 เป็นกว่าแปดแสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2559 และเมื่อพิจารณาสัดส่วนที่มาของงบประมาณพบว่า โดยเฉลี่ยส่วนใหญ่เป็นงบประมาณภาครัฐร้อยละ 78 ภาคครัวเรือนร้อยละ 21 ภาคเอกชนและ NGOs เพียงร้อยละ 1 (ภาพที่ 4.6)

ภาพที่ 4.6 สัดส่วนที่มาของรายจ่ายเพื่อการศึกษา



ที่มา: สถิติการศึกษาประจำปี พ.ศ. 2559 และ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2560

ตารางที่ 4.7 รายจ่ายเพื่อการศึกษา

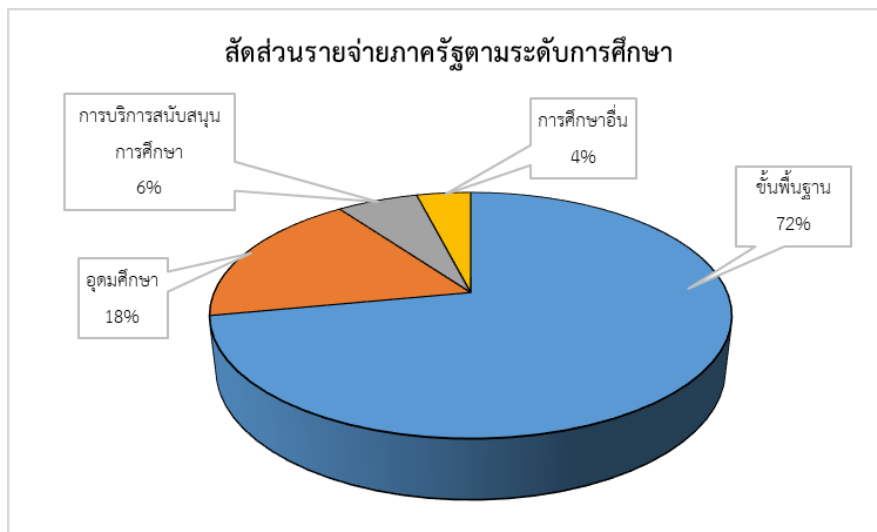
หน่วย : ล้านบาท

ปี	รายจ่ายภาครัฐ		รายจ่าย ครัวเรือน	ธุรกิจ NGOs	รวม รายจ่าย ด้าน การศึกษา	งบประมาณ ของ ประเทศ	GDP	ร้อยละของ รายจ่ายด้าน การศึกษาของ ภาครัฐต่อ งบประมาณ ของประเทศ	ร้อยละของ รายจ่ายรวม ด้าน การศึกษา ต่อ GDP
	ส่วนกลาง	อปท.							
2551	341,817	76,644	137,714	4,304	596,479	1,660,000	9,418,600	25.2	6.3
2552	385,495	87,968	126,715	4,694	604,872	1,951,700	8,831,800	24.3	6.8
2553	424,949	92,255	134,311	4,925	656,440	1,700,000	9,726,200	30.4	6.7
2554	436,236	97,891	143,929	5,175	683,231	2,169,967	10,867,600	24.6	6.3
2555	474,790	108,881	168,410	9,924	762,005	2,380,000	11,794,200	24.5	6.5
2556	510,296	122,093	163,651	6,410	802,450	2,400,000	11,898,710	26.3	6.7
2557	526,815	132,028	165,885	6,267	830,995	2,525,000	12,424,000	26.1	6.7
2558	530,546	137,347	181,944	7,283	857,120	2,575,000	13,201,000	25.9	6.5
2559	551,888	132,609	186,618	7,764	878,879	2,720,000	14,533,000	25.2	6.0

ที่มา: สถิติการศึกษาประจำปี พ.ศ. 2559 และ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2560

เมื่อเฉลี่ย (ปี พ.ศ. 2551-2559) เทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศและจีดีพี พบว่ารายจ่ายภาครัฐเพื่อการศึกษาต้องงบประมาณรวมของประเทศอยู่ที่ร้อยละ 25 และรายจ่ายรวมเพื่อการศึกษาต่อ จีดีพี เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ไม่น้อยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ สำหรับเงินรายจ่ายด้านการศึกษาภาครัฐนั้น ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานราวร้อยละ 72 รองลงมาเป็นระดับอุดมศึกษาร้อยละ 18 การบริการสนับสนุนการศึกษาร้อยละ 6 และการศึกษาอื่นร้อยละ 4 (ภาพที่ 4.7)

ภาพที่ 4.7 สัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาภาครัฐตามระดับการศึกษา



ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, 2561

การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของไทย

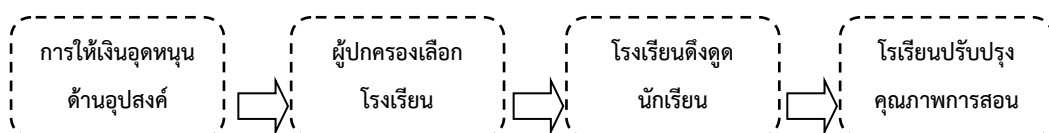
มาตรการอุดหนุนการศึกษา และรูปแบบงบประมาณทางการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมา มีข้อถกเถียงในหลายประเด็น ทั้งด้านความเสมอภาคและความเท่าเทียม ด้านโอกาสรับบริการทางการศึกษา และด้านคุณภาพทางการศึกษา จึงได้มีการเสนอให้มีการระดมเงินจากแหล่งอื่น ๆ นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ซึ่งใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนการศึกษา มาตรา 58 ระบุให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน จากหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ในส่วนของเงินอุดหนุนจากท้องถิ่นนั้น ควรมีการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลัง รวมทั้งการปฏิรูประบบภาษีอากร เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้เพิ่มขึ้นในระยะแรกเริ่ม และมีข้อเสนอให้นำรายได้ของท้องถิ่นมาใช้จัดการศึกษาให้สูงขึ้นจากเดิม ควรมีการระดมการลงทุนจากภาคเอกชนและผู้เรียนให้มากขึ้น โดยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนทางการศึกษา และให้ผู้เรียนเสียค่าเล่าเรียนที่สะท้อนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้มากขึ้นในระดับอุดมศึกษา ส่งเสริมให้องค์กรหรือเอกชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพจัดการศึกษาให้มากขึ้น โดยรัฐให้การสนับสนุนทางการเงินและความช่วยเหลือทางวิชาการ ตลอดจนอำนวยความสะดวกเพื่อให้ภาคเอกชน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น

4.5 การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย

การจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาสามารถทำได้ 2 วิธี คือ การจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน (Supply-side Financing) หมายถึง การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ แก่สถานศึกษา ตามรายการค่าใช้จ่าย เช่น งบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุนของโรงเรียน โดยงบประมาณขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของภาครัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนหรือความต้องการของผู้เรียน และ การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing) หมายถึง การจัดสรรเงินงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ แก่สถานศึกษา โดยงบประมาณจะขึ้นอยู่กับการเรียนในโรงเรียน เช่น การให้เงินอุดหนุนรายบุคคลที่ใช้อาศัยอยู่ในประเทศไทย หรือการแจกคูปองการศึกษา (Voucher)

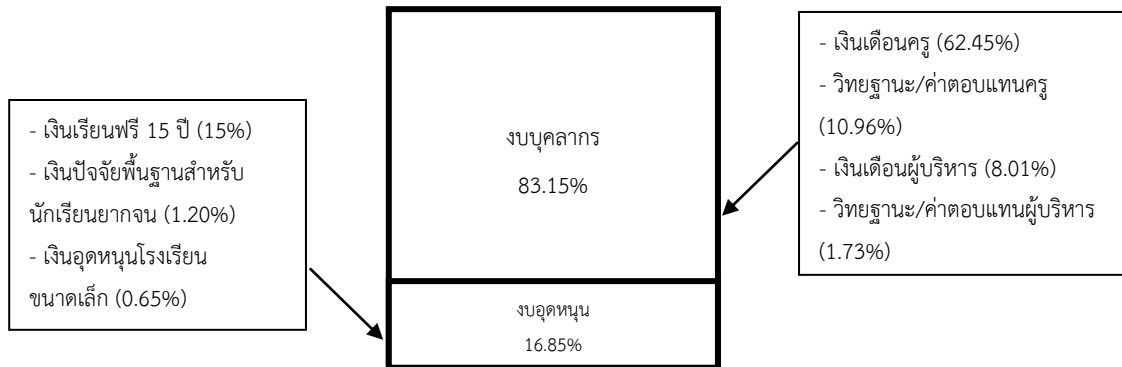
การจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน จะสอดคล้องกับการสร้างความรับผิดชอบสายยาว ซึ่งภาครัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลโรงเรียนให้รับผิดชอบต่อผู้ปกครองและนักเรียน ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์จะสอดคล้องกับการสร้างความรับผิดชอบสายสั้น ซึ่งโรงเรียนจะรับผิดชอบต่อผู้ปกครองและนักเรียนโดยตรง เนื่องจากในระบบดังกล่าวผู้ปกครองและนักเรียนจะเป็นผู้เลือกโรงเรียน โรงเรียนที่ต้องการได้รับเงินงบประมาณจะต้องแข่งขันกันในการพัฒนาคุณภาพเพื่อดึงดูดเด็กนักเรียน ภาพที่ 4.8 แสดงกลไกดังกล่าว

ภาพที่ 4.8 กลไกความรับผิดชอบต่อภายใต้การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์



การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย เป็นรูปแบบผสมระหว่างการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานโดยการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้แก่สถานศึกษา การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียน ปัจจุบันรัฐจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานเป็นหลักโดยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 83 ของงบประมาณทั้งหมด และจัดสรรด้านอุปสงค์เพียงราวร้อยละ 17 (ปีงบประมาณ 2557) ดังรายละเอียดตามภาพที่ 4.9

ภาพที่ 4.9 แสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ปีงบประมาณ 2557)



ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560

การจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียน เป็นการจัดสรรเงินตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเป็นที่รู้จักในชื่อว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษาตามรายหัวนักเรียนในอัตราเท่ากันทุกโรงเรียน ตั้งแต่ระดับชั้นก่อนประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และการศึกษาออกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ให้กับทั้งโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของงบประมาณที่รัฐช่วยเหลือนั้นมี 5 ส่วนด้วยกัน คือ

1. ค่าจัดการเรียนการสอน (ค่าใช้จ่ายรายหัว)
2. หนังสือเรียน
3. อุปกรณ์การเรียน
4. เครื่องแบบนักเรียน
5. กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

โดยอัตราการอุดหนุนเพิ่มขึ้นในแต่ละระดับการศึกษา ตามรายละเอียดในตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 การจัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียนโรงเรียนปกติ (สายสามัญ)

บาท/คน/ปีการศึกษา

ระดับชั้น	รายการ					รวม
	รายหัว	หนังสือเรียน	อุปกรณ์การเรียน	เครื่องแบบนักเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	
ก่อนประถมศึกษา	1,700	200	200	300	430	2,830
ป.1	1,900	561	390	360	480	3,691
ป.2	1,900	605	390	360	480	3,735
ป.3	1,900	622	390	360	480	3,752
ป.4	1,900	653	390	360	480	3,783
ป.5	1,900	785	390	360	480	3,915
ป.6	1,900	818	390	360	480	3,948
ม.1	3,500	716	420	450	880	5,966
ม.2	3,500	877	420	450	880	6,127
ม.3	3,500	949	420	450	880	6,199
ม.4	3,800	1,257	460	500	950	6,967
ม.5	3,800	1,263	460	500	950	6,973
ม.6	3,800	1,109	460	500	950	6,819

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2561

นอกจากนี้ ยังได้จัดสรรในลักษณะอื่น ๆ เพิ่มเติมอีก เช่น

- จัดสรรเพิ่มเติมด้วยเงินเพิ่มสำหรับให้โรงเรียนดูแลนักเรียนที่มีฐานะยากจน
- จัดสรรเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก
- จัดสรรเพิ่มเติมตามจำนวนนักเรียนที่ต้องพักนอนที่โรงเรียนเนื่องจากการเดินทางลำบาก
- จัดสรรอุดหนุนสำหรับนักเรียนพิการและด้อยโอกาส จะแยกออกต่างหากสำหรับการศึกษา

สงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ

ลักษณะการอุดหนุนโรงเรียนที่มีนักเรียนยากจน

การอุดหนุนโรงเรียนที่มีนักเรียนยากจน เป็นการอุดหนุนตามความจำเป็นของผู้เรียน สพฐ. และ อปท. พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนที่มีนักเรียนยากจนที่ผู้ปกครองมีรายได้ต่อครัวเรือนไม่เกิน 40,000 บาทต่อปี โดยจัดสรรให้นักเรียนระดับประถมศึกษา 1,000 บาท/คน/ปี ไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนนักเรียนประถมศึกษาทั้งหมด และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3,000 บาท/คน/ปี ไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งหมด

ตั้งแต่ปีการศึกษา 2560 สพฐ. เปลี่ยนเกณฑ์คัดกรองนักเรียนยากจนใหม่ โดยประเมินจากข้อมูลของนักเรียนจำนวน 2 ส่วน คือ 1) รายได้เฉลี่ยสมาชิกครัวเรือนต่อคนต่อเดือนไม่เกิน 3,000 บาท และ 2) ข้อมูลสถานะครัวเรือน ซึ่งประกอบด้วย 2.1) จำนวนสมาชิกครัวเรือนที่มีภาระฟุ้งฟิง (พิการ หรือไม่มีรายได้)

2.2) สภาพที่อยู่อาศัยทรุดโทรม ไม่มั่นคงปลอดภัย 2.3) ไม่มีรถยนต์ 2.4) หากเป็นเกษตรกรต้องมีที่ดินทำกินไม่เกิน 1 ไร่ ซึ่งข้อมูลสถานะครัวเรือนจะถูกนำมาคำนวณด้วยวิธีการทางสถิติแบบวัดรายได้ทางอ้อม (Proxy-Means-Tests: PMT) โดยกำหนดน้ำหนักให้กับสถานะครัวเรือนแต่ละด้านของแต่ละจังหวัด น้ำหนักที่ได้ถูกนำมาแปลงเป็นคะแนนความขาดแคลนทุนทรัพย์ของนักเรียน (ระดับความยากจน) แต่ละคน (PMT Scores) มีการจัดระดับความยากจนออกเป็นสามระดับ คือ กลุ่มที่หนึ่ง ใกล้เคียง คะแนนความยากจนอยู่ระหว่าง 0.50-0.70 กลุ่มที่สอง ยากจน คะแนนความยากจนอยู่ระหว่าง 0.71-0.90 และกลุ่มที่สาม ยากจนพิเศษ คะแนนความยากจนมากกว่า 0.91 ขึ้นไป ซึ่งนักเรียนในกลุ่มยากจนและยากจนพิเศษจะได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่ากันทุกคน คือ ระดับประถมศึกษา 1,000 บาท/คน/ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3,000 บาท/คน/ปี

นอกจากนี้ สพฐ. ได้ทำข้อตกลงความร่วมมือกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) จัดทำโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไขในสถานศึกษาสังกัด สพฐ. ซึ่งข้อตกลงความร่วมมือนี้มีระยะเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2561 เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนในกลุ่มยากจนพิเศษ แต่ตั้งระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น โดยจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มอีกคนละ 1,600 บาท/คน/ปี

ลักษณะการอุดหนุนตามขนาดโรงเรียน

อุดหนุนเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก คือ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ให้เพิ่มจากรายหัวที่ได้รับปกติ 500 บาท/คน/ปี และโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กหรือโรงเรียนขยายโอกาสที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน ให้เพิ่มจากรายหัวที่ได้รับปกติ 1,000 บาท/คน/ปี

ลักษณะการอุดหนุนเพิ่มเติมในด้านความจำเป็นตามสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และสภาพเศรษฐกิจของโรงเรียน

ปัจจุบันการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ได้พิจารณาเพิ่มเติมจากความจำเป็นในด้านพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และสภาพเศรษฐกิจของโรงเรียน การศึกษาของชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2559) เสนอให้มีการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนของรัฐที่ตั้งในพื้นที่ห่างไกลได้รับการอุดหนุนตามสภาพเศรษฐกิจ โดยอาศัยความแตกต่างของค่าครองชีพในแต่ละพื้นที่ โดยแบ่งสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของโรงเรียนออกเป็น พื้นที่ราบ เรือนแพ พื้นที่สูงและชายแดน อยู่บนสันเขา เชิงเขา หรือพื้นที่ระหว่างหุบเขา บนเกาะ พื้นที่ที่มีเขตบริการติดต่อกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน หรือพื้นที่ในจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกา (พื้นที่สูง) เป็นต้น โดยมีอัตราเงินอุดหนุนรายหัวตั้งแต่ 4-8 บาทต่อกิโลเมตร หรือโรงเรียนในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้จะได้รับงบประมาณสมทบภายใต้โครงการอื่น ๆ

ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ และด้านอุปทานในประเทศไทย

ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ และด้านอุปทานในประเทศไทย มีดังนี้ (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ, 2560; ชาญ ตันติธรรมถาวร, 2561)

ข้อดีของการจัดสรรเงินผ่านด้านอุปทาน

1. รัฐสามารถให้หลักประกันแก่พลเมืองในการเข้าถึง (Accessibility) บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในแนวนอน (Horizontal Equity) ที่ผู้มีอายุในวัยเรียนควรได้มีสิทธิเรียนอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การจัดการศึกษาโดยการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษานั้น โดยหลักการรัฐสามารถออกแบบให้สถานศึกษาปฏิบัติตามความต้องการและตามงบประมาณที่จัดสรรให้

2. รัฐสามารถจัดให้มีบริการได้ครบทุกพื้นที่ รวมถึงพื้นที่ซึ่งหากปล่อยให้ตามกลไกตลาดจะไม่สามารถหาผู้ให้บริการในพื้นที่นั้นได้ เนื่องจากอาจเป็นพื้นที่มีประชากรเบาบาง อาศัยอยู่แบบกระจัดกระจาย ทำให้มีจำนวนผู้เรียนน้อย เป็นพื้นที่เสี่ยงภัย ดินชายแดน หรือเป็นเกาะ อยู่บนภูเขา การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้การให้บริการในพื้นที่เหล่านี้มีต้นทุนการดำเนินการสูงกว่าปกติ เนื่องจากเอกชนมักไม่ให้บริการในพื้นที่เหล่านี้ ไม่สนใจในการจัดบริการให้กับนักเรียนยากจนด้อยโอกาส จึงเป็นบทบาทของรัฐที่จำเป็นต้องจัดหาบริการให้ทั่วถึง

3. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรอง และวิเคราะห์โดยตัวแทนของประชาชน (สภาผู้แทนฯ) เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศเมื่อเทียบกับสินค้าและบริการสาธารณะประเภทอื่น

ข้อเสียของการจัดสรรเงินผ่านด้านอุปทาน

1. ทรัพยากรไม่สามารถจัดสรรไปยังแหล่งบริการการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน รวมทั้งการบริหารและการใช้งบประมาณภายใต้ระบบราชการที่ยึดติดกับระเบียบ ทำให้ผู้บริหารขาดดุลพินิจในการตัดสินใจต่อการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสนองตอบความต้องการของผู้เรียนด้วยคุณภาพและมาตรฐาน ส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษามากกว่าที่ควรจะเป็น โดยผู้เรียนมิได้มีส่วนร่วมจากประโยชน์ที่ได้จากการรับบริการการศึกษา ทำให้การบริหารและการใช้งบประมาณของสถานศึกษาไม่เพียงพอ และไม่ส่งผลต่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้

3. คุณภาพของการบริการมักต่ำกว่ามาตรฐาน เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในการผลิตบริการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน หากแต่ยังคงอิงเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Items) มากกว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) ทำให้โรงเรียนไม่มีสิ่งจูงใจ (Incentive) ในการแข่งขันเชิงคุณภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินงบประมาณจากรัฐ

4. สร้างความเหลื่อมล้ำในโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา (Vertical Equity) เนื่องจากเป็นเครื่องมือทางการเงินที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้เรียนที่มีฐานะยากจนและฐานะร่ำรวยเท่ากัน และอาจนำไปสู่การสร้าง ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

5. การจัดสรรงบประมาณแบบอุปทาน ขาดการเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณที่ใช้กับผลผลิตที่เกิดขึ้น โรงเรียนอาจไม่ต้องวิตกกังวลมากนักเมื่อจำนวนนักเรียนลดลง เนื่องจากจำนวนครูที่สอนยังมีจำนวนเท่าเดิม ขณะที่โรงเรียนอาจมีรายรับเพื่อดำเนินการจัดการเรียนการสอนลดลง แต่ผลเสียต่อกับผู้เรียนมากกว่าครู ยิ่งไปกว่านั้น หากโรงเรียนหรือครูไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ จากการเปลี่ยนแปลงจำนวนนักเรียน หรือคุณภาพนักเรียนที่ลดลง การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาจะเกิดขึ้นได้ยาก

ข้อดีของการจัดสรรเงินผ่านด้านอุปสงค์

1. เป็นการอุดหนุนที่ตัวนักเรียนโดยตรง และเปิดโอกาสให้นักเรียนเป็นผู้เลือกการศึกษาที่ตนต้องการ ทำให้ความต้องการของผู้ซื้อเป็นความต้องการที่มีอำนาจซื้ออย่างแท้จริง (Effective Demand)
2. สร้างความสำนึกในต้นทุน (Cost) ของการศึกษา เพื่อลดปัญหา Moral Hazard หรือการใช้ทรัพยากรทางการศึกษามากเกินไป
3. กระตุ้นการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการศึกษา เนื่องจากเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนตามตัวผู้เรียน สถานศึกษาจึงต้องปรับประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และคุณภาพมาตรฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนจากผู้เรียน

ข้อเสียของการจัดสรรเงินผ่านด้านอุปสงค์

1. สถานศึกษาอาจถือเป็นโอกาสขึ้นค่าเล่าเรียน เนื่องจากเห็นว่าผู้รับบริการการศึกษามีความสามารถในการจ่ายค่าบริการมากขึ้น (Ability to Pay Principle)
2. โรงเรียนอาจไม่รับนักเรียนที่มีต้นทุนการดูแลสูง เช่น นักเรียนยากจน และนักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ
3. หากผู้ให้และผู้รับบริการมีสารสนเทศที่ไม่สมมาตร กลไกตลาดจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดการผลิตที่ไม่คล่องตัว

ต้นทุนต่อหน่วย

องค์ประกอบหลักของต้นทุนการจัดการศึกษา ได้แก่ ค่าตอบแทนครู เงินอุดหนุนนักเรียน และค่าบริหารจัดการ การศึกษาของชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558) ชี้ว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงถึง 85,933 บาท โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะเป็นค่าตอบแทนครูถึงร้อยละ 87 ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำกว่าโรงเรียนขนาดเล็กมาก กล่าวคืออยู่ที่ 35,416 บาท และมีสัดส่วนค่าตอบแทนครูที่ลดลง (ตารางที่ 4.9) เนื่องจากโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนที่มากเพียงพอ จะสามารถบริหารจัดการให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย ทำให้การใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากเปรียบเทียบต้นทุนต่อขนาดพบว่า โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สพฐ. สามารถลดค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อปีได้อีกร้อยละ 30 หากมี

นักเรียนในระดับกลาง (ประมาณ 360 คนต่อโรง) ส่วนโรงเรียนมัธยมรัฐ สามารถลดได้ร้อยละ 30 หากมีนักเรียนในระดับกลาง (ประมาณ 1,000 คนต่อโรง) (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, 2560)

ตารางที่ 4.9 ต้นทุนต่อหัวสำหรับโรงเรียนรัฐ สังกัด สพฐ. จำแนกตามประเภท และขนาดโรงเรียน

ขนาดโรงเรียน	ครู	นักเรียน	บริหารจัดการ	รวม
โรงเรียนขนาดเล็ก	74,593 (87 %)	7,413 (9 %)	3,927 (4 %)	85,933
โรงเรียนขนาดใหญ่	25,280 (69 %)	6,778 (19 %)	4,357 (12 %)	35,416
เฉลี่ยขนาด	60,391 (85 %)	6,901 (10 %)	3,682 (5 %)	71,307

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ, 2559

การอุดหนุนโรงเรียนเอกชน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐอุดหนุนโรงเรียนเอกชนด้วยการให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายหัวเช่นเดียวกัน แต่ลักษณะการอุดหนุนแตกต่างจากโรงเรียนรัฐ คือ รัฐอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนเอกชน โดยจัดสรรตามจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริง ตารางที่ 4.10 แสดงอัตราการอุดหนุนสำหรับโรงเรียนเอกชน ปี พ.ศ. 2559 แต่กระนั้นก็ตาม ภาคเอกชนสามารถจัดการศึกษาได้เพียงร้อยละ 20 ของนักเรียนทั้งหมดในระบบโรงเรียน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เหตุที่ภาคเอกชนไม่สามารถแข่งขันในการจัดการศึกษาได้ดีนัก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาครัฐในการให้บริการ การปรับเพิ่มเงินเดือนครูในระบบราชการ และกฎหมายที่ไม่เอื้อให้เอกชนลงทุน และการปรับเพิ่มเงินเดือนของครูและบุคลากรทางการศึกษาในระบบราชการ นอกจากนี้ แนวทางการอุดหนุนโรงเรียนเอกชน ผ่านระบบการจัดสรรงบประมาณแบบอุดหนุนเป็นรายหัว ทำให้โรงเรียนเอกชนเสียเปรียบในการแข่งขัน เนื่องจากรัฐอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนครูสำหรับโรงเรียนเอกชนเพียงร้อยละ 60 ของเงินเดือนข้าราชการที่บรรจุใหม่ ไม่คำนึงถึงอายุและประสบการณ์

ตารางที่ 4.10 อัตราเงินอุดหนุนรายบุคคลในโรงเรียนเอกชนสายสามัญ

หน่วย : บาท /คน/ปี

ระดับชั้น	พื้นฐาน	สมทบเงินเดือนครู	สมทบเงินเดือนครูเพิ่ม	เพิ่ม 10%	รวมเงินอุดหนุน	ค่าธรรมเนียมการศึกษา	รวมค่าใช้จ่ายรายบุคคล
ก่อนประถมศึกษา	1,700	6,864.50	360	1,086	10,010.50	5,513.50	15,524.00
ประถมศึกษา	1,900	6,864.50	360	1,056	10,180.50	5,343.50	15,524.00
มัธยมศึกษาตอนต้น	3,500	8,582.50	450	1,265	13,797.50	4,762.50	18,560.00
มัธยมศึกษาตอนปลาย	3,800	8,582.50	450	1,295	14,127.50	4,432.50	18,560.00

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, 2560

ความเหลื่อมล้ำของระบบการศึกษาไทย

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นอุปสรรคสำคัญที่ฉุดรั้งการพัฒนาคุณภาพคนไทย แม้จะลงทุนด้านการศึกษามากกว่าปีละ 8 แสนล้านบาท ซึ่งดูเหมือนว่าไม่มีปัญหาขาดแคลนทรัพยากร แต่มีปัญหาการจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรที่ไม่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำ ดังจะเห็นได้จากงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทยไม่ได้น้อยกว่าประเทศอื่น แต่ผลการเรียนเฉลี่ยของนักเรียนไทยยังตกต่ำ ขณะที่นักเรียนส่วนใหญ่ของประเทศมีผลการเรียนต่ำ นักเรียนบางคนกลับชนะรางวัลวิชาการระดับนานาชาติ ปัญหานี้ยังคงเรื้อรังและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

สถานการณ์การศึกษาของประเทศไทยในปีการศึกษา 2558 นักเรียน นักศึกษาในระบบ (ไม่รวมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) มีจำนวน 13.1 ล้านคน และมีอายุเฉลี่ยระหว่าง 3-21 ปี โดยเพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2557 ประมาณ 2 หมื่นคน สำหรับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี (อายุ 6-14 ปี) มีจำนวนนักเรียน 7.2 ล้านคน จากประชากรทั้งหมด 7.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 96.5 เพิ่มจากปีการศึกษา 2557 ประมาณร้อยละ 2 ขณะที่โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีอัตราลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยพิจารณาจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ โดยระดับประถมศึกษามีการเข้าเรียนถึงร้อยละ 87.2 รองลงมาคือ ระดับอนุบาล ร้อยละ 69.4 มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 66.4 มัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) ร้อยละ 57.7 และระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 24.9 ตามลำดับ โดยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีอัตราการเข้าเรียนในระดับมัธยมต้น มัธยมปลาย และอุดมศึกษา มากที่สุด

ด้านจำนวนปีการศึกษาในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรที่อายุ 15 ปีขึ้นไป และมีแนวโน้มสูงขึ้นจากค่าเฉลี่ย 7.6 ปี ในปี พ.ศ. 2549 เป็นเฉลี่ย 8.5 ปี ในปี พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายภาค พบว่า คนกรุงเทพฯ มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยสูงสุด ประมาณ 11 ปี ในทางกลับกัน ภาคที่มีจำนวนการศึกษาเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็น 7.5 ปีและเมื่อพิจารณาในบริบทของพื้นที่เมืองและนอกเมือง พบว่า คนที่อยู่ในเมืองมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยสูงกว่าคนที่ยอยู่นอกเขตเมืองประมาณ 2 ปี ซึ่งเหตุผลสำคัญที่เด็กไม่สามารถเรียนต่อได้ คือ ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ ไม่มีทุนทรัพย์ในการเรียน

สำหรับคุณภาพการศึกษา โดยการประเมิน PISA พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 โดยภาพรวมประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 55 จากประเทศที่เข้าร่วมทั้งหมดกว่า 70 ประเทศ ทั้งนี้ พบว่า นักเรียนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล นักเรียนโรงเรียนสาธิต และเด็กนักเรียนสายวิทยาศาสตร์ มีผลการประเมินมากที่สุดเมื่อเทียบกับนักเรียนในพื้นที่ต่างจังหวัดหรือนักเรียนในสังกัดอื่นนอกเหนือจากโรงเรียนสาธิต ในทางกลับกันพื้นที่ที่มีผลการประเมินน้อยที่สุด คือ นักเรียนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเมื่อพิจารณาภาพรวมจะเห็นว่ากลุ่มคนที่เผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาเป็นกลุ่มเดียวกับที่ต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาที่ทับซ้อนกันอยู่

จากงานวิจัยเรื่องระบบการศึกษาไทยของธนาคารโลภ (Lathapipat and Sondergaard, 2015) ให้ความเห็นว่าปัญหาการขาดแคลนครู และปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรครูที่มีคุณภาพให้ทั่วถึงนั้นเป็น ปัจจัยหลักเบื้องหลังคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำ และความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่สูงในประเทศไทย ปัญหาการขาด แคลนครู (รวมทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ) เป็นปัญหาวิกฤติสำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนมาจากครอบครัวที่ เสียเปรียบทางฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

อีกปัญหาหนึ่ง คือ การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันที่ส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรด้านอุปทาน (สถานศึกษา) มากกว่าด้านอุปสงค์ (งบบุคลากร) ซึ่งไม่เอื้อต่อการสร้างความรับผิดชอบ และโรงเรียนรัฐ ได้รับการอุดหนุนมากกว่าโรงเรียนเอกชนเท่าตัว อีกทั้งเงินอุดหนุนดังกล่าวก็ไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง โรงเรียนในเขตร่ำรวยและยากจนเท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายภาคครัวเรือนซึ่งมีราว 2 แสนล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 11,330 บาทต่อคน พบว่า ครัวเรือนยากจนจะแบกรับภาระอยู่ที่ร้อยละ 22 ของรายได้ สูงกว่า ครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยที่รับภาระเพียงร้อยละ 6 ของรายได้เท่านั้น หรือสูงกว่า 4 เท่า ทั้งนี้ งบประมาณ รายจ่ายด้านการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในปีงบประมาณ 2559 มีมูลค่า รวม 28,000 ล้านบาท พบว่า ส่วนใหญ่ ร้อยละ 70 เป็นงบบุคลากร งบลงทุน งบดำเนินงาน และงบรายจ่าย อื่น โดยมีงบเงินอุดหนุนอยู่เพียงร้อยละ 30 เท่านั้น ซึ่งในจำนวนนี้คิดเป็นงบประมาณเพื่อช่วยเหลือเด็กยากจน ลดปัญหาการออกกลางคัน เงินอุดหนุนเด็กยากจนและพักนอนในระบบโรงเรียนอยู่ที่ประมาณ 3,000 ล้าน บาท คิดเป็นร้อยละ 8 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด โดยสามารถจัดสรรให้เด็กยากจนจำนวน 1.6 ล้านคน

4.6 ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ปัญหาของการจัดสรรงบประมาณ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสายสามัญของประเทศไทย

1. การจัดสรรงบประมาณ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนที่เป็นการอุดหนุนโรงเรียน ยังขาดความเป็นธรรมในแนวคิด เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรให้ ส่วนใหญ่ใช้ไปกับการจัดสรรแบบเท่าเทียมกัน หรือเน้นที่กระจายให้ทั่วถึงเพื่อเน้นความเป็นธรรมในแว่นอน ส่วนงบประมาณที่เหลือเพื่อจัดสรรให้กับ นักเรียนยากจน นักเรียนพิการเรียนรวม หรือนักเรียนด้อยโอกาสยังมีเป็นสัดส่วนน้อย นอกจากนี้ อัตราการ อุดหนุนในแต่ละระดับการศึกษา ไม่มีการปรับให้เหมาะกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการเรียนการสอนที่ใช้ อินเทอร์เน็ต และสภาพเงินเพื่อที่เปลี่ยนแปลงไป

2. การจัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียน โดยไม่ระบุนขนาดของโรงเรียนที่เหมาะสม หรือ กำหนดให้นักเรียนเลือกเรียนภายในเขตบริการ ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงนักเรียน ประกอบกับการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ทำให้นักเรียนลดลง การคมนาคมที่สะดวกและถูกขึ้นทำให้เกิดการแบ่งขั้ว เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนขนาดเล็ก มีโรงเรียนขนาดเล็กมากเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่ สามารถแข่งขันได้ ในขณะที่เดียวกันไม่สามารถบริหารจัดการให้เกิดการควบรวมได้โดยสมประโยชน์ เนื่องจาก ขาดกลไกหรือเครื่องมือในการบังคับ ทั้งที่มีทางเลือกอื่น ๆ อนึ่ง ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้หมายรวมถึงโรงเรียนขนาด

เล็กที่ตั้งในที่กันดารห่างไกล บนเกาะ ภูเขา ซึ่งจำเป็นต้องเปิดให้บริการในพื้นที่ เนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวก หรือเป็นพื้นที่เปราะบางมีความจำเป็นพิเศษ

3. การจัดสรรอุดหนุนในปัจจุบันไม่สนับสนุนการจัดการศึกษาโดยเอกชนเท่าที่ควร โรงเรียนเอกชนได้รับการอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการดำเนินการ รวมเงินเดือนครู และค่าธรรมเนียมการศึกษา (ที่สามารถเก็บเพิ่มเติม) ทั้งหมดรวมกันคิดเป็นเพียงร้อยละ 40-60 ของต้นทุนต่อหัวที่จัดโดยโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐ ระดับการอุดหนุนที่เป็นอยู่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชน โรงเรียนเอกชนประสบกับปัญหาอัตราการลาออกของครูมาก เนื่องจากไม่สามารถจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ได้เทียบเท่ากับเงินเดือนครูที่ทำงานเป็นข้าราชการในโรงเรียนรัฐ อย่างไรก็ตามโรงเรียนเอกชนไม่มีปัญหาการจ้างครู ไม่มีเหตุให้เพิ่มเงินเดือนมากนัก เนื่องจากอุปทานของครูในตลาดมีมากกว่าอุปสงค์ มีการผลิตครูทั้งระบบมากกว่าความต้องการใช้ครู ทำให้เงินเดือนของครูในภาคเอกชนต่ำกว่าการจ้างงานของครูในภาครัฐ

4. การจัดสรรงบประมาณแบบเป็นรายหัวที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่แนวทางการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อบริบทของท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย แนวทางการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกว่านี้ อาจหมายถึง การมอบความเป็นอิสระแก่สถานศึกษาในการจัดการทรัพยากรทั้งหมดที่ได้รับ รวมไปถึงบุคลากร โรงเรียนมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้มีแรงจูงใจในการใช้จ่ายให้เหมาะสม สามารถรับผิดชอบในผลงานได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าประเทศไทยได้ใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเป็นรายหัว พร้อมทั้งให้โอกาสแก่สถานศึกษามีอิสระในการใช้จ่าย โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเรียนการสอน แต่งบประมาณที่จัดสรรให้แก่โรงเรียนส่วนนี้ คิดเป็นเพียงร้อยละ 20 ของงบประมาณที่โรงเรียนใช้ ส่วนใหญ่อีกกว่าร้อยละ 80 เป็นบุคลากรที่โรงเรียนได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง แม้ว่าจำนวนครูที่ปฏิบัติงานจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนด แต่โรงเรียนไม่สามารถบริหารงบประมาณส่วนนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ (เป็นข้อที่โรงเรียนเอกชนมีความได้เปรียบมากกว่า ทำให้สามารถแข่งขันกับโรงเรียนรัฐได้) ความลำบากในการบริหารจัดการครูทั้งระบบ ซึ่งมีเป็นจำนวนมากกว่าสี่แสนคน เนื่องจากครูมีสถานะเป็นข้าราชการ การบรรจุโยกย้ายมีข้อกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคในการบริหารครูทั้งระบบ เช่น การรักษาครูให้อยู่ในพื้นที่กันดาร ซึ่งมีอัตราการเปลี่ยนงานสูงมาก หรือไม่สามารถหาผู้อำนวยการได้ การโยกย้ายครูออกจากพื้นที่ ซึ่งมีครูเกินเป็นจำนวนมาก ทั้งหมดกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปัจจุบันมีสภาพการขาดแคลนครูในบางพื้นที่ ครูเกิน ครูสอนไม่ตรงวิชาเอกหรือขาดครูในบางสาขา เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ เป็นต้น

แนวทางการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ

1. ควรปรับปรุงแนวทางการดำเนินการอุดหนุนเป็นรายหัวให้ครอบคลุมองค์ประกอบที่จำเป็น การอุดหนุนต้องสามารถสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ทำให้โรงเรียนแต่ละประเภทมีทรัพยากรที่เพียงพอ สามารถนำไปสู่การเพิ่มคุณภาพการศึกษาตามที่คาดหวังไว้ได้ โดยควรกำหนดว่าค่าใช้จ่ายประเภทใดที่ควรกระจายให้

โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจหรือควรคงไว้ให้ส่วนกลางเป็นผู้ดูแล ทั้งนี้ โดยทั่วไปค่าใช้จ่ายที่สามารถคงไว้ที่ส่วนกลางควรเป็นค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะผูกพัน ไม่เกิดขึ้นเป็นประจำหรือเป็นรายจ่ายที่จำเป็นในระยะสั้น เช่น ค่าซ่อมแซมอาคาร กรณีที่เกิดภัยพิบัติ หรือรายจ่ายที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนกลางหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือรายจ่ายบางประเภทที่สามารถจัดได้ถูกกว่าหากมีขนาดใหญ่เพียงพอ อาทิ การจัดอบรมครู

2. ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวมให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อสามารถนำไปบริหารจัดการโรงเรียนในพื้นที่บริการ ภายใต้แนวทางและทิศทางตามแผนการพัฒนาของจังหวัดและกระทรวง การจัดสรรควรเน้นองค์ประกอบที่สนับสนุนตามความแตกต่างของผู้เรียน หลักสูตรพิเศษและความแตกต่างระหว่างพื้นที่ ขนาดของโรงเรียนให้มากขึ้น ดังนั้น แต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรได้รับงบประมาณแบบเท่ากันเหมือนที่ผ่านมา แต่เดิมบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามีน้อยเพราะไม่มีงบประมาณเพียงพอ ส่วนใหญ่เป็นงบบริหารภายในสำนักงาน อีกทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้เป็นผู้ดูแลงบประมาณส่วนใหญ่ของโรงเรียน (ยกเว้นงบลงทุน และงบดำเนินงาน) ทำให้การกำกับดูแลโรงเรียนหย่อนยาน หากกำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณ อัตราค่าสิ่งให้แต่ละโรงเรียน และควบคุมจำนวนครูในจังหวัดให้มีจำนวนที่เหมาะสม (จังหวัดที่มีครูเกิน ต้องวางแผนให้ลดลง) มีการกระจายครูตามความเหมาะสมไปในที่ขาดแคลน รวมถึงการบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษา อาทิ การจัดบริการรถรับส่งนักเรียน การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการศึกษาทางไกล สภาพแวดล้อมในชุมชน การจัดการเรียนรู้สำหรับเด็กพิการในลักษณะเครือข่ายหรือศูนย์ดำเนินการต้นแบบ เพื่อดำเนินการคัดกรองนักเรียนพิการ และสนับสนุนการจัดอบรมครูที่เลี้ยง และสื่อการสอนสำหรับนักเรียนพิเศษ รวมไปถึงการสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก

3. การจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่หลายประเทศกำลังประสบ เนื่องจากการลดลงของประชากรวัยเรียน การแก้ปัญหาด้วยการยุบโรงเรียน มักมีความซับซ้อนดำเนินการได้ยาก เนื่องจากกลายเป็นปัญหาทางการเมืองได้ทุกขณะ ครูในพื้นที่มักไม่เต็มใจที่จะย้ายไปสอนในพื้นที่ห่างไกลจากเดิมที่อาศัยอยู่ การยุบโรงเรียนขนาดเล็ก ในเบื้องต้นต้องศึกษาความคุ้มค่า โดยการเปรียบเทียบต้นทุนในการเคลื่อนย้ายนักเรียนไปในที่ใกล้เคียง และผลต่อชุมชน หากต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นมากกว่าต้นทุนที่ประหยัดได้จากการยุบโรงเรียน แสดงว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องยุบโรงเรียนเหล่านั้น ส่วนโรงเรียนเล็กในเมือง ชัดเจนว่าการเคลื่อนย้ายนักเรียนมีต้นทุนต่ำ นักเรียนมีทางเลือกได้มาก น่าส่งเสริมให้ยุบ การประมาณการต้นทุนในการเคลื่อนย้ายนักเรียน พิจารณาจากต้นทุนในการจัดหาโรงเรียน และบริการฟรีสำหรับนักเรียน การกำหนดโดยมาตรฐานเดียว เช่น ระยะทาง อาจไม่เหมาะสม เพราะในบางพื้นที่ระยะทางที่ไม่ไกล แต่ถนนหนทางยังไม่สะดวก เช่น บนสันเขา หรือบนเกาะ จะมีต้นทุนการเดินทางสูงกว่าปกติ มากกว่าการเดินทางบนทางราบ

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพการการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในขณะที่อยู่ระหว่างดำเนินการอีกหลายโครงการ ประกอบด้วย

1. โครงการโรงเรียนประชารัฐ

“โรงเรียนประชารัฐ” เป็นโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้ร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) "สานพลังประชารัฐ ด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ" ร่วมกับภาคประชาสังคม และภาคเอกชนกว่า 25 องค์กรชั้นนำระดับประเทศในการขับเคลื่อนให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการศึกษาเพื่อยกระดับการศึกษา การลดความเหลื่อมล้ำ การเพิ่มคุณภาพคน และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งการดำเนินโครงการ จะเกิดความเชื่อมโยงทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทำให้แต่ละฝ่ายเข้าใจความต้องการซึ่งกัน และกันมากขึ้น อันจะเป็นพลังที่ส่งผลให้การดำเนินโครงการโรงเรียนประชารัฐบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยโครงการโรงเรียนประชารัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางแห่งความสำเร็จไว้ 10 ด้าน คือ

1) Transparency เน้นความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ของข้อมูลการดำเนินงานของโรงเรียน และสนับสนุนให้มีการตั้งกองทุนโรงเรียน ซึ่งความโปร่งใสและการตรวจสอบได้จะทำให้เกิดการแข่งขันและนำไปสู่การถ่ายทอดองค์ความรู้ต่าง ๆ ให้กับสถานศึกษา

2) Digital Infrastructure คือ การเชื่อมโยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) โดยเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลทั่วโลกและการเข้าถึงเนื้อหาข้อมูลในระดับโลก ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างยิ่ง เมื่อนำมาใช้ในการศึกษา

3) Market Mechanism การขับเคลื่อนกลไกตลาดโดยการทำให้ผู้ปกครอง ชุมชน เอกชน ในท้องถิ่น และเอกชนระดับประเทศ เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษา เพราะโรงเรียนไม่ได้ทำหน้าที่แค่สอน เยาวชนเพียงอย่างเดียว แต่ต้องดึงการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนด้วย ซึ่งจะทำให้กระบวนการเรียนรู้ ของเด็กพัฒนาแบบก้าวกระโดด

4) Curriculum and Teaching Technique การปรับหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน โดยให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง (Child Centric) เพราะเด็กสามารถเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็ว เหมือนฟองน้ำ ที่ซึบน้ำได้เป็นอย่างดี โดยมีแนวทางในการดึงศักยภาพของเด็กออกมา และทำให้เด็กรักการตั้งคำถาม มีความคิดริเริ่ม การคิดวิเคราะห์ และการรู้จักแก้ปัญหา ซึ่งกระบวนการเรียนรู้จะไม่มีที่สิ้นสุดเพราะเด็กจะมี ส่วนร่วมในกระบวนการค้นคว้าหาคำตอบ

5) High Quality Principles คือ การพัฒนาผู้นำโรงเรียนให้มีความมุ่งมั่น รักที่จะพัฒนาเด็ก และสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับประเทศไทย อีกทั้งสถาบันการศึกษาเป็นแหล่งผลิตและสร้างเยาวชน ที่เข้มแข็งเพราะสถาบันการศึกษา คือ ผู้ที่จะเปลี่ยนแปลงประเทศ โดยผู้บริหารสถานศึกษา คือ ผู้นำที่จะดึง ศักยภาพของนักเรียนออกมา เพื่อสร้างเยาวชนที่มีคุณภาพ มีความเข้มแข็ง มีคุณธรรม และจะเป็นพื้นฐานของ ความเข้มแข็งในด้านต่าง ๆ ของประเทศต่อไป

6) Health and Heart เยาวชนต้องมีสุขภาพดีและมีอาหารการกินครบทุก 5 หมู่ พร้อมทั้งมีสภาพจิตใจเข้มแข็ง ร่างกายต้องแข็งแรง รู้จักการให้ การเชื่อมโยง การมีจิตสาธารณะ ช่วยเหลือสังคม และเสียสละเพื่อสังคม

7) Local and International การผสมผสานความรู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ กล่าวคือพัฒนาครูในประเทศ รวมทั้งดึงครูที่มีศักยภาพหรือครูในสาขาที่ขาดแคลนจากต่างประเทศ เข้ามาทำการสอนในไทย ซึ่งจะสามารถเปลี่ยนการเรียนรู้แบบก้าวกระโดดสู่มาตรฐานสากลได้ อีกทั้งการดึงผู้เชี่ยวชาญระดับโลกเข้ามาในไทย เพราะทุกวันนี้เราอาศัยอยู่ในประชาคมโลก

8) English Language แนวทางที่จะทำให้เด็กเรียนรู้ภาษาอังกฤษได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ คือ การมีภาควิชาหรือบางวิชาที่ทำการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษในทุกชั้นเรียน รวมทั้งมีหนังสือหรือตำราเรียนเป็นภาษาอังกฤษ จะทำให้นักเรียนต้องค้นคว้าหาคำศัพท์ที่ใช้ในการสื่อสาร

9) Educational Hub การสร้างศูนย์กลางการศึกษา ด้วยการใช้เทคโนโลยีทั้ง 4 ด้านของ Mega Trends ได้แก่ Robotics, Nanotechnology, Biotechnology และ Digital Technology เพื่อจะสร้าง School of Science and Research ด้วยการนำเทคโนโลยีทั้ง 4 ด้านมาพัฒนาต่อยอด

10) Young Leadership Development การสร้างผู้นำรุ่นใหม่ด้วยการคัดเลือกผู้นำรุ่น ด้วยการให้ทุนศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่เหล่านี้ให้เป็นผู้เป็นที่กำลังสำคัญของการเปลี่ยนแปลงประเทศ รวมทั้งเป็นผู้ช่วยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

2. โครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน (โรงเรียนแม่เหล็ก)

โรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก มีต้นทุนต่อหัวในการจัดการเรียนการสอนสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ และนักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก ยังมีแนวโน้มที่จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ต่ำกว่านักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่อีกด้วย จากสภาพปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้มีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ คือ “โรงเรียนดีใกล้บ้าน” โดยคัดเลือกโรงเรียนแม่เหล็กมาจับคู่ (Map) พัฒนาร่วมกับโรงเรียนขนาดเล็กอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกัน (โรงเรียนเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา) แล้วนำนักเรียนไปเรียนในโรงเรียนแม่เหล็กที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้คัดเลือก โดยโรงเรียนแม่เหล็ก เป็นโรงเรียนที่จะต้องได้รับการพัฒนาทั้งด้านกายภาพ และด้านวิชาการให้มีศักยภาพรองรับนักเรียนและครูที่มารวม การดำเนินงานรวมโรงเรียนขนาดเล็กตามนโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) ของกระทรวงศึกษาธิการนี้ เพื่อต้องการลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของนักเรียน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดทำคู่มือเพื่อการบริหารจัดการดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สพฐ. ได้จัดทำโครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน (โรงเรียนแม่เหล็ก) นี้ เมื่อปีการศึกษา 2559 ต่อมาในปี 2560 ได้บูรณาการโครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน (โรงเรียนแม่เหล็ก) และโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 4,081 เข้าด้วยกันกับโรงเรียนประชารัฐตามระบบ GIS เป็นโครงการโรงเรียนประชารัฐระยะที่ 2 และเปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการโรงเรียนประชารัฐ (ดีใกล้บ้าน)” ส่งผลให้มีโรงเรียนประชารัฐเพิ่มขึ้นจากจำนวน 3,342 โรงเรียน

ในปี 2559 เป็น 7,423 โรงเรียน ในปี 2560 โดยมีหลักการสำคัญเพื่อพัฒนาสถานศึกษาที่มีคุณภาพสมบูรณ์แบบมีภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคประชาสังคมร่วมพัฒนาและให้บริการโรงเรียนลูกข่าย

3. โครงการโรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School)

"โรงเรียนร่วมพัฒนา หรือ Partnership School" มีสถานะเป็นโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณ การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาภาวะเป็ยบต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การวัดประเมินผลการเรียนการสอน รวมทั้งการส่งเสริมในเรื่องคุณภาพมาตรฐาน แต่การบริหารงานจะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้มีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วย ภาคเอกชน ผู้นำระดับท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง และมหาวิทยาลัยในพื้นที่นั้น ๆ "โรงเรียนร่วมพัฒนา" มีความแตกต่างจาก "โรงเรียนประชารัฐ" เพราะภาคเอกชนไม่แต่เพียงสนับสนุนการจัดการศึกษาเท่านั้น แต่จะร่วมกับภาคประชาสังคมในท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการด้วย อีกทั้งจะมีการออกแบบและยกระดับพัฒนาโรงเรียนอย่างเข้มข้นทั้งในเรื่องหลักสูตร การพัฒนาครู การสนับสนุนอุปกรณ์ เป็นต้น โดยเฉพาะในเรื่องหลักสูตร ถือว่าหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีความยืดหยุ่นถึงร้อยละ 30 ทำให้โรงเรียนสามารถออกแบบหลักสูตรได้ตามความต้องการอย่างเต็มที่ อาทิ เน้นการทำฟาร์มเกษตร การฝึกปฏิบัติพยาบาลที่สถานพยาบาลชุมชน เป็นต้น

โครงการได้คัดเลือก 40 โรงเรียนทั่วประเทศตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และมี 10 บริษัทชั้นนำของประเทศเข้าร่วมโครงการฯ คาดว่าจะดำเนินการได้ในปีการศึกษา 2561 ดังรายละเอียดในภาพที่ 4.10

ภาพที่ 4.10 โรงเรียนและบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ “โรงเรียนร่วมพัฒนา”

เอกชนยักษ์ใหญ่ 10 แห่งร่วมจัดการศึกษา

กลุ่มบริษัท	รายชื่อโรงเรียน
ไทยเบฟเวอเรจ ThaiBev	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.อนุบาลเคอคง บุรีรัมย์ ร.ร.บ้านโคกทานในนสนมบุรินทร์ บุรีรัมย์ ร.ร.อนุบาลลืออำนาจ อำนาจเจริญ ร.ร.เซียงกลาง (ประชาพัฒนา) บ้าน ร.ร.วัดกระทุ่ม (โสนประชาสรรค์) ฉะเชิงเทรา ร.ร.แก้วเสด็จพิทยาคม กาฬสินธุ์ ร.ร.อนุบาลเกาะคา อุดรธานี ร.ร.อนุบาลบึงคานี บึงคานี ร.ร.มณเฑียรราชภัฏ บึงคานี ร.ร.บ้านหัวไร่สามัคคี เชียงราย ร.ร.บ้านแม่หวดหาง ตาก ร.ร.บ้านสันป่าไร่ ตาก ร.ร.สาริตชุมชนการเรือนบุรีสมเด็จย่า วิทยาลัยโพธิวิชชาลัย นคร เชียงใหม่ ร.ร.ป๋อเทื้อ น่าน
เจริญโภคภัณฑ์อาหาร CPFP	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.ธงชัยเหนือวิทยา (โศภศิลา) นครราชสีมา ร.ร.ชุมชนบ้านวัด นครราชสีมา
ทรู คอร์ปอเรชั่น true	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.บ้านหนองจอก ลำพูน ร.ร.อนุบาลเต่างอย สกลนคร
บ้านปู BANPU	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.ชุมชนโพ้นงานโพ้นสว่าง มหาสารคาม ร.ร.คำหลักทองวิทยา ร้อยเอ็ด ร.ร.โนนสะอาดพิทยาศาสตร์ ขอนแก่น
ซีพี ออลล์ CPALL	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.อนุบาลดงมหาวัน เชียงราย ร.ร.วัดนาคู (ชินภักศึกษาการ) อุดรธานี
กลุ่มสยามพรีสิฟฟิเคชัน	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.วัดปลักไม้ลาย นครปฐม
กลุ่ม ปตท. ptt	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.วัดบางกอวัง สุพรรณบุรี ร.ร.วัดคณนภะพรา ระยอง ปตท. สารงพละชนลิตปิโตรเซียม ร.ร.บ้านประจักษ์มา สุโขทัย ร.ร.มคังวิทยา พิจิตร ร.ร.บ้านบึงทับแสด กำแพงเพชร
กลุ่มมิตรผล	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.บ้านหนองไผ่ดงประชาสรรค์ ขอนแก่น ร.ร.กรีนใหญ่วงศ์กุลกิจพิทยาคม ราชบุรี ร.ร.สนสะอาดพิทยาสรรพ์ กาฬสินธุ์ ร.ร.บ้านคืบ (มิตรผลอุปถัมภ์) วิทยาลัยเทคนิคขอนแก่น วิทยาลัยหนองเรือ ขอนแก่น
กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลอีสาน	<ul style="list-style-type: none"> วิทยาลัยการอาชีพคำม่วง กาฬสินธุ์
มูลนิธิมิชชั่น วีระโกษะ	<ul style="list-style-type: none"> ร.ร.ชุมชนบ้านสี่แยก นครศรีธรรมราช

ที่มา: กรุงเทพมหานคร, 2561

บทที่ 5

ระบบการบริหารทรัพยากรภาครัฐด้านการศึกษา : ประสบการณ์ต่างประเทศ

บทที่ 5 นำเสนอกรณีศึกษาระบบการบริหารทรัพยากรภาครัฐด้านการศึกษาของต่างประเทศ 4 ประเทศคือ มาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน และฟินแลนด์ โดยมีสาระครอบคลุมระบบการศึกษาของประเทคนั้น ๆ โดยเน้นการศึกษาระดับพื้นฐาน โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษา กลไกต่าง ๆ ของการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมถึง กระบวนการเปลี่ยนผ่านการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา ทั้งนี้ บทสรุปจากการศึกษาของแต่ละประเทศสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรภาครัฐด้านการศึกษาของประเทศไทย สาระสำคัญของระบบการบริหารทรัพยากรภาครัฐด้านการศึกษาของแต่ละประเทศ สรุปได้ดังนี้

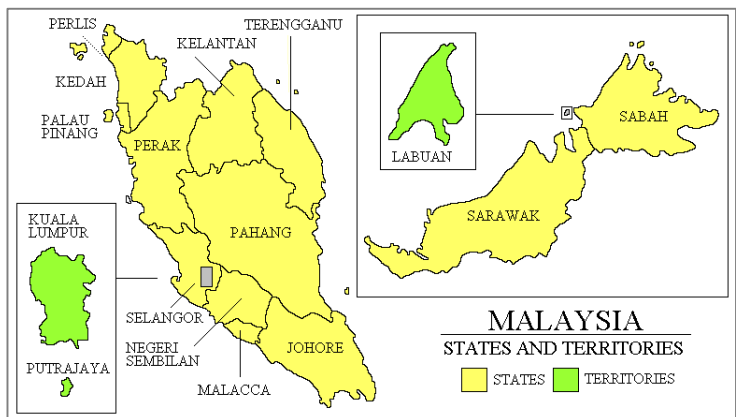
5.1 ประเทศมาเลเซีย

5.1.1 บทนำ

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งในสมาชิกอาเซียน มีประวัติ และอารยธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ตั้งอยู่บนแหลมมลายูทางใต้ของประเทศไทย และอีกส่วนหนึ่งของเกาะบอร์เนียว มีพื้นที่ทั้งหมด 329,750 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย สิงคโปร์ บรูไน และอินโดนีเซีย สภาพทางภูมิศาสตร์ส่วนบนแหลมมลายูจะเป็นที่ราบชายฝั่งทะเลทั้งฝั่งมหาสมุทรอินเดีย และมหาสมุทรแปซิฟิก ถัดจากชายฝั่งจะเป็นที่ราบ แล้วจะเป็นภูเขาพาดกลางแนวเหนือใต้ ส่วนบนเกาะบอร์เนียวส่วนที่เป็นรัฐซาบาห์ และซาราวัก เป็นที่ราบแคบ ๆ ชายฝั่งทะเลถัดมาเป็นภูเขาแบบป่าทึบ แบบป่าดงดิบเขตร้อน มีป่าไม้แบบธรรมชาติดั้งเดิมที่อุดมสมบูรณ์มาก

จำนวนประชากรประมาณ 26 ล้านคน (คาดว่าในปี ค.ศ. 2010 มีจำนวน 27 ล้าน และปี ค.ศ. 2025 มีจำนวน 35 ล้านคน) โดยมีอัตราเพิ่มของประชากรประมาณร้อยละ 2.5 อัตราความหนาแน่นของประชาชนต่อพื้นที่เป็น 146.9 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางไมล์ อาศัยอยู่ในชุมชนเมืองร้อยละ 35 ของประชากรทั้งหมด ในจำนวนประชากรทั้งหมดนี้เป็นภูมิบุตร (มาลายูและชาวเผ่าดั้งเดิม) ร้อยละ 59 เป็นผู้ที่มิเชื่อชาติจีน ร้อยละ 32 และเชื้อชาติอินเดียร้อยละ 9 กลุ่มเชื้อชาติมลายูนับถือศาสนาอิสลาม ส่วนชาวจีนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ และชาวอินเดียนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาฮินดู ส่วนชาวเขานับถือลัทธิและความเชื่อดั้งเดิมของแต่ละเผ่า (Tribal Religions)

ภาพที่ 5.1 แผนที่ประเทศมาเลเซีย



ที่มา: Carr, 2018

5.1.2 ประวัติการศึกษาของประเทศมาเลเซีย

1) การศึกษาของมาเลเซียก่อนประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักร (ค.ศ. 1824-1957)

ก่อนประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1957 การศึกษายังไม่เป็นระบบ แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีโรงเรียนและสอนโดยใช้ภาษาของกลุ่มเอง คือ มาเลย์ (Malay) อังกฤษ (English) จีน (Chinese) และ อินเดีย (Tamil) โรงเรียนของแต่ละกลุ่ม มีวิธีการเรียนการสอน หลักสูตร หนังสือ และครูเป็นของตนเอง เด็ก ๆ ที่มีภูมิหลังแตกต่างกันนี้ สามารถเรียนร่วมกันได้เฉพาะโรงเรียนที่สอนด้วยภาษาอังกฤษ (English School) ครูสำหรับโรงเรียนจีนและโรงเรียนอินเดีย นำมาจากประเทศจีนและประเทศอินเดีย ตามลำดับ ในขณะที่คนมาเลย์จะไปเป็นครูในโรงเรียนของมาเลย์ (Malay Schools) ดังนั้น การศึกษาในช่วงนี้จึงเน้นที่การรักษาความเป็นชาติพันธุ์ของตน ซึ่งทำให้ประเทศมาเลเซียแยกเป็นกลุ่มตามชาติพันธุ์

2) การศึกษาของมาเลเซียหลังประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักร (1957-1970)

เมื่อประเทศมาเลเซียประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักรแล้ว ผู้นำประเทศเริ่มตระหนักถึงระบบการศึกษาสำหรับทุกคน (One Common Education System for All) ซึ่งเริ่มเห็นได้จากรายงาน Razak Report 1956 (อ้างใน MoE Malaysia, 2013) ที่คณะกรรมการจัดทำรายงานดังกล่าว ได้เสนอแนะให้จัดตั้งระบบการศึกษาที่แสดงให้เห็นลักษณะของความเป็นชาติและเด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาในโรงเรียนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติและศาสนา นโยบายการศึกษาที่กำหนดไว้ในรายงาน Razak เป็นรากฐานสำคัญของการจัดตั้งระบบการศึกษาของชาติที่เน้นการรวมเป็นเอกภาพของประเทศ ในปี ค.ศ. 1960 มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อนำข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากรายงาน Razak มาปฏิบัติ และคณะกรรมการชุดนี้ ได้จัดทำรายงานเรียกว่า Rahman Talib Report และได้ยืนยันนโยบายการศึกษาจาก Razak Report และการยอมรับจากสาธารณชน ข้อเสนอแนะจากรายงานทั้งสองฉบับนี้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาปี ค.ศ. 1961 (The Education Act 1961) พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้ขยายไปที่พื้นที่ Sabah และ Sarawak ในปี ค.ศ. 1976 และเมื่อมีการรวมประเทศมาเลเซียในปี ค.ศ. 1963

ความท้าทายสำหรับประเทศใหม่ภายหลังประกาศเอกราช คือ การเป็นเอกภาพและความเป็นอิสระทางการศึกษา กระบวนการรวบรวมระบบการศึกษาที่หลากหลาย เพื่อรวมเป็นระบบการศึกษาแห่งชาติ ด้วยการใช้อักษรราชการของประเทศในการเรียนการสอนเริ่มขึ้นในช่วงเวลานี้ ในปี ค.ศ. 1957 โรงเรียนที่มีอยู่ทั้งหมดปรับเปลี่ยนมาเป็นโรงเรียนของประเทศ (National and National-type Schools) โรงเรียนประถมที่ใช้ภาษาราชการของประเทศในการเรียนการสอนเรียกว่า National Schools (SK) โรงเรียนที่ใช้ภาษาอื่น ๆ ได้แก่ อังกฤษ จีน อินเดีย ในการเรียนการสอน จะเรียกว่า National-type Schools (SJK) ภาษาราชการของมาเลเซียเป็นวิชาที่โรงเรียนอื่น ๆ ต้องสอนด้วย โรงเรียนที่สอนด้วยภาษาอังกฤษ (SJK) เปลี่ยนไปเป็นโรงเรียนแห่งชาติในปี ค.ศ. 1968 ด้วยการสอนวิชาหลัก 5 วิชาด้วยภาษาราชการสำหรับเด็กปี 1 ถึงปี 3 โรงเรียนมัธยมศึกษาที่สอนด้วยภาษาอังกฤษและภาษาจีนปรับไปเป็นโรงเรียน National-type Secondary Schools (SMJK) โรงเรียนเอกชนที่สอนด้วยภาษาจีนปฏิบัติตามนโยบายการศึกษาแห่งชาติ และรับการสนับสนุน

จากรัฐบาล เรียกว่า Conforming Schools และในปี ค.ศ. 1958 เริ่มใช้ภาษาบาฮาซา มลายู (Bahasa Melayu) ในโรงเรียนมัธยมศึกษา และโรงเรียนที่สอนภาษาอังกฤษ

Dewan Bahasa dan Pustaka (DBP) และสถาบันภาษา (Language Institute: LI) ตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการพัฒนาภาษาบาฮาซา มลายู หน้าที่หลักของ LI ในการอบรมครูเฉพาะทางด้านภาษาบาฮาซา มลายู ส่วน DBP หน้าที่หลัก คือ การส่งเสริมการใช้ภาษาบาฮาซา มลายูเป็นภาษาราชการ (National Language) ผลิตตำราเรียนและหนังสืออ้างอิงต่าง ๆ ในภาษาบาฮาซา มลายู

ในปี ค.ศ. 1962 ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา (School Fees) ในระดับประถมศึกษา เป็นการเรียนฟรีในระดับประถมศึกษาให้กับเด็กทุกคนทุกเชื้อชาติ และมีการยกเลิกการสอบเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา ในปี ค.ศ. 1964 ขยายการศึกษาให้เป็นสากลจาก 6 ปี ถึง 9 ปี ในพื้นที่คาบสมุทรมมาเลเซีย ขยายไปที่ Sarawak และ Sabah ในปี ค.ศ. 1974 และ 1977 ตามลำดับ

การรวมความหลากหลายทางเชื้อชาติ กลายเป็นวาระแห่งชาติและเริ่มมีการนำไปใส่ในหลักสูตร จึงต้องมีการปฏิรูปหลักสูตรใหม่ทั้งเนื้อหาการเรียนการสอน และออกแบบเนื้อหาหลักในมุมมองของมาเลเซีย มีการทบทวนขอบข่ายและเนื้อหาว่าควรต้องสอนในปี ค.ศ. 1956 มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับหลักสูตร ในปี ค.ศ. 1964

ระบบการเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่เป็นการเรียนร่วมเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1965 และมีการเรียนการสอนทางด้าน Technical และ Vocational และมีการจัดตั้งหน่วยงานทางด้านนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 1964

5.1.3 ระบบการศึกษาของประเทศมาเลเซีย

ปรัชญาการศึกษาแห่งชาติมาเลเซียกำหนดไว้ในปี ค.ศ. 1988 และมีการปรับปรุงในปี ค.ศ. 1996 โดยรัฐบาลกำหนดวิสัยทัศน์ให้การศึกษาเป็นเครื่องมือ (Mean) สำหรับการพัฒนางานของสังคมของเด็กทุกคน ทั้งด้านปัญญา จิตวิญญาณ อารมณ์ และทางกาย (Intellectually, Spiritually, Emotionally, and Physically)

“การศึกษาในมาเลเซีย เป็นการดำเนินการในการพัฒนาศักยภาพของบุคคลในเชิงบูรณาการและองค์รวม คือ การสร้างแต่ละบุคคลให้มีความสมดุลและเป็นหนึ่งเดียวทั้งด้านปัญญา จิตวิญญาณ อารมณ์ และทางกาย บนความเชื่อและการอุทิศตนต่อพระเจ้า คือ ความพยายามในการสร้างประชาชนมาเลเซียให้เป็นผู้มีความรู้ (Knowledgeable) และความสามารถ (Competent) มีศีลธรรม เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบและสามารถ มีความกินดีอยู่ดีในระดับสูง สามารถสนับสนุนความสามัคคี และ Betterment ต่อครอบครัว สังคมและประเทศชาติ” (MOE Malaysia. 2013. Malaysia Education Blueprint 2013-2025; Preschool to Post-secondary Education, หน้า E-4.)

ระบบการศึกษามาเลเซียทุกประเภทอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง (Federal Government) คือ กระทรวงศึกษาธิการ แบ่งระดับการบริหารเป็น 5 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับรัฐ ระดับอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียนและระดับโรงเรียน โดยแต่ละระดับมีภารกิจต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ 5.1 เป็นระบบรวมอำนาจไว้ที่

ศูนย์กลาง สำนักงานศึกษาธิการรัฐ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนรับนโยบาย กิจกรรม ทรัพยากร และแนวปฏิบัติ โดยตรงจากกระทรวงศึกษาธิการ ลงตามลำดับสายงาน กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดนโยบาย แผน หลักสูตรตำราเรียน คู่มือครู สื่อ และอื่น ๆ อย่างพร้อมสรรพ ครูมีหน้าที่สอนตามแนวทางที่กำหนดให้ และพัฒนางานวิชาการตามนโยบายที่กำหนด ปัญหาอื่น ๆ เช่น กิจกรรมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแผนจึงไม่มี และทุกอย่างต้องเป็นไปตามกฎหมายการศึกษา กฎหมาย รัฐธรรมนูญ และนโยบายพิเศษ เช่น Smart School เป็นต้น ครูจึงสามารถสอนและพัฒนางานวิชาการ ได้เต็มที่และเต็มเวลา ครูมาเลเซียจะรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มส่งเสริมงานวิชาการได้ แต่ไม่สามารถรวมกลุ่มกันใน ลักษณะของสหภาพครู (Union) เพื่อต่อรองและรักษาผลประโยชน์ของครูได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 ก)

ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 การอุดมศึกษาแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐบาลได้ตั้งกระทรวง อุดมศึกษาขึ้น และมีนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบเป็นการศึกษานานาชาติ เป็นทรัพย์สินทาง ปัญญาเพื่อนำเงินตราเข้าประเทศ เป็นการเผยแพร่ภาพลักษณ์ของประเทศ รัฐบาลส่งเสริมให้มหาวิทยาลัย เอกชนขยายตัวมากขึ้น

สำหรับการศึกษามีลักษณะเป็นการศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) จะมีส่วนราชการ ระดับกรมจากกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบ เช่น กรมแรงงาน กรมเกษตร เป็นต้น

โครงสร้างการจัดการศึกษาของมาเลเซีย (National Education System) เป็นระบบ 6:3:2 คือ

- การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (Pre-school Education)
- การศึกษาระดับประถมศึกษา (Primary Education) หลักสูตร 6 ปีการศึกษา
- การศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Secondary Education) หลักสูตร 3 ปีการศึกษา
- การศึกษาระดับหลังมัธยมศึกษาหรือเตรียมอุดมศึกษา (Post-secondary Education) หลักสูตร 2 ปีการศึกษา
- การศึกษาระดับอุดมศึกษา (Higher Education) หลักสูตรเฉลี่ยประมาณ 3 ปีครึ่งถึง 4 ปี การศึกษา

สถานศึกษาที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับต่าง ๆ นั้น แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. สถานศึกษาของรัฐบาล (Government Education Institutions)
2. สถานศึกษาในอุปถัมภ์ของรัฐบาล (Government-aided Educational Institutions)
3. สถานศึกษาเอกชน (Private Educational Institutes)

โรงเรียนของรัฐบาลกำหนดให้ใช้ภาษาประจำชาติ คือ ภาษาบาฮาซา มลายู (Bahasa Malayu) เป็น ภาษาหลักในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

ตารางที่ 5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐ อำเภอก และโรงเรียน

หน่วยงาน	พันธกิจ
1. กระทรวงศึกษาธิการ	พัฒนาระบบการศึกษาของชาติให้มีคุณภาพมาตรฐานระดับสากล เน้นการจัดการศึกษาทุกรูปแบบ เพื่อพัฒนาศักยภาพของแต่ละบุคคลให้เต็มความสามารถในทุกด้าน และสนองวิสัยทัศน์ในการพัฒนาของประเทศ จัดทำงบประมาณประจำปี สรรหา ควบคุม และกำกับการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาให้บรรลุผล และมีมาตรฐานทั้งปริมาณและคุณภาพ ตามนโยบายพระราชบัญญัติการศึกษา และรัฐธรรมนูญของประเทศในระดับมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ
2. สำนักงานศึกษาธิการรัฐ	บริหารการศึกษาในระบบโรงเรียนของรัฐบาลกลาง ภายในรัฐ และบริหารงานต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการในระดับรัฐ กำกับดูแลสำนักงานการศึกษาธิการอำเภอ ประสานงานกับศูนย์วิชาการประจำรัฐในการพัฒนาครูและงานวิชาการ
3. สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ	ทำหน้าที่จัดการศึกษาของรัฐบาลกลางระดับอำเภอ มีหน้าที่หลักในการบริหารให้การสนับสนุน นิเทศ ติดตาม การบริหารของสถานศึกษาของรัฐบาลกลาง
4. กลุ่มโรงเรียน	มีลักษณะเป็นศูนย์กิจกรรมครู ทำหน้าที่ประสานงาน พัฒนางานวิชาการภายในกลุ่ม เป็นพี่เลี้ยงในด้านวิชาการ และสนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีการเรียนการสอนของโรงเรียนในกลุ่ม
5. โรงเรียน	ครูใหญ่เป็นผู้บริหารโรงเรียน บริหารงานด้านวิชาการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาหลักสูตรและนโยบายพิเศษอื่น ๆ บริหารครูอัตราจ้าง มอบหมายงานแก่ครูเป็นสายกลุ่มและรายบุคคล บริหารบุคลากรสายส่งเสริมการสอน โดยกำหนดสายงานบริหาร และสายส่งเสริมการสอนติดตามกำกับ ให้คำแนะนำ และประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากร งานกิจกรรมนักเรียน งานบริหารสำนักงานการเงินและบัญชีโรงเรียน งานอาคารสถานที่ งานประชาสัมพันธ์ และการบริหารงานทั่วไป
6. สำนักงานมนตรีแห่งรัฐฝ่ายการศึกษา	สำนักงานมนตรีแห่งรัฐฝ่ายการศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐ บริหารโรงเรียนที่จัดตั้งในนามมูลนิธิของรัฐบาลแห่งรัฐ (อนุบาล - วิทยาลัย) และโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม ใช้งบประมาณของรัฐ แต่ใช้หลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ และเพิ่มเติมวิชาชีพอื่น ๆ เช่น วิชาศาสนาศึกษา ภาษาอาหรับ การศึกษาตามอัธยาศัย การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม กิจกรรมส่งเสริมเยาวชน กิจกรรมส่งเสริมกีฬา ห้องสมุดประชาชน และพิพิธภัณฑ์ประจำรัฐ เป็นต้น บริหารโดยนักการเมือง รัฐบาลประจำรัฐ ไม่จัดตั้งสำนักงานการศึกษาประจำอำเภอ

ที่มา: จิระพันธ์ เตมะ, (2542. อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 ก.: 53-54)

1. นโยบายและแผนการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการของมาเลเซีย (MoE Malaysia, 2013) จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของมาเลเซีย (Malaysia Education Blueprint 2013-2025; Preschool to Post-Secondary Education) ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญของระบบการศึกษาไว้ 5 ด้าน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายการศึกษาชาติ พ.ร.บ. การศึกษาปี ค.ศ. 1961 และ 1996 และแผนแม่บทการพัฒนาการศึกษา ปี ค.ศ. 2006-2010 ได้แก่

1) การเข้าถึงการศึกษา (Access) ร้อยละ 100 ได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในปี ค.ศ. 2020 เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาคุณภาพตามศักยภาพของแต่ละคนและทุกคนต้องมีที่เรียนและสำเร็จการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนด กล่าวคือผ่านสาระ 5 กลุ่มหลัก ได้แก่ ภาษามาเลเซีย อังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และอิสลามศึกษาหรือ Moral Education

2) คุณภาพ (Quality) การศึกษาของมาเลเซียอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในระดับนานาชาติภายใน 15 ปี (ผลคะแนนของ PISA และ TIMSS เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่ดีเลิศซึ่งทำให้ระบบการศึกษาต้องได้รับการปรับปรุงให้ได้มาตรฐานระดับนานาชาติ โดยเฉพาะการปรับมาตรฐานของรายวิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ในระดับต้น ๆ และ ปรับทักษะการคิด (Thinking Skills) เช่น การให้เหตุผล (Reasoning) การประยุกต์ (Applying) และการแก้ปัญหา (Problem-solving)

3) ความเสมอภาค (Equity) ลดช่องว่างให้ได้ร้อยละ 50 ทั้งช่องว่างระหว่างชนบทและเมือง (Urban-Rural) ทางด้านสภาพเศรษฐกิจสังคม (Socio-economic) และเพศ (Gender) ในปี ค.ศ. 2020 การจัดการศึกษาที่ดีให้กับเด็กทุกคนโดยไม่คำนึงถึงว่าจะมาจากกลุ่มใด พื้นที่ใด หรือในกลุ่มเศรษฐกิจสังคมใด โดยการจัดการศึกษาและเครื่องมือในการศึกษาที่ทั่วถึงและหลากหลายมากขึ้น เช่น กลุ่มเด็กที่ต้องการสนับสนุนเฉพาะ เช่น Gifted หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Disadvantage)

4) เอกภาพ (Unity) ระบบการศึกษาที่จัดให้กับเด็กด้วยการสร้างคุณค่า และประสบการณ์ร่วมกันบนความหลากหลาย มาเลเซียต้องการสร้างความเป็นเอกภาพด้วยระบบการศึกษาให้กับเด็กที่มาจากหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ หรือจากเศรษฐกิจสังคมที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันยอมรับในความแตกต่าง และมีประสบการณ์ร่วมกันสร้างอนาคตของประเทศร่วมกัน

5) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ระบบการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนมีผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ต้องการด้วยการสนับสนุนงบประมาณเช่นปัจจุบัน เนื่องจากประเทศมาเลเซียมีงบประมาณเพื่อการศึกษาค่อนข้างสูงเมื่อเทียบเคียงในหลายประเทศ จึงต้องการปรับเพื่อประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของรัฐเพิ่มขึ้น โดยรักษาระดับการลงทุนในระบบการศึกษาร้อยละ 16 ของรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล

2. การปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการมีการบริหารแบบรวมศูนย์ ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐ และเขต ทำให้มีข้าราชการและบุคลากรสนับสนุนจำนวนมาก ในจำนวนนี้มีบุคลากรสนับสนุนถึงร้อยละ 50-80 ในแต่ละระดับตามการศึกษาของ UNESCO (2012, อ้างใน MOE Malaysia, 2013) มาเลเซียบริหารแบบรวมศูนย์ กระทรวงศึกษาฯ มีหน่วยงานย่อย 36 ฝ่าย และส่วนใหญ่หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่ประจำในการบริหาร เช่น การคัดเลือกและบรรจุครู และวางแผนพัฒนาครู ทำให้ระบบการศึกษาเป็นระบบที่ซับซ้อนและขาดประสิทธิภาพ เช่น มีหน่วยงานถึง 6 หน่วยงานที่ทำหน้าที่คัดเลือกครู แต่รับผิดชอบในแต่ละส่วนที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง เป็นความยากลำบากในการจัดการเนื่องจากแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ความรับผิดชอบค่อนข้างต่างกัน ซึ่งทำให้กระทรวงฯ มี Mismatch ระหว่างการผลิตครูและความต้องการครู

ระบบการศึกษาของมาเลเซีย กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทที่แตกต่างกันในแต่ละระดับ ในระดับรัฐบาลกลาง (Federal) เป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้ปฏิบัติในระดับมหภาค ในระดับกลาง เป็นบทบาทของรัฐบาล รัฐ และ อำเภอ (States and Districts) มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ กำหนดนโยบายและโปรแกรมทางการเงิน และการเรียนการสอนจากรัฐบาลกลางให้กับโรงเรียนต่าง ๆ ด้วยการมีบทบาทที่หลากหลายทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน่วยงานที่ดำเนินงานค่อนข้างมาก มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประมาณ 6,800 คน ในส่วนงานกลาง และอีกประมาณ 6,400 คน และ 6,000 คน ในระดับมลรัฐ และเขตตามลำดับ มีผู้บริหาร และครู ประมาณ 420,000 คน ยังมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่อีกประมาณ 13,100 คน ใน IPGs, IABs และ Matriculation Colleges

ตั้งนั้นใน Malaysia Education Blueprint 2013-2025 (Preschool to Post-secondary Education) มาเลเซียวางแผนในการปรับโครงสร้างกระทรวงฯ 2025 ไว้ดังนี้

- จัดลำดับความสำคัญของกระทรวงฯ ทั้งทิศทางการพัฒนาในระยะยาว และสร้างความมั่นใจในระบบการศึกษาของประเทศที่ชัดเจน
- กระทรวงฯ ต้องตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องมีการปรับโครงสร้างและกระบวนการทำงานใหม่ ซึ่งมีความจำเป็นต้องลงทุนในการสร้างศักยภาพให้กับข้าราชการทุกคน ซึ่งจะทำให้กระทรวงฯ ปฏิบัติภารกิจที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น
- เพิ่มความรับผิดชอบต่อระบบการดำเนินงาน กระทรวงฯ จะปรับระบบการดำเนินงานให้เกิดความมั่นใจว่า ทุกโปรแกรมที่จัดจะต้องเชื่อมโยงถึงผลลัพธ์การเรียนรู้ของนักเรียนที่คาดหวัง ในระยะที่ 1 (ปี ค.ศ. 2013-2015) กระทรวงฯ จะปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ในทุกๆระดับ โดยในช่วงวางแผนนี้ จะเริ่มมีมาตรการสร้างความเข้มแข็งให้กับสำนักงานศึกษาธิการรัฐ (Jabatan Pendaftaran Negera: JPNs) และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ (Pejabat Pendidikan Daerah: PPDs) ในระยะที่ 2 เป็นการปรับปรุงครั้งทั้งระบบ ด้วยการ Streamlining และสร้างความเข้มแข็งในบทบาทหลักของรัฐบาลกลาง ระยะที่ 3 มีการกระจายอำนาจมากขึ้น เช่น โรงเรียนจะมีอำนาจในการตัดสินใจและมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานมากขึ้น

ในแผนพัฒนาการศึกษามีการวางแผนฯ ในการปรับการทำงานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการปรับเปลี่ยนในสองส่วนหลัก ๆ ประเด็นแรก คือ กระทรวงศึกษาธิการจะสร้างความเข้มแข็งในการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติให้ดีขึ้น ด้วยการปรับบทบาทหน้าที่ของ JPNs และ PPDs และกระจายอำนาจการตัดสินใจการดำเนินงานและความรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้ JPNs และ PPDs สามารถแก้ปัญหาโรงเรียนได้ดีขึ้น กระทรวงฯ จะปรับให้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาหลักสูตร ครู และบทบาททางด้านการจัดการ เช่น แผนอัตรากำลังและโครงสร้างพื้นฐาน ประเด็นที่สอง กระทรวงฯ จะปรับเพิ่มผลิตภาพของทรัพยากร ด้วยการเน้นที่ผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน การจัดสรรทรัพยากรให้กับโครงการใหม่ ๆ ที่ให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนสูง ทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปและจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรร

ทรัพยากร และการติดตามโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการที่ต้องลงทุนสูง เช่น โครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนและระบบ ICT โดยกระทรวงฯ จะทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก เช่น กระทรวงที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ สมาคมครูผู้ปกครอง (Persatuan Ibu Bapa dan Guru: PIBG)

ภาพที่ 5.2 บทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

ปัจจุบัน	Planning & Policy	Network & Coordination	Delivery Provision	อนาคต	Planning & Policy	Network & Coordination	Delivery Provision
Policy Development	Federal			Policy Development	Federal		
Program Development	State (JPN)			Program Development	State (JPN)		
Delivery Planning	District (PPD)			Delivery Planning	District (PPD)		
Delivery Provision	School			Delivery Provision	School		
Evaluation & Feedback				Evaluation & Feedback			

ที่มา: MOE Malaysia, 2013: 6-6

1. รัฐบาลกลาง มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนในระดับมหภาค
2. ระดับรัฐ JPNs มีบทบาทในการประสานและถ่ายทอดแผนฯ และทำการเชื่อมโยงด้านนโยบาย และการปฏิบัติ เป็นผู้ปฏิบัติโปรแกรมและโครงการใหม่ตามความต้องการของแต่ละอำเภอ ภายในรัฐนั้นๆ และมีหน้าที่ในการติดตามความก้าวหน้าในแต่ละ PPD และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอำเภอ และบริหารจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับรัฐบาลกลางและรัฐ
3. ระดับอำเภอ (Districts) PPDs มีหน้าที่ในการสนับสนุนหุ้นส่วนและติดตามโรงเรียน ศักยภาพสำคัญของ PPDs คือ ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลโรงเรียน วิเคราะห์และแก้ปัญหา ออกแบบกลไกการสนับสนุนที่แตกต่างให้กับโรงเรียน และช่วยเหลือโรงเรียนในการเชื่อมโยงผู้ปกครองและชุมชน บทบาทสำคัญของ PPDs คือ เป็นช่องทางในการสื่อสารกับโรงเรียน บูรณาการนโยบายต่าง ๆ จากรัฐบาลกลางและมลรัฐ เพื่อลดความล่าช้าในระบบราชการที่เกิดขึ้น

กระทรวงฯ มีแผนในการปรับเปลี่ยนบทบาทของ JPNs และ PPDs เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ อยู่ใกล้ชิดกับโรงเรียน และรู้ความต้องการของโรงเรียนต่าง ๆ เป็นอย่างดี โดยมีการกำหนดมาตรการ คือ ต้องมีการทบทวนหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละระดับในกระทรวงให้ชัดเจนขึ้น มีการกระจายอำนาจ ให้ JPNs และ PPDs ในการสนับสนุนโรงเรียนต่าง ๆ และสร้างความเข้มแข็งหน้าที่หลักในระดับรัฐบาลกลาง

3. การพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา

สร้างความเข้มแข็งในภาวะผู้นำของ JPNs และ PPDs เริ่มด้วยการประเมินสมรรถนะภาวะผู้นำของผู้บริหาร ซึ่งผลการประเมินของผู้บริหารจะถูกแบ่งกลุ่มออกเป็น สูง กลาง และต่ำ ผู้บริหารที่ประเมินอยู่ในกลุ่มกลางและต่ำ จะได้รับการพัฒนาสมรรถนะภาวะผู้นำ ในปี ค.ศ. 2013 ผู้บริหารทั้งหมดของ JPNs และ PPDs จะได้รับการประเมินและพัฒนาทักษะ อีกมาตรการหนึ่งที่กระทรวงฯ จะดำเนินการจ้างครูและผู้บริหารโรงเรียนเพื่อมาเป็น Coaches เพิ่มเวลา ในระดับ PPDs (เดิมเป็นบางเวลา) และมีการส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะด้านการบริหารจัดการให้กับข้าราชการทั้งหมด กล่าวคือ บทบาทในการจัดการเป็นการประสานและวางแผนมากขึ้น ผู้บริหารของ JPNs คาดหวังว่าจะใช้เวลาร้อยละ 20 ในกิจกรรมวางแผน ร้อยละ 30 ในการประสานงาน ร้อยละ 30 ในการติดตามและการแก้ปัญหา และร้อยละ 20 เป็นงานบริหาร เช่นเดียวกัน PPDs จะต้องมีแนวทางในการปรับบทบาทหน้าที่ เพื่อการสนับสนุนและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่ดีให้กับโรงเรียน การประเมินการดำเนินการแบบใหม่จะเป็นการเชื่อมโยงผลลัพธ์สำคัญ ๆ และจะใช้กับทุกระดับ คือ ผู้บริหาร JPN และ PPD จะได้รับการประเมินบนฐานของผลการดำเนินงานของมลรัฐและเขต ตามเป้าหมายที่มีการตกลงกันไว้และสมรรถนะด้านภาวะผู้นำที่แสดงให้เห็น เป้าหมายตามที่ตกลงจะมีความแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของมลรัฐและเขต การเปรียบเทียบจะใช้เฉพาะข้าราชการ และเพื่อช่วยข้าราชการและบุคลากรสนับสนุนให้มีสมรรถนะใหม่ กระทรวงจะจัดโปรแกรมพัฒนา CPD รวมถึง การให้ทุนการศึกษาหรือทุนกู้ยืมให้กับข้าราชการ เพื่อให้ได้ปริญญาตรี โท และเอก ตามความเหมาะสม

4. การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

การปรับปรุงระบบบริหารและการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ด้วยการพัฒนาระบบ Dashboard เพื่อให้สามารถวิเคราะห์การดำเนินงานต่าง ๆ ไปถึงระดับรายโรงเรียนได้ ซึ่งกระทรวงฯ ต้องมีการกำหนดฐานข้อมูลที่สำคัญ ๆ ในระดับต่าง ๆ เช่น นักเรียน โรงเรียน และระบบ ซึ่งกระทรวงฯ ต้องตกลงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้วิธีการในการกระจายข้อมูลอย่างเป็นประจำ เป้าหมาย คือ ทุกระดับสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างง่ายและทันเวลาเพื่อการตัดสินใจ

5.1.4 จำนวนนักเรียนของมาเลเซีย

ในปี ค.ศ. 2011 มาเลเซียมีจำนวนนักเรียนในช่วงก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา เท่ากับ 0.43, 2.86 และ 2.22 ล้านคน ตามลำดับ มีจำนวนโรงเรียน เท่ากับ 25,559 และมีครูรวมทั้งหมด ประมาณ 422,379 คน (รายละเอียดในตาราง 5.2)

ตารางที่ 5.2 จำนวนโรงเรียน จำนวนครู และจำนวนนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ในปี ค.ศ. 2011

	ระดับการศึกษา		
	ก่อนประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา
ผู้เรียนทั้งหมดในระบบของรัฐ*	77%	96%	86%**
จำนวนนักเรียน	0.43 ล้านคน	2.86 ล้านคน	2.22 ล้านคน**
จำนวนโรงเรียน	15,627 แห่ง***	7,714 แห่ง	2,218 แห่ง
จำนวนครู	17,899 คน	227,098 คน	177,382 คน
สัดส่วนนักเรียนต่อครู	24.0	13.4	13.1
ขนาดห้องเรียน (เฉลี่ย)	23.6	29.4	29.8
งบประมาณ	ในปี ค.ศ. 2011 งบประมาณการศึกษา 36 พันล้านริงกิต เท่ากับร้อยละ 16 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล		

ที่มา : MOE Malaysia, 2013: 2

ข้อสังเกต * รวมผู้เรียนจากโรงเรียนเอกชน

** ไม่รวมผู้เรียนในระดับ Post-secondary Education

*** โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ KEMAS, และ The National Unity Department

5.1.5 ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก มาเลเซียนิยามว่า เป็นโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 150 คน มีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานสูงกว่า 7 เท่า (1,468 ริงกิต) ของค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (195 ริงกิต) ของโรงเรียนประถมศึกษา และมีสัดส่วนครูต่อนักเรียนเท่ากับ 1 ต่อ 6 ในขณะที่โรงเรียนระดับประเทศเฉลี่ย 1 ต่อ 13 ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงกว่าโรงเรียนประถมอื่น อย่างไรก็ตาม มีโรงเรียนขนาดเล็กบางแห่งมีผลการดำเนินงานที่ดีเป็นที่ภาคภูมิใจของชุมชน เช่น โรงเรียน SK Ulu Lubai เป็นโรงเรียนขนาดเล็กใน Sarawak เป็นโรงเรียนประถมที่ดีที่สุดในหนึ่งของประเทศ

โรงเรียนขนาดเล็กผลิตนักเรียนที่มีผลลัพธ์การเรียนรู้ต่ำกว่าโรงเรียนของรัฐอื่น ๆ เนื่องจากโรงเรียนเหล่านี้ 1) ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทถึงร้อยละ 73 ทำให้นักเรียนต้องเดินทางไกล และทำให้คุณครูและผู้บริหารโรงเรียน (Principals) มีประสิทธิภาพในการทำงานลดลง 2) ขาดแคลนการเสนอหลักสูตร สิ่งอำนวยความสะดวกที่ดี และขาดการปฏิสัมพันธ์กับโรงเรียนอื่น ๆ และ 3) โรงเรียนเหล่านี้ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำ ดังนั้นครอบครัวที่มีรายได้ต่ำทำให้นักเรียนไม่สามารถจะเข้าเรียนได้ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการเรียน เช่น ค่าเครื่องแบบนักเรียน การเดินทาง จึงทำให้นักเรียนไม่สามารถมาเรียนได้

5.1.6 การบริหารงบประมาณการศึกษา

การบริหารการเงินของโรงเรียนรัฐได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษและออสเตรเลีย โดยมีกรอบระเบียบที่เรียกว่า Federal Constitution (96-112) พระราชบัญญัติการเงิน ปี ค.ศ. 1957 (Financial Act 1957) พ.ร.บ. การตรวจสอบภายในปี ค.ศ. 1957 (Audit Act 1957) พ.ร.บ. รัฐบาลท้องถิ่นปี ค.ศ. 1976 (Local Government Act 1976) Treasury Directives, Treasury Circulations และการยอมรับหลักการบัญชี

การจัดสรรงบประมาณประจำปีของมาเลเซีย ได้มุ่งงบประมาณทางการจัดการศึกษาของชาติมากเป็นอันดับหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทางด้านอื่น ๆ ที่มาของงบประมาณทางการศึกษาส่วนใหญ่มาจากรายได้ของแผ่นดินเป็นหลัก การศึกษาแต่ละระดับมีเงื่อนไขแตกต่างกัน กล่าวคือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการศึกษที่ทางรัฐบาลได้เริ่มให้ความสำคัญอย่างเป็นทางการ เมื่อเริ่มใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1995 สถานศึกษาระดับนี้เป็นของรัฐ ส่วนใหญ่จะจัดตั้งเป็นสถานทีทดลองหรือสาธิตการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ มากกว่าเป็นการให้บริการประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่การศึกษาก่อนประถมศึกษาดำเนินการโดยองค์กรกุศลภาคเอกชน (NGO) มูลนิธิของรัฐบาลแห่งรัฐ และนิติบุคคล (เปิดดำเนินการธุรกิจกิจการโรงเรียนอนุบาล หรือสถานเลี้ยงดูเด็ก (Day Nursery/Child Care Centers) งบประมาณของรัฐจึงไม่ได้ใช้จ่ายมากนักในการจัดการศึกษาระดับนี้

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษพื้นฐานแบบให้เปล่าจากรัฐบาลกลาง ไม่ถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา สายสามัญศึกษา สายอาชีวศึกษา สายเทคนิคศึกษา และสายโปลีเทคนิค เป็นการศึกษที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน แต่นักเรียนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในบางส่วน เช่น ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าหน่วยกิต ค่าหอพัก และอื่น ๆ โดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณด้านอาคารสถานที่ เงินเดือนบุคลากรการศึกษา ปัจจัยอำนวยความสะดวก ค่าบำรุงรักษา และสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระและเปิดโอกาสให้มีความเสมอภาคในการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ รัฐบาลได้จัดให้มีทุนการศึกษาประเภทต่าง ๆ และกองทุนเงินยืมเพื่อการศึกษาที่สามารถให้บริการแก่นักเรียนนักศึกษาที่มีคุณสมบัติตามระเบียบกำหนดเกือบร้อยละ 100 และได้ดำเนินการต่อเนื่องตลอดมา

1. ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของมาเลเซีย

รัฐบาลมาเลเซียลงทุนด้านการศึกษาในระดับที่สูงมามากกว่า 55 ปี ตั้งแต่ประกาศอิสรภาพ ในช่วงทศวรรษที่ 1980s รัฐบาลกลางมีค่าใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อจีดีพีสูงสุดในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง ในปี ค.ศ. 2011 ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมดเท่ากับ 3.8 ของจีดีพี หรือคิดเป็นร้อยละ 16 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาล ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD (3.4 ของจีดีพี) และสูงกว่าค่าเฉลี่ยในกลุ่มประเทศอาเซียน (1.80) และในปี ค.ศ. 2012 งบประมาณการศึกษาอยู่ที่ RM36 พันล้าน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 16 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับต้น ๆ ของประเทศ

Lee (2017) การแปลงการณ์ด้านการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางกับการศึกษา “TN50-National Transformation 2050” การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเศรษฐกิจดิจิทัล และการยกระดับ

โรงเรียน มุมมองเน้นที่การศึกษามุ่งสู่ TN50 Aspiration ยกระดับการศึกษา ทักษะ การฝึกอบรม และการจัดการคนเก่ง (Towards TN50 Aspiration” and “Empowering Education, Skills and Training, and Talent Development”) งบประมาณสนับสนุนการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา การศึกษาด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา และการเพิ่มงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยของรัฐ (หลังจากที่มีการตัดงบประมาณอย่างต่อเนื่องมาหลายปีแล้ว)

งบประมาณการศึกษาของรัฐสนับสนุนการดำเนินงาน และการลงทุน เพื่อสร้างขีดความสามารถใหม่ ๆ และสนับสนุนในรูปของ Grant Social Transfer and Loans ในปี ค.ศ. 2018 รัฐบาลยังคงสนับสนุนงบประมาณให้กับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยจำนวนที่สูง กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานเป็นเงิน RM44.5 พันล้าน และ RM1.15 พันล้าน ในการพัฒนาให้กับโรงเรียนประเภทต่าง ๆ โดยมีโครงการใหม่ในปี ค.ศ. 2018 เป็นงบประมาณเพื่อพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัย และทักษะในการพัฒนาเศรษฐกิจ

งบประมาณการศึกษาในปี ค.ศ. 2018 รัฐบาลต้องการผลักดันให้มาเลเซียเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี ค.ศ. 2018 จะมีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ทางด้านสะเต็ม (Science, Technology, Engineering and Mathematics Centre) เพื่อพัฒนาวิธีการเรียนรู้ใหม่ ๆ ในการพัฒนาครูและการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในสถาบันการพัฒนาคูร่วมกับ Academy of Science Malaysia มีการจัดสรรงบประมาณ RM190 ล้าน เพื่อปรับปรุงห้องเรียนให้เป็นห้องเรียนแห่งศตวรรษที่ 21 เป็น Smart Classrooms ด้วยการให้มีการเรียนการสอนโมดูลด้านวิทยาการคอมพิวเตอร์ในโรงเรียนระดับประถม และมัธยมศึกษา ในการสร้างวัฒนธรรมการอ่านให้กับเยาวชน รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นคูปองหนังสือ (Book Voucher) RM250 ให้กับนักเรียนทุกคนใน Higher Learning Institute (HLI) และนักเรียนทุกคนที่เรียนในรูปแบบ Six โรงเรียนของรัฐจะได้รับงบประมาณ RM250 ล้าน โรงเรียน National-type Chinese Schools ได้รับ RM50 ล้าน โรงเรียน National-type Tamil Schools ได้รับ RM50 ล้าน โรงเรียน Mission Schools ได้รับ RM50 ล้าน โรงเรียน Boarding Schools ได้รับ RM50 ล้าน โรงเรียน Mara Junior Science Colleges ได้รับ RM 50 ล้าน โรงเรียน Government-aided Religious Schools ได้รับ RM50 ล้าน

โรงเรียนอีกประมาณ 2,000 แห่งทั่วประเทศ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อปรับปรุงอาคารสถานที่ รวม RM2.5 พันล้าน ในระยะเวลา 2 ปี และอีก RM500 ล้าน จัดสรรให้กับโรงเรียนใน Peninsular Malaysia และจัดสรรให้โรงเรียนในพื้นที่ Sabah และ Sarawak อีกพื้นที่ละ RM1 พันล้าน นอกจากนี้ยังมีงบประมาณที่จัดสรรจำนวน RM2.9 พันล้าน เพื่อเป็นค่าอาหาร หนังสือ ตำราเรียน ค่าใช้จ่ายต่อหัว และทุนการศึกษาของรัฐบาลกลาง รวมทั้ง งบประมาณช่วยเหลือรายหัวของเรียนยากจน จำนวนคนละ RM100 (The Star Online, 2018)

2. งบประมาณของสถานการศึกษา

สำหรับสถานศึกษาแต่ละระดับที่สังกัดรัฐบาลกลาง มีงบประมาณที่ใช้จ่ายในการบริหารสถานศึกษา 2 ประเภทหลัก ๆ คือ

1) **เงินงบประมาณ (Fiscal Budget/Dana Kerajaan)** ได้รับความจัดสรรจากรัฐบาลกลาง เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารทั่วไป เงินเดือนครูและบุคลากรตำแหน่งอื่น ๆ เงินบำรุงห้องสมุด สื่อการเรียนการสอน ตำราพิมพ์ และอาหารในโรงเรียน (อาหารกลางวัน และอาหารเสริม) และอื่น ๆ โดยคำนวณตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนแต่ละระดับ และแต่ละขนาดที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด จัดสรรเป็นงบประมาณประจำปี

การจัดสรรงบประมาณแบ่งเป็น 4 งวด โดยจะคำนวณตามรายหัวของนักเรียนนักศึกษาในแต่ละช่วงการจัดสรร เช่น งวดที่ 1 วันที่ 31 ตุลาคม งวดที่ 2 วันที่ 31 มกราคม งวดที่ 3 วันที่ 30 เมษายน และงวดที่ 4 วันที่ 30 กรกฎาคม ของทุกปี ส่วนงบประมาณสนับสนุนงานห้องสมุดประจำสถานศึกษา รัฐบาลจะจัดสรรตามสัดส่วนรายหัวนักเรียนนักศึกษาที่มีอยู่ โดยนับจำนวนเพื่อการคำนวณ ณ วันที่ 31 ตุลาคม ของทุกปี

2) **เงินรายได้นอกงบประมาณ (Institution's Fees/Dana Suwa)** เป็นเงินรายได้ที่ทางสถานศึกษาจัดเก็บเป็นรายได้ของโรงเรียนจากแหล่งที่มา 5 แหล่งหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

- ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากนักเรียน นักศึกษา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรม กีฬา ทัศนศิลป์ (วาดเขียน) วารสารของโรงเรียน และค่าธรรมเนียมการสอบในโรงเรียน
- ค่าเช่าโรงอาหารประจำโรงเรียน ค่าเช่าหรือรายได้จากทรัพย์สินของโรงเรียน เช่น ค่าเช่าห้องประชุมโรงเรียน ค่าเช่าสนามโรงเรียน และอุปกรณ์กีฬาของโรงเรียน ร้านสหกรณ์โรงเรียน เป็นต้น
- ค่าหอพักนักเรียน นักศึกษา สำหรับโรงเรียนที่มีหอพักของโรงเรียน
- เงินบริจาคจากองค์การการกุศล หรือบริษัทห้างร้าน หรือนิติบุคคลอื่น ๆ
- เงินรายได้จากการลงทุนของสถานศึกษา (ถ้ามี) สถานศึกษาจะต้องดำเนินการด้านการเงินตามระเบียบ กำหนดและใช้จ่ายในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาคุณภาพโรงเรียน โดยเฉพาะด้านวิชาการเป็นสำคัญ

การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีสำหรับสถานศึกษา

การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีของสถานศึกษา จะเริ่มจัดทำจากสถานศึกษา โดยผู้บริหารโรงเรียนจัดทำค่าของงบประมาณหมวดต่าง ๆ ตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด แล้วพิจารณาระดับอำเภอ ระดับรัฐ และระดับประเทศ ตามลำดับ โรงเรียนจะได้รับการพิจารณาจัดสรรตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่กระทรวงฯ กำหนดอย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลให้สภาพทั้งกายภาพ และคุณภาพของโรงเรียนประเภท และระดับเดียวกันมีความเสมอภาคกันทั่วประเทศ

5.1.7 การกระจายอำนาจทางการเงินของโรงเรียนในประเทศมาเลเซีย

Mohd Radzi, A. Ghani, Siraj and Afshari (n.d.) ได้ศึกษาเรื่องกลยุทธ์ที่สำคัญของโรงเรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพของการบริหารการเงินของโรงเรียนในประเทศมาเลเซีย (School-based Financial Management) ประเทศมาเลเซียใช้การบริหารการเงินในระดับโรงเรียนมาเป็นเวลากว่า 10 ปี โดยการตั้งให้โรงเรียนเป็นศูนย์ที่รับผิดชอบ (Responsibility Centre or Pusat Tanggungjawab: PTJ) รัฐบาลมาเลเซียจัดสรรงบประมาณจำนวนมากให้กับโรงเรียนในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา เพื่อให้มีการศึกษาที่มีคุณภาพสูงสุดแก่สังคม ดังนั้น การเงินของโรงเรียนจึงต้องมีการจัดการ เพื่อให้มั่นใจถึงผลลัพธ์ทางการศึกษาที่ดีที่สุดด้วยการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มีจำนวนเกือบครึ่งของค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมด หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Federal Government) เพื่อการศึกษา สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน คือ กระทรวงศึกษาธิการ และในระดับอุดมศึกษา คือ กระทรวงอุดมศึกษา (คิดเป็นร้อยละ 98 ของงบประมาณทั้งหมด) เมื่อไม่นานนี้ ภาคเอกชนเพิ่งเริ่มสนับสนุนทรัพยากรในการให้การศึกษาที่มีคุณภาพแก่สังคม ดังนั้น ความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ จึงมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในภาครัฐในปี ค.ศ. 1989 เป็นผลให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารการเงินไปที่โรงเรียนของรัฐ ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงต้นของปี ค.ศ. 2000 โดยรัฐบาลได้เลือกโรงเรียนรัฐจำนวนหนึ่ง เพื่อให้อิสระในการบริหารการเงินของโรงเรียน ที่เรียกว่า Pusat Tanggungjawab (PTJ) หรือ Autonomy/Responsibility Centre ด้วยการให้โรงเรียนมีอิสระและอำนาจตัดสินใจในการบริหารการเงิน โดยคาดหวังว่าการที่โรงเรียนมีอำนาจและความรับผิดชอบมากขึ้น (Greater Authority and Accountability) ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถจัดสรรงบประมาณด้วยวิธีการที่ Productive เพื่อให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานจัดการหลักสูตร และผลลัพธ์ทางการศึกษาที่ดีที่สุดได้

หลักการสำคัญของการให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงบประมาณ คือ การตัดสินใจของผู้บริหารในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสร้างความเข้มแข็งสำหรับการเรียนการสอน และการเรียนรู้ ตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมาที่มีการจัดตั้ง PTJ จุดอ่อนประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การบริหารการเงินที่ด้อยคุณภาพ ถึงแม้ว่าการจัดตั้ง PTJ จะเลือกจากโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการทางการเงินที่ดี แต่ยังพบการรายงานว่ามีจุดอ่อนด้านการดำเนินงานทางการเงินทั้งการขาดแคลนงบประมาณและการดำเนินงานที่ยังไม่ดีพอ โดยเฉพาะในด้านการตรวจสอบภายในและการควบคุมทางการเงิน เช่น การควบคุมรายได้ รายจ่าย และการบริหารทรัพย์สินของโรงเรียน หลายโรงเรียนไม่สามารถดำเนินการตามกฎระเบียบด้านการสะสมเงินสด (Cash Saving) เงินเดือน (Salary Remuneration) และการเบิกจ่ายเงิน (Bill Payment) ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ผู้บริหารโรงเรียน (Principal) ขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นในการบริหารการเงิน (ผู้บริหารให้เจ้าหน้าที่เป็นคนจัดการ) รายงานการเงินไม่มีความสอดคล้องกันระหว่างการบันทึกและเอกสารที่มีการเบิกจ่าย หรือบางกรณีผู้บริหารโรงเรียนละทิ้งไม่ติดตามการบริหารการเงิน ทำให้เกิดความล้มเหลวของผู้บริหารโรงเรียน ในการจัดสรรงบประมาณที่

ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญที่ระบุไว้ในแผนกลยุทธ์ หรือผู้บริหารโรงเรียนใช้เงินจำนวนมากโดยผิดวัตถุประสงค์

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ เป็นหลักการสำคัญในการส่งอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าไปสู่ผู้บริหารที่อยู่ใต้สายการบังคับบัญชา (ในระดับโรงเรียน) คือ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปที่โรงเรียน เป็นวิธีการในการปรับปรุงคุณภาพด้านการบริหารจัดการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานที่สำคัญของโรงเรียน คือ การเรียนการสอน การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจการควบคุมจากส่วนงานกลางไปที่โรงเรียน เพื่อที่จะให้โรงเรียนที่ประกอบด้วย ผู้บริหาร ครูผู้สอน ผู้ปกครอง และชุมชนมีอำนาจในการควบคุมดูแลว่า เกิดอะไรขึ้นบ้างภายในโรงเรียน การกระจายอำนาจเน้นที่ความยืดหยุ่นในการบริหารโรงเรียนด้วยตนเอง ภายใต้บริบทของแต่ละโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์ในการบริหารและแก้ปัญหาภายใต้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเริ่มในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960s และ 1970s ในประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย การปฏิรูปเกิดขึ้นในภาครัฐซึ่งต้องลดความเป็นราชการลง การกระจายอำนาจจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพด้วยการมอบความอิสระ และความรับผิดชอบให้กับผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความรับผิดชอบ แนวคิดนี้กระจายสู่โรงเรียนของรัฐ ด้วยแนวคิดของ School Based Financial Management (SBFM) ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

1. กลไกทางการเงินเพื่อปรับคุณภาพโรงเรียน

กระทรวงศึกษาธิการมีการจัดให้รางวัลพิเศษกับโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานเป็นเลิศ 2 ประเภท คือ 1) High Performing Schools: HPS เริ่มในปี ค.ศ. 2010 ภายใต้ National Key Results Area: NKRA โรงเรียน HPS มีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศ โดยนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีทั้งวิชาการและที่ไม่ใช่วิชาการ มีคุณลักษณะที่โดดเด่น และมีความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติได้ โรงเรียนเหล่านี้คัดเลือกจากเกณฑ์ที่กำหนด กล่าวคือ ความสำเร็จทางวิชาการ และผลการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร (Co-curricular Activities) ปัจจุบันมีโรงเรียนที่เป็นลักษณะดังกล่าวนี้ 66 แห่ง โรงเรียนเหล่านี้ปีแรกได้รับงบประมาณ RM700,000 และปีที่ 2 ได้รับ RM500,000 และหลังจากนี้ได้รับ RM300,000 เป็นประจำทุกปี เพื่อการปรับปรุงโรงเรียนตามความต้องการของโรงเรียนเอง โรงเรียนสามารถดำเนินการได้อย่างยืดหยุ่นในเรื่องเฉพาะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับนักเรียน การบริหารการเงินและทรัพยากรบุคคล

อีกประเภทหนึ่ง คือ Cluster Schools เป็นกลุ่มโรงเรียนชั้นนำด้านนวัตกรรม และความเป็นเลิศ เฉพาะด้าน Cluster Schools เริ่มจัดตั้งในปี ค.ศ. 2007 เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับโรงเรียนอื่น ๆ และขยายผลความเป็นเลิศเฉพาะด้าน เช่น ด้านศิลปะและดนตรี วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี โรงเรียนเหล่านี้จะมีความยืดหยุ่นในการจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อพัฒนาความเป็นเลิศเฉพาะและสามารถคัดเลือกนักเรียนเองได้มากกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนนักเรียนที่รับ ปัจจุบันมีโรงเรียน Cluster Schools 170 แห่ง

ในปี ค.ศ. 2010 Yayasan AMIR และ กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้ง “Trust School Programme” ในรูปแบบ PPP (Public-private Partnership) เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ในโรงเรียนของรัฐช่วงเริ่มต้น Trust School Programme ได้รับงบประมาณจากรัฐ (Government Linked Companies: GLCs) ในปีงบประมาณ 2015 มีการจัดสรรงบประมาณ 20 ล้านริงกิต ให้กับ Trust School 20 แห่ง นอกจากนี้ใน Blueprint 2013-2025 ตั้งเป้าจะเพิ่มขึ้นเป็น 500 แห่ง ในปี ค.ศ. 2025 อย่างไรก็ตาม รูปแบบในปัจจุบันยังขาดความมั่นคง เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่มาจากเงินบริจาคจากภาคธุรกิจ ซึ่งในอนาคตคงยากที่จะหาผู้สนับสนุนได้เพียงพอในการที่จะเปลี่ยนโรงเรียนไปอยู่ในรูปแบบ PPP ได้ 500 แห่ง ตามที่วางเป้าหมายไว้ (Hamilton, 2014)

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในมาเลเซีย (ภาพที่ 5.3) แบ่งเป็น 5 ระยะ เริ่มระยะที่ 1 มาเป็นเวลากว่า 10 ปี แล้ว คือ กระทรวงศึกษาธิการให้ภาคเอกชนทำงานบริการกับโรงเรียน เช่น การรักษาความปลอดภัย การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม และการดำเนินงานเกี่ยวกับโรงอาหาร เป็นต้น ขณะนี้อยู่ในระยะที่ 2 ที่เรียกว่า Trust School Model เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 2010 การมีรูปแบบของโรงเรียนแบบนี้ เนื่องจากรัฐบาลสนับสนุนโดยภาคเอกชนดำเนินงาน ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนที่ดำเนินการโดยรัฐและสามารถเพิ่มจำนวนผู้เรียนโดยใช้งบประมาณเท่าเดิม

จุดเด่นของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ได้แก่

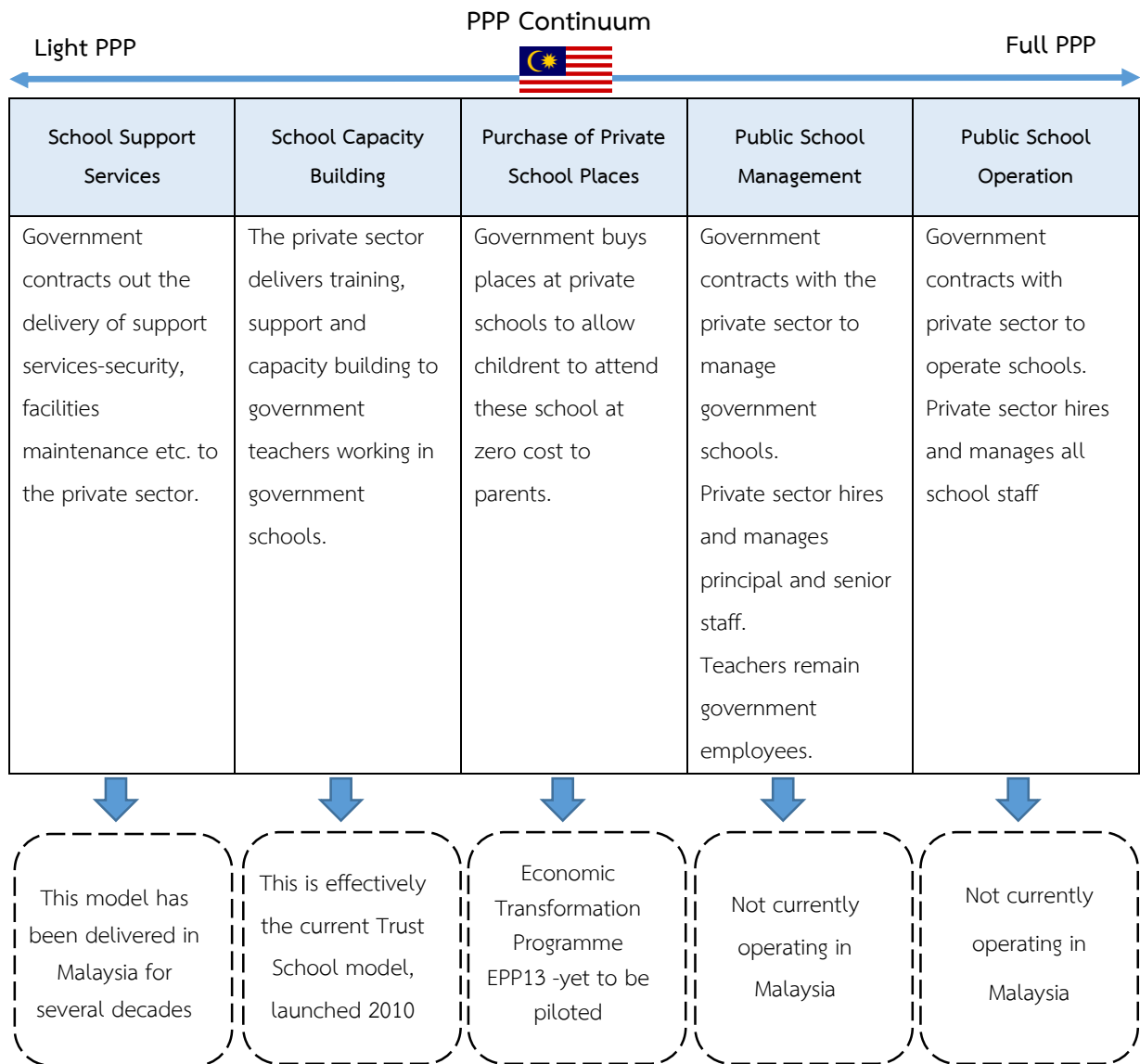
1) การสร้างการแข่งขัน (PPPs Create Completion) ภาคเอกชนสามารถแข่งกับภาครัฐในการรับนักเรียน ในขณะที่ภาครัฐต้องปรับคุณภาพการศึกษาที่ให้บริการ ผู้ปกครองมีโอกาสในการเลือกโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานดีกว่าให้กับลูก ตัวอย่าง ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีโรงเรียนของรัฐและเอกชน (Independent) รัฐให้งบประมาณเท่าเทียมกัน การศึกษาระดับประถมศึกษาของเนเธอร์แลนด์เข้มแข็ง งบประมาณ 2 ใน 3 ไปที่โรงเรียนเอกชน บทบาทของรัฐจึงเป็น Commissioner มากกว่า Provider

2) การสร้างความยืดหยุ่น (PPPs Create Flexibility) มีความอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารโรงเรียน เช่น ใน New Zealand Partnership School สามารถกำหนดคุณสมบัติการรับครู และกำหนดเงินเดือนตัวเอง รวมทั้ง วิธีการเรียนการสอนในโรงเรียน

3) การสร้างความรับผิดชอบ (PPPs Create Strong Accountability) รัฐทำสัญญากับเอกชนในการดำเนินการ หากไม่สามารถทำได้ก็สามารถยกเลิกสัญญาได้

4) การลดต้นทุน (Cost Reduction) รัฐสามารถร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลดต้นทุนมากกว่าเพิ่มค่าใช้จ่าย เช่น โรงเรียนที่นครนิวยอร์ก มีต้นทุนต่อหัวนักเรียนเท่ากับ 20,283 เหรียญสหรัฐต่อปี ในขณะที่ Charter School มีต้นทุนอยู่ที่ 13,652 เหรียญสหรัฐต่อปี ซึ่งประหยัดค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ 33

ภาพที่ 5.3 โครงการ Trust School ในรูปแบบ PPP ของมาเลเซีย

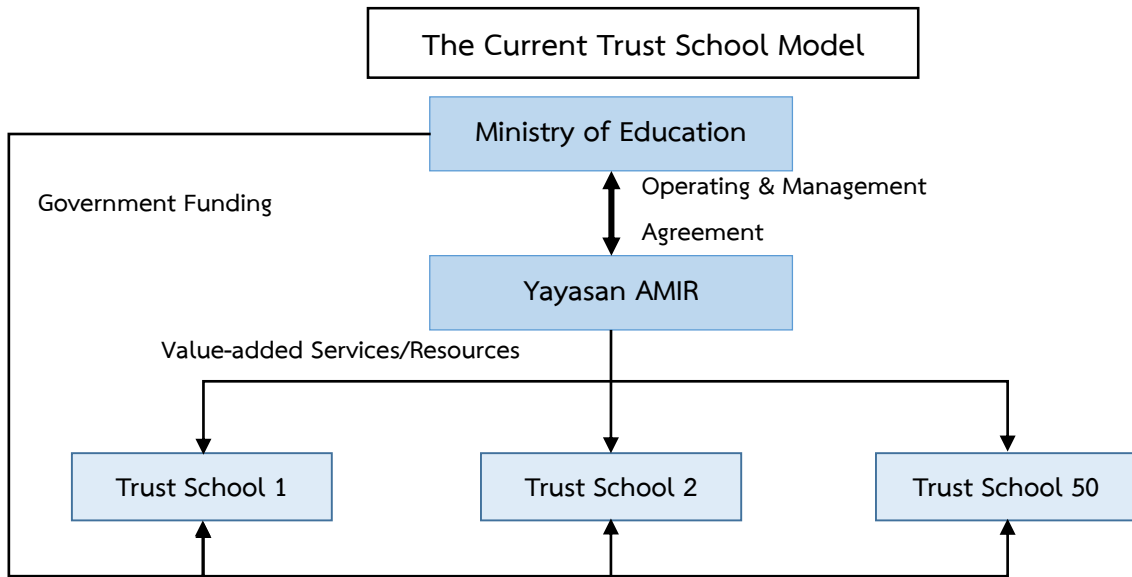


ที่มา : ปรับจาก Hamilton, 2014: 2

2. รูปแบบการบริหารโรงเรียน Trust School

การบริหาร Trust School ของมาเลเซียในปัจจุบัน ภาพที่ 5.4 แสดงให้เห็นการบริหารและการไหลของงบประมาณจากรัฐ โดยมี Yayasan AMIR ดำเนินงานและบริหารโรงเรียนต่าง ๆ ให้บริการและทรัพยากรที่มีมูลค่าให้กับโรงเรียน โดยมีการทำข้อตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยที่งบประมาณของรัฐส่งตรงให้กับโรงเรียน

ภาพที่ 5.4 การบริหาร Trust School ของมาเลเซีย



ที่มา : Hamilton, 2014: 4

Trust School มีอิสระ 6 ด้าน คือ (Mayberry, 2015)

1. หลักสูตร Trust School สามารถเปิดรายวิชาใหม่ ๆ เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในหลักสูตร และกำหนดวิธีการสอนที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
2. กำหนดตารางเวลา โรงเรียนสามารถกำหนดเวลาต่ำสุดในสัปดาห์ในแต่ละวิชา และเพิ่มการเรียนการสอนด้วยการให้คำปรึกษากับพ่อแม่
3. การเงิน ผู้บริหารโรงเรียนสามารถจัดการงบประมาณที่ได้รับในแผนปรับปรุงโรงเรียน หรือสามารถจัดสรรงบประมาณในสิ่งที่คิดว่าจำเป็นได้
4. บุคลากร Trust School สามารถจ้างครูเพิ่มได้
5. นโยบายการรับนักเรียน สามารถคัดเลือกได้ร้อยละ 20
6. การจัดซื้อจัดจ้าง โรงเรียนมีความสามารถในการจัดการและทำสัญญากับซัพพลายเออร์หรือผู้ให้บริการภายนอกได้

Mayberry (2015) ระบบ Trust School ของมาเลเซียเป็นการลงทุนด้วยกองทุนการพัฒนาของรัฐ (State Investment Fund) คือ Khazanah Nasional เป็นองค์กรการกุศล Yayasan Amir และบริษัทที่ให้บริการทางการศึกษา คือ LeapEd Service ที่พัฒนาห้องเรียนและกระบวนการเรียนการสอนให้กับโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการต้องเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาด้วยการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Transform the Education System through a Paradigm Shift) เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักเรียนด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ กล่าวคือ ไม่ต้องการสร้างโครงสร้างทางการศึกษาใหม่ แต่ต้องการพัฒนาผลลัพธ์การเรียนรู้ของนักเรียนภายในระบบที่มีอยู่ โดยโครงการ (Initiative) จึงมีจุดเน้นที่ชัดเจน โรงเรียน Trust School

รัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ) ยังคงเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณและครูผู้สอน โรงเรียนยังคงได้รับงบประมาณเหมือนกับโรงเรียนของรัฐอื่นที่ขึ้นกับ ขนาด ที่ตั้ง และผลการดำเนินงาน Yayasan Amir รับผิดชอบและ Accountable ในกระบวนการเรียนรู้และหลักสูตร คือ เน้นที่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้และพัฒนาทักษะการสอนให้กับครู Khazanah เรียกกระบวนนี้ว่า “Semi-privatized” กองทุนพัฒนาการลงทุนของรัฐจัดสรรงบประมาณโครงการนำร่อง RM100 ล้าน ในการจัดตั้ง LeapEd และให้การสนับสนุนงบประมาณในโปรแกรมการสอนในโรงเรียน 10 แห่ง โดยการระดมทุนเพิ่มเติมจากการออกพันธบัตร (Islamic Bond) RM1 พันล้าน สำหรับโรงเรียนนำร่อง 5 โรงเรียนที่ Johor และ อีก 5 ที่ Borneo (Sarawak)

5.2 ประเทศเวียดนาม

5.2.1 บทนำ

ประเทศเวียดนามหรือสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ตั้งอยู่ด้านตะวันออกเฉียงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีอาณาเขตทิศเหนือติดกับจีน ทิศตะวันออกติดกับทะเลจีนใต้และอ่าว Tonkin ทิศใต้ติดกับอ่าวไทย ทิศตะวันตกติดกับลาว และทิศตะวันตกเฉียงเหนือติดกับกัมพูชา เวียดนามมีพื้นที่ 331,690 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3 ใน 5 ของไทย จาก 54 กลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่ร้อยละ 86.2 เป็นเชื้อสายเวียดนาม และประมาณร้อยละ 13.8 เป็นชนกลุ่มน้อย เมืองหลวงคือ กรุงฮานอย (Hanoi) และประชากรของประเทศมีประมาณ 86 ล้านคน (ข้อมูล ณ ปี ค.ศ. 2017) ภาษาที่ใช้ คือ ภาษาเวียดนาม และประชาชนนับถือศาสนาพุทธ (นิกายมหายาน) มากที่สุด สภาพภูมิอากาศของเวียดนามจะร้อนชื้น อุณหภูมิต่ำสุดกับสูงสุดอยู่ระหว่าง 5–37 องศาเซลเซียส โดยที่ฝนจะตกในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายน

5.2.2 ประวัติการศึกษาของประเทศเวียดนาม

ประเทศเวียดนามมีการพัฒนาการศึกษาควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ สามารถแบ่งออกได้เป็นระยะย่อย ๆ ในเชิงประวัติศาสตร์ดังนี้ (Pham Minh Hac, 1995 : 42-61 อ้างใน LVC ASEAN)

1. ระยะเวลาที่อยู่ภายใต้การปกครองของราชวงศ์จีน (Period of Chinese Imperial Domination): 200 ปีก่อน ค.ศ.-ค.ศ. 938
2. ระยะเวลาที่ประเทศมีอิสรภาพ (Period of National Independence): ค.ศ. 938-1859
3. ระยะเวลาที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของฝรั่งเศส (Period of French Colonialism): ค.ศ. 1859-1945
4. ระยะเวลาหลังการปฏิวัติเดือนสิงหาคม (Period after August Revolution): ค.ศ. 1945-1975
5. ระยะเวลาการรวมประเทศ (Period of National Reunification): ค.ศ. 1975-ปัจจุบัน

ระยะเวลาที่อยู่ภายใต้การปกครองของราชวงศ์จีน (Period of Chinese Imperial Domination): 200 ปีก่อน ค.ศ.-ค.ศ. 938 ในระยะนี้ประเทศเวียดนามอยู่ภายใต้การปกครองของราชวงศ์จีน ดังนั้น ผู้บริหารของประเทศจีน จึงเป็นผู้ก่อตั้งระบบการศึกษาในประเทศเวียดนามทั้งในแบบของรัฐและเอกชน ซึ่งในสมัยก่อนเน้นเฉพาะการศึกษาของบุตรชายและการฝึกอบรมบุคคล เพื่อเข้าไปรับราชการและบริหารประเทศ มีนโยบาย "Feudal Intelligentsia" ซึ่งจะคัดเลือกเฉพาะบุตรชายจากครอบครัวขุนนางไปรับราชการกับราชวงศ์จีน ระบบการศึกษาต่อเนื่องของชาวเวียดนามในบางศตวรรษพบว่า บุคคลชาวเวียดนามที่มีฐานะทางสังคมดีและมีสติปัญญาดีจะได้รับอนุญาตให้เข้าไปศึกษาต่อในประเทศจีน โดยมีการสอบแข่งขันหลายขั้นตอน และครั้ง

ภาพที่ 5.5 แผนที่ประเทศเวียดนาม



ที่มา: Colourbox, 2018

สุดท้ายจะสอบที่กรุงปักกิ่ง เมื่อสอบผ่านจะได้วุฒิเทียบเท่า Doctor's Degree ระบบการศึกษาดังกล่าว สืบทอดมาจนถึงราชวงศ์ถัง (ค.ศ. 618-907) ระบบการศึกษาที่เลียนแบบมาจากประเทศจีน ประกอบด้วย การศึกษาระดับประถมศึกษา (Primary Education) ที่มีระยะเวลาการศึกษาน้อยกว่า 15 ปี และการศึกษา ระดับอุดมศึกษา (Higher Education) ที่มีระยะเวลาการศึกษามากกว่า 15 ปีขึ้นไป

ระยะที่ประเทศมีอิสรภาพ (Period of National Independence): ค.ศ. 938-1859 ในปี ค.ศ. 938 Ngo Dinh ได้รับชนะจีนและก่อตั้งราชวงศ์ Ngo Dinh และราชวงศ์ Le ตอนต้น (ค.ศ. 939-1009) การศึกษาส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยเอกชนและโรงเรียนพุทธศาสนา จนกระทั่งราชวงศ์ Le (ค.ศ. 1009-1225) เริ่มให้ความสำคัญกับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ เช่น เมืองหลวง Thang Long หรือ Ha Noi ในปัจจุบัน มีการก่อตั้งสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศเวียดนามเป็นแห่งแรก ใน ค.ศ. 1076 ที่มีชื่อเรียกว่า "Quoc Tu Gian หรือ Royal College" เพื่อเป็นแหล่งการศึกษาของบุตรชาย ของครอบครัวที่มีฐานะดี ในยุคนี้มีการสร้างโรงเรียนของรัฐขึ้นอีกทั้งในส่วนกลางและจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้บุตรชายของสามัญชนเข้ารับการศึกษา ทำให้ระบบการศึกษาของประเทศเวียดนามในยุคนี้ แบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

- Royal College อยู่ในเมืองหลวง อยู่ภายใต้การบริหารโดยตรงของกษัตริย์
- โรงเรียนในระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นโรงเรียนของรัฐซึ่งยังมีจำนวนไม่มากนัก
- โรงเรียนของภาคเอกชน

สรุปได้ว่า การศึกษาในระยะต้น ๆ ของประเทศเวียดนามอยู่ในระบบศักดินา ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการคัดเลือกคนเข้าไปเรียนเพื่อเป็นขุนนางและข้าราชการในระดับต่าง ๆ

ระยะที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของฝรั่งเศส (Period of French Colonialism): ค.ศ. 1859-1945 ในระยะที่ประเทศเวียดนามอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสนี้ ระยะแรก ๆ ยังคงใช้ระบบการศึกษาตามลัทธิ ขงจื้ออยู่ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1917 จึงได้มีการเริ่มระบบการศึกษาแบบฝรั่งเศส แต่ให้ความสำคัญกับการศึกษา ในระดับประถมศึกษา มีโรงเรียนประถมศึกษาเกิดขึ้นในหมู่บ้านที่มีพลเมืองอาศัยอยู่หนาแน่น

การศึกษาในเบื้องต้นมีเกรด 1-2 มีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน Ecole Communale ใช้เรียกการศึกษา ในทางตอนเหนือ Ecole Auxilier Preparatoire ใช้เรียกการศึกษาทางตอนใต้ และ Ecole Preparatoire ใช้เรียกการศึกษาในตอนกลางของประเทศ บางเมืองมีการศึกษาพื้นฐาน 6 ปี ในเมืองใหญ่ ๆ เช่น Ha Noi, Haiphong และ Vinh มีการศึกษาที่สูงกว่า ระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นอีก 4 ปี และมีเฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้นที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา คือ Ha Noi, Hue และ Saigon

ตอนต้นศตวรรษที่ 20 ประเทศฝรั่งเศสมีการพัฒนาการศึกษาวิชาชีพ (Professional Education) โดยมีการก่อตั้งสถาบันการศึกษาที่มีรูปแบบตะวันตก ในปี ค.ศ. 1902 มีวิทยาลัยแพทยศาสตร์และเภสัช ศาสตร์เกิดขึ้นเป็นแห่งแรกที่กรุงฮานอย และมีการก่อตั้งสถาบันการศึกษาหลายแห่งในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ยังมีสถาบันการศึกษาทางด้านเทคนิคและอุตสาหกรรมอีกหลายแห่ง ซึ่งมีระยะเวลาในการศึกษา 2 ปี เน้นการ ฝึกอบรมทักษะในการทำงานกับเครื่องจักรกล สถาบันการศึกษาในระดับนี้เรียกว่า โรงเรียนฝึกวิชาชีพขั้นสอง

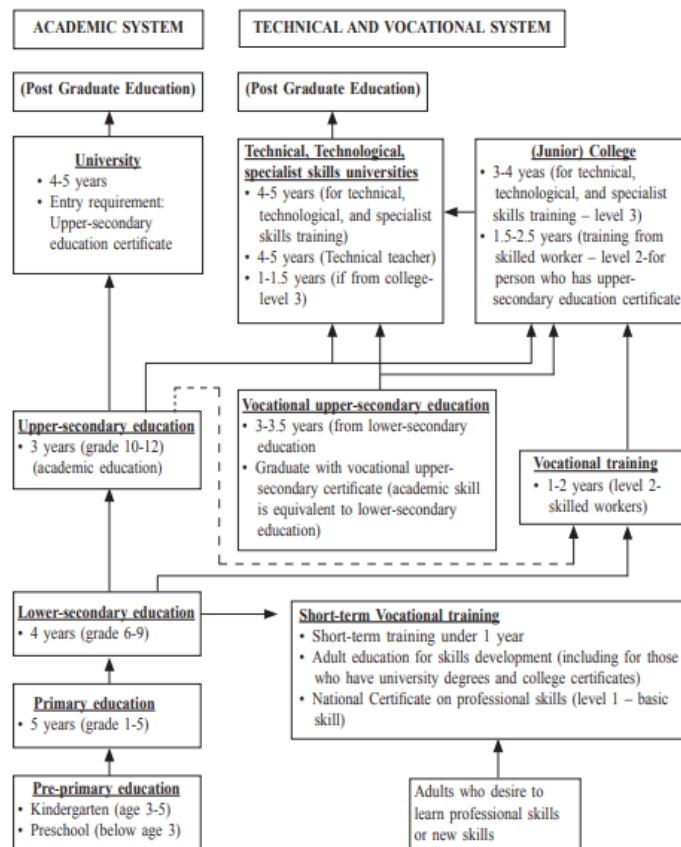
จนกระทั่ง ค.ศ. 1919 จึงมีระบบการศึกษาแบบมหาวิทยาลัยที่มีการศึกษาวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์ ได้แก่ วิชาฟิสิกส์ เคมี จนกระทั่งถึง ค.ศ. 1923 ได้เริ่มมีการจดทะเบียนผู้ที่ศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย

โดยทั่วไปแล้ว ระบบการศึกษาของประเทศเวียดนามภายใต้การปกครองของประเทศฝรั่งเศส ยังมีข้อจำกัดอยู่มากพบว่า มีจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนประมาณร้อยละ 2.6 ของประชากรในวัยเรียนทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่มีประชากรทั้งหมด 17,702,000 คน ในปี ค.ศ. 1931

5.2.3 ระบบการศึกษาของเวียดนามปัจจุบัน

นับตั้งแต่สงครามสิ้นสุด ประชาชนเวียดนามได้ร่วมมือร่วมใจกันสร้างชาติอย่างรวดเร็ว รัฐบาลเวียดนามให้ความสำคัญด้านการศึกษาเป็นพิเศษ เพราะเป็นพื้นฐานขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลเวียดนามเห็นการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญที่จะสร้างชาติ จึงส่งเสริมครูและนักเรียนอย่างเต็มศักยภาพ ระบบเศรษฐกิจและสังคมใหม่ของเวียดนามที่เรียกว่าโดยเหมย (Doi Moi) เป็นเสมือนกฎหมายการปฏิรูปการศึกษาของเวียดนาม ซึ่งได้ทุ่มงบประมาณให้กับภาคการศึกษาสูงถึงร้อยละ 21 ของงบประมาณในการใช้จ่ายของประเทศ และได้ออกกฎหมายการประถมศึกษาที่ครอบคลุมทั่วถึง เพื่อเป็นหลักประกันว่าเด็กเวียดนามอายุ 6-14 ปี ทุกคนจะต้องได้เรียนในโรงเรียน ซึ่งกลไกการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ

ภาพที่ 5.6 โครงสร้างระบบการศึกษาเวียดนาม (Vietnam's Education System Structure)



เวียดนามแบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (Pre-School Education) เป็นการเลี้ยงดูเด็ก สำหรับอายุ 6 เดือน ถึง 3 ปี และอนุบาลสำหรับเด็กอายุ 3-5 ปี
2. การศึกษาสามัญ (5-4-3) การศึกษาสามัญ 12 ปี (General Education) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีอุดมการณ์ในความเป็นสังคมนิยม มีเอกลักษณ์ประจำชาติ และมีความสามารถด้านอาชีพ ประกอบด้วยการศึกษาในระดับดังต่อไปนี้
 - ระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาระดับบังคับ 5 ปี ชั้น 1-5
 - ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น คือ ชั้น 6-9
 - ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย คือ ชั้น 10-12
3. การศึกษาด้านเทคนิคและอาชีพ มีเทียบเคียงทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย
4. การศึกษาระดับอุดมศึกษา แบ่งเป็นระดับอนุปริญญา (Associate Degree) และระดับปริญญา
5. การศึกษาต่อเนื่อง เป็นการศึกษสำหรับประชาชนที่พลาดโอกาสในระบบสายสามัญและสายอาชีพ

ในอดีตการศึกษาสามัญของเวียดนามมีเพียง 10 ปี และไม่มีอนุบาลศึกษาจนถึงปีการศึกษา 1989-1990 จึงมีการศึกษาถึงชั้นปีที่ 9 ทั้งประเทศ ซึ่งได้เรียกรวมการศึกษาสามัญ 9 ปี ดังกล่าวนี้ออกการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) และได้ขยายไปถึงปีที่ 12 จึงได้เรียกรวมการศึกษาสามัญ 3 ปีสุดท้ายว่า มัธยมศึกษาตอนปลาย (Upper Secondary School) ปี ค.ศ. 1992-1993 ระบบการศึกษาสามัญในเวียดนามจึงเป็นระบบ 12 ชั้นเรียนทั้งประเทศ โดยเด็กที่เข้าเรียนในชั้นปีที่ 1 จะมีอายุย่างเข้าปีที่ 6

เมื่อเวียดนามใช้ระบบการศึกษาเป็น 12 ปีแล้ว จำนวนนักเรียนทุกระดับชั้นยังมีน้อย ดังนั้น ปี ค.ศ. 1991 สภาแห่งชาติของเวียดนามจึงได้ออกกฎหมายการกระจายการศึกษาระดับประถมศึกษา (Law of Universal Primary Education) ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการศึกษาของเวียดนาม

5.2.4 นโยบายด้านการศึกษาของประเทศเวียดนาม

นโยบายด้านการศึกษาของประเทศสังคมนิยมส่วนใหญ่ จะให้ความสำคัญกับการบ่มเพาะนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ ในระบบการศึกษาของรัฐบาลเวียดนามมีโรงเรียนมัธยมปลายประเภทนี้อยู่ถึง 67 แห่ง ให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษถึง 70,000 คน ใน 64 จังหวัดทั่วประเทศ คิดเป็นร้อยละ 8 ของนักเรียนมัธยมปลายทั้งหมด ในด้านคุณภาพการศึกษาโดยทั่วไปของเวียดนามเป็นที่ยอมรับว่ามีคุณภาพทัดเทียมเพื่อนบ้านหลายประเทศใน ASEAN เวียดนามตั้งเป้าหมายจะพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 2020 ยุทธศาสตร์ชาติจึงมุ่งสนับสนุนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงที่ต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือ กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม (Ministry of Education and Training: MOET) จะผลิตกำลังแรงงานที่มีฝีมือให้ทันกับความต้องการในการพัฒนาประเทศท่ามกลางกระแสเศรษฐกิจโลก ในขณะที่เวียดนามยังคงมีปัญหาระบบการศึกษาเวียดนามในปัจจุบัน คือ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2558)

1. คุณภาพการศึกษาและการฝึกอบรมในเวียดนามยังต่ำและมีปัญหา เกิดภาวะขาดแคลนในหลายสาขา เช่น เทคโนโลยีอุตสาหกรรม กฎหมายระหว่างประเทศ การจัดการธุรกิจ และการพาณิชย์ เป็นต้น
2. สัดส่วนของแรงงานที่ได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดีต่ำกว่าร้อยละ 30 ของกำลังแรงงานทั้งหมด หมายความว่าแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมากกว่าร้อยละ 70 มีการฝึกฝนมาไม่ตรงกับงานที่ทำ
3. ปัญหาที่ทำนายของการศึกษา คือ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและฝึกอบรมให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล ในขณะที่เดียวกันต้องเร่งเพิ่มจำนวนผู้ฝึกอบรมด้านวิชาชีพให้กับสังคม ขณะที่จำนวนประชากรของเวียดนามมีจำนวนสูงถึง 84 ล้านคน ในจำนวนนี้ 45 ล้านคน หรือร้อยละ 53 อยู่ในวัยทำงาน อายุของกำลังแรงงานโดยเฉลี่ย คือ 26 ปี อัตราการอ่านออกเขียนได้โดยเฉลี่ย ร้อยละ 90 นี่คือนสิ่งที่รัฐบาลถือว่าเป็นข้อได้เปรียบในเชิงแข่งขัน ถ้าหากสามารถพัฒนาให้กำลังแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ ก็จะเป็นพลังช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ก้าวกระโดดได้ ดังนั้นโจทย์ที่สำคัญ คือ จะใช้การศึกษาเป็นยุทธศาสตร์หลักเพื่อพัฒนา กำลังแรงงานให้สามารถสนองตอบต่อทางออกในการแก้ปัญหาที่กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรมได้ เสนอกลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุภารกิจข้างต้นไว้ มีดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานความรู้ใหม่ ความชำนาญ และการปฏิบัติของการศึกษาทั่วไป และอาชีวศึกษา

- จัดทำประกาศด้านมาตรฐานหลักสูตรสำคัญของการศึกษาทั่วไป ให้มีความสำคัญกับเกณฑ์ด้านพฤติกรรม ได้แก่ มีความกระตือรือร้นมีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ นำความรู้ไปประยุกต์ใช้อย่างเป็นประโยชน์ มีความรู้เกี่ยวกับการค้นหาและใช้ประโยชน์จากข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต
- ให้มีความสำคัญกับค่านิยม วัฒนธรรม ดังเดิมที่เป็นรากฐานของการพัฒนาบุคคลและชาติอย่างยั่งยืน ได้แก่ ความรักชาติ ให้มีความสำคัญกับครอบครัว ให้ความเคารพบิดามารดา และให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน ให้มีความสำคัญกับการฝึกอบรมและประยุกต์ใช้ภาษาต่างประเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศในการเรียนและการทำงาน

กลยุทธ์ที่ 2 การเร่งรัดพัฒนาทีมบริหารและทีมสอน โดยอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ใหม่สำหรับช่วงเวลาหลัง ค.ศ. 2010

- ประยุกต์โครงการฝึกอบรมและปรับปรุงวิธีการฝึกอบรมใหม่สำหรับครู 1 ล้านคน ทั่วประเทศในช่วงเวลาระหว่าง ค.ศ. 2007–2010
- สนับสนุนโครงการผลิตนักศึกษาระดับปริญญาเอก จำนวน 20,000 คน ผู้ซึ่งจะต้องมาทำหน้าที่สอนหนังสือในมหาวิทยาลัย และสถาบันชั้นอุดมศึกษาในช่วง ค.ศ. 2007–2020 ในจำนวนนี้ 10,000 คน จะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ
- สร้างเสริมศักยภาพให้แก่ผู้นำของโรงเรียนด้านการศึกษาทั่วไป จำนวน 35,000 โรงเรียนทั่วประเทศ และมหาวิทยาลัย 350 แห่ง โดยใช้หลักสูตรมาตรฐานการจัดการด้านการศึกษาในระหว่าง ค.ศ. 2007–2020

- เพิ่มเงินเดือนและปรับปรุงสภาพการทำงานให้แก่ครู/อาจารย์ทั้งระบบในระหว่าง ค.ศ. 2007–2020

กลยุทธ์ที่ 3 เร่งรัดพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรมให้เกิดผล โดยคำนึงถึงความต้องการของสังคม

- โครงการ 10 ปี (ค.ศ. 2008-2018) เพื่อปรับปรุงคุณภาพความสามารถด้านภาษาอังกฤษของชาวเวียดนาม โดยความร่วมมือกับนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ และแคนาดา
- ตั้งศูนย์พยากรณ์อุปสงค์ต่อทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรมใน ค.ศ. 2007
- จัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรม สร้างความร่วมมือในลักษณะไตรภาคีระหว่างสถาบันการศึกษาภาคอุตสาหกรรมที่มีอุปสงค์ต่อทรัพยากรมนุษย์ และหน่วยงานภาครัฐ
- ในเมืองหรือจังหวัดที่มีเขตอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม กระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการบริหารเขตจะร่วมมือกันจัดตั้งศูนย์จัดหาทรัพยากรมนุษย์ให้กับภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่างประเทศ เพื่อพัฒนาโครงการฝึกอบรมที่เป็นมาตรฐานสากล
- กระตุ้นให้มหาวิทยาลัยเอกชนและสถาบันฝึกวิชาชีพจากต่างประเทศให้ลงทุนด้านการศึกษา โดยการเปิดสาขาในเวียดนาม
- เริ่มทำการรับรองคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยและเผยแพร่ผลการจัดลำดับใน ค.ศ. 2007

กลยุทธ์ที่ 4 ปฏิรูปกลไกด้านการเงินเพื่อการศึกษา

- มหาวิทยาลัยของรัฐบาลควรปรับเพิ่มค่าเล่าเรียน ปัจจุบันต้นทุนด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาของเวียดนามประมาณ 300–500 ดอลลาร์สหรัฐ/ปี
- กำหนดนโยบายที่ให้การสนับสนุนนักเรียน/นักศึกษาที่ยากจน และให้สิ่งจูงใจแก่นักเรียน/นักศึกษาที่มีผลการเรียนยอดเยี่ยม
- กระตุ้นให้มีการจัดตั้งโรงเรียน สถาบันฝึกอบรม ตลอดจนมหาวิทยาลัยของภาคเอกชน
- กระตุ้นให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ ด้านการศึกษาและฝึกอบรม การหาแนวร่วมเชิงกลยุทธ์ สร้างความแตกต่าง และการลงมือปฏิบัติการ

กลยุทธ์ที่กล่าวมาข้างต้นจะสำเร็จได้ การหาแนวร่วมเชิงกลยุทธ์จึงเป็นยุทธวิธีที่สำคัญ และวิธีที่จะเกิดการแข่งขันกันเองระหว่างสถาบันการศึกษาภายในประเทศอย่างมีทิศทาง และโครงการบางโครงการได้มีการลงมือปฏิบัติการแล้ว ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกาปีการศึกษา 2006-2007 มหาวิทยาลัยของเวียดนาม 9 แห่ง ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกา 8 แห่ง จำนวน 10 โครงการ โดยแต่ละโครงการจะเน้นในสาขาต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันทั้งด้านวิทยาศาสตร์ พื้นฐานวิทยาศาสตร์ประยุกต์ วิศวกรรมศาสตร์ ระบบไฟฟ้าและพลังงาน วิทยาการ คอมพิวเตอร์ และการเงิน

โดยผู้สอนในโครงการเหล่านี้จะเป็นอาจารย์ชาวต่างประเทศและชาวเวียดนามที่สอนในสหรัฐอเมริกา (หมายถึงชาวเวียดนามที่ลี้ภัยสงครามอพยพไปอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมาและเป็นอาจารย์อยู่ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วสหรัฐอเมริกา) และเพื่อเป็นการสร้างศักยภาพ อาจารย์ชาวเวียดนามจะถูกส่งไปยังมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการสอนใหม่ ๆ ซึ่งช่วงเวลาของโครงการอาจจะยาวระหว่าง 4.5-5 ปี รวมกับการฝึกฝนภาษาอังกฤษอีกหกเดือน และในอนาคตอันใกล้ก็จะมีโครงการความร่วมมือในลักษณะนี้เพิ่มขึ้นอีก โดยการนำเข้าหลักสูตรที่ทันสมัยจากต่างประเทศในระดับปริญญาโทและเอก เพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีความทัดเทียมมาตรฐานสากล

2. ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเวียดนามและรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งทั้งสองประเทศได้ลงนามความร่วมมือด้านการศึกษาในปี ค.ศ. 2007 เพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา และการฝึกอบรมครูอาจารย์ในทุกๆระดับ ขยายโครงการโรงเรียนคู่แฝด เพื่อให้โอกาสแก่นักเรียนของทั้งสองประเทศได้ทำกิจกรรมร่วมกันมากขึ้นและเกิดการเรียนรู้ด้านภาษา ขณะเดียวกันจะสนับสนุนความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาซึ่งครอบคลุมทั้งการเป็นที่ปรึกษาด้านเทคโนโลยี การเป็นที่ปรึกษาร่วมในการทำวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา รวมถึง การทำวิจัยร่วมกัน รัฐบาลสิงคโปร์จะขยายการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนของเวียดนามเพิ่มขึ้น และให้โอกาสผู้ได้รับทุนที่จะทำงานในสิงคโปร์ ซึ่งกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์

3. ความร่วมมือกับภาคเอกชน เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2007 กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรมของเวียดนามได้ลงนามในสัญญาความร่วมมือกับบริษัท Intel ในการผลิตบัณฑิตตามความต้องการของบริษัท โดยรัฐบาลใช้งบประมาณลงทุนสูงถึง 1-1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อปรับปรุงห้องแล็บให้มีมาตรฐานการเรียนการสอนเช่นเดียวกับต่างประเทศ และความร่วมมือดังกล่าวกับภาคเอกชนจะตามมา เช่น สมาคมซอฟต์แวร์ของเวียดนาม บริษัทเดินเรือ ธนาคารพาณิชย์ ตลอดจน Rcmasa, TMA และบริษัทอื่น ๆ ใน Silicon Valley มลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยบริษัทเหล่านี้จะรับบัณฑิตเข้าทำงานทันทีหลังจบการศึกษา

จากการมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในการพัฒนาการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ การพัฒนาหลักสูตรในระดับต่าง ๆ ให้สามารถสอนให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ เข้าใจ และสามารถนำสิ่งที่ได้จากการเรียนรู้ไปใช้ได้จริง รวมทั้ง การใช้งบประมาณในการพัฒนาครูให้มีคุณภาพ ส่งผลให้ครูมีความทุ่มเทและมุ่งมั่นในการพัฒนาทักษะการสอน การพัฒนาความรู้ของตนเองให้สูงขึ้น เพื่อสอนเด็กให้มีคุณภาพดังกล่าวข้างต้น นักเรียนของเวียดนามได้คะแนน PISA สูงกว่าหลายประเทศและคะแนนยังดีกว่าสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ (Andreas Schleicher, 2015)

5.2.5 องค์การรับผิดชอบบริหารระบบการศึกษา (The Administrative Organization of Education System)

ในอดีตการบริหารจัดการศึกษาของเวียดนามเป็นระบบราชการ กำกับดูแลโดยรัฐบาลกลางมีลักษณะโดดเด่น คือ มีผู้นำที่รับผิดชอบมาต่อเนื่องยาวนาน เช่น Nguyen Van Huyen (ปี ค.ศ. 1946-1975) และมีผู้สืบทอด คือ Nguyen Thi Binh (ปี ค.ศ. 1976-987) จนกระทั่งปี ค.ศ. 1990 ได้แยกหน่วยงานด้านการศึกษาออกเป็นกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา ได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น

กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม (Ministry of Education and Training: MOET) โดย MOET เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการศึกษา ยกเว้นการศึกษาเฉพาะจะอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันการแพทย์ สถาบันการทหาร หรือสถาบันการเดินเรือสมุทร

MOET รับผิดชอบวางแผนกลยุทธ์ด้านการศึกษา การบริหารจัดการงบประมาณ และบุคลากรด้านการศึกษา ตลอดจนร่างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับความเห็นชอบจากสมัชชาแห่งชาติ และสอดคล้องกับทิศทางของพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม (Communist Party Vietnam: CPV) ทั้งนี้ MOET ทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดงบประมาณด้านการศึกษา ตลอดจนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสาระสำคัญในหลักสูตรการเรียนการสอน

สำหรับการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ มีการกำกับดูแลตามโครงสร้างที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อ MOET ขณะเดียวกันก็มีตัวแทนของกรรมาธิการภาคประชาชน (People's Committee) ในแต่ละระดับเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ภารกิจด้านการศึกษาระดับจังหวัดและเมืองใหญ่จะมีส่วนงานด้านการศึกษา (Departments of Education) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายการศึกษาจากส่วนกลางและบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา สำหรับการศึกษาระดับพื้นที่และเขตเมืองจะมีสำนักงานด้านการศึกษา (Offices of Education) รับผิดชอบดำเนินการภายใต้การกำกับของส่วนงานด้านการศึกษาของจังหวัดและกรรมาธิการภาคประชาชน ส่วนงานด้านการศึกษาระดับจังหวัดรับผิดชอบกำกับการจัดการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย (Upper Secondary School) ส่วนสำนักงานการศึกษาระดับพื้นที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า นั่นคือกำกับการจัดการการศึกษาระดับโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ นอกจากนี้ ระดับหมู่บ้านหรือเรียกว่าระดับคอมมูน (Commune Level) จะมีกรรมาธิการภาคประชาชนรับผิดชอบระดมทรัพยากรและจัดการศึกษาระดับปฐมวัย (ระดับอนุบาลและก่อนวัยเรียน) โดยการศึกษาในระดับคอมมูนทั้งหมดจะมีเจ้าหน้าที่ทหารด้านกิจการสังคม (Social Affairs Cadre) เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในพื้นที่

ทุกคอมมูนในเวียดนามจะมีโรงเรียนระดับประถมศึกษาและจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน ส่วนการศึกษาระดับเขตพื้นที่จะประกอบด้วยหลายคอมมูน ซึ่งเป็นระบบการศึกษาในพื้นที่ชนบทและในพื้นที่ประชากรตั้งถิ่นฐานกระจัดกระจายของเวียดนาม โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีนักเรียนมาจากต่างคอมมูนมาเรียนในโรงเรียนเดียวกัน (Jonathan D. London, 2011)

5.2.6 ระบบงบประมาณ

เวียดนามมีการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและยั่งยืน เวียดนามประสบความสำเร็จในด้านการศึกษานับตั้งแต่เริ่มโครงการ "Renovation" ได้รับการยอมรับถึงความสำเร็จของประเทศจากยูเนสโกทางด้านการศึกษาในระดับประถมศึกษาสำหรับทั้งนักเรียนชายและนักเรียนหญิง สถิติที่สำคัญคือประชากรที่มีอายุระหว่าง 25-50 ปี ที่ไม่มีการศึกษาลดลงจากร้อยละ 23 ในปี ค.ศ. 1992 เหลือน้อยกว่าร้อยละ 1 ในปี ค.ศ. 2008 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 สัดส่วนของเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนมีถึงที่ ร้อยละ 100

ในระดับประถมศึกษา และ ร้อยละ 75 ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทที่มีประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่

การศึกษาในประเทศเวียดนามเดิมแยกจัดการศึกษาตามเวียดนามเหนือและใต้ หลังจากที่รวมประเทศปี ค.ศ. 1976 ทำให้สามารถบูรณาและประสานระบบการศึกษาได้ทั้งจากเหนือและใต้ รัฐได้พยายามกระตุ้นที่จะให้เกิดการพัฒนาการศึกษา ขณะเดียวกันได้ทำระบบการเงินเพื่อการศึกษาขึ้นมา แต่ก็ยังยากที่จะช่วยให้แก้ไขปัญหาทางการศึกษาได้ รูปแบบการจัดการศึกษาแบบให้ “ฟรี” ผู้ปกครองนักเรียนยังเห็นว่า คุณภาพการศึกษายังต่ำและได้ช่วยคิดกลยุทธ์เพื่อให้บุตรหลานได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพดีขึ้น

ความสมดุลระหว่างปริมาณและคุณภาพด้านการศึกษา

การที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามเป็นเวลายาวนานระหว่างปี ค.ศ. 1946 และ 1979 การศึกษาถูกละเลยจากนโยบายยุคอาณานิคมที่มุ่งพัฒนาเฉพาะชนชั้นสูง ทำให้รัฐบาลต้องมีความยืดหยุ่นและพยายามที่จะเพิ่มทักษะของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้อย่างรวดเร็วภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด

การศึกษาเริ่มพัฒนาเมื่ออัตราการเข้าเรียนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระดับประถมศึกษา และเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าในระดับมัธยมศึกษา ตั้งแต่การปฏิรูปการศึกษาครั้งแรกในปี ค.ศ. 1951 การปฏิรูปเน้นเรื่องการเข้าถึงการศึกษาและคุณภาพของการศึกษาและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงระยะเวลาการเรียนการสอนจาก 9 ปี ในปี ค.ศ. 1951 เป็น 10 ปี ในปี ค.ศ. 1957 และ 12 ปี ในปี ค.ศ. 1994 จำนวนสัปดาห์ที่ทำงาน จำนวนสัปดาห์ต่อภาคการศึกษา รายวิชาที่สอนมีความหลากหลาย ร้อยละ และระดับของครูที่ได้รับการฝึกอบรมเพิ่มขึ้น การปฏิรูดยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร นอกจากนี้ รัฐยังลงทุนเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์การเรียนการสอนต่าง ๆ จะเห็นว่าไม่มีการลดลงทั้งด้านปริมาณของการเข้าถึงการศึกษาและคุณภาพของการศึกษา รวมทั้ง ระยะเวลาในการศึกษาจะเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะมีทรัพยากรบุคคลและการเงินค่อนข้างจำกัด เวียดนามยังคงมุ่งพัฒนาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของการศึกษาของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ช่องว่างของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษายังเป็นสิ่งท้าทายที่สำคัญในเวียดนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชากรแตกต่างกัน ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองและชนบท และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงการศึกษา งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของเวียดนามเพิ่มขึ้นตลอดเวลา คิดเป็นร้อยละ 5 ของจีดีพี ในปี ค.ศ. 2015 หรือประมาณ 224.86 ล้านล้านเวียดนามดอง ถือว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก อย่างไรก็ตาม ความพยายามไม่ได้ส่งผลตามที่คาดหวังไว้ แม้ว่ารัฐจะเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษาแต่ผู้ปกครองยังคงต้องมีส่วนร่วมรับภาระในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสูงกว่าผู้ปกครองในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก และเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สำคัญสำหรับครอบครัวที่ยากจน

หลักการจัดหาเงินลงทุนเพื่อการศึกษา

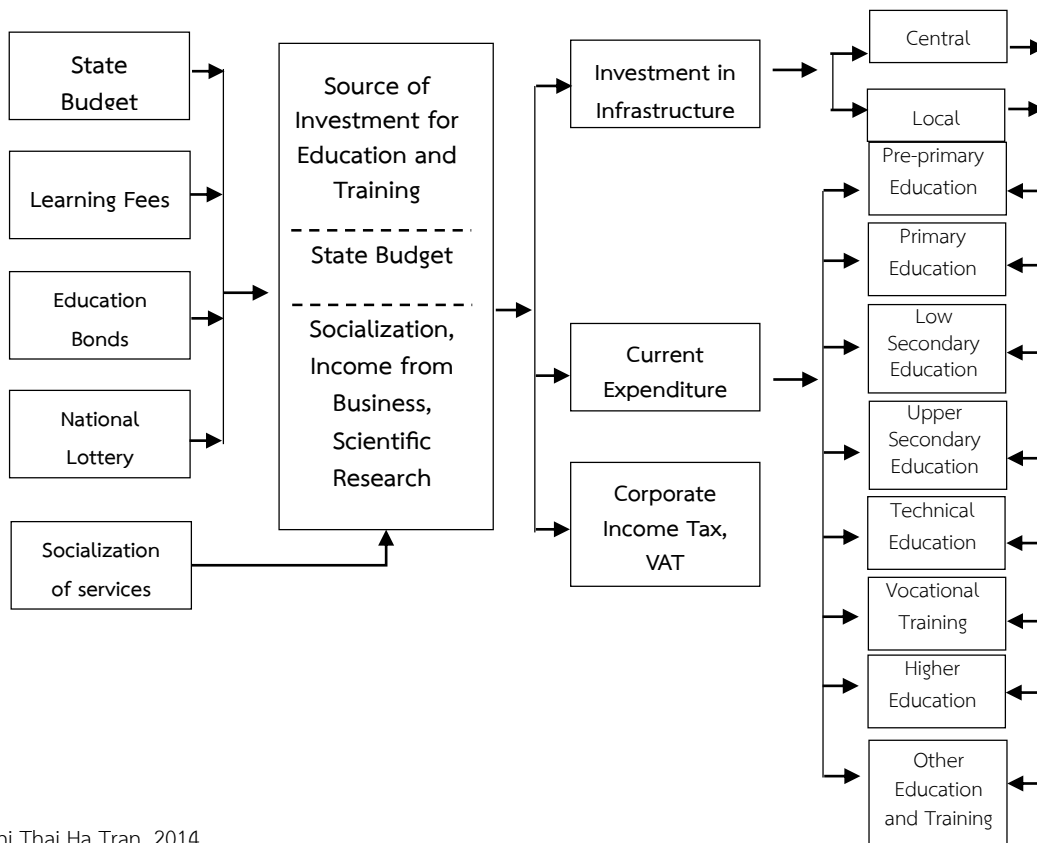
รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1980 มาตรา 60 ระบุรัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับและเป็นการจัดการศึกษาฟรี อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทั้งในเวียดนามและกัมพูชาที่เวียดนามบุกเข้าไปยึดสูง

จึงส่งผลให้ประเทศถูกโดดเดี่ยวและเข้าสู่วิกฤติ ขณะนั้นสถาบัน Bretton Woods กำหนดสิทธิรวมถึงการเข้าถึงการศึกษา เพื่อรวบรวมงบประมาณและปรับปรุงประสิทธิภาพ ทำให้เวียดนามเข้าสู่วิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ดังนั้นในปี ค.ศ. 1989 เวียดนามได้เสนอค่าธรรมเนียม โดยใช้หลักงบประมาณประจำปี รัฐประกันความยั่งยืนในการเพิ่มงบประมาณทางการศึกษาและฝึกอบรมในแต่ละปีขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเงิน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุดมศึกษา การอาชีวศึกษา และการฝึกอบรมทางเทคนิคมีหน้าที่วางแผนให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับเงื่อนไขภาวะการเงินของประเทศ

หลักการนี้ยังคงใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนเพื่อการศึกษาในเวียดนาม อนุญาตให้โรงเรียนเอกชน (Non-state Schools) ได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้จะรับนักเรียนที่ไม่สามารถเรียนต่อในโรงเรียนของรัฐได้ เนื่องจากไม่มีโรงเรียนรัฐในพื้นที่หรือผลการเรียนของนักเรียนไม่ดีไม่สามารถเรียนต่อในโรงเรียนของรัฐในท้องถิ่น การเข้าถึงหรือเรียนในระบบอย่างเป็นทางการเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพสูงนั้นหมายถึงผู้ปกครองต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามไปด้วย แหล่งการเงินเพื่อการศึกษาที่นอกจากเงินงบประมาณจากรัฐแล้ว และเป็นแหล่งเงินภายนอก ประกอบด้วย ค่าเล่าเรียน รายได้จากการให้บริการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสนับสนุนจากบุคคลและองค์กรต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม งบประมาณจากรัฐยังคงเป็นแหล่งทุนหลักที่สนับสนุน

งบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งรัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางการศึกษา (Thi Thai Ha Tran, 2014) รายละเอียดตามภาพที่ 5.9

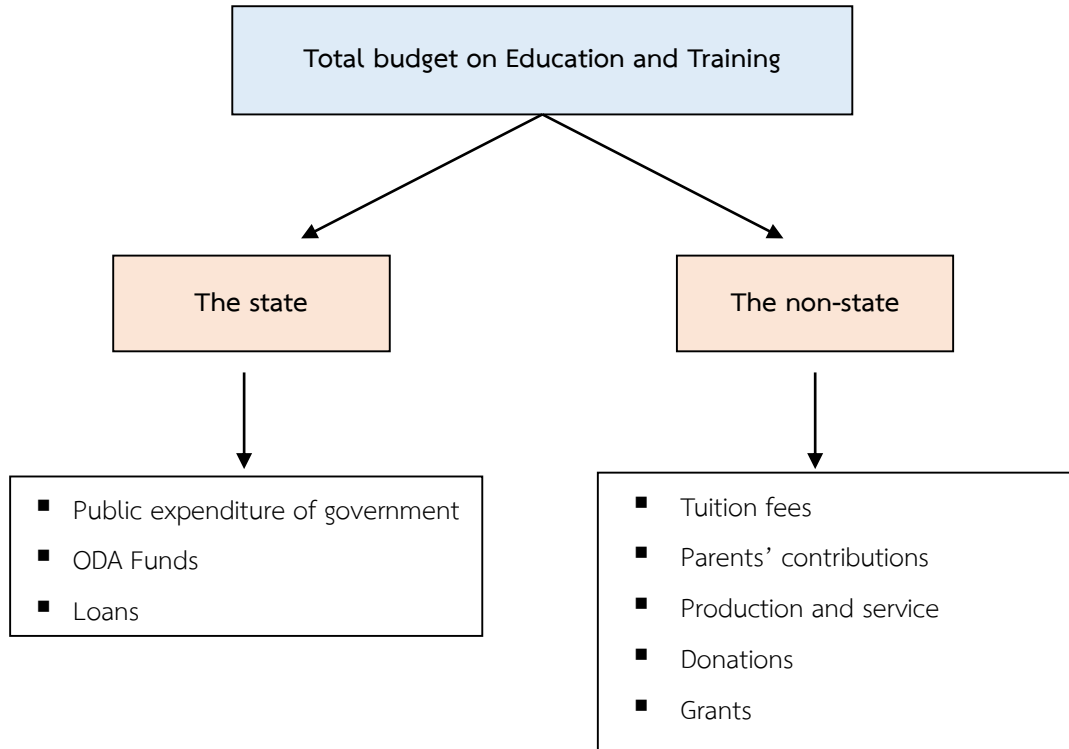
ภาพที่ 5.7 การลงทุนเพื่อการศึกษาของรัฐและประชาชน



ที่มา: Thi Thai Ha Tran, 2014.

หากพิจารณางบประมาณเพื่อการศึกษาและฝึกอบรมแล้วพบว่า งบประมาณส่วนใหญ่จะมาจากการจัดสรรของรัฐบาลแล้ว งบประมาณอีกส่วนหนึ่งจะมาจกเอกชน (Non-state) หรืองบประมาณที่ได้รับมาจากภาคอุตสาหกรรมและชุมชน รายละเอียดตามภาพที่ 5.10

ภาพที่ 5.8 งบประมาณเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลและเอกชน



ที่มา: Educational Financing and Budgeting in Vietnam, 2001: 18

กล่าวโดยสรุป คือ งบประมาณสำหรับการศึกษาและฝึกอบรมในเบื้องต้นมาจาก 4 แหล่งใหญ่ คือ

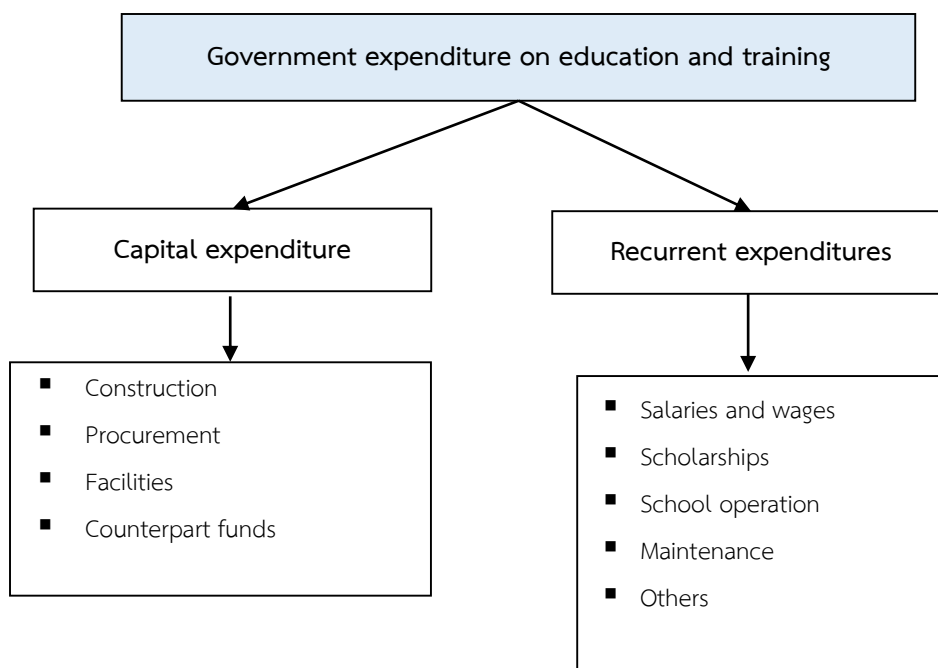
1. ค่าใช้จ่ายของรัฐ
2. ภาคเอกชน
3. รายได้จากการให้บริการ
4. การได้รับการสนับสนุนจากกองทุน เงินกู้ เงินบริจาค และรัฐบาลประเทศอื่น ๆ

โครงสร้างการบริหารของประเทศเวียดนาม จะคล้ายคลึงกับหลายประเทศในภูมิภาคที่หน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาและการจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย รัฐบาลกลางและหน่วยงานในท้องถิ่น หน่วยงานในท้องถิ่น ประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ และหมู่บ้าน (Communes หรือ Townships) งบประมาณท้องถิ่นจะใช้สนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน งบประมาณของรัฐบาลกลางจะถูกบริหารจัดการโดยรัฐบาล และถูกจัดสรรไปให้องค์กรต่าง ๆ และจังหวัด โดยกระทรวงการศึกษาธิการและการฝึกอบรมผ่านคลัง งบประมาณกลางจะใช้สำหรับการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ของอุดมศึกษาและการศึกษาที่เน้นอาชีพ (การฝึกอบรมทางด้านเทคนิคและอาชีพ) และโครงการพิเศษระดับชาติ เช่น โครงการการศึกษาสำหรับชนกลุ่ม

น้อย โครงการการศึกษาสำหรับพื้นที่ภูเขาและพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น งบประมาณท้องถิ่นในแต่ละระดับจะถูกกำกับดูแลโดยสภาประชาชนและคณะกรรมการประชาชน (The People's Council and the People's Committee)

งบประมาณของรัฐบาลที่ใช้สนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรม จะเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนและค่าใช้จ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายในการลงทุนจะจัดสรรให้กับการก่อสร้าง การจัดซื้อสิ่งอำนวยความสะดวก และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ค่าใช้จ่ายประจำ ประกอบด้วย เงินเดือนและค่าจ้าง ทุนการศึกษา การบริหารจัดการโรงเรียน การบำรุงรักษา และอื่น ๆ รายละเอียดตามภาพที่ 5.11

ภาพที่ 5.9 ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลสำหรับการศึกษาและฝึกอบรม



ที่มา: Educational Financing and Budgeting in Vietnam, 2001: 20

รัฐบาลจะรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบุคคล เช่น เงินเดือนและค่าจ้าง การคำนวณเงินเดือนและค่าจ้างขึ้นอยู่กับฐานของเงินเดือนและบัญชีค่าจ้าง ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับสัดส่วนครูต่อนักเรียนต่อชั้นเรียน

งบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ เช่น จากเอกชนจะมีกลไกในการบริหารจัดการที่แตกต่างออกไป ซึ่งอาจจะมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยเฉพาะในกลุ่มโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการแบบกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้จะมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณที่มากกว่า และรัฐบาลไม่จ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้กับครูโรงเรียนเอกชน

กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม จะเป็นหน่วยงานที่ต่อรองงบประมาณในหมวดงบประมาณและหมวดค่าใช้จ่ายประจำกับกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และกระทรวงการวางแผนและลงทุน (Ministry of Planning and Investment)

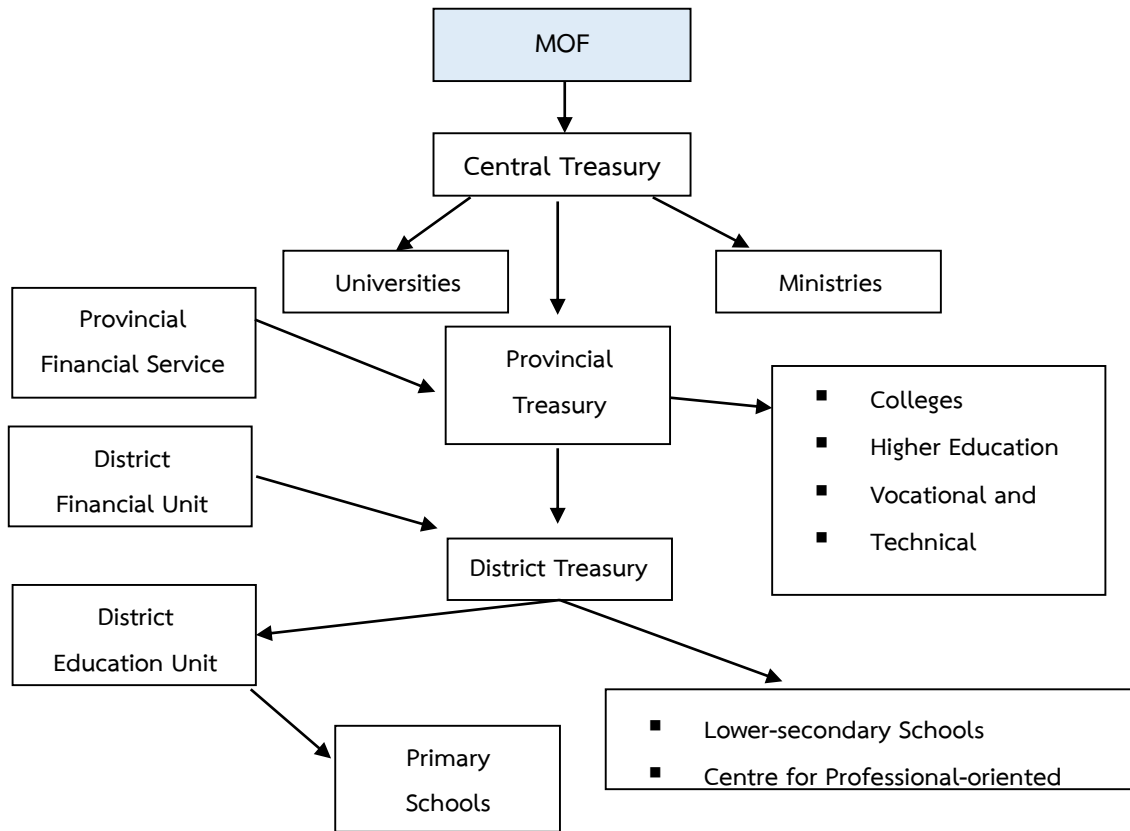
เงินจากการบริจาคและการช่วยเหลือด้านการเงินจากหน่วยงานต่างประเทศ เช่น UNESCO UNDP UNICEP ILO WB และ ADB เป็นต้น จะต้องดำเนินการผ่านรัฐบาลกลางเท่านั้น โดยดำเนินการผ่านกระทรวงการคลังและกระทรวงการวางแผนและลงทุน รัฐบาลจะมีกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติเพื่อช่วยให้ผู้ที่จะบริจาคเงินเพื่อการศึกษาสามารถดำเนินการได้ถูกต้อง และกระทรวงการศึกษาและฝึกอบรมจะดำเนินการตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้

กระบวนการจัดหางบประมาณจะสัมพันธ์กับปีงบประมาณ ปีงบประมาณของเวียดนามเริ่มวันที่ 1 มกราคม ถึง วันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี อย่างไรก็ตาม งบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้โรงเรียนจะครอบคลุมรายการดังต่อไปนี้

- | | |
|---|---|
| - เงินเดือน | - การประชุมและสัมมนา |
| - ค่าจ้าง | - เบี้ยเลี้ยงของบุคลากรที่ค่าตอบแทนบุคลากรสัญญาจ้าง |
| - เบี้ยเลี้ยง | - การเข้าร่วมเป็นตัวแทนของหน่วยงาน |
| - ทุนการศึกษาสำหรับนักเรียน | - ตัวแทนโรงเรียนไปเยือนหน่วยงานอื่น |
| - โบนัส | - การซ่อมแซมสินทรัพย์ |
| - สวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล | - การบำรุงรักษาบริการสาธารณะ |
| - เงินสนับสนุน | - วัสดุและบริการอื่น ๆ |
| - เครื่องมืออุปกรณ์การศึกษาทางวิทยาศาสตร์ | - การปรับปรุงและวัสดุสิ้นเปลืองของสินทรัพย์ถาวร |
| - บริการสาธารณะ | - การจัดหาสินทรัพย์ไม่ถาวร (Intangible Assets) |
| - เครื่องใช้สำนักงาน | - การจัดหาสินทรัพย์ถาวร (Fixed Assets) |
| - การสื่อสาร | - ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ |

เส้นทางการจัดสรรงบประมาณจากรัฐไปยังโรงเรียน จะเริ่มจากกระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณให้กับคลังกลาง (Central Treasury) คลังจังหวัด คลังอำเภอ ซึ่งที่คลังจังหวัดหน่วยการเงินของจังหวัดจะจัดสรรงบประมาณไปยังคลังอำเภอ หลังจากนั้นงบประมาณจะถูกจัดสรรไปยังหน่วยการศึกษาของอำเภอ และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น และศูนย์ Professional-oriented Education ในส่วนของหน่วยการศึกษาของอำเภอจะจัดสรรงบประมาณไปยังโรงเรียนประถมศึกษา รายละเอียดตามภาพที่ 5.12

ภาพที่ 5.10 เส้นทางการจัดสรรงบประมาณรัฐสู่โรงเรียน



ที่มา: Educational Financing and Budgeting in Vietnam, 2001: 43

การใช้จ่ายงบประมาณ

การใช้จ่ายงบประมาณควรอยู่บนพื้นฐานการได้รับอนุมัติให้ใช้งบประมาณ และงบประมาณควรถูกจัดสรรเป็นรายไตรมาสและรายเดือน การใช้จ่ายงบประมาณในส่วนที่สำคัญ คือ จ่ายค่าเงินเดือนและค่าใช้จ่ายบุคลากร ซึ่งงบประมาณส่วนนี้ควรจะเป็นงบที่ต้องใช้ประจำ โรงเรียนจะต้องลงทะเบียนเกี่ยวกับจำนวนของบุคลากรและจำนวนของนักเรียนที่คลังของรัฐ เพื่อที่จะสามารถเบิกงบประมาณได้ตอนเริ่มต้นเดือน โรงเรียนจะต้องส่งแบบฟอร์มการเบิกเงินให้กับคลังจังหวัด 10 วัน ก่อนการเบิกถอน ซึ่งในแบบฟอร์มจะต้องกรอกรายละเอียดต่าง ๆ เช่น เงินเดือนของเดือนก่อน จำนวนบุคลากรและนักเรียนที่เปลี่ยนแปลง การปรับรายชื่อบุคลากร สถิติและบัญชีเงินเดือนของบุคลากร เป็นต้น

หน่วยการศึกษาของอำเภอมีหน้าที่เบิกถอนเงินสดจากคลัง เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนให้กับบุคลากรของศูนย์เด็กเล็ก อนุบาล โรงเรียนประถม อย่างไรก็ตาม ครูใหญ่จะมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการรายงานผลการดำเนินงานของบุคลากรครูต่อรัฐ

สำหรับการประมาณการค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดสรรให้กับโรงเรียนในระดับต่าง ๆ จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ และจะแตกต่างจากปีที่ผ่านมาเสมอ เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนในปี ค.ศ. 2001 มีดังนี้

ตารางที่ 5.3 ประมาณการค่าใช้จ่ายการศึกษาตามระดับและภูมิภาค (หน่วย ดงต่อนักเรียน)

By Level of Education	Average Norms of Whole Country	Urban	Adjusted Norms to Areas			High Mountain
			Flat Country	Middle-land and Coastal Areas	Low Mountain and Remote	
1. Pre-school						
- Creches	490,000	390,000	429,000	507,000	585,000	780,000
- Kindergarten	411,000	290,000	319,000	377,000	435,000	580,000
2 .Primary	290,000	220,000	242,000	286,000	330,000	440,000
3. Lower Education	390,000	320,000	352,000	416,000	480,000	640,000
4 .Upper Education	450,000	380,000	418,000	494,000	570,000	760,000
5 .Education of Talented	800,000	710,000	781,000	923,000	1,065,000	1,420,000
6 .Centres for Comprehensive Technical Education	80,000	120,000	132,000	156,000	180,000	240,000
7 .Centre for Education for All	85,000	180,000	198,000	234,000	270,000	360,000
8 .Education of Disadvantage Children	800,000	800,000	800,000	800,000	800,000	800,000
9 .Boarding Schools for Ethnic Minorities						
- District	2,200,000	2,200,000	2,200,000	2,200,000	2,200,000	2,200,000
- Province	2,700,00	2,700,00	2,700,00	2,700,00	2,700,00	2,700,00
- Central	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000
10 .Eradication of Illiteracy	70,000	60,000	66,000	78,000	90,000	120,000

ที่มา: Educational Financing and Budgeting in Vietnam, 2001: 26

การจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาจากงบประมาณของเวียดนาม จะไม่แตกต่างกันในระดับการศึกษา แต่จะแตกต่างจากการจัดสรรของไทยในเรื่องของพื้นที่ พื้นที่แต่ละพื้นที่ที่โรงเรียนตั้งอยู่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวนักเรียนไม่เท่ากัน

อย่างไรก็ตาม การศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศเวียดนามมีค่าใช้จ่ายสูง สำหรับผู้ปกครองของนักเรียน นอกจากมีค่าเล่าเรียนแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายและเงินช่วยเหลือมากมายหลายประเภท ที่มีชื่อและที่แตกต่างกันไป ในแต่ละท้องถิ่น ผลการสำรวจของ HIDE Survey (IRC, 2013 อ้างใน Thi Thai Ha Tran, 2014) ระบุว่า มีกลุ่มค่าเล่าเรียนประมาณ 15 กลุ่ม เช่น ค่าเล่าเรียนและค่าลงทะเบียน ค่าก่อสร้าง ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์ จัดซื้อหนังสือเรียนและเครื่องเขียน ค่าจอดรถ ชั้นเรียนเสริมที่โรงเรียน ชั้นเรียนพิเศษนอกโรงเรียน ประกัน กองทุนสมาคมผู้ปกครอง ของขวัญ และซองจดหมายสำหรับครู เป็นต้น

5.3 ประเทศไต้หวัน

5.3.1 บทนำ

ประเทศไต้หวันตั้งอยู่ระหว่างทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ ห่างจากจีนแผ่นดินใหญ่ประมาณ 160 กิโลเมตร (ตรงข้ามมณฑลฝูเจี้ยนของจีน) ประกอบด้วย เกาะหลักๆ ได้แก่ เกาะไต้หวัน หมู่เกาะเผิงหู (Penghu) จินเหมิน (Kinmen) และหม่าจู่ (Matsu) และเกาะเล็ก ๆ อีกจำนวนหนึ่ง มีพื้นที่ประมาณ 36,000 ตารางกิโลเมตร เป็นเกาะทอดยาวจากเหนือสู่ใต้ มีเมืองหลวงคือ ไทเป

ปี ค.ศ. 2015 ไต้หวันมีประชากรทั้งหมด 23.5 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 23.6 ล้านคนในปี ค.ศ. 2020 เนื่องจากอัตราการเกิดของประชากรไต้หวันอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีอัตราการเกิดต่ำที่สุด ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวจีนฮั่น และมีชนเผ่าพื้นเมืองอีกประมาณ 14 เผ่า รายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per Capita) เท่ากับ 22,470 ดอลลาร์สหรัฐ อยู่ในกลุ่มประเทศที่รายได้ต่อหัวของประชากรสูงที่สุดในโลก ตัวเลขรายจ่ายเพื่อการศึกษาของภาครัฐในปี ค.ศ. 2014 ประมาณ 27.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 5.2 ของ GDP จำแนกเป็นรายจ่ายที่จัดสรรให้สถาบันเอกชนร้อยละ 25.3 และให้สถาบันของรัฐร้อยละ 74.7 รายจ่ายของผู้บริโภคเพื่อการศึกษาในปี ค.ศ. 2015 ประมาณ 11.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อการศึกษา รายจ่ายด้านการศึกษาเฉลี่ยต่อหัวในปี ค.ศ. 2016 ประมาณ 194,644 ดอลลาร์ไต้หวัน

หากพิจารณาจากภาครัฐแล้วพบว่า รายจ่ายเพื่อการศึกษาเฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 985 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี คิดเป็นร้อยละ 3.4 ของรายได้สุทธิส่วนบุคคล กรณีที่หัวหน้าครอบครัวมีการศึกษาระดับวิทยาลัยหรือสูงกว่ารายจ่ายเพื่อการศึกษาเฉลี่ยต่อครัวเรือนจะสูงกว่าค่าเฉลี่ย หรือประมาณ 1,292 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี พ่อแม่ชาวไต้หวันใช้จ่ายเพื่อการศึกษาลูกตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมหาวิทยาลัยเฉลี่ยครอบครัวละ 56,424 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน (เป็นลำดับที่ 5 ของโลก) ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลกที่ประมาณ 44,000 ดอลลาร์สหรัฐ (ค่าใช้จ่ายดังกล่าวประกอบด้วย ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ ค่าใช้จ่ายเดินทาง และค่าที่พัก) อัตราการรู้หนังสือ (Levels of Literacy) ของประชากรไต้หวันคิดเป็นร้อยละ 98.2 ของประชากรที่อายุตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไป ระบบการศึกษาไต้หวันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการศึกษาไต้หวัน (Taiwan's Ministry of Education)

ภาพที่ 5.11 แผนที่ประเทศไต้หวัน



ที่มา: Ustatamir, 2018

5.3.2 ข้อมูลสำคัญด้านการศึกษาได้หวั่น ปี ค.ศ. 2017-2018

1. จำนวนสถานศึกษาได้หวั่น ปี ค.ศ. 2017-2018

ปี ค.ศ. 2017-2018 จำนวนสถานศึกษาของไต้หวันในทุกะดับมีจำนวนทั้งหมด 10,884 แห่ง (จากตารางที่ 5.4) จำแนกตามระดับได้ดังนี้ คือ ระดับก่อนวัยเรียน 6,323 แห่ง ระดับประถมศึกษา 2,630 แห่ง ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 732 แห่ง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 511 แห่ง ระดับอุดมศึกษา 164 แห่ง การศึกษาแบบพิเศษ 28 แห่ง และการศึกษาต่อเนื่อง 496 แห่ง

จำนวนครูอาจารย์ทุกระดับการศึกษามีทั้งหมด 293,538 คน ส่วนใหญ่อยู่ในการศึกษาระดับประถมศึกษาจำนวน 94,407 คน ลำดับถัดมา คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 53,943 คน ระดับก่อนวัยเรียน 49,089 คน ระดับอุดมศึกษา 47,529 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 46,772 คน ส่วนที่เหลืออยู่ในการศึกษาพิเศษและการศึกษาต่อเนื่อง

จำนวนนักเรียนทุกระดับการศึกษามีทั้งหมด 4,403,701 คน ส่วนใหญ่อยู่ในการศึกษาระดับอุดมศึกษาจำนวน 1,285,833 คน ระดับประถมศึกษาจำนวน 1,146,679 คน ลำดับถัดมา คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 745,460 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 653,273 คน ระดับก่อนวัยเรียน 521,904 คน การศึกษาต่อเนื่อง 44,599 คนและการศึกษาพิเศษ 5,953 คน

ตารางที่ 5.4 จำนวนโรงเรียน ครู นักเรียน ในแต่ละระดับการศึกษา ปี ค.ศ. 2017-2018

Summary of Education at All Levels SY 2017 – 2018						
						Unit : Person
	No. of Schools (school)	No. of Teachers	No. of Classes (class)	No. of students	No. of Graduates in 2016	No. of Students Per 1,000 Population
Total	10,884	293,538	96,523	4,403,701	1,001,893	186.83
Preschool	6,323	49,089	-	521,904	-	22.14
Primary School	2,630	94,407	50,311	1,146,679	208,832	48.65
Jr. High School	732	46,772	23,761	653,273	236,042	27.71
Senior Secondary School	511	53,943	20,831	745,460	233,642	31.63
Uni., College & Jr. College	164	47,529	-	1,285,833	306,625	24.55
Special Edu. School	28	1,776	597	5,953	1,846	0.25
Supp. & Cont. Sch.	496	22	1,023	44,599	14,906	1.89

ที่มา: Statistics Department, Ministry of Education Taiwan, 2018

2. สัดส่วนนักเรียนต่อครูในการศึกษาแต่ละระดับ

สัดส่วนนักเรียนต่อครูในแต่ละระดับการศึกษามีดังนี้ ระดับก่อนวัยเรียนมีสัดส่วนนักเรียนต่อครู 10.63 : 1 ระดับประถมศึกษา 12.15 : 1 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 10.67 : 1 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และอาชีวศึกษา 15.93 : 1 ระดับวิทยาลัยการอาชีพขั้นต้น (Junior College) 28.54 : 1 ระดับวิทยาลัย 22.44 : 1 และระดับมหาวิทยาลัย 22.44 : 1

ตารางที่ 5.5 สัดส่วนนักเรียนต่อครูในแต่ละระดับการศึกษา

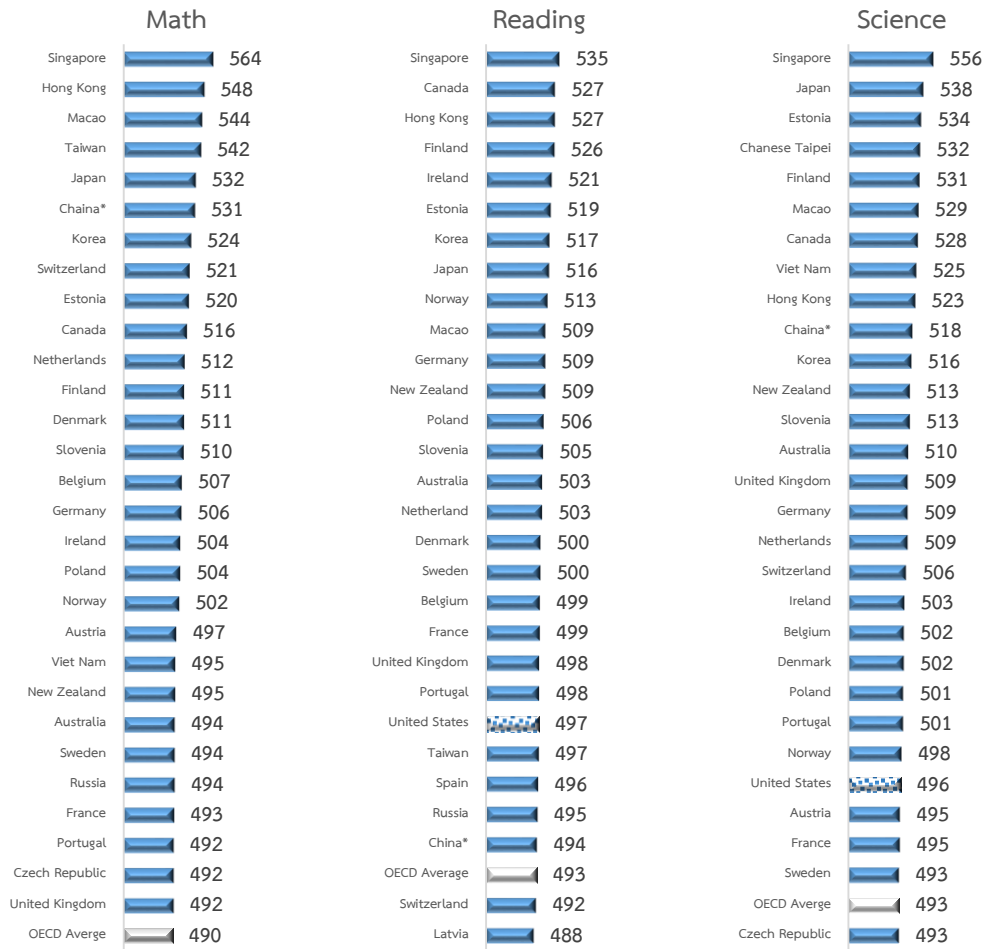
Number of Students Per Teacher at All Levels										
Unit : Person										
School Year	TOTAL	Pre-school	Primary School	Jr. High School	Sr. Secondary Sch.		Junior College	College	University	Special Edu. School
					Sr. High School	Sr. Voca. School				
1976-77	29.90	32.66	36.04	25.94	23.16	22.70	20.00	16.22	11.42	6.65
1981-82	27.25	26.10	31.79	22.97	22.99	22.50	20.79	11.92	13.53	5.24
1991-92	24.22	15.83	27.20	21.23	22.29	21.28	19.35	11.38	14.82	3.72
2001-02	19.71	12.44	18.60	15.67	19.41	19.18	20.56	20.17	19.60	3.58
2006-07	19.30	10.60	17.86	15.70	19.29	18.41	21.01	18.63	19.93	3.95
2011-12	17.90	12.72	14.78	13.74	18.53	18.29	27.69	21.10	21.52	4.08
2013-14	16.03	9.89	13.31	12.50	17.83	17.29	29.70	22.15	21.92	3.98
2014-15	15.60	9.80	12.71	12.06	17.05		29.65	23.41	22.24	3.80
2015-16	15.39	10.01	12.47	11.51	16.60		30.75	22.56	22.58	3.71
2016-17	15.27	10.44	12.34	11.01	16.42		31.66	22.64	23.00	3.74
2017-18	15.00	10.63	12.15	10.67	15.93		28.54	18.33	22.44	3.60

ที่มา: Statistics Department, Ministry of Education Taiwan, 2018

3. คะแนนผลสัมฤทธิ์ด้านการเรียนของนักเรียนไต้หวัน

คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไต้หวันจากผลทดสอบ PISA ปี ค.ศ. 2015 (แสดงในภาพที่ 5.14) พบว่า นักเรียนจากไต้หวันที่เข้าทดสอบทักษะทางคณิตศาสตร์ (Mathematic) ทางวิทยาศาสตร์ (Science) และทางการอ่าน (Reading) สามารถทำคะแนนทดสอบได้ในลำดับต้น ๆ โดยได้ผลคะแนนลำดับ 4 ทางด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และได้คะแนนลำดับ 23 ทางด้านการอ่าน ซึ่งถือว่าสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของประเทศในกลุ่ม OECD

ภาพที่ 5.12 คะแนนผลสัมฤทธิ์ด้านการเรียนของนักเรียนไต้หวัน



ที่มา: SchoolAdvisor, 2016

5.3.3 ระบบการศึกษาของไต้หวัน

ระบบการศึกษาไต้หวันเป็นการเรียนฟรี โดยเริ่มจากการศึกษาระดับอนุบาลสำหรับวัยเด็กอายุ 2-5 ขวบ ซึ่งจัดการศึกษาทั้งโดยภาครัฐและเอกชนโดยการอุดหนุนจากรัฐบาลพบว่า จำนวนเด็กที่เข้าสู่การศึกษาระดับอนุบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายนี้ในปี ค.ศ. 2011 ปัจจุบันมีเด็กมากกว่า ร้อยละ 90 เข้าสู่การศึกษาระดับอนุบาล โดยเด็กที่อยู่ในกลุ่มความช่วยเหลือพิเศษและพ่อแม่ยากจนประมาณ ร้อยละ 30 จะเข้าสู่สถานศึกษาที่จัดโดยภาครัฐ

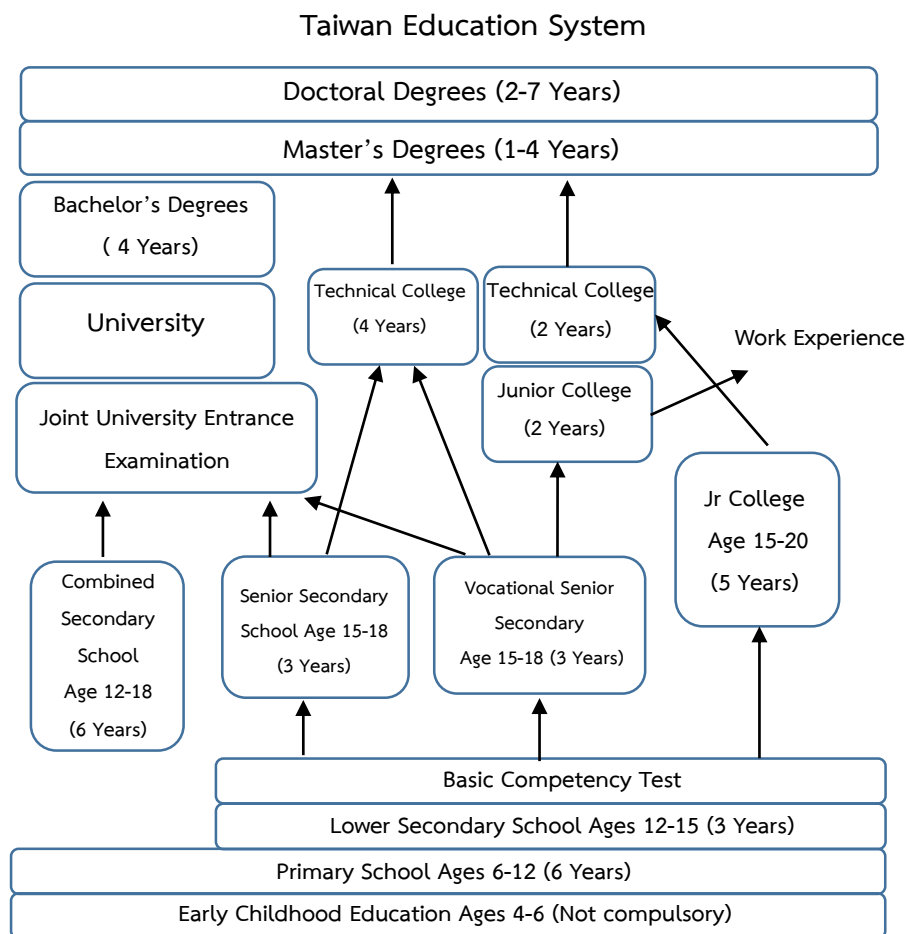
การศึกษาภาคบังคับของไต้หวันเริ่มเมื่อเด็กอายุ 6 ขวบ โดยครอบคลุมการศึกษาขั้นปฐมวัย 6 ปี และ 3 ปี ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับมัธยมศึกษาตอนปลายอีก 3 ปี ไม่อยู่ในการศึกษาภาคบังคับโดยผู้เรียนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเรียน แม้ว่าจะมีนักเรียนกว่าร้อยละ 90 เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งนี้ ระบบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นอกจากสายสามัญแล้วยังแยกออกเป็นระดับอาชีวศึกษา ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เรียนที่สนใจจะเข้าศึกษาต้องเข้าสอบแข่งขัน ทั้งนี้ สถานศึกษาแต่ละแห่งกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้นในการศึกษาต่อ รัฐบาลไต้หวันยังได้จัดสรรทุนการศึกษาระดับนี้สำหรับผู้เรียนที่มา

จากครอบครัวที่มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ยังมีการศึกษา 5 ปี แบบ Junior College ซึ่งเป็นการศึกษาแบบเฉพาะเน้นด้านเทคนิคโดยรับผู้เรียนผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าศึกษาต่อ

หลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นักเรียนทั้งจากสายสามัญและสายอาชีวะสามารถเลือกศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัย หรือจะศึกษาต่อสายอาชีพในวิทยาลัยเทคนิคหรือวิทยาลัยอาชีวะที่เป็น Junior Colleges หรือมหาวิทยาลัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในปี ค.ศ. 2017 ได้หวั่นมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถึงร้อยละ 96 และผู้สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ร้อยละ 79 เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้ พบว่าร้อยละ 75 ของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปวช. ไปศึกษาต่อใน Junior Colleges หรือ Technical Colleges หรือมหาวิทยาลัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสาขาวิชาชีพที่เรียนมา ร้อยละ 5 ไปศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย และอีกร้อยละ 15 เข้าสู่ตลาดแรงงาน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 เป็นต้นไป การศึกษาภาคบังคับของไต้หวันขยายเป็น 12 ปี โดยครอบคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เริ่มตั้งแต่การศึกษาขั้นประถมศึกษา (6 ปี) จนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น (3 ปี) มัธยมศึกษาตอนปลาย (3 ปี) จากนั้นเป็นการศึกษาระดับวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัย (4-7 ปี) ระดับบัณฑิตศึกษา (1-4 ปี) และ ระดับปริญญาเอก (2-7 ปี) ดังแสดงในภาพที่ 5.15

ภาพที่ 5.13 โครงสร้างระบบการศึกษาของไต้หวัน



ที่มา: National Center on Education and the Economy, 2018

ระบบการศึกษาในโรงเรียนของไต้หวันเป็นแบบทวิภาค Fall Semester เริ่มต้นเดือนกันยายน สิ้นสุดปลายเดือนมกราคมหรือต้นเดือนกุมภาพันธ์ Spring Semester เริ่มหลังจากเทศกาลตรุษจีน และสิ้นสุดกลางเดือนมิถุนายน ภาคฤดูร้อนจะอยู่ระหว่างเดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม

1. มาตรฐานและหลักสูตร (Standards and Curriculum)

การศึกษาภาคบังคับของไต้หวันเริ่มในปี ค.ศ. 1968 เดิมระบบการศึกษาถูกกำกับโดยส่วนกลางและมุ่งเน้นด้านการเรียนการสอน ต่อมาเมื่อระบอบการเมืองของไต้หวันมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 รัฐบาลกลางให้อิสระโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2000 รัฐบาลกระจายอำนาจให้โรงเรียนทั้งในด้านการกำหนดหลักสูตรและหนังสือเรียน ตั้งแต่นั้นมากระทรวงศึกษาธิการไต้หวันได้กำหนดกรอบมาตรฐานหลักสูตรแห่งชาติโดยกำหนดสาระความรู้หลัก (Learning Areas) ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นใน 7 กลุ่มสาระหลักดังนี้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology) คณิตศาสตร์ (Mathematics) ศิลป์-ภาษา (Language Arts) สังคมศึกษา (Social Studies) ศิลปะและมนุษยศาสตร์ (Arts and Humanities) สุขศึกษาและพลศึกษา (Health and Physical Education) และกิจกรรมการเรียนรู้แบบบูรณาการ (Integrative Activities) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่กระตุ้นให้ผู้เรียนนำสิ่งที่เรียนรู้ไปประยุกต์ใช้กับโลกภายนอก

กลุ่มสาระการเรียนรู้แต่ละกลุ่มจะกำหนดรายวิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษาระดับประถมศึกษามีรายวิชาที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย วิทยาศาสตร์ ภาษาจีนกลาง (Mandarin) ภาษาอังกฤษและภาษาถิ่น (Language and Local Dialects) สังคมศึกษา (Social Studies) พลศึกษา (Physical Education) ดนตรีและศิลปะการแสดง (Music and Visual/Performing Arts) และกิจกรรมบูรณาการ (Integrative Activities) ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้กำหนดรายวิชาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ชีววิทยา (Biology) เคมี (Chemistry) ฟิสิกส์ (Physics) วิทยาศาสตร์โลกและเทคโนโลยี (Earth Science and Technology) คณิตศาสตร์ (Mathematics) วรรณกรรมจีนและภาษาอังกฤษ (Chinese Literature and English) ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์และความเป็นพลเมือง (Civic, History and Geography) พลศึกษา (Physical Education) ดนตรีและศิลปะการแสดง (Music and Visual/Performing Arts) คหกรรมและวิชาลูกเสือ (Home Economics and Scouting)

โรงเรียนในระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาตอนต้น อาจจัดการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มสาระในรูปแบบรายวิชาบูรณาการหรือสอนเป็นรายวิชาแบบดั้งเดิมก็ได้ และหลักสูตรอาจจะกำหนดให้นักเรียนมีอิสระเลือกเรียนในรายวิชา หรือทำกิจกรรมที่ตนเองสนใจเพิ่มเติม รวมทั้ง โรงเรียนแต่ละแห่งรวมถึงครูผู้สอนสามารถพัฒนา กำหนดหลักสูตรและเลือกหนังสือเรียนได้เอง หรือบางโรงเรียนอาจใช้รูปแบบคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาหลักสูตร โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้ ครูผู้สอน ผู้ปกครอง ครูใหญ่ ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ ด้านหลักสูตร และผู้แทนชุมชนรับผิดชอบพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องตามกรอบมาตรฐานหลักสูตรแห่งชาติ ครูผู้สอนจะออกแบบบทเรียน ตลอดจนวิธีการวัดและประเมินให้สอดคล้องกับกรอบมาตรฐาน

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นกรอบมาตรฐานกลางสำหรับนักศึกษาทุกคนในช่วง 2 ปีแรก และนักเรียนจะเลือกเรียนตามความสนใจในปีที่ 3 ทั้งนี้ อาจเลือกจากการเรียนในกลุ่มสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ สำหรับรายวิชาที่นักเรียนทุกคนต้องเรียนเหมือนกันในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประกอบด้วย ภาษาจีนกลาง (Mandarin) ภาษาอังกฤษ (English) ภาษาต่างประเทศอื่นเป็นภาษาที่สอง (Second Foreign Language) ความเป็นพลเมืองและสังคม (Citizens and Society) ประวัติศาสตร์ (History) ภูมิศาสตร์ (Geography) ฟิสิกส์ (Physics) เคมี (Chemistry) ชีววิทยา (Biology) วิทยาศาสตร์โลก (Earth Science) พลศึกษา (Physical Education) การดูแลสุขภาพ (Health Care) ดนตรี (Music) ศิลปะ (Fine Arts) ศิลปะและชีวิต (Art and Life) คหกรรม (Home Economics) การวางแผนอาชีพ (Career Planning) กิจกรรมบูรณาการ (Integrative Activities) การศึกษาชีวิต (Life Education) เทคโนโลยีเพื่อการดำเนินชีวิต (Living Technology) เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) การป้องกันประเทศ (National Defence Education)

การศึกษาในระดับอาชีวศึกษาตอบสนองภาคอุตสาหกรรมการผลิตหลัก 6 สาขา ดังนี้ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ธุรกิจ ผลิตภัณฑ์ทางทะเล คหกรรมศาสตร์ และศิลปะ โครงสร้างหลักสูตรทางวิชาชีพ ประกอบด้วย เนื้อหาสาระทั่วไปร้อยละ 40 เนื้อหาสาระในสาขาวิชาชีพร้อยละ 40 และรายวิชาเลือกตามความสนใจอีกร้อยละ 20 ลักษณะที่สำคัญของระบบการศึกษาระดับอาชีวะได้หวั่น คือ การเรียนรู้ผ่านการลงมือทำ โดยการออกแบบกิจกรรม/โครงการให้ผู้เรียนได้ลงมือปฏิบัติจริง โดยทุกหลักสูตรจะออกแบบให้มีการฝึกปฏิบัติที่โรงงานอุตสาหกรรมระหว่างศึกษาในรูปแบบสหกิจศึกษา (Cooperative Education) และมีรายวิชาพัฒนาทักษะ (Practical Skills Courses)

2. การปฏิรูปการศึกษา (Education Reforms)

จากรายงานของ NCEE (2018) สรุปลงสถานภาพการศึกษาของไต้หวัน ดังนี้ เมื่อเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษากับประเทศต่าง ๆ พบว่า ไต้หวันมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับต้น ๆ ของโลก ไต้หวันเข้าร่วมการทดสอบ PISA ครั้งแรกในปี ค.ศ. 2006 ปรากฏว่าในปีดังกล่าวนักเรียนที่เข้าทดสอบจากไต้หวันได้รับผลคะแนนทดสอบคณิตศาสตร์สูงสุดเป็นอันดับ 1 ได้อันดับ 4 จากผลการทดสอบด้านวิทยาศาสตร์ และอันดับ 16 ด้านการอ่าน ในปี ค.ศ. 2015 นักเรียนจากไต้หวันก็ยังคงทำคะแนน PISA ในอันดับต้น ๆ แม้ว่าจะลดลงจากปีแรกที่เข้าร่วม โดยได้อันดับ 4 สำหรับผลทดสอบด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และอันดับ 23 ด้านการอ่าน แสดงว่า แม้ผลสัมฤทธิ์ด้านการเรียนจากคะแนน PISA ของไต้หวันอยู่ในระดับสูง แต่รัฐบาลไต้หวันต้องการผลักดันให้ผลคะแนนด้านการอ่านสูงขึ้น ดังนั้นในปี ค.ศ. 2009 กระทรวงศึกษาธิการไต้หวันได้ประกาศโปรแกรมปฏิรูปด้านการอ่านทั่วประเทศ (Happy Reading 101: National Investment in Literacy) โดยมุ่งเน้นปรับการเรียนการสอนและกระตุ้นการอ่านของนักเรียนมากขึ้น เนื่องจากการเรียนการสอนที่ผ่านมาเน้นทักษะการถอดความให้ความสำคัญเพียงเล็กน้อยกับการมีส่วนร่วมของผู้เรียนและการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์ ดังนั้น การปฏิรูปจึงเริ่มต้นโดยการพัฒนาครูผู้สอนให้สร้างความเข้าใจในการอ่านแก่ผู้เรียน พัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์ควบคู่ไปกับการถอดความ โดยรัฐบาล

ได้ทุ่มงบประมาณไปเกือบ 86.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐระหว่างปี ค.ศ. 2009 ถึง 2016 โดยเพิ่มคุณภาพของห้องสมุด จัดหาหนังสือ สื่อที่มีคุณภาพเพื่อการอ่านของเด็กนักเรียน แม้ว่าผลการทดสอบด้านการอ่านของ PISA ยังไม่สูงขึ้นมากตามที่คาดหวัง แต่ถือได้ว่าผลการทดสอบด้านการอ่านมีพัฒนาการที่ดีขึ้นหากพิจารณาจากผลการทดสอบของ Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) ซึ่งจัดทดสอบด้านการอ่านของนักเรียนเกรดสี่ พบว่า อันดับของไต้หวันขยับจากที่ 22 ในปี 2006 เป็นอันดับ 9 ในปี ค.ศ. 2011 และ อันดับที่ 8 ในปี ค.ศ. 2016

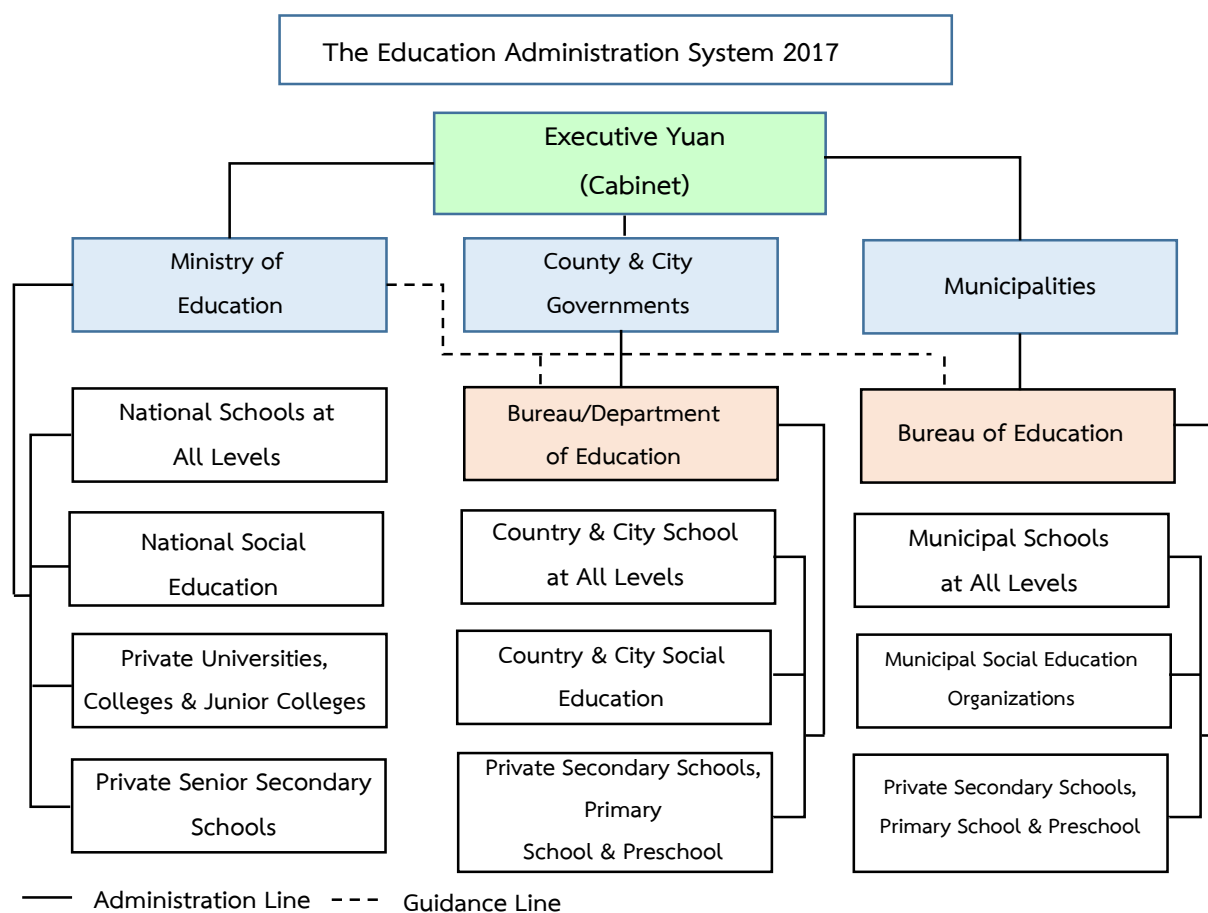
ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990s กระทรวงศึกษาธิการไต้หวันได้เริ่มปฏิรูประบบการศึกษา ช่วงแรกของการปฏิรูปมีจุดมุ่งหมายต้องการให้นักเรียนทุกคนเข้าถึงและได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูง ในขณะที่การปฏิรูปในช่วงหลังมุ่งเน้นพัฒนาความสามารถของครูผู้สอน เพื่อให้สามารถพัฒนาทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ และการเรียนรู้ของผู้เรียนให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การปฏิรูปช่วงหลังยังเกิดจากการวิพากษ์ถกเถียงกันในวงกว้างถึงการศึกษามุ่งเน้นการทดสอบเป็นหลัก ซึ่งเน้นความจำมากกว่าคิดวิเคราะห์และการประยุกต์ใช้ความรู้อย่างสร้างสรรค์ การปฏิรูประบบการศึกษาของไต้หวันถึงแม้ว่าจะดำเนินการมาแล้วกว่า 30 ปี ก็ยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ไต้หวันได้ประกาศปฏิรูปหลักสูตรทั้งหมดตั้งแต่เกรด 1 ถึงเกรด 12 เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 2018 โดยได้กำหนดสมรรถนะหลัก 9 สมรรถนะในโครงสร้างหลักสูตร มีเป้าหมายหลักเพื่อกระตุ้นให้ผู้เรียนมีความสามารถคิดค้นสิ่งใหม่ สามารถแก้ปัญหา และมีมุมมองที่กว้างไกลเกี่ยวกับความเป็นไปของโลก สมรรถนะหลักที่กำหนดประกอบด้วยทักษะสำคัญ เช่น การคิดเป็นระบบและการแก้ปัญหา (Systematic Thinking and Problem Solving) ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการทำงานเป็นทีม (Interpersonal Relations and Teamwork) โดยให้สอดแทรกเข้าไปในทุกระดับการเรียนรู้และในทุกกลุ่มสาระ เตรียมความพร้อมของนักเรียนเพื่อเข้าสู่สถานการณ์ที่ซับซ้อนขึ้นในโลกเศรษฐกิจยุคใหม่ นอกจากนี้ หลักสูตรยังเพิ่มรายวิชาเลือกสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายคิดเป็น 1 ใน 3 ของหลักสูตร และให้มีความแตกต่างหลากหลาย เน้นการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

3. โครงสร้างการกำกับดูแลด้านการศึกษา (Governance Structure)

กระทรวงศึกษาธิการไต้หวัน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับตั้งแต่การศึกษาก่อนวัยเรียนจนกระทั่งระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาของประเทศ รวมทั้ง กำกับดูแล การสรรหาครู การเตรียมความพร้อมครูและการฝึกอบรมครู การจัดสรรเงินเพื่อการศึกษา การจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานด้านการศึกษาท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษายังมีหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบ คือ กรมอุดมศึกษา (Department of Higher Education)

ภาพที่ 5.14 โครงสร้างการบริหารจัดการด้านการศึกษาของไต้หวัน



ที่มา: Statistics Department, Ministry of Education Taiwan, 2018

นอกจากนี้ ไต้หวันมีการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นอีก 2 ระดับ คือ

1) ระดับมณฑลและเทศบาลเมือง (Municipalities and Counties, Cities) มีคณะกรรมการการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education Committee) ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบ องค์ประกอบคณะกรรมการฯ มีดังนี้ 1) นายกเทศมนตรี (Mayor of Each Municipality) 2) ผู้ว่าการมณฑล (County Governors/City Mayors) 3) หัวหน้าหน่วยงานด้านการศึกษา (Head of the Competent Education) 4) ผู้แทนกิจการพลเรือน (Civil Affairs) 5) เจ้าหน้าที่การเงิน (Finance) 6) เจ้าหน้าที่บัญชีและสถิติ (Accounting and Statistics) 7) ตำรวจ (Police) 8) เจ้าหน้าที่กิจการด้านสังคม (Social Affairs Department and Offices) 9) หัวหน้าเขตพื้นที่และตำบล (Head of Each Township and District) โดยมีนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าการมณฑลทำหน้าที่ประธาน

2) ระดับเมือง หมู่บ้าน ตำบล (Cities, Township and Districts) มีคณะกรรมการการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education Committee) ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบ องค์ประกอบคณะกรรมการฯ มีดังนี้ 1) นายกเทศมนตรีของเมือง เขตพื้นที่ ตำบล (Mayor or Head of Each

City, Township, District) 2) ที่ปรึกษาด้านกิจการพลเรือน(Supervisor of Civil Affairs) 3) เจ้าหน้าที่ด้านการเงิน (Finance) 4) เจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร (Household Registration) 5) เจ้าหน้าที่สาธารณสุข (Health) 6) เจ้าหน้าที่กิจการด้านสังคม (Social Affairs Department and Offices) 7) ครูใหญ่โรงเรียนระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาตอนต้นในพื้นที่ (Principals of Primary and Junior High Schools) โดยมีนายกเทศมนตรีหรือหัวหน้าในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นประธาน

บทบาทของคณะกรรมการศึกษาภาคบังคับ รับผิดชอบส่งเสริมและติดตามการศึกษาของเยาวชนในพื้นที่ ก่อนสิ้นสุดเดือนพฤษภาคมเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนจะสำรวจข้อมูลเด็กวัยเรียนที่มีอายุประมาณ 6 ปี เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และแจ้งต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษากายใน 15 มิถุนายน และภายใน 15 กรกฎาคมของทุกปี เจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ จะได้รับแจ้งรายชื่อเด็กที่มีอายุครบเกณฑ์เข้าโรงเรียน

ในแต่ละปีกระทรวงศึกษาธิการจะแจ้งวัตถุประสงค์ที่ต้องการเน้นในปีนั้นให้รับทราบทั่วกัน เพื่อให้โรงเรียนทั้งระดับประถมศึกษาและมัศึกษานำไปใช้เป็นแนวทาง เพื่อริเริ่มพัฒนาโครงการใหม่ ๆ ด้านการศึกษาโดยเชื่อมต่อระหว่างการศึกษาาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา ไปจนถึงระดับอุดมศึกษา และเป็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน

กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรเงินเพื่อการศึกษา และกำกับคุณภาพการศึกษาทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชนซึ่งยังคงต้องปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานกลางและหน่วยงานระดับท้องถิ่น ได้หวั่นมีหน่วยงานระดับท้องถิ่น 5 แห่ง แต่ละหน่วยจะมีสภาการศึกษา (Bureaus of Education) ทำหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียนในพื้นที่จัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาให้โรงเรียน และกำกับคุณภาพของครู

4. การจัดสรรเงินเพื่อการศึกษา (Education Funding)

คณะรัฐมนตรีได้หวั่นเป็นผู้วางระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา โดยมีรัฐบาลกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) ทำหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณไปยังหน่วยงานระดับท้องถิ่น (สภาการศึกษาท้องถิ่น) ทีมบริหารส่วนกลาง เรียกว่า กรรมการงบประมาณเพื่อการศึกษา (Education Funding Committee) ทำหน้าที่ประมาณการค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานท้องถิ่นแต่ละแห่งจำเป็นต้องใช้ เพื่อจัดการศึกษาในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง รวมทั้ง ประเมินศักยภาพของหน่วยงานท้องถิ่นที่จะจัดหาเงินทุนเพื่อการศึกษาในพื้นที่ โดยรัฐบาลกลางสนับสนุนส่วนต่างเพื่อให้เพียงพอ ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจัดสรรเงินทุนเพื่อการศึกษาผ่าน 2 ทาง คือ 1) เงินทุนเพื่อการศึกษาทั่วไป (General Education Funds) ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นสามารถจะใช้งบประมาณส่วนนี้เพื่อจัดการศึกษาได้ตามที่เห็นสมควร และ 2) เงินทุนเพื่อการศึกษาพิเศษ (Special Education Funds) เงินทุนก้อนนี้หน่วยงานท้องถิ่นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของเงินทุนที่จัดสรรมาให้เท่านั้น เช่น จัดสรรให้แก่นักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือแบบพิเศษ หรือจัดสรรสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ เป็นต้น โรงเรียนแต่ละแห่งต้องรับผิดชอบจัดทำ และนำเสนอแผนเพื่อการศึกษาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาจัดสรรเงินทุน

ในปี ค.ศ. 2016 เงินทุนเพื่อการศึกษาถูกจัดสรรไปยังสถานศึกษาของรัฐคิดเป็น 3 ใน 4 ของเงินทุนเพื่อการศึกษาทั้งหมด ส่วนที่เหลือ 1 ใน 4 จัดสรรให้สถานศึกษาเอกชน หากพิจารณางบประมาณที่จัดสรรตามระดับการศึกษาพบว่า ร้อยละ 7.04 จัดสรรให้กับการศึกษาก่อนปฐมวัย ร้อยละ 42.14 จัดสรรให้การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 15.17 จัดสรรให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับอุดมศึกษาได้รับจัดสรรร้อยละ 34.15 และอื่น ๆ ร้อยละ 0.61 รัฐบาลได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับเป็นผู้สนับสนุนเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้แก่สถานศึกษาในพื้นที่ห่างไกล หากพิจารณางบประมาณเพื่อการศึกษาปี ค.ศ. 2016 พบว่า รัฐบาลจัดสรรประมาณ 863.32 พันล้านดอลลาร์ได้หวั่น คิดเป็นร้อยละ 5.05 ของจีดีพี และคิดเป็นร้อยละ 23 ของงบประมาณประเทศ โดยงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มจากปี ค.ศ. 2015 ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรประมาณ 719 พันล้านดอลลาร์ได้หวั่น

จากข้อมูลในปี ค.ศ. 2006 Peng และคณะ (2010) ได้นำเสนอในบทความเกี่ยวกับวิกฤติการเงินของไต้หวัน โดยระบุว่า งบประมาณการศึกษาของไต้หวันร้อยละ 83 ถูกใช้ไปเป็นค่าตอบแทนบุคลากร คือเป็นเงินเดือนและเงินบำนาญน้อยกว่าร้อยละ 10 ที่จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อบริหารจัดการ นอกจากนี้ งบประมาณเพื่อศึกษาระดับพื้นฐานจะมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นรับผิดชอบถึงร้อยละ 99 และคิดเป็น 1 ใน 4 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมด

5. ระบบตรวจสอบและจูงใจ (Accountability and Incentive Systems)

รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายให้ระบบการประเมินคุณภาพครูทั่วประเทศ ถูกรับผิดชอบโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง เนื่องจากปัจจุบันการประเมินคุณภาพครูอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษา และตัวครูเป็นหลัก ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลไต้หวันได้ริเริ่มโปรแกรมประเมินครูเพื่อพัฒนาครูมืออาชีพ (Teacher Evaluation for Professional Development Program) โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณและจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อพัฒนาครูให้แก่โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย การร่วมสังเกตการสอนของครู (ครูจะถูกกระตุ้นให้ร่วมสังเกตการสอนเพื่อนครู เสนอผลสะท้อนกลับให้เพื่อนครูทราบ และจัดทำแผนพัฒนาปรับปรุงร่วมกัน) การรับฟังผลสะท้อนจากผู้เรียน การฟังความคิดเห็นของเพื่อนครู และการสร้างชุมชนการเรียนรู้ ครูใหญ่มีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาครูในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ผลจากการดำเนินโปรแกรมของรัฐบาลพบว่า โรงเรียนร้อยละ 30 และครูที่สอนระดับ K-12 ร้อยละ 20 เข้าร่วมโปรแกรมดังกล่าว ปัจจุบันรัฐบาลกำลังทบทวนการดำเนินงานตามโปรแกรมโดยเพิ่มมาตรการจูงใจต่าง ๆ เพื่อขยายผลให้ครูเข้ามามีส่วนมากขึ้น

การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละแห่ง และมีบางแห่งยังไม่มี การดำเนินงานใด ๆ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบติดตามตรวจสอบการดำเนินงานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และจะเข้าไปแทรกแซงกรณีที่ตรวจพบว่า สถานศึกษามีผลการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด การแบ่งความรับผิดชอบติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ถือเป็นนโยบายใหม่ที่รัฐบาลไต้หวันนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า นักเรียนทุกคนจะสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกระดับ

6. การสนับสนุนโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐาน (Support for Low-performing Schools)

การประเมินว่าสถานศึกษามีผลการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐาน ไม่ได้พิจารณาจากผลคะแนนการทดสอบของนักเรียน แต่จะประเมินจากการบริหารจัดการของโรงเรียน และประเมินภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียน โดยสถานศึกษาที่มีผลประเมินต่ำ กระทรวงศึกษาธิการจะจัดทีมซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยลงไปในพื้นที่เพื่อช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าวเป็นเวลา 1 ปี หลังจากนั้นจะมีระบบติดตามเพื่อให้มั่นใจว่า ผลการดำเนินงานของโรงเรียนพัฒนาขึ้น

โรงเรียนใดที่ได้รับผลประเมินเป็น “ต้องเฝ้าสังเกต (in Observation)” จะต้องจัดทำแผนพัฒนาตนเองโดยคำแนะนำจากผู้ตรวจสอบที่มาจากสภาการศึกษาท้องถิ่น หากโรงเรียนไม่มีความก้าวหน้าจะมีกลไกติดตามประเมินเพิ่มเติมโดยเฉพาะในประเด็นที่ยังคงเป็นจุดอ่อนของโรงเรียน

5.4 ประเทศฟินแลนด์

5.4.1 บทนำ

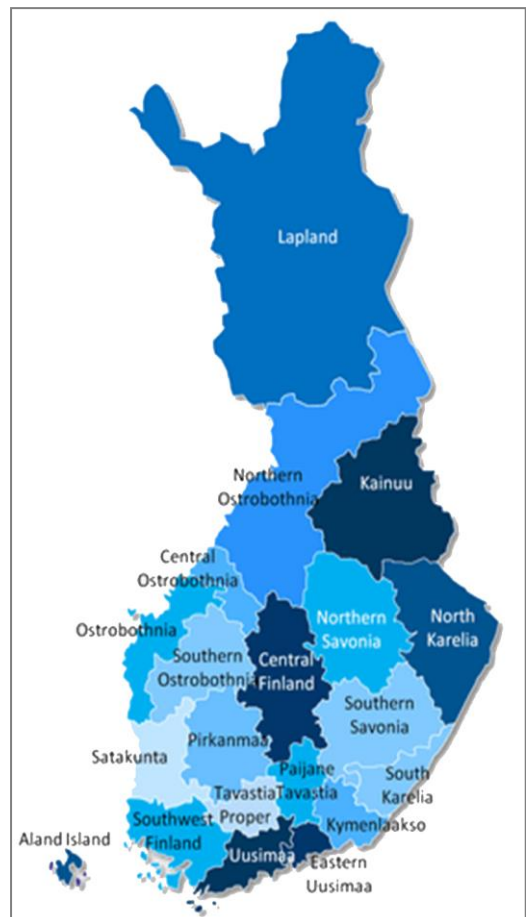
ประเทศฟินแลนด์ตั้งอยู่ในแถบยุโรปตอนเหนือมีพรมแดนติดกับประเทศสวีเดนและรัสเซีย มีประชากร 5.4 ล้านคน ประชากรของฟินแลนด์มีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติน้อย ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1809 ประเทศฟินแลนด์ถือเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศรัสเซียในสมัยสงครามโลก ต่อมาในปี ค.ศ. 1917 ประเทศฟินแลนด์จึงได้ประกาศเป็นประเทศเอกราช

ลักษณะภูมิประเทศ ประกอบด้วย 19 ภูมิภาค (Maakunta) และ แบ่งเขตปกครองตนเอง (Aland) ออกเป็น 70 แห่ง และอีก 317 เขตเทศบาล (ข้อมูล ณ ปี ค.ศ. 2015) โดยมีบริการขั้นพื้นฐานแก่พลเมือง (สวัสดิการสังคม สุขภาพ การศึกษา ฯลฯ) ภายใต้การปกป้องผ่านรัฐธรรมนูญของประเทศฟินแลนด์

จาก 317 เขตเทศบาลมีจำนวนมากว่าครึ่งที่มีประชากรที่อาศัยน้อยกว่า 6,000 คน คิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรชาวฟินแลนด์ มีเพียง 9 เมือง (City) ที่มีประชากรมากกว่า 100,000 คน คิดเป็นหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมด

ฟินแลนด์เป็นประเทศอุตสาหกรรม และมีระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานที่มีการบูรณาการอย่างมากในระบบเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยี และเศรษฐกิจฐานความรู้ ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ และฟินแลนด์ได้รับการจัดอันดับให้เป็นหนึ่งของโลกทั้งทางด้านนวัตกรรมระบบการศึกษาและการฝึกอบรม ในรายงานล่าสุดเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันจากเวทีเศรษฐกิจโลก (Schwab. 2014: Online)

ภาพที่ 5.15 แผนที่ประเทศฟินแลนด์



ที่มา: Sketchbubble, 2018

รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนปรับฐานรายได้ต่อคนอยู่ที่ 28,238 เหรียญสหรัฐต่อปี ซึ่งน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD¹ จึงมีช่องว่างมากระหว่างคนรวยและคนจน โดยมีร้อยละ 20 ของประชากรระดับบนที่มีรายได้เกือบ 4 เท่าของคนระดับล่างที่มีอยู่ร้อยละ 20 นอกจากนี้ ฟินแลนด์เป็นประเทศสองภาษา และเทศบาลต้องให้บริการด้านการศึกษาและวัฒนธรรมทั้งภาษาฟินแลนด์และสวีเดน

5.4.2 การบริหารการศึกษาของประเทศฟินแลนด์

การศึกษาของประเทศฟินแลนด์เริ่มมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1860s โดยเริ่มจากการเรียนการสอนในโบสถ์ด้วยภาษาท้องถิ่น (Native Tongue) ตามหลักพื้นฐานของ Lutheran Church ที่ต้องการให้ประชาชนสามารถอ่านพระคัมภีร์ด้วยภาษาของตนเอง โบสถ์เริ่มสอนประชาชนให้อ่านออกเขียนได้เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชนที่ต้องการแต่งงาน ระบบการศึกษาของชาติเป็นอิสระจากโบสถ์เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1866 หลังจากนั้น 3 ปี มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการศึกษา (Supervisory Board of Education) ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อการจัดการ การกำกับและติดตามระบบการศึกษาของประเทศ (Finnish National Agency for Education, 2018)

การจัดการศึกษา

การจัดการการศึกษาของประเทศฟินแลนด์แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น

1. การจัดการศึกษาระดับชาติ

การจัดการศึกษาของประเทศฟินแลนด์แบ่งเป็น 2 ระดับ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

1) **กระทรวงศึกษาและวัฒนธรรม (Ministry of Education and Culture)** เป็นหน่วยงานระดับชาติรับผิดชอบนโยบายด้านการศึกษา การจัดทำกฎหมายและการตัดสินใจเกี่ยวกับการระดมทุนการศึกษาของรัฐ²

2) **คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฟินแลนด์ (The Finnish National Board of Education)** เป็นหน่วยงานในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่ทำงานภายใต้กระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องหลักสูตรแกนกลางระดับชาติ คุณสมบัติ และการพัฒนาครูผู้สอน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฟินแลนด์ ก่อตั้งขึ้นเพื่อจัดลำดับความสำคัญของระบบการศึกษาและกำหนดหลักสูตรหลักแห่งชาติ (มีการทบทวนทุก ๆ 10 ปี) การประเมินผู้บริหาร (Principles) การจัดการศึกษาเฉพาะด้าน จัดสวัสดิการและแนวทางการศึกษาให้กับนักเรียน

¹ The OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 'provides a forum in which Governments can work together to share experiences and seek solutions to common problems'. Their role includes the analysis and comparison of data across 35 Member countries

² Approximately 25% of pre-primary and basic education is funded by the state with the remaining 75% funded by municipalities through local taxes and accessing of grants.

2. การจัดการศึกษาระดับท้องถิ่น

การจัดการศึกษาในท้องถิ่นรับผิดชอบโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) ธรรมชาติในการศึกษาขึ้นอยู่กับหลักการกระจายอำนาจและให้สาธารณะเข้ามาดูแลเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เทศบาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลด้านการศึกษาของท้องถิ่น จึงต้องแปลงหลักสูตรแกนหลักระดับชาติไปสู่การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษา สำหรับการคัดเลือกบุคลากร³ และการประกันคุณภาพ ในแต่ละเขตเทศบาล จะมีผู้อำนวยการหรือหัวหน้าการศึกษาที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลในเรื่องดังกล่าวอยู่ เทศบาลและหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Association of Finnish Local and Regional Authorities) ที่ให้การสนับสนุนตามความสนใจ และเพื่อการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น

ระบบการศึกษาในประเทศฟินแลนด์

ฟินแลนด์มีการศึกษาแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี การศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กอายุระหว่าง 7 ถึง 16 ปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีทั้งทางด้านการศึกษาสามัญ (General) หรือวิชาชีพสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ (แสดงในภาพที่ 5.18)

1. ระดับวัยเด็ก และการศึกษาก่อนประถมศึกษา

การศึกษาและการดูแลเด็กปฐมวัย (สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี) บริการผ่านศูนย์รับเลี้ยงเด็กและบริการดูแลในครอบครัว ตามเกณฑ์หลักสูตรแห่งชาติของหลักสูตรการศึกษาและการดูแลเด็กปฐมวัย ภายใต้บทบัญญัติ "Educare" ซึ่งไม่มีค่าใช้จ่าย และได้รับเงินอุดหนุนสูง สำหรับการเรียกเก็บเงินแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขนาดและรายได้ของครอบครัว

เมื่ออายุครบ 6 ปี เด็ก ๆ ทุกคนมีสิทธิเข้ารับการศึกษาก่อนประถม ซึ่งให้บริการฟรีในศูนย์ดูแลเด็กเล็กหรือโรงเรียน การศึกษาในระดับนี้จะเน้นที่การพัฒนาทักษะและความรู้ขั้นพื้นฐานผ่านการเล่น ในปี ค.ศ. 2015 มีเด็กจำนวน 62,500 คน เข้ารับการศึกษาก่อนประถม

2. การศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับเด็กอายุระหว่าง 7 ถึง 16 ปี มีสิทธิเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานในโรงเรียนที่เปิดสอนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การศึกษาขั้นพื้นฐาน 6 ปีแรก มีการเรียนการสอนในสาขาวิชาที่เหมือนกัน ส่วน 3 ปีต่อจากนั้นจะเน้นการเรียนการสอนในสาขาวิชาเฉพาะ โดยครูเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง แต่ละโรงเรียนมีหลักสูตรท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นด้วยการปรึกษากับเทศบาลและอิงกรอบหลักสูตรแกนกลางแห่งชาติ หลักสูตรของโรงเรียนจะอธิบายถึงคุณค่าและหลักการของการเรียนการสอนภายในโรงเรียน รวมทั้ง วัตถุประสงค์ในการศึกษาและการสอน

³ Staff recruitment is typically delegated in turn by municipalities to school principals.

การศึกษาในระดับนี้ ไม่มีการสอบแข่งขันระดับชาติ โดยครูทำหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินนักเรียนอย่างต่อเนื่องและประเมินผลในชั้นปีที่ 9 ดังนั้น คะแนนที่นักเรียนได้รับจากการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นคะแนนที่ได้รับจากครู ซึ่งคะแนนเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดเส้นทางการศึกษาภาคบังคับหลังเปิดภาคเรียน

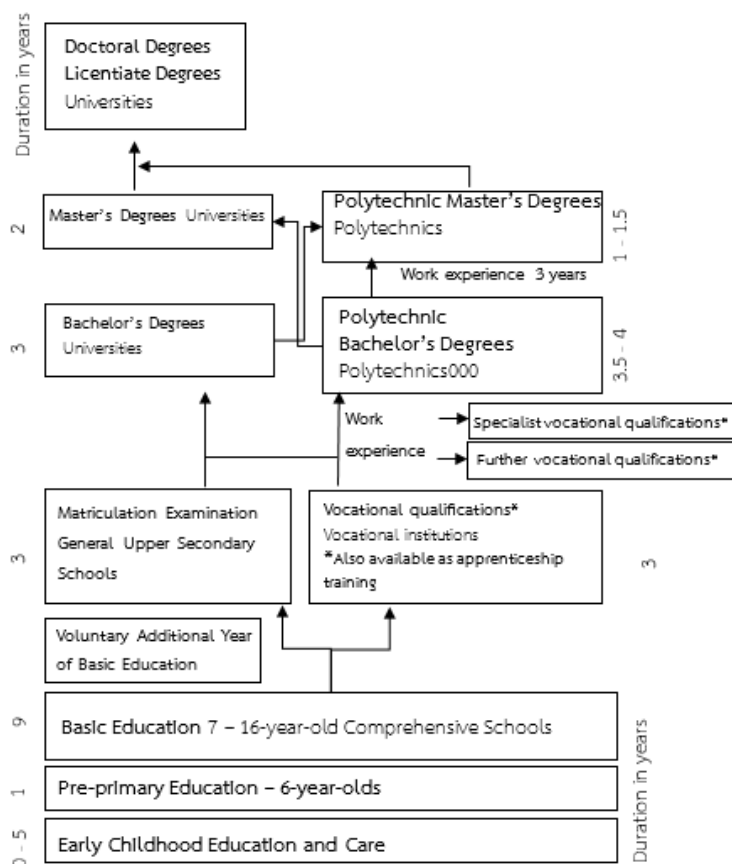
แรงกระตุ้นหนึ่งที่สนับสนุนให้โรงเรียนทำการประเมินตนเอง คือ การประเมินผลโรงเรียนของศูนย์การประเมินการศึกษาแห่งชาติ (Finnish Education Evaluation Centre) ซึ่งจะประเมินผลหลักสูตรแกนของโรงเรียนทุกปีทั่วประเทศ และไม่ได้นำผลการประเมินผลการเรียนของนักเรียนเหล่านี้มาจัดอันดับหรือเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียน

เทศบาลจะทำหน้าที่ดูแลให้นักเรียนได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่ใกล้บ้านที่สุด ในปี ค.ศ. 2015 มีเด็กเข้าเรียนระดับศึกษาขั้นพื้นฐานของฟินแลนด์ จำนวน 531,000 คน

3. มัธยมศึกษาตอนปลาย

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนมีความรู้ทั่วไป โดยรวมหลักสูตรภาคบังคับที่ครอบคลุมหัวข้อหลักและมีวิชาเลือกเพียงเล็กน้อย ประมาณร้อยละ 55 ที่จบมัธยมศึกษาสามัญ ส่วนการศึกษาและฝึกอบรมสายอาชีพศึกษารอบคลุม 8 สาขาวิชา (สาขาเทคโนโลยีและการขนส่งเป็นสาขาที่ได้รับความนิยมมากที่สุด) ซึ่งจะมีหลักสูตรที่เน้นสายวิชาชีพมากกว่า 50 หลักสูตร โดยเยาวชนประมาณร้อยละ 40 จะเลือกเส้นทางนี้ การศึกษาในระดับนี้รัฐให้บริการฟรี

ภาพที่ 5.16 ระบบการศึกษาของประเทศฟินแลนด์



ที่มา: Finnish National Agency for Education, 2018

การสอบวัดระดับการศึกษาของฟินแลนด์ (ดำเนินการในระบบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ) หรือระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่มีการแข่งขันสูง

วัตถุประสงค์หลักของนโยบายการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ คือ การให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมในการได้รับการศึกษา ภายใต้รัฐธรรมนูญของฟินแลนด์ (Ministry of Justice Finland. 1999: Online)

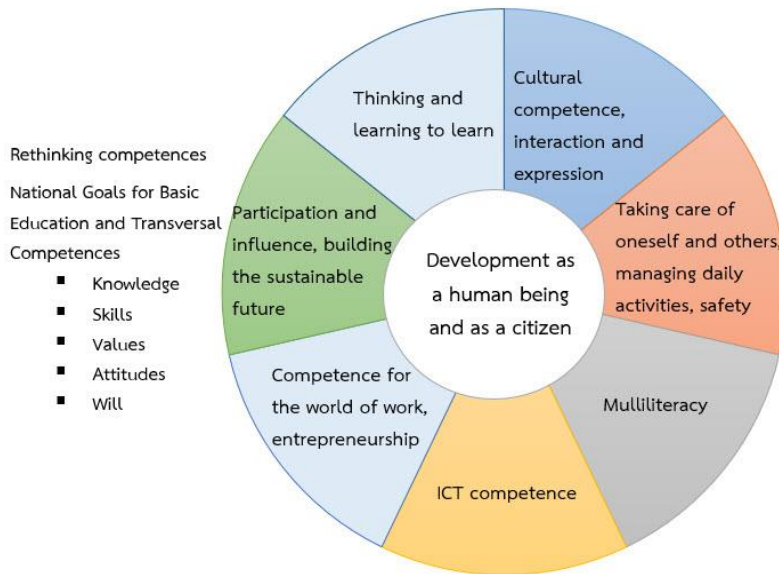
มีความมุ่งมั่นในการสร้างความเท่าเทียมทางการเข้าถึงการศึกษา “ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หน่วยงานของรัฐต้องรับรองว่า ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมในการได้รับบริการด้านการศึกษาอื่น ๆ ตามความสามารถและความต้องการพิเศษ รวมถึง โอกาสในการพัฒนาตนเอง โดยไม่ต้องเผชิญกับความลำบากทางเศรษฐกิจ”

หลักการความเป็นธรรม และความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพสูงเป็นที่ประจักษ์ในระบบการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ การศึกษาฟรีทุกระดับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมหาวิทยาลัย

หลักสูตรแกนหลักแห่งชาติ ได้รับการพัฒนาโดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฟินแลนด์ และมีการพิจารณาทบทวนทุก ๆ ช่วง 10 ปี หลักสูตรแกนหลักแห่งชาติ ฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ปรับปรุงเมื่อเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 2016 ประเด็นที่ให้ความสำคัญในการพิจารณา จะเริ่มตั้งแต่ วัตถุประสงค์ เนื้อหาหลักของสาขาวิชาต่าง ๆ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการประเมินผลนักเรียน การศึกษาตามความต้องการพิเศษและสวัสดิการของนักเรียน แม้ว่าคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฟินแลนด์ ถือเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำหลักสูตรแกนหลักระดับชาติ แต่ก็มีการพัฒนาอย่างเปิดเผย และเกิดจากการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลาย รวมถึง ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา องค์กรตัวแทน เช่น สหภาพครู (The Trade Union of Education: OAJ) ตัวแทนจากเทศบาล ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน หลักสูตรแกนหลักแห่งชาตินี้ จะเป็นกรอบให้เทศบาลนำไปใช้ในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่เหมาะสมกับความต้องการ และความสนใจของแต่ละชุมชนด้วย

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฟินแลนด์ (Finnish National Agency for Education, 2018) ได้วางกรอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การสนับสนุนให้นักเรียนกลายเป็นคนรอบรู้ที่สามารถมีส่วนร่วมในสังคม ดังแสดงในภาพที่ 5.19

ภาพที่ 5.17 กรอบการศึกษาขั้นพื้นฐาน



ที่มา : Finnish National Agency for Education, 2018

การบริหารโรงเรียน

ระบบโรงเรียนฟินแลนด์มีการกระจายอำนาจอย่างมาก เมื่อมีการปฏิรูปโรงเรียนขึ้นในทศวรรษที่ 1970s โดยบัญญัติขึ้นตามเป้าหมายการเรียนรู้แห่งชาติและหลักสูตรที่สอดคล้องกัน หลักสูตรการศึกษาของชาติเป็นหลักสูตรที่ใช้ต่อเนื่องมาและมีการปรับเป็นระยะ ๆ

ในขณะเดียวกัน เทศบาลได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้น มีหลักสูตรภาษาต่าง ๆ ในโรงเรียน และกำหนดระดับเริ่มต้นในการฝึกภาษา

จากการศึกษาข้อมูลประเทศฟินแลนด์พบว่า นักการเมืองท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ว่า จะจัดสรรทรัพยากรประเภทใดให้โรงเรียน อาทิ ควรจะปรับปรุงอาคารเรียนให้โรงเรียนใด แต่สำหรับประเด็นการกำหนดจำนวนตำแหน่งครู และมาตรฐานโรงเรียนทั่วไปไม่อาจดำเนินการได้ เทศบาลบางแห่งพยายามที่จะกำหนดงบประมาณการศึกษา จำกัดจำนวนครู ด้วยการจ้างและให้ออกตามระยะเวลาที่ว่าง แต่ต้องพบกับการต่อต้านจากสหภาพครู (ซึ่งมีสมาชิกจำนวนมาก)

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีความพยายามในการค้นหาปัจจัยความสำเร็จด้านการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ แต่บทสรุปหนึ่งก็คือ ฟินแลนด์ต้องใช้เวลากว่า 150 ปี ต่อการให้ความสำคัญในเรื่องการเรียนรู้และอาชีพการสอน

ในทางปฏิบัติ การบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ คือ ระดับเทศบาล หรือหน่วยงานในเทศบาล ที่ร่วมกับผู้ให้บริการการศึกษาในท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลในการจัดเตรียมเพื่อการเรียนการสอน ประสิทธิภาพ และคุณภาพของการศึกษา จึงมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องจัดสรรเงินงบประมาณ หลักสูตรการเรียนการสอน สำหรับท้องถิ่น และการสรรหาบุคลากร อีกทั้งเทศบาลยังมีอิสระที่จะมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจให้กับโรงเรียน ด้วยการให้โรงเรียนมีสิทธิในการจัดการเพื่อบริการการศึกษาตามวิสัยทัศน์ของตัวเอง ภายใต้การ

ปฏิบัติตามหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดการงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการรับสมัครบุคลากรเข้าทำงานเหล่านี้ถือเป็นความรับผิดชอบของโรงเรียน

การเข้าถึงการศึกษาของฟินแลนด์ตามกฎหมายมีอัตราสูง เทศบาลให้การสนับสนุนค่าเดินทางให้กับนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร และพื้นที่อันตราย ในช่วงทศวรรษ 2000s มีการควบรวม ยุบเลิก โรงเรียน (ตารางที่ 5.6) ในช่วงนี้มีทั้งจำนวนโรงเรียนและนักเรียนลดลง ในปี ค.ศ. 2006 มีจำนวนโรงเรียน 3,180 แห่ง นักเรียน เท่ากับ 578,918 คน ในปี ค.ศ. 2014 จำนวนโรงเรียนลดลงเป็น 2,498 แห่ง และจำนวนนักเรียนลดลงเป็น 522,700 คน

ตารางที่ 5.6 จำนวนโรงเรียนและนักเรียน ในช่วงปี ค.ศ. 2006, 2010 และ 2014

จำนวนการเปลี่ยนแปลง	ปี ค.ศ. 2006			ปี ค.ศ. 2010			ปี ค.ศ. 2014		
	ใหม่	ปิด	ควบรวม	ใหม่	ปิด	ควบรวม	ใหม่	ปิด	ควบรวม
โรงเรียนขนาดใหญ่	5	120	47	8	88	24	3	43	28
โรงเรียนเฉพาะทาง	0	3	16	2	4	7	0	1	5
รวม	5	123	63	10	92	31	3	43	33
รวมโรงเรียนขนาดใหญ่ทั้งหมด	3,180			2,785			2,498		
จำนวนนักเรียน	578,918			542,200			522,700		

ที่มา: Finnish National Agency for Education, 2018

5.4.3 งบประมาณการศึกษาของประเทศฟินแลนด์

ประเทศฟินแลนด์ให้บริการการศึกษาฟรีทุกระดับ ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา สำหรับการศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education) มีการเก็บค่าเล่าเรียนในบางกรณี นอกจากนั้นในการศึกษาก่อนประถมศึกษาและขั้นพื้นฐานรัฐสนับสนุนค่าตำราเรียน อาหารกลางวัน และบริการสุขภาพและสวัสดิการอื่น ๆ รวมทั้ง ค่าเดินทางสำหรับนักเรียนที่อาศัยอยู่ห่างไกลจากโรงเรียน ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนักเรียนต้องจ่ายค่าอุปกรณ์การเรียนเอง รัฐสนับสนุนอาหารกลางวัน บริการสุขภาพ และสวัสดิการอื่น ๆ รวมทั้ง ค่าเดินทางให้นักเรียนทุกคน

รัฐบาลฟินแลนด์ให้การสนับสนุนงบประมาณในการศึกษาทุกระดับ จึงทำให้ภาคเอกชนมีการสนับสนุนในการศึกษาร้อยละ 2.6 ของค่าใช้จ่ายการศึกษาทั้งหมด โดยเฉพาะในการศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ภาคเอกชนสนับสนุนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ส่วนการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาและการฝึกอบรม และอุดมศึกษาอีกร้อยละ 4 ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนและความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาแบ่งระหว่างรัฐกับหน่วยงานท้องถิ่น สถาบันเอกชนส่วนใหญ่ยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบริการของเทศบาลที่ได้รับการโอนย้ายของรัฐบาลตามกฎหมาย การจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ อาชีวศึกษาและ

การฝึกอบรมขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนที่โรงเรียนรายงาน และราคาต่อหน่วยที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ และวัฒนธรรม โรงเรียนอาชีวศึกษามีแหล่งเงินทุนภายนอก

ในปี ค.ศ. 2015 ฟินแลนด์มีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมด เท่ากับ 12.2 พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ 11 ของค่าใช้จ่ายภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 5.8 ของจีดีพี ตารางที่ 5.7 แสดงค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน การศึกษาระดับมัธยมศึกษาสามัญ อาชีวศึกษาและการฝึกอบรม และก่อนประถมศึกษา เท่ากับ 4,620 ล้านยูโร (ร้อยละ 37.7) 736 ล้านยูโร (ร้อยละ 6) 1,810 ล้านยูโร (ร้อยละ 14.8) และ 358 ล้านยูโร (ร้อยละ 2.9) ของค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมด ตามลำดับ

ตารางที่ 5.7 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ในปี ค.ศ. 2015

ค่าใช้จ่าย	(ล้าน) ยูโร	ร้อยละ
การศึกษาก่อนประถมศึกษา	358	2.9
การศึกษาขั้นพื้นฐาน	4,620	37.7
การศึกษาระดับมัธยมศึกษาสามัญ	736	6.0
การศึกษาระดับอาชีวศึกษาและการฝึกอบรม	1,810	14.8
การศึกษาระดับอุดมศึกษาและวิจัย (รวมค่าใช้จ่ายวิจัยจากแหล่งทุนภายนอก)	2,323	19.0
การศึกษาระดับอุดมศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ศึกษาประยุกต์	906	7.4
ทุนช่วยเหลือทางการเงินสำหรับนักเรียน	860	7.0
การฝึกงาน (Apprenticeship Training)	151	1.2
การศึกษาอื่น ๆ	479	3.9
รวมทั้งสิ้น	12,244	100

ที่มา : Education, Audiovisual and Culture Executive, 2018

กลไกการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา

การจัดการศึกษาของฟินแลนด์มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยให้แต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่นไม่ได้กำหนดวงเงินเป็นประจำทุกปี (Year Marked) แต่สนับสนุนงบประมาณการศึกษาในกลุ่มก่อนประถมศึกษา (Pre-primary Education) ถึงประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น (Basic Education) โดยจัดสรรงบประมาณให้ตามจำนวนประชากรอายุ 6-15 ปี ที่อยู่ในพื้นที่ จัดสรรงบประมาณให้ร้อยละ 25 ของต้นทุนการศึกษา และเทศบาลมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนเอง

การจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและอาชีวศึกษา จัดสรรงบอุดหนุนรายหัวให้ตามจำนวนนักเรียนที่โรงเรียนรายงาน โดยกระทรวงศึกษาธิการฯ เป็นผู้กำหนดอัตราค่าอุดหนุนต่อหัว (Unit Price) โรงเรียน (Education Provider) รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ประสิทธิภาพ และคุณภาพ การศึกษา ไม่มีเกณฑ์กำหนดจำนวนผู้เรียนต่อห้อง (Class Size) โรงเรียนมีอิสระในการจัดการกลุ่มผู้เรียน มีสิทธิในการจัดการศึกษาด้วยวิธีการจัดการและวิสัยทัศน์ เช่น การบริหารงบประมาณ การคัดเลือกคน การเลือกตำราเรียนและวัสดุอุปกรณ์ ในระดับประถมศึกษา เทศบาลเป็นผู้กำหนดจำนวนที่นั่งในโรงเรียนให้กับ

นักเรียนที่อยู่ใกล้โรงเรียนนั้น ๆ สำหรับเมืองขนาดใหญ่ที่มีจำนวนโรงเรียนมาก ผู้ปกครองสามารถเลือกโรงเรียนได้ การจัดการเรียนการสอน 190 วัน เริ่มระหว่างกลางเดือนสิงหาคมถึงต้นเดือนมิถุนายน จำนวนชั่วโมงเรียนต่อสัปดาห์ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของโรงเรียน

ต้นทุนการศึกษา

การศึกษาในฟินแลนด์มีการศึกษาด้านทุนการศึกษาในแต่ละระดับ ซึ่งมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทและพื้นที่ตั้ง ขนาดและประเภทของโรงเรียน จากรายงานของ Finnish National Agency for Education (2018) ในปี ค.ศ. 2015 ต้นทุนการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษามีต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับ 5,859 ยูโร ต่ำสุดเท่ากับ 3,000 ยูโรต่อหัว ต้นทุนสูงเป็นโรงเรียนในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล (เป็นกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กกว่าโรงเรียนในเมือง) ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง เป็นต้นทุนการศึกษาที่เทศบาลจัดสรรมากกว่า 30,000 ยูโร ในจำนวนนี้คิดเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการเรียนการสอนร้อยละ 53 (รวมเงินเดือนครู ค่าวัสดุอุปกรณ์)

ต้นทุนในระดับประถมศึกษาและมัธยมต้น (การศึกษาขั้นพื้นฐาน) ต้นทุนผันแปรไปตามโรงเรียนว่าตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค หรือเทศบาล ในปี ค.ศ. 2015 มีต้นทุนการศึกษาเฉลี่ยต่อหัวเท่ากับ 8,955 ยูโร โรงเรียนในเขตเทศบาลมีต้นทุนต่อหัวที่ต่ำกว่าเท่ากับ 6,000 ยูโร ต้นทุนสูงสุดอยู่ในพื้นที่ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือของประเทศ ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก หรือนักเรียนต้องเดินทางไปเรียนที่โรงเรียนขนาดใหญ่ มี ต้นทุนการศึกษาเท่ากับ 25,000 ยูโร ในจำนวนนี้ประกอบด้วย การเรียนการสอนร้อยละ 57 ค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกร้อยละ 22 บริหารภายในร้อยละ 6 ค่าอาหารร้อยละ 6 อื่น ๆ ร้อยละ 5 ค่าที่พักและค่าเดินทางร้อยละ 4

ต้นทุนในการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ มีต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับ 7,747 ยูโร ต้นทุนต่ำสุดเป็นโรงเรียนเอกชน มีต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับ 6,512 ยูโร โรงเรียนรัฐต่ำสุดเท่ากับ 7,864 ยูโร ต้นทุนสูงสุดเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 100 คน สำหรับต้นทุนการศึกษาที่สูงสุดของประเทศเป็นการจัดการศึกษาที่เขต Lapland, Ostrobothnia และ Kainuu เป็นพื้นที่ที่มีผู้อยู่อาศัยน้อย และเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ต้นทุนการศึกษาต่ำสุดของประเทศอยู่ในพื้นที่ Kanta-Hame และ Päijät-Hame ซึ่งมีจำนวนนักเรียนมากกว่าและเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ ต้นทุนส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการเรียนการสอนร้อยละ 65 ค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกร้อยละ 20 บริหารภายในร้อยละ 9 ค่าอาหารร้อยละ 5 อื่น ๆ ร้อยละ 1 ต้นทุนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญนี้ไม่รวมค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าเดินทาง และเงินเดือนครู

สรุปต้นทุนในการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เฉลี่ย 8,955 ยูโร) สูงกว่าการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ เพราะมีค่าใช้จ่ายวัสดุอุปกรณ์ ค่าเดินทาง และที่ต้นทุนในระดับมัธยมฯ (เฉลี่ย 7,747 ยูโร) ต่ำกว่าเพราะมีนักเรียนจำนวนมากและโรงเรียนจัดรวมกันเป็นเครือข่าย สำหรับอาชีวศึกษามีต้นทุนสูงผันแปรตามสาขาวิชาซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ไม่เท่ากัน ทำให้ต้นทุนสูงกว่า (เฉลี่ย 11,079 ยูโร) ต้นทุนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการเรียนการสอนสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 35-65 ของต้นทุนรวม

ต้นทุนต่อหัวนักเรียนของฟินแลนด์ใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศใน EU และ OECD ในปี ค.ศ. 2014 (ตารางที่ 5.8) ในปี ค.ศ. 2015 ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 11 ของการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมด เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานร้อยละ 38 ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เพื่อการเรียนการสอน ค่าอาหาร ค่าเดินทาง และ อื่น ๆ

ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบต้นทุนต่อหัวนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของฟินแลนด์ กลุ่มประเทศ EU และ OECD ในปี ค.ศ. 2014

หน่วย: เหรียญสหรัฐ

ประเทศ	ประถม-มัธยมต้น	มัธยมปลาย
ฟินแลนด์	8,812	10,387
EU 22 (เฉลี่ย)	8,803	10,360
OECD (เฉลี่ย)	8,733	10,106

ที่มา: ปรับจาก Finnish National Agency for Education, 2018

5.4.4 ระบบการประกันคุณภาพ

การตรวจสอบโรงเรียนของฟินแลนด์ถูกยกเลิกในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990s แนวทาง คือ ต้องการตรวจสอบด้วยสารสนเทศ การสนับสนุนและการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินกิจกรรมของโรงเรียนถูกกำหนดตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในกฎหมาย และหลักสูตรแกนกลาง รวมทั้ง ข้อกำหนดคุณสมบัติ ระบบนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของครูและบุคลากรอื่น ๆ

การศึกษาของฟินแลนด์ได้รับการประเมินทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ มีการเน้นทั้งการประเมินตนเองของโรงเรียน ผู้ให้บริการการศึกษา และการประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับชาติ การประเมินผลการเรียนรู้ระดับชาติในการศึกษาขั้นพื้นฐานทำเป็นประจำทุกปีทั้งในภาษาถิ่น (Mother Tongue) วรรณคดีหรือคณิตศาสตร์ วิชาอื่น ๆ ได้รับการประเมินตามแผนการประเมินของกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม จากมุมมองของโรงเรียนการประเมินผลไม่จำเป็นต้องทำทุกปี เนื่องจากการประเมินแบบสุ่มตัวอย่าง จุดประสงค์หลัก คือ ต้องการทราบว่าผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับชาติสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในหลักสูตรแกนกลางและข้อกำหนดคุณสมบัติดีหรือไม่ และไม่ควรรนำผลการประเมินนี้ไปใช้ในการจัดอันดับโรงเรียน

หนึ่งในหลักการพื้นฐานของการศึกษาของฟินแลนด์ คือ ทุกคนต้องมีสิทธิเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรมที่มีคุณภาพสูงอย่างเท่าเทียมกัน โอกาสที่เท่าเทียมกันในการศึกษาควรมีให้กับประชาชนทุกคน โดยไม่คำนึงถึงแหล่งกำเนิดเชื้อชาติ อายุ ความมั่งคั่ง หรือที่อยู่ ฟินแลนด์ให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของนักเรียน จึงเห็นว่าการให้คำแนะนำทางการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อช่วยให้นักเรียนทุกคนสามารถศึกษาได้ตามศักยภาพของตนเอง ดังนั้น การแนะนำและการให้คำปรึกษาจึงเป็นบทบาทของบุคลากรทางการศึกษาทุกคน

บุคลากรทางการศึกษาของฟินแลนด์ทุกคนได้รับการศึกษาสูง และการเรียนการสอนหรืออาชีพครูเป็นทางเลือกที่น่าสนใจ ครูระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นจำเป็นต้องมีวุฒิการศึกษาปริญญาโท นอกจากนี้ ครูผู้สอนด้านอาชีวศึกษาและการฝึกอบรม ยังต้องมีวุฒิการศึกษาระดับสูงอีกด้วย ครูถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การศึกษามีคุณภาพ

5.4.5 บทสรุปคุณภาพการศึกษาประเทศฟินแลนด์

- นโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการศึกษา ใช้เป็นยุทธศาสตร์สร้างการแข่งขันของประเทศ ภายใต้สโลแกน “High Expertise, Sustainable Development and Open-minded Innovations Based on Experimentation and Digitalization”
- กระบวนการคัดเลือกและควบคุมคุณภาพครูที่เข้มงวด เพื่อให้ได้ครูที่เก่ง มีคุณภาพ และมีจรรยาบรรณ ทำให้สถานภาพอาชีพครูของประเทศฟินแลนด์ได้รับการยกย่อง และมีฐานะเทียบเท่าอาชีพแพทย์และทนาย
- ระบบการศึกษาได้รับการสนับสนุน และดูแลอย่างดีทั้งทางด้านสวัสดิการสังคม และระบบสุขภาพ รัฐสนับสนุนงบประมาณเต็มที่ และมีการแทรกแซงทางการเมืองน้อยมาก
- หลักสูตรแกนหลักของชาติที่มีพื้นฐานมาจากหลักการความเท่าเทียม ความเป็นพลเมือง ความรักชาติ การพึ่งพาตนเอง ความคิดสร้างสรรค์ และปฏิบัติตามหลักจริยธรรม
- แม้จะมีกรอบหลักสูตรแกนหลักชาติกำหนดไว้เบื้องต้น แต่หลักสูตรการเรียนการสอนระดับพื้นที่/ ท้องถิ่น ได้รับอิสระ และได้รับการส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ สร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมุ่งเน้นให้เป็นหลักสูตรที่เป็นไปตามความต้องการ และความสนใจเฉพาะของเด็กและชุมชนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่หรือชุมชนนั้น ๆ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟินแลนด์เป็นอันดับหนึ่งทางการศึกษา

ที่ผ่านมาฟินแลนด์ถือเป็นประเทศที่ได้รับการยกย่องทางการศึกษา มีคะแนนสูงเมื่อสอบแข่งขันเทียบกับประเทศเกาหลี สิงคโปร์ และญี่ปุ่น เนื่องจากปัจจัยสำคัญหลายประการ ประกอบด้วย

1. การพัฒนาทางการศึกษาที่ฝังรากลึกอย่างยาวนาน การศึกษาและการเรียนรู้ถือเป็นส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมของการสร้างชาติ นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เมื่อประเทศเป็นเอกราช ฟินแลนด์ได้ดำเนินการสร้างและรักษาความเป็นชาติด้วยการลงทุนทางการศึกษาสำหรับประชาชนทุกคน ถือเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศไปข้างหน้า
2. บทบาทของผู้สอนในการสนับสนุนและยกระดับผู้เรียน สโลแกนที่ใช้ในโรงเรียนของฟินแลนด์ตั้งแต่เริ่มต้น คือ “ไม่ปล่อยให้เด็กอยู่ข้างหลัง” ก่อนที่จะแพร่หลายและกลายเป็นที่นิยมในสหรัฐอเมริกา ด้วยแนวคิดที่ว่า นักเรียนที่มีปัญหาในการเรียนรู้จะได้รับความช่วยเหลือจากครูและผู้ช่วย โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษและสนับสนุนเพื่อยกระดับและพัฒนาการเรียนรู้ให้ผู้เรียนอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยของห้อง

3. การมีส่วนร่วมของผู้เรียน ในฟินแลนด์ผู้เรียนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมมากที่สุด จะเห็นได้จากคุณภาพของครู เกิดจากการมีส่วนร่วมในการคัดสรรจากผู้เรียน จากข้อมูลพบว่า มีผู้สมัครเข้ารับการสอนเพียงร้อยละ 11 เท่านั้นที่ได้รับการยอมรับจากผู้เรียน เป็นการย้ำให้เห็นความสำคัญของอาชีพครู และยืนยันว่านักเรียนคือ ผู้คัดเลือกที่ถูกต้องที่สุด

ความท้าทายทางการศึกษาประเทศฟินแลนด์

- **การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ** หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ประกาศมาตรการรัดเข็มขัด เมื่อปี ค.ศ. 2015 มีการลดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา เป็นเงิน 900 ล้านเหรียญในอีก 4 ปีข้างหน้า (ปี ค.ศ. 2018) จึงน่าสนใจว่า การจัดสรรทรัพยากรที่ลดลง จะมีผลต่อการทำงานของครูสอนและความก้าวหน้าในวิชาชีพครูหรือไม่ อย่างไร
- **การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร** อันเนื่องจากการอพยพ ที่กำลังส่งผลต่อจำนวนประชากรและการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ทำให้เป็นความกดดันต่อโรงเรียนที่จะต้องรับนักเรียนที่ไม่ได้พูดทั้งภาษาฟินแลนด์และสวีเดน (ในกรณีที่ถูกตัดงบบางด้านนี้) และอาจส่งผลกระทบต่อนโยบายการส่งลูกไปเรียนโรงเรียนใกล้บ้าน เพราะครอบครัวไม่เต็มใจจะส่งลูกไปเรียนในโรงเรียนที่มีคนอพยพจำนวนมาก

5.5 บทสรุปประสบการณ์ต่างประเทศ: การบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรการศึกษา

จากการทบทวนประสบการณ์ต่างประเทศ 4 ประเทศ ที่เลือกเป็นประเทศเป้าหมายของการศึกษาค้นคว้า (มาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน ฟินแลนด์) โดยการศึกษาจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คณะที่ปรึกษาได้สรุปประเด็นสำคัญที่พบจากการศึกษา โดยจัดแบ่งประเด็นหลัก ๆ ออกเป็น 2 ประเด็น คือ ระบบงบประมาณเพื่อการศึกษา และระบบการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็น ดังนี้

5.5.1 ระบบงบประมาณเพื่อการศึกษา

งบประมาณเพื่อการศึกษาของ 4 ประเทศที่ศึกษาในครั้งนี้พบว่า ฟินแลนด์ใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 5.8 ของ GDP สูงที่สุดใน 4 ประเทศ แต่หากพิจารณาในมิติร้อยละของงบประมาณภาครัฐพบว่า ใต้หวันจัดสรรงบประมาณสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 23 ของงบประมาณประจำปี

แหล่งเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลาง มีงบประมาณของส่วนราชการระดับท้องถิ่นในสัดส่วนไม่มากนัก และมีเงินนอกงบประมาณบางส่วน งบประมาณของรัฐส่วนใหญ่ใช้จ่ายเป็นงบบุคลากร งบค่าใช้จ่ายดำเนินงานยังมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ

กลไกสำคัญด้านการศึกษาจาก 4 ประเทศที่ศึกษา มาเลเซียมีความโดดเด่นของการใช้กลไกทางการเงินเพื่อจัดการศึกษา นอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณปกติ เช่น การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้โรงเรียนที่มีผลการดำเนินการโดดเด่น หรือการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางการศึกษาเฉพาะด้าน

ตาราง 5.9 เปรียบเทียบระบบงบประมาณเพื่อการศึกษา 4 ประเทศ (มาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน ฟินแลนด์)

ประเทศ	งบประมาณเพื่อการศึกษา	แหล่งงบประมาณเพื่อการศึกษา	กลไกสำคัญด้านการศึกษา
มาเลเซีย	<p>ร้อยละ 3.8 ของจีดีพี (ปี ค.ศ. 2011)</p> <p>ร้อยละ 16 ของงบประมาณประจำปี (เป็นเงินประมาณ 36 พันล้านมาเลเซียริงกิต)</p> <p>งบประมาณด้านการศึกษาในระดับพื้นฐานคิดเป็นร้อยละ 50 ของงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมด</p> <ul style="list-style-type: none"> • การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า • การศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษา <ul style="list-style-type: none"> - ผู้เรียนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายบางส่วน เช่น ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าหน่วยกิต ค่าหอพัก - รัฐสนับสนุนงบประมาณด้านอาคารสถานที่ เงินเดือนบุคลากรการศึกษา ใช้จ่ายอำนวยความสะดวก ค่าบำรุงรักษา ค่าสาธารณูปโภค 	<ul style="list-style-type: none"> • งบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาลกลาง <ul style="list-style-type: none"> - ค่าใช้จ่ายในการบริหารทั่วไป/เงินเดือนครู บุคลากร ค่าบำรุงห้องสมุดสื่อการเรียนการสอน ตำราเรียน - งบอาหารกลางวัน อาหารเสริม จ่ายตามเกณฑ์ที่กำหนด - จัดสรรงบประมาณเป็นคู่มือหนังสือ (Book Voucher) ให้นักเรียนทุกคน • เงินรายได้นอกงบประมาณ สถานศึกษาจัดเก็บ <ul style="list-style-type: none"> - ค่าธรรมเนียมจัดเก็บจากนักเรียน เช่น ค่าใช้จ่ายกิจกรรมกีฬา - ค่าเช่าที่เกิดจากทรัพย์สินโรงเรียน ค่าเช่าหอพัก - เงินบริจาคจากองค์กรการกุศล - เงินรายได้จากการลงทุน 	<p>กลไกทางการเงินเพื่อปรับปรุงคุณภาพโรงเรียน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้รางวัลโรงเรียนที่ผลการดำเนินงานเป็นเลิศ (High Performing Schools: HPS) - โรงเรียนชั้นนำด้านนวัตกรรมหรือเป็นเลิศเฉพาะด้าน (Cluster Schools) เช่น กีฬา ดนตรี ศิลปะ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี) - การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานและการลงทุนเพื่อสร้างขีดความสามารถใหม่ ๆ ในรูป Grant Social Transfer and Loans - งบประมาณสนับสนุนการปรับปรุงห้องเรียนแห่งศตวรรษที่ 21 (Smart Classroom) <p>กลไกเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทุนการศึกษาประเภทต่าง ๆ - กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา <p>กลไกระบบฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การปรับปรุงระบบบริหารและการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ โดยพัฒนาระบบ Dashboard เพื่อให้สามารถวิเคราะห์การดำเนินงานต่าง ๆ ไปถึงระดับโรงเรียนรายแห่ง <p>การริเริ่มนวัตกรรมด้านการบริหารภาครัฐด้านการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trust School Programme เป็นรูปแบบหนึ่งของ PPP รัฐเป็นเจ้าของและรับผิดชอบจัดสรรงบประมาณและครูผู้สอน เอกชนให้บริการทางการศึกษา พัฒนาห้องเรียน กระบวนการเรียนการสอน

ประเทศ	งบประมาณเพื่อการศึกษา	แหล่งงบประมาณเพื่อการศึกษา	กลไกสำคัญด้านการศึกษา
			<ul style="list-style-type: none"> - Public Private Partnership (PPP) ได้รับงบประมาณจากรัฐ และเงินบริจาคจากภาคธุรกิจ - การให้ภาคเอกชนทำงานบริการให้โรงเรียน เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม การดำเนินงาน โรงอาหาร) - รัฐทำสัญญากับเอกชนให้ดำเนินงานให้กับโรงเรียน - เอกชนจัดหาผู้บริหารให้โรงเรียน
เวียดนาม	<p>ร้อยละ 5 ของจีดีพี</p> <p>ร้อยละ 20 ของงบประมาณประจำปี หรือประมาณ 224.86 ล้านล้านเวียดนามดอง (ประมาณ 10 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ปี ค.ศ. 2015)</p> <p>ข้อสังเกต งบประมาณเพื่อศึกษามีแนวโน้มคงที่คือ กำหนดไว้ร้อยละ 20 ของงบประมาณประจำปี เนื่องจากสถานะการคลังของรัฐบาลที่ต้องจัดสรรงบประมาณไปเพื่อกิจการอื่นเพิ่มขึ้น</p> <p>การศึกษาภาคบังคับเป็นแบบให้เปล่า (ผู้ปกครองยังมองว่ามีคุณภาพต่ำ)</p>	<p>● งบประมาณเพื่อการศึกษา มาจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (ผู้รับผิดชอบหลัก)</p> <ul style="list-style-type: none"> - งบใช้จ่ายประจำ 184 ล้านล้านเวียดนามดอง (มาจากรัฐบาลกลางเพียงร้อยละ 17.39 มาจากรัฐบาลท้องถิ่นถึงร้อยละ 82.60) คิดเป็นร้อยละ 82.14 ของงบประมาณเพื่อการศึกษา - งบลงทุนและฝึกอบรม 33.75 ล้านล้านเวียดนามดอง (มาจากรัฐบาลกลางร้อยละ 41.78 มาจากรัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 58.25) คิดเป็นร้อยละ 15.07 ของงบประมาณเพื่อการศึกษา <p>● งบประมาณของรัฐเพื่อการศึกษาจำแนกเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> - ค่าใช้จ่ายในการลงทุน (การก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้าง ครุภัณฑ์) - ค่าใช้จ่ายประจำ (เงินเดือน ค่าจ้าง ทุนการศึกษา การบริหารจัดการโรงเรียน ค่าใช้จ่ายบำรุงรักษา) 	<p>กลไกการจัดสรรงบประมาณ</p> <ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานคลังกลาง คลังจังหวัด คลังอำเภอ หลังจากนั้นงบประมาณจะถูกจัดสรรไปยังหน่วยการศึกษาของอำเภอและโรงเรียน - การเบิกจ่ายงบประมาณโดยเฉพาะเงินเดือน ค่าใช้จ่ายบุคลากร โรงเรียนจะต้องลงทะเบียนเกี่ยวกับจำนวนของบุคลากรที่คลังของรัฐก่อนสิ้นเดือน เพื่อสามารถเบิกจ่ายเงินเดือนได้ตอนต้นเดือน

ประเทศ	งบประมาณเพื่อการศึกษา	แหล่งงบประมาณเพื่อการศึกษา	กลไกสำคัญด้านการศึกษา
		<p>การประมาณการค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดสรรให้โรงเรียนในระดับต่าง ๆ จะแตกต่างกันขึ้นกับบริบทพื้นที่</p> <ul style="list-style-type: none"> • แหล่งเงินภายนอก <ul style="list-style-type: none"> - ค่าเล่าเรียน - รายได้จากการให้บริการ - เงินบริจาคจากบุคคลและองค์กร <p>ข้อสังเกต</p> <ul style="list-style-type: none"> - สถานศึกษาเอกชนสามารถได้รับเงินชดเชยจากรัฐในการจัดการศึกษาในกรณีที่ไม่มีโรงเรียนในรัฐพื้นที่หรือผลการเรียนของนักเรียนไม่ดี ไม่สามารถเข้าเรียนที่โรงเรียนรัฐได้ - ผู้ปกครองรับภาระค่าใช้จ่ายสูงหากอยากให้ลูกหลานเข้าถึงการศึกษามีคุณภาพ 	
ไต้หวัน	<p>ปี ค.ศ. 2016 งบประมาณเพื่อการศึกษาประมาณ 863.32 พันล้านดอลลาร์ไต้หวัน คิดเป็นร้อยละ 5.05 ของจีดีพี</p> <p>ร้อยละ 23 ของงบประมาณประจำปี</p> <p>งบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณร้อยละ 42.14 (ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น) ร้อยละ 15.17 มัธยมศึกษาตอนปลาย</p>	งบประมาณจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น	<p>กลไกการจัดสรรงบประมาณ</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรรมาธิการงบประมาณเพื่อการศึกษา (Education Funding Committee) จะทำหน้าที่ประมาณการค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานท้องถิ่นแต่ละแห่งจำเป็นต้องใช้เพื่อจัดการศึกษา และประเมินศักยภาพของท้องถิ่นที่จะจัดหาเงินทุนเพื่อการศึกษา

ประเทศ	งบประมาณเพื่อการศึกษา	แหล่งงบประมาณเพื่อการศึกษา	กลไกสำคัญด้านการศึกษา
	3 ใน 4 ของเงินทุนเพื่อการศึกษาจัดสรรไปยังสถานศึกษาของรัฐ 1 ใน 4 จัดสรรให้สถานศึกษาเอกชน		
ฟินแลนด์	ร้อยละ 5.8 ของจีดีพี ร้อยละ 11 ของงบประมาณประจำปี งบประมาณการศึกษาพื้นฐานคิดเป็นร้อยละ 37.7 ของงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมด (ปี ค.ศ. 2015) การศึกษาเป็นแบบให้เปล่าทุกระดับตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - งบประมาณจากรัฐบาลกลางและท้องถิ่น (สนับสนุนค่าตำราเรียน อาหารกลางวัน บริการสุขภาพ สวัสดิการ อื่น ๆ ค่าเดินทางสำหรับนักเรียนที่อยู่ห่างไกล ทูรกันดาร) - เอกชนร่วมสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา คิดเป็นร้อยละ 2.6 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด 	กลไกการจัดสรรงบประมาณ <ul style="list-style-type: none"> - การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่นไม่ได้กำหนดวงเงินเป็นประจำปี (Year Marked) แต่สนับสนุนงบประมาณการศึกษาในกลุ่มก่อนประถมศึกษา (Pre-primary Education) ถึงประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น (Basic Education) - การจัดสรรงบประมาณให้ตามจำนวนประชากรอายุ 6-15 ปี ที่อยู่ในพื้นที่ จัดสรรงบประมาณให้ร้อยละ 25 ของต้นทุนการศึกษา และเทศบาลมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนเอง - การจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและอาชีวะจัดสรรงบอุดหนุนรายหัวให้ตามจำนวนนักเรียนที่โรงเรียนรายงาน โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดอัตราอุดหนุนต่อหัว (Unit Price) โรงเรียน (Education Provider) รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ประสิทธิภาพและคุณภาพการศึกษา ไม่มีเกณฑ์กำหนดจำนวนผู้เรียนต่อห้อง (Class Size) โรงเรียนมีอิสระในการจัดการจัดกลุ่มผู้เรียน มีสิทธิในการจัดการศึกษาด้วยวิธีการจัดการและวิสัยทัศน์ เช่น การบริหารงบประมาณ การคัดเลือกคน การเลือกตำราเรียนและวัสดุอุปกรณ์

5.5.2 ระบบการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การกระจายอำนาจระบบการบริหารการศึกษาของ 4 ประเทศ พบว่า ฟินแลนด์มีการกระจายอำนาจการศึกษามากที่สุดลงไปในระดับเทศบาล ซึ่งเทศบาลกระจายอำนาจลงไปถึงระดับโรงเรียน ในการดำเนินงานด้านการศึกษาให้อิสระจัดการศึกษาตามวิสัยทัศน์ของโรงเรียน หลายประเทศอยู่ในกระบวนการกระจายอำนาจทางการศึกษา เช่น ไต้หวันเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษา 2 ระดับ คือ ระดับมณฑล และเทศบาลเมือง และระดับเมือง หมู่บ้าน ตำบล ทั้ง 2 ระดับ มีคณะกรรมการการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education Committee) แต่ละระดับกำกับดูแลการศึกษาในพื้นที่ รับผิดชอบส่งเสริมและติดตามการศึกษาของเยาวชนในพื้นที่ ส่วนมาเลเซียมีแผนกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 2025 ปัจจุบันอำนาจบริหารจัดการหลายเรื่องยังรวมศูนย์ที่รัฐบาลกลาง แต่มีความพยายามกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น (ระดับรัฐ อำเภอ) และระดับโรงเรียน เช่น การให้โรงเรียนเป็นศูนย์ที่รับผิดชอบ Responsibility Centre or Pusat Tanggungjawab (PTJ) โดยรัฐบาลเลือกโรงเรียนรัฐจำนวนหนึ่ง ให้อิสระและอำนาจตัดสินใจในการบริหารการเงิน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจบริหารการเงิน

ตาราง 5.10 เปรียบเทียบระบบการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ประเทศ (มาเลเซีย เวียดนาม ไต้หวัน ฟินแลนด์)

ประเทศ	ระบบการบริหารการศึกษา	การกระจายอำนาจ
มาเลเซีย	<ul style="list-style-type: none"> ระบบการศึกษาระดับชาติอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางโดย ก.ศึกษาธิการ แบ่งระดับการบริหารเป็น 5 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับรัฐ ระดับอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน และระดับโรงเรียน มีสำนักงานมนตรีแห่งรัฐฝ่ายการศึกษา บริหารโรงเรียนที่จัดตั้งในนามมูลนิธิ <p>ปัญหา</p> <p>การบริหารรวมศูนย์ในทุกระดับการบริหาร</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทำให้มีข้าราชการและบุคลากรสนับสนุนจำนวนมาก - มีหน่วยงานย่อยหลายฝ่าย มีหน้าที่ซ้ำซ้อน เช่น การคัดเลือกบรรจุครู พัฒนาคู 	<p>การกระจายอำนาจด้านการบริหาร</p> <p>มีแผนปรับโครงสร้าง ก.ศึกษาธิการในปี ค.ศ. 2025</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลจะกำหนดนโยบายและวางแผนระดับมหภาค - การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การดำเนินงานลงสู่ระดับท้องถิ่น (รัฐ และอำเภอ) ปรับบทบาท JPNs และ PPDs - รัฐบาลระดับรัฐ (JPNs) มีบทบาทประสานและถ่ายทอดแผน เชื่อมโยงนโยบายกับการปฏิบัติ - รัฐบาลระดับอำเภอ (PPDs) สนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน ช่วยเหลือโรงเรียน เชื่อมโยงโรงเรียนกับชุมชน ผู้ปกครอง และเป็นตัวกลางบูรณาการนโยบายต่าง ๆ จากรัฐบาลกลางและรัฐบาลรัฐ <p>การกระจายอำนาจทางการเงิน</p> <p>การให้โรงเรียนเป็นศูนย์ที่รับผิดชอบ PTJ โดยรัฐบาลเลือกโรงเรียนรัฐจำนวนหนึ่ง ให้อิสระและอำนาจตัดสินใจในการบริหารการเงิน (จากการดำเนินงานของ PTJ พบว่าเกิดปัญหาการบริหารการเงินที่ไม่มีคุณภาพ โดยเฉพาะด้านการตรวจสอบภายในและการควบคุมทางการเงิน หลายโรงเรียนไม่สามารถดำเนินการตามกฎระเบียบ</p>

ประเทศ	ระบบการบริหารการศึกษา	การกระจายอำนาจ
		และยังพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นในการบริหารการเงิน)
เวียดนาม	<ul style="list-style-type: none"> - ด้านการจัดการศึกษาและงบประมาณ รับผิดชอบโดยรัฐบาลกลาง (ก.ศึกษาธิการและการฝึกอบรม) และหน่วยงานท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน) 	<p>การกระจายอำนาจด้านการบริหาร</p> <ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม (MOET) รับผิดชอบวางแผนกลยุทธ์ด้านการศึกษา การบริหารจัดการงบประมาณ และบุคลากรด้านการศึกษา ตลอดจนร่างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับความเห็นชอบจากสมัชชาแห่งชาติ และสอดคล้องกับทิศทางของพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม (Communist Party Vietnam: CPV) - การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ โดยมีการกำกับดูแลตามโครงสร้างที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อ MOET ขณะเดียวกันก็มีตัวแทนของกรรมาธิการภาคประชาชน (People's Committee) ในแต่ละระดับเข้ามามีส่วนร่วมด้วย - ภารกิจด้านการศึกษาระดับจังหวัดและเมืองใหญ่ จะมีส่วนงานด้านการศึกษา (Departments of Education) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายการศึกษาจากส่วนกลางและบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่วนงานด้านศึกษาระดับจังหวัด รับผิดชอบกำกับกับการจัดการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย (Upper Secondary School) - การศึกษาระดับพื้นที่และเขตเมืองจะมีสำนักงานด้านการศึกษา (Offices of Education) รับผิดชอบดำเนินการภายใต้การกำกับของส่วนงานด้านการศึกษาของจังหวัดและกรรมาธิการภาคประชาชน และกำกับดูแลการจัดการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า นั่นคือ กำกับกับการจัดการศึกษาระดับโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่
ไต้หวัน	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ - รัฐบาลกลางโดยกรรมาธิการงบประมาณเพื่อการศึกษา (Education Funding Committee) จัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานระดับท้องถิ่น (สภาการศึกษาท้องถิ่น) 2 ช่องทาง คือ 	<p>การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่ท้องถิ่น 2 ระดับ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ระดับมณฑลและเทศบาลเมือง (Municipalities and Counties, Cities) - ระดับเมือง หมู่บ้าน ตำบล (Cities, Townships and Districts)

ประเทศ	ระบบการบริหารการศึกษา	การกระจายอำนาจ
	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาแบบสามัญ (ท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณส่วนนี้ได้ตามที่เห็นสมควร) - การศึกษาพิเศษ (ท้องถิ่นต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของเงินที่จัดสรรให้เท่านั้น) 	<p>ทั้ง 2 ระดับมีคณะกรรมการการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education Committee) แต่ระดับกำกับดูแลการศึกษาในพื้นที่ รับผิดชอบส่งเสริมและติดตามการศึกษาของเยาวชนในพื้นที่</p>
<p>ฟินแลนด์</p>	<p>การบริหารการศึกษา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 หน่วยงาน คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กระทรวงศึกษาและวัฒนธรรม รับผิดชอบนโยบายด้านการศึกษา การจัดร่างกฎหมาย การตัดสินใจการระดมทุนการศึกษา 2. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฟินแลนด์ ทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตรแกนกลางระดับชาติ กำหนดคุณสมบัติครูและการพัฒนาครูผู้สอน <p>ในการพัฒนาหลักสูตรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา ตัวแทนจากสหภาพครู (OAJ) เทศบาล ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบทบาทความรับผิดชอบของเทศบาล <p>การกระจายอำนาจการศึกษาสู่ระดับท้องถิ่น (ระดับเทศบาล)</p> <ul style="list-style-type: none"> - เทศบาล หน่วยงานท้องถิ่น ร่วมกับผู้ให้บริการการศึกษา มีหน้าที่ดูแลด้านการจัดการเรียนการสอน การจัดสรรเงินงบประมาณ กำหนดหลักสูตร การสรรหาบุคลากร - เทศบาลจะต้องรับผิดชอบต่อหลักสูตรแห่งชาติให้เป็นหลักสูตรท้องถิ่น - เทศบาลแต่ละแห่งจะมีผู้อำนวยการการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการคัดเลือกบุคลากร และการประกันคุณภาพ - เทศบาลแต่ละแห่งจะทำหน้าที่ดูแลให้นักเรียนเรียนใกล้บ้านมากที่สุด - การมอบอำนาจการตัดสินใจให้โรงเรียนมีสิทธิ์จัดการเรียนการสอนตามวิสัยทัศน์ของโรงเรียน - นักการเมืองท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ว่า จะจัดสรรทรัพยากรประเภทใดให้โรงเรียน เช่น การปรับปรุงโรงเรียน การควมรวม ยุบโรงเรียนเนื่องจากจำนวนนักเรียนลดลง <p>การจัดตั้งสหภาพครู (The Trade Union of Education: OAJ) ครูส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของ OAJ มีบทบาทด้านการศึกษาค่อนข้างมาก ข้อเสนอของสหภาพครูจะถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาระดับนโยบายด้านการศึกษา</p>

บทที่ 6

ผลการศึกษาระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

บทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา จากการลงพื้นที่ทั้งในส่วนที่ได้จากการสัมภาษณ์ การจัดประชุมระดมสมอง (Focus Group) และการประชุมเพื่อขอความเห็นรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้ง กรณีศึกษาตัวอย่างระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของพื้นที่ในประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย

6.1 นโยบายและระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากนโยบายและหลักการการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ดังระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในเชิงโครงสร้างดังนี้

ส่วนกลาง กระทรวงศึกษาธิการโดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการจัดและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยกำหนดให้กองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดและส่งเสริม สนับสนุน ประสานการบริหารจัดการ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการพัฒนาการศึกษาเอกชน ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน การจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

ส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่น ประกอบด้วย หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ สพฐ. และ อปท. ดังนี้

- สพฐ. มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระจายอยู่ทั่วประเทศ จำนวน 255 แห่ง แบ่งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) 183 แห่ง และสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) 42 แห่ง
- อปท. มีหน่วยงานรวมทั้งสิ้น 7,852 แห่ง แบ่งเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 76 แห่ง เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 179 แห่ง เทศบาลตำบล 2,233 แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) 5,332 แห่ง และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) 2 แห่ง

ต่อมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่องการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ทำให้มีการจัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวน 18 ภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงฯ และในแต่ละจังหวัด ให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กศจ.”

จากการลงพื้นที่ในการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ทำให้เกิดหน่วยงานในระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น (จังหวัด) ที่กำกับดูแลด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ยังคงมีความซ้ำซ้อนในเชิงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่าง สพฐ. และ อปท. (ส่วนกลาง) ในระดับท้องถิ่นมีเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีการแยกระหว่างประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมี อบจ. และเทศบาล หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีบทบาทและหน้าที่เหมือนกัน ทำให้ต้องมีบุคลากรหรือข้าราชการจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณในการบริหารจัดการค่อนข้างมาก ต่อมามีการปฏิรูปการศึกษาในระดับภูมิภาคทำให้มีหน่วยงานใหม่ คือ สำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) และในระดับจังหวัด คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) ทำให้รัฐต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติควรมีการศึกษาและมีการปรับโครงสร้างองค์กร บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาใหม่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการทำงานและให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

จากการสัมภาษณ์พบว่า ทั้งหน่วยงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพป. และ สพม.) และ ศธจ. มีบุคลากรที่มีภารกิจแบบเดียวกัน ซ้ำซ้อนกัน เช่น ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ซึ่งสังกัดอยู่ที่ทั้ง 2 หน่วยงาน ดังนั้น หากวิเคราะห์ภารกิจหลักและกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละสังกัดให้ชัดเจน และสามารถปรับเปลี่ยนส่วนงานได้จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของงานและบุคลากร ซึ่งจะทำให้การใช้ทรัพยากรด้านการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.2 ระบบบริหารงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางสู่สถานศึกษา

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้รับผิดชอบหลักในการจัดสรร คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โดยวิธีการจัดสรรมีทั้งจัดสรรในด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing) เป็นการจัดสรรงบประมาณผ่านตัวผู้เรียน เช่น ค่าใช้จ่ายรายหัว ปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน และจัดสรรในด้านอุปทาน (Supply-side Financing) เป็นการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนโดยตรง เช่น งบลงทุน ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และมีงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งมีวิธีการในการจัดสรรต่างกัน คือ งบประมาณด้านอุปสงค์เป็นเงินอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียน โดยกระทรวงศึกษาธิการจัดสรรให้ สพฐ. และกระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก่อนปี พ.ศ. 2561 การจัดสรรงบประมาณส่วนนี้โอนเข้าบัญชีโรงเรียนโดยตรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ คือ กำหนดให้ สพฐ. ส่งงบประมาณงบเงิน

อุดหนุนไปที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก่อนแล้วจึงส่งให้โรงเรียน ทำให้โรงเรียนหลายแห่งได้ให้ข้อมูลว่า “การจัดสรรงบประมาณสู่โรงเรียนล่าช้า ทำให้การบริหารจัดการลำบาก รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ควรจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม เพื่อความสะดวกในการบริหารของโรงเรียน”

การจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานเป็นการจัดสรรให้แก่โรงเรียนโดยตรง เช่น งบลงทุน ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมทั้ง โครงสร้างพัฒนาต่าง ๆ หรือที่เรียกว่า “งบแลกเป้า” งบประมาณเหล่านี้ต้องมีการจัดทำแผนล่วงหน้า และมีคณะกรรมการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ ทั้งในระดับส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนจะได้รับงบประมาณเหล่านี้โดยผ่านเขตพื้นที่การศึกษาและส่วนกลาง ซึ่งงบประมาณในส่วนนี้ทั้ง สพฐ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม โรงเรียนสังกัด อปท. สามารถของงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมจาก อปท. ได้ นอกจากนี้ยังพบว่า โรงเรียนสังกัด สพฐ. หลายพื้นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมจาก อปท. ด้วยเช่นกัน เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของโรงเรียน เช่น โครงการส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ และภาษาไทย (ภาคใต้) หรือโครงการจัดอาหารเข้าให้กับนักเรียน เป็นต้น

ส่วนการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสำหรับโรงเรียนเอกชนนั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) เป็นผู้รับผิดชอบจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนโดยจัดสรรแบบอุปสงค์ คือ ผ่านตัวผู้เรียน เช่น เงินอุดหนุนรายบุคคล เงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม)

อย่างไรก็ตาม งบประมาณอุดหนุนค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) สำหรับโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ อปท. ปัจจุบันถูกจัดสรรผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนแล้วจึงส่งให้โรงเรียน ทำให้โรงเรียนขาดความคล่องตัวเกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และมีปัญหาในด้านความไม่พอเพียงของงบประมาณ และบ่อยครั้งอาหารและนมที่ได้รับไม่ถูกสุขลักษณะ นั่นคือเกิดความไม่เพียงพอทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

สำหรับการระดมทุนหรือทรัพยากรอื่น ๆ เพิ่มเติมพบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีการระดมทุนการศึกษาเป็นประจำ โดยเฉพาะการระดมทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น จัดทำห้องไอซีที จัดทำห้องสมุด การระดมทุนเพื่อจ้างครูที่ขาดแคลน การหารายได้จากภายนอกเพื่อมาดำเนินการพัฒนาโรงเรียน ทั้งนี้ โรงเรียนขนาดเล็กมีโอกาสน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่

กลไก/รูปแบบของงบประมาณที่มาสู่โรงเรียน

แหล่งงบประมาณเพื่อการศึกษาปัจจุบันมาจาก 1) งบประมาณจากรัฐ ได้รับจัดสรรแบบอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งเป็นแหล่งงบประมาณหลักของโรงเรียน 2) งบประมาณจากท้องถิ่น (โรงเรียนสังกัด อปท.) ได้รับจัดสรรในรูปแบบอุดหนุนเพิ่มเติมจากท้องถิ่น 3) ค่าเล่าเรียน (ผู้ปกครอง) โรงเรียนสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ โดยเฉพาะโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมือง โรงเรียนประจำจังหวัดหรืออำเภอ ที่เปิดโปรแกรมพิเศษต่าง ๆ เช่น English Program (EP) 4) เงินบริจาค ได้จากการระดมทุนต่าง ๆ เช่น ทอดผ้าป่าเพื่อการศึกษา เป็นต้น สำหรับโรงเรียนสังกัด กทม. ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐเหมือนโรงเรียนสังกัด อปท. แต่ไม่สามารถเก็บ

ค่าเล่าเรียนได้ แต่หากจะเปิดโครงการพิเศษและเก็บค่าเล่าเรียนให้เสนอโครงการไปยังสำนักงานการศึกษา กทม. เพื่อขออนุมัติ

กรณีโรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนประมาณ 120 คน) พึ่งพางบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐเป็นหลัก จึงประสบปัญหาทางงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ เนื่องจากโรงเรียนใช้จ่ายงบประมาณเป็นค่าสาธารณูปโภคเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง มีปัญหาเรื่องขาดบุคลากรปฏิบัติงานด้านเอกสารทางบัญชี ครูและผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบงานธุรการ การเงิน ซึ่งมีภาระเบียดเบียนมากมายที่ทำให้ขาดความคล่องตัว

หากมีการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน โดยรวมงบบุคลากรเข้ากับงบประมาณที่จัดสรรโดยตรงสู่โรงเรียนนั้น ผู้บริหารโรงเรียนหลายแห่งให้ความเห็นว่า “ปัจจุบันระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นลักษณะการจัดสรรแบบผสมผสานทั้งอุปทานและอุปสงค์ (ซึ่งไม่รวมงบบุคลากร) หากจะรวมงบบุคลากรเข้าไปด้วยจะดำเนินการได้ยาก และอาจเป็นปัญหาเหมือนกับการจัดสรรงบประมาณค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ที่ให้อปท. ดำเนินการ ดังนั้น ควรแยกเงินงบบุคลากร และงบประมาณต่าง ๆ ให้ชัดเจน และควรจัดสรรงบประมาณดังกล่าวตรงสู่โรงเรียน”

การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาในระดับโรงเรียน

จากการศึกษาพบว่า การบริหารงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ของโรงเรียนนั้น โรงเรียนรัฐส่วนใหญ่ให้ข้อมูลว่า การบริหารงบประมาณที่เป็นรายจ่ายเงินอุดหนุนรายหัวมีความคล่องตัว และการใช้จ่ายต้องมีแผนที่วางไว้อย่างชัดเจนและต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษายังขึ้นอยู่กับประเภทของสถานศึกษา กล่าวคือ โรงเรียนเอกชนมีความคล่องตัวเพราะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับขนาดของโรงเรียนมีผลต่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โรงเรียนขนาดใหญ่และกลางมีความคล่องตัวสูงกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก เนื่องจากมีนักเรียนในปริมาณมากพอและสามารถบริหารจัดการได้ดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก

งบประมาณบางรายการไม่ได้จัดสรรให้โรงเรียนโดยตรง ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เช่น งบค่าอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) เนื่องจากงบประมาณส่วนนี้ รัฐบาลจัดสรรผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อแบ่งเบาภาระงานให้กับครูซึ่งส่วนใหญ่ขาดความรู้ทักษะทางด้านบัญชี และระเบียบพัสดุ ทำให้โรงเรียนประสบปัญหาการดำเนินงานล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ระเบียบของทางราชการด้านการเงิน พัสดุ ที่ขาดความยืดหยุ่น ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีข้อจำกัด ทำให้ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของโรงเรียนทั้งในเรื่องของงบก่อสร้าง และครุภัณฑ์ต่าง ๆ

ด้านประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ โรงเรียนมีการใช้งบประมาณตามแผนงานโครงการ มีการบริหารติดตาม มีการตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนส่วนใหญ่ให้ข้อมูลว่า การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ เพราะมีการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ และดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม โรงเรียนประสบปัญหาการดำเนินงานในบางโครงการที่ได้รับมอบหมายเพิ่มเติมระหว่างปีงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับมีจำกัดทำให้โรงเรียนต้องเปลี่ยนแปลงงบประมาณใหม่ ทำให้โครงการที่วางแผนบางส่วนไม่สามารถดำเนินงานตามแผนที่วางไว้หรืออาจจะต้องปรับเปลี่ยนขนาดโครงการให้เล็กลง นอกจากนี้ ระเบียบพัสดุที่เคร่งครัดทำให้บางครั้งไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างให้ได้ของที่มีคุณภาพได้

อย่างไรก็ตาม มีโรงเรียนบางแห่งตอบว่า “งบประมาณที่โรงเรียนขอจากหน่วยงานต้นสังกัดบางครั้งมีความไม่คล่องตัวติดขัด เพราะงบประมาณดังกล่าวไม่ได้โอนตรงสู่โรงเรียน แต่ให้เบิกจ่ายที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และระยะเวลาในการได้รับจัดสรรงบประมาณไม่มีความแน่นอน ไม่ทันกับความต้องการใช้จ่าย”

โรงเรียนบางแห่งกล่าวว่า ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการด้านบัญชี ทำให้การเบิกจ่ายยุ่งยาก เพราะครูไม่มีความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการบางอย่าง เช่น งบค่าจ้างโดยเฉพาะด้านบุคลากรยังมีการผูกพันกับต้นสังกัด ซึ่งบางครั้งการจัดสรรหาอาจได้ตัวบุคคล แต่ไม่ตรงตามที่ต้องการ ซึ่งถ้าให้โรงเรียนจัดหา/จ้างเอง ก็จะมีปัญหาคล่องตัว และตรงตามที่ต้องการมากกว่า

การกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

การกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษาในปัจจุบันดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ การประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา

- การประกันคุณภาพภายใน เป็นการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้วยตนเองของสถานศึกษา จะดำเนินการปีการศึกษาละ 1 ครั้ง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินตนเองทุกปี และส่งให้หน่วยงานต้นสังกัด พร้อมทั้งเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน
- การประกันคุณภาพภายนอก เป็นการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) จะดำเนินการอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

จากการศึกษาพบว่า ระบบการศึกษาได้ออกแบบให้มีกลไกการกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษา แต่กลไกดังกล่าวยังขาดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและยังคงมีปัญหาในการดำเนินงาน ดังนี้

1. จำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีมากเกินไป และบางส่วนไม่มีความรู้ความสามารถเข้าไปดูแล แนะนำโรงเรียนได้อย่างแท้จริง บางโรงเรียนจะมีการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อขอความคิดเห็น แนะนำ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามภารกิจของโรงเรียนจากคณะกรรมการฯ จากการศึกษาพบว่า การตัดสินใจ พิจารณาในเรื่องต่าง ๆ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะมอบให้ทางโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้พบในโรงเรียนที่มีขนาดเล็กทั้งในเขตพื้นที่เมืองและพื้นที่ห่างไกล (ดังนั้นโรงเรียนต้องให้ความรู้ความเข้าใจกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และการสรรหาบุคคลเพื่อเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความสนใจที่จะช่วยทำงานและพัฒนาทางการศึกษา)

2. หน่วยงานกำกับดูแล มีจำนวนมาก แต่ไม่ค่อยเข้ามาช่วยเหลือโรงเรียนอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งหากมีการติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างจริงจัง ทำให้ทราบข้อมูลของโรงเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนได้เป็นอย่างดี และจะทำให้เกิดการดำเนินงาน รวมทั้งการรายงานผลอย่างเป็นระบบมากขึ้น

ปัญหาในการบริหารทรัพยากร

จากการระดมความเห็นผู้บริหารโรงเรียนสรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณของโรงเรียนยังคงมีปัญหา โดยเฉพาะเรื่องความไม่เพียงพอของทรัพยากรทั้งงบประมาณ เช่น ค่าสาธารณูปโภค ครุภัณฑ์ อาหารกลางวัน ได้รับไม่ครบตามจำนวนนักเรียน จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ ไม่พอ และไม่ตรงสาขา ให้ครูไปทำงานการเงินและธุรการ โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก และความล่าช้าของการโอนงบประมาณจากหน่วยงานต้นสังกัด

โรงเรียนในจังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่และเป็นศูนย์กลางการค้า แหล่งท่องเที่ยว ที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ส่งผลให้นักเรียนต้องย้ายสถานศึกษาตามผู้ปกครอง ส่งผลกระทบในเรื่องงบประมาณที่โรงเรียนได้รับจัดสรร ไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

นอกจากนี้ โรงเรียนยังต้องดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดทั้งในพื้นที่ และจากส่วนกลาง ซึ่งเป็น “นโยบายรายวัน” การดำเนินงานตามนโยบายนี้ โรงเรียนไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม ต้องใช้งบประมาณที่มีอยู่ ซึ่งเป็นงบประมาณสำหรับจัดการเรียนการสอนมาดำเนินการตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

จากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย ตัวแทนผู้บริหารโรงเรียนได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณควรพิจารณาถึงขนาดและบริบทของโรงเรียน และควรจัดสรรมาเป็นวงเงินรวม (Block Grant) แล้วให้โรงเรียนมาบริหารจัดการเอง มีอิสระเพิ่มขึ้น และเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. การปรับลดขั้นตอนการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับสำนักงานเขตพื้นที่ให้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการในเรื่องดังกล่าวอย่างแท้จริง โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการฯ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานในพื้นที่ให้สามารถดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาผู้บริหารและครูจะทำให้ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการ และได้บุคลากรที่อาศัยในพื้นที่ ลดปัญหาการขอย้ายของบุคลากร และลดความล่าช้าของการบรรจุบุคลากร ซึ่งปัจจุบันใช้ระยะเวลาในการสอบแข่งขันและบรรจุที่ยาวนาน ส่งผลให้โรงเรียนขาดแคลนครู และกระทบกับการเรียนการสอน ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง

3. การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนนักเรียน ปัญหาครูไม่เพียงพอไม่ครบชั้นเรียนในแต่ละโรงเรียน ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาเรื่องอาคารสถานที่ที่ต้องมีการซ่อมแซมปรับปรุง ตลอดจนปัญหาเรื่องคุณภาพของการศึกษา เช่น การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กตามนโยบายโรงเรียนดีศรีตำบล ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องชี้แจงสร้างความเข้าใจให้กับผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง ตลอดจนกรรมการสถานศึกษาให้เข้าใจและให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน

4. การเพิ่มงบประมาณรายหัวให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดสรรงบประมาณรายหัวไม่ควรจัดสรรให้เท่าเทียมกันทุกโรงเรียน ควรคำนึงถึงบริบทของโรงเรียน และจากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายหัวที่ผ่านมา โรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณรายหัวในจำนวนเท่าเดิมไม่เปลี่ยนแปลง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 อีกประการหนึ่งควรมีการศึกษาถึงต้นทุนทางการศึกษาที่สะท้อนค่าใช้จ่ายและส่งเสริมให้การจัดการศึกษาของแต่ละโรงเรียนมีคุณภาพสูงขึ้น

6.3 รูปแบบการบริหารโรงเรียน

จากการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ตลอดจนนำเสนอรูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบนิติบุคคล (Charter School) ให้ตัวแทนผู้บริหารโรงเรียนที่เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยในภูมิภาคต่าง ๆ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

ความเห็นของผู้บริหารโรงเรียนในกรณีให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล (Charter School)

ข้อดีของการให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล

- การที่คณะครู ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้บริหารโรงเรียน หรืออาจมาจากการสอบ/คัดเลือกอย่างเป็นระบบเพื่อหลีกเลี่ยงระบบอุปถัมภ์ มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารชัดเจน (TOR) มีวาระการทำงานและต้องรับการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก 4 ปี และสามารถเลิกจ้างได้ หากผลการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ
- สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอิสระในการคัดเลือกบุคลากร การระดมทรัพยากร การกำหนดระเบียบ และการสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ผู้บริหารสามารถคัดเลือกครูตามความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม

การเตรียมความพร้อมของโรงเรียนเพื่อปรับเปลี่ยนเป็นนิติบุคคล

เนื่องจากแต่ละโรงเรียนมีศักยภาพและความเข้มแข็งไม่เท่ากัน รัฐบาลควรกระจายอำนาจด้านต่าง ๆ เพื่อให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ทั้งด้านวิชาการ บุคลากร คือ การจัดรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โรงเรียนจัดหาครูตามความต้องการได้ ด้วยการที่โรงเรียนและชุมชนกำหนดคุณสมบัติของครูร่วมกัน และควรปรับอัตราค่าตอบแทนบุคลากรให้สูงขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย หากมีการปรับเปลี่ยนต้องมีค่าชี้แจงช่วงเปลี่ยนผ่านอย่างชัดเจน

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอื่น ๆ เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล

- การให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล (Charter School) เป็นไปได้ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากรัฐไม่ได้กระจายอำนาจให้อย่างแท้จริง และโรงเรียนขนาดเล็กคงไม่สามารถเปลี่ยนเป็นนิติบุคคลได้ และบางส่วนไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าการบริหารจัดการโรงเรียนในชนบทจะลำบาก และนักเรียนก็จะหายไปจากโรงเรียน วิถีชีวิตชนบท บ้าน-วัด-โรงเรียน จะหายไปจากชุมชน ความเป็นไปได้มีน้อย และเกรงว่าการสรรหาบุคลากรต่าง ๆ อาจได้มาด้วยความไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ผู้บริหารบางท่านให้ความเห็นว่า “การเปลี่ยนผ่านไปสู่ Charter School ทำได้ยากเพราะมีประเด็นการเมืองอยู่ และจะมีปัญหาต่อโรงเรียนเล็ก ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับโรงเรียนที่ผูกพันกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทย”
- โรงเรียนทั้งหมดไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป็น Charter School และหากจะริเริ่มดำเนินการ ต้องปรับ เปลี่ยนกฎหมาย และควรพิจารณาจากศักยภาพและความพร้อมของแต่ละโรงเรียน และสามารถเริ่มดำเนินการโดยให้โรงเรียนขนาดเล็ก (ยึดตำบลเป็นหลัก) รวมตัวกันเป็นโรงเรียนหนึ่งตำบล พิจารณาจำนวนนักเรียน กำหนดให้เป็น “หนึ่งโรงเรียน หนึ่งตำบล” สร้างการยอมรับในชุมชน
- โรงเรียนที่สามารถปรับเปลี่ยนเป็น Charter School คือ โรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตเมือง เพราะมีนักเรียนจำนวนมาก ทำให้ได้รับเงินอุดหนุนสูง ทั้งยังสามารถเปิดโครงการพิเศษเก็บค่าเล่าเรียนได้ และโรงเรียนเอกชนก็สามารถปรับเปลี่ยนเป็น Charter School ได้เช่นกัน โดยหลักการแล้ว การบริหารงบประมาณของโรงเรียนเอกชนจะเน้นความประหยัดและคุ้มค่า ดังนั้น รัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณให้สูงกว่าปัจจุบัน อาจจะมีการทำเอ็มโอยูโดยเน้นเรื่องการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนสภาพของสถานศึกษา

การปรับเปลี่ยนสภาพของสถานศึกษา จากการศึกษาพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการศึกษาเป็นของประเทศชาติ และชาติต้องการคนที่มีความรู้ความสามารถมาพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้หากต้องการผลสำเร็จอย่างจริงจัง รัฐต้องพิจารณาจากศักยภาพความพร้อมของโรงเรียนเป็นหลัก และต้องคำนึงถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. ทบทวนการผลิตครู ต้องคัดเลือกนักเรียนที่มีความประสงค์จะเป็นครูจริง ๆ มาศึกษาต่อทางด้านครุศาสตร์ และต้องแยกครูที่สอนระหว่างปฐมวัยและมัธยมศึกษาออกจากกัน เพื่อให้ครูได้ใช้ทักษะ ความรู้ตรงกับสิ่งที่ได้เรียนมา สามารถพัฒนานักเรียนได้สอดคล้องกับวัยของผู้เรียน นอกจากนี้ การจัดสอบบรรจุครูต้องดำเนินการให้ครูได้สอบบรรจุตรงตามสาขาที่เรียน และมีการปรับปรุงหลักสูตรการผลิตครูให้ทันสมัย เพื่อให้ครูมีศักยภาพสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

2. การปรับโรงเรียนเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐ ต้องมีการควบรวมโรงเรียน และอาจส่งผลต่อการเดินทางของเด็กนักเรียน ดังนั้น ควรมีการบริหารจัดการเรื่องการเดินทาง มีรถรับส่ง รวมทั้งเรื่องที่พักอาศัยที่ปลอดภัย มีจำนวนครูที่เหมาะสมกับจำนวนนักเรียน มีงบประมาณเพียงพอพร้อมทั้งอุปกรณ์การศึกษา

3. การเปลี่ยนแปลงโรงเรียนไปสู่โรงเรียนในกำกับของรัฐ เป็นสิ่งที่ท้าทายผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้บรรลุผล จะส่งผลดีต่อความเจริญก้าวหน้าทางการศึกษาของประเทศ อย่างไรก็ตาม มีโรงเรียนอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ แต่สามารถหามาตรการเพื่อให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และยกระดับคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียน เช่น การกระจายครูที่เก่ง ๆ ไปสู่โรงเรียนรอบนอก โดยใช้กระบวนการเดียวกันกับระบบหมออินเทอร์เน็ท ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้จะมีครูที่เก่งเข้าไปสอนนักเรียนระยะหนึ่ง (ตามระบบ คือ นักศึกษาครูที่เก่งมักจะสอบบรรจุเข้าไปสอนโรงเรียนในเมือง) ดังนั้น อาจจะต้องเปลี่ยนเกณฑ์ใหม่สำหรับการฝึกประสบการณ์ของนักศึกษาที่จะมาเป็นครู

4. การปรับค่าตอบแทนบุคลากรให้สูงขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ ต้องมีการปรับระบบการประเมินผลการดำเนินงานของบุคลากรทั้งผู้บริหารและครู การประเมินคุณภาพสถานศึกษาที่ชัดเจน เป็นระบบ และให้มีการประเมินอย่างต่อเนื่อง เพื่อการพัฒนาและการปรับเงินเดือนค่าตอบแทนต่าง ๆ

5. ผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การบริหารจัดการโรงเรียนบรรลุผล พร้อมทั้งคุณภาพการศึกษาสูงขึ้น ดังนั้น ผู้บริหาร ต้องมีวิสัยทัศน์ เข้าใจการศึกษาและบริบทต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการจัดโปรแกรมพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการและความเป็นผู้นำให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน

6.4 กรณีศึกษาเชิงลึกประเทศไทย

กรณีศึกษาในพื้นที่ของประเทศไทย เป็นกรณีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการบริหารจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นต่างกัน ส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นประสบความสำเร็จ คือผู้นำท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี) ซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับการศึกษา ทำให้มีการจัดสรรงบประมาณและปรับระบบบริหารโรงเรียนของท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคนตามความต้องการของพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้ นอกเหนือจากงบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้กับนักเรียนทุกคน ดังนั้น โรงเรียนในสังกัดของ อปท. จะมีงบประมาณสนับสนุนสูงกว่าโรงเรียนของรัฐทั่วไป โรงเรียนในสังกัด อปท. สามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้มากกว่า ขณะนี้โรงเรียนส่วนท้องถิ่นในหลายจังหวัด มีการจัดการศึกษาเพื่อตอบโจทย์ท้องถิ่นมากขึ้น และจัดการเรียนการสอนในการศึกษาเฉพาะด้านมากขึ้น เช่น โรงเรียนกีฬา โรงเรียนที่เน้นอาชีพ เพื่อให้ผู้เรียนมีทางเลือกและสามารถทำงานได้

รูปแบบบริหารโรงเรียนมีความหลากหลาย บางท้องถิ่นมีความพยายามจัดโรงเรียนจำแนกตามระดับการศึกษา เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา (ส่วนใหญ่ท้องถิ่นยังไม่มีจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) แต่บางท้องถิ่นมีโรงเรียนที่จัดการศึกษาในทุกระดับอยู่ในโรงเรียนเดียวกัน นอกจากนี้ บางท้องถิ่นมีการเตรียมระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มีการวางระบบไอซีทีเพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูลผู้เรียน สามารถติดตามได้ถึงรายบุคคล และใช้ในการติดตามว่านักเรียนมาเรียน หรือมีปัญหาที่ต้องลงไปให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ ระบบข้อมูลสารสนเทศไม่เฉพาะการศึกษาเท่านั้น แต่เชื่อมโยงถึงระบบสาธารณสุขหรือระบบสุขภาพของนักเรียนในพื้นที่ มีมาตรการโอนย้ายผู้บริหาร และให้งบประมาณสนับสนุนการจ้างครูในกรณีที่ไม่พอ

กรณีศึกษาเชิงลึกในพื้นที่ของประเทศไทย เลือกรณีศึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเลือกโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (Chiang Rai Provincial Administrative Organization: CRPAO) ถือกำเนิดมาจากโรงเรียนกีฬา เมื่อปี พ.ศ. 2549 ตั้งอยู่ในบริเวณสนามกีฬากลางจังหวัดเชียงราย สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นโรงเรียนตัวอย่างในการจัดการศึกษาที่โดดเด่นของจังหวัดและมีหน่วยงานหลายแห่งทั้งโรงเรียนใน อปท. สพฐ. และ สถาบันอุดมศึกษาไปศึกษาดูงาน

ความเป็นมา

จาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้ รัฐให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายการศึกษา ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายได้ และสามารถนำรายได้ส่วนหนึ่งสนับสนุนการศึกษา หลายท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการศึกษาและมีการลงทุนทางด้านการศึกษา โดยจัดสรรงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของท้องถิ่น (เพิ่มเติมจากงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง สพฐ. ที่อุดหนุนเป็นรายหัวและอื่น ๆ ตามนโยบายเรียนฟรี)

การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (สพฐ.) กำกับด้านมาตรฐานการศึกษา (8 กลุ่มสาระ) งบประมาณ ร้อยละ 70 ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับท้องถิ่น ร้อยละ 30 คือ การกำหนดหลักสูตรที่สอดคล้องตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และสามารถจัดหลักสูตรความเป็นเลิศด้านต่าง ๆ ได้ เช่น โรงเรียน/ห้องการศึกษา นาฏศิลป์ ห้องเรียนภาษาอังกฤษ เป็นต้น

โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ในปีแรกมีนักเรียนจำนวน 120 คน ปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) มีนักเรียนประมาณ 3,000 คน จัดการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีนักเรียนที่เข้าเรียนจากทุกอำเภอในจังหวัดเชียงราย บุคลากรที่เป็นข้าราชการ 98 คน จากจำนวนครูทั้งหมด 200 กว่าคน (รวมอัตราจ้าง) ประกอบด้วย ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ 3 คน มีรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ฝ่ายงบประมาณและแผน และฝ่ายบุคคล ครูแบ่งออกตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ 9 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ 13 คน 2) กลุ่มสาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ 15 คน 3) กลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทย 10 คน 4) กลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ 11 คน 5) กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปะ 8 คน 6) กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา 8 คน 7) กลุ่มสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี

11 คน 8) กลุ่มสาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา 11 คน และ 9) กลุ่มสาระการเรียนรู้อนุบาลและประถมศึกษา รวมทั้ง บุคลากรสนับสนุนการสอน 6 คน และโรงเรียนมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เหมือนกับโรงเรียนทั่ว ๆ ไป

วิสัยทัศน์

โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย มุ่งพัฒนาผู้เรียนอย่างเต็มศักยภาพ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก ใช้เทคโนโลยีเป็น สื่อสารภาษาต่างประเทศได้ มีจิตสาธารณะ บนวิถีชีวิตล้านนา ท้องถิ่น และก้าวสู่ความเป็นสากลโลก

พันธกิจ

1. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับปฐมวัย-มัธยมศึกษาปีที่ 6
2. พัฒนาผู้เรียนอย่างเต็มศักยภาพเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ
3. ส่งเสริมและพัฒนาผู้เรียนให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน ใช้เทคโนโลยีเป็นและสื่อสารภาษาต่างประเทศได้
4. ส่งเสริมและพัฒนาผู้เรียนให้ตระหนักรู้ความเป็นท้องถิ่น ชนบธรรมนิยม ประเพณี วัฒนธรรม และก้าวสู่การแข่งขันบนเวทีโลก หรือความเป็นสากล
5. พัฒนาผู้เรียนเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะทาง ให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น อาทิ ภาษาต่างประเทศ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และกีฬา เป็นต้น

ยุทธศาสตร์

1. การพัฒนาผู้เรียนสู่มาตรฐานการศึกษาและความเป็นสากล
2. การพัฒนาครูมืออาชีพ
3. การพัฒนาระบบการบริหารจัดการศึกษา
4. การพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นที่ยอมรับ และสู่มาตรฐานความเป็นสากล
5. ด้านอื่น ๆ

การจัดการศึกษา

โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย จัดการเรียนการสอน 3 หลักสูตร 14 โปรแกรม ประกอบด้วย ห้องเด็กเก๋ถึงเด็กเกเร มีห้องเตรียมแพทย์-วิศวะ เตรียมความพร้อมสู่สี่เหล้าทัพ นอกจากนี้ ยังมีห้องเตรียมครูทายาท สำหรับนักเรียนในโปรแกรมเตรียมครูทายาทนี้ มีการคัดเลือกนักเรียนโดยใช้ระดับคะแนน (เกรด) โดยปีการศึกษาหน้าจะมีการรับนักเรียนครูคืนถิ่นเพื่อแก้ปัญหาให้ครูอยู่ในท้องถิ่น

ปัจจุบันโรงเรียนจัดการเรียนใน 3 หลักสูตร 14 โปรแกรม ดังต่อไปนี้

1. หลักสูตรพิเศษภาษาอังกฤษ (English Program: EP) เปิดสอนในระดับชั้นอนุบาลและประถมศึกษา

2. หลักสูตรปกติ (General Program) เปิดสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย

- ห้องเรียนเตรียมแพทย์-วิศวะ (Genius Science-math: GSM)
- ห้องเรียนวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ (Talented Science-math: TSM)
- ห้องเรียนภาษาอังกฤษ (Talented English Program: EP)
- ห้องเรียนภาษาจีน (Talented Chinese Program: TCP)
- ห้องเรียนทั่วไป (Talented General Program: TGP)
- ห้องเรียนผู้นำแห่งการพัฒนา (Citizen Empowerment Program: CEP)
- ห้องเรียนเตรียมความพร้อมสู่สี่เหล่าทัพ (Pre-Cadet: PCD)
- ห้องเรียนเตรียมความพร้อมสู่ผู้บริหารธุรกิจ (Pre-mini Master of Business Administration: Pre-mini MBA)
- ห้องเรียนความเป็นเลิศด้านธุรกิจค้าปลีก (Retail Management Program: RMP)
- ห้องเรียนเตรียมครูทายาท (Pre-Educator Program: PEP)
- ห้องเรียนดนตรี ศิลปะ การแสดง (Performing Art Program: PAP)
- ห้องเรียนการจัดการครัวและศิลปะการประกอบอาหาร (Smart Chef Program: SCP)
- ห้องเรียนเตรียมพาณิชย์นาวี (Merchant Marine Program: MMP)

3. หลักสูตรอัจฉริยะภาพทางด้านกีฬา (Excellent Sports: E-Sport)

หลักสูตรปกติ ให้นักเรียนที่มีอัจฉริยะภาพด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และด้านอื่น ๆ ได้พัฒนาตนเองตามศักยภาพ อีก**หลักสูตรเป็นด้านภาษา** โรงเรียนเน้นที่ภาษาอังกฤษและภาษาจีน เพื่อเป็นพื้นฐานในการประกอบอาชีพหรือการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น สุดท้ายก็คือ**หลักสูตรกีฬา** เปิดโอกาสให้นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษด้านฟุตบอล วอลเลย์บอล และกีฬาอื่น ๆ ได้พัฒนาเต็มเต็มศักยภาพตนเองสู่ความเป็นเลิศและนักกีฬา อาชีพ มีการจัดการเรียนการสอนโดยร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เช่น โปรแกรมอัจฉริยะภาพทางด้านกีฬา จะร่วมมือกับสมาคมฟุตบอลเชียงรายยูไนเต็ดในการฝึกนักเรียนให้สามารถเป็นนักฟุตบอลอาชีพ นักเรียนจะได้เรียนวิชาเพิ่มเติมและจัดการศึกษาให้ตามความถนัดของผู้เรียน โดยโรงเรียนพัฒนาครูผู้สอนตามกระบวนการจัดการเรียนรู้อย่างเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับวิธีการหรือกระบวนการมากกว่าข้อมูลหรือเนื้อหา มุ่งเน้นให้เกิดการตระหนักรู้ มีเหตุผลมากขึ้น หรือที่เรียกว่า Thinking School หนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา โดยสอนให้เด็กคิดวิเคราะห์และคิดสร้างสรรค์เป็นสำคัญ มีการเปลี่ยนเป็นการเรียนรู้ ไม่ใช่รับรู้ ห้องเรียนไม่ใช่ห้องสอนให้จำ แต่ให้เข้าใจ ครูต้องไม่เน้นการสอน แต่เน้นการเรียนรู้และสร้างแรงบันดาลใจ คือ ให้ทั้งวิชาการ วิชาชีพ และวิชาชีวิต เอาผู้เรียนเป็นตัวตั้ง ตามหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ Teach Less-Learn More โดยผู้อำนวยการโรงเรียน กล่าวว่า:

“ผมคิดว่าโลกสมัยใหม่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้วย โรงเรียนก็จะต้องคิดใหม่และปรับตัวให้เข้ากับกาลสมัย คือ ต้องสร้างอนาคตให้เด็กและเยาวชนให้เข้ากับความต้องการของสังคมด้วย โดยจะต้องให้ความรักก่อนให้ความรู้ ครูจะต้องเป็นผู้ที่เอาใจใส่ดูแลลูกศิษย์ทุกคน

เด็กและเยาวชนไม่ใช่จะเป็นเด็กดี เด็กเก่งด้วยกันทุกคน จะต้องมีการเกเรบ้าง ดุด่าเพื่อน ไม่ชอบเข้าเรียน เด็กกลุ่มนี้ก็ไม่มีการยอมรับเข้าเรียน จะคัดเลือกแต่เด็กเก่ง ๆ เพื่อสร้างชื่อเสียง เพื่อให้ได้รับรางวัล แต่ผมเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องราว เรื่องสำคัญ คือ เราจะต้องให้โอกาสกับเด็กทุกคน เพราะเด็กทุกคนมีความแตกต่างกันไป ถ้าจะวัดกันด้วยมาตรฐาน 8 สาระวิชา หลายคนคงสู้ห้องพิเศษวิทย์-คณิตไม่ได้ โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเข้าใจศักยภาพของเด็กทุกคน เปิดให้นักเรียนเลือกเรียนตาม (ลู่วิ่ง) 14 โปรแกรมหลักสูตร ทุกคนสำเร็จได้ โดยเฉพาะเด็กเก่งวิทย์ฯ คณิต หรือภาษาเท่านั้น เด็กทุกคนเก่งทุกรายแต่เก่งคนละด้าน เขาเก่งแตกต่างกัน ถ้าโรงเรียนเน้นแต่ห้อง 1-2-3 แล้วห้อง 4-5-6-7-8-9-10-11-12-13 จะเอาเขาไปไว้ที่ไหน นักเรียนที่ได้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีแค่ 200-300 คน แล้วอีก 1,800-2,000 คน จะให้ไปอยู่ที่ไหน ถ้าผู้บริหารโรงเรียนไม่เปลี่ยนความคิดใหม่ ให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเก่งหรือไม่เก่ง เกเรไปบ้าง เราก็จะต้องให้ความรักแก่เขา ให้โอกาส เพิ่มคุณภาพ เพื่ออนาคตที่ดีกว่า ให้เขาทุกคน นี่คือสิ่งที่โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเป็น และภาคภูมิใจที่เป็นโรงเรียนต้นแบบให้โรงเรียนต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ มาดูงานทุกปี ปีละ 15-600 คน ส่วนด้านกีฬา นักเรียนของเราก็ติดทีมชาติมากที่สุด โดยเฉพาะฟุตบอลและจักรยาน”

งบประมาณการจัดการศึกษา

1. โรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐเป็นเงินอุดหนุนรายหัวและอื่น ๆ ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เหมือนโรงเรียนในสังกัด สพฐ.
2. ได้รับงบประมาณอุดหนุนเพิ่มจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ซึ่งจะได้รับการจัดสรรตามที่โรงเรียนประสงค์และเสนอโครงการต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ค่าเล่าเรียน โรงเรียนเก็บค่าเล่าเรียนจากโปรแกรมที่เป็นนักเรียนเรียนดี ประมาณ 2,000-3,000 บาทต่อเทอม ซึ่งเงินส่วนนี้จะนำมาใช้สอนเสริมนักเรียนให้มีโอกาสเหมือนนักเรียนโรงเรียนชื่อดัง และนักเรียนในโรงเรียนในกรุงเทพฯ

การใช้จ่ายงบประมาณ

มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน และแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องมีการเสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเสนอต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (กองแผนและงบประมาณ) ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจในการอนุมัติค่าใช้จ่ายในวงเงินตามที่ระเบียบกำหนด รวมทั้ง การปรับแผนการดำเนินงานด้วยเช่นกัน

การกระจายอำนาจการศึกษา

ปัจจุบันยังไม่มีกระจายอำนาจการบริหารมาที่โรงเรียนอย่างแท้จริง และยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันผู้อำนวยการโรงเรียนให้ความเห็นว่า “ปัจจุบันการบริหารจัดการโรงเรียนยังคงมีปัญหา รัฐไม่ยอมกระจายอำนาจ และสพฐ. แก้ปัญหาไม่ตรงจุด ควรจัดให้มีโรงเรียนตำบลละหนึ่งโรงเรียน ที่สำคัญคือควรให้

ผู้อำนวยการคัดเลือกครูได้ ให้งบประมาณมาให้ครูสามารถดำเนินการบริหารได้ เงินอุดหนุนรายหัวต้องเป็นไปตามความเป็นจริง” ควรมีการจัดกลุ่มโรงเรียนใหม่ที่มีจุดเน้นต่างกัน เช่น สะเต็มศึกษา (STEM Education) ทักษะอาชีพ เทคโนโลยีสารสนเทศถ้าเป็นอำเภอรอบนอกควรมีโรงเรียนในแต่ละตำบล 1 แห่ง (หนึ่งตำบลหนึ่งโรงเรียน) สำหรับเด็กเก่งควรให้ไปเรียนที่โรงเรียนประจำจังหวัด และพิจารณาวิธีการจัดสรรงบประมาณใหม่นอกจากนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับการบริหารจัดการโรงเรียนได้ แต่นโยบายและเป้าหมายต้องชัดเจน

รูปแบบการจัดสรรงบประมาณ

สำหรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันเป็นทั้งด้านอุปทาน (Supply-side) และด้านอุปสงค์ (Demand-side) ผู้อำนวยการโรงเรียนให้ความเห็นว่า “ในอนาคตหากต้องการจัดสรรให้เป็นด้านอุปสงค์ก็สามารถดำเนินการโดยต้องดูความพร้อมของโรงเรียนเป็นสำคัญ และทำให้โรงเรียนนั้น ๆ มีคุณภาพ วิธีหนึ่งก็คือให้โรงเรียนประจำจังหวัดและอำเภอรับนักเรียนไม่เกิน 2,500 คน หากรับจำนวนนักเรียนเกินที่กำหนดจำนวนที่เกินไม่ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้ง นักเรียนที่เรียนนอกเขตพื้นที่ รัฐไม่ควรจ่ายเงินอุดหนุนให้เช่นกัน”

ปัจจัยความสำเร็จของโรงเรียน

แม้โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายจะมีอายุประมาณ 10 ปี แต่เนื่องจากเป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และด้วยความตั้งใจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ทำให้โรงเรียนแห่งนี้ประสบความสำเร็จเป็นโรงเรียนต้นแบบ โดยมีปัจจัยความสำเร็จดังนี้

1. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายให้ความสำคัญกับการศึกษา และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอย่างดียิ่ง มีการเตรียมความพร้อมให้กับผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด
2. ผู้บริหารโรงเรียนมีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์และมีเป้าหมายชัดเจนในการจัดการศึกษา
3. ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารจัดการเรียน และสามารถพัฒนาความเป็นเลิศในหลักสูตรตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับประถมศึกษา
4. เปิดโอกาสให้นักเรียนทุกประเภท ตั้งแต่เด็กที่เรียนดีจนถึงนักเรียนที่มีพฤติกรรมเกเร ได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และได้พัฒนาตามศักยภาพของผู้เรียน
5. แสดงผลความสำเร็จให้เป็นที่ประจักษ์ เช่น นักเรียนที่มีความสามารถด้านกีฬา และพัฒนาไปสู่นักกีฬาอาชีพได้

6.5 กรณีศึกษาเชิงลึกประเทศมาเลเซีย

จากการประมวล สังเคราะห์แนวทาง กลไก เครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ กรณีศึกษาเชิงลึกของประเทศมาเลเซียเป็นการศึกษาเพิ่มเติมด้านกลไก เครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับการกล่าวถึง หรืออ้างอิงว่า เป็นตัวอย่างที่ดีในการบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (Norfariza Mohd Radzi, 2014; Norfariza Mohd Radzi, Muhammad Faizal A., Ghani and Saedak Siraj, 2015)

1. การกระจายอำนาจทางการเงินของประเทศมาเลเซียโดยการจัดตั้ง Responsibility Centre ระดับโรงเรียน

การกระจายอำนาจด้านการเงินในหน่วยงานภาครัฐของมาเลเซีย เริ่มขึ้นโดยการจัดตั้ง Responsibility Centre หรือเรียกในภาษาท้องถิ่น Pusat Tanggungjawab (PTJ) ในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งเป็นความพยายามถ่ายโอนอำนาจการบริหารด้านการเงินจากส่วนกลางไปสู่ส่วนงานบริหารจัดการระดับล่าง และถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ของมาเลเซีย (New Public Management: NPM) สำหรับภาคการศึกษา การกระจายอำนาจด้านการเงินเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2000 โดยกระทรวงศึกษาธิการได้คัดเลือกโรงเรียนรัฐบาลจำนวน 30 แห่งเพื่อนำร่องจัดตั้ง PTJ ขึ้นในระดับโรงเรียน จากนั้นในปี ค.ศ. 2001 โรงเรียนรัฐบาลอีก 200 แห่ง (ทั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) ได้รับเลือกให้เข้าในโครงการนี้

ลักษณะสำคัญของหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน แนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อการศึกษา ขอบเขตความมีอิสระการบริหารทรัพยากรด้านการเงิน เงื่อนไขการได้รับเลือกให้จัดตั้งหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน สรุปได้ดังนี้

- **ลักษณะสำคัญของการดำเนินงานหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน** สำหรับโรงเรียนรัฐที่มีหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน มีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ 1) อำนาจการจัดสรรงบประมาณดำเนินการโดยการรับรองของรัฐบาล (The Distribution of allocation is through government aided warrant.) 2) การกำกับควบคุมการจัดสรรงบประมาณดำเนินการโดยการแสดงความคิดเห็น (Allocation control is through vote bank.) 3) การใช้จ่ายงบประมาณจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ของกรมบัญชีกลาง (All payment is through Accountant General's Department.) 4) เอกสารด้านการเงินทั้งหมดต้องรวบรวมส่งกระทรวงศึกษาธิการ และจะถูกส่งต่อไปยังสำนักงานตรวจสอบทั่วไปของมาเลเซีย (Financial statement is centralized in Ministry of Education and forward to Auditor General of Malaysia.)

- **แนวทางการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาให้แก่โรงเรียนที่มีหน่วยงาน PTJ** โดยทั่วไปหน่วยงานด้านการเงินของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่โรงเรียนรัฐทั้งหมด ซึ่งหลักการจัดสรรพิจารณาจากจำนวนผู้เรียนเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงพื้นที่ ผลการดำเนินงานของโรงเรียน หรือลักษณะพิเศษอื่น การจัดสรรแบบนี้เรียกว่า การจัดสรรต่อหัวผู้เรียน (Per Capita Grant: PCG) เงินที่ได้รับส่วนนี้ถูกนำไปใช้จ่ายทั้งการจัดการเรียนการสอน การทำกิจกรรมนักเรียน ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค

ตลอดจนรายจ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ แต่กรณีโรงเรียนที่มี PTJ ระดับโรงเรียน จะได้รับจัดสรรเพิ่มเติมในส่วนเงินเดือน ค่าตอบแทนบุคลากร และค่าใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาโรงเรียน โดยได้รับจัดสรรเป็นเงินก้อนเพื่อให้โรงเรียนบริหารจัดการ

- **ความมีอิสระในการบริหารทรัพยากรด้านการเงินของโรงเรียน** โรงเรียนที่มีหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน (ทีมบริหารโรงเรียน) ให้มีอิสระในการบริหารการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีอำนาจในการตัดสินใจใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียน และมีความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ต้องรอกการอนุมัติจากส่วนกลาง แนวคิด PTJ คือ การให้โรงเรียนเป็นผู้บริโภคขั้นสุดท้าย (End Consumer) คือ สามารถใช้เงินเพื่อจัดหาสินค้า บริการที่ต้องการได้ โดยคำนึงถึงการใช้เงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

- **เงื่อนไขการได้รับเลือกให้มีหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน** โรงเรียนที่ได้รับพิจารณาให้มีหน่วยงาน PTJ จะต้องเป็นโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานด้านการเงินที่ดี (Financial Performance) ติดต่อกันต่อเนื่อง 3 ปี โดยมีรายงานผลการดำเนินงานด้านการเงินผ่านการตรวจสอบประเมินจากหน่วยงานภายนอก (Competent Independent Party) ที่ได้รับการรับรองจาก Malaysian Certified Public Accountant (MACPA) ในระดับที่ดี (Unqualified Opinion) ทั้งนี้ ผลการประเมินที่ MACPA กำหนดไว้มี 4 ระดับ คือ ระดับดี (Unqualified Opinion) ส่วนโรงเรียนที่ผลประเมินระดับปานกลางมี 2 ประเภท คือ (Qualified Opinion) และ (Disclaimer of Opinion) ทั้งนี้ โรงเรียนที่ได้รับผลการประเมินระดับปานกลางส่วนใหญ่จะมีผลการดำเนินงานด้านการเงินไม่สอดคล้องตามแนวปฏิบัติที่วางไว้ ส่วนโรงเรียนที่มีข้อมูลการดำเนินงานด้านการเงินไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ จะได้รับผลประเมินระดับต่ำ คือ Adverse Opinion

กล่าวโดยสรุปหลักการสำคัญของการให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงบประมาณ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหาร ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างความเข้มแข็งสำหรับการเรียนการสอน และการเรียนรู้ การที่โรงเรียนมีหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน ทำให้โรงเรียนมีความมั่นคงทางการเงิน และสามารถจ่ายเงินเดือนบุคลากรได้ตรงเวลา ในขณะที่การรับเงินเดือนจากส่วนกลางประสบปัญหาเงินเดือนออกล่าช้า และโรงเรียนสามารถใช้งบประมาณที่ได้รับเป็น Block Grant ดำเนินการซ่อมแซม บำรุงรักษาโครงสร้างทางกายภาพของโรงเรียนได้ทันเวลา และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียนที่ผ่านมาพบว่า มีจุดอ่อนบางประการคือ การบริหารการเงินที่ด้อยคุณภาพ ถึงแม้ว่าการจัดตั้งหน่วยงาน PTJ ระดับโรงเรียน จะเลือกจากโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการทางการเงินที่ดี แต่ยังมีรายงานว่า มีจุดอ่อนด้านการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งการขาดแคลนงบประมาณและการดำเนินงานที่ไม่ดีพอ โดยเฉพาะในด้านการตรวจสอบภายในและการควบคุมทางการเงิน เช่น การควบคุมรายได้ รายจ่าย และการบริหารทรัพย์สินของโรงเรียน หลายโรงเรียนไม่สามารถดำเนินการตามกฎระเบียบด้านการสะสมเงินสด (Cash Saving) เงินเดือน (Salary Remuneration) และการเบิกจ่ายเงิน (Bill Payment) ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ผู้บริหารโรงเรียน (Principal) ขาดความรู้ และทักษะที่จำเป็นในการบริหารการเงิน (ผู้บริหารมอบให้เจ้าหน้าที่เป็นคนจัดการ) รายงานการเงินไม่มีความ

สอดคล้องกันระหว่างการบันทึกและเอกสารที่มีการเบิกจ่าย หรือบางกรณีผู้บริหารโรงเรียนละทิ้งไม่ติดตามการบริหารการเงิน ทำให้เกิดความล้มเหลวของผู้บริหารโรงเรียน ในการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ และลำดับความสำคัญที่ระบุไว้ในแผนกลยุทธ์ หรือผู้บริหารโรงเรียนใช้เงินจำนวนมากโดยผิดวัตถุประสงค์

ทั้งนี้ จุดอ่อนดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาและหาแนวทางแก้ไขในเบื้องต้น หากจะนำมาปรับใช้ในกรณีประเทศไทย

2. การจัดสรรงบประมาณพิเศษให้แก่กลุ่มโรงเรียนที่มีความโดดเด่นเป็นพิเศษ (Cluster Schools of Excellence)

การปฏิรูปเพื่อกระจายอำนาจด้านการเงินในภาคการศึกษา ได้รับการเน้นย้ำมากขึ้นโดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาของประเทศปี ค.ศ. 2006-2010 (Education Development Master Plan หรือ ภาษาท้องถิ่นเรียกว่า Pelan Induk Pembunguan Pendidikan (PIPP) ในแผนฯ ฉบับนี้ได้กล่าวถึงการจัดตั้ง Cluster Schools of Excellence โรงเรียนในกลุ่มนี้เป็นโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานโดดเด่นทางด้านวิชาการ ทางด้านกิจกรรมนักเรียน เช่น ดนตรี กีฬา ศิลปะ เป็นต้น โดยกระทรวงศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณพิเศษกับโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานเป็นเลิศ 2 ประเภท คือ 1) High Performing Schools (HPS) เริ่มในปี ค.ศ. 2010 ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ National Key Results Area (NKRA) นอกจากนี้ ยังมีโรงเรียนอีกประเภทหนึ่ง คือ Cluster Schools เป็นกลุ่มโรงเรียนชั้นนำด้านนวัตกรรมและความเป็นเลิศเฉพาะด้าน การจัดกลุ่มโรงเรียนเป็น Cluster Schools เริ่มในปี ค.ศ. 2007 เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับโรงเรียนอื่น ๆ และขยายผลความเป็นเลิศเฉพาะด้าน เช่น ด้านศิลปะ และดนตรี วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี คุณลักษณะสำคัญของโรงเรียนที่มีความโดดเด่นและเป็นเลิศ และวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรพิเศษ สรุปได้ดังนี้

- **คุณลักษณะของโรงเรียนที่มีความโดดเด่นและเป็นเลิศ (HPS) ประกอบด้วย** คุณลักษณะดังนี้
 - 1) เป็นโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศโดยนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีทั้งวิชาการและไม่ใช้วิชาการ มีคุณลักษณะที่โดดเด่น และมีความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติได้ โรงเรียนเหล่านี้คัดเลือกจากเกณฑ์ที่กำหนด กล่าวคือ ความสำเร็จทางวิชาการ และผลการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร (Co-curricular Activities)
 - 2) การมีบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษาของโรงเรียน ประกอบด้วย สมาคมครูและผู้ปกครอง (PTA) คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Governing Board) ศิษย์เก่า (School Alumni) ตลอดจนองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NGO) ซึ่งมีบทบาทในการพิจารณาเงินสนับสนุนเพื่อการศึกษา การจัดสรรทุนการศึกษาแก่นักเรียน ตลอดจนการพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียน

- **วงเงินงบประมาณที่จัดสรรพิเศษให้แก่โรงเรียน HPS** โรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นโรงเรียน HPS จะได้รับจัดสรรงบประมาณในปีแรกประมาณ RM 700,000 และ ปีที่ 2 ได้รับ RM 500,000 และหลังจากนี้ได้รับจัดสรรประมาณ RM 300,000 เป็นประจำทุกปี วงเงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล โรงเรียนสามารถนำไปใช้เพื่อ 1) พัฒนาหลักสูตรและกิจกรรมนอกหลักสูตรตามบริบทความต้องการของโรงเรียน 2) จัดหาครุภัณฑ์การศึกษา 3) ปรับปรุง ซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคาร และ 4) เป็นค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน

หลักสูตรนานาชาติ และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น โดยเงินที่จัดสรรดำเนินการผ่านบัญชีของโรงเรียนโดยตรง ทั้งนี้ การเบิกจ่ายต้องเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ เงินงบประมาณที่จัดสรรพิเศษให้แก่โรงเรียนเหล่านี้ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของโรงเรียนที่สามารถผลิตนักเรียนที่มีคุณภาพ มีความโดดเด่นเฉพาะทางอย่างแท้จริงทั้งทางด้านวิชาการ และด้านความสามารถพิเศษเฉพาะ นอกจากนี้ โรงเรียนในกลุ่มนี้มีผลการดำเนินงานในระดับดีทั้งด้านการบริหารจัดการภายในโรงเรียน การสร้างวัฒนธรรมการทำงานของโรงเรียน การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานภายนอก ตลอดจนสามารถดำเนินการพัฒนาหลักสูตร/กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการพัฒนาทรัพยากรเชิงกายภาพของโรงเรียนโดยผ่านการใช้ทรัพยากรด้านการศึกษาที่ได้รับจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การจัดตั้ง Trust School Programme

ในปี ค.ศ. 2010 Yayasan AMIR และกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้ง “Trust School Programme” ในรูปแบบ PPP (Public-private Partnership) เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนของรัฐ ในช่วงเริ่มต้น Trust School Programme ได้รับงบประมาณจากรัฐ (Government Linked Companies: GLCs)

ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2015 มีการจัดสรรงบประมาณ RM20 ล้าน ให้กับ Trust school 20 แห่ง นอกจากนี้ ใน Malaysia Education Blueprint (PPPM) 2013-2025 ตั้งเป้าจะเพิ่มขึ้นเป็น 500 แห่ง ในปี ค.ศ. 2025 อย่างไรก็ตาม รูปแบบในปัจจุบันยังขาดความมั่นคง เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่มาจากเงินบริจาคจากภาคธุรกิจ ลักษณะการดำเนินงานแบบ PPP และข้อดีของการดำเนินงานของ Trust School ในรูปแบบ PPP สามารถสรุปได้ดังนี้

- **ลักษณะการดำเนินงานแบบ PPP**

- แบบที่ 1 คือ School Support Services: การให้ภาคเอกชนทำงานบริการกับโรงเรียน เช่น การรักษาความปลอดภัย การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม และการดำเนินงานเกี่ยวกับโรงอาหาร เป็นต้น
- แบบที่ 2 คือ School Capacity Building: การให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการสนับสนุนสร้างความเข้มแข็งให้แก่โรงเรียน เช่น การพัฒนาครู
- แบบที่ 3 คือ Purchase of Private School Places: รัฐบาลใช้พื้นที่บริการของภาคเอกชนในการจัดการศึกษา ภาครัฐจ่ายค่าใช้จ่ายให้ภาคเอกชนโดยผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ
- แบบที่ 4 คือ Public School Management: ภาครัฐมอบหมายให้ภาคเอกชนบริหารจัดการโรงเรียนของรัฐ ภาคเอกชนสามารถจัดหาผู้บริหารเพื่อบริหารจัดการโรงเรียน
- แบบที่ 5 คือ Public School Operation: ภาครัฐมอบหมายให้ภาคเอกชนบริหารโรงเรียน รัฐได้รูปแบบ ทั้งจัดหาผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน และเจ้าหน้าที่สนับสนุน

• **ข้อดีของการบริหารโรงเรียน Trust School ในรูปแบบ PPP** การบริหาร Trust School จะขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินงานของ PPP ข้างต้น โดยภาคเอกชนทำสัญญาข้อตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการว่าจะดำเนินการในลักษณะใด และจะต้องบริหารจัดการโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ การดำเนินงานของ Trust School แบบ PPP มีข้อดีหลายประการ คือ 1) โรงเรียนสามารถกำหนดหลักสูตรของตนเองและสามารถเปิดรายวิชาใหม่ ๆ เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในหลักสูตร ตลอดจนกำหนดวิธีการสอนที่มีประสิทธิภาพสูงสุด 2) โรงเรียนกำหนดตารางเวลาการเรียนการสอนในแต่ละสัปดาห์ได้ 3) ผู้บริหารโรงเรียนสามารถจัดการบริหารจัดการงบดำเนินการที่ได้รับตามความจำเป็นและอย่างเหมาะสม 4) โรงเรียนสามารถจ้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตามที่ต้องการได้ 5) โรงเรียนสามารถกำหนดนโยบายการคัดเลือกนักเรียนได้ 6) โรงเรียนสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยตรง

จากโครงการนำร่อง PPP ของมาเลเซียพบว่า จะเป็นการปิดจุดอ่อนของผู้บริหารโรงเรียนด้านการบริหารการเงิน เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถคัดเลือกผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ และมีทักษะการบริหารด้านการเงินมาเป็นผู้บริหารโรงเรียน แทนการแต่งตั้งผู้บริหารจากส่วนกลางแบบดั้งเดิมที่พิจารณาจากความอาวุโสเป็นหลัก และมีผู้บริหารเพียงส่วนน้อยที่ผ่านการอบรมด้านการบริหารจัดการที่ครอบคลุมทั้งทางด้านวิชาการและบริหารจัดการโรงเรียน และผู้บริหารส่วนใหญ่พึ่งพาเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของโรงเรียนให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารเงินงบประมาณ ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่โปร่งใสในการใช้งบประมาณ และเกิดการทุจริต

4. บทสรุป

จากกรณีตัวอย่างในการบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของประเทศมาเลเซียข้างต้นมีข้อสังเกตที่สรุปได้เพื่อเป็นแนวปฏิบัติ หากจะนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาของประเทศไทย โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับโรงเรียน โดยมีข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขที่เป็นอยู่ในแต่ละกรณีดังนี้

กรณีที่ 1 การบริหารจัดการโรงเรียนยังคงเป็นลักษณะปัจจุบัน

กรณีที่มีการบริหารจัดการระดับโรงเรียนยังคงเป็นแบบปัจจุบัน คือ ผู้บริหารโรงเรียนมาจากแต่งตั้ง โรงเรียนยังมีความหลากหลายทั้งในเชิงศักยภาพของโรงเรียน การไม่ได้จัดกลุ่มประเภทโรงเรียน การที่โรงเรียนมีความแตกต่างทั้งในเชิงสถานที่ตั้ง ตลอดจนสังกัดของโรงเรียน ความแตกต่างในเชิงความสามารถด้านการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาสู่ระดับโรงเรียนจะดำเนินการได้ยากเป็นอย่างยิ่ง บนความแตกต่างและหลากหลายที่เป็นอยู่ อย่างไรก็ตาม วิธีการที่เป็นไปได้และ สามารถดำเนินการให้เป็นรูปธรรมบนสภาพที่เป็นอยู่ คือ การมุ่งเน้น**สร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารจัดการให้แก่โรงเรียนผ่านมาตรการดังนี้**

- การบ่มเพาะความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารโรงเรียน โดยยกระดับความรู้ความสามารถและทักษะด้านการบริหารการเงินให้แก่ผู้บริหาร หรือทีมบริหารของโรงเรียน โดยจัดหลักสูตรอบรมด้านการบริหารการเงิน งบประมาณให้แก่ผู้บริหาร
- การกระตุ้นให้ผู้บริหารโรงเรียน คิดริเริ่มหาแนวทางแก้ปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน เนื่องจากเป็นผู้รับรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง จะเป็นผู้สามารถแก้ปัญหาของโรงเรียนได้ตรงประเด็น
- การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารด้านการเงินในระดับโรงเรียน (School Responsibility Unit) ซึ่งอาจทำได้ในกรณีโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง บริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการด้านการเงิน ที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน/กรรมการ และเป็นผู้ที่มีความรู้ทักษะการบริหารด้านการเงินเป็นอย่างดี
- การเพิ่มบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารด้านทรัพยากรการศึกษาของโรงเรียน และให้มืองค์ประกอบที่หลากหลาย ตลอดจนวิธีการได้มาซึ่งผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารการศึกษาอย่างแท้จริง
- การติดตามตรวจสอบการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาเป็นประจำสม่ำเสมอ โดยหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบจะต้องมีความเข้าใจในบริบทของโรงเรียน และต้องให้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาปรับปรุงด้านการจัดการศึกษาเชิงสร้างสรรค์

กรณีที่ 2 การให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมการบริหารจัดการโรงเรียน

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาสู่โรงเรียน ในรูปแบบเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน สามารถทำได้หลากหลายลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบ PPP ซึ่งการดำเนินงานลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้ต้องปรับโครงสร้างการบริหารจัดการโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายทิศทางการดำเนินงานของโรงเรียน ตลอดจนต้องปรับเพิ่ม/ลดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้ ควรแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็นระยะ ๆ ตามศักยภาพและความพร้อมของโรงเรียน โดยมีรูปแบบการดำเนินงานดังนี้

- รูปแบบที่ 1: การพิจารณาปรับภาระงานบางอย่างที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของโรงเรียนให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น งานด้านการรักษาความสะอาด ด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ด้านการบำรุงรักษาอุปกรณ์ หรือด้านความปลอดภัย เป็นต้น
- รูปแบบที่ 2: การพิจารณาให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมพัฒนาศักยภาพ และสร้างความเข้มแข็งให้โรงเรียน ทั้งโดยการพัฒนาครูผู้สอน ตลอดจนการร่วมสนับสนุนด้านการจัดการเรียนการสอน โดยใช้ศักยภาพความเข้มแข็งของภาคเอกชนเป็นฐานในการดำเนินงาน เช่น การสนับสนุนครุภัณฑ์เพื่อการศึกษาในด้านต่าง ๆ การพัฒนาทักษะด้านภาษาอังกฤษให้แก่ครูและนักเรียน การร่วมจัดกิจกรรมนอกหลักสูตรเพื่อเพิ่มพูนทักษะที่จำเป็นให้แก่นักเรียน หรือการเป็นสถานที่เรียนรู้ให้แก่นักเรียน เป็นต้น

- รูปแบบที่ 3: การพิจารณาให้ภาคเอกชนรับช่วงไปบริหารจัดการโรงเรียนตาม TOR ที่กำหนดไว้ โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนตามหลักการที่กำหนด ทั้งนี้ โรงเรียนต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลรับทราบเป็นประจำทุกปี และต้องมีมาตรการแก้ไขปัญหา หากผลการดำเนินงานของโรงเรียนไม่เป็นตามข้อตกลง

ทั้งนี้ การพิจารณาว่าจะประยุกต์ใช้รูปแบบใดในโรงเรียน เริ่มต้นจากวิเคราะห์ความต้องการของโรงเรียน (Need Analysis) การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง (SWOT Analysis) แล้วจึงกำหนดแนวทางของโรงเรียนว่าควรมีการดำเนินการรูปแบบใด

บทที่ 7

ข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงยุทธศาสตร์ในการปรับระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากร เพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับประเทศไทย

7.1 การบริหารโรงเรียนและกลไกการจัดการจัดสรรงบประมาณ

จากการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็น คือ การบริหารจัดการภารกิจสำคัญต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งในระบบการศึกษามีหลายหน่วยงานและหลายระดับตั้งแต่รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ อีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ รูปแบบและกลไกการสนับสนุนงบประมาณ รวมถึงการบริหารจัดการงบประมาณในแต่ละระดับ การศึกษานี้เป็นการออกแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ที่ต้องมีความเชื่อมโยงกับระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานในระดับนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) กองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น (กศ.) หน่วยงานรับการถ่ายทอดนโยบาย เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ โรงเรียนต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบหรือระบบการบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการในแต่ละระดับ การถ่วงดุล หรือการตรวจสอบด้วยกลไกการสนับสนุนงบประมาณต่าง ๆ และกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบการบริหารปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่คาดหวังในอนาคต

ปัจจุบันการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ภาพที่ 7-1) รับผิดชอบโดยหน่วยงานส่วนกลาง คือ **สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)** มีบทบาทหลักในการจัดและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลาง การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน **กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** โดย กองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น (กศ.) ทำหน้าที่จัดและส่งเสริม สนับสนุน ประสานการบริหารจัดการ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) และสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทำหน้าที่กำกับนโยบาย พัฒนามาตรฐานการศึกษาของพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายมาตรฐานการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ส่วนกลาง) และความต้องการตามบริบทพื้นที่

สำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) ทำหน้าที่ เช่น ขับเคลื่อนการศึกษาในระดับภาคและจังหวัด โดยการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาแบบร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงานในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ๆ **สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศจธ.)** ทำหน้าที่ เช่น จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด การบริหารงานบุคคล แต่งตั้ง โอน ย้าย ผู้บริหารสถานศึกษา ครู หรือบุคลากรทางการศึกษา

สำนักงานงบประมาณ (สงป.) มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณของประเทศในรูปของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐ เพื่อการพัฒนาประเทศ และกิจการที่จำเป็นทั้งหมด รวมทั้งดูแลให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี การจัดซื้อจัดจ้าง ของหน่วยรับตรวจ ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ว่าเป็นไปตามกฎหมายต่าง ๆ หรือไม่

สำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) มีหน้าที่ในการพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สทศ.) มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา ทดสอบทางการศึกษาและการประเมินผลการจัดการศึกษาระดับชาติ บริการสอบวัดความรู้ความสามารถ และการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติ และระดับนานาชาติ

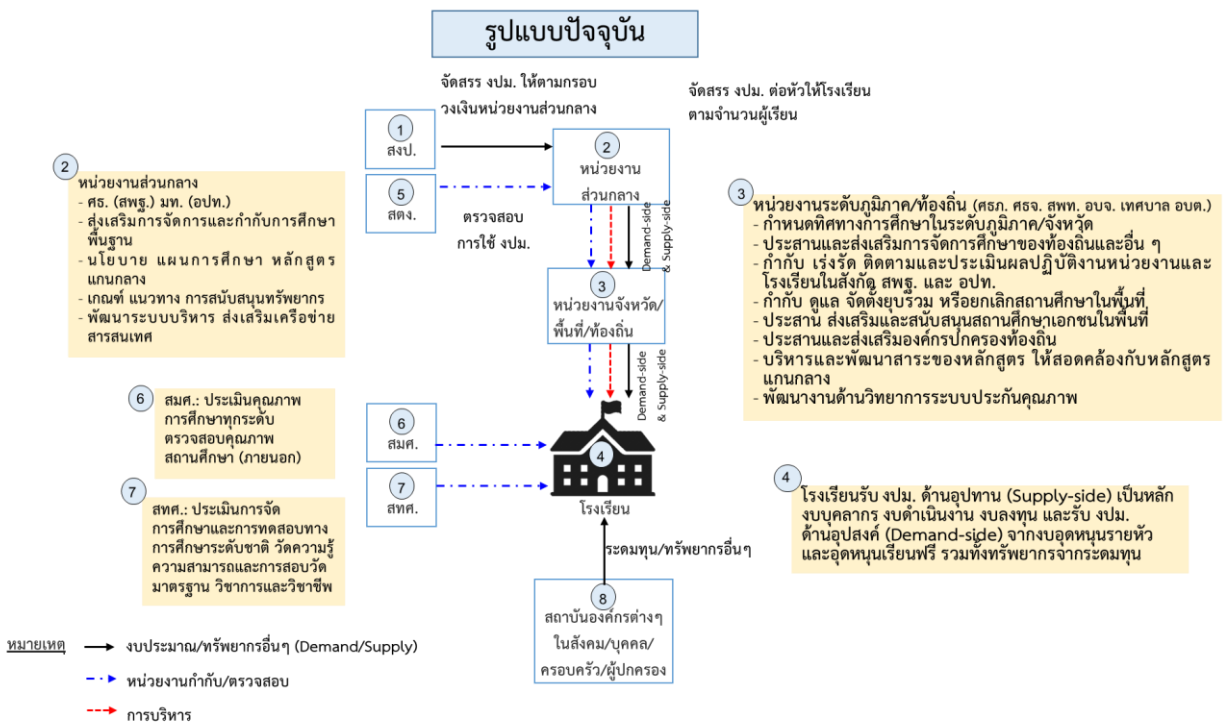
การบริหารทรัพยากรโดยเฉพาะด้านงบประมาณ การศึกษาพบว่าในปัจจุบัน สพฐ. (กระทรวงศึกษาธิการ) อปท. (กระทรวงมหาดไทย) มีการจัดการโรงเรียน และสนับสนุนงบประมาณที่มีทั้งด้านอุปสงค์ (Demand-side financing) เช่น เงินอุดหนุนรายหัวผู้เรียน และด้านอุปทาน (Supply-side financing) เช่น ค่าครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้าง ในส่วนของเงินเดือนบุคลากร (ข้าราชการ พนักงานของรัฐ) จะจัดสรรโดยตรงให้กับบุคลากร โดยกรมบัญชีกลาง นอกจากนี้โรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะได้รับงบประมาณอุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลท้องถิ่น

รูปแบบการสนับสนุนงบประมาณ (ภาพที่ 7-1) ให้กับโรงเรียนรัฐ (ส่วนกลางและท้องถิ่น) ส่วนโรงเรียนเอกชนรับเงินอุดหนุนเรียนฟรี 15 ปี โดยสำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้กับหน่วยงานส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ (สปฐ.) กระทรวงมหาดไทย (อปท.) สปฐ. และอปท. จะจัดสรรงบประมาณที่ได้รับสู่โรงเรียนโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. การสนับสนุนงบประมาณด้านอุปทาน คือ การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่โรงเรียนตามสภาพการดำเนินงานที่เป็นอยู่ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา วัสดุ งบประมาณ งบลงทุน ตามแผนการพัฒนาทางกายภาพของโรงเรียน สัดส่วนการสนับสนุนด้านอุปทานเป็นสัดส่วนที่สูง และการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเป็นการจัดสรรแบบ แสดงรายการ (Line-Item Budgeting)
2. การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ คือ การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาผ่านผู้เรียนให้กับโรงเรียนตามจำนวนผู้เรียน การสนับสนุนงบประมาณในส่วนนี้ถือเป็นสัดส่วนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทั้งหมดที่สนับสนุนไปยังโรงเรียน

อย่างไรก็ตาม โรงเรียนที่ อปท. จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงจาก อปท. โดย อปท. ส่วนใหญ่มุ่งพัฒนาสถานศึกษาในสังกัดของตนเองให้มีคุณภาพสูง เนื่องจากเป็นการใช้งบประมาณท้องถิ่นเพื่อพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ โรงเรียนสามารถจัดการระดมทรัพยากรจากบุคคล ผู้ปกครอง องค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาได้ สถานศึกษามีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กำกับการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ มีการจัดทำระบบไอซีทีการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งมีการตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณจากหน่วยตรวจสอบภายในของต้นสังกัด

ภาพที่ 7.1 ระบบบริหารและการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน



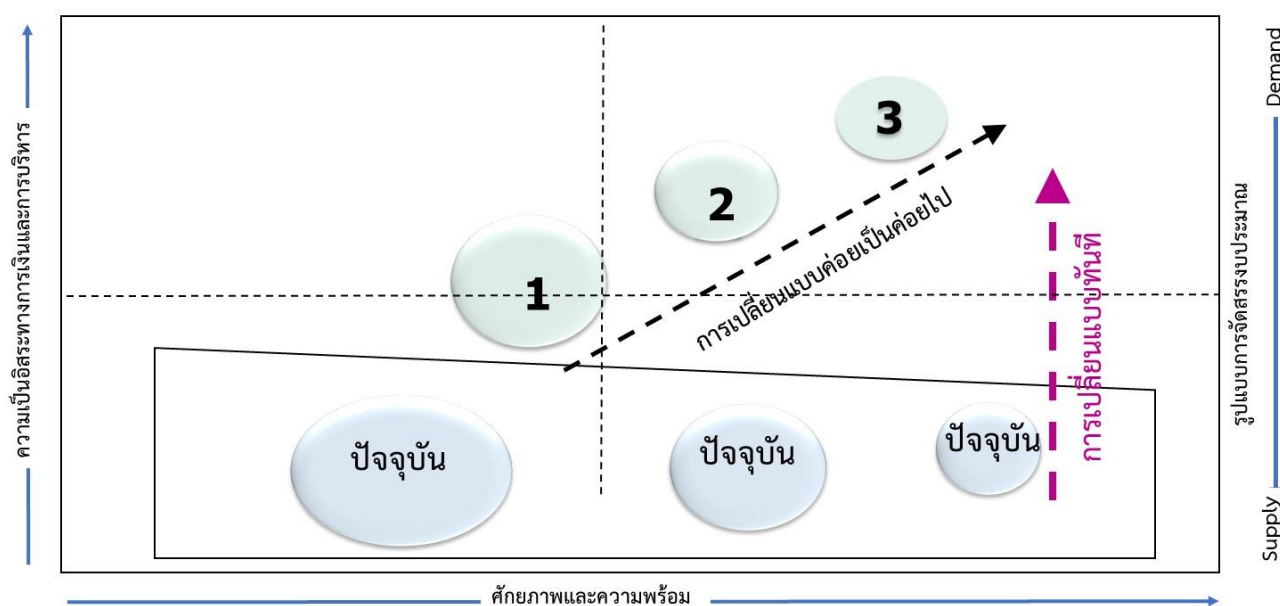
จากระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่เป็นปัจจุบันนำไปสู่การออกแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรฯ ในอนาคตอยู่บนหลักการ คือ ความมีเอกภาพด้านนโยบาย และความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ปรับกระบวนการทำงาน ลดความซ้ำซ้อนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผลในการดำเนินงาน มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ กลไกการสนับสนุนหลักและกลไกการสนับสนุนอื่น ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา สร้างความเสมอภาค และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา โดยรูปแบบระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา มีดังนี้

จากรูปแบบปัจจุบัน (ภาพที่ 7.1) หลังจากนั้นค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบที่ 3 เป็นรูปแบบที่คาดหวัง หรืออาจจะมีการปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันสู่รูปแบบที่ 3 อย่างทันที อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนนั้นต้องมีนโยบาย กลไกสนับสนุน มีขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่รูปแบบต่าง ๆ

การปรับรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ ต้องคำนึงถึงศักยภาพ ซึ่งโรงเรียนควรมีศักยภาพด้านวิชาการ ด้านการงบประมาณและการเงิน ด้านบุคลากร และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ส่วนความพร้อม คือ มีความพร้อมด้านบริหารจัดการเพื่อการดำเนินงานสู่ความเป็นเลิศ จากการศึกษาพบว่า มีโรงเรียนทั้งหมดของประเทศกว่าครึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก และมีค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนสูงและมีครูไม่ครบชั้น รวมทั้งโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล และพื้นที่เสี่ยงอันตราย ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกและมาตรการในการบริหารจัดการ ควรมีกลไกทางงบประมาณหรือการเงิน เพื่อผลักดันให้เกิดระบบบริหารจัดการที่ส่งเสริมให้โรงเรียนมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ดังนั้น การปรับเปลี่ยนจึงอยู่บนฐานของความพร้อมและศักยภาพส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งคือ การกระจายอำนาจในการบริหารโรงเรียนและกลไกการสนับสนุนงบประมาณ (ภาพที่ 7.2 และตารางที่ 7.1)

ภาพที่ 7.2 รูปแบบโรงเรียนและกลไกการจัดสรรงบประมาณ



ตารางที่ 7.1 การสนับสนุนงบประมาณสู่โรงเรียนผ่านกลไกต่าง ๆ

การจัดสรรงบประมาณและ การบริหารจัดการ	รูปแบบ/กลไกการจัดสรรงบประมาณ			
	ปัจจุบัน	1 Initial Demand Side	2 Semi Demand Side	3 Full Demand
งบบุคลากร	S	S	D	D
งบค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	S	D	D	D
งบเงินอุดหนุน เช่น ค่าใช้จ่ายรายหัว	D	D	D	D
อัตราค่าเล่าเรียน/การบริหาร จัดการ	อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม	อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม	อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม	โรงเรียนสามารถตั้งอัตรา ค่าเล่าเรียน และเงื่อนไข การรับนักเรียนเองได้
งบลงทุน ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	จัดให้ตามความจำเป็นในรูปแบบเหมือนเดิม			รวมอยู่ในงบเงินอุดหนุน

S = Supply จัดสรรงบประมาณแบบอุปทาน D = Demand จัดสรรงบประมาณแบบอุปสงค์

การปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3 มีแนวทางการพัฒนาในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและกลไกทางด้านงบประมาณ

1. การปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3 ในแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change)

เนื่องจากโรงเรียนทั้งหมดในประเทศกว่าสามหมื่นโรง ในจำนวนนี้เกินครึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก การพัฒนาโรงเรียนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง จำเป็นต้องมีการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนมากเพื่อเพิ่มศักยภาพ และให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ บุคคลและงบประมาณมากขึ้น ยกเว้นโรงเรียนในถิ่นทุรกันดารที่พื้นที่การคมนาคมไม่สะดวก เช่น บนพื้นที่สูง เกาะแก่งต่าง ๆ หรือพื้นที่เสี่ยงอันตราย ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีโรงเรียน และโรงเรียนในพื้นที่เหล่านี้มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค่อนข้างสูง จึงต้องการการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ เพื่อให้โรงเรียนเหล่านี้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชนในพื้นที่เหล่านี้

สำหรับโรงเรียนอื่น ๆ ควรต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดเกณฑ์ด้านจำนวนนักเรียน จำนวนครู ที่พอเหมาะ เพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้กลไกทางงบประมาณในการจัดสรรเพิ่มเติมที่สามารถพัฒนาโรงเรียนต่าง ๆ เหล่านี้ไปสู่รูปแบบ 1, 2 และ 3 ต่อไปได้

2. การปรับเปลี่ยนจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3 ในทันที (Radical Change)

สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งคาดว่าน่าจะมีความพร้อมและศักยภาพในการพัฒนาไปสู่รูปแบบที่ 3 ได้ ทั้งนี้ โรงเรียนที่สามารถดำเนินการได้ เช่น โรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคล และมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา เพียงแต่ปรับกลไกการจัดสรรสนับสนุนจากรัฐด้วยการอุดหนุนรายหัว มีการ

กำหนดเกณฑ์ และประเมินโรงเรียนที่ต้องการปรับมาเป็นรูปแบบที่ 3 เช่น 1) มีแผนพัฒนาโรงเรียน 2) มีทรัพยากรที่เหมาะสมใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยเกณฑ์อัตราส่วนครู : นักเรียน เท่ากับ 1 : 203) บุคลากรทุกคนได้ปฏิบัติงานตรงตามความรู้ความสามารถ 4) โรงเรียนมีการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นต้น โรงเรียนของรัฐสังกัด สพฐ. (ที่ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่) และโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ สามารถปรับไปสู่รูปแบบที่ 3 ได้ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนมากพอ (Economies of Scale) ปรับกลไกการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ มีศักยภาพในการบริหารจัดการ การศึกษาให้มีคุณภาพ และสมัครใจที่จะเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐที่มีอิสระในการบริหารจัดการทั่วไป วิชาการ งบประมาณ และบุคคล

การปรับเปลี่ยนสองรูปแบบทั้งการเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือการเปลี่ยนแบบทันที จำเป็นต้องมีการพัฒนาครู ตั้งแต่การผลิตครู การพัฒนาศักยภาพครูประจำการ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติทั้งผู้ปฏิบัติและผู้บริหารโรงเรียน รวมถึงการปรับระบบค่าตอบแทน การพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการพร้อมมีธรรมาภิบาล รวมถึงต้องมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียนที่สามารถเชื่อมโยงกับระบบต่าง ๆ ของส่วนราชการอื่นเพื่อสามารถร่วมกันพัฒนาอย่างบูรณาการ

การปรับระบบบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันทั้งประเทศ แนวทางในการปรับระบบจึงน่าจะดำเนินการเป็นระยะ ๆ (Phase) ขึ้นอยู่กับการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาศักยภาพให้กับโรงเรียนต่าง ๆ เช่น โรงเรียนเอกชนและโรงเรียนของรัฐบางแห่งสามารถบริหารจัดการในรูปแบบที่ 3 ได้ในทันที (Radical Change) ตามแนวทางการพัฒนาในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ และกลไกทางด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนควรต้องมีความชัดเจน มีการประกาศนโยบายและมีแผนการเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน

จากรูปแบบปัจจุบันพัฒนาไปสู่รูปแบบที่ 1 โรงเรียนยังคงเป็นโรงเรียนของรัฐ การบริหารเป็นระบบราชการ แต่การจัดสรรงบประมาณเป็นการอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียนทั้งหมด คือ ผ่านด้านอุปสงค์มากขึ้น ยกเว้นเงินเดือนบุคลากร

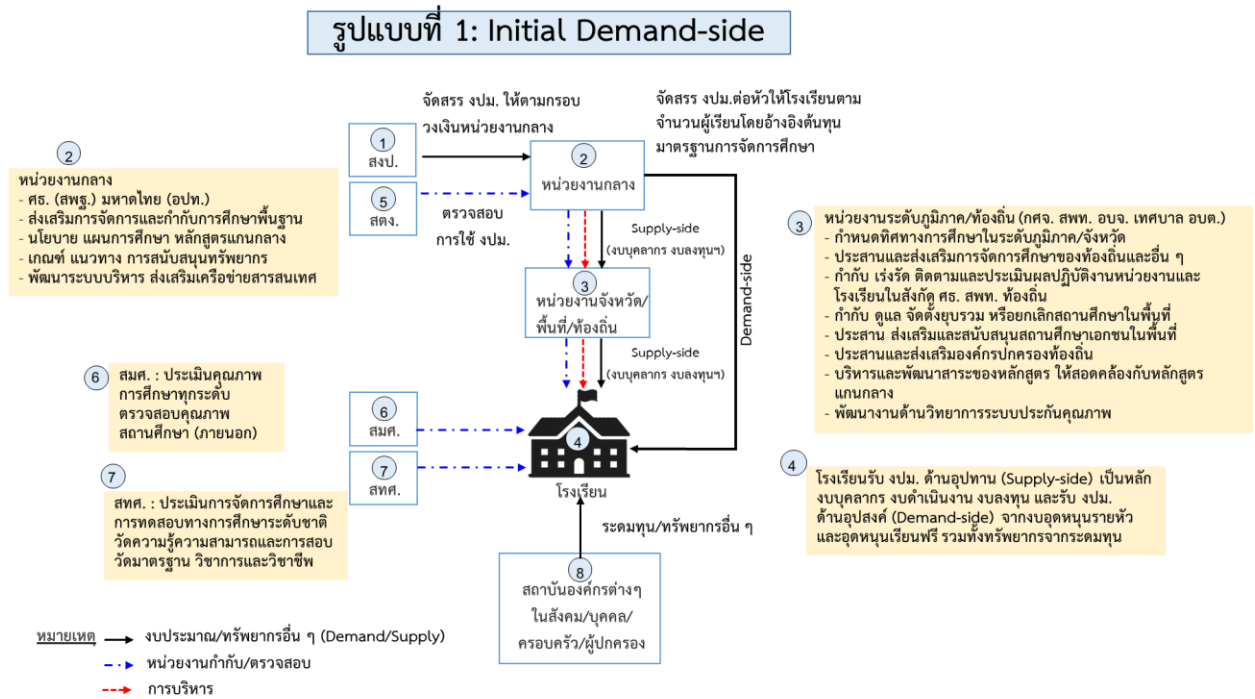
โดยในรูปแบบที่ 1 : Initial Demand-side นี้เป็นรูปแบบที่เสนอให้หน่วยงานกลางเริ่มปรับการสนับสนุนงบประมาณจากด้านอุปทานมาสู่ด้านอุปสงค์ให้มากขึ้น กล่าวคือ

1) การสนับสนุนงบประมาณผ่านด้านอุปทาน เป็นการสนับสนุนงบประมาณไปสู่โรงเรียน ซึ่งในกรณีนี้ ครอบคลุมเฉพาะงบบุคลากร และงบประมาณเพื่อการพัฒนาโรงเรียน เช่น งบลงทุนเพื่อพัฒนาทางกายภาพ สิ่งก่อสร้าง ครุภัณฑ์ งบประมาณในการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

2) การสนับสนุนงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ ครอบคลุมงบค่าใช้จ่ายดำเนินงาน และงบเงินอุดหนุน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้เป็นการจัดสรรงบประมาณแบบผ่านตัวผู้เรียน ต้องมีการวิเคราะห์และกำหนดอัตราอุดหนุนให้ชัดเจนและเหมาะสมต่อไป โดยเฉพาะส่วนงบประมาณดำเนินงาน ซึ่งเดิมใช้วิธีการสนับสนุนผ่านด้านอุปทาน

โดยในรูปแบบที่ 1 นี้ เป็นการปรับให้หน่วยงานกลางสนับสนุนจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ให้มากขึ้น เพื่อให้สะท้อนต้นทุนการจัดการศึกษาในภาพรวมของโรงเรียนให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการผลักดันให้โรงเรียนต้องพิจารณากำหนดทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการได้รับงบประมาณด้านอุปสงค์ให้มากขึ้น

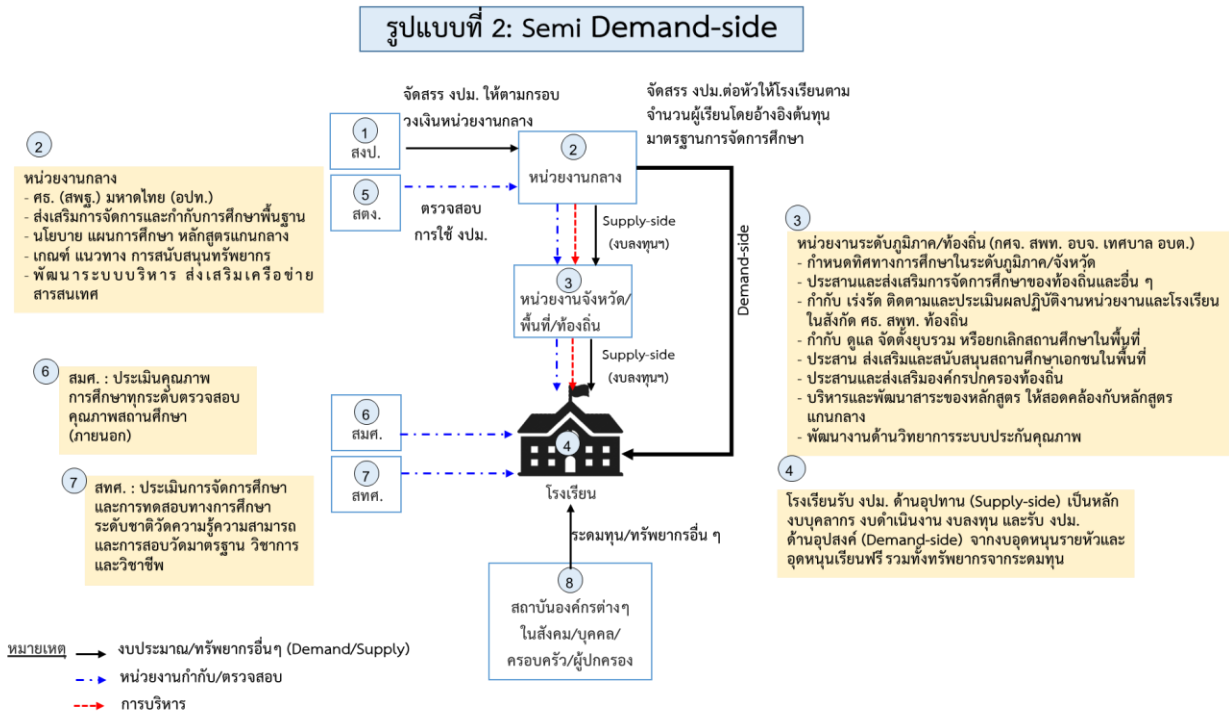
ภาพที่ 7.3 รูปแบบที่ 1 Initial Demand-side



รูปแบบที่ 2 : Semi Demand-side การบริหารจัดการยังเป็นระบบราชการ โรงเรียนยังเป็นโรงเรียนของรัฐ และหน่วยงานกลางสนับสนุนงบประมาณส่วนใหญ่สู่โรงเรียนผ่านด้านอุปสงค์ โดยครอบคลุม 1) งบบุคลากร 2) งบค่าใช้จ่ายดำเนินงาน และ 3) งบเงินอุดหนุน โดยทั้ง 3 ส่วนนี้เป็นการสนับสนุนงบประมาณตามจำนวนผู้เรียน จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์อัตราอุดหนุนที่เหมาะสมต่อไป แต่ยังคงสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาโรงเรียนเพื่อยกระดับคุณภาพ และการดำเนินงานของโรงเรียนตามทิศทางการพัฒนาโรงเรียน ทั้งนี้ โรงเรียนในรูปแบบที่ 2 นี้ อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมทางการศึกษาต่างๆ ยังคงอยู่ภายใต้กรอบและอัตราที่ได้รับการกำหนดจากส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์เป็นการกำกับสถานศึกษาให้ดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบด้วยคุณภาพมาตรฐาน และเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

รูปแบบที่ 2 นี้ โรงเรียนต้องบริหารจัดการการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับรูปแบบงบประมาณที่ได้รับ เช่น บริหารจัดการบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้สอดคล้องกับงบประมาณแบบผ่านตัวผู้เรียนที่ได้รับ เนื่องจากจะไม่ได้รับการสนับสนุนบุคลากรผ่านด้านอุปทานอีกต่อไป และต้องบริหารจัดการการศึกษาให้เกิดคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของผู้เรียนและชุมชน เนื่องจากรายรับจากการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินจะแปรผันตามจำนวนผู้เรียน

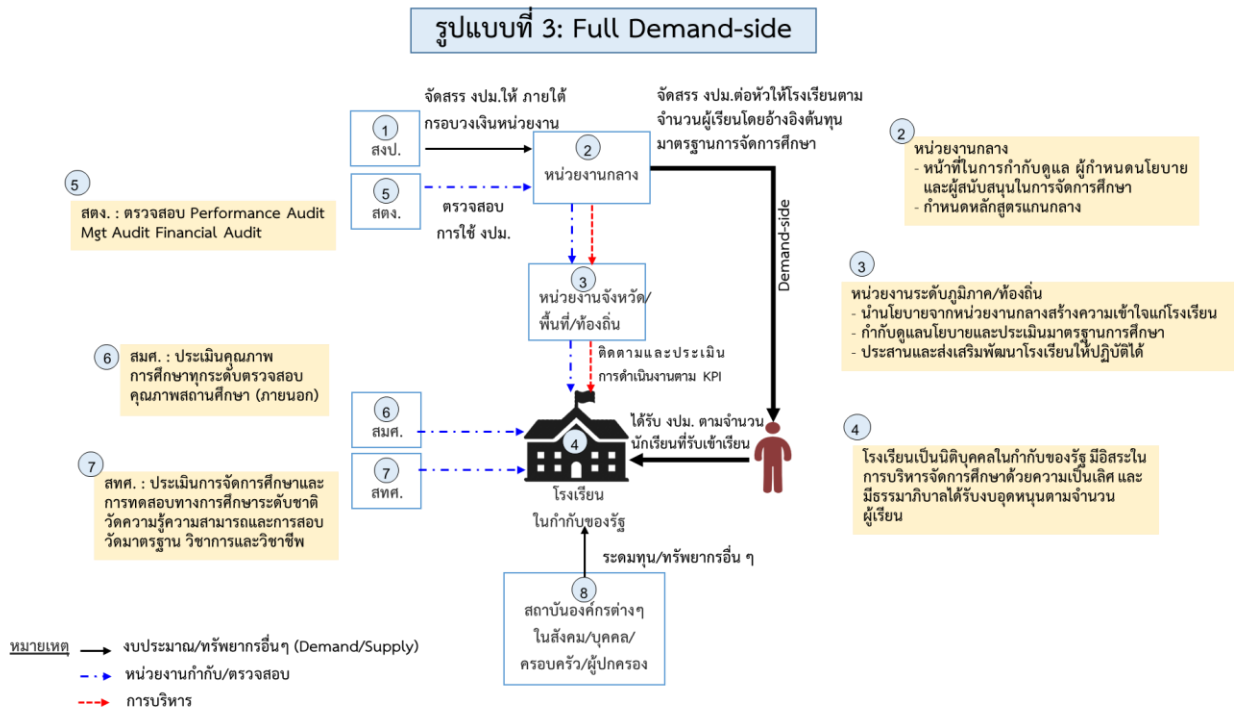
ภาพที่ 7.4 รูปแบบที่ 2 Semi Demand-side



รูปแบบที่ 1 และ 2 นอกจากปรับระบบการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านด้านอุปสงค์มากขึ้นแล้ว การปรับระบบบริหารจัดการก็ควรปรับเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน โดยเฉพาะในหน่วยงานระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น ด้วยการกำกับให้ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาทำงานตามบทบาทหน้าที่ และมีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการสถานศึกษาในส่วนที่รับผิดชอบด้วยคุณภาพมาตรฐานและเกิดประสิทธิภาพ โดย คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ออกเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนที่สะท้อนผลผลิตและผลลัพธ์ของผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา ปรับเกณฑ์การโอน/ย้ายผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษา พัฒนาครูให้มีสมรรถนะตรงตามความต้องการของสถานศึกษา เป็นต้น

นอกจากการปรับการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์มากขึ้นแล้ว ควรมีการเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรในสถานศึกษาเพิ่มมากขึ้น ปรับกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มากขึ้น กำหนดเกณฑ์ คุณสมบัติ การยกระดับคุณภาพมาตรฐาน และพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนแม่เหล็ก (Magnet Schools) เพื่อโอนย้ายนักเรียนโรงเรียนใกล้เคียงมาเรียนที่โรงเรียนแม่เหล็ก ควรมีกลไกอุดหนุนงบประมาณให้กับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อควบรวมให้มีขนาดใหญ่ขึ้น หรืออาจจัดเป็นเครือข่ายโรงเรียน เช่น โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ควรปรับการสนับสนุนงบประมาณ และปรับการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ภาพที่ 7.5 รูปแบบที่ 3 Full Demand-side



รูปแบบที่ 3 Full Demand-side ระบบบริหารโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีหน้าที่จัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามกรอบมาตรฐาน มีอิสระในการบริหารวิชาการ บุคคลงบประมาณ และการบริหารทั่วไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีรูปแบบการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการของโรงเรียนเองที่ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนจากภาคเอกชน และชุมชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานของโรงเรียน มีความรับผิดชอบในฐานะหน่วยผลิตการบริการการศึกษา และสามารถให้บริการการศึกษาแก่ผู้เรียนด้วยความรับผิดชอบต่อคุณภาพและมาตรฐานภายใต้ระบบการบริหารจัดการการศึกษา และสามารถแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยมีรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ) เป็นผู้กำกับให้กลไกการตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการดำเนินงานภายใต้หลักการบริหาร ดังนี้

1. รัฐ (สพฐ./อปท.) ควรเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้จัดการการศึกษา (Education Provider) เป็นหลัก มาเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีอำนาจการตัดสินใจที่ตามมาพร้อมกับความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ตรวจสอบได้ ดังนั้น ในส่วนนี้ควรต้องมีการปรับการบริหารจัดการของ สพฐ. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถแก้ปัญหาโรงเรียนให้มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะอยู่ใกล้ชิดกับโรงเรียน
2. ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก (สมศ.) และการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลที่เข้มแข็ง โดยมี สก. ซึ่งมีการตรวจสอบทั้งการดำเนินงาน (Performance Audit)

การบริหารจัดการ (Management Audit) และการตรวจสอบทางการเงินงบประมาณและการเงิน (Financial Audit) การวัดผลคุณภาพการศึกษาที่เน้นผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน การวัดประเมินผลการจัดการศึกษาที่ได้มาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ โดย สทศ.

3. รัฐควรต้องมีกลไกหรือเครื่องมือทางการเงินที่เหมาะสมในการกำกับบทบาท และภารกิจของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายของโรงเรียนและของรัฐ
4. ผู้เรียนควรมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา (ในส่วนที่เกินกว่าคุณภาพมาตรฐาน) ที่รัฐพึงให้แก่ผู้เรียนทุกคน หากสถานศึกษาสามารถให้บริการการศึกษาที่ดีมีคุณภาพเกินกว่าที่รัฐกำหนด รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่สถานศึกษาจัดให้แก่ผู้เรียน
5. การสนองทุนเพื่อการศึกษา นอกจากการเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้จัดการศึกษาโดยรัฐ (Tax Financing) รัฐควรให้สถานศึกษาจัดเก็บค่าเล่าเรียน (Fee Financing)
6. รัฐจัดให้มีทุนให้เปล่า (Grants) สำหรับนักเรียนยากจน ด้อยโอกาส แต่มีความสามารถในการเรียน
7. รัฐควรสนับสนุนให้สถานศึกษากู้ยืมด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ หากสถานศึกษามีแผนการลงทุนในการพัฒนาสถานศึกษา

รูปแบบที่ 3 จึงเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานกลาง สนับสนุนงบประมาณสู่โรงเรียน ผ่านด้านอุปสงค์ทั้งหมด โดยเสมือนกับการให้งบประมาณติดไปกับตัวผู้เรียนในอัตราที่เหมาะสม และหากผู้เรียนเข้าเรียนในโรงเรียนใด โรงเรียนนั้นจะได้สิทธิรับงบประมาณที่ผ่านตัวผู้เรียนนั้น ๆ งบประมาณที่โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจึงขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เรียนเป็นสำคัญ โรงเรียนควรมีอิสระในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนที่เหมาะสมได้ ซึ่งหากโรงเรียนเป็นที่ยอมรับและได้รับความนิยม ก็สามารถระดมทรัพยากรผ่านค่าเล่าเรียนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม โรงเรียนในกลุ่มนี้ต้องอยู่ในกรอบแห่งการเป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไรสูงสุด กล่าวคือ รายได้จากค่าเล่าเรียนควรถูกนำมาใช้ในการพัฒนาโรงเรียนไปสู่ความเป็นเลิศ และต้องมีงบประมาณเป็นทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และนักเรียนผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่มีอุปสรรคที่เกิดจากฐานะทางการเงินของครอบครัว

7.2 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. การปรับ/ทบทวนโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่หน่วยงานระดับล่าง ในระดับภูมิภาค (อบจ.) ระดับท้องถิ่น (อปท.) เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีความจำเป็นต้องลดบทบาทและอำนาจของหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานระดับรองลงมา และไปเพิ่มอำนาจให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัติ คือ สถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการการศึกษาสิ้นสุดที่สถานศึกษา รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศที่พัฒนาแล้ว มี 2 รูปแบบ โดยรูปแบบแรก ได้แก่ การกระจาย

อำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศฟินแลนด์ ซึ่งประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยมีคณะกรรมการการศึกษาของ อปท. ในรูปแบบของคณะบุคคลโดยมีกฎหมายรองรับ รูปแบบที่สองเป็นการกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษาโดยตรงในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพื่อลดขั้นตอนการบริหารและการจัดการศึกษาของหน่วยงานส่วนกลาง เช่น ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ในประเทศไทยมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการไปให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปของคณะบุคคลโดยมีกฎหมายรองรับ มีสูตรการจัดสรรเงินที่สะท้อนความแตกต่างในคุณลักษณะของผู้เรียน และสถานศึกษาบนฐานของคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ภายใต้หลักการด้านโอกาสและความเสมอภาค ความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งจัดตั้งในรูปขององค์การมหาชน เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของประเทศไทย สามารถจัดกลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตามบทบาทหน้าที่ คือ 1) บทบาทของการเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพด้านการศึกษา 2) บทบาทของการเป็นผู้จัดการศึกษา 3) บทบาทของหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษา 4) บทบาทของผู้สนับสนุนการศึกษา พบว่า บทบาทบางด้านมีความทับซ้อนกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือบางหน่วยงานมีหลายบทบาททำให้ขาดความชัดเจน ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนหรือปรับโครงสร้างองค์กร บทบาทหน้าที่ ความสำเร็จให้ชัดเจน

- ควรปรับบทบาทของหน่วยงานกลางจากการเป็นผู้จัดการศึกษา (Provider) มาเป็นผู้กำกกับนโยบาย ติดตามประเมินผล ส่งเสริมสนับสนุน (Regulator) และปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานระดับรองในการถ่ายทอดนโยบายและการบริหารจัดการให้เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ

- การกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น

- การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทรัพยากรด้านการศึกษา ด้วยการเน้นที่ผลลัพธ์ การเรียนรู้ของผู้เรียน การจัดสรรทรัพยากรให้กับโครงการใหม่ ๆ ที่ให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนสูง เมื่อมีโครงการต่าง ๆ ที่ต้องลงทุนมาก จึงต้องมีแผนการดำเนินงาน และจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ

2. นโยบายการยกระดับคุณภาพโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

2.1 การริเริ่มโครงการใหม่เพื่อยกระดับคุณภาพโรงเรียน

การดำเนินมาตรการหรือโครงการเพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียน ทั้งโครงการที่กำลังดำเนินการ ได้แก่ โรงเรียนประชารัฐระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการบูรณาการโครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน (โรงเรียนแม่เหล็ก) และโรงเรียนขนาดเล็ก (รายละเอียดดูบทที่ 4) หรือบางโครงการที่ยกเลิกไปแล้ว เช่น โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน โครงการเหล่านี้เป็นตัวอย่างโครงการนวัตกรรมทางการศึกษาที่ สพฐ. ดำเนินการหรือการริเริ่มโครงการใหม่ เพื่อเป็นการสร้างโอกาสความเสมอภาคและการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ต้อง

ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่โรงเรียนในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ

- **โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยไอซีทีและดิจิทัล** การลงทุนและการปรับปรุงโรงเรียนและห้องเรียนด้วยการใช้ไอซีทีหรือผ่านดิจิทัล Platform จัดทำให้เป็น Smart Classroom หรือ Smart School ซึ่งปัจจุบันกระทรวงศึกษาได้ดำเนินการแล้ว เช่น การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (Distance Learning TV : DLTV) และการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Distance learning information technology : DLIT) โดยในปัจจุบันควรต้องมีการเพิ่มช่องทางการเข้าถึง DLTV/DLIT โดยพัฒนาเว็บไซต์ (Website) และแอปพลิเคชันบนอุปกรณ์พกพา (Application on Mobile) ซึ่งจำเป็นต้องมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านไอซีทีและดิจิทัล อีกทั้งเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร หรือในพื้นที่เสี่ยงอันตรายที่การเดินทางไม่สะดวก

2.2 การเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการให้แก่โรงเรียน

การสนับสนุนให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน เป็นการสร้างความคล่องตัว และยืดหยุ่นให้โรงเรียนสามารถปรับการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน ทั้งนี้ โรงเรียนต้องดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้บริหารต้องมีความเป็นผู้นำ มีความสามารถเชิงบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน รวมถึงความสามารถในการระดมเงินทุน ทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ เช่น จากผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน เป็นต้น โรงเรียนต้องมีระบบติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการดำเนินงานที่โปร่งใสจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรการ	กลไกดำเนินงาน	ผู้รับผิดชอบ
• พัฒนาศักยภาพผู้บริหารด้านความเป็นผู้นำ มีความสามารถเชิงบริหารจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> • การกำหนดกรอบมาตรฐานความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญของผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา • การประเมินสมรรถนะภาวะผู้นำของผู้บริหาร และนำผลการประเมินมาจัดกลุ่มผู้บริหารที่ผลประเมินอยู่ในกลุ่มกลาง และต่ำ จะได้รับการพัฒนาสมรรถนะภาวะผู้นำ 	<ul style="list-style-type: none"> • สำนักพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพค.) • สถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

3. การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสู่โรงเรียน

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาโดยตรง ในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจการบริหารจัดการ และการตัดสินใจในบางส่วน

ปัจจุบันการกระจายอำนาจยังมีลำดับขั้นของการบังคับบัญชาหลายระดับ ทำให้ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจที่กระจายลงสู่ระดับล่างโดยเฉพาะระดับโรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยจัดการศึกษาประสบปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยที่กำกับดูแลด้านการศึกษา ซึ่งมีหลายหน่วยงานและขาดเอกภาพทิศทางการดำเนินงาน และบ่อยครั้งมีการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ถือเป็นปัญหาใหญ่เชิงโครงสร้างที่แก้ไขได้ยากและใช้เวลา ความเป็นผู้นำรัฐบาลในการตัดสินใจที่จะปฏิรูประบบการศึกษาทั้งหมดและแปลงไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

แนวทางที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติเบื้องต้น คือ การกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่โรงเรียนใน 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรการศึกษา และการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษา

การกระจายอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่โรงเรียน ควรมีมาตรการสำคัญที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้การใช้งบประมาณของโรงเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และลดความเหลื่อมล้ำ ดังนี้ 1) การกำหนดกรอบ/แนวทางบริหารจัดการ และการใช้จ่ายงบประมาณ ที่ครอบคลุม 3 มิติ ได้แก่ การกระจายอำนาจด้านการเงิน (Fiscal Decentralisation) ความมีอิสระของโรงเรียนในการใช้จ่ายงบประมาณ (School Autonomy over Budgetary Matters) การใช้งบประมาณของรัฐโดยผู้ให้บริการการศึกษาเอกชน (The Use of Public Funding by Private Providers) เพื่อให้มั่นใจว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม 2) การจัดทำแนวทางหลักเกณฑ์ระบบสนับสนุนโรงเรียนแบบกลุ่ม เพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกันหรือการแบ่งปันภายในกลุ่ม โดยมีกลไกดำเนินงาน และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

มาตรการ	กลไกดำเนินงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<p>1. การจัดทำกรอบ/แนวทางบริหารเพื่อจัดการงบประมาณ ระดับโรงเรียน โดยครอบคลุมประเด็นดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> • การกระจายอำนาจด้านการเงิน (Fiscal Decentralisation) • ความมีอิสระของโรงเรียนในการใช้จ่ายงบประมาณ (School Autonomy over Budgetary Matters) • การใช้งบประมาณของรัฐโดยผู้ให้บริการการศึกษาเอกชน (The Use of Public Funding by Private Providers) 	<ul style="list-style-type: none"> • การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Boards) องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย ครู ผู้นำองค์กรวิชาชีพครู ตัวแทนสมาคมผู้ปกครอง/นักเรียน ตัวแทนชุมชน/องค์กร/หน่วยงานในท้องถิ่น ตลอดจนนายจ้าง • การกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบผู้เกี่ยวข้องด้านงบประมาณการศึกษาทั้งด้านการกำกับ และด้านการบริหารจัดการใช้จ่ายงบประมาณ ต้องดำเนินงานให้สอดคล้องประสานกัน เพื่อลดบทบาทที่ซ้ำซ้อน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ • ระบบติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ 	<ul style="list-style-type: none"> • สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน • กองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น • สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน • สำนักงบประมาณ • กรมบัญชีกลาง • คณะกรรมการตรวจสอบภายใน (Internal Audit Committee) • สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรการ	กลไกดำเนินงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. การจัดทำแนวทางหลักเกณฑ์ระบบสนับสนุนโรงเรียนแบบกลุ่มเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกันหรือการแบ่งปันภายในกลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> การสำรวจสถานภาพด้านทรัพยากรการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่/เขตการศึกษาเดียวกัน สำหรับวางแผนออกแบบแนวทางการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การติดตามการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ร่วมกันเป็นประจำสม่ำเสมอ 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพป. สพม.) ร่วมกับ อปท. และสถานศึกษา คณะกรรมการติดตามการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3.2 การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาจากหน่วยงานกลาง หน่วยงานระดับรอง และโรงเรียนให้มากขึ้น โดยกำหนดบทบาทหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายกรอบด้านการศึกษากำหนดหลักสูตรแกนกลาง และกำกับติดตามการจัดการเรียนการสอนให้ได้คุณภาพตามผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ต้องการ และให้สถานศึกษาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการศึกษาที่มีอิสระในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและกรอบที่กำหนดจากส่วนกลาง ส่วนวิธีการดำเนินงานให้เป็นอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน/คณะกรรมการบริหารโรงเรียน การดำเนินงานลักษณะนี้ จะทำให้การจัดการศึกษาสามารถเลือกแนวทาง วิธีการจัดการศึกษาให้นักเรียนได้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษา โดยโรงเรียนมีอิสระในการดำเนินดังนี้

- โรงเรียนมีอิสระในการจัดหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่และท้องถิ่นให้มากขึ้น
- โรงเรียนมีอิสระในการกำหนดเวลาเรียน การจัดการตารางเรียนในชั้นเรียน การจัดวิธีการเรียนการสอน/กิจกรรมการเรียนการสอน ตลอดจนเวลาที่ใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และตอบสนองผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน
- โรงเรียนมีอิสระในการจัดหาครูผู้สอน เพื่อรับผิดชอบจัดการเรียนการสอนได้ตามความจำเป็น
- โรงเรียนสามารถปรับองค์ประกอบคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความเหมาะสม และดำเนินโครงการ/กิจกรรมเสริมสร้างความเข้มแข็งให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

สำหรับมาตรการและกลไกดำเนินงานเพื่อให้โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นสามารถดำเนินการได้ดังนี้

มาตรการ	กลไกดำเนินงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
• การให้อิสระในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่/ท้องถิ่น	• การกำหนดสมรรถนะหลักที่ต้องการให้ผู้เรียนได้รับจากการจัดการศึกษาในโครงสร้างหลักสูตรแกนกลาง และเปิดโอกาสให้สถานศึกษาปรับเปลี่ยนสมรรถนะเพิ่มเติม หรือเสริมในบางด้านที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่/ท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยกองส่งเสริมและพัฒนาการ

มาตรการ	กลไกดำเนินงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> • มีระบบติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ การวัดสมรรถนะ วิชาการ วิชาชีพเป็นประจำทุกปี • การจำแนกประเภทโรงเรียนในแต่ละระดับให้ชัดเจน เพื่อวางแผนเป้าหมาย บทบาท ทิศทางการขับเคลื่อนโรงเรียนได้อย่างเป็นรูปธรรม • การปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาในระดับพื้นที่ ให้มีสัดส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากพื้นที่เพิ่มขึ้น และกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน ตลอดจนกลไกสนับสนุนที่ทำให้คณะกรรมการฯ สามารถดำเนินงานได้ 	<p>จัดการศึกษาท้องถิ่น</p> <ul style="list-style-type: none"> • สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา • สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) • สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาโดยให้อิสระตามที่กล่าวข้างต้นนั้น โรงเรียนต้องดำเนินการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ โดยจัดทำรายงานผลการดำเนินการจัดการศึกษาเป็นประจำทุกปี และพร้อมรับการตรวจสอบจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ กลไกการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความจำเป็นต้องดำเนินการตรวจประเมิน และให้ผลสะท้อนกลับ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางดำเนินการปรับปรุงให้แก่โรงเรียนที่ยังมีผลการประเมินต่ำกว่ามาตรฐาน และติดตามเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น

4. การปฏิรูปการคลังด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพ และประสิทธิภาพการจัดการศึกษา

ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของประเทศที่ไม่สามารถจัดสรรเพิ่มเติมในภาคการศึกษาได้อย่างไม่จำกัด รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปการคลังเพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะแนวทางจัดสรรงบประมาณที่ทำให้เกิดคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง และทำให้เกิดการแข่งขันในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ดังนั้น การปรับกลไกการจัดสรรงบประมาณโดยผ่านผู้เรียน (Demand-side Financing) มากขึ้น การใช้เครื่องมือทางภาษีเพื่อจูงใจให้ภาคส่วนต่าง ๆ สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา การให้ชุมชนและท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนการให้ผู้เรียน ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

มาตรการ	กลไกดำเนินงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<ul style="list-style-type: none"> • การปฏิรูปการคลังด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพ และประสิทธิภาพการจัดการศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> • การปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณไปสู่สถานศึกษา จากเดิมเป็นแบบอุปทาน (Supply-side Financing) ไปสู่การจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียน คือ เป็นงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์มากขึ้น (Demand-side Financing) ซึ่งอาจแตกต่างกันตามบริบทพื้นที่ ตามประเภทของผู้เรียน หรือตามสถานะทางเศรษฐกิจ และสังคมของผู้ปกครอง เช่น <ul style="list-style-type: none"> - การใช้กลไก Stipend จัดสรรเงินค่าใช้จ่ายทาง 	<ul style="list-style-type: none"> • สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน • สำนักงบประมาณ • กรมสรรพากร • องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการ	กลไกดำเนินงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<p>การศึกษาสำหรับผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนให้ส่งบุตรหลานเข้าเรียน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดสรรงบประมาณโดยให้คูปองการศึกษาแก่ผู้เรียนโดยตรง ทั้งนี้ ผู้เรียนจะเป็นผู้เลือกโรงเรียนและมอบคูปองการศึกษาให้แก่โรงเรียน • การจัดทำโครงสร้าง/องค์กรกำกับระบบงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่โรงเรียนที่สอดคล้องเหมาะสม โดยพิจารณาถึงเงื่อนไข หลักเกณฑ์ ตลอดจนประเภทการใช้จ่ายที่ครอบคลุมในเงินงบประมาณที่จัดสรร 	
<ul style="list-style-type: none"> • การระดมทุนการศึกษาและการสนับสนุนการศึกษาจากทุกภาคส่วน 	<ul style="list-style-type: none"> • การใช้เครื่องมือทางภาษีจูงใจให้ภาคส่วนต่าง ๆ สนับสนุน/ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยสามารถลดหย่อนภาษีได้ในอัตรา/วงเงินที่จูงใจ (Tax Incentives) • การจัดให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของชุมชน (Community Financing) และถือเป็นหน้าที่ของคนในชุมชนที่จะต้องร่วมมือกันจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลานตามกำลังความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) 	<ul style="list-style-type: none"> • กรมสรรพากร • องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • สมาคมผู้ปกครอง • สมาคมศิษย์เก่า • ชุมชน
<ul style="list-style-type: none"> • การให้อิสระแก่สถานศึกษาสามารถจัดเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมได้ โดยให้ผู้เรียนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายปกติ 	<ul style="list-style-type: none"> • การให้สถานศึกษาสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ (Fee Financing) ถ้าโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้เกินคุณภาพและมาตรฐาน • กำหนดกรอบเขตแดน/หลักเกณฑ์ ค่าใช้จ่ายที่อนุมัติให้สถานศึกษาจัดเก็บได้ที่สอดคล้องกับความจำเป็นและเป็นไปอย่างเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน • การจัดทำบัญชีรายจ่ายสถานศึกษาและรายงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> • กรมบัญชีกลาง • คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน • ประชาชนทั่วไป

5. การปรับระบบบริหารทรัพยากรบุคคล (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา)

เดิมระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” ปัจจุบันอำนาจส่วนนี้ได้ถูกโอนให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามคำสั่ง คสช. ที่ 11/2559 และให้มีอกศจ. รับผิดชอบนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบายการ

บริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

จากการศึกษาพบว่า บทบาทหน้าที่ของ ออกศจ. ดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างครบถ้วน และยังประสบปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขต อำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้แค่ไหนอย่างไร ดังนั้น ในเบื้องต้นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล คือ การสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้แก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีความสำคัญเร่งด่วน ครอบคลุมถึงการผลิตครู การคัดเลือกบรรจุครู ตลอดจนการพัฒนาครูมืออาชีพ โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- การแก้ไขระเบียบรองรับเพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนให้เข้มแข็งทุกด้านอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน เช่น การกำหนดการจ้างครูใหม่ การประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งในส่วนของครู และบุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ตามผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนและคุณภาพของผู้เรียนและโรงเรียน การเลื่อนวิทยฐานะที่สามารถนำแนวคิดพัฒนางานใหม่ ๆ มานับเป็นภาระงานได้ การกำหนดคุณสมบัติผู้อำนวยการโรงเรียนที่ต้องมีวาระอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี

- การปรับระบบการผลิตครูใหม่เพื่อให้ได้ครูที่มีสมรรถนะที่ตรงกับความต้องการ มีการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เรียน ครู และปรับหลักสูตรการผลิตครูใหม่ให้มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น การรับผู้สำเร็จปริญญาตรีทางด้านวิทยาศาสตร์ และมาศึกษาทางด้านการศึกษาอีก 1 ปี เป็นต้น

- การริเริ่มโปรแกรมประเมินครูเพื่อพัฒนาครูมืออาชีพ (Teacher Evaluation for Professional Development Programme) โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณ และจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อพัฒนาครูให้แก่โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย การร่วมสังเกตการสอนของครู (ครูจะถูกกระตุ้นให้ร่วมสังเกตการสอนเพื่อนครู เสนอผลสะท้อนกลับให้เพื่อนครูทราบ และจัดทำแผนพัฒนาปรับปรุงร่วมกัน) การรับฟังผลสะท้อนจากผู้เรียน การฟังความคิดเห็นของเพื่อนครู และการสร้างชุมชนการเรียนรู้ ครูใหญ่จะมีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาครูในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

6. การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านไอซีทีและดิจิทัล และสร้างระบบ ศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศด้านการศึกษาของประเทศ เพื่อให้มีข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัย และสามารถนำมาใช้ในการวางแผนการจัดการศึกษาของประเทศได้อย่างเป็นระบบ

7.3 ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ : แผนการปรับระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

จากข้อเสนอเชิงนโยบายและรูปแบบระบบบริหารจัดการ และการจัดสรรงบประมาณ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา ต้องมีแผนและกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบปัจจุบันไปสู่ระบบที่คาดหวัง (รูปแบบที่ 3) ควรต้องดำเนินงานดังต่อไปนี้

- **การปรับระบบบริหาร โดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่โรงเรียน**

1. การกระจายอำนาจคงไม่สามารถดำเนินการได้พร้อมกันทั้งหมด อาจดำเนินการได้เป็นระยะ ๆ และต้องมีการจัดทำแผนเพื่อลดขนาดและบทบาทของหน่วยงานส่วนกลางให้ไปทำหน้าที่กำกับ (Regulator) และกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาตามศักยภาพ และความพร้อมในฐานะผู้จัดการศึกษา (Provider)
 - 1.1 เสนอ พ.ร.บ. ส่งเสริมให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐ (ไม่ยึดติดกับระบบราชการโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป
 2. การกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลาง ปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานระดับรอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาสู่โรงเรียน
 - 2.1 จัดทำแผนในการปรับบทบาทหน้าที่และกระบวนการทำงานภายในหน่วยงานกลางและหน่วยงานระดับรอง เพื่อให้ระบบบริหารจัดการของหน่วยงานเหล่านี้ ได้แก่ สพฐ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น
 - 2.2 ปรับกฎหมาย หรือกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการปรับบทบาทหน้าที่และกระบวนการทำงาน และระบบบริหารงานบุคคล
3. ปรับระบบบริหารจัดการใหม่ระหว่างเปลี่ยนผ่านสู่ระบบใหม่
 - 3.1 ควรดำเนินการควรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน จัดการจำนวนครูที่ขาดและเกิน และไม่ตรงสาขา
 - 3.2 ปรับกฎ ระเบียบ เพื่อให้โรงเรียนสามารถให้บริการนักเรียนได้ เช่น อาหารเช้า บริการยานพาหนะรับ-ส่ง เพื่อให้นักเรียนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ส่วนหนึ่งต้องทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ว่า เป็นงบประมาณสนับสนุนเพื่อการศึกษาที่สร้างความเสมอภาค และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษา
 - 3.3 ระบบบริหารจัดการสถานศึกษา และเพิ่มกลไกการเงินในการสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร และในพื้นที่เสี่ยงอันตราย

• ปรับระบบบริหารงานบุคคล

1. ปรับระบบครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นพนักงานของรัฐ (หรืออาจจะเรียกชื่ออื่น ๆ ที่เหมาะสม แต่ไม่ใช่ระบบราชการ) อาจจะเริ่มโดยสมัครใจ หรือบุคลากรบรรจุใหม่ ทั้งนี้ ต้องมีการปรับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2. ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน ควรมาจากการสรรหา โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวาระการดำรงตำแหน่ง และมี TOR ในการดำเนินงาน

3. มีการประเมินผู้บริหารด้วยคุณภาพของผู้เรียน ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของผู้เรียน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน (ผลลัพธ์การเรียนรู้ของนักเรียน) กระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการบริหารจัดการโรงเรียนตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณา

4. ปรับหลักเกณฑ์การโอน/ย้ายผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม กรณีโอน/ย้ายผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อประโยชน์ของราชการเป็นลำดับแรก โดยให้อำนาจผู้แต่งตั้งและสั่งบรรจุสามารถดำเนินการเสนอ กศจ. เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ก่อนแจ้งให้ผู้โอน/ย้ายทราบ โดยไม่ต้องถามความสมัครใจ เพื่อให้ กศจ. สามารถกำกับการบริหารและจัดการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. ปรับองค์ประกอบ และกำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโรงเรียนให้เป็นไปตามทิศทางการพัฒนาและความต้องการของพื้นที่ ท้องถิ่น และประเทศ รวมทั้งปรับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร และพื้นที่เสี่ยงอันตรายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. ปรับบุคลากรที่ทำหน้าที่ทางด้านธุรการ บริหารงานทั่วไป (เพื่อให้ครูอยู่ชั้นเรียนมากขึ้น)

7. ปรับระบบประเมิน ผู้บริหาร และครูต้องเข้ารับการประเมินทักษะ ความรู้ และสมรรถนะตามมาตรฐานวิชาชีพ และมาตรฐานตำแหน่ง

8. มีระบบสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหาร และครูในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร หรือในพื้นที่เสี่ยงอันตราย

9. มาตรการสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บริหาร และครูประจำการในระบบ เช่น

- จัดทำแผนอัตรากำลังตามความต้องการในอนาคต ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา แนวทางในการเกลี่ยอัตรากำลัง (ใน 5 ปีข้างหน้าจะมีครูเกษียณอายุราชการประมาณหนึ่งแสนคน) ซึ่งต้องมีการสร้างความเข้าใจกับครูก่อน

- ควรให้มีการศึกษาเพื่อกำหนดขนาดโรงเรียนที่เหมาะสม (Optimum Size) ขนาดห้องเรียน เพื่อการจัดการศึกษาที่เหมาะสม เนื่องจากการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ควรต้องจัดการให้โรงเรียนมีจำนวนผู้เรียน (Economies of Scale) และสัดส่วนครูต่อนักเรียนที่เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องปรับเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้

• ปรับระบบการจัดสรร และการระดมทุนเพื่อการศึกษา

1. การระดมทุนจาก Tax Financing มาเป็น Fee Financing เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการระดมทุน และการสนองทุนเพื่อการศึกษาจากทุกภาคส่วน รวมทั้งการระดมทุนจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

2. ปรับระบบงบประมาณจากที่จัดสรรผ่านด้านอุปทานมาเป็นด้านอุปสงค์มากขึ้น (โดยเฉพาะงบการจัดการศึกษา) คือ ผ่านไปที่ตัวผู้เรียนซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ และกำหนดอัตราอุดหนุนรายหัวให้ชัดเจน และเหมาะสมต่อไป ส่วนรูปแบบในการส่งผ่านไปที่ตัวผู้เรียน อาจใช้ในรูปแบบคูปองที่ส่งไปตามตัวผู้เรียน (ผู้มีบัตรประจำตัวประชาชน) และควรมีมาตรการอื่น ๆ สนับสนุน เช่น กำหนดเขตพื้นที่โรงเรียนและผู้เรียน เพื่อไม่ให้ผู้เรียนเลือกโรงเรียนใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เรียนสามารถเลือกโรงเรียนรัฐหรือเอกชนก็ได้ สำหรับโรงเรียนเอกชนนั้น รัฐสามารถกำหนดในลักษณะจำนวนที่นั่งของผู้เรียนเป็นประจำทุกปี (เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่จะเลือกโรงเรียนที่มีชื่อเสียงและมีคุณภาพ) ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนรัฐและท้องถิ่น ต้องพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนให้มีคุณภาพและแข่งขันได้ต่อไป

3. เมื่อมีการใช้งบประมาณอุดหนุนรายหัวที่ผ่านด้านอุปสงค์ ต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดงบอุดหนุนรายหัวที่เหมาะสม และควรต้องมีการปรับงบอุดหนุนนี้เป็นประจำทุกปี อย่างน้อยควรเพิ่มตามอัตราเงินเฟ้อส่วนหนึ่งที่เป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดงบอุดหนุนรายหัว คือ ต้องมีข้อมูลหรือฐานข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายจริงจำแนกตามหมวดงบประมาณ เพื่อจะใช้เป็นฐานในการคำนวณและการกำหนดอัตราอุดหนุนต่อไป ซึ่งปัจจุบันมีการจัดทำบัญชีรายจ่ายทางการศึกษา ซึ่งมีข้อมูลที่น่ามาจัดอัตราอุดหนุนรายหัวผู้เรียนได้

4. มีกลไกสนับสนุนการเงินและงบประมาณที่หลากหลายและเหมาะสม เช่น โครงการพัฒนาโรงเรียนเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน โครงการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งของโรงเรียน งบลงทุนต่าง ๆ เช่น สิ่งก่อสร้าง ครุภัณฑ์การศึกษา เป็นต้น ส่วนนี้ควรต้องเป็นไปตามแผนการพัฒนาโรงเรียนเป็นสำคัญ

5. โรงเรียนสามารถเก็บค่าเล่าเรียนที่สะท้อนต้นทุน และควรมีการกำหนดกรอบไว้ นอกเหนือจากรายหัวที่ได้รับจากรัฐ โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โรงเรียนควรมีอิสระในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนที่เหมาะสมสำหรับตนเองได้ ซึ่งหากโรงเรียนเป็นที่ยอมรับและได้รับความนิยม จะสามารถระดมทรัพยากรผ่านค่าเล่าเรียนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม โรงเรียนในกลุ่มนี้ต้องอยู่ในกรอบแห่งการเป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไรสูงสุด และรายได้จากค่าเล่าเรียนควรถูกนำมาใช้ในการพัฒนาโรงเรียนไปสู่ความเป็นเลิศ และจะต้องมีงบประมาณสำหรับเป็นทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และนักเรียนผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่มีอุปสรรคที่เกิดจากฐานะทางการเงินของครอบครัว

• ปรับระบบข้อมูลและฐานข้อมูลทางการศึกษา

1. จัดทำฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ทันสมัย เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนโรงเรียน จำนวนครู จำนวนผู้บริหาร ข้อมูลการเงินงบประมาณ เป็นต้น
2. จัดทำ School Mapping เพื่อกำหนดขนาดและที่ตั้งสถานศึกษาที่เหมาะสม เพื่อรวบรวม ยุบโรงเรียนขนาดเล็ก (ที่มีนักเรียนน้อย-ไม่มี) โดยผ่านมาตรการทางการเงิน/งบประมาณเพื่อจูงใจ
3. จัดทำระบบติดตามประเมินผลทั้งในโรงเรียนต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ทั้งระบบการศึกษา
4. มีการจัดทำฐานข้อมูลทางการเงินและงบประมาณ เพื่อการกำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวที่เหมาะสมและเป็นไปได้

7.4 กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบปัจจุบันไปสู่รูปแบบที่ 3

การปรับเปลี่ยนอย่างทันที มีกระบวนการและขั้นตอนดังนี้

1. สร้างเกณฑ์ในการประเมินความพร้อม และศักยภาพของโรงเรียนที่สมัครใจเปลี่ยนเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ เช่น เกณฑ์จำนวนครูต่อนักเรียน มีการประเมินผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา มีแผนพัฒนาโรงเรียนทั้งการปรับระบบการทำงาน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบบริหารการเงินและงบประมาณ
2. โรงเรียนที่ก่อตั้งใหม่ให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และมีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาของตนเอง
3. โรงเรียนเอกชนเนื่องจากเป็นนิติบุคคลมีการบริหารจัดการศึกษาตามกรอบมาตรฐาน และคุณภาพที่รัฐเป็นผู้กำกับ โรงเรียนรัฐขนาดใหญ่เบื้องต้นเป็นไปตามความสมัครใจ และต้องได้รับการประเมินตามข้อ 1.
4. โรงเรียนเหล่านี้ต้องมีกลไกเพื่อให้นักเรียนที่มีฐานะยากจนหรือด้อยโอกาสอื่น ๆ สามารถเข้าถึงการศึกษา เช่น การจัดการศึกษา
5. สำหรับกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย และการปฏิบัติเพื่อให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐ ต้องดำเนินการตามหัวข้อ 7.2 และ 7.3

การปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไปมีกระบวนการ และขั้นตอนดังนี้

1. ต้องมีการศึกษาเพื่อจำแนกประเภทโรงเรียน เช่น จำแนกตามขนาดโรงเรียน การประเมินศักยภาพของโรงเรียนเพื่อปรับระบบบริหารและจัดการศึกษา (การบริการวิชาการ บุคคล งบประมาณ และการบริหารทั่วไป) เพื่อจัดกลุ่มโรงเรียนก่อน
2. เมื่อทราบผลการประเมินและมีการจัดกลุ่มโรงเรียน จึงวางแผนในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารและปรับกลไกการจัดสรรงบประมาณ ในส่วนนี้จะมีโรงเรียนที่จำเป็นต้องมีเพื่อการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ เช่น โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งรัฐจำเป็นต้องลงทุนและ

ต้องปรับระบบบริหารจัดการและจัดการศึกษารูปแบบที่เหมาะสม รวมทั้งจำเป็นต้องมีการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งกายภาพและดิจิทัลที่ดีให้

3. อาจมีการกระจายอำนาจเป็นด้าน ๆ ไปก่อน เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปที่โรงเรียน ในด้านบริหารทรัพยากรที่ต้องไปพร้อมกับความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งต้องมีนโยบายและแผนดำเนินงานที่ควรดำเนินการตามที่ระบุไว้ในข้อ 7.2 และ 7.3

อย่างไรก็ตาม ในช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้ ควรต้องมีการปรับระบบบริหารภาครัฐด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยการกำหนดนโยบายและแผนดำเนินการตามที่กล่าวถึงในข้อ 7.2 และ 7.3 จะทำให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านมีความเป็นไปได้และเกิดประโยชน์สูงสุด และคาดว่าจะกลไกทางการจัดสรรงบประมาณที่มีหลากหลายรูปแบบ สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ผู้เรียนที่ยากจน และด้อยโอกาส จะสามารถเข้าถึงการศึกษาได้เรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพและมาตรฐาน รวมทั้งระบบบริหารจัดการศึกษาจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐด้านทรัพยากรด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบ 1 ไปสู่รูปแบบที่ 3 สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในมิติต่าง ๆ ช่วยพัฒนาและยกระดับการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ทำให้ผู้เรียนทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกพื้นที่ของประเทศ ดังนี้

1. การปรับระบบบริหารจัดการโรงเรียนในรูปแบบในกำกับของรัฐ ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการทางด้านวิชาการ บุคคล งบประมาณ และบริหารจัดการทั่วไป ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้ทั้งโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนซึ่งปัจจุบันได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่าโรงเรียนของรัฐ การปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณผ่านทางด้านอุปสงค์หรือผ่านผู้เรียน และให้ผู้เรียนเลือกโรงเรียนที่จะเรียนเอง ทำให้โรงเรียนต้องแข่งขันและพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้นและมีชื่อเสียง ขณะที่โรงเรียนเหล่านี้สามารถเก็บค่าเล่าเรียนเพื่อนำมาพัฒนาความเป็นเลิศของโรงเรียน แต่ต้องมีกลไกหรือเครื่องมือทางการเงิน เช่น ทุนการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนผู้เรียนที่สามารถเข้าเรียนได้แต่ครอบครัวมีฐานะยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส การดำเนินการส่วนนี้จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน นำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

2. การปรับบริหารจัดการและงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร หรือพื้นที่เสี่ยงอันตราย เพื่อพัฒนาโรงเรียนเหล่านี้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมกับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมือง ทั้งนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โรงเรียนเหล่านี้ควรต้องได้รับการสนับสนุนในมิติต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การสนับสนุนงบประมาณต้องมีรูปแบบการจัดสรรที่หลากหลาย โดยต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนการเรียนการสอนที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเท่ากันและขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ รัฐควรจะต้องรับผิดชอบต่อในการสนับสนุนงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อาคารเรียน อาคารหอพัก ครูภัณฑ์และสื่อการเรียนการสอน ซึ่งจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานทางด้านไอซีที เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ผ่านสื่อ

ออนไลน์ และเข้าถึงความความรู้ต่าง ๆ ได้ดีขึ้น นอกจากนี้ ควรให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม สนับสนุนทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและพื้นที่ด้วย

2.2 การบริหารจัดการโรงเรียนสามารถดำเนินการในรูปของโรงเรียนเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ ซึ่ง จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาาร่วมกัน (ทั้งในรูปของบุคลากร ครูภัณฑ์ สื่อการ เรียนการสอน ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากสถานที่ร่วมกัน) ถือเป็นการใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์สูงสุด ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนที่อาจจะมีความพร้อมแตกต่างกันให้ เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การจัดรูปแบบการบริหารโรงเรียนในลักษณะของเครือข่าย หรือคลัสเตอร์ ควรต้องเตรียมการพัฒนาผู้บริหาร และปรับรูปแบบการประเมินผู้บริหารและ บุคลากรทางการศึกษา โดยพิจารณาผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนา คุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น

2.3 การบริหารจัดการโรงเรียนโดยใช้กลไกสร้างแรงจูงใจให้กับผู้บริหาร และบุคลากรให้สามารถ จัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพ จัดการให้โรงเรียนมีจำนวนครูครบชั้น ซึ่งสามารถ ดำเนินการโดยใช้เครื่องมือทางการเงิน หรือการให้รางวัลประกาศเกียรติคุณผู้บริหาร บุคลากรที่มีผลงานดีเด่น เช่น เงินเพิ่มพิเศษหากต้องไปปฏิบัติในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร หรือ พื้นที่เสี่ยงอันตราย รวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และบุคลากรทางการ ศึกษาโดยพิจารณาจากผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นสำคัญ และอัตราการเข้าถึง การศึกษาของผู้เรียน

3. การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพ การศึกษา เนื่องจากการควบรวมโรงเรียนจะช่วยให้โรงเรียนมีจำนวนครู และนักเรียนเพิ่มขึ้น สามารถ แก้ปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน ครูสามารถดูแลนักเรียนและทุ่มเทเวลาเพื่อการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ จะ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนที่มีศักยภาพความพร้อมไม่เท่ากัน และ เป็น การเปิดโอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนได้เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ด้วยกลไกต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ใช้กลไกทางการเงินเพื่อดึงดูดโรงเรียนขนาดเล็กให้มารวมกัน (ตัวอย่างโรงเรียนแม่เหล็ก) เพื่อให้โรงเรียนสามารถพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ให้อิสระในการบริหารงบประมาณ (เตรียมความพร้อมให้ผู้บริหารในการบริหารการเงินและงบประมาณ) การจัดสรรงบประมาณ ผ่านผู้เรียนต้องมีการกำหนดต้นทุนต่อหัวที่เหมาะสมซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ต่อไป นอกจากนี้ ควรมีเครื่องมือทางการเงินเพื่อสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจัดการศึกษาให้บางโรงเรียน ที่บริบทของพื้นที่ยังมีผู้ด้อยโอกาสและพึ่งตนเองไม่ได้ เช่น งบอุดหนุนอาหาร โรงเรียนบาง แห่งควรจัดสรรให้ครบ 3 มื้อ หรือโรงเรียนขนาดเล็กกรวมกันเป็นเครือข่าย บางแห่ง จำเป็นต้องมีการเดินทางซึ่งรัฐควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ เพื่อให้ผู้เรียนได้เข้าถึง การศึกษา

3.2 ควรให้ท้องถิ่น/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินและงบประมาณระหว่างโรงเรียนรัฐ (ส่วนกลาง) และโรงเรียนในสังกัด อปท.

4. การปรับปรุงแบบการจัดการงบประมาณผ่านอุปสงค์มากขึ้น จะทำให้โรงเรียนต้องแข่งขันกันด้วยคุณภาพการเรียนการสอนมากขึ้น เพราะงบประมาณการดำเนินงานส่วนใหญ่มาจากผู้เรียน ผู้บริหารโรงเรียน จึงต้องมีภาวะผู้นำและเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งในช่วงเริ่มต้นต้องมีโปรแกรมการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียน และปรับวิธีการประเมินผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาใหม่ด้วย เพื่อให้มีความรู้ สมรรถนะต้องตามความต้องการ ซึ่งคาดว่าหากดำเนินการได้จะทำให้ลดความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษา และทำให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมล สุดประเสริฐ. 2544. รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. 2555. สถิติ ข้อมูลโรงเรียน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีการศึกษา 2555. กรุงเทพฯ: ส่วนแผนและงบประมาณทางการศึกษาท้องถิ่น.
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2536. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2546. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2546. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่งสินค้าและครุภัณฑ์.
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2560. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 เอกสารแนบท้าย. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/E/279/1.PDF>
- กรุงเทพธุรกิจ. 2561. โรงเรียนร่วมพัฒนา “คุณภาพ” เด็กไทย. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2561 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/800857>
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2561. วัยเรียน ส่งเสริมโอกาสและคุณภาพนักเรียน. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2561 จาก <https://www.eef.or.th/focus-area/children/>
- โครงการผู้นำเพื่อการพัฒนาการศึกษาที่ยั่งยืน (CONNEX ED). 2562. โครงการสานพลังประชารัฐ ด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ (E5). สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2561 จาก <http://www.pracharathschool.go.th/about/info>
- จิระพันธ์ เตมะ. 2542. รายงานการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศมาเลเซีย. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. กระทรวงศึกษาธิการ.
- เฉลิมศรี ทิมพานต์. 2550. การระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต 2. ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิตสาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.
- ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์. 2559. โครงการวิจัยค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. กระทรวงศึกษาธิการ.
- ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์. 2560. โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อหลักประกันโอกาสทางการเรียนรู้. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. กระทรวงศึกษาธิการ.

- ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์และคณะ. 2558. *โครงการบัญชีรายจ่ายเพื่อการศึกษาแห่งชาติ*. สำนักงานเสริมสร้างสังคมการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน (สสค).
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. 2544. *รู้จักนักคิด*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายประชาสัมพันธ์ การปิโตรเลียม.
- ชาญ ตันติธรรมถาวร. 2561. *รายงานการตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามนโยบายการตรวจราชการ “การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา”*. รายงานต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. 2559. *PISA บทเรียนสำคัญของระบบการศึกษาไทย: ความเหลื่อมล้ำคุณภาพโรงเรียน นัยต่อผลสัมฤทธิ์ที่วัดโดยคะแนน PISA 2015*. สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2561 จาก <https://thaipublica.org/2017/01/pisa2015-2/>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2558. *รายงานนโยบายการเงิน ธันวาคม 2558*. สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2561 จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyCommittee/MPR/DocLib/MPR_December2558_GTH58.pdf.
- ธัญลักษณ์ สัมพันธ์. 2556. *ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาสในการรับบริการสาธารณะ: การศึกษา*. สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2561 จาก http://sdgroup1.blogspot.com/2013/01/5324202_5.html
- ธีรภาพ เพชรมาลัยกุล. 2546. *การศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาใหญ่พิเศษในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญลือ ทองอยู่. 2536. *พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยนโยบายการศึกษา คณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญเสริม วิสกุล และคณะ. 2546. *การศึกษาวินิจฉัยเรื่องแนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ประกอบ คุณารักษ์. 2543. *รายงานผลการวิจัยสภาพความพร้อมของหน่วยงานทางการศึกษาต่อการปฏิรูปของกระทรวงศึกษาธิการ*. นครปฐม: คณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ประเวศ วะสี. 2536. *การพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.
- ประเสริฐ ทองเกต. 2540. *รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามทัศนะของบุคลากรทางการศึกษาและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เขต 12*. กรุงเทพฯ: โครงการเงินอุดหนุนการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2539 ระดับท้องถิ่นประเภททั่วไป เขต 12.
- ปรัชญา เวสารัชช์ และคณะ. 2545. *การกระจายอำนาจทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2543. *เศรษฐกิจอิสราเอล เศรษฐกิจเสมอภาค*. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิณสุตา สิริธรรังษี. 2541. *การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเซเวน พรินต์ติ้งกรุป จำกัด.
- ภาณุวัฒน์ ภัคตวิงศ์. 2540. *การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2556. *การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- วิจิตร ศรีสะอ้าน. 2544. *ทรัพยากรการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- วิทย์ เทียงบุญธรรม. 2541. *การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ศุภกร บัวสาย. 2558. *ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา*. สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2561 จาก <http://www.thaihealth.or.th/Content/27501-ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา.html>
- ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์. (2559). *นโยบายด้านการศึกษาเวียดนาม*. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2561 จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=6374&filename=aseanknowledge
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. 2551. *ความเหลื่อมล้ำของรายได้ อุปสรรคต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ*. สืบค้นเมื่อ 28 มิถุนายน 2561 จาก <https://positioningmag.com/39997>
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. 2560. *รายงาน PISA*. สืบค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2561 จาก <https://pisathailand.ipst.ac.th/pisa/reports>
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ. 2560. *ระบบประกาศผลสอบ*. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2561 จาก <http://www.niets.or.th/th/catalog/view/241>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2557. *รายงานการจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ*. กรุงเทพฯ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2558. *ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย 1*. กรุงเทพฯ.
- สรรรค์ วรอินทร์ และทิพย์วัลย์ คำคง. 2545. *การกระจายอำนาจทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- สังวาลย์ วุฒิสเลลา. 2548. *การบริหารทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 5*. วิทยานิพนธ์ ค.ม. (การบริหารการศึกษา). มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี: อุบลราชธานี.

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2561. ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2561 จาก http://www.ubu.ac.th/web/files_up/18f2015082611295826.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. ภาวะสังคมไทยไตรมาสสี่และภาพรวมปี 2558. ข่าวเศรษฐกิจและสังคม.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547. คู่มือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2560. คู่มือการดำเนินงานโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก). กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2561. แนวทางการดำเนินงานการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามโครงการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2561 จาก <https://www.kruupdate.com/news/newid-3873.html>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2561. คู่มือการใช้งานคัดกรองนักเรียนยากจน. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2561 จาก https://obec.blob.core.windows.net/cdn/pdf/คู่มือการใช้งานคัดกรองนักเรียนยากจน_2.2561.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี. กรุงเทพฯ: สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการศึกษาระดับภูมิภาค.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2547. เงินอุดหนุนของสถานศึกษา. สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2561 จาก <http://audit.obec.go.th/subport/sumsubport.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2558. นโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2561 จาก http://www.aseanhai.net/ewt_news.php?nid=6374&filename=aseanknowledge
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2544. รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) องค์การมหาชนเฉพาะกิจ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2549. การวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2561 จาก <http://admin.e-library.onecapps.org/Book/149.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2549 ก. รายงานการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยมาเลเซีย. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2549. รายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา. กรุงเทพฯ.

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2549. *รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548 รากเหง้าของปัญหา และแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: วี ที ซี คอมมิวนิเคชั่น.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2560. *รายงานด้านการศึกษาของประเทศไทย ปี 2558*. กรุงเทพฯ: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2560. *การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผ่านผู้เรียน*. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2561 จาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1565-file.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2560. *สภาวะการศึกษาไทย ปี 2558/2559 ความจำเป็นของการแข่งขัน และการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี่.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2559. *สถิติการศึกษา*. สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2561 จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/03.aspx>
- สำนักพัฒนาการตลาดระหว่างประเทศ. 2555. *คู่มือ การค้าและการลงทุน สหพันธรัฐมาเลเซีย*. สำนักพัฒนาการตลาดระหว่างประเทศ, กรมส่งเสริมการส่งออก.
- สุทธีวรรณ ตันติรจนาวงศ์. 2546. “การระดมทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการจัดการสถานศึกษา หน่วยที่ 11*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ. 2541. *การกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษา*. กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

- Allen Odden, & Lawrence O. Picus. 2004. *School Finance: A Policy Perspective*. 3rd edition. New York: McGraw Hill.
- Andreas Schleicher. 2015. *Vietnam's stunning rise in school standards*. Retrived October 30, 2018 from <https://www.bbc.com/news/business-33047924>
- Ayesha Yaqub Vawda. 1997. *Demand-Side Financing Schemes: Mechanisms for Improving Equity*. Retrived October 30, 2018 from http://siteresources.worldbank.org/education/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1135281523948/Vawda_402.doc
- Carr. 2018. *Malaysia Map*. Retrived October 13, 2018, from <http://psephos.adam-carr.net/countries/m/malaysia/malaysiamap2.gif>
- Colourbox. 2018. *Vietnam Map*. Retrived October 13, 2018, from <https://www.colourbox.com/vector/vietnam-map-vector-2633714>
- Dilaka Lathapipat. 2018. *Thailand: Enhancing Performance and Spending Efficiency in the Education Sector*. World Bank Group.

- Education, Audiovisual and Culture Executive. 2018. *Finland Funding in Education*. Retrived October 13, 2018, from https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-25_en
- Fauzi Hussin, Yahya Don, M.S. Omar-fauzee, Siti Noor Ismail, Abdull SukorShaari. 2015. *Identifying the Level of School Financial Management among Primary School Head master: A Case Study in the State of Kedah and Perlis, Malaysia*, *Asian Journal of Education and e-Learning*, Volume 03, Issue 06, December 2015
- Fazekas, Ross and Fazekas, Mihál. 2012. *School funding formulas: Review of main characteristics and impacts*. OECD Education Working Papers (74), 1999
- Finnish National Agency for Education. 2011. *The School of opportunities: towards every learner's full potential*. Retrieved October 30, 2018 form https://www.oph.fi/english/publications/2011/the_school_of_opportunities
- Finnish National Agency for Education. 2018. *Education in Finland*. Retrieved October 30, 2018 form http://www.oph.fi/download/175020_education_in_Finland.pdf
- Finnish National Agency for Education. 2018. *Historical Overview*. Retrieved October 30, 2018 form https://www.oph.fi/english/education_system/historical_overview
- Frederick K.S. Leung 2004. *Educational Centralization and Decentralization in East Asia*. Retrieved October 30, 2018 form <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.532.6775&rep=rep1&type=pdf>
- H. L. Peng; H. H. Huang ; C. T. Hsiao ; K. C. Han ; C. T. Lin. 2010. *System dynamics approach to the financial crisis in elementary education system - a case in Taiwan*. Retrieved October 30, 2018 from <https://ieeexplore.ieee.org/document/5492894>
- Hamilton, A. 2014. *The Malaysian Trust School Model: It's good but is it sustainable?. Policy IDEAS*, No 11. IDEAS (Institute for Democracy and Economic Affairs); Retrieved October 30, 2018 from www.IDEAS.org.my
- Hsuan-fu Ho. 2010. *The Prospects for the Implementation of School-Based Financial Management in Taiwa*. *International Education Studies*, Vol. 3, No. 1, February 2010.
- Jonathan D. London. 2011. *Education in Vietnam: Historical Roots, Recent Trends*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Lathapipat, D. 2014. *A Study on Closing the School Performance Gap through Better Public Resource Allocation*; Thailand. *Forthcoming*. Bangkok: World Bank.

- Lee, H. 2017. *Mixed Signals: Malaysia's 2018 Federal Budget and Education*, ISEAS, Yusof Ishak Institute, Issue: 2017, No 94.
- LVC ASEAN CENTER. *ประวัติการศึกษาของประเทศเวียดนาม*. Retrieved October 30, 2018 from http://www.lampangvc.ac.th/lvcasean/page_vietnam6.html
- Mayberry, K. 2015. *Malaysian Trust Schools: A New Educational Approach*, The Feffrey Cheah Institute on Southeast Asia (JIC), Sunway University Malaysia, JCI Working Paper, No 1., 26 August 2015.
- Ministry of Education Malaysia. 2013. *Malaysia Education Blueprint 2013-2025 (Preschool to Post-Secondary Education)*. Retrieved October 30, 2018 from www.moe.gov.my
- Ministry of Justice Finland. 1999. *The Constitution of Finland*. Retrived October 13, 2018, from <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
- Mohd Radzi, A. Ghani, Siraj and Afshari. no. date. *Financial Decentralization in Malaysian Schools: Strategies for Effective Implementation*, *The Malaysian Online Journal of Educational Science*, Volume 1, Issue 3, p 20-32. Retrived October 13, 2018, from www.moj-es.net
- National Center on Education and the Economy. 2018. *Taiwan: Learning Systems*. Retrived October 30, 2018, from <http://ncee.org/what-we-do/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/taiwan-overview/taiwan-learning-systems/>
- Nguyen Ba Can, Vu Van Long, Phan Thanh, and Nguyen Thi Sinh. 2001. *Educational Financing and Budgeting in Vietnam*. International Institute for Educational Planning/UNESCO. 7-9 rue Eugene-Delacroix, 751 16 Paris.
- Norfariza Binti Moh Radzi. 2014. *Development of Effective School-based Financial Management Profile in Malaysia*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Faculty of Education University of Malaya Kuala Lumpur.
- Norfariza Mohd Radzi, Muhammad Faizal A. Ghani and Saedah Siraj. 2015. *Development of an effective school-based financial management profile in Malaysia: The Delphi method application*, *Academic Journals*, Vol. 10(10), 23 June 2015.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2017. *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. Published on June 26, 2017. Retrived October 30, 2018, from <http://www.oecd.org/governance/the-funding-of-school-education-9789264276147-en.htm>

- Organization for Economic Cooperation and Development. 2015-2016. *PISA worldwide ranking – Average score of math, science and reading*. Retrived October 20, 2018, from <http://factsmaps.com/pisa-worldwide-ranking-average-score-of-math-science-reading/>
- Parliamentary Library. 2004. *Schools Funding—an introduction*, Executive Summary. *Background note*, Volume 2004/05, 15 September 2004.
- Positioning. 2008. *ความเหลื่อมล้ำของรายได้...อุปสรรคต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ*. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2561 จาก <https://positioningmag.com/39997>
- Robin Jung-Cheng CHEN. 2017. *Decentralization and Educational Governance in Taiwan. Proceedings of The 21st World Multi-Conference on Systemics, Cybernetics and Informatics (WMSCI 2017)*. Retrived 30 October, 2018 from <http://www.iis.org/CDs2017/CD2017Summer/papers/SA574GL.pdf>
- SchoolAdvisor. 2016 *Is an international assessment really necessary?*. Retrived 30 October, 2018 from <https://schooladvisor.my/articles/what-is-pisa-and-is-it-really-necessary/>
- Schwab, Klaus. 2014. *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. Retrieved September 14, 2018, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
- Sketchbubble. 2018. *Finland Map*. Retrived October 13, 2018, from <https://www.sketchbubble.com/en/powerpoint-finland-map.html>
- The Star Online. 2018. *Boost to education*. Retrived October 13, 2018, from <https://www.thestar.com.my/news/education/2017/11/05/boost-to-education/>
- Statistics Department, Ministry of Education. 2018. *Education in Taiwan 2018/2019*. Retrived October 13, 2018, from http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_in_Taiwan/2018-2019_Education_in_Taiwan.pdf
- Statistics Finland. 2015. *The cost of pre-primary, basic and upper secondary education 2015*. Retrived October 13, 2018, from https://www.oph.fi/download/185305_The_cost_of_education_2015.pdf
- Syed Ismail Syed Mohamad, Juliana Mohd Jamil. 2017. *The Efficiency Level of Primary Schools Financial Administrative Assistants in Managing School Finance at District of South Kinta Malaysia*. *Saudi Jurnal of Business and Management Studies*, DOI: 10.21276/sjbms.2017.2.3.11.
- Thi Thai Ha Tran. 2014. *Education financing in Vietnam, Revenue international d'education de services colloque: L'education en Asie en 2014: Quels enjeux mondiaux?*

- Retrieved September 14, 2018, from <https://journals.openedition.org/ries/3895>
- UNESCO. 2018. *Decentralization of education management*. Retrieved October 30, 2018, from <https://learningportal.iiep.unesco.org/en/issue-briefs/improve-learning/education-system-management/decentralization-of-education-management>
- ustatamir. 2018. *Taiwan Map*. Retrieved October 13, 2018, from <http://ustatamir.com/large-detailed-tourist-map-of-taiwan-with-cities-and-towns/large-detailed-tourist-map-of-taiwan-with-cities-and-towns-detail-overview-holidays-australia-s-1-travel-513x540/>
- William Yat Wai Lo and Ja Oek Gu. no date. *Reforming school governance in Taiwan and South Korea: Empowerment and autonomization in school-based management*. Available at www.emeraldinsight.com/0951-354X.htm.

Designed by Freepik

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร.สุภัทธร จำปาทอง	เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร.ชัยพฤกษ์ เสรีรักษ์	เลขาธิการสภาการศึกษา (กุมภาพันธ์ 2560 – พฤศจิกายน 2561)
ดร.ชัยยศ อิ่มสุวรรณ์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา (พฤษภาคม 2560 – กันยายน 2561)
ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
นางสาวสมรชันนิกร อ่องเอิบ	ผู้ช่วยเลขาธิการสภาการศึกษา
นายกวิน เสือสกุล	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผนการศึกษา

ผู้วิจัย

ดร.วรรณมา เต็มสิริพจน์	หัวหน้าโครงการ
ผศ.ดร.ศศิธร สุวรรณเทพ	นักวิจัย
ผศ.ดร.สันติ เจริญพรพัฒนา	นักวิจัย
ผศ.ดร.พรเลิศ อาภาอนุทัต	นักวิจัย
ดร.สุรัตน์ ชุ่มจิตต์	นักวิจัย
นางสาว ชมพูนุท สอนกระต่าย	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางพัชรินทร์ เคนจิตเจริญ	ผู้ประสานงานโครงการ

ผู้รับผิดชอบโครงการ

นางสาวสมถวิล กาญจนางค์กุล	ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์การเงินการคลังและเศรษฐศาสตร์ทางการศึกษา
ดร.ดวงทิพย์ วิบูลย์ศักดิ์ชัย	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
ดร.ปัทมา เอี่ยมละออง	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นางสาวณัฐราพร บัณฑิตสกุลชัย	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นายชยุต แดงจั่น	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นายสันตวัฒน์ รับพร	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

บรรณาธิการ และออกแบบปก

นายสันตวัฒน์ รับพร	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ
--------------------	---------------------------