

รายงานการวิจัย เรื่อง

**ระบบการบริหารจัดการ
เพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่สอดคล้องกับ
พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตร

คำนำ

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลตามเป้าหมาย ในขณะที่การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณจะสัมฤทธิ์ผลได้ ก็ต่อเมื่อมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

จากสาระบัญญัติในหมวด 5 มาตรา 39 และหมวด 8 มาตรา 60 และ 61 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่ และสถานศึกษา และให้จัดสรรเงินอุดหนุนแก่ผู้เรียนเป็นรายบุคคลอย่างเหมาะสมและเท่าเทียมกัน รวมทั้งให้จัดเงินสมทบแก่ผู้เรียนที่มีความจำเป็นพิเศษ และจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ในสังคมนั้น เป็นพันธกิจสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งจะต้องพัฒนาให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปในทิศทางที่กำหนด

เนื่องจากการพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่มีการศึกษาให้ชัดเจนมาก่อน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงได้จัดให้มีการศึกษาวิจัยเรื่อง “ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี ที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ” โดยได้รับความร่วมมือจาก ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเป็นนักคิด และนักปฏิบัติด้านการศึกษา การบริหารจัดการการเงินการคลัง

และกฎหมาย ทำการศึกษาและจัดทำรายงานการวิจัยขึ้น เพื่อสังเคราะห์
ประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณของต่างประเทศ
พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพการดำเนินงานของประเทศไทย โดยเฉพาะ
ความพยายามที่จะปฏิรูประบบงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ แล้วสังเคราะห์
องค์ความรู้ทั้งหมดมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนวทางสำหรับการปฏิรูประบบ
บริหารจัดการทรัพยากรของประเทศไทย ตลอดจนข้อควรปฏิบัติในระยะ
เปลี่ยนผ่าน เพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไป

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “รายงานการวิจัยเรื่อง ระบบการบริหาร
จัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่สอดคล้อง
กับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ” นี้ จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับ
ประกอบการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาของไทย และ
เป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจทั่วไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คำชี้แจงของผู้วิจัย

รายงานนี้เป็นการศึกษาที่มุ่งเสนอแนะแนวคิด แนวทาง และวิธีการจัดสรร และบริหารจัดการงบประมาณด้านการศึกษา เพื่อดำเนินการตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และนโยบายการปฏิรูปการศึกษา โดยได้มีการสำรวจวิเคราะห์และ สังเคราะห์ประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งของประเทศไทยด้วย เพื่อ เสนอตัวแบบการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณด้านการศึกษาที่สนอง ต่อเป้าหมายด้านความเสมอภาคทางโอกาส การมีทางเลือก การลดความไม่ เท่าเทียมกัน การเพิ่มคุณภาพของการศึกษา การจัดการศึกษาในฐานะที่เป็นบริการ ทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการ บริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ข้อเสนอที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อเสนอสำหรับการพิจารณา หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ซึ่งจะต้องกำหนดในกฎกระทรวง การจัดทำรายงานได้คำนึงถึงสภาพการณ์และสถานการณ์ของประเทศไทยเป็นสำคัญ

ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ คือ นางสาวสุภาพร โกเฮงกุล และนางสาวสายรุ้ง แสงแจ้ง ได้ช่วยเหลือในการค้นหาข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ข้อมูลที่ปรากฏในภาคผนวกและประสานงานอย่าง เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและ

คุณภาพดีเยี่ยม นางอารีรัตน์ ลายนาค เป็นผู้พิมพ์ต้นฉบับ ทั้งนี้ได้รับข้อคิดเห็น
ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานงบประมาณ สำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและผู้มี
ประสบการณ์อีกหลายท่านที่ได้เข้าร่วมการสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องระบบการ
บริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี ในวันที่
พุธที่ 15 มีนาคม 2543 โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพฯ ที่ได้ช่วยให้ข้อคิดเห็น
วิจารณ์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไข อาทิ นายโสมสิต บันเปี่ยมราษฎร์ ศ. (พิเศษ)
ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์ ดร. รุ่ง แก้วแดง นางสตรี ประทีปะเสน ดร. เจือจันทร์
จงสถิตอยู่ ดร. นงราม เศรษฐพานิช นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ ดร. อุทิศ
ชาวเถียร ดร. ถนอม อินทรกำเนิด รศ. ดร. สิริลักษณ์ คอมนตร์ นายชัยณรงค์
อินทรมีทรัพย์ และนางสาวเพ็ญศรี ตริทัฬห ผู้วิจัยขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช

พฤษภาคม 2543

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
คำชี้แจงของผู้วิจัย	
บทสรุปผู้บริหาร	
บทที่ 1 เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษา	1
บทที่ 2 ประสบการณ์จากต่างประเทศ :	
กรณีศึกษาและข้อควรพิจารณาสำหรับประเทศไทย	24
- ประสบการณ์จากสหภาพแอฟริกาใต้	27
- ประสบการณ์จากสหรัฐอเมริกา	36
- ประสบการณ์จากออสเตรเลีย เปรียบเทียบกับ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ	52
- แนวทางที่ใช้ในรัฐวิกตอเรีย ออสเตรเลีย	72
- แนวทางที่ใช้ในแคนาดา	74
- แนวทางที่ใช้ในสหราชอาณาจักร	85
บทที่ 3 สภาพปัจจุบันและความพยายามในการปรับปรุงระบบการ จัดการงบประมาณ	90
- ปัญหาในการระดมเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา	101
- ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ	103

	หน้า
- ปัญหาด้านความเป็นธรรม	104
- ปัญหาด้านการจัดทำและการบริหารงบประมาณ	107
- การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ	109
- การปฏิรูประบบงบประมาณกับการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา	118
บทที่ 4 ข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณและบริหารจัดการงบประมาณทางการศึกษา	133
- การใช้ดัชนีความขาดส่นเป็นกรอบพิจารณาจัดสรรงบประมาณ	149
- ข้อเสนอประการแรก	159
- การจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ (Strategic Prioritization) ของงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา	160
- ข้อเสนอประการที่สอง	160
- การเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานด้านการศึกษา	162
- ข้อเสนอประการที่สาม	162
- ระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษา	164
- ข้อเสนอประการที่สี่	164

- การใช้การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน	170
- ข้อเสนอประการที่ห้า	170
- การบริหารจัดการงบประมาณ	177
- ข้อเสนอประการที่หก	177
- การจัดระบบข้อมูลเพื่อประกอบการจัดสรรและ การบริหารจัดการงบประมาณ	178
- ข้อเสนอประการที่เจ็ด	178
- สรุปและข้อเสนอแนะ	179
บรรณานุกรม	191
ภาคผนวก	206

ภาคผนวก ก

ตาราง ก1	แสดงดัชนีความขัดสนรวม ดัชนีความขัดสนทางการศึกษา และดัชนีอื่น ๆ ที่ใช้คำนวณค่าดัชนีความขัดสน	208
ตาราง ก2	แสดงดัชนีความขัดสนรวมเรียงลำดับจากน้อยไปมาก	212
ตาราง ก3	แสดงดัชนีความขัดสนทางการศึกษาเรียงลำดับจากน้อย ไปมาก	216
ตาราง ก4	เมทริกซ์จัดกลุ่มจังหวัดตามความขัดสนรวมและความขัดสน ทางการศึกษา	220

ภาคผนวก ข

ตาราง ข1	การเปรียบเทียบสัดส่วนของงบลงทุนด้านการศึกษาราย จังหวัดระหว่างปีงบประมาณ 2539-2543 โดยใช้ปี 2539 เป็นปีฐาน	222
ตาราง ข2	การเปรียบเทียบสัดส่วนของงบลงทุนด้านการศึกษาราย จังหวัดระหว่างปีงบประมาณ 2539-2543 โดยใช้ข้อมูล ปีก่อนเป็นปีฐาน	230

	หน้า
ตาราง ข3 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ย 5 ปี (2535-2543) ของร้อยละ ของงบประมาณด้านการศึกษารายจังหวัด	238
ตาราง ข4 เมทริกซ์จัดกลุ่มจังหวัดตามดัชนีความขัดสนรวม ความ ขัดสนทางการศึกษาและการได้รับทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะงบลงทุนเฉลี่ย 5 ปี (ปี 2539 – 2543)	242

ภาคผนวก ค

แผนภาพ ค1 แสดงกลุ่มจังหวัดที่มีความขัดสนรวมสูง ความขัดสน ทางการศึกษาต่ำและค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุน ปี 2539 –2543 น้อยที่สุด	245
แผนภาพ ค2 แสดงกลุ่มจังหวัดที่มีความขัดสนรวมสูง ความขัดสน ทางการศึกษาต่ำ และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุน ปี 2539 – 2543 น้อย	246
แผนภาพ ค3 แสดงกลุ่มจังหวัดที่มีความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสน ทางการศึกษาต่ำ และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุน ปี 2539 – 2543 น้อยที่สุด	247

แผนภาพ ค4	แสดงกลุ่มจังหวัดที่มีความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุนปี 2539 – 2543 น้อย	248
แผนภาพ ค5	แสดงกลุ่มจังหวัดที่มีความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาสูง และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุนปี 2539 – 2543 น้อยที่สุด	249
แผนภาพ ค6	แสดงกลุ่มจังหวัดที่มีความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาสูง และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุนปี 2539 – 2543 น้อย	250
แผนภาพ ค7	แสดงกลุ่มจังหวัดที่มีความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาสูง และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุนปี 2539 – 2543 ปานกลาง	251



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	154
ตัวชี้วัดด้านการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์	



สารบัญแผนภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1	การเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของระบบการศึกษาไทย	13
ภาพที่ 2	ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษา ระบบราชการและ ประชาสังคม	14
ภาพที่ 3	แนวทางในการศึกษา	23
ภาพที่ 4	พหุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา	61
ภาพที่ 5	การประสานความเท่าเทียมกันทางแนวราบและแนวตั้ง	67
ภาพที่ 6	การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา	67
ภาพที่ 7	การประสานนโยบายกับการปฏิบัติ	122
ภาพที่ 8	ความสัมพันธ์ระหว่างงาน โครงการและกรม	123
ภาพที่ 9	แสดงระยะเวลาการปรับเปลี่ยนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จากสำนักงบประมาณไปยังสำนักงานคณะกรรมการการ- ประถมศึกษาแห่งชาติ และส่งไปยังเขตพื้นที่การศึกษา	131
ภาพที่ 10	แสดงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์กร การบริหารการศึกษาและโครงสร้างงบประมาณ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	137
ภาพที่ 11	แสดงลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหารการ ศึกษาตามปรัชญาและแนวทางที่ปรากฏในพระราช- บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	137

		หน้า
ภาพที่ 12	แสดงลักษณะของปัจจัยสองประเภทในบริบทของ การจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณ	140
ภาพที่ 13	ตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อ การศึกษา	147
ภาพที่ 14	ส่วนประกอบหลักของดัชนีความขัดสนรวม	151
ภาพที่ 15	Matrix แสดงความขัดสนรวมกับความขัดสนทาง การศึกษา	155
ภาพที่ 16	Matrix แสดงความขัดสนรวม ความขัดสนทางการศึกษา และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุนปี 2539-2543	158
ภาพที่ 17	โครงสร้างงบประมาณในปัจจุบัน	161
ภาพที่ 18	Matrix สำหรับการจัดกลุ่มสถานศึกษา	167
ภาพที่ 19	แนวทางการให้เงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน	172



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ระบบการบริหารจัดการงบประมาณมีความสำคัญยิ่งต่อระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการศึกษาที่กำลังมีการปฏิรูป ในสภาพการณ์ที่ทั้งระบบงบประมาณและระบบการศึกษาต่างได้รับการปฏิรูปพร้อม ๆ กันไป โดยบทบาทของการศึกษาต่อสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การบริหารจัดการมีมากขึ้นนี้ แนวคิดที่สำคัญที่ไม่เคยได้รับการเน้นย้ำมาก่อน เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเท่าเทียมกัน ก็เริ่มมีความสำคัญ โดยตรงต่อการกำหนดกรอบการพิจารณาคุณภาพการศึกษา และกระบวนการติดตาม ประเมินผล ตลอดจนความรับผิดชอบที่บริการสาธารณะประเภทนี้มีต่อสังคม

รายงานนี้ต้องการเชื่อมโยงกระบวนการปฏิรูปการศึกษากับกระบวนการจัดการงบประมาณ โดยถือแนวทางการให้งบประมาณเป็นเครื่องมือสนองตอบต่อเป้าหมายของการปฏิรูปมิได้แยกออกจากเป้าหมายและกระบวนการปฏิรูป เพราะงบประมาณหาได้เป็นเพียงเรื่องของเทคนิคหรือระเบียบวิธีการในการใช้จ่ายเงินของรัฐไม่ หากเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะใช้ในการผลักดัน ใช้อำนวย ส่งเสริมให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีเป้าหมายที่หลากหลายบรรลุผลได้ โดยมีอุปสรรค และปัญหาน้อยที่สุด

เนื่องจากความจำเป็นในการปฏิรูปการศึกษาเกิดจากปัญหาหลัก ๆ คือความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสและการได้รับบริการทางการศึกษา การ

(2)

รวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ไม่มีการกระจายอำนาจ การขาดเอกภาพด้านนโยบาย การอาศัยรูปแบบเดียวในการปฏิบัติภารกิจภายใต้เงื่อนไขที่มีความแตกต่างหลากหลาย ดังนั้น ระบบการบริหารจัดการงบประมาณจึงควรช่วยลดปัญหาเหล่านี้

ในปัจจุบันการปฏิรูปการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รายงานนี้ได้เปรียบเทียบประสบการณ์ และสรุปบทเรียนที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณาพร้อมกับสภาวการณ์และเป้าหมายของชาติไทย ข้อคิดที่สำคัญก็คือ การจัดโครงสร้างบริหารและการคลัง-การงบประมาณให้ได้ผลนั้น จะต้องมีความไม่ขัดแย้งกัน แต่ก็ยืดหยุ่นพอที่จะเป็นไปตามบริบทหรือสภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลายในโรงเรียนต่าง ๆ รายงานนี้ได้แยกแยะความแตกต่างระหว่างโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการด้วยตนเอง (Self-managing schools) กับโรงเรียนที่มีการปกครองตนเอง (Self-governing schools) ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษามีหลายด้าน การที่โรงเรียนมีความเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปนั้น ทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนที่มีการปกครองตนเอง แต่ถ้ายังไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเอง ก็ถือไม่ได้ว่ามีกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

รายงานนี้จึงอธิบาย วิเคราะห์ สภาพปัจจุบันและความพยายามในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณของไทยไว้ด้วย เพราะเป็นสายพาน

(3)

เชื่อมต่อกับกระบวนการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญยิ่ง รายงานนี้ต้องการเสนอตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาที่สามารถรองรับได้ทั้งเป้าหมาย กระบวนการปฏิรูปการศึกษา และการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากการเน้นการวิเคราะห์ จัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการไปเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบรวมเป็นก้อนโดยเน้นระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน

การปฏิรูประบบงบประมาณกับการปฏิรูปการศึกษากำลังเคลื่อนตัวไปในทิศทางเดียวกัน คือ มีการเพิ่มความคล่องตัว ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยเน้นผลงานและคุณภาพของการบริการเป็นสำคัญ แต่การปฏิรูประบบงบประมาณก็ได้วางเงื่อนไขที่หน่วยราชการต้องข้ามพ้นไปก่อนที่จะได้รับอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างเต็มที่ได้ ดังนั้นระยะ 3 - 5 ปี ข้างหน้าจึงเป็นระยะของการเปลี่ยนผ่าน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจและกรอบการจัดสรรงบประมาณควบคู่กันไป

รายงานนี้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างแผนงานงบประมาณด้านการศึกษา เพื่อเป็นกรอบใหญ่ ของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา มิใช่จะเน้นเฉพาะเรื่องเทคนิคหรือสูตรของการจัดสรรงบประมาณแต่เพียงด้านเดียว ระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาจะต้องเป็นระบบงบประมาณที่มีโครงสร้างแผนงานที่รองรับเป้าหมายด้านต่าง ๆ ของการปฏิรูปการศึกษาให้ได้ ดังนั้นตัวแบบ

(4)

การจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา จึงประสาน
ข้อพิจารณา 3 ด้าน คือ ด้านหลักการและเป้าหมาย ด้านเทคนิค และ
ด้านการเมือง

เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา จะเป็นการจัดสรร
เป็นเงินก้อน รายงานนี้จึงเสนอให้อาศัยดัชนีและตัวชี้วัดด้านความขัดสนรวม
กับความขัดสนทางการศึกษาในการแยกแยะพื้นที่ที่จะได้รับงบประมาณ โดย
คำนึงถึงระดับของการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาในอดีตมาพิจารณาด้วย

ข้อเสนอสําคัญได้แก่ การให้มีการจัดลำดับความสําคัญเชิงกลยุทธ์
ของงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา การมีแผนกลยุทธ์ การเปลี่ยนโครงสร้าง
สร้างแผนงานด้านการศึกษาเสียใหม่ให้โครงสร้างแผนงานด้านการศึกษา
สะท้อนหลักการและเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจ การลดความไม่เท่า
เทียมกัน การส่งเสริมคุณภาพการศึกษา การสร้างมูลเหตุจูงใจให้มีการพัฒนา
เด็กและโรงเรียน นอกเหนือไปจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึง การ
แบ่งประเภทของสถานศึกษา ซึ่งเน้นโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับ
ย่อยที่สุดเพื่อหาลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษาคือ แบ่งตามเกณฑ์ 2 ด้าน
ร่วมกันคือ ระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษาที่แตกต่างกัน ระดับ
ของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษา การให้มีวิธีการให้เงินช่วยเหลือเพื่อสร้าง
ความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้โดยแบ่งประเภทงบประมาณด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน และให้มี
การจัดทำดัชนีความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน (A School Index of Needs)
ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณได้เสนอให้มีการเชื่อมโยงแผน

(5)

กลยุทธ์กับเป้าหมายและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นก้อน โดยให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะกลาง เน้นความสำคัญและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังในด้านการติดตามและประเมินผลสำเร็จของแผนงาน กล่าวคือเป็นการกำกับที่ขั้นตอนแรก และขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้จะต้องมีการจัดระบบข้อมูลเพื่อประกอบการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณเป็นอย่างดี มีการให้ข้อมูลเพื่อหากระสวนและแนวโน้มในการคาดการณ์ล่วงหน้า การสร้างภาพของความน่าจะเป็นไปได้ การวางแผนเชิง กลยุทธ์ที่อาศัยข้อมูลสถิติ มีการจัดทำตัวบ่งชี้ดัชนีและดัชนีรวม ในประการสุดท้ายได้แนะนำให้มีการปรับเปลี่ยนวิถีคิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบในการจัดเก็บ ประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลด้านการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อการเตรียมการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับมาเป็นเงินก้อน โดยมีข้อมูลทุกระดับ โดยเฉพาะระดับโรงเรียนให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการศึกษาอย่างเร่งด่วน

รายงานนี้ได้เสนอแนะขั้นตอน 5 ขั้นตอนในการเตรียมการจัดทำและบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณที่เป็นเงินก้อน ทั้งนี้โดยเสนอแนะการจัดทำและบริหารจัดการงบประมาณระยะสั้น และระยะกลาง (งบประมาณ 2544 - 2545 และ 2546 - 2547) และระยะยาว (ตั้งแต่งบประมาณ 2548 เป็นต้นไป) ไว้ด้วย

บทที่ 1

เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษา

โดยทั่วไปแล้ว การบริหารจัดการการศึกษาเป็นเรื่องที่มีการศึกษาวิจัยในแง่ของการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาอย่างมาก แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาที่โยงกับเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเศรษฐศาสตร์ เป็นของใหม่สำหรับผู้บริหารจัดการโรงเรียน การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่งได้รับการยอมรับเมื่อไม่กี่ปีมานี้เองว่า จะต้องมีความโปร่งใส และเป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่ระบบโรงเรียนของรัฐมีอายุมากกว่าร้อยปี ในปัจจุบันบทบาทของการศึกษาต่อสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมีมากขึ้น และแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเท่าเทียมกัน เริ่มมีความสำคัญในการดำเนินการปรับปรุงและใช้หลักสูตร การกำหนดกรอบที่พิจารณาคุณภาพทางการศึกษาและกระบวนการติดตาม ประเมินผล ตลอดจนความรับผิดชอบ ที่บริการสาธารณะประเภทนี้มีต่อสังคม

Peter Drucker (1995) ชี้ให้เห็นถึงโอกาส (opportunities) และการท้าทาย (threats) ที่มีต่อระบบโรงเรียนใน “สังคมความรู้” ว่า ในสังคมความรู้นั้น ความรู้ขั้นสูงและการเพิ่มพูนความรู้จะต้องไปหาเอาหลังวัยเรียน ในสถานที่ต่าง ๆ นอกโรงเรียน และผ่านกระบวนการศึกษาที่ไม่ได้อยู่ที่โรงเรียนแบบดั้งเดิมอีกต่อไป เช่น การศึกษาอย่างต่อเนื่อง ณ สถานที่ทำงาน เป็นต้น ในเวลาเดียวกันการปฏิบัติงาน ผลงานของโรงเรียน และคุณค่าพื้นฐานของ โรงเรียน

เรียนจะกลายเป็นสิ่งที่สังคมโดยรวมให้ความสนใจมากขึ้น แทนที่จะปล่อยให้ เป็นเรื่องของ “พวกมืออาชีพ” คือ ตกอยู่ในมือของนักการศึกษาแต่เพียงฝ่าย เดียว (Drucker 1995 : 204-205)

ดังนั้น ในศตวรรษหน้า ในบรรดาภารกิจที่มีลำดับความสำคัญ 6 ประการ นั้น มีถึง 3 ประการที่เป็นเรื่องของความรู้และการศึกษาโดยตรง กล่าวคือ

- * เราจะต้องคิดให้ลู่วางตลอดถึงเป้าหมาย คุณค่า สวัสดิภาวะของการศึกษา เราจะต้องรู้จักให้คำจำกัดความ ของ **คุณภาพ** ของการศึกษา และ**ผลผลิต**ของการศึกษา เพื่อจะวัดและจัดการกับทั้งสองเรื่องนี้ให้ได้
- * เราจำเป็นต้องมีการศึกษาที่เป็นระบบเกี่ยวกับ**คุณภาพ ของความรู้** และ **ผลผลิตของความรู้** การอยู่รอดของ องค์กรในอนาคตย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัด การกับคุณภาพการศึกษาและผลผลิตทางความรู้
- * เราจำเป็นต้องพัฒนาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม กับระบบเศรษฐกิจโลกที่กำลังมีบทบาทเป็นเอก และนำ กิจกรรมด้านอื่น ๆ ความรู้ได้กลายเป็นทรัพยากรทาง เศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นหลัก และอาจเป็นแหล่งเดียว ของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้วย

ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงจะสำรวจ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ประสบการณ์ จากประเทศต่าง ๆ โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพ และผลผลิตทางการศึกษา โดยศึกษาจากนโยบายการบริหารจัดการการศึกษา

นโยบายการจัดการจัดการบริหารการศึกษาของแต่ละประเทศจะมีลักษณะใด มีกระบวนการดำเนินการอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการเมือง การปกครอง และระบบการบริหารราชการ หรือการจัดการของภาครัฐโดยตรง

เนื่องจากการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการอบรมบ่มนิสัย การกล่อมเกลாத่างสังคม การเตรียมการเพื่อให้ทักษะและความรู้แก่บุคคล สำหรับการทำงานประกอบอาชีพในอนาคต การศึกษาจึงเป็นกิจกรรมทางสังคม ที่เป็นรากฐานสำคัญของการสร้าง-สะสมพลังของชาติ ชาติใดจะมี **“ทุนทางสังคม”** แข็งแกร่ง มีคุณภาพดีมาน้อยเพียงใด มีปริมาณมากแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพของระบบการศึกษา ดังนั้นระบบการศึกษาจึงมีหลายมิติ โดยพื้นฐานแล้ว ระบบการศึกษาโดยตัวของมันเองมีมิติทางสังคมอยู่แล้ว แต่วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง ทั้งในระดับชาติและนานาชาติได้มีส่วนทำให้ระบบการศึกษามีมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับ จนกล่าวได้ว่า ในหลายกรณี มิติทางการเมืองและเศรษฐกิจนี้มี มากเกินไป จนกระทบถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของระบบการศึกษา ซึ่งเป็นมิติทางศีลธรรม จริยธรรม อันได้แก่ การลดอคติ และการเพิ่มพูนสมรรถนะของการเข้าใจโลก รู้จักตนเอง และกล่อมเกล่าให้ผู้เรียนรู้จักที่จะเรียนรู้เรื่อย ๆ โดยสัมพันธ์กับผู้อื่น และสรรพสิ่งในโลกอย่างสันติ พึ่งพิงอิงกัน ไม่เบียดเบียนกัน

ในอดีต การตระหนักในความสำคัญของการศึกษาในมิติของการกล่อมเกลาท่างสังคม ศีลธรรม จริยธรรมมีอยู่มาก แต่ในระยะ 100 ปีที่ผ่านมา มิติทางการเมือง และมิติทางเศรษฐกิจได้เข้ามากำหนดกรอบการศึกษา

ขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าจะระบอบการเมืองจะเป็นแบบใด อำนาจรัฐมักเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดกรอบการศึกษาเสมอ แม้ว่ารัฐประชาธิปไตยจะให้เสรีภาพทางการศึกษามากกว่ารัฐที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็ตาม แต่การที่รัฐเป็นฝ่ายให้งบประมาณสนับสนุนการศึกษาสำหรับปวงชน มีผลทำให้การศึกษาและระบบโรงเรียนผูกพันกับลักษณะของระบอบการเมืองและนโยบายด้านอื่น ๆ เช่น นโยบายทางเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมและธุรกิจการค้าขยายตัวมากขึ้น โรงเรียนและระบบการศึกษาจึงเป็นเพียงกิ่งก้านสาขาหรือส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ระบบการบริหารราชการและระบบเศรษฐกิจ

ในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังตื่นตัวในการทบทวนประสบการณ์ และพยายามปฏิรูประบบการศึกษา มีข้อน่าสังเกตว่า ในขณะที่ประเทศทั้งหลายมีความแตกต่างกันทางด้านระดับของการพัฒนา ระดับของความเป็นประชาธิปไตย ระดับของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี แต่กลับมีปัญหาด้านระบบการศึกษาที่คล้ายคลึงกัน แม้สหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะมีความสามารถในการแก้ไขปัญหามากมาย ด้านสูงกว่าประเทศอื่น ๆ แต่กลับประสบกับปัญหาด้านการศึกษาที่หนักหน่วงกว่าหลายประเทศ ในเอเชียสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาวัดโดยความรู้คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของเด็กในสิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฮองกง ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเวียดนาม มีสูงกว่าที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกาและยุโรป อย่างไรก็ดี สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาอาจพิจารณาได้หลายแง่มุม ในเอเชียการปฏิรูปการศึกษามีการทบทวนแนวทางและการปฏิบัติที่เน้นระเบียบวินัย เน้นเทคนิค-วิธีการทางวิชาการมากเกินไปโดยละเลยการคิดอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งมีผลทำให้เด็กที่เรียนเก่งไม่รู้จักคิด อยู่ในกรอบหรือ

กล่มที่จำกัดจินตนาการมากจนเกินไป ในสหรัฐอเมริกา กระแสการปฏิรูปการศึกษา กลับมุ่งไปสู่การเตรียมให้นักเรียนพร้อมที่จะรับกับการท้าทายอันจะมีในอนาคตเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่แล้ว

การปฏิวัติทางข้อมูลข่าวสารมีผลทำให้สังคมและเศรษฐกิจของแต่ละชาติและของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กระแสโลกาภิวัตน์มีในปัจจุบันที่มีส่วนทำให้พาณิชยกรรม และวัฒนธรรม ได้รับผลสะท้อนเท่านั้น แต่ละประเทศยังต้องแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสาธารณสุข และการศึกษา แก่กันด้วย

ระบบการศึกษาเป็นระบบที่มีการจัดการ การจัดการศึกษาในแต่ละประเทศมีแบบฉบับที่แตกต่างกันไป การที่รัฐมีบทบาทสำคัญในการจัดระบบการศึกษาทำให้การบริหารจัดการการศึกษาเป็นไปตามลักษณะของระบบบริหารจัดการกิจกรรมด้านอื่น ๆ ของภาครัฐ ระบบการศึกษาจึงเป็นระบบราชการในเวลาเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่การศึกษาเป็นกิจกรรมที่ไม่จำเป็นจะต้องเน้นกิจกรรมและกระบวนการที่ต้องอาศัยการจัดการแบบราชการ กล่าวอีกทางหนึ่ง ก็คือ โรงเรียนไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยราชการเหมือนอย่างหน่วยราชการอื่น ๆ แต่การที่โรงเรียนอยู่ในระบบราชการ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารจัดการโรงเรียนจึงเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กลายเป็นอุปสรรคและปัญหาหลักของการดำเนินการตามเป้าหมายและภารกิจของโรงเรียน ปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการรวมศูนย์ทางอำนาจ ความไม่คล่องตัวในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เท่าทันต่อเหตุการณ์และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในหน่วยราชการโดยทั่วไปก็

เป็นปัญหาของโรงเรียน ของระบบการศึกษาด้วย ในที่สุดการปฏิรูปการศึกษาจึงต้องเผชิญกับศึกสองด้านหรือการทำทนายสองด้านควบคู่กันไป ด้านหนึ่งก็คือการทำทนายจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการสอนและกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งเป็นเรื่องของโรงเรียน ของนักเรียน ของครูโดยตรง อีกด้านหนึ่งก็คือ การดิ้นรนเพื่อให้หลุดพ้นจากพันธนาการทางการบริหาร จากกรอบและข้อจำกัดของระบบราชการ

รายงานนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นสำคัญยิ่งในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบย่อยของระบบบริหารจัดการการศึกษา ระบบย่อยนี้คือระบบงบประมาณ แต่เป็นระบบย่อยที่มีความสำคัญเพราะเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการจัดการหรือการบริหารการศึกษา ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีหลักคิดว่า แม้ภาครัฐจะเป็นฝ่ายส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน คิดเป็นรายจ่ายประจำปีที่มีสัดส่วนสูงกว่ารายจ่ายด้านอื่น ๆ มาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะต้องจัดการบริหารการศึกษาในลักษณะเดียวกับการจัดการบริหารกิจกรรมด้านอื่น ๆ ของรัฐ โรงเรียนไม่จำเป็นจะต้องเป็นหน่วยราชการที่อาศัยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการจัดการเหมือนกับหน่วยราชการโดยทั่ว ๆ ไป ที่สำคัญก็คือจะต้องมีแนวทางในการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาให้สามารถแก้ไขปัญหาของสังคมและบรรลุถึงเป้าหมายหลักทางการศึกษาคือ การให้การศึกษากลายเป็นสิ่งเกื้อหนุนให้ประชาชน มีคุณภาพ สมรรถภาพ ให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล และช่วยลดความขัดสน ความไม่เท่าเทียมกัน เพิ่มความเสมอภาคให้ได้

แนวคิดที่จะเป็นกรอบความคิดหลักในการเสนอแนวทางการปรับปรุงระบบงบประมาณทางการศึกษาก็คือ การแยกแยะให้เข้าใจความแตกต่าง

ระหว่างรัฐกับระบบบริหาร ราชการซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐ และเท่าที่ผ่านมาในรอบ 100 ปีเป็นกลไกเดียวที่รัฐอาศัยและใช้ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ในปัจจุบันและอนาคต ระบบราชการซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยราชการต่าง ๆ อยู่ในสังคมชาติและสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาคเอกชนขยายตัวมากขึ้น มีนวัตกรรมหลายด้านที่ระบบราชการสามารถเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ได้ ภาคประชาชนมีการตื่นตัวต้องการมีส่วนร่วม มีส่วนได้-เสียมากขึ้นเป็นลำดับ ปัจเจกบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้มีความสนใจร่วมกันในประเด็นปัญหา หรือเรื่องราวกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายหลากหลาย ทั้งในระดับชาติและระดับสากล มีความสามารถในการเข้าถึงข่าวสาร ข้อมูล ประสบการณ์ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ประสบการณ์กันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการศึกษา ดังนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “best practices” จึงไม่ได้จำกัดว่า จะต้องเป็นของและมาจากการบริหารระบบราชการของภาครัฐ

ที่สำคัญก็คือ ความหมายของรัฐ ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ระบบรัฐธรรมนูญมีหลายระบบเช่น ระบบรัฐธรรมนูญแบบอเมริกัน (American Constitutionalism) ระบบรัฐธรรมนูญแบบอังกฤษ (British Constitutionalism) ระบบรัฐธรรมนูญแบบฝรั่งเศส (French Constitutionalism) ระบบรัฐธรรมนูญแบบเยอรมัน (German Constitutionalism) และระบบรัฐธรรมนูญแบบไทย (Thai Constitutionalism) เป็นต้น

ก่อนการมีรัฐธรรมนูญสมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ประเทศไทยยังมีรัฐธรรมนูญที่ขาดลักษณะสำคัญของระบบรัฐธรรมนูญนิยมหลายประการ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์โดยผสมปนเป้อำนาจรัฐตามระบอบรัฐธรรมนูญ กับอำนาจของระบบราชการ ซึ่งมีผลทำให้อำนาจของระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐมีสถานภาพและระดับต่ำกว่าอำนาจรัฐ กลับไปกำหนดกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญอยู่เหนืออำนาจรัฐธรรมนูญ และเป็นอุปสรรคกีดขวาง จำกัด เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ต้องการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นกรอบและแนวทางในการจัดการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินเช่น บทบัญญัติในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เป็นต้น

รัฐธรรมนูญจะต้องอยู่เหนือรัฐบาลและระบบบริหารราชการ รัฐธรรมนูญ สะท้อนถึงเจตนารมณ์และความตกลงเห็นพ้องต้องกันของประชาชนใน ชุมชนทางการเมือง ในการกำหนดว่า อะไรเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของชนในชาติที่จะต้องส่งเสริมหรือปกป้องโดยอาศัยการจัดตั้งและการใช้กลไกทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐ

ระบอบรัฐธรรมนูญ หรือการยึดมั่นในรัฐธรรมนูญโดยย่อได้แก่ การที่รัฐบาลมีขอบเขตอำนาจที่จำกัด (limited government) การที่รัฐบาลจะมีขอบเขตอำนาจที่จำกัดได้ก็ต่อเมื่อตัวรัฐธรรมนูญนั้นมีความชัดเจนในการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรอื่น ๆ ในสังคมที่มีใช้องค์กรหรือกลไกของภาครัฐด้วย

ในระบอบรัฐธรรมนูญนั้น การจำกัดอำนาจของรัฐบาลซึ่งหมายถึงอำนาจในการปกครอง การบริหารที่มีกฎหมายรองรับในการให้คุณ-ให้โทษแก่ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ ในสังคมนั้น มีอยู่ 2 ประเภทด้วยกันคือ การ

จำกัดอำนาจห้ามเพิกถอนสิทธิ และอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้โดยระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง

ในระบอบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยเสรี ซึ่งเป็นลักษณะของระบอบรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบัน รัฐและรัฐบาลจะละเว้นไม่กระทำการบางอย่างต่อประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง รัฐธรรมนูญจะระบุ ข้อห้ามมิให้รัฐก้าวล่วงไปในเรื่องบางเรื่องที่ยุทธธรรมนูญสงวนไว้ให้เป็นเรื่องของเอกชน ในเวลาเดียวกันก็จะมีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดวิถีทางที่จะวางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายภายในขอบเขตกิจการต่าง ๆ ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้

กลไกของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติ บริหารตุลาการ ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจ ภารกิจและความสัมพันธ์ระหว่างกันตามที่ระบุไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด หากมีการลัดวงจรหรือไม่ปฏิบัติตามกระบวนการตามรัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินงานของรัฐบาลก็ จะไม่มีความชอบธรรม

ระบอบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยเสรี จึงเป็นกรอบกำหนดความสัมพันธ์สองประเภทซึ่งเกี่ยวข้องกัน แม้จะมีการแบ่งแยกกันในแง่ของส่วนที่ดำเนินการก็ตามคือ ประเภทแรก เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนพลเมือง ประเภทที่สองได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของสถาบันหรือหน่วยราชการหนึ่งกับอีกสถาบันหรืออีกหน่วยราชการหนึ่ง

ปัญหามีอยู่ว่า เราจะพิจารณาวางตำแหน่งแห่งที่ของระบบการศึกษาไว้ ณ จุดใด ระหว่างความสัมพันธ์สองประเภทนี้ ในเมื่อรัฐเป็นฝ่ายให้งบประมาณแก่การศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาภาคบังคับ และรัฐมีบทบาทในการขจัดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส และลดข้อจำกัดด้านการศึกษาที่ชุมชนและประชากรบางส่วนเผชิญอยู่ด้วยเท่าที่ผ่านมานี้เนื่องจากโรงเรียนรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยราชการมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โรงเรียนและระบบการศึกษาของไทยจึงอยู่ในความสัมพันธ์ประเภทสองคือ เป็นส่วนหนึ่งในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนราชการด้วยกันมากกว่าการมีความสัมพันธ์กับส่วนต่าง ๆ ในประชาสังคมควบคู่ไปด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางตำแหน่งแห่งที่ใหม่ให้กับการศึกษา โดยระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 81 ว่า

รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเป็นไปเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้า วิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาศึกษาวิจัย และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

จะเห็นได้ว่า มาตรา 81 นี้ นอกจากจะครอบคลุมเป้าหมายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแล้ว ยังยอมรับฐานะของเอกชนในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นและองค์กรประชาชน ตลอดจนวางแนวทางในการจัดการศึกษาไว้ด้วย ดังนั้น การมีตำแหน่งแห่งที่ใหม่ของระบบการศึกษาจึงมีความสำคัญ เพราะระบบการศึกษากับรัฐมีความสัมพันธ์ใหม่ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนพลเมืองเป็นด้านหลัก แม้จะมีส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยที่จัดการศึกษา แต่ก็ได้ขยายขอบเขตให้กว้างขวางออกไป มิได้จำกัดอยู่เฉพาะภาครัฐแต่เพียงด้านเดียว

เมื่อตรวจสอบบทบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ยังเห็นได้ชัดว่ามีมาตราอื่น ๆ อีกที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของระบบการศึกษาเสียใหม่ ที่สำคัญได้แก่ มาตรา 40 (ทรัพยากรสื่อสารของชาติกับการศึกษา) มาตรา 43 (สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาอบรมขึ้น พื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย) และมาตรา 43 วรรคสอง (การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน) และมาตรา 69 (การให้ความสำคัญของภูมิปัญญาไทย)

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาแนวคิดและแนวทางในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น การเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนแล้ว ก็สรุปได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่กระทรวงหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะต้องวางแนวทางการดำเนินการโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐ

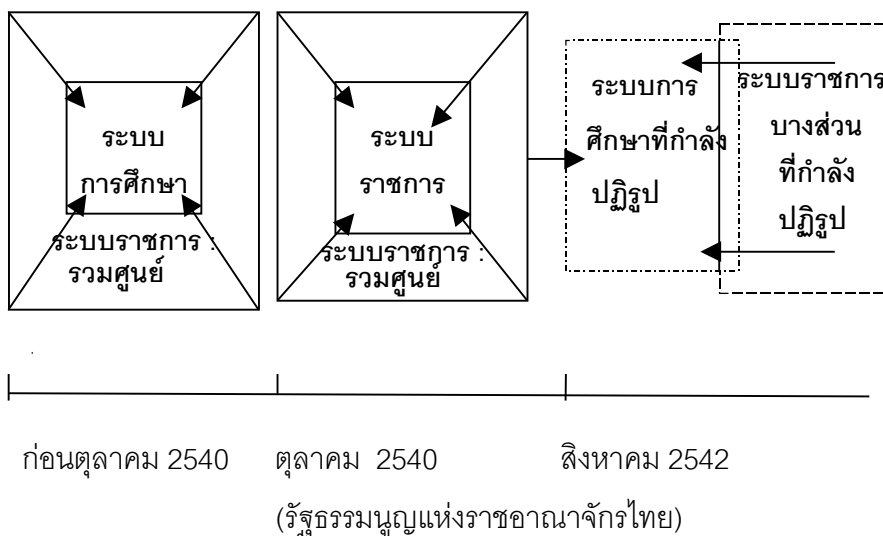
ธรรมนูญ นโยบายทุก ๆ ด้านในการจัดการศึกษาจะต้องยึดมั่นในกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะกติกาและหลักการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญจะมีความต่อเนื่องยาวนาน ต่างกับสถานการณ์ในระยะเวลาเกือบ 70 ปีที่ผ่านมาซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ระเบียบต่าง ๆ เป็นกรอบกำหนดการบริหารจัดการการศึกษา พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีลักษณะเด่นคือ เป็นกฎหมายแม่บทที่เชื่อมต่อกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้จึงจะมีความยั่งยืนควบคู่ไปกับ รัฐธรรมนูญด้วย อาจกล่าวได้ว่ารากฐานทางกฎหมายหรืออาณัติทางกฎหมายด้านการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต มีความมั่นคง ชัดเจนทางด้านหลักการ เป้าหมาย นโยบายและแนวทาง

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของการศึกษา ซึ่งแต่เดิมผูกติดอยู่กับภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ยืนยาวมาเป็นเวลาร้อยกว่าปี ดังภาพที่ 1 และภาพที่ 2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นอาณัติ (mandate) ในการเคลื่อนระบบการศึกษาไปสู่ภาคประชาสังคมมากขึ้นอย่างน้อยก็มีหลักการ เป้าหมาย นโยบาย แนวทางที่ชัดเจน ปรากฏอยู่ตามหมวดต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

สรุปได้ว่า ก้าวแรกของการเคลื่อนระบบการศึกษาให้เข้ามาสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมได้เริ่มขึ้นแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าภาครัฐจะหมด

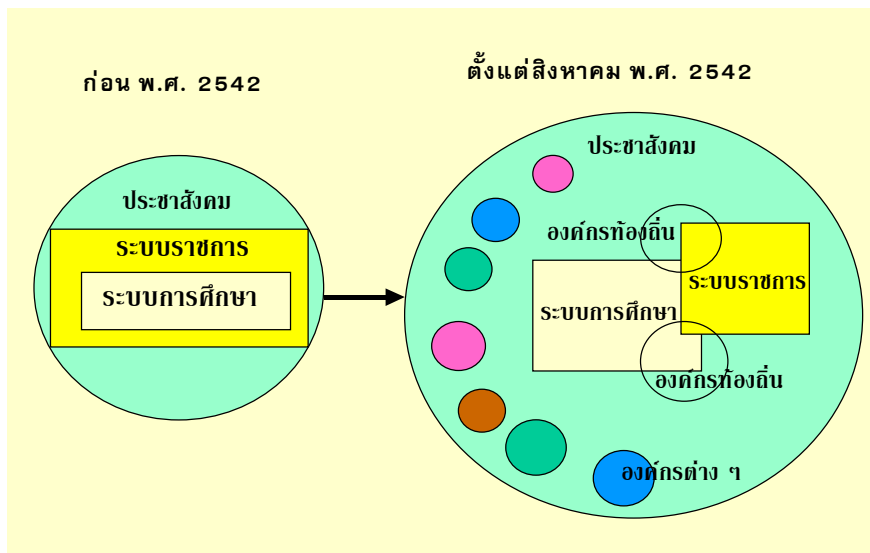
บทบาทไป เพียงแต่ได้มีการปรับบทบาทเป็นภาคีร่วมกับภาคประชาสังคม ส่วนการคลายการควบคุมจะเป็นไปอย่างไร จะมีการกระจายอำนาจมากขึ้น เพียงได้นั้นขึ้นอยู่กับมาตรการหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการงบประมาณ

ภาพที่ 1
การเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของระบบการศึกษาไทย



ภาพที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษา ระบบราชการและประชาสังคม



ตามภาพข้างต้นนี้ ระบบการศึกษาของไทยจะมีตำแหน่งแห่งที่ใหม่ ซึ่งหมายถึง การมีอาณัติตามกฎหมายที่จะจัดวางบทบาท หน้าที่ของรัฐ และองค์กรของรัฐที่บริหารจัดการการศึกษาใหม่ ทั้งนี้ รัฐและรัฐบาลจะไม่เป็นศูนย์กลางเดียวในการบริหารจัดการศึกษาอีกต่อไป ระบบราชการแบบรวมศูนย์ซึ่งเคยเป็นกรอบกำหนดลักษณะและกรอบงานการบริหารการศึกษาโดยทำให้การศึกษามีความเป็นราชการสูงก็จะลดบทบาทลงเป็นลำดับ เพราะกรอบใหญ่ของระบบราชการเองและระบบการศึกษาคือระบอบรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าระบบราชการยังต้องมีการปฏิรูปทั้งระบบ แต่การมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลทำให้เกิดจุดเริ่มต้นของการแยก

การปฏิรูปการศึกษาออกจากการปฏิรูประบบราชการ แม้กระบวนการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบอาจดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และอาจยังไม่มี การแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวระบบราชการทั้งระบบหรือในจุดสำคัญ ๆ ก็ตาม การที่แยกการปฏิรูประบบการศึกษาออกมาโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ ทำให้เกิดการผ่อนคลายภาระของการปรับปรุงระบบบริหารราชการไปได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะระบบการศึกษาของไทย เป็นส่วนสำคัญของการบริหารจัดการบริการภาครัฐ มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสัดส่วนที่สูงสุดเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายด้านอื่น ๆ และมีจำนวนข้าราชการครูมากที่สุด ในบรรดาข้าราชการประเภทต่าง ๆ

มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบุว่า การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ดังนี้

- (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
- (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

หลักการจัดการศึกษานี้เป็นแนวทางใหม่ที่ทุก ๆ ส่วนของสังคมจะต้องร่วมพลังกัน มิใช่รัฐจะมีบทบาทนำแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษานั้นก็มีความชัดเจนมากขึ้น และมีการยอมรับหลักการที่เป็นหัวใจของการจัดการศึกษาแนวใหม่ ซึ่งย่อมมีผลในการแยกระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาออกจากระบบโครงสร้าง และกระบวนการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ กล่าวคือ

- (1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา
- (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
- (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

หลักการจัดการศึกษา 6 ประการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้มีทั้งเอกภาพ ซึ่งต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางด้านนโยบาย แต่ให้มีความยืดหยุ่นทางการปฏิบัติคือ มีความหลากหลาย ซึ่งเป็นวิถีทางที่แตกต่างไปจากวิถีทางของการปฏิบัติราชการแบบรวมศูนย์ ซึ่งเน้นเอกภาพทั้งทางด้านนโยบายและทางการปฏิบัติ หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดว่าเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับการจัดการศึกษาที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้จังหวัดและท้องถิ่นรับผิดชอบ และมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาแทนที่จะเป็นหน่วยงานกลางระดับกรมและกระทรวงตามที่เคยเป็นมาเป็นเวลานานับร้อยปี นอกจากนี้ยังได้เน้นมิติการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร

ชุมชน องค์การปกครองท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นอีกด้วย

ดังนั้น ระบบการศึกษาตามแนวทางการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นแนวทางของภาคีเพื่อการศึกษา (partnership) โดยองค์กรที่อยู่ในภาคีนี้มีอยู่อย่างกว้างขวาง โดยภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของภาคีเพื่อการศึกษา

ในการใช้แนวทางภาคีเพื่อการศึกษา การระดมทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษาจึงจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับหลักการของภาคีเพื่อการศึกษา ซึ่งหมายถึง การมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการช่วยระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ นอกเหนืองบประมาณภาครัฐตามกำลังความสามารถในส่วนที่มีใช้การศึกษาภาคบังคับ ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้เกิดผลสำเร็จในการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจย่อมหมายถึงหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้มีบทบาทในการจัดการศึกษาด้วย

อย่างไรก็ดี มีข้อควรคิดว่า ระบบการศึกษาของไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลาช้านาน และในระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมา ได้มีการจัดและเปลี่ยนโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารราชการซึ่งเป็นกรอบกำหนดการบริหารจัดการการศึกษาด้วย โดยยังไม่มีประสบการณ์ตรงอย่างต่อเนื่องในการบริหารจัดการที่อาศัยหลักการกระจายอำนาจ นอกจากนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองตลอดจนประชาชนที่จะเข้ามาร่วมเป็นภาคีเพื่อการบริหารจัดการศึกษาก็ยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการร่วมกันดำเนินงานด้านนี้อย่างจริงจังและเป็นระบบ

จำนวนและความหลากหลายขององค์กรที่จะมีส่วนร่วมหรือมีสิทธิในการจัดการศึกษาทำให้เกิดความจำเป็นในการหารูปแบบและกระบวนการบริหารจัดการที่คล่องตัวพอ ในขณะที่เดียวกัน ก็จะต้องก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันอันเป็นการสร้างสมรรถนะของส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในระดับพื้นที่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลด้วย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ภายใต้สองหลักการนี้* เรายังจำเป็นต้องระมัดระวังในการออกแบบหรือในการกำหนดโครงสร้างการบริหารที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมความเป็นมาของระบบของเราด้วย โดยดูความพอดีในทิศทางที่เราจะเดิน (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2541 : 14-18)

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีกระแสการเคลื่อนไหวการปฏิรูปการเมือง การปกครองที่ดี (Good Governance) และการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งล้วนแล้วแต่มีระบอบรัฐธรรมนูญเป็นกรอบใหญ่ ดังได้กล่าวมาแล้ว ระบบราชการก็ได้รับการกดดันอย่างรอบด้านให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังตามไปด้วย ดังนั้น การออกแบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะการจัดสรร

*หมายถึงการมีเอกภาพของระบบการบริหารจัดการและการยอมรับหลักการของความหลากหลาย

งบประมาณของรัฐ จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบเป็นเรื่องใหญ่และเป็นระยะยาว การปฏิรูประบบการศึกษาโดยส่วนรวมและโดยเนื้อแท้แล้วก็เป็นเรื่องระยะยาวเช่นกัน แต่ทั้งการปฏิรูประบบราชการกับการปฏิรูปการศึกษากำลัง

ดำเนินไปพร้อม ๆ กันในบางเรื่อง โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารจัดการกรมที่เป็นหลักในการดำเนินงานด้านการศึกษา คือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา ซึ่งส่วนสำคัญ ที่จะมีการปรับปรุงได้แก่ระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณ

การบริหารจัดการงบประมาณ จะต้องมีการดำเนินงานตามวงจรมงจรมงบประมาณเป็นรายปี ซึ่งตามแผนการปรับปรุงการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานหลักสองหน่วยของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวข้างต้นนั้น กำหนดจะเริ่มจัดงบประมาณในระบบใหม่ในปีงบประมาณ 2545 ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษาทำหน้าที่ต่าง ๆ รวมถึงการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาสามปี ซึ่งหมายถึง ภายในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545

ดังนั้น ระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะระบบงบประมาณ จึงต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจทางการบริหาร เป้าหมายหลาย ๆ ด้านของการจัดการศึกษา ควบคู่ไปกับการปรับตัวในระบบการบริหารจัดการกรอบใหญ่ซึ่งได้มีการดำเนินการในบางเรื่องบางจุดอยู่แล้วด้วย โดยมีนโยบายร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงศึกษาธิการซึ่งต่อไปจะมีโครงสร้างใหม่แยกเป็นส่วนนโยบายกับส่วนปฏิบัติ โดยส่วนปฏิบัติจะเป็นส่วนที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัด ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังโครงสร้างย่อยระดับใด และโครงสร้างเหล่านั้นในปัจจุบัน มี

สมรรถนะและความพร้อมด้านต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด การที่โครงสร้างย่อยจะทำการจัดการงบประมาณเองนั้น จะเป็นงบประมาณประเภทใด จะต้องเตรียมความพร้อมด้านข้อมูล ด้านระบบบัญชี ระบบการตรวจสอบ ควบคุมอย่างไร และความพร้อมนี้มีอยู่ในระดับเดียวกันของโครงสร้างย่อยต่าง ๆ ในพื้นที่ทั่วประเทศหรือไม่ ที่จะต้องย้ำไว้ก็คือการบริหารจัดการงบประมาณเป็นกิจกรรมที่ดำเนินไปตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร จึงจะต้องพิจารณา ระบบการจัดสรรงบประมาณควบคู่กันไปด้วยว่า มีแนวคิด แนวทาง กรอบ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณอย่างไร อาศัยข้อมูล สถิติ ดัชนี ตัวชี้วัดอะไรเป็นหลัก

หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ครอบคลุมการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ไม่เฉพาะจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่มีขอบเขตกว้างขวางถึงส่วนสังคมนอกภาครัฐอีกด้วย ดังนั้น จึงอาจแยกภารกิจที่เกี่ยวข้องกันออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านรายได้ กับด้านรายจ่าย ซึ่งรัฐมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่สองด้านนี้แยกจากกันในแง่ของการจัดองค์กร ต่างกับบางประเทศซึ่งรวมกันอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือภารกิจด้านรายได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ด้านรายจ่ายอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณซึ่งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานกลางด้านรายได้ทั้งทางด้านนโยบาย การจัดหารายได้ การเบิกจ่ายเงินและการตรวจสอบบัญชีภายในเบื้องต้นอยู่กับกระทรวงการคลัง การตรวจหลังจ่ายอยู่กับหน่วยงานกลางอิสระคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ทางด้านภาวะดมทรัพยากรด้านรายได้นั้นปัจจุบันได้มีความคิดที่จะใช้มาตรการและรูปแบบการหารายได้ด้านภาษีมาสนับสนุนการศึกษา โดยได้มีคณะกรรมการพิจารณานโยบายเศรษฐกิจศาสตร์การศึกษาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งขึ้นมี นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นประธาน และได้เริ่มการทำงานร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมสรรพากรในการหาแนวทางการจัดสรรทรัพยากรและการเงินไปแล้วตั้งแต่เดือนตุลาคม 2542

ดังนั้น รายงานนี้จึงมีขอบเขตการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณซึ่งเน้นการศึกษา ด้านรายจ่าย การบริหารจัดการงบประมาณภาครัฐเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อเสนอให้เป็นรูปแบบที่จะใช้สำหรับปีงบประมาณ 2545 และที่ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนหลังจากที่ได้มีประสบการณ์ในการนำรูปแบบกระบวนกรงบประมาณไปใช้หลังปีงบประมาณ 2545 ไปแล้ว ซึ่งก็จะทันก่อนการยุบเลิกสำนักงานปฏิรูปการศึกษาในเดือนสิงหาคม 2545

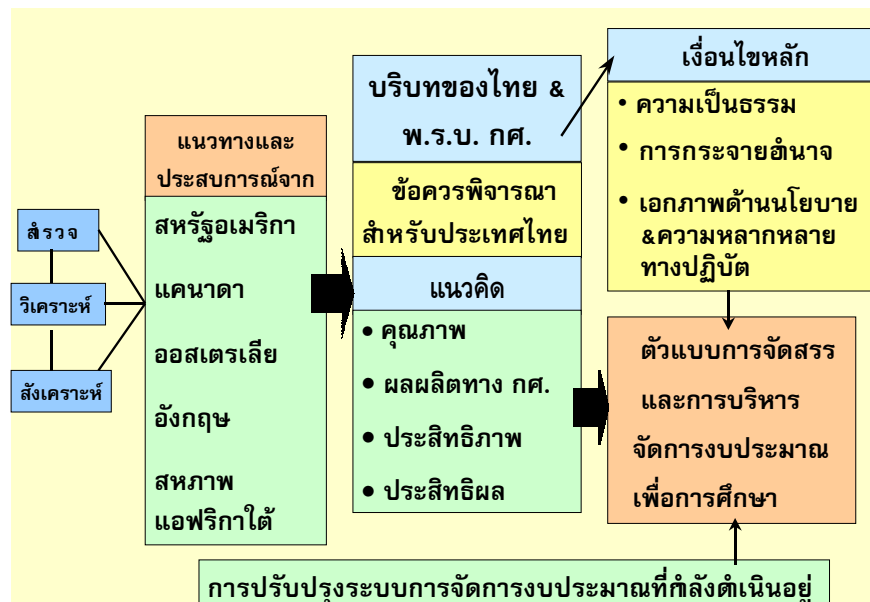
เนื่องจากรายงานนี้มีใช้รายงานวิจัยตามแบบฉบับของการวิจัยโดยทั่วไป หากเป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ มุ่งเสนอแนวทางและมาตรการการปรับปรุงระบบการจัดสรรและจัดการงบประมาณทางการศึกษาเป็นสำคัญ จึงจะพิจารณาเสนอแนะแนวทางและมาตรการดังกล่าว โดยเชื่อมโยงกับความพยายามในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณที่สำนักงบประมาณได้ดำเนินการในขั้นแรกไปแล้ว โดยได้มีแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ที่เป็นส่วนสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจในการจัดทำและบริหารงบประมาณ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายด้านที่จะต้องดำเนินการตามลำดับ ปัจจัยสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

- * การทบทวนโครงสร้างงบประมาณ โดยเชื่อมโยงกับการพิจารณา ทบทวนแผนงาน/โครงการ
- * การปรับปรุงระบบการโอน เปลี่ยนแปลงให้มีความคล่องตัวมากขึ้น
- * การปรับโครงสร้างระบบการอนุมัติเงินประจำงวด

การปฏิรูประบบงบประมาณของระบบราชการทั้งระบบนี้ เป็นความพยายามอีกครั้งหนึ่งในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้โดยมีการเลือกหน่วยงานนำร่องไว้จำนวนหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการมีกรมใหญ่เป็นกรมหลักสองกรมที่ได้รับการตกลงร่วมกันกับสำนักงานงบประมาณ ให้มีการดำเนินงานตามโครงการนำร่องเพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณด้านการศึกษา โดยมีการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงานงบประมาณและกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา เมื่อเดือนกันยายน 2542 นี้

รายงานนี้จึงจะประสานความพยายามดังกล่าวและจะจัดให้มีการพูดคุยปรึกษาหารือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยจะเสนอแนะแนวทางและมาตรการการจัดสรรและจัดการงบประมาณทางการศึกษาต่อผู้เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย ก่อนนำเสนอในการประชุมระดับนโยบายต่อไป จึงสรุปแนวทางในการศึกษาดังกล่าวมาแล้วได้ตามแผนภาพที่ 3 นี้

ภาพที่ 3 แนวทางในการศึกษา



บทที่ 2

แนวทางและประสบการณ์จากต่างประเทศ : กรณีศึกษาและข้อควรพิจารณา สำหรับประเทศไทย

ประเทศไทยมีการจัดระบบการศึกษาแบบใหม่มาตั้งแต่สมัย สมบูรณาญาสิทธิราช และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีระบอบรัฐธรรมนูญแบบ ประชาธิปไตยเสรีในความหมายที่ได้กล่าวแล้วในส่วนแรกของรายงานนี้ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาไทยส่วนหนึ่ง จึงเป็นเรื่อง การศึกษาในแง่ของการเรียน-การสอนโดยตรง แต่อีกส่วนหนึ่งเป็น เรื่องการบริหารจัดการการศึกษา ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการปฏิรูปการศึกษาในด้านแรกด้วย

ในความพยายามที่จะแก้ปัญหาทั้งสองด้านพร้อม ๆ กันไปนี้ ได้มีการ วางโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาใหม่ โดยอาศัยแนวทางการรวม หน่วยงานด้านการศึกษาที่เป็นโครงสร้างใหญ่เข้าไว้ด้วยกันเป็นกระทรวงเดียว โดยแยกบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบออกเป็นสองด้าน สองระดับ ตามการ จัดวางตำแหน่งแห่งที่ใหม่ของระบบการศึกษา คือ กำหนดว่าอะไรเป็นบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับชาติ อะไรเป็นบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยการศึกษาระดับท้องถิ่น

ในระดับท้องถิ่นและที่โรงเรียน ได้มีการวางแนวทางโดยอาศัยตัวแบบของการจัดการศึกษาที่เน้นพื้นที่และการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นและประชาชน แนวทางนี้มีการใช้อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และประเทศต่าง ๆ ที่ระบอบการเมืองเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ แบบประชาธิปไตยเสรี ทั้งในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้มีความพยายามในการปรับปรุงการจัดการบริหารโรงเรียน ซึ่งมีประสบการณ์ยาวนานมากกว่าประเทศไทย เพราะทั้งสองประเทศได้ให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษามาเป็นเวลานาน เนื่องจากมลรัฐและท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลท้องถิ่นในอังกฤษเป็นหน่วยงานการเมืองที่มีความสำคัญ มีบทบาทในการจัดการศึกษามากกว่าท้องถิ่นในประเทศไทย

ดังนั้น เราจึงควรระลึกไว้ว่า สถานการณ์ของประเทศไทยนั้น เป็นสถานการณ์ที่เราจะต้องมีความระมัดระวังเป็นพิเศษ กล่าวคือ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีระบอบประชาธิปไตยมั่นคงเข้มแข็ง ท้องถิ่นมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการศึกษามาเป็นเวลานาน การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องของการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการมากกว่าการเปลี่ยนแปลงตัวระบบการปกครองท้องถิ่น แต่สำหรับไทยเรานั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีสองมิติควบคู่กันไปคือ มิติของการปรับเปลี่ยนระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบมากขึ้น กับมิติของการปรับปรุงการจัดการให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ **มีทั้งมิติที่เป็นการปรับเปลี่ยนตัวระบบ กับมิติของการปรับปรุงการบริหารจัดการภายในตัวระบบ**

นอกจากนี้ยังมีกรอบใหญ่ของการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหาร เป็นบริบทของการปฏิรูปการศึกษาอีกด้วย แต่กรอบของรัฐธรรมนูญที่ดี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดี พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแนวทางการจัดการศึกษา-การบริหารและจัดการศึกษาอย่างกว้าง ๆ ยังมีได้ลงไปถึงแนวทางหลักเกณฑ์ และวิธีการในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นกลไกและกระบวนการสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายรวม

การศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ จึงจะต้องดูทั้งในแง่มหภาค และจุลภาค ในแง่มหภาค ได้แก่ การศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และต้องการอาศัยการปฏิรูปการศึกษา เพื่อเป้าหมายทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองด้วย ซึ่งประเทศไทยก็มีความปรารถนาเช่นนั้น ในแง่จุลภาคได้แก่ การศึกษาประสบการณ์ของประเทศมลรัฐ หรือรัฐ ที่ระบอบการเมือง-การปกครองมีความต่อเนื่องยาวนาน มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่น มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นที่ชัดเจนและต่อเนื่องอยู่แล้ว แต่ประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการการศึกษาให้บังเกิดผลตามเป้าหมายหลาย ๆ ด้าน จึงมีการปรับเปลี่ยนคุณค่า และแนวคิดในการกำหนดเป้าหมายและนโยบายการศึกษาที่ให้น้ำหนักและลำดับความสำคัญของคุณค่าและเป้าหมายอันหลากหลายนั้นแตกต่างกัน มีการปรับคุณภาพของพหุเป้าหมายที่อาจไม่สอดคล้องกัน มีการปรับปรุงการบริหารจัดการโดยมุ่งสนองความจำเป็น ความต้องการและแก้ไขปัญหาของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่ความรู้และการเรียนรู้เป็นปัจจัยชี้ขาดชะตากรรมของสังคมในอนาคต การปฏิรูปการศึกษาที่เกิด

ขึ้นในโลกจึงแบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือ ในกลุ่มประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงในระบอบการเมืองและมีความพยายามที่จะอาศัยการปฏิรูปการศึกษาเป็นเครื่องกระตุ้นหรือเป็นพาหนะในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองด้วย กับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและมีความมั่นคงในระบอบการเมืองแล้วแต่ต้องการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

ในรายงานนี้จึงจะอธิบายและวิเคราะห์ประสบการณ์ของประเทศทั้งสองกลุ่ม กลุ่มแรก จะอาศัยประสบการณ์ของแอฟริกาใต้ กลุ่มหลังจะอาศัยประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย (โดยเฉพาะจากรัฐวิคตอเรีย ซึ่งเป็นรัฐที่มีการปฏิรูปการศึกษาแบบกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาขั้นสูงสุด) อังกฤษ และแคนาดา (ซึ่งเป็นแม่แบบของการบริหารจัดการศึกษาแบบให้โรงเรียนจัดการบริหารการศึกษาเองอย่างเต็มที่) ทั้งนี้เพื่อสังเคราะห์ประสบการณ์และบทเรียนที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษาของไทยซึ่งอยู่ในระยะแรกเริ่มเท่านั้น แต่ทั้งนี้จะเน้นการเสนอรูปแบบและมาตรการที่เหมาะสมกับสภาวะที่เป็นจริงของสังคมไทย และเจตนารมณ์ร่วมของประชา-สังคมไทย ตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ประสบการณ์จากสหภาพแอฟริกาใต้

ในการนำเสนอประสบการณ์และแนวทางการจัดการด้านงบประมาณของต่างประเทศนั้น จะเริ่มจากประสบการณ์ของประเทศที่เพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงของระบอบรัฐธรรมนูญและระบบการเมืองก่อน เพราะมีประเด็นปัญหาประเภทเดียวกับที่เป็นอยู่ในประเทศไทย คือ แอฟริกาใต้

1. การปรับระบบการศึกษาโดยเฉพาะโครงสร้างองค์กรของโรงเรียน การจัดการและการเงิน-การงบประมาณให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การปรับเปลี่ยนนี้จัดว่ามีความสำคัญที่สุดเพราะ เป็นกรอบใหญ่ของการจัดระบบการศึกษาทั้งหมด รายงานเกี่ยวกับการศึกษา และการฝึกอบรมของแอฟริกาใต้เน้นความสำคัญของประเด็นนี้มาก โดยจัดให้อยู่ในบทหนึ่งของรายงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดองค์กรโรงเรียนให้สอดคล้องกับคุณค่าและแนวปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตย โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นกรอบใหญ่และเป็นกรอบกติกาใหม่ที่เป็นปัจจัยแวดล้อมระบบการศึกษา ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้สภากาชาดทางสังคมและการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา จึงมิได้มีเฉพาะมิติด้านประสิทธิภาพการจัดการเท่านั้น หากเป็นไปเพื่อเป้าหมายหลักในการที่จะแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กล่าวคือ การปฏิรูปการศึกษาดำเนินไปในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปทางการเมือง เป้าหมายสำคัญจึงได้แก่ การจัดระบบการศึกษาและการจัดการบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เป้าหมายที่มีความสำคัญอื่น ๆ ได้แก่การปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิผลของโรงเรียนและทำให้โรงเรียนสามารถมีงบประมาณจากการสนับสนุนของภาครัฐอย่างพอเพียงเลี้ยงตัวได้

กระบวนการปฏิรูปการศึกษาของแอฟริกาใต้ได้ดำเนินไปโดยคำนึงถึงความจำเป็นของการได้รับการยอมรับสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระบวนการปรึกษาหารือตลอดเวลากับผู้มีส่วนได้เสีย คณะกรรมการ- ชุด

นี้ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้-ประสบการณ์โดยตรงของโรงเรียนทุกประเภทที่มีอยู่และเมืองค์ประกอบที่สมดุลย์ระหว่างฝ่ายบริหารของโรงเรียนที่มีประสบการณ์ นักวิจัย นักวิเคราะห์นโยบาย และผู้แทนของผู้มีส่วนได้เสีย

ในการทำงานคณะกรรมการฯ ได้เดินทางไปยังจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อเยี่ยมเยียนโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ถึง 102 โรงเรียน พูดคุยกับผู้มีส่วนได้เสียจากทุกแขนง ให้ความเอาใจใส่ สนใจเป็นพิเศษต่อโรงเรียนในชนบท มีการมอบหมายให้ทำการศึกษาประเด็นต่าง ๆ รับฟังการบรรยายสรุปด้านกฎหมายและการคลัง ร่วมการประชุมปรึกษาที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับประสบการณ์จากต่างประเทศ และกระแสดการปฏิรูปในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่มีผู้ส่งเข้ามาถึง 200 เรื่อง

กระบวนการที่ประเทศแอฟริกาได้ดำเนินเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในระหว่างปี ค.ศ. 1995-1996 นั้น มีลักษณะคล้ายกับที่ประเทศไทยได้ดำเนินการ ดังนั้น ทั้งสองประเทศจึงตระหนักดีในความสำคัญของการสร้างความชอบธรรม การหาความสนับสนุนอย่างกว้างขวางที่สุดจากส่วนต่าง ๆ ของสังคม และการก่อกำเนิดกระแสการเคลื่อนไหวของการปฏิรูปการศึกษาให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอนว่า เป็นปัจจัยหลักของความสำเร้จ

2. ข้อเสนอแนะต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะทางนโยบาย การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณของการจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่มีการแยกพิจารณาเฉพาะออกไป เพราะจะต้องได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนจากกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะที่จะมีผลต่อการ

ปรับเปลี่ยนภาษาหรือค่าธรรมเนียม การเปลี่ยนโครงสร้างทางภาษีอากร เป็นเรื่องใหญ่ที่มีความซับซ้อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของแอฟริกาใต้ต้องเสนอข้อเสนอเกี่ยวกับการคลัง-การงบประมาณ โรงเรียน เป็นเอกสารแยกเฉพาะต่อคณะรัฐมนตรีหลังจากที่ได้มีการศึกษาวิจัยและผ่านกระบวนการปรึกษาหารือจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปแล้ว

รัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ มาตรา 247 กำหนดให้รัฐบาลต้องตกลงต่อรองกับองค์กรที่ควบคุมดูแลโรงเรียนในภาครัฐก่อนที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนสิทธิ อำนาจและหน้าที่ของโรงเรียนเหล่านั้น ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษาของแอฟริกาใต้จึงประกอบด้วยเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียน (draft South African Schools Bill)
2. ข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายการคลัง-การงบประมาณโรงเรียน (the proposed school finance policy)
3. ทำหน้าที่ของรัฐบาลในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อ 1 และข้อ 2 อันจะมีผลกระทบต่อสิทธิอำนาจและหน้าที่ของโรงเรียนในสังกัดของรัฐบาล

3. สภาพสังคมของแอฟริกาใต้ที่ต่างไปจากสภาพการณ์ของประเทศไทย ทำให้จำเป็นต้องมีเงื่อนไขของการเจรจาต่อรองซึ่งไม่มีในกรณีของประเทศไทย เพราะแอฟริกาใต้มีปัญหาข้อขัดแย้งด้านภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งเกิดจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ประเด็นปัญหาที่แอฟริกาใต้ต้องจัดการจึงมีความซับซ้อนกว่าที่ประเทศไทยมี เพราะเป็น

ปัญหาด้านการกีดกันและการเหยียดผิว การล้มเลิกเงื่อนไขการรับนักเรียนที่มีใช้คนผิวขาว การวางมาตรการในการแก้ไขความไม่เสมอภาคในอดีต เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ประเทศไทยเผชิญอยู่กลับได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากการทำงานของตัวระบบราชการเอง เช่น การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป การชิงดีชิงเด่นของตัวของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ การไม่เปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถจัดการบริหารทรัพยากรด้านต่าง ๆ ได้

4. สิ่งที่เราน่าจะเรียนรู้จากประสบการณ์ของแอฟริกาใต้ได้คือ การวางหลักการอันเป็นพื้นฐานสำคัญของกรอบใหม่ที่ใช้ในการจัดการโรงเรียนซึ่งได้แก่ การสร้างเงื่อนไขเพื่อการพัฒนา :- ระบบการศึกษาแห่งชาติที่สอดคล้องต่อกัน ผนึกประสานกันและยึดหยุ่นโดยมุ่งแก้ปัญหาหลัก ๆ ของประเทศ ; เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน ; เพื่อปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษาทั้งระบบ ; เพื่อให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยและเพื่อให้เกิดการตัดสินใจระดับโรงเรียนภายใต้แนวทางที่วางไว้โดยรัฐบาลระดับจังหวัด

โครงสร้างใหม่จะต้องดำเนินไปโดยอาศัยกระบวนการจัดการการเปลี่ยนแปลงที่ดี มีการตกลงต่อรองกันบนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกันว่า แต่ละโรงเรียนที่สังกัดรัฐบาลควรมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด หรือเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาประจำจังหวัดกับชุมชนท้องถิ่น

5. ประสบการณ์ของแอฟริกาใต้ชี้ให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการใหม่นั้นมิได้เป็นไปเพื่อการบริหารจัดการภายในโรงเรียนเพื่อประสิทธิภาพของโรงเรียนเท่านั้น หากจะต้องเป็นไปเพื่อส่งผลต่อการแก้ปัญหาของความไม่เสมอภาค และเพื่อเป็นหลักประกันระบบ

การศึกษาที่เสมอภาค มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและพึ่งพาตนเองได้ ทางด้านการเงินด้วย ดังนั้น ในการเสนอแนะตัวแบบและกระบวนการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณของไทย จึงควรระลึกถึงเป้าหมายหลักเหล่านี้ด้วย มิใช่จะคำนึงถึงแต่การงบประมาณในแง่ที่เป็นระเบียบวิธีการแต่เพียงด้านเดียว

ดังนั้น การแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรเพื่อการศึกษาจึงจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงด้านความยากจนในชนบท และโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนบท-เมือง และระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ส่วนที่ยังได้รับทรัพยากรทางการศึกษาในระดับต่ำเกินไปได้ยกระดับให้สูงขึ้น และลดระดับของการให้ทรัพยากรทางการศึกษาแก่ส่วนที่ได้รับมากจนเกินไปลง

6. การปฏิรูปการศึกษาในแอฟริกาได้มีความชัดเจนในการแยกแยะท่าทีทางนโยบาย โดยแยกออกเป็นท่าทีทางนโยบาย 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจว่า โครงสร้างใหม่ขององค์กรโรงเรียนจะเป็นอย่างไร รวมถึงกรอบที่ใช้ในการจัดประเภทโรงเรียนด้วย ข้อเสนอเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในโรงเรียนและการปกครองจัดการ และข้อสังเกตเกี่ยวกับการคลัง-การงบประมาณ อีกประเภทหนึ่งได้แก่ การตัดสินใจในเรื่องกระบวนการตกลงต่อรองในการนำโครงสร้างใหม่นี้ให้บังเกิดผล และกระบวนการต่างๆ ของการสร้างสมรรถนะที่จะต้องเกิดขึ้น หากข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการจะมีการนำไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ

ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรเรียนรู้และมีความชัดเจน กระบวนการตกลงต่อรองในการนำโครงสร้างใหม่ไปใช้ ได้ผ่านการออกพระราช-

บัญญัติการศึกษาไปแล้ว แต่ยังไม่สิ้นสุด เพราะจะต้องมีกระบวนการตกลงต่อรองระหว่างกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องกับกระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ ตลอดจนกระทรวงมหาดไทย องค์การท้องถิ่นซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบและกำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน อีกทั้งยังจะมีโครงสร้างใหม่ที่จะเกิดขึ้นตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ด้วย

ดังนั้น โครงสร้างใหม่ในที่นี่จึงหมายถึงส่วนต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของเดิมมีมานานแล้ว มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ธรรมเนียมการปฏิบัติ ความคิด ความเชื่อ ความเคยชิน ทักษะคติ กับโครงสร้างใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้น สถานการณ์นี้แตกต่างไปจากสถานการณ์ในสหรัฐอเมริกาและในอังกฤษ ซึ่งโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะความสนใจ ความกระตือรือร้น และการมีส่วนร่วมของปัจเจกชน กลุ่มบุคคลในชุมชนมีมาอย่างต่อเนื่องยาวนานตลอดจนมีความรู้ ประสบการณ์ และสมรรถนะในระดับหนึ่งแล้ว

โดยสรุปแล้วประสบการณ์ของแอฟริกาได้ชี้ให้เห็นว่า สังคมใดก็ตามที่มีความแตกต่างและช่องว่างระหว่างคนและชุมชนมากนั้น โครงสร้างใหม่และระบบการปกครอง-การจัดการที่จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจะต้องสามารถมีพลังในการแปรเปลี่ยนสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจพร้อม ๆ กันไปด้วย หรือไม่ก็จะต้องมีผลในการแปรเปลี่ยนวิถี และธรรมเนียมการปฏิบัติเก่า ๆ ที่เคยเป็นอุปสรรคปัญหา ข้อจำกัดที่ทำให้การศึกษาขาดคุณภาพ และไม่สามารถเป็นปัจจัยในการลดช่องว่างทางสังคม-เศรษฐกิจได้

ข้อสังเกตและข้อคิดที่ได้จากประสบการณ์ของแอฟริกาได้อีกประการหนึ่งก็คือ การจะจัดโครงสร้างการบริหารและการคลัง-การงบประมาณให้ได้ผลนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์และไม่ขัดแย้งกัน แต่ก็ยืดหยุ่นพอที่จะเป็นไปตามบริบทหรือสภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลายในโรงเรียนต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะโรงเรียนมีความต่างกันด้านที่ดิน สิ่งก่อสร้าง วัสดุ อุปกรณ์ ทักษะการจัดการ ประสบการณ์ของผู้ปกครองนักเรียนในการร่วมบริหารโรงเรียน และที่อยู่ของผู้ปกครองที่ห่างไกลจากโรงเรียนบ้าง ใกล้เคียงโรงเรียนบ้าง

7. กระทรวงศึกษาธิการของแอฟริกาใต้ ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญในการนำโครงสร้างใหม่ของการจัดการโรงเรียนและการให้การสนับสนุนด้านการคลัง-การงบประมาณไว้ 9 ประการ คือ

1) มุ่งให้เกิดหลักประกันด้านเอกภาพในระดับชาติและการส่งเสริมให้เกิดความตระหนักสำนึกในวัตถุประสงค์ร่วมกันระดับชาติเกี่ยวกับระบบโรงเรียนของภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันก็รักษาความยืดหยุ่นและการปกป้องรักษาความหลากหลายไว้

2) ช่วยให้เกิดสภาพแวดล้อมที่มีระเบียบและมีเป้าประสงค์ โดยมุ่งมั่นที่จะให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการเรียนรู้และผลของการเรียนรู้ทั่วทั้งระบบที่เห็นชัดแจ้งและวัดได้

3) ช่วยให้ตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ๆ ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการโรงเรียนภายใต้กรอบของกฎ ระเบียบ และการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาจังหวัด

4) ให้เกิดความมั่นใจว่าการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาในการจัดการบริหารโรงเรียนอย่างน้อยจะต้องมีความรับผิดชอบทางกฎหมาย และมีพื้นฐานอยู่บนการจัดการอย่างมีส่วนร่วม

5) ช่วยให้คณะผู้บริหารโรงเรียนสามารถกำหนดภารกิจและคุณลักษณะหรือวิธีปฏิบัติของโรงเรียนภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อโรงเรียนและกฎหมายที่เกี่ยวกับโรงเรียนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

6) ให้เกิดความมั่นใจว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจที่อยู่ในคณะกรรมการบริหารจัดการโรงเรียนได้รับการจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ) ที่เท่าเทียมกัน และได้รับสิทธิที่จะจัดหาทรัพยากรเพิ่มไปจากงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ เพื่อที่จะนำมาใช้จัดการบริหารโรงเรียนได้

7) ยอมรับว่าสิทธิในการตัดสินใจของคณะผู้บริหารจัดการโรงเรียนไม่จำเป็นต้องผูกติดเชื่อมโยงอยู่กับความสามารถของชุมชนในการแสวงหาทรัพยากร

8) ให้มีหลักประกันทั้งทางด้านการสร้างความเสมอภาคและการช่วยเหลือแก้ปัญหาด้านการจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อบรรลุถึงการแบ่งปันเงินทุนของรัฐอย่างยุติธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันในอดีต

9) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการศึกษาระดับโรงเรียนโดยอาศัยการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาและทรัพยากรบุคคลที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐให้ได้ประโยชน์สูงสุด

จากเป้าหมาย 9 ประการนี้จะเห็นได้ว่า ระบบงบประมาณเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเป้าหมายหลักอื่น ๆ หลายด้าน ในการเสนอแนะระบบงบประมาณสำหรับการจัดการบริหารโรงเรียนในประเทศไทยจึงควรระลึกถึงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายเหล่านี้ โดยอาศัยระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในการบรรลุเป้าหมายหลาย ๆ ด้าน

ประสบการณ์จากสหรัฐอเมริกา

ในขั้นนี้อาจสรุปได้ว่า ประสบการณ์จากแอฟริกาใต้ได้ให้ข้อคิดทางด้านมหภาค ซึ่งเป็นประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการด้านงบประมาณกับระบบใหญ่ สำหรับประสบการณ์จากสหรัฐอเมริกา นั้น เนื่องจากมลรัฐต่าง ๆ มีบทบาททางการศึกษาอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐและหน่วยการปกครองและการบริหารการศึกษาต่าง ๆ จึงไม่ใช่ประเด็นปัญหาใหม่ ประเด็นด้านการปฏิรูปการศึกษาที่มลรัฐต่าง ๆ นำมาพิจารณาจึงเป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของความสัมพันธ์และความร่วมมือกันแก้ปัญหาระหว่างมลรัฐกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ การจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเป็นกิจกรรมของมลรัฐและท้องถิ่น ดังที่มีคำกล่าวที่ว่า “การศึกษาเป็นความผูกพันของรัฐบาลกลาง เป็นความรับผิดชอบของมลรัฐ และเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น” (อ้างโดย ดร. กมล สูดประเสริฐ 2542 : 10) นอกจากนี้ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินคดีที่เป็นการแทรกแซงอิสระของมลรัฐในการจัดการศึกษา เฉพาะกรณีที่มีการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการได้รับความคุ้มครองของกฎหมายอย่าง

เท่าเทียมกันตามการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 เช่นใน ค.ศ. 1954 ศาลสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การแบ่งแยกผิวในโรงเรียนเป็นการกระทำที่ขัดกับ รัฐธรรมนูญ ใน ค.ศ. 1957 ศาลสูงสุดตัดสินว่าการที่โรงเรียนให้เด็กสวดมนต์หรืออ่านพระคัมภีร์ไบเบิลก็เป็นการขัดกับเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังไม่มีกรวินิจฉัยในเรื่องการอาศัยบทบัญญัติว่าด้วย การได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในการลดหรือขจัดความไม่เสมอภาคในโอกาสและการเข้าถึงบริการทางสาธารณะ เพราะเหตุแห่งความยากจน

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรงบประมาณทางการศึกษาที่มลรัฐได้จากการจัดเก็บภาษี ยังคงเป็นเรื่องภายในระหว่างมลรัฐกับหน่วยปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางยังไม่อาจเข้าแทรกแซงได้ และศาลสูงของสหรัฐก็เคยวินิจฉัยไว้ด้วยคะแนนเสียง 5-4 ว่า การปฏิบัติต่อเด็กอย่างแตกต่างกันในเขตโรงเรียนที่ยากจน เมื่อเทียบกับเขตที่มีทรัพย์สินมากกว่านั้น มิใช่การเลือกปฏิบัติเป็นการส่วนตัวต่อเด็กแต่ละคน เพราะไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคลโดยยึดถือความมั่นคงของบุคคลเหล่านั้นเป็นเกณฑ์ เด็กที่มีพ่อแม่ร่ำรวยอาจอยู่ในเขตโรงเรียนหนึ่ง และเด็กที่มีพ่อแม่ยากจนอาจอยู่ในอีกเขตหนึ่ง นอกจากนั้นมลรัฐได้จัดบริการทางการศึกษาให้แก่เด็กทุกคนอยู่แล้ว และก็ไม่มีใครสามารถสรุปได้อย่างเป็นธรรมดาว่า คุณภาพการศึกษาในโรงเรียน ๆ หนึ่งนั้น เป็นไปตามรายจ่ายต่อหัวนักเรียนอย่างมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อกัน ผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้ปฏิเสธว่า การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริการับรองไว้ไม่ว่าจะเป็นโดยตรง หรือเป็นนัย

อย่างไรก็ตาม ในระดับมลรัฐได้มีการแตกคานให้มีการทบทวนบทบาทของมลรัฐกับท้องถิ่นภายในมลรัฐในการจัดการศึกษาอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะทางด้านความเท่าเทียมกันทางการได้รับบริการการศึกษา การปฏิรูประบบการเงิน-การคลังของท้องถิ่นในรัฐต่าง ๆ ที่มีความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับบริการทางการศึกษามาจากคำวินิจฉัยของศาลสูงของมลรัฐหลายมลรัฐซึ่งมีผลทำให้สภาของแต่ละมลรัฐต้องออกกฎหมายมาปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่นภายในมลรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาเสียใหม่

มลรัฐที่ศาลสูงของมลรัฐวินิจฉัยคดีในทางส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่การศึกษามี 17 มลรัฐ ในขณะที่มลรัฐที่ศาลสูงของมลรัฐวินิจฉัยคดีในทางที่ไม่ส่งเสริมให้มลรัฐมีบทบาทในการให้การสนับสนุนด้านการเงิน การคลัง เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันของการให้บริการทางการศึกษามี 18 มลรัฐ จึงเห็นได้ว่า ประเด็นเรื่องความเท่าเทียมกัน (equity) นี้ ยังเป็นประเด็นที่ไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในสหรัฐอเมริกา ต่างกับในสหภาพแอฟริกาใต้ อังกฤษ ออสเตรเลีย และประเทศไทย ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการศึกษา โดยในประเทศไทยนั้น ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 60

ดังนั้น การนำแนวทางการจัดโครงสร้างการจัดการการศึกษาของประเทศที่มีระบบสหพันธรัฐมาใช้ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวแบบไทยนั้น จะต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ เพราะในขณะที่ประเทศไทยจะมีการจัดแบ่งการบริหารการศึกษาออกเป็นเขตการศึกษา โดยให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้

มีคณะกรรมการโรงเรียน และคณะกรรมการระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นผู้ดูแลควบคุมการจัดการบริหารโรงเรียนแล้วก็ตาม แต่โครงสร้างนี้ไม่มีการสนับสนุนโดยอำนาจในการเก็บภาษีท้องถิ่นของไทยต่างจากท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา **ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาที่ควรหยิบยกมาพิจารณา** จึงได้แก่ **การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงาน** กลางระดับมลรัฐ ระดับท้องถิ่น และโรงเรียนว่า **บริการทางการศึกษาประเภทใด ควรจะอยู่ที่ใด คือที่โรงเรียน หรือที่อื่น**

ปัญหาหลักของการจัดการศึกษาในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาได้แก่ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น (School boards) กับผู้บริหารโรงเรียน ดังที่ The Twentieth Century Report ตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นเพราะความเชื่อว่า พลเมืองควรควบคุมนโยบายทางการศึกษาที่กำหนดว่า ลูกหลานในชุมชนของเราควรได้รับการศึกษาอย่างไร แต่ในรอบ 100 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นได้ขยายบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับ โดยมีบทบาทด้านการจัดการมากขึ้น คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นจำนวนมากติดอยู่กับการบริหารงานประจำวัน และใช้เวลาอย่างไม่รู้จุดจบในการจัดการกับรายละเอียดมากกว่าเรื่องที่เป็นนโยบาย แต่การจัดการศึกษามีความซับซ้อนมากขึ้น มีผลทำให้เกิดแนวโน้มที่คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นกับผู้บริหารโรงเรียนควรร่วมกันมีบทบาทในการวางนโยบายและการจัดการ แต่คณะกรรมการบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังไม่สามารถมุ่งเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบายได้

ข้อสังเกตข้างต้นเป็นสิ่งที่ควรระลึกไว้ว่า แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีประสบการณ์ของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นกับผู้บริหารโรงเรียนมานานับร้อยปี ก็ยังมีปัญหา **หากจะนำระบบเดียวกันมาใช้ในประเทศไทย การแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารจัดการทรัพยากร**

ข้อสรุปของ Twentieth Century Fund Report ตรงกับข้อสรุปของรายงานการศึกษาอีกหลายฉบับ เช่น รายงานของ The Institute for Educational Leadership ซึ่งทำการศึกษาคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นมากกว่าสิบปี ได้ตั้งข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการโรงเรียนมักไม่สามารถกำหนดทิศทางที่ชัดเจนสำหรับระบบโรงเรียน เหตุที่เกิดความขัดแย้งเช่นนี้ ก็เนื่องมาจากกรรมการแต่ละคนขาดความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการ ประสบการณ์ของรัฐเวอร์มอนท์ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาที่มีเอกลักษณ์ของชุมชน และการที่ท้องถิ่นควบคุมและให้ความสนใจต่อการศึกษามากได้มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการโรงเรียนมักจะใช้เวลามากเกินไปกับรายละเอียดด้านการบริหารและไม่ค่อยมีเวลาที่จะพูดกันในเรื่องของเด็กและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา คณะกรรมการด้านค่าเสียและคุณภาพ ที่ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1995 โดยคณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐเวอร์มอนท์ เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษา เพราะคณะกรรมการโรงเรียนรับผิดชอบตามกฎหมายต่อสิ่งที่เป็นการบริหารรายวันในรายละเอียด กรรมการมักบ่นว่ามีเวลาน้อยที่จะมุ่งเน้นนโยบายและวิสัยทัศน์สำหรับชุมชน

ปัญหาการปกครอง-จัดการโรงเรียนในสหรัฐอเมริกา จึงอยู่ที่การกำหนดบทบาทของคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเสียใหม่ Twentieth Century Task Force เรียกร้องให้ จำกัดกิจกรรมของคณะกรรมการโรงเรียน อยู่เฉพาะการวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย การจัดวางระบบ ความรับผิดชอบ การพัฒนางบประมาณและการว่าจ้างผู้บริหารระดับสูงสุด โดยเน้นว่าบทบาทของคณะกรรมการนโยบายนี้จะต้องกำหนดนโยบายและดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ใช่การดำเนินการตามนโยบายในรายละเอียด

การที่คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นเช่นนี้ก็เพราะมลรัฐออกข้อบัญญัติให้คณะกรรมการดังกล่าวรับผิดชอบในเรื่องทุก ๆ เรื่อง มลรัฐทำให้คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นมีปัญหา เพราะสร้างอาณัติ กฎระเบียบ ข้อบังคับมากมายหลายอย่าง ทำให้จำกัดบทบาทในการวางนโยบาย

ใน ค.ศ. 1993 มลรัฐแมสซาชูเซตส์ ได้ออกกฎหมายที่ต้องการจำกัดจุดเน้นของผู้บริหารโรงเรียนและคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น ให้แคบลง และจัดตั้งสภาการศึกษาท้องถิ่น (local school councils) ขึ้น คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจในการเลือกและปลดผู้บริหารการศึกษา พิจารณาและอนุมัติงบประมาณ และกำหนดเป้าหมายและนโยบายการศึกษาสำหรับโรงเรียนในเขตการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาที่มีอำนาจจัดการระบบการศึกษาในวิถีทางที่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น คณะกรรมการฯ อนุมัติการจ้างบุคลากรในสำนักงานผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนได้รับการแต่งตั้งโดยผู้บริหารการศึกษา โดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้ว่าจ้างครู ผู้ช่วยสอน

และเจ้าหน้าที่ธุรการของโรงเรียนและมีอำนาจในการเลิกจ้างบุคลากรเหล่านี้ โดยขึ้นอยู่กับการประเมินและการอนุมัติของผู้บริหารการศึกษาของท้องถิ่น

มลรัฐแมสซาชูเซตส์ จัดตั้งสภาโรงเรียนประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู และผู้แทนของรัฐบาลท้องถิ่น ผู้แทนของธุรกิจและแรงงาน ผู้แทนจากมหาวิทยาลัย และองค์กรบริการทางสังคมหรือกลุ่มผู้สนใจอื่น ๆ เพื่อทำงานร่วมกับอาจารย์ใหญ่ ทั้งนี้ สภาโรงเรียนมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจตามกฎหมายที่จะให้คำปรึกษาแก่อาจารย์ใหญ่ และตั้งเป้าหมายทางการศึกษา มาตรฐานการศึกษา ระบบการประเมินผล และแผนการปรับปรุงโรงเรียน ตราบเท่าที่แผนและมาตรฐานของผลการปฏิบัติงานเหล่านั้น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ แผน และมาตรฐานของผลการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยมลรัฐและเขตการศึกษา

มลรัฐเวอร์มอนท์เห็นว่า การมีสภาโรงเรียนไม่เหมาะสมกับรัฐเวอร์มอนท์ เพราะรัฐเวอร์มอนท์เป็นรัฐขนาดเล็ก และมีส่วนที่เป็นชนบทมาก ต่างกับมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าและมีส่วนที่เป็นเมืองใหญ่มากกว่าส่วนที่เป็นชนบท

ข้อพิจารณาจากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาคือ การมีโครงสร้างการจัดการการศึกษาในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงขนาดของเขตการศึกษา ลักษณะของพื้นที่ โดยเฉพาะความเป็นเมือง-ความเป็นชนบท และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย ข้อสำคัญก็คือจะต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นและผู้บริหารโรงเรียน นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ที่เกิดจากกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเขตการศึกษากับคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น และ/หรือสภาโรงเรียนด้วย

ในขั้นนี้อาจสรุปได้ว่า การมีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น ตามแบบที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกา จะเกิดปัญหาตามมาหากไม่มีการสรุปบทเรียน ของสหรัฐอเมริกา ก่อน ดังนั้น แทนที่จะพิจารณาเรื่องการจัดการงบประมาณ แยกออกไปต่างหาก ก็ควรพิจารณาควบคู่ไปกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นกับผู้บริหารโรงเรียนให้ชัดเจนเสียก่อน

รายงานของรัฐเวอร์มอนท์แนะนำว่า ภารกิจด้านนโยบายที่พึงปฏิบัติ ระบุไว้ในระดับมลรัฐ ควรเป็นภารกิจที่กระทำโดยคณะกรรมการบริหารการศึกษา ของท้องถิ่น และภายในมลรัฐซึ่งมีหลายเขตการศึกษาก็ไม่ควรออกกฎหมาย กำหนดให้มีตัวแบบเดียวในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบด้านนโยบาย และการจัดการสำหรับเขตการศึกษาทั้งหลาย ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย

ข้อคิดจึงมีว่า ในกรณีของประเทศไทยเรานั้น หน้าที่ความรับผิดชอบ ด้านนโยบายและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย จะก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดระบบงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดซื้อ จัดจ้าง และการจัดสัดส่วนการขอม การลงทุน และการใช้จ่ายในกิจการปกติ ประจำวันมากน้อยเพียงใด

สิ่งที่น่าสนใจจากประสบการณ์ของรัฐเวอร์มอนท์ ได้แก่ การส่งเสริม ให้มีการผนึกกรมบริการบางประเภทเข้าด้วยกัน แต่เป็นการเปิดโอกาสให้เขตการ ศึกษาเลือกที่จะดำเนินการดังกล่าวโดยไม่บังคับ การร่วมมือระหว่างเขตการศึกษา ในกิจกรรมบางอย่าง เช่น การประกันสุขภาพร่วมกัน การมีแผนประหยัดพลังงาน ร่วมกัน สามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การศึกษา หรือวัสดุ ก่อสร้างร่วมกัน การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาร่วมกันเช่น เครือข่ายโทรทัศน์

ทำให้ลดค่าใช้จ่ายลงได้มาก บางเขตการศึกษาได้จัดประมูลการบริการอาหาร การซื้อนมร่วมกันทำให้ได้ราคาถูกกว่าการแยกกันซื้อ แม้แต่การจ้างเหมาเพื่อ การก่อสร้างก็อาจทำร่วมกันได้

ประสบการณ์เหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการนำมาพิจารณาในการ เสนอแนะระบบงบประมาณในการจัดการบริหารการศึกษาของไทยเราซึ่งจะ พิจารณาต่อไป ในขั้นนี้มีข้อควรพิจารณาว่า **เขตการศึกษาควรจะมีใหญ่พอที่จะมีทรัพยากรที่พอเพียง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเล็กพอที่จะให้บริการที่มีคุณภาพ** โดยมีลักษณะของระบบราชการที่มีความล่าช้า อึดอาด ไม่ทันการณ์ให้น้อยที่สุด เขตการจัดการบริการทางการศึกษา (Education Management Service Areas -EMSA) ทางคณะกรรมการค่าโง่ห่วยและคุณภาพของ รัฐเวอร์มอนต์แนะนำควรมีจำนวน 15 เขต คืออยู่ระหว่าง 10 - 20 เขต นับว่าเป็นขนาดกลางไม่ใหญ่เกินไปและไม่เล็กเกินไป

โดยสรุปแล้ว ข้อเสนอแนะที่ปรากฏใน Working Paper on Public School Governance โดย Commissioner, Vermont Department of Education ซึ่งน่าจะเป็นข้อพิจารณาที่เรานำมาใช้เป็นกรอบในการจัดระบบ การศึกษาไทย ในส่วนที่เป็นกรอบใหญ่ในการพิจารณาระบบงบประมาณได้ มีอยู่ 5 ประการ คือ

1. จะต้องมีการกำหนดบทบาทการนำของมลรัฐและท้องถิ่นให้ชัดเจน และสร้างความแข็งแกร่งให้แก่บทบาทอันเหมาะสมนั้น บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ได้แก่ บทบาทด้านการจัดการ และด้าน นโยบายจะต้องแยกให้ชัดเจน ที่สำคัญคือ บทบาทและหน้าที่ความ

รับผิดชอบของแต่ละระบบการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นอาจทำได้หลายวิธีทาง

2. ควรมีความร่วมมือกันภายในเขตพื้นที่การศึกษาในกิจกรรมเฉพาะบางกิจกรรม เพื่อการประหยัดงบประมาณ ด้วยการร่วมมือในการจัดซื้อ จัดจ้าง การใช้พลังงาน การพัฒนาบุคลากร การใช้บริการทางกฎหมาย การควบคุมการก่อสร้าง และการจัดซื้อวัสดุต่าง ๆ
3. ควรเปิดโอกาสให้มีความยืดหยุ่นในการวางแผนในการจัดการปกครองโรงเรียนในท้องถิ่น
4. ควรมีการเก็บข้อมูลและการศึกษาวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงงาน และการติดตามแนวทางต่าง ๆ ในการจัดการ การฝึกกำลัง และการร่วมมือกันในกิจกรรมต่าง ๆ
5. ไม่ควรหันเหความสนใจของผู้นำท้องถิ่นจากจุดเน้นปัจจุบันที่กำหนดหลักเกณฑ์และการประเมินผลงานในฐานะที่เป็นจุดหลักในการรักษาคุณภาพทางการศึกษาในระดับโรงเรียน

ทางเลือกต่าง ๆ ในการปฏิรูปการจัดการบริหารทรัพยากรการศึกษาของสหภาพแอฟริกาใต้

เมื่อได้กล่าวถึงปัญหาการจัดการศึกษาในมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทเรียนจากตัวแบบที่ประเทศไทยกำลังจะหยิบยืมมาใช้แล้วต่อไปจะเสนอทางเลือกต่าง ๆ ในการปฏิรูปการให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียน ซึ่งนำมาจากรายงานของคณะกรรมการของกระทรวงศึกษาธิการแอฟริกาใต้

เหตุที่รายงานนี้เลือกใช้ข้อเสนอแนะจากแอฟริกาได้ ก็เพราะว่า สถานการณ์ของประเทศไทยเป็นสภาพการณ์ที่คล้ายกับสภาพการณ์การปฏิรูป การศึกษาในแอฟริกาได้มากกว่าสถานการณ์ในสหรัฐอเมริกา เพราะในแอฟริกาได้เป็นการเลือกแนวทางต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นครั้งแรกในการปฏิรูป ระบบการคลัง-การงบประมาณของโรงเรียน ซึ่งแต่เดิมไม่มีความเป็นนิติบุคคล นอกจากนั้นในการแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมนี้ยังได้นำเป้าหมายที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะการแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันมาพิจารณาอีกด้วย และมาตรการ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้เป็นภารกิจของรัฐบาลกลางที่จะต้องสนอง เป้าหมายของชาติตามที่มีในรัฐธรรมนูญ สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นแม้ว่า รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 จะคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคล แต่ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ การบริหารจัดการการศึกษาเป็นความรับผิดชอบของมลรัฐ และเป็นหน้าที่ ของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มีเจตนารมณ์ในการ คัดอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน โดยกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น แต่ก็มีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย

ทางเลือกในการปฏิรูประบบการคลัง-การงบประมาณโรงเรียนนี้มี 3 แนวทาง ด้วยกันคือ

ทางเลือกที่หนึ่ง : เป็นแนวทางแบบเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุดและอย่าง ค่อยเป็นค่อยไป (minimalist - gradualist approach) ประเภทของโรงเรียน ต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็ยังคงมีอยู่ต่อไปในฐานะโรงเรียนรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงมี เฉพาะการยกระดับให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจในการกำหนด

และจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่บังคับ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐยึดมั่นในพันธกิจที่จะต้องก่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ก็จะทำให้มีการจัดระบบเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ให้เสมอหน้ากัน ซึ่งสามารถทำให้เสร็จภายในเวลาห้าปี นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรรายจ่ายที่มีรายจ่ายด้านบุคลากรเสียใหม่ โรงเรียนทุกโรงเรียนสามารถเพิ่มกองทุนพัฒนาโรงเรียนได้

ทางเลือกที่สอง : แนวทางการมีสูตรสร้างความเท่าเทียมกันในระดับโรงเรียน แนวทางนี้เน้นการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และมุ่งสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพในโรงเรียนที่ยากจนที่สุด วัตถุประสงค์หลักได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันต่อหัวประชากรซึ่งกระทำได้ในการศึกษาภาคบังคับ สูตรนี้อาศัยจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริงในแต่ละโรงเรียน โดยพิจารณาปัจจัยที่จะแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน เช่น ที่ตั้งของโรงเรียน รายได้ของผู้ปกครอง เป็นต้น รวมถึงนโยบายที่สร้างแรงจูงใจ (เช่น การเพิ่มจำนวนนักเรียนหญิงในสายวิทยาศาสตร์) สูตรนี้ต้องอาศัยเวลาดำเนินการสี่ห้าปีเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อโรงเรียนที่มีทรัพยากรทางการศึกษาดีอยู่แล้ว

ทางเลือกที่สาม : แนวทางภาคการเงินเพื่อการศึกษา แนวทางนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะหาดุลยภาพระหว่างหลักความเท่าเทียมกัน การแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน คุณภาพ และประสิทธิภาพภายใต้กรอบของการเป็นภาคีระหว่างรัฐบาลกับชุมชน แนวทางนี้ตระหนักว่า การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับคนทั้งมวล ผู้ปกครองและชุมชนไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายโดยตรงเลยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ เมื่อคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณแก่การศึกษาทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

ไม่ว่าจะมีการดำเนินการตามทางเลือกใด จะต้องมีการปรับโครงสร้างงบประมาณส่วนท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณด้านต่าง ๆ 5 ด้าน คือ

1. **งบลงทุน** ซึ่งจัดสรรให้แต่ละท้องถิ่นบนพื้นฐานของดัชนีความจำเป็น
2. **งบลดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกัน** จัดสรรให้แต่ละท้องถิ่นโดยมีกองทุนสำหรับงานนี้โดยเฉพาะ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการฟื้นฟู ปฏิรูปและการปรับปรุงคุณภาพในโรงเรียนที่ด้อยโอกาส และจัดหาเงินทุนเพิ่มเติมจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อมาเพิ่มให้แก่กองทุน
3. **งบสำหรับภารกิจหลัก** ได้แก่ เงินทุนสำหรับกิจกรรมหลัก เช่น การบริหารจัดการ การประกันคุณภาพ และติดตามผลงาน การสนับสนุนครู และการวางแผน
4. **งบเงินเดือน** สำหรับเจ้าหน้าที่ช่วยงานและครู (โดยมีการตกลงเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนของแต่ละท้องถิ่นภายใต้กรอบของระบบเงินเดือนระดับชาติ)
5. **งบปฏิบัติการ** ได้แก่ เงินที่ใช้ในการดำเนินงานของโรงเรียนและการเรียนการสอน (เช่น ค่าซื้อตำราเรียน สมุด ดินสอ ปากกา และวัสดุอุปกรณ์การสอนต่าง ๆ) ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่คิดจากจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริงได้ เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าน้ำค่าไฟ เป็นต้น

ในกรณีที่รัฐบาลไม่อาจเก็บภาษีเพิ่มเพื่อการศึกษาได้ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อมาช่วยงบปฏิบัติการ ดังนั้น วิธีการที่เหมาะสมก็คือ **ควรเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ปกครองซึ่งสามารถจ่ายเงินเพื่อ**

สนับสนุนการศึกษาได้ ซึ่งอาจทำได้ด้วยการขอให้ผู้ปกครองเปิดเผย รายได้ค่าธรรมเนียมนี้เรียกเก็บในอัตราต่าง ๆ กันตามความแตกต่าง ของรายได้ของผู้ปกครอง โดยผู้มีรายได้ต่ำสุดไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม เลย ดังนั้น ท้องถิ่นจะให้งบประมาณด้านปฏิบัติการนี้เป็นปฏิภาคกับรายได้ จากค่าธรรมเนียมที่เก็บได้จากผู้ปกครอง คณะกรรมการโรงเรียนแต่ละโรงเรียนเป็นผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เชื่อมโยงกับรายได้ของผู้ปกครอง โดยไม่ อาจเก็บเกินขั้นสูงสุดที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ แต่โรงเรียนที่มีสภาพ การณ์พิเศษอาจขอเก็บค่าธรรมเนียมสูงกว่าที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ได้ และโรงเรียนทั้งหลายก็มีสิทธิ์ที่จะหาเงินเพิ่มด้วยการบริจาคโดยสมัครใจและ ด้วยวิธีการเหมาะสมอื่น ๆ

ทางเลือกที่สามน่าจะเป็นประโยชน์มากที่สุดในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ การเงินเพื่อการศึกษาในระยะเปลี่ยนผ่านจากระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่ และเน้น ยุทธศาสตร์สำหรับระยะยาวได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้วิจารณ์ว่า แนวทางนี้ขัดกับ พันธกิจที่รัฐต้องให้การสนับสนุนการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย แต่การ ดำเนินการตามแนวทางนี้ก็จะมีผลกระทบต่อผู้ซึ่งไม่สามารถจ่ายเงินเพื่อการศึกษาได้ ถึงอย่างไรการศึกษาภาคบังคับก็ยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอยู่ดี และที่สำคัญก็คือ เด็กจากครอบครัวยากจนก็จะสามารถได้รับการศึกษาจาก โรงเรียนรัฐบาลที่มีให้เลือกได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นโรงเรียนที่เรียนฟรี และมี คุณภาพต่ำเท่านั้น

ทางเลือกนี้จะมีความยากลำบากในแง่การบริหาร เพราะความยุ่งยาก ซับซ้อนในการประเมินรายได้ของผู้ปกครอง การกำหนดโครงสร้างค่าธรรมเนียม

และการจัดการระบบการวางแผน และระบบงบประมาณท้องถิ่นที่ยืดหยุ่น และสร้างสรรค์ อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้ไม่น่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญเกินกว่า จะแก้ไขได้

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการแอฟริกาใต้ แนะนำให้เลือกแนวทางเลือกที่สามนี้ และสรุปว่า

1. แนวทางภาคีการเงินเพื่อการศึกษา ควรได้รับการเลือก และนำไปปฏิบัติ
2. จะต้องมีการดำเนินการควบคู่กันไปในการพัฒนาระบบข้อมูล-ข่าวสาร การจัดทำดัชนีความจำเป็นในระดับโรงเรียน และข้อริเริ่มในการสร้างสมรรถนะ
3. ระบบทั้งหมดจะต้องได้รับการประเมินหลังจากห้าปี และเพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำสูตรการจัดทุน โดยมุ่งความเท่าเทียมกันมาใช้ให้ได้
4. ไม่ว่าจะมีการเลือกทางเลือกใด จะต้องพิจารณาที่จะจัดหาเงินอุดหนุนสำหรับการเดินทางและที่พักของผู้เรียนในชนบทอย่างจริงจัง โดยเฉพาะลูกหลานชาวนา เพื่อช่วยให้พวกเขามีสิทธิ์ที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การดำเนินการตามทางเลือกที่สาม จะต้องมีการที่สำคัของรับ 3 มาตรการ คือ

1. การกำหนดสัดส่วนนักเรียน - ครู

2. การจัดระบบการจัดการสารสนเทศการศึกษา (Education Management Information System - EMIS)
3. การจัดทำดัชนีความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน (A School Index of Needs) ดัชนีนี้จำเป็นต้องมี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผน

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า การหาแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาในประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาบริบทที่ใหญ่เป็นสำคัญ กรณีของแอฟริกาใต้เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศไทย เพราะรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1993 ของแอฟริกาใต้เป็นสัญลักษณ์ของการเมืองแห่งการต่อรอง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของประเทศไทย การปฏิรูปการศึกษาเป็นการสานต่อความพยายามในการเปลี่ยนแปลงสังคม-การเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง กล่าวคือ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการบริหารการศึกษาใหม่ เป็นไปตามอาณัติของรัฐธรรมนูญ เป็นการสร้างระบบใหม่ที่ทำให้ระบบการศึกษามีตำแหน่งแห่งที่ใหม่ มีการกระจายอำนาจไม่เฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากมีการกระจายอำนาจทางการงบประมาณด้วย

ประสบการณ์จากออสเตรเลีย เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ

การบริหารและจัดการศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การบริหารจัดการศึกษาในระดับล่างสุดคือสถานศึกษาสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการภายใต้

ได้กรอบการกำกับกว้าง ๆ ของรัฐ ส่วนการที่จะมีการกระจายอำนาจโดยให้อิสระแก่สถานศึกษาในเรื่องใดบ้างและมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับแนวคิดและนโยบายการบริหารจัดการศึกษาของแต่ละประเทศ

การบริหารจัดการศึกษาที่ให้สถานศึกษาสามารถจัดการบริหารได้เอง (site-based management) นี้ หัวใจสำคัญคือการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาโดยเฉพาะงบประมาณ แต่สถานศึกษาก็มีใช้องค์กรเดียวในพื้นที่ที่ยังมีสภาพสถานศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษารวมอยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการอีกด้วย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเขตการศึกษา (School Districts) กับสถานศึกษา ซึ่งได้แก่โรงเรียนหรือแหล่งเรียนรู้อื่น ๆ จึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารจัดการงบประมาณ จะมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณไปยังสถานศึกษาโดยตรงมากน้อยเพียงใด ที่สำคัญก็คือในประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางเช่นประเทศไทยนั้น การเปลี่ยนแปลงในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ยังมีความซับซ้อนมากขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่ในประเทศที่มีระบบการเมือง การปกครองและการบริหารแบบกระจายอำนาจอยู่แล้ว เพราะประเทศไทยยังอาศัยระบบการปกครองที่มีส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอยู่ โดยท้องถิ่นมิได้มีฐานะทางรัฐธรรมนูญสูงเหมือนกับฐานะของมลรัฐซึ่งเป็นท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาหรือฐานะของรัฐในออสเตรเลีย

การบริหารจัดการงบประมาณในเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกามีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างเขตการศึกษากับสถานศึกษาอยู่เป็น

ระยะ ๆ ในปัจจุบันมีเขตการศึกษาน้อยแห่งมากที่ได้มีการปล่อยให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างเต็มที่ แต่ได้มีคณะกรรมการบริหารการศึกษามีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ และวางกรอบของการรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น

ประสบการณ์ในการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการศึกษาที่
 ทำกันทั้งประเทศหรือทั่วทั้งมลรัฐ (หรือรัฐ) ซึ่งน่าจะเป็นกรณีศึกษาสำหรับ
 ประเทศไทยได้ก็คือ ประสบการณ์ของรัฐวิคตอเรีย ของประเทศออสเตรเลีย
 ซึ่งเป็นระบบโรงเรียนของรัฐระบบใหญ่ที่สุดที่มีการกระจายอำนาจการบริหาร
 จัดการงบประมาณไปให้สถานศึกษาโดยตรงถึงร้อยละ 90 นับว่าเป็นการ
 กระจายอำนาจในความหมายที่แท้จริง เพราะสถานศึกษาในพื้นที่ได้รับการ
 จัดสรรงบประมาณที่สามารถนำไปจัดการได้เองในสัดส่วนที่มากที่สุด มิใช่
 ให้โครงสร้างระดับท้องถิ่นที่เหนือสถานศึกษาเป็นฝ่ายมีอำนาจจัดสรร งบประมาณ
 ปรมาณอีกทอดหนึ่ง ในรัฐวิคตอเรียมีโรงเรียนถึง 1,700 โรงเรียน โดยมีสภาพ
 แวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ ความเป็นเมือง ความเป็นชนบท ต่างกัน ทั้ง
 นี้ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณไปยังสถานศึกษาโดย
 ตรงมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993

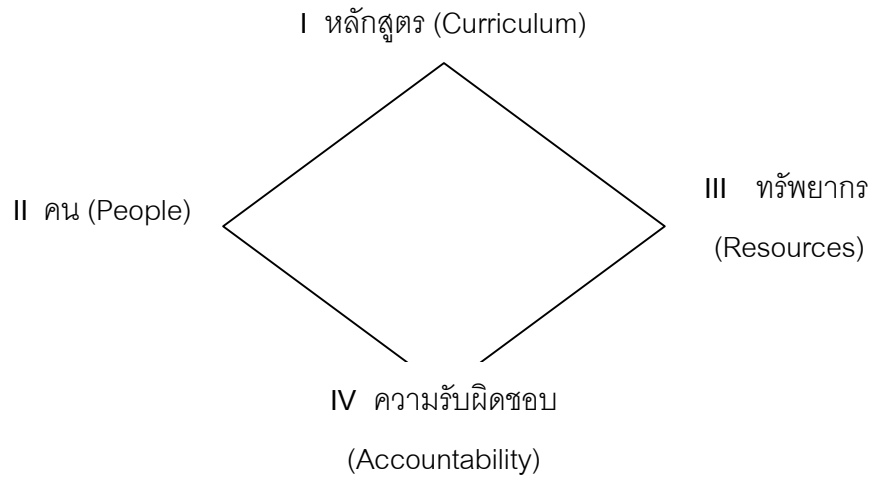
การปฏิรูปโรงเรียนในสังกัดภาครัฐในออสเตรเลีย และในประเทศ
 ต่าง ๆ มีลักษณะสำคัญร่วมกัน 4 ประการ คือ

1. เป็นการสร้างระบบการจัดการตนเองให้แก่โรงเรียนโดยมี
 กรอบของหลักสูตรและมาตรฐาน เป็นตัวกำหนดการ
 บริหารจัดการการศึกษา
2. เป็นการดำเนินการการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับการ
 ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีการ
 ลดขนาดขององค์กรภาครัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ลงให้เล็ก แต่มีเอกภาพ และเป็นแกนยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการกำกับชี้แนะระบบ

3. เป็นการจั้ดระบบบริหารงานบุคคลเสียใหม่ แม้ว่าบุคลากรส่วนใหญ่ยังเป็นพนักงานที่ส่วนกลางให้เงินเดือนค่าจ้าง แต่ให้สถานศึกษาสามารถเลือกพนักงานและกำหนดองค์ประกอบของครูและพนักงานได้ว่า จะมีครู พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่วยจัดการในอัตราส่วนอย่างไร
4. สถานศึกษามีงบประมาณเป็นของตนเอง (School-based budget) และสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้เอง โดยสามารถมีดุลยพินิจในการใช้งบประมาณในระดับโรงเรียน โดยคำนึงถึงลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการที่โรงเรียนและท้องถิ่นกำหนด ทั้งนี้โดยมีกฎบัตรโรงเรียน (School charter) วางกรอบสำหรับใช้เพื่อการวางแผนและกำหนดความรับผิดชอบในระยะเวลาหนึ่ง ในกรณีของรัฐวิศิตตอเรีย กำหนดระยะเวลาไว้ 3 ปี

ลักษณะสำคัญ 4 ด้านนี้ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันตามภาพข้างล่างนี้



การปฏิรูประบบโรงเรียนรัฐบาลของรัฐวิศตอเรีย เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดในรอบ 100 ปี ที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐเก็บงบประมาณการศึกษาไว้เพียงร้อยละ 10 อีกร้อยละ 90 รัฐจัดสรรให้โรงเรียนโดยตรง แนวทางนี้เป็นแนวทางเดียวกับที่เกิดขึ้นในอังกฤษ และในนิวซีแลนด์ การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษา คือ งบประมาณในลักษณะนี้ เป็นการให้อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษาในความหมายที่แท้จริง ซึ่งแตกต่างไปจากการให้อำนาจและความรับผิดชอบสถานศึกษาในการมีอิสระปกครองตนเอง กล่าวคือ เป็นความแตกต่างระหว่าง Self-managing schools กับ self-governing schools

ความแตกต่างนี้เป็นเรื่องสำคัญที่เราจะหยิบยกมากล่าวในกรณีของประเทศไทยต่อไปว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้จะมีพระราชบัญญัติ

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงก็ตาม เงื่อนไขที่จะมี Self-managing schools หรือ Self-governing schools อยู่ที่กฎกระทรวง ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว

ดังนั้นจึงควรระลึกว่า แม้จะมีอาณัติและพันธกิจที่จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายเฉพาะที่มีหลักการกว้าง ๆ สอดคล้องกับอาณัติตามรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ตาม ประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแอฟริกาใต้ ล้วนแต่ชี้ให้เห็นว่า **พลัง กัดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญที่สุดในการกำหนดแนวคิด แนวทาง และวิธีการที่แต่ละประเทศจะนำมาใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจจะกำหนดฐานะ และตำแหน่งแห่งที่ของโรงเรียนว่า จะเป็นโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการด้วยตนเอง (Self-managing schools) หรือเป็นโรงเรียนที่มีการปกครองตนเอง (Self-governing schools) เพราะขั้นตอนของการแปรเปลี่ยนโรงเรียนของรัฐบาลที่เคยอยู่ในระบบบริหารราชการแบบรวมศูนย์นั้นมี 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนของการมีความสามารถในการปกครองตนเอง สะท้อนจากการมีความเป็นนิติบุคคล ซึ่งแต่เดิมไม่มีเพราะเป็นส่วนหนึ่งของกรมซึ่งเป็นนิติบุคคล กับขั้นตอนของการมีอำนาจและความรับผิดชอบในการ**

บริหารจัดการงบประมาณตลอดจนงานด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปเอง ซึ่งจะทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการด้วยตนเอง หรือ Self-managing schools ได้ ทั้งนี้ ขั้นตอนสองขั้นตอนนี้ อาจเกิดขึ้นและดำเนินไปพร้อม ๆ กัน หรือไม่พร้อมกันก็ได้ แต่จะมีการดำเนินการเร็ว-ช้าอย่างไรนั้น ก็จะต้องได้รับความกดดันจากประเด็น 5 ประเด็นเสมอ คือ (Caldwell : 1994)

1. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการแก่สาธารณชน หรือบริการสาธารณะด้านการศึกษา
2. คุณดุมการณ์ที่มีศรัทธาต่อกลไกการตลาดในฐานะที่เป็นวิธีการที่จะก่อให้เกิดผลในการให้บริการทางการศึกษาที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่
3. ความเท่าเทียมกันในการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
4. การทำให้ชุมชนโรงเรียนมีอำนาจและความเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่
5. การวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนและการปรับปรุงโรงเรียน

การปฏิรูปการศึกษาของทุกประเทศเกิดขึ้นภายใต้ความพยายามในการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษาจึงมีเป้าหมายที่หลากหลายเป็น**พหุเป้าหมาย** มิใช่จำกัดอยู่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง และมีได้มีแต่เพียงข้อพิจารณาทางเทคนิคการงบประมาณเท่านั้น ที่ควรคำนึงถึงก็คือ เป้าหมายหลาย ๆ

เป้าหมายนี้อาจขัดแย้งกันก็ได้ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันจะต้องหาดุลยภาพของเป้าหมายที่หลากหลายและขัดแย้งกันนั้นให้ได้ การจะบรรลุเป้าหมายที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ จำเป็นจะต้องมีการยอมรับในแนวคิด **“พหุเป้าหมายสายกลาง”** ที่เป็นกรอบในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาในสภาพแวดล้อมที่มีข้อจำกัดในด้านการปฏิรูประบบอย่างเด็ดขาดทั้งหมด เพราะในขณะที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาแบบกระจายอำนาจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตัวระบบใหญ่ซึ่งเป็นระบบแม่ที่การจัดการศึกษาเคยเป็นส่วนหนึ่งและยังคงเป็นส่วนหนึ่งในระยะของการแปรเปลี่ยนตามเวลาที่มีกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ยังคงเป็นระบบที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารที่ยังคงเดิม โดยเฉพาะด้านการงบประมาณ ดังนั้น การออกแบบกรอบการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาจึงควรอาศัยแนวทางการได้บ้าง-เสียบ้าง หรือที่ทุก ๆ ฝ่ายต่างได้บางส่วนแต่ไม่ทั้งหมด (positive-sum game) การใช้แนวคิดพหุเป้าหมายสายกลางนี้จึงจะนำไปสู่แนวทางที่ทำให้มีกรอบร่วมกันที่ตกลงต่อรองกันได้ เพราะทรัพยากรที่จะระดมมาเพื่อใช้ทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบงบประมาณจากรัฐหรือจากแหล่งภายใน-ภายนอกชุมชน/สังคม ย่อมมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์รวมทั้งสภาพการณ์-สถานการณ์ต่าง ๆ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) และตัวผู้กระทำการในกระบวนการจัดสรรและจัดการทรัพยากรทางการศึกษาที่มีหลายฝ่าย ต่างมีกฎหมาย กฎ ระเบียบอำนาจ อิทธิพลรองรับในระดับและขอบเขตที่แตกต่างกัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช : 2541)

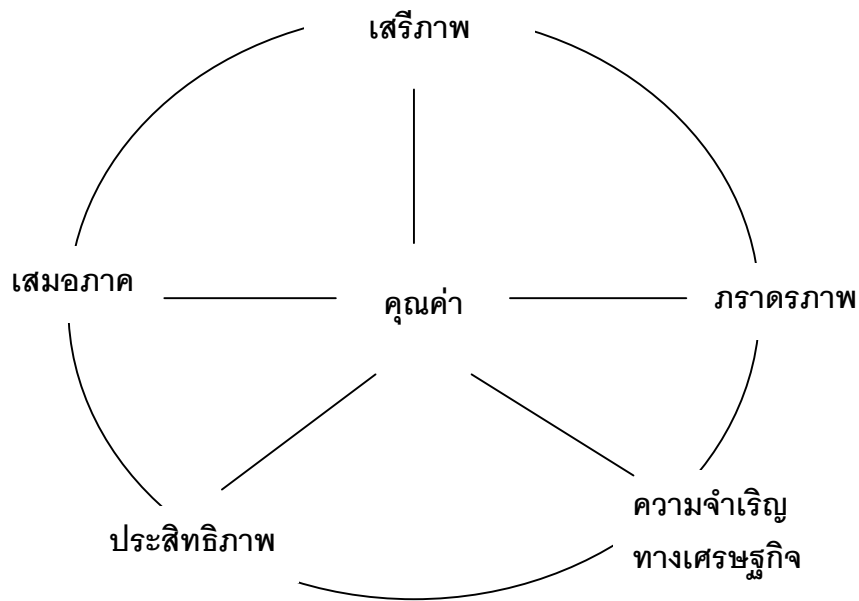
Swanson และ King (1991) เสนอว่า ในการวิเคราะห์การปฏิรูปการศึกษาในระดับโรงเรียนนั้น มีกรอบด้านคุณค่าที่เป็นหลักหรือเป็นเป้าหมายด้านนโยบาย 5 ประการ คือ

1. เสรีภาพ (liberty)
2. เสมอภาค (equality)
3. ภราดรภาพ (fraternity)
4. ประสิทธิภาพ (efficiency)
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (economic growth)

คุณค่าหรือพหุเป้าหมายนี้ แต่ละคุณค่าหรือเป้าหมายมีอยู่ควบคู่กันไปเสมอ คุณค่าหรือเป้าหมายบางคุณค่าบางเป้าหมายมีความสำคัญ ได้รับการเน้นย้ำนำมาเป็นนโยบายด้านที่มีลำดับความสำคัญสูง มีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ มากในบางระยะ แต่ปรับเปลี่ยนไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ย่อมขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

ภาพที่ 4

พหุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา



ในออสเตรเลีย รัฐธรรมนูญกำหนดให้การศึกษาเป็นความรับผิดชอบของรัฐต่าง ๆ แต่รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารจัดการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทสำคัญที่สุดในการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา แต่เดิมก่อนมีการปฏิรูปการศึกษา รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายจัดสรรบุคลากรให้แก่โรงเรียนโดยอาศัยสูตรสำเร็จง่าย ๆ อาศัยหลักเกณฑ์ของขนาดและระดับของโรงเรียน วัสดุและอุปกรณ์ทางการศึกษาก็จัดสรรตามหลักเกณฑ์นี้เช่นกัน ดังนั้น **ความเสมอภาค** จึงหมายถึง การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาโดยใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรที่มีเอกภาพเป็นแบบฉบับเดียวกันสำหรับโรงเรียนทั้งหมด สำหรับ**เสรีภาพทางการศึกษา**

นั้น ก็ไม่ค่อยจะมีความหมายมากนัก เพราะเด็กไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกจากต้องไปเรียนโรงเรียนใกล้ ๆ บ้าน สภาพการณ์เช่นนี้ได้รับการวิจารณ์โดยศาสตราจารย์ Freeman Butts จากมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ซึ่งทำทนายแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคที่มาจากกรณีเอกภาพเป็นแบบฉบับเดียวกันใช้ทั่วประเทศ และการขาดเสรีภาพซึ่งได้แก่การที่ขาดทางเลือกและการขาดมาตรฐาน ซึ่งได้แก่ การที่รัฐควบคุมการบริหารจัดการการศึกษาโดยบั่นทอนพลังชุมชน (Butts : 1955)

จะเห็นได้ว่า ในออสเตรเลียนั้น การปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาได้เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 และได้มีกระแสความคิดที่จะสร้างดุลยภาพของพหุเป้าหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่องมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 โดยมีรายงานของ Interim Committee of the Australian Schools Commission แสดงความเห็นว่ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน (Karmel : 1973, 10) และอีกยี่สิบปีต่อมาใน ค.ศ. 1993 Schools Council of the National Board of Employment Education and Training ก็ได้เน้นความสำคัญของคุณค่า 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น และแยกแยะความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างโรงเรียนที่จัดการศึกษาเอง (Self-managing schools) กับโรงเรียนที่รัฐเป็นฝ่ายควบคุมจัดการศึกษา ทั้งนี้โดยใช้แนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาเป็นตัวชี้ที่บ่งบอกถึงการเปลี่ยนแปลงในสถานภาพของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ประชาคมโรงเรียนสามารถตอบสนองของความต้องการและสภาพการณ์ทางสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วฉับไวในทางสร้างสรรค์ และโดยมีความยืดหยุ่นในการตอบสนองของความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้นโรงเรียนจึงจะต้องมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนการจัดการทรัพยากรเพื่อ

เพิ่มโอกาสการเรียนรู้สำหรับเยาวชนทั้งหลาย (Schools Council 1993 : 100)

ในระยะแรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงในออสเตรเลีย Australian Schools Commission ได้จัดเงินอุดหนุนพิเศษประเภทต่าง ๆ ให้รัฐต่าง ๆ โดยให้จัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษเหล่านั้นตามข้อเสนอของเจ้าหน้าที่และสมาชิกของท้องถิ่น จำนวนเงินอุดหนุนเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยรัฐแต่ละรัฐเองก็ได้ริเริ่มให้มีเงินอุดหนุนมาเสริมเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลางด้วย ดังนั้น จึงมีการแปรเปลี่ยนเป้าหมายด้านความเสมอภาค จากการจัดสรรทรัพยากรโดยอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกันสำหรับทุก ๆ โรงเรียนไปสู่ความเท่าเทียมกันหรือความเป็นธรรมโดยมีการเชื่อมโยงการจัดสรรทรัพยากรกับความจำเป็นทางการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนั้นได้มีการยกเลิกการกำหนดให้นักเรียนต้องเข้าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเดียวกับที่อยู่อาศัย และจัดให้มีโครงสร้างจัดการศึกษาระดับชุมชนขึ้น เช่น สภาโรงเรียน ทำให้เกิดการขยายขอบเขตเสรีภาพทางการศึกษา คือมีทางเลือกมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า ออสเตรเลียนั้นแม้จะมีการปกครองแบบสหพันธรัฐแต่การบริหารจัดการศึกษาก็เคยเป็นแบบรวมศูนย์มาก่อน และการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นก็เป็นไปอย่างเป็นขั้นตอน มีระยะเวลาเกือบห้าสิบปี และเริ่มจากการปรับเปลี่ยนแนวคิด-ทัศนคติหลัก ๆ 5 ด้าน ดังกล่าวมาแล้ว ที่สำคัญที่สุดก็คือขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษารวมถึงเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า และเพิ่งจะมีจุดเปลี่ยนที่สำคัญเมื่อทศวรรษ ที่ 1980 นี้เอง ด้วยการนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) มาใช้ ได้ยกระดับความสนใจในเรื่องประสิทธิภาพมากขึ้น

และการให้อำนาจแก่สภาโรงเรียนในการกำหนดนโยบายและอนุมัติงบประมาณแต่ก็เป็นเพียงร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ดำเนินการอยู่เท่านั้น การปฏิรูปนี้ชะงักงันไประยะหนึ่งเพราะการต่อต้านของสหภาพครูและสมาคมผู้ปกครอง แต่ก็ได้เริ่มอย่างจริงจัง ๆ จัง ๆ ใหม่ในต้นทศวรรษที่ 1990 ภายใต้การนำของรัฐบาล นาย Kennett ที่ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐ วิกตอเรีย ดังกล่าวมาแล้ว

การปรับเปลี่ยนเป้าหมายโดยให้คุณค่า 5 คุณค่ามีคุณภาพมากขึ้นนี้ ในสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่ในทศวรรษที่ 1970 เมื่อมีการนำแนวทางการให้โรงเรียนสามารถจัดการทรัพยากรได้ด้วยตนเอง (Self-management หรือ school-based management) มาเป็นแนวทางการจัดการศึกษาในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีได้กระทำกันอย่างทั่วถึงเป็นแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากความซับซ้อนด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาระดับมลรัฐและท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว ในสหรัฐอเมริกาที่มีมลรัฐถึง 50 มลรัฐ มีเขตการศึกษาถึง 15,000 เขต เมื่อเทียบกับรัฐ วิกตอเรียของออสเตรเลียซึ่งมีโรงเรียนรัฐบาล 1,700 โรงเรียน นอกจากนั้น ปัญหาสำคัญในสหรัฐอเมริกาคือ ปัญหาด้านความเสมอภาคด้านการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่แต่ละมลรัฐมีแนวคิดและแนวทางที่แตกต่างกัน เนื่องจากโครงสร้างการปกครองของสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐ นอกจากนั้นยังมีคำวินิจฉัยของศาลสูงสหรัฐและคำวินิจฉัยของศาลสูงของแต่ละมลรัฐ ซึ่งแตกต่างกันในด้านข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเสมอภาคในการได้รับบริการทางการศึกษาดังกล่าวมาแล้วอีกด้วย

พอสรุปได้ว่า การบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา มิได้เป็นแบบการให้โรงเรียนจัดการทรัพยากรทางการศึกษาได้เองอย่างเต็มที่ดังที่เป็นอยู่ในรัฐวิคตอเรียของออสเตรเลีย แต่มีกระจุกกระจายกันไป ต่างกับที่เป็นอยู่ในอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลภายใต้การนำของนางมากาเร็ต แทชเชอร์ และนายจอห์น เมเจอร์ ได้ปรับเปลี่ยนให้โรงเรียนกว่า 25,000 โรงเรียนในอังกฤษและเวลส์ ซึ่งโรงเรียน 25,000 กว่าโรงเรียนอยู่ในเขตการศึกษากว่า 100 เขต ปัจจุบันงบประมาณร้อยละ 85-90 ที่เขตการศึกษาเหล่านี้มีอยู่ ได้ถูกจัดสรรไปให้แก่โรงเรียนโดยตรง และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 95 ในอนาคต ดังนั้นในรัฐวิคตอเรียของออสเตรเลีย และในอังกฤษ การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการกระจายอำนาจในขั้นสูงสุด แต่ในสหรัฐอเมริกา ประเด็นที่ทำให้การกระจายอำนาจในขั้นสูงสุดเป็นไปได้ยาก เป็นเพราะความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวมาแล้ว

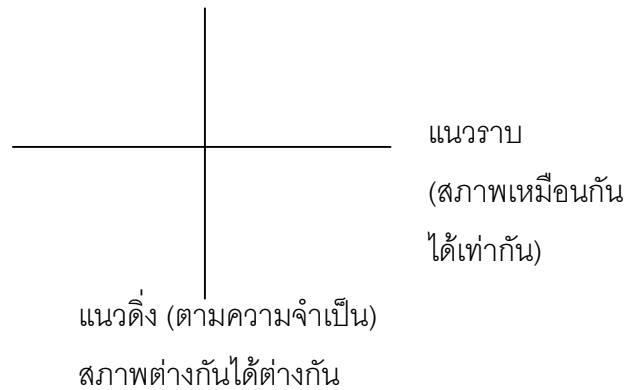
การเรียนรู้จากประสบการณ์ของออสเตรเลียและอังกฤษตลอดจนแอฟริกาใต้ชี้ให้เห็นว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษานั้น คุณค่าที่ก่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรได้เองโดยโรงเรียน และโดยชุมชน-ท้องถิ่นนั้นได้แก่คุณค่าหลัก 3 คุณค่า หรือเป้าหมาย 3 เป้าหมาย คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และทางเลือก (Levacic, 1995 : 19) นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายด้านความเท่าเทียมกันหรือความเป็นธรรม (equity) ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะตัดสินผลที่จะเกิดขึ้น (outcomes) ในการจัดการศึกษาอีกด้วย

การได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมหรือ equity นี้มีสองด้านคือ ด้านระเบียบวิธี (procedural equity) ซึ่งเป็นการใช้หลักเกณฑ์หรือกฎกติกาที่เห็นพ้องต้องกันอย่างคงเส้นคงวาไม่เลือกปฏิบัติ (consistent application of agreed rules) และด้านการวิภาค (distributive equity) หรือการกระจายรายได้และความมั่งคั่งและวิธีการที่ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านี้ (distribution of income and wealth and the means to obtain these)

Levacic ชี้ให้เห็นว่าการที่คนทุกคนในสภาวะการณ์ที่เหมือนกันได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันนั้น คือ **ความเท่าเทียมกันทางแนวนอนหรือแนวนอน** (horizontal equity) ส่วนการที่คนหลาย ๆ คน ซึ่งมีความจำเป็นที่แตกต่างกันควรได้รับการปฏิบัติในวิถีทางต่าง ๆ เพื่อทดแทนความแตกต่างกันนั้น คือ **ความเท่าเทียมกันทางแนวตั้งหรือแนวตั้ง** (vertical equity) ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการในส่วนที่ลึกและสำคัญที่สุด จึงมิได้เป็นเพียงการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป หากเป็นการนำหลักของการพิจารณาความเท่าเทียมกันทางแนวนอนและแนวตั้งมาเป็นพื้นฐานในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่โรงเรียน จึงจะมีการกระจายอำนาจที่จะทำให้อำนาจโรงเรียนสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง โดยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการงบประมาณจะต้องสะท้อนถึงการประสานความเท่าเทียมกัน ทั้งสองด้านนี้ (Levacic 1995 : 30-32) ดังภาพ

ภาพที่ 5

การประสานความเท่าเทียมกันทางแนวนอนและแนวตั้ง



เมื่อมีความชัดเจนในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันสองประเภทนี้แล้ว การบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาที่ใช้กันอยู่ในออสเตรเลีย อังกฤษ และแอฟริกาใต้ ก็คือการจัดให้มีเงินอุดหนุนต่อหัว นักเรียนเสริมด้วยการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาตามความจำเป็น (needs-based allocations) สำหรับนักเรียนที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง นักเรียนที่มีความบกพร่องทางการศึกษาหรือเป็นผู้พิการต่าง ๆ นักเรียนที่อยู่ในชนบทและห่างไกล นักเรียนที่มีพื้นฐานและภูมิหลังที่แตกต่างไปจากนักเรียนส่วนใหญ่ (เช่น ในออสเตรเลียเป็นนักเรียนที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาแม่) และโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูง ดังภาพ

ภาพที่ 6

การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา



ตามความจำเป็น

ข้อพิจารณาสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ได้แก่

1. **หลักความยุติธรรม** โรงเรียนที่มีความจำเป็นในการเรียนรู้หลาย ๆ ด้าน ควรได้รับทรัพยากรทางการศึกษาทั้งหมดอย่างเดียวกัน
2. **หลักความโปร่งใส** พื้นฐานหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาควรมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้สำหรับคนทั้งหลายที่มีส่วนที่จะได้รับประโยชน์นี้และจะต้องประกาศให้สาธารณชนได้ทราบว่าโรงเรียนใดได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาอย่างไร มากน้อยแค่ไหน
3. **การให้การอุดหนุน** การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาควรกระทำโดยส่วนกลางหากไม่สามารถทำในระดับท้องถิ่นได้ การตัดสินใจเกี่ยวกับรายการแต่ละรายการของงบประมาณควรแยกออกจากงบประมาณโรงเรียน ถ้าโรงเรียนไม่เป็นผู้ควบคุมค่าใช้จ่ายตามรายการเหล่านั้น หรือถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรายการ

งบประมาณมากจนเกินไป หรือถ้ารูปแบบการใช้จ่าย
เงินงบประมาณคาดคะเนได้ยาก

4. **หลักความรับผิดชอบ** เนื่องจากโรงเรียนที่ได้รับทรัพยากร มีนักเรียนที่มีความจำเป็นทางการเรียนรู้หลาย ๆ ด้านผสมกัน ก็ควรที่จะมีความรับผิดชอบในการจัดโครงการที่สนองตอบต่อความจำเป็นเหล่านั้น มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้นอย่างไร และควรต้องรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นรวมถึงผลที่จะเกิดจากความจำเป็นในการเรียนรู้เหล่านั้นด้วย

ยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติ

ในการนำหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ทรัพยากรการศึกษามาใช้นั้น ควรปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในระยะเวลาหลาย ๆ ปี เพื่อมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับการจัดสรรเงินแก่โรงเรียนต่าง ๆ ในแต่ละปีมากจนเกินไป นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาด้วยว่า ควรปรับเปลี่ยนในระดับประถมศึกษาหรือระดับมัธยมศึกษาให้มากกว่ากัน **มีข้อเสนอแนะว่าควรจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้สะท้อนความจำเป็นที่ระดับต่าง ๆ ของการศึกษา** ทั้งนี้ จะต้องมีการวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนและชั้นเรียนโดยเฉพาะในระดับประถมศึกษาเพื่อดูผลได้ทางด้านอัตราการรู้หนังสือและในระดับมัธยมเกี่ยวกับประเด็นที่ก่อให้เกิดนักเรียนมีความแปลกแยก

ยุทธศาสตร์สำคัญในการปฏิบัติได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างไม่ออก กล่าวคือ การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาระหว่างสถานศึกษาควรสะท้อนถึงความรู้เกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนและชั้นเรียน และการจัดสรรงบประมาณ โรงเรียนควรสะท้อนความรู้เกี่ยวกับวิธีการที่จะใช้งบประมาณให้ได้ประโยชน์สูงสุดโดยมีค่าเสียหุ้ยที่เหมาะสม

อย่างไรก็ดี เป็นเรื่องยากที่จะวัดประสิทธิภาพเพราะยังมีข้อจำกัดเนื่องจากโรงเรียนเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายหลายด้าน (multi-purpose organizations) และการบรรลุวัตถุประสงค์หนึ่งไม่จำเป็นที่จะสอดคล้องกับการบรรลุเป้าหมายอื่น ๆ เสมอไป (Thomas 1996 : 34-35) ดังนั้น **โรงเรียนควรพยายามที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า โดยใช้จ่ายให้เกิดประสิทธิผล** **ใช้การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล** (cost-effectiveness analysis) เพื่อเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ในการบรรลุถึงเป้าหมายหนึ่ง ๆ เพราะการใช้ต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นทางเลือกที่มีการใช้ต้นทุนน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นวิธีการที่ถูกต้องในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่กำหนดกรอบในการปฏิรูปการศึกษาในหลายประเทศ จึงได้แก่

1. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)

2. ความเท่าเทียมกันทั้งทางด้านระเบียบวิธีการและการ
 วิชาค (equity both procedural and distributive)
3. เสรีภาพหรือทางเลือก (liberty-choice)

**ในด้านการปฏิบัติ หลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่
 โรงเรียนมีปัญหาว่าจะจัดให้นักเรียนในระดับการศึกษาต่างระดับต่างกัน
 อย่างไร เช่น ระดับประถมศึกษาจะได้เท่าใด ระดับมัธยมศึกษาจะได้มากกว่า
 ระดับประถมศึกษาเท่าใด และจะมีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา
 เพื่อสนองต่อความจำเป็นของผู้เรียนรู้ในสภาวะต่าง ๆ กันอย่างไร**

ในแคนาดา (Edmonton, Alberta) ใช้แนวทางที่น่าสนใจ คือ มี 8
 ระดับ ตั้งแต่ 1.00 สำหรับนักเรียนในโรงเรียนอนุบาลทั่วไป ระดับประถม
 ศึกษาและมัธยมศึกษา ไปจนถึง 6.34 สำหรับนักเรียนที่มีความบกพร่องทาง
 การได้ยิน ทางกรเห็น เด็ก autistic เด็กหูหนวกและตาบอด หรือพิการทาง
 ร่างกาย ทั้งนี้ มีการปรับเปลี่ยนได้ ที่สำคัญได้แก่ความเท่าเทียมกันในการจัด
 สรรทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่ระดับการเรียนที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับ
 สภาพการณ์ของโรงเรียน นักเรียนและครูในระบบ และยิ่งสภาพการณ์ แตก
 ต่างหลากหลายมากก็ยิ่งจะต้องอาศัยความยืดหยุ่น และวิธีการที่
 หลากหลาย

เอกภาพด้านนโยบายมาจากหลักการด้านประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล
 ความเท่าเทียมกันทั้งทางด้านระเบียบวิธีการ การวิชาค และเสรีภาพซึ่งให้ทาง
 เลือกมากขึ้น ส่วนความหลากหลายในการปฏิบัติขึ้นอยู่กับบริบทของ แต่ละ

สังคม ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงความพอดีในทิศทางที่แต่ละประเทศจะเลือกเดิน ดังที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้ข้อสังเกตไว้ว่า “จะต้องดูความเหมือนและความต่างกัน ... บางครั้งขนาดของปัญหา ลักษณะของปัญหาก็จะ แตกต่างกัน ยังไม่นับเงื่อนไขอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นเงื่อนไขในเรื่องการเมืองหรือในเรื่องอื่นใดก็ตาม” (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ : 2542, 50-51)

ตัวอย่างที่จะนำมาสรุปโดยย่อเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา คือ ตัวอย่างของรัฐวิคตอเรียในออสเตรเลีย และในอังกฤษและเวลส์

แนวทางที่ใช้ในรัฐวิคตอเรีย ออสเตรเลีย

มีองค์ประกอบ 6 ด้าน คือ **เงินอุดหนุนที่เป็นแกนหลัก** มีประมาณร้อยละ 90 ของงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียนโดยตรง โดยรวมถึง

- ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน
- การสนับสนุนด้านการสอนและการบริหารทั่วไป
- ค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนและอาคารสถานที่

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามระดับการศึกษาคือระดับประถมและมัธยม แต่กำลังมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนไปโดยอาศัย “ระยะของการเรียนรู้” ซึ่งแบ่งออกเป็นระยะเตรียมการ (อนุบาล) - ปีที่ 4, ปีที่ 5 - 8 และปีที่ 9 - 12

ในการจัดสรรทรัพยากรตาม**ความจำเป็นทางการเรียนรู้**นั้น มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

- ความจำเป็นพิเศษทางการเรียนรู้ (ภาวะเสี่ยงทางการเรียนรู้)
- ความเป็นชนบทและการอยู่ห่างไกล
- ความบกพร่องทางการเรียนรู้และความพิการ
- นักเรียนที่มีพื้นฐานการใช้ภาษาอื่นที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษ

ในระยะเวลาหนึ่งปีที่ผ่านมา ได้มีการปรับเปลี่ยนการใช้**ดัชนีความจำเป็น**ที่อาศัยข้อมูลการสำรวจประชากรที่แบ่งประเภทประชาคมโรงเรียนแทนที่จะดูลักษณะเฉพาะของนักเรียนในโรงเรียนมาเป็นดัชนี 6 ตัว ซึ่งรวมถึงความเป็นคนพื้นเมือง การที่ครอบครัวของนักเรียนได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาหรือไม่ สภาวะทางครอบครัว (อยู่กับพ่อแม่หรือมีพ่อแม่ที่แยกกันอยู่) ภาษาที่ใช้พูดในบ้าน อาชีพของผู้ที่นำรายได้มาให้ครอบครัวสูงสุด และการเคลื่อนย้ายที่อยู่ ดังนั้นดัชนีเหล่านี้จึงสะท้อนถึงลักษณะของนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนในแต่ละปีที่จะมีการจัดสรรทรัพยากรให้

การจัดสรรทรัพยากรสำหรับ**นักเรียนที่มีความบกพร่องและความพิการ**ก็มีการแยกประเภทความจำเป็นเป็น 6 ระดับ มีการแยกประเภทนักเรียนโดยโรงเรียนแต่ละโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการ มีครู ผู้ปกครอง และผู้เชี่ยวชาญช่วยกันทำ

องค์ประกอบประการสุดท้ายได้แก่ การมีโครงการที่มีลำดับความสำคัญ เช่น การดนตรี เป็นต้น

แนวทางที่ใช้ในแคนาดา

การจัดการศึกษาในประเทศแคนาดาเป็นความรับผิดชอบของรัฐต่าง ๆ 10 รัฐ และไม่มีข้อกำหนดนโยบายหรือแนวทางระดับชาติแม้แต่หลักสูตรรวมที่บังคับใช้ในการจัดการศึกษา ตลอดจนไม่มี “วาระแห่งชาติ” จัดลำดับความสำคัญว่า แต่ละจังหวัดควรให้ความสำคัญแก่เรื่องใด ควรทำเรื่องใดก่อนเรื่องใดหลัง กรณีของแคนาดา เป็นตัวอย่างของการให้มีอิสระในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง และเป็นระบบการกระจายอำนาจโดยให้จังหวัดและท้องถิ่นในรัฐทั้ง 10 รัฐเป็นฝ่ายกำหนดเนื้อหาสาระของการศึกษา การให้บริการทางการศึกษา การจัดองค์กรการบริหารจัดการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาและการบริหารจัดการศึกษา

รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจหรือบทบาทใด ๆ ที่จะเข้าไปดูแลการศึกษาในระดับพื้นฐาน-มัธยมศึกษาเลย เว้นแต่คอยดูแลพิทักษ์สิทธิเสรีภาพทางการศึกษาของผู้นับถือศาสนาที่เป็นคนกลุ่มน้อย และผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในรัฐ 3 รัฐซึ่งคนส่วนใหญ่ใช้ภาษาฝรั่งเศสหรือภาษาอังกฤษ ระบบโรงเรียนในแคนาดาจึงมี 3 ระบบ ได้แก่ ระบบโรงเรียนของพวกโรมันแคทอลิก ระบบโรงเรียนของผู้ใช้ภาษาที่เป็นคนส่วนน้อย (เช่น ภาษาฝรั่งเศส) และระบบโรงเรียนทั่วไป

ปัจจุบัน นักเรียนทั้งหมดในแคนาดามีจำนวน 5 ล้านคน มีโรงเรียน 16,000 โรง และมีคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น 450 คณะ

ประสบการณ์ที่น่าสนใจในการจัดการศึกษาของแคนาดาสำหรับประเทศไทยได้แก่ การเปลี่ยนแปลงปรับตัวของการกระจายอำนาจ ซึ่งในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา 10 รัฐ ได้ลดจำนวนคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นที่ดูแลการบริหารจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นลง ซึ่งหมายถึง การลดการกระจายหน่วยการบริหารจัดการศึกษาลงจากหน่วยย่อยมาก จนเกินไป ให้เป็นหน่วยใหญ่แต่ละหน่วยดูแลโรงเรียนมากขึ้น

แนวโน้มของการบริหารจัดการศึกษาในแคนาดา เกิดจากการปรับตัวของแต่ละรัฐซึ่งต่างทบทวนวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา โดยมีภาพรวมของแนวโน้ม ดังนี้

- มีการลดจำนวนคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นลง
- การทบทวนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารการศึกษา รวมทั้งการยกเลิกการให้สิทธิท้องถิ่นในการเก็บภาษีท้องถิ่น และการตกลงต่อรองกับลูกจ้าง
- มีการรวมอำนาจมาอยู่ที่รัฐ
- มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปกครองและ/หรือชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยอาศัยผ่านสภาที่ปรึกษาโรงเรียน
ที่โรงเรียนต้องจัดตั้งขึ้น
- มีการลดการพิทักษ์ สิทธิ เสรีภาพของชนกลุ่มน้อยทางศาสนา แต่ไปเพิ่มสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางภาษาแทน

- มีการริเริ่มให้เกิดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter schools) เพื่อเป็นทางเลือกใหม่

แนวโน้มเหล่านี้ควรเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย เพราะประเทศไทย กำลังจะเริ่มการกระจายอำนาจทางการศึกษา และตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 37 ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่น ๆ มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และมาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศไทยจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น ประสพการณ์ของแคนาดาจึงสามารถนำมาพิจารณาได้ว่า **ไม่ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจไว้ในเบื้องต้นอย่างไร จำเป็นจะต้องมีการศึกษา ติดตามและประเมินผลการนำหลักเกณฑ์และวิธีการด้านต่าง ๆ อยู่เสมอ** โดยเฉพาะกรอบใหญ่ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างย่อยในเขตพื้นที่การศึกษา

รัฐต่าง ๆ ในแคนาดาที่มีความจำเป็นที่จะต้องลดค่าใช้จ่ายลงจึงต้องผนวกรวมคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยบริหารจัดการศึกษามีขนาดใหญ่ขึ้น ดังนั้น ความเหมาะสมของขนาดของหน่วยบริหารจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาให้ถ่องแท้ตั้งแต่เริ่มต้น แทนที่จะกระจายตัวมากเกินไป ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะทางด้านค่าใช้จ่าย

รัฐที่มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาที่กว้างขวางสุด ได้แก่ รัฐ Alberta ซึ่งเคยมีคณะกรรมการบริหารการศึกษาดังถึง 181 แห่ง และใน ค.ศ. 1995 ลดจำนวนลงมาเหลือเพียง 66 แห่ง รัฐอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษามากเท่ากับ Alberta เช่น British Columbia, Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island และ Newfoundland ก็ได้ลดจำนวนคณะกรรมการบริหารการศึกษาลงเช่นกัน ในขณะที่ Saskatchewan กำลังอยู่ในระหว่างการปรึกษาหารือกันเพื่อการผนวกรวมโดยสมัครใจ

กรอบใหญ่ของการบริหารจัดการศึกษาซึ่งมีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะด้านรายได้และงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ได้แก่ การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา ในแคนาดาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงได้แก่ การที่บทบาทความรับผิดชอบได้กลับไปอยู่ที่รัฐมากขึ้น แทนที่จะอยู่ที่คณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น โดยมีสำนักงานบริหารจัดการการศึกษาของรัฐเป็นผู้กำกับดูแล

การปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อประเด็นปัญหาเรื่องภาษีบำรุงการศึกษาที่เก็บจากท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา ในกรณีซึ่งงบประมาณบำรุงศึกษามาจากการเก็บภาษีท้องถิ่น คณะกรรมการระดับท้องถิ่นและชุมชนก็ต้องมีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าหน่วยอื่น ๆ ในแคนาดา มีแนวโน้มว่าคณะกรรมการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่นเริ่มสูญเสียสิทธิที่จะเก็บภาษีบำรุงการศึกษาเอง เพราะรัฐต่าง ๆ ได้ยกเลิกสิทธิดังกล่าว โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นใน 2 รัฐเท่านั้นที่ยังคงมีสิทธิในการเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อการศึกษาได้

อำนาจของรัฐที่ยกเลิกสิทธิของท้องถิ่นในการเก็บภาษีบำรุงศึกษานี้ได้รับการคัดค้านและท้าทายในรัฐ Alberta และ Ontario และจะมีการนำเรื่องนี้ไปให้ศาลสูงสุดของแคนาดาวินิจฉัยต่อไป

จะเห็นได้ว่า **สิทธิในการเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในระดับท้องถิ่นเป็นหัวใจของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา** ในประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในมลรัฐ เป็นความสัมพันธ์ที่มลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในมลรัฐต้องการความเป็นอิสระสูง อำนาจในการเก็บภาษีและสัดส่วนของงบประมาณจากส่วนกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นในการสนับสนุนการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง และเนื่องจากภายในสหพันธรัฐและมลรัฐเองก็มีความแตกต่างกันทางด้านความมั่งคั่งและรายได้ที่แต่ละท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐสามารถเก็บจากประชาชนเพื่อสนับสนุน

การศึกษาได้ ปัญหาที่เกิดจากความเสมอภาค-ไม่เสมอภาคจึงมีอยู่ตลอดเวลา ไม่เฉพาะแต่ในแคนาดาเท่านั้น แต่ก็มีในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในรัฐเท็กซัส เป็นต้น เช่น ในระหว่างปี 1997-1998 รายได้ที่นำมาใช้เพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส มี 21.5 พันล้านเหรียญ โดยที่ ร้อยละ 45.2 มาจากมลรัฐ ร้อยละ 51.4 มาจากท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในมลรัฐ มีเพียงร้อยละ 3 ได้จากรัฐบาลกลาง ในแคนาดาแนวโน้มที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในรัฐจะสูญเสียสิทธิในการเก็บภาษีบำรุงการศึกษาจะทำให้ท้องถิ่นและชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษาเปลี่ยนไป ที่น่าสนใจก็คือ การปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษาในรัฐ New Brunswick ซึ่งในเดือนมีนาคม 1996 ได้ยกเลิกคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นทั้งหมดโดยจัดตั้งสภาหรือคณะกรรมการระดับภูมิภาค ระดับรัฐ และระดับโรงเรียนขึ้นมาแทน

คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในรัฐ New Brunswick ซึ่งเคยมีจำนวน 42 แห่ง ลดลงเหลือ 18 แห่งใน ค.ศ. 1992 และอีก 4 ปีต่อมา ก็หมดไปโดยสิ้นเชิง ก่อนที่จะมีการยกเลิกคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น (ทางด้านโครงสร้าง) นั้น คณะกรรมการเหล่านี้ต่างถูกยกเลิกสิทธิในการเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไปแล้ว โดยรัฐ New Brunswick เป็นฝ่ายให้เงินสนับสนุนการศึกษาเต็ม 100% เมื่อเทียบกับสถานการณ์ในสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของเงินที่นำมาใช้จ่ายทางการศึกษาจะมาจากรัฐบาลกลางไม่เกินร้อยละ 5 นอกนั้นจะมาจากมลรัฐและจากท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในมลรัฐ ซึ่งจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน โดยมีแนวโน้มให้มลรัฐรับผิดชอบมากขึ้นเพื่อลดความแตกต่างกันด้านรายได้ และความสามารถของแต่ละท้องถิ่นในการสนับสนุนการศึกษา

การปรับบทบาทใหม่ของโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาใน
กรอบของการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของการแบ่งหน้าที่ความ
รับผิดชอบ ทั้งในแคนาดาและในสหรัฐอเมริกา การมีคณะกรรมการบริหาร
 การศึกษาหรือ School Boards โดยมีการเลือกตั้งนั้นปรากฏว่า ประชาชนใน
 ท้องถิ่นมีความสนใจที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการน้อยลง โดยผู้สนใจ
 มักจะเป็นผู้มีบุตรหลานกำลังอยู่ในวัยศึกษาระดับโรงเรียน และถ้ามีสภา
 ผู้ปกครองในแต่ละโรงเรียนแล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการบริหาร
 การศึกษาควบคุม กำกับดูแลโรงเรียนต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตอีก
 ประสบการณ์ของรัฐ New Brunswick ทำให้เห็นภาพนี้ชัดเจน เพราะในปี
 1995 ซึ่งมีการเลือกตั้งกรรมการบริหารการศึกษาทั้งหมด 336 คน ใน
 จำนวนนี้มี 98 ที่นั่งเท่านั้นที่มีผู้แข่งขันมากกว่า 2 คนขึ้นไป นอกนั้นมีผู้
 สมัครเพียงคนเดียวและได้รับการเลือกตั้งไปโดยไม่มีผู้แข่งขัน

เมื่อล้มเลิกคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นไป ครูและ
 พนักงานที่ทำงานด้านการศึกษาที่แปรสภาพเป็นลูกจ้างของมลรัฐ และการ
 ศึกษาที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ อำนาจของสภาโรงเรียนก็ถูกจำกัดลง
 เพราะมีฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น ในปัจจุบันในรัฐ New Brunswick
 ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาเลย รัฐมนตรีกระทรวง
 ศึกษาธิการของรัฐ New Brunswick เป็นผู้ที่มีอำนาจเต็มที่ แต่การปรับเปลี่ยนนี้
 ก็มีปัญหามาก เพราะประชาชนและผู้ปกครองไม่พอใจการรวบอำนาจของรัฐ
 และรัฐต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาระบบการบริหารจัดการศึกษาดีกว่า
 จะมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐให้สภาผู้ปกครอง
 เข้ามามีบทบาท รัฐต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นอีกถึงปีละ 65,000 เหรียญในการ

สนับสนุนโครงสร้างใหม่ เมื่อเทียบกับการมีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นตามแบบเดิมที่เล็กลงไป ขณะนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของรัฐ New Brunswick ยอมรับว่า ระบบใหม่มีปัญหาหนักมากแต่ก็ไม่กลับไปใช้ระบบเก่า

ในแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่รัฐบาลกลางปล่อยให้แต่ละรัฐ (เทียบได้กับจังหวัด) ดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่นั้น ได้มีความพยายาม ที่จะปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐแต่ละรัฐกับท้องถิ่นดังได้กล่าวมาแล้ว ในการทบทวนบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษานั้น มีข้อเสนอแนะว่า รัฐสามารถมีบทบาทเป็นผู้นำในการสนับสนุนด้านงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานและหลักสูตร รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดด้านผลงาน คอยติดตามดูแล ประสิทธิภาพของระบบทั้งระบบ หากจะมีการรวมศูนย์อำนาจแล้วการมีอำนาจในเรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรมีและไม่ใช่ว่าสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ ส่วนคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้เน้นกิจกรรมที่มีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับนักเรียนและชั้นเรียน (กิจกรรมการเรียนรู้) ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการปฏิบัติตามหลักสูตรโดยปรับให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น คอยติดตามประเมินผลความสำเร็จหรือความบกพร่อง ความล้มเหลวของหลักสูตร การบริหารงานบุคคล การกำหนดนโยบายระดับโรงเรียน เกี่ยวกับการประเมินผลการเรียน ระเบียบวินัยของโรงเรียน และกำหนดงบประมาณโรงเรียน

ในกรณีที่มีการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาไปให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งการจัดสรรเงินเพื่อการศึกษาในแคนาดาและอีกหลาย

ประเศนิยมใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน (Block grant) นั้น ก็จะต้องมีสูตรของการจัดสรรที่เหมาะสม โดยมีเงินอุดหนุนหลักซึ่งคิดต่อหัวนักเรียนควบคู่ไปกับการมีเงินอุดหนุนพิเศษอีกชุดหนึ่งเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างหลากหลายที่มีในหมู่นักเรียน และค่าใช้จ่ายในการให้บริการทางการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นภายในรัฐหรือจังหวัดต่าง ๆ ทั้งนี้โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมในการพิจารณาสูตรของการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ด้วย

ในด้านรายได้นั้น ประเทศที่มีการกระจายอำนาจได้ให้สิทธิท้องถิ่นในการเก็บภาษีเพื่อมาใช้จ่ายทางการศึกษาด้วย ประเภทของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้แก่ ภาษีทรัพย์สินทางธุรกิจ และภาษีบำรุงท้องที่ โดยเฉพาะภาษีโรงเรือน ภาษีที่เก็บจากธุรกิจควรจะเก็บในอัตราเดียวกัน และรายได้ที่เทศบาลหรือท้องถิ่นได้รับก็จะนำมารวม แล้วแบ่งไปให้คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น โดยอาศัยจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริงในโรงเรียนต่าง ๆ ของเขตการศึกษาต่าง ๆ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในรัฐต่าง ๆ ของแคนาดาก็ไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีเพื่อบำรุงการศึกษาเองอย่างไรก็ดี ได้มีข้อเสนอแนะในเชิงประนีประนอมว่า คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นอาจหารายได้จากภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินได้ไม่เกินร้อยละ 5 โดยผ่านเทศบาล

การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นนี้ เป็นเพราะความต้องการในการสร้างความเท่าเทียมกันทางการศึกษามากขึ้น ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณของไทย โดยเฉพาะการกำหนดบทบาทของรัฐ

บาลกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน ประสบการณ์ของแคนาดาบางอย่าง ยังคงเป็นเรื่องที่กำลังเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่ไม่หยุดนิ่ง ไม่มีสูตรสำเร็จ สิ่งที่เคยคิดว่าดีและเหมาะสมในระยะหนึ่งอาจมีข้อบกพร่องได้ เช่น การลดจำนวนคณะกรรมการบริหารการศึกษาลงให้เหลือ 3 ชุด ปรากฏว่า ในรัฐ Ontario ซึ่งเคยมีคณะกรรมการอยู่ 129 ชุด ลดลงมาเหลือ 72 ชุด โดยมีคณะกรรมการชุดเล็ก ๆ อีก 32 ชุด เพื่อดูแลโรงเรียน 5,647 โรงเรียน นักเรียนจำนวน 2,248,860 คนนั้น ปรากฏว่า มีคณะกรรมการคณะหนึ่งที่ต้องดูแลนักเรียนถึง 400,000 คน เป็นต้น ดังนั้น **ขนาดและจำนวนโรงเรียน-นักเรียนในความดูแลของหน่วยการบริหารจัดการศึกษานี้ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบ**

ประเด็นสำคัญก็คือ การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นสำคัญ และมีบ่งชี้ความหนักในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการมากจนละเลยตัวนักเรียน และกิจกรรมการเรียนรู้ในระดับโรงเรียน หรือนำข้อพิจารณาทางด้านผลประโยชน์ทางการเมืองมากำหนดเขตพื้นที่การศึกษามากจนเกินไป การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงควรก่อให้เกิดผลดีต่อโรงเรียน ต่อการมีโรงเรียน มีนักเรียนที่ดีขึ้น มีคุณภาพสูงขึ้น

แม้แต่ในแคนาดา ซึ่งมีประสบการณ์การกระจายอำนาจทั้งทางด้านการปกครอง-การบริหาร และการจัดการศึกษามาเป็นเวลานาน ก็ยังต้องมีการทบทวนประสบการณ์อยู่เสมอ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นบางแห่ง เช่น

Alberta ก็ยังไม่เด็ดขาด เพราะคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น ได้ร้องต่อศาลอุทธรณ์ว่า รัฐธรรมนูญให้หลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น (School boards) และการยกเลิกสิทธิในการจัดเก็บภาษีและอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้อย่างชัดเจน

บทเรียนของแคนาดาในรัฐ New Brunswick เป็นนิทศน์อุทธรณ์สำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จะมีในประเทศไทยว่า หากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติวางหลักการและแนวทางไว้ให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนแล้ว แต่เมื่อมีการปฏิบัติจริง ประชาชนหรือชุมชน ไม่ได้มีความสนใจเท่าที่ควร ก็อาจมีการดึงอำนาจกลับ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในรัฐ New Brunswick ของแคนาดาได้

นอกจากนั้น เรื่องการกระจายอำนาจในประเทศไทยยังเป็นเรื่องที่ขาดความชัดเจน ขาดการระบุแยกแยะว่าอำนาจในการทำกิจกรรมใด ระดับใดเป็นอำนาจที่ควรรวมอยู่ในส่วนใหญ่ อำนาจในการทำกิจกรรมใดควรเป็นอำนาจที่สามารถกระจายออกไปทำโดยหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติได้ เพราะเรามักจะกล่าวรวม ๆ กันไปถึงการกระจายอำนาจ เช่น ที่ปรากฏในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น โดยระบุว่า หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น การวาง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจจึงต้องคำนึงถึงลักษณะของกิจกรรมว่าเป็นด้านนโยบายหรือด้านการปฏิบัติ และระดับของพื้นที่หรือหน่วยการปฏิบัติด้วย ซึ่งจะกล่าวต่อไป

แนวทางที่ใช้ในสหราชอาณาจักร

องค์กรการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities – LEAs) จะต้องจัดสรรงบประมาณอย่างน้อยร้อยละ 80 ให้แก่โรงเรียนโดยพิจารณาจากจำนวนนักเรียน และไม่เกินร้อยละ 5 สำหรับนักเรียนที่มีความจำเป็นพิเศษทางการศึกษา ทั้งนี้โดยอาศัยอายุของนักเรียนเป็นเกณฑ์ มีการแบ่งระยะการเรียนรู้ออกเป็น 4 ระยะ

1. ทารกจนถึงอายุ 7 ปี
2. เด็กอายุ 7-11 ปี
3. ก่อน GCSE อายุ 11-14 ปี
4. การเตรียมการสอบ GCSE และสายอาชีพศึกษา อายุ 14-16 ปี

ในอังกฤษ ประเภทของนักเรียนที่อยู่ในสภาวะความเสี่ยง 3 ประเภท ที่รัฐ วิตตอเรียของออสเตรเลียแบ่งไว้ ในอังกฤษเรียกว่านักเรียนที่มีความจำเป็นพิเศษทางการเรียนรู้ (Students with special educational needs-SEN) ตัวชี้วัดในอังกฤษสำหรับนักเรียนในสภาวะความเสี่ยง ได้แก่ จำนวนนักเรียนที่มีสิทธิได้รับอาหารกลางวันจากโรงเรียน ซึ่งแสดงถึงความเสียเปรียบทางสังคม-เศรษฐกิจ นอกจากนี้้องค์กรการบริหารการศึกษาท้องถิ่นบางแห่งยังได้เพิ่มมาตรการด้านการรู้หนังสือและระดับความคล่องแคล่วทางภาษาเข้าไปอีกด้วย สรุปว่ามีความพยายามในการพัฒนาแนวทางที่กำหนดความจำเป็นให้เป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้ย่อมหมายถึง การหาสถิติเกี่ยวกับความจำเป็นของนักเรียนเฉพาะตัวที่หาได้ในระดับโรงเรียน ตามที่มีระบุไว้ใน Code of Practice ซึ่งครอบคลุมนักเรียนร้อยละ 20 ที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณี

พิเศษเพราะความจำเป็น Code of Practice นี้เป็นแนวปฏิบัติในการกำหนด และประเมินความจำเป็นพิเศษทางการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน โดยสามขั้นตอนแรกดำเนินการในระดับโรงเรียนและสองขั้นตอน สุดท้ายดำเนินการในระดับองค์กรการบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีการแจ้งให้นักเรียนผู้ มีความจำเป็นพิเศษทางการศึกษาทราบ และกำหนดโครงการและ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการโดยมีกลไกที่คอยกำกับ ดูแลที่แต่ละจุดในกระบวนการปฏิบัติ

งบประมาณที่มีการมอบอำนาจไปที่โรงเรียนมีเฉพาะโรงเรียนพิเศษ เฉพาะบางโรงเรียนเท่านั้น โดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณตามจำนวน “ที่” ที่มีอยู่ในโรงเรียนตามประเภทของความจำเป็น หลักเกณฑ์ที่เสนอให้ใช้ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับโรงเรียนประเภทนี้ ได้แก่ หลักเกณฑ์ด้านที่ว่าง สำหรับรับนักเรียนได้ ด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับนักเรียน และค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับนักเรียน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดสรรงบประมาณซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ให้ทำขึ้น เสนอให้มีการแบ่งประเภท นักเรียนเป็นรายบุคคล และเรียกร้องให้มีความโปร่งใสและความยืดหยุ่นอย่างสูงในการใช้เงินทุน ทั้งนี้ต้องมีเงื่อนไขการรับผิดชอบอย่างชัดเจน การประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาแบบกระจายอำนาจที่จัดทำอย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่ การประเมินประสิทธิภาพแปดปีของอังกฤษโดย Levacic (1995, 190) ซึ่งพบว่า จากหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและทางเลือกนั้น ต้นทุน-ประสิทธิภาพ (Cost-efficiency) เป็นสิ่งที่เห็นได้ ชัดเจนที่สุด ซึ่ง

การจัดการของท้องถิ่นได้ดำเนินการให้บรรลุผลตามความต้องการของรัฐบาล ส่วนประสิทธิผลนั้น วัดได้ยาก

อย่างไรก็ดี ทั้งในอังกฤษและที่อื่น ๆ ยังไม่มีการวิจัยที่จะบ่งถึงความสัมพันธ์อันเป็นเหตุ-ผลต่อกันระหว่างการจัดการด้วยตนเองกับการใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวังและผลของการเรียนรู้ของนักเรียนที่ดีขึ้น จากการบริหารจัดการทรัพยากร Bullock และ Thomas (1994 : 134) รายงานว่า จำนวนครูใหญ่ที่เชื่อว่าการจัดการของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์มีเพิ่มมากขึ้นคือ จากร้อยละ 30 ในปี 1991 เป็นร้อยละ 44 ในปี 1992 และร้อยละ 47 ในปี 1993

สำหรับเป้าหมายด้านความเท่าเทียมกันและทางเลือกนั้น ปรากฏว่า ผู้ปกครองซึ่งมีสถานภาพทางสังคมที่เสียเปรียบก็ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงการส่งลูกไปโรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิผลได้ นอกจากนั้นโรงเรียนในถิ่นที่เสียเปรียบทางสังคมยังสูญเสียนักเรียนไปให้โรงเรียนอื่น ๆ อีกด้วย

ในแคนาดา เขตการศึกษา Edmonton ใน Alberta มีโรงเรียน 200 โรงเรียน และมีประสบการณ์ในการกระจายทรัพยากรการศึกษาโดยตรงไปยังโรงเรียนมาเป็นเวลานานถึง 15 ปี จุดเน้นในการจัดการโดยโรงเรียนคืองบประมาณ ดังนั้น จึงเป็นแบบอย่างของการริเริ่มที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการบริหารงบประมาณไปที่โรงเรียน

ทั้งในอังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย ได้มีการสำรวจและประเมินผลการกระจายอำนาจทางการศึกษาอยู่เสมอ เช่นที่แคนาดา มี The Edmonton Surveys ที่รัฐวิคตอเรีย ออสเตรเลีย มีการจัดตั้ง Consortium

ระหว่างสมาคมครูใหญ่ระดับประถมศึกษา สมาคมครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น ในการติดตามกระบวนการและผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนต่าง ๆ ในระยะเวลา 5 ปี (1993-1997) ทั้งนี้ มีการสำรวจความเห็นของครูใหญ่ทั่วทั้งรัฐวิคตอเรีย 6 ครั้ง และการศึกษาเฉพาะประเด็นต่าง ๆ 15 เรื่อง

ประสบการณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจนั้นเป็นงานที่ต้องมีพื้นฐานความคิด ค่านิยม เป้าหมายและนโยบายที่เป็นเอกภาพคือ มีแนวคิด แนวทางและเป้าหมายร่วมกันแต่จะต้องมีการปฏิบัติที่หลากหลาย และยืดหยุ่นได้ เพราะแต่ละสังคมมีบริบทต่างกัน

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษามีหลายด้าน การที่โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเพียงก้าวแรกและปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนเท่านั้น โรงเรียนอาจเป็นเพียงโรงเรียนที่ปกครองตนเองได้ (self-governing schools) โดยมีความเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป แต่ยังไม่หรือมีอำนาจด้านการบริหารจัดการงบประมาณน้อยมากก็เป็นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องตกลงกับกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

เป็นที่น่ายินดีที่ทั้งรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แผนพัฒนาการศึกษา และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ต่างมีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตลอดจนแนวทางในการปฏิรูป

การศึกษาที่สอดคล้องกัน จุดสำคัญจึงอยู่ที่การทำให้เป้าหมาย วัตถุประสงค์เหล่านั้น บรรลุผลในการปฏิบัติจริง ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทุก ๆ ด้าน ส่วนด้านงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่น ๆ จะเป็นอย่างไร ก้าวหน้าเพียงใด นั้นขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจงบประมาณ ซึ่งจะกล่าว ต่อไป

บทที่ 3

สภาพปัจจุบันและความพยายาม ในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ

ในปัจจุบันทรัพยากรทางการศึกษาในการจัดการศึกษาของไทยยังคงจำกัดวงแคบอยู่ที่งบประมาณทางการศึกษา ซึ่งมาจากงบประมาณของรัฐเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99) ที่เก็บมาจากเงินภาษีของประชาชน งบประมาณทางการศึกษาที่ได้มาจากเงินอุดหนุนของท้องถิ่นมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 นอกจากนั้นเงินนอกงบประมาณที่มาจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษายังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณจากรัฐ การรับภาระในการจัดการศึกษาของภาคเอกชนก็ยังอยู่ในสัดส่วนที่น้อยในทุกระดับ

แม้ว่ารัฐจะเป็นฝ่ายจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่การศึกษาเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่เกิดผลในแง่การลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและทางรายได้ในสังคม การจัดสรรงบประมาณของรัฐ นอกจากจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมแล้ว ยังเป็นปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพและคุณภาพทางการศึกษาด้วย เนื่องจากงบประมาณเกินกว่าร้อยละ 70 ของงบดำเนินการทั้งหมดเป็นงบเงินเดือน ส่วนงบลงทุนมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีแนวทางการระดม
ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาแบบภาคีการเงินเพื่อการศึกษา ตามที่
มาตรา 58 ระบุว่า

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้าน
งบประมาณการเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ
สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้
จัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการ
ศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็น
ไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา
สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดย
เป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่น
ให้แก่สถานศึกษาและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความ
เหมาะสมและความจำเป็น

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจ
ในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุนการอุดหนุนและใช้มาตรการ
ลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไป
ตามกฎหมายกำหนด

แนวทางการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ นอกภาค รัฐคงมีผลในทางปฏิบัติในระยะยาวด้วยเหตุผลหลายประการ ที่สำคัญคือ การที่ รัฐได้ให้การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องยาวนานโดยไม่ มีมาตรการพิเศษในการเก็บภาษีการศึกษา และการขาดนโยบาย-มาตรการที่ ชัดเจนในการให้แรงจูงใจแก่ฝ่ายเอกชนในการลดภาษี หรือยกเว้นภาษีจากกำไร หรือจากการใช้จ่ายเงิน หรือบริจาคเงินเพื่อการศึกษา ประกอบกับค่านิยมของ คนไทยที่นิยมบริจาคเงินเพื่อสาธารณกุศลแก่โรงพยาบาลและวัดมากกว่าจะ บริจาคให้แก่โรงเรียน จึงเป็นที่คาดคะเนได้ว่าในระยะเวลาสามปีที่ผ่านมา ปฏิรูปการศึกษาจะเสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการ ศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการ ตามนี้ ตลอดจนเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและ คำสั่งที่ใช้บังคับอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการนี้ ทรัพยากรและการ ลงทุนส่วนใหญ่ก็ยังคงจะมาจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาก็ตาม แต่การระดม ทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านี้ไม่น่าจะมีสัดส่วนเกินร้อยละ 5 ของรายจ่ายทางการศึกษาทั้งหมด

รายงานนี้จึงจะเน้นไปที่การบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะงบประมาณจากภาครัฐเป็นสำคัญ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ

แผ่นดินให้กับการศึกษาเป็นไปตามแนวทางที่ระบุไว้ในมาตรา 60 มาตรา 61 และมาตรา 62 คือ

มาตรา 60 ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษา ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชน ให้เท่าเทียมกัน

(2) จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และความ เป็นธรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพ และความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(5) จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน

(6) จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี่ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้พึ่งตนเองได้

(7) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

มาตรา 61 ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นตามความเหมาะสมและความจำเป็น

มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้ สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการ ศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและการประเมิน ให้ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ มีแนวคิดในการยก ระดับและเปลี่ยนสถานภาพของสถานศึกษาของรัฐอย่างชัดเจน โดยให้สถาน ศึกษาของรัฐสามารถปกครองตนเองได้ ดังที่เรียกว่า Self-governing schools ทั้งนี้โดยการขจัดเงื่อนไขและอุปสรรคหลักที่ดำรงอยู่ก่อนจะมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ สถานศึกษาของรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติ

บุคคล ไม่มีอำนาจในการปกครองในหลาย ๆ เรื่อง มาตรา 59 จึงมีผลทำให้ สถานศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคล สามารถปกครองตนเองได้ แต่เป็นเพียงการ ปกครองตนเองในแง่ของการมีและจัดการทรัพย์สิน รายได้ ตลอดจนการจัดหา รายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเท่านั้น ดังที่ มาตรา 59 ระบุไว้ว่า

มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจใน การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ สถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็น ทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียม การศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถาน ศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมี ผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็น ที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาลา ศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการ คลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติ บุคคลรวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิด สัญญาลาศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือ

จ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในด้านการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของ การเป็นหรือไม่เป็น self-managing schools ตามความหมายที่กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 นั้น ยังไม่มีความชัดเจน เพราะกฎกระทรวงยังจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการด้านงบประมาณ ซึ่งกระทรวงมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานกลางของรัฐบาล โดยเฉพาะสำนักงบประมาณว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการงบประมาณจะมีกลไกและกระบวนการอย่างไร จะจัดสรรไปยังจังหวัด ยังเขต การศึกษา หรือไปยังโรงเรียนโดยตรง ซึ่งแต่ละแบบก็เป็นระดับของความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจ มาตรา 60 และมาตรา 61 เพียงแต่ระบุ **ประเภท** ของเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาที่รัฐจัดสรรให้กับการศึกษาเท่านั้น

ประเภทของเงินงบประมาณเพื่อศึกษานี้ สะท้อนคุณค่าและเป้าหมายหลาย ๆ ด้านของรัฐ โดยส่วนรวมแล้ว รัฐถือว่าการศึกษาที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และเนื่องจากตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา รัฐได้ให้เงินงบประมาณในการจัดการศึกษาเป็นจำนวน มากและในสัดส่วนที่สูงมากอย่างต่อเนื่อง แต่กลับไม่มีประสิทธิภาพ การศึกษาขาดคุณภาพ และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรม รัฐจึง ตระหนักในคุณค่าและเป้าหมายหลัก ๆ 5 ด้าน คือ

1. ความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษา

2. ภาวทรภาพด้วยการให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และให้สถานศึกษามีบทบาทในการปกครองตนเองมากขึ้น
3. ประสิทธิภาพ
4. เสรีภาพด้วยการเปิดโอกาสให้มีทางเลือกในการเรียนรู้มากขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะการศึกษาในระบบเท่านั้น
5. คุณภาพทางการศึกษา

ประเภทของเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาตามมาตรา 60 สะท้อนถึงจุดเน้นด้านความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษามากกว่าคุณค่าด้านอื่น ๆ เพราะได้อาศัยหลักเกณฑ์ของการจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาที่ต้องการก่อให้เกิดความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษาทั้งแนวราบและแนวตั้ง คือมีทั้งประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกันกับประเภทงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มซึ่งตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ระบุไว้อย่างชัดเจน คือ

1. บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

การศึกษาสำหรับคนพิการนี้ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. บุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น นอกจากนี้ยังให้จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ตามความเหมาะสมและความจำเป็นอีกด้วย

ดังนั้น กรอบในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาจึงเป็น กรอบเดียวกับที่มีในต่างประเทศหลายประเทศดังกล่าวมาแล้ว แต่รายละเอียด ด้านการปฏิบัติยังไม่ได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นคำจำกัดความของ **"ครอบครัว ที่มีรายได้น้อย"** ว่าความเหมาะสมและความจำเป็นในการได้รับการจัดสรร ทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมจะเป็นอย่างไร หรือหลักเกณฑ์และวิธีการ ใน การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสม และสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความ ต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่ม จะเป็นอย่างไร

หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีระบุไว้ในมาตรา 62 ดังกล่าว แล้วข้างต้น ทั้งนี้ จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินในกฎกระทรวงหลัก ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่าย งบประมาณนี้เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องพิจารณาต่อไป

สิ่งที่ไม่มีระบุไว้อย่างชัดเจนในองค์ประกอบของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาคือ ความเป็นชนบท และการอยู่ห่างไกล ซึ่งออสเตรเลียถือเป็นตัวแปรที่สำคัญ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมาตรา 37 ระบุให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา โดยให้ค้ำประกันถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร และความเหมาะสมด้านอื่น ๆ แล้วก็ได้

ปัญหาหลักก็คือ เขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดขึ้นอย่างไร จะใช้เขตการปกครองแบบที่มีอยู่คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หรือจะมีการกำหนดเขตการศึกษาเป็นพิเศษแตกต่างไปจากเขตการปกครอง และจำนวนเขตการศึกษาจะมีเท่าใด และจะมีความแตกต่างหลากหลายโดยเฉพาะทางด้านความสามารถในการหารายได้ ความเป็นเมือง-ความเป็นชนบทอย่างไร ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญในการเสนอแนะกลไกและกระบวนการระดมทรัพยากรและการลงทุน การจัดระบบการจัดการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะปรับเปลี่ยนโรงเรียนที่มีการปกครองตนเอง (Self-governing schools) ไปเป็นโรงเรียนที่มีอิสระในการบริหารจัดการเอง แต่ถ้าการจัดสรรงบประมาณไปลงที่จังหวัด โดยจังหวัดเป็นเขตการศึกษา หรือหากจังหวัดไม่เป็นเขตการศึกษา โดยมีเขตการศึกษาต่าง ๆ ขึ้นแล้ว งบประมาณจะลงไปที่เขตการศึกษาแล้วเขตการศึกษายังคงควบคุมงบประมาณส่วนใหญ่ไว้ไม่ยอมให้สถานศึกษาบริหารจัดการงบประมาณเอง ประเด็นเหล่านี้จะต้อง ตกลงกันให้ได้ จึงจะศึกษาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณได้

ก่อนที่จะมีการเสนอแนะกลไก กระบวนการและวิธีการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐที่ให้การศึกษาก็เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวมาแล้ว จะต้องพิจารณาลักษณะการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้การศึกษาคือ เป็นอยู่ในปัจจุบันเสียก่อนว่า มีลักษณะสำคัญอย่างไร และมีอุปสรรคปัญหาอย่างไรจึงไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายหลัก ๆ 5 ด้านดังกล่าว ข้างต้น ทั้งนี้ มีข้อควรคำนึงว่า เป้าหมายหลาย ๆ ด้านนั้น อาจไม่สอดคล้องกันก็ได้ เช่น ความเสมอภาคกับคุณภาพการศึกษา เป็นต้น การศึกษานี้จึงจะแยกแยะระหว่างการจัดกลไกและกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณตามแนวทางการกระจายอำนาจ ระดับของความมาก-น้อยต่าง ๆ กัน การบรรลุถึงเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งเป็นเรื่องต่างหากที่จะต้องมีการติดตาม ประเมินผล รวมถึงการทำการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องต่อไป

ในขั้นนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาในการระดมเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาและปัญหาในการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยจะเน้นการหาแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปรับปรุงปัญหาในการจัดสรรงบประมาณเป็นสำคัญ

ปัญหาในการระดมเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา

รายงานการเงินเพื่อการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กรกฎาคม 2541 : 53-54) ระบุปัญหาเกี่ยวกับการเงินและการลงทุนทางการศึกษา ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณในภาพรวมยังมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณให้กับผู้เรียนในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดี และเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการศึกษาสูงมากกว่าผู้เรียนในระดับการศึกษาชั้น พื้นฐานของปวงชน

2. การจัดสรรเงินรายได้ของท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในแผนงานต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษามากนัก เนื่องจากท้องถิ่นเน้นการลงทุนเพื่อพัฒนาบ้านเมืองมากกว่าการลงทุนเพื่อพัฒนาคน ซึ่งดูได้จากการที่ท้องถิ่นจัดสรรเงินส่วนใหญ่ไปใช้ในงานช่าง (งานสถาปัตยกรรม งานวิศวกรรม งานผังเมือง งานสาธารณูปโภค ฯลฯ) โดยจัดสรรให้กับการศึกษาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

กล่าวได้ว่า การเงินและการลงทุนทางการศึกษาของไทยมีปัญหาทั้งในด้านการระดมและการจัดสรร กล่าวคือ ยังไม่สามารถระดมความร่วมมือจากส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันการจัดสรรงบประมาณก็ยังไม่มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมเท่าที่ควร นอกจากนี้ท้องถิ่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษามากนัก ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาคน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ควรต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ ทำให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมและมี การจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมต่อไป

รายงานดังกล่าวยังระบุด้วยว่า “เงินอุดหนุนท้องถิ่นที่ให้กับการศึกษา มีเพียงร้อยละ 15 ของรายจ่ายทั้งหมดของท้องถิ่น โดย 3 ใน 4 ส่วนเป็นเงินงบ

ประมาณแผ่นดิน อีก 1 ส่วนเป็นเงินรายได้ของท้องถิ่นที่เก็บจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม/ค่าปรับ ฯลฯ ซึ่งเมื่อคำนวณร้อยละของเงินรายได้ของท้องถิ่นที่ให้กับการศึกษาต้องประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ ปรากฏว่ามีค่าเพียงร้อยละ 0.20 เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโดยเฉพาะงานด้านการก่อสร้างและงานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของชุมชนมากกว่าการพัฒนาด้านอื่น ๆ รวมทั้งการศึกษา” (สำนัก-งานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, กรกฎาคม 2541 : 55)

ดังนั้น ปัญหาหลักของการกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงได้แก่ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาจากท้องถิ่น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม เพราะแบบฉบับการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นที่ผ่านมา เป็นไปในด้านอื่น ๆ ซึ่งมิใช่ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะรัฐเป็นฝ่ายให้งบประมาณเพื่อการศึกษาแก่ท้องถิ่นทั่วประเทศในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายด้านอื่น ๆ มาอย่างต่อเนื่อง

การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดหารายได้อุดหนุนการศึกษามากขึ้น ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่ได้มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น กรณีของประเทศไทยจึงต้องดำเนินการสองด้านควบคู่กันไป คือ การกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการศึกษาในด้านโครงสร้าง กับ การกระจายอำนาจด้านการระดมทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นจากการเก็บภาษีใหม่ เช่น ภาษีการศึกษา

ในระยะแรกเริ่มคือ ระหว่าง พ.ศ.2542-2545 คาดได้ว่า รัฐบาลกลาง ยังจะควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารจัดการงบประมาณทางการศึกษาที่จะให้ แก่เขตการศึกษาต่าง ๆ อยู่ เพราะรัฐบาลกลางยังเป็นฝ่ายสนับสนุนเงินลงทุน ทางการศึกษาเป็นส่วนใหญ่

ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ

สำหรับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ด้านซึ่งเกี่ยวโยงกันคือ ปัญหาด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรมใน การจัดสรรงบประมาณโดยส่วนรวม กับปัญหาด้านการจัดทำและการ บริหารงบประมาณ ในการออกแบบระบบการบริหารจัดการงบประมาณทาง การศึกษาจึงจะต้องแก้ไขปัญหาสองด้านนี้ให้ได้ เพราะปัญหาแรกเป็นปัญหา ที่เรื้อรังมานาน ซึ่งไม่เคยมีการแก้ไขอย่างจริงจังเพราะขาดนโยบายและ มาตรการที่ชัดเจน ส่วนปัญหาที่สอง เป็นกระบวนการที่ทำให้ระบบ งบประมาณเดินไปได้แต่ไม่ช่วยแก้หรือลดปัญหา กลับทำให้สภาพการณ์ที่ไม่พึง ปรารถนาดำรงอยู่ได้โดยมีการปรับเปลี่ยนน้อยมากจนไม่มีผลสะท้อนพอที่จะ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้

ปัญหาด้านความเป็นธรรม

ปัญหาแรกนั้นจะต้องแก้ไขด้วยมาตรการหลาย ๆ ด้านในแง่มหภาค เพราะเกี่ยวกับปัญหาความยากจนและการขาดโอกาสในการเข้าถึง และได้รับบริการทางการศึกษา ปัญหาความไม่เสมอภาคและไม่เป็น

ธรรมในการจัดสรรเงิน โดยงบประมาณต่อหัวที่จัดสรรให้การศึกษาชั้นพื้นฐานสำหรับคนส่วนใหญ่มีมูลค่าน้อยกว่าเงินที่จัดสรรให้อุดมศึกษา ซึ่งผู้เรียนมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าคนอื่น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, กรกฎาคม 2541 : 37) ปัญหานี้มีการยืนยันโดยข้อมูลจากรายงานเรื่อง Educational Finance in Thailand : A Review and Recommendations for Improving Allocative Efficiency โดย Anthony M. Cresswell (UNESCO, Bangkok, April 1999)

รายงานของ Anthony M. Cresswell สรุปปัญหาหลัก ๆ เช่นเดียวกับรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงบประมาณ คือ (ก) มีการควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไปโดยเฉพาะจากสำนักงบประมาณ ทำให้งบประมาณมีความแข็งตึง ไม่ยืดหยุ่น และจำกัดมากเกินไป (ข) ความแข็งตึง เข้มงวดงวดขั้นมีมากเกินไปทำให้งบประมาณวางข้อจำกัดให้แก่การบริหารจัดการในการปฏิบัติการระดับล่างมากเกินไป มีปัญหาด้านการควบคุมรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ การขอเปลี่ยนแปลงรายการต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ ความเข้มงวดซึ่งตึงนี้ก่อให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพ (ค) การตัดสินใจเกี่ยวกับการให้งบประมาณ ใช้วิธีการเพิ่มงบประมาณในอัตราส่วนที่น้อยโดยอาศัยงบประมาณที่ได้รับในปีก่อนเป็นฐาน (incremental decision - making) ดังนั้น การมีรายละเอียดงบประมาณจำนวนมากนี้ทำให้จำกัดโอกาสในการวิเคราะห์และทบทวนงบประมาณอย่างทั่วด้าน (ง) การจัดครูถูกกำหนดโดยงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนสำหรับครูใหม่ แต่ก็มี ความกดดันด้วยการตัดสินใจที่ระดับจังหวัดและระดับต่ำจากจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น แนวทางที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการก็ไม่ได้รับการปฏิบัติตาม

เนื่องจากจำนวนครูในบางวิชาขาดแคลน หรือไม่ก็ถูกย้ายหรือขอยืมตัวไปอยู่ที่อื่น หลังจากที่ได้รับการจัดให้ไปประจำในโรงเรียนแล้ว

รายงานของ Cresswell ยังชี้ให้เห็นด้วยว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ มีความไม่สมดุลหลายประการ เช่น รายจ่ายด้านเงินเดือนในระดับล่างมีสัดส่วนสูงมาก แสดงว่าจำนวนครูระดับล่างมีมากสัดส่วนของนักเรียน : ครู สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยทั่วไปมีสูงกว่าระดับประถมศึกษาร้อยละ 50 แต่สัดส่วนของรายจ่ายด้านเงินเดือนสำหรับอุดมศึกษากลับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับระบบอุดมศึกษาในประเทศอื่น

ประเด็นเรื่องความไม่เท่าเทียมกันเป็นประเด็นที่สำคัญ แต่การจัดสรรงบประมาณกลับจัดแบ่งงบประมาณและครูให้แก่จังหวัดและภาคต่าง ๆ ค่อนข้างเท่าเทียมกัน ในบางกรณีการจัดสรรงบประมาณและครูให้แก่จังหวัดและภาคบางแห่งที่มีระดับรายได้และความมั่งคั่งต่ำกว่าที่อื่นกลับได้รับทรัพยากรน้อยกว่าจังหวัดและภาคที่มีรายได้และความมั่งคั่งสูงกว่า จึงสรุปได้ว่า ระบบการจัดสรรงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเสมอภาคหรือช่วยลดความแตกต่างระหว่างจังหวัดหรือภาค

เมื่อพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านการเงินและด้านบุคลากร (ครู) ให้แก่การประถมศึกษาแล้ว Cresswell พบว่า มีแบบฉบับของความเป็นกลางด้านความมั่งคั่ง (A pattern of wealth neutrality) กล่าวคือ แม้ว่าจังหวัดต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันมากทางด้านความมั่งคั่งแต่การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษากลับเป็นการปฏิบัติต่อจังหวัดทั้งหมดอย่างเสมอภาคกัน

การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาจึงช่วยลดการเสียโอกาสจากเหตุของความยากจนและการอยู่ห่างไกลความเจริญน้อยมาก

แบบฉบับของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาอื่น ๆ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ซึ่งรวมถึงการจัดครูให้กับภาคต่าง ๆ ด้วย ในระดับประถมศึกษา อัตราส่วนนักเรียน : ครู ระหว่างภาคเหนือและภาคใต้ต่างกัน คือ ภาคเหนือ 20 : 1 และภาคใต้ 25 : 1 แม้ว่าความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญทางการเงิน แต่ความแตกต่างขนาดนี้ในขนาดของชั้นเรียนไม่มีความสำคัญทางการศึกษา จึงเห็นได้ว่า ลักษณะการจัดสรรครูก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน หรือไม่เท่าเทียมกันเมื่อเปรียบเทียบกับความมั่งคั่งของภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา สะท้อนจากผลงานของนักเรียนหรือของโรงเรียน ความแตกต่างนี้เห็นได้ระหว่างการเรียนต่อจากประถมศึกษาตอนต้น-ประถมศึกษาตอนปลาย ซึ่งมีช่วงแตกต่างกันถึงร้อยละ 20 ระหว่างอัตราต่ำสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสูงสุดในภาคใต้

โดยสรุปแล้วปัญหาหลักของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะงบประมาณและครู จึงได้แก่ ปัญหาของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่พื้นที่ (จังหวัด และภาค) อย่างค่อนข้างเท่าเทียมกัน ทั้ง ๆ ที่พื้นที่เหล่านี้มีความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกัน ปัญหานี้จะแก้ไขและบรรเทาให้เบาบางลงได้ก็ต่อเมื่อมีการนำตัวแบบการจัดสรรงบประมาณที่อาศัยดัชนีความขัดสนและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเป็นประโยชน์ในการจัดทำแนวทางใหม่ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะกล่าวในบทสุดท้ายต่อไป

ปัญหาด้านการจัดทำและการบริหารงบประมาณ

ปัญหาที่สองเป็นปัญหาของระบบและกระบวนการจัดทำ-บริหารงบประมาณโดยตรง และเป็นปัญหาของการบริหารงบประมาณที่รวมอำนาจ การควบคุมการจัดสรร งบประมาณอย่างเข้มงวดมากเกินไป ซึ่งทำให้เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพในการให้บริการของรัฐ ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, สิงหาคม 2542 : 34)

1. เกิดความสูญเสียชีวิตหรือความไม่มีประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน เนื่องจากส่วนกลางไม่สามารถจัดสรรงบประมาณตามความสำคัญก่อนหลังของระดับปฏิบัติการได้อย่างเหมาะสม
2. เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจเนื่องจากกลไกที่ซับซ้อนส่งผลให้การตรวจสอบก่อนการปฏิบัติงาน (Pre-audit) ของส่วนงานชะลอความรวดเร็วของโครงการ
3. ขาดการกำหนดความรับผิดชอบในความสำเร็จของงานเนื่องจากความรับผิดชอบ ถูกกระจายไปตามส่วนราชการต่าง ๆ แทนที่จะอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง
4. เกิดความล้มเหลวในการมุ่งกระทำการเพื่อความสำเร็จของแผนงาน
5. สูญเสียโอกาสที่จะปรับปรุงแผนงาน
6. เกิดความล้มเหลวในการเสนอแนะการพัฒนาแผนงานใหม่ที่มีประสิทธิผลดีกว่า

ดังนั้น จึงต้องลดการควบคุมจากส่วนกลางและส่งเสริมให้มีการบริหารที่คล่องตัว โดยสำนักงบประมาณได้เสนอการปฏิรูปการจัดการงบประมาณ ดังนี้

1. กำหนดและวางรูปแบบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่คล่องตัวและตอบสนองต่อความต้องการของแผนงาน
2. การจัดการแผนงานที่สามารถปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของแผนงานและนำประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน (Learning Curves) ประยุกต์เข้ากับแผนงาน
3. ลดขั้นตอนในการขออนุมัติเบิกจ่ายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณมีเวลาเพิ่มขึ้นในการพิจารณาประเด็นของนโยบายเชิงกลยุทธ์

ในปัจจุบัน สำนักงบประมาณมีความเคยชินในการจัดการงบประมาณที่เน้นเรื่องการเบิกจ่ายและบริหารเงินสดมากจนเกินไป โดยละเลยการมุ่งเน้นผลสำเร็จของงาน เนื่องจากการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่มุ่งเน้นเรื่องการบริหารเงินสด การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจึงประกอบด้วยรายละเอียดเป็นจำนวนมาก การปฏิรูปการจัดการงบประมาณจึงเป็นการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการไปสู่การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณปัจจุบันยังมีการผสมผสานกันระหว่างการจำแนกงบประมาณตามแผนงาน (งานโครงการ) กับการจำแนกงบประมาณตามหมวดรายจ่าย ซึ่งในการอนุมัติเงินประจำงวด ยังมีการเน้นการพิจารณารายละเอียดในหมวดรายจ่ายบางหมวด โดยเฉพาะหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างอยู่

ระบบการจัดทำงานประมาณที่มุ่งเน้นผลงานจึงเป็นระบบการจัดทำงานประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณด้านการศึกษาด้วย และเป็นระบบที่เขตพื้นที่การศึกษาจะต้องอาศัยในการวัดประสิทธิภาพ (ต้นทุน) และประสิทธิผล (คุณภาพ ผลกระทบ ผลลัพธ์ เวลา) ของงานว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบายของรัฐบาลและพันธกิจของหน่วยงานปฏิบัติหรือไม่

การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณที่มีมาตรา 39 กำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ย่อมจะต้องกระทำในกรอบของระบบงบประมาณตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการคลังการงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันสำหรับด้านงบประมาณนั้น มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายหลัก โดยมีระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 เป็นระเบียบที่ขยายอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมของสำนักงบประมาณ และกำหนดรายละเอียดตามขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการงบประมาณ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 เป็นความพยายามที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจด้านการบริหารงบประมาณจากกรมในส่วนกลางลง โดยให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมอบอำนาจบางด้าน เช่น อำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเกี่ยวกับงานโครงการ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางให้แก่ส่วนภูมิภาค

ดังนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยจึงอยู่ในสถานการณ์ที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณลงไปถึงท้องถิ่น เพียงแต่มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคเท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณที่สำนักงานประมาณกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงนี้กระทำในกรอบของกฎหมายหลักและระเบียบดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ เป็นการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณที่ยังไม่มีมิติด้านอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณแบบกระจายอำนาจ ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติและไม่น่าแปลกใจเพราะลักษณะของระบอบการเมืองและระบบการปกครอง-การบริหารราชการตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทำให้การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณยังคงต้องอาศัยการควบคุมกำกับจากส่วนกลางเป็นหลัก

ในขั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานประมาณได้ตระหนักถึงปัญหาสำคัญ ๆ ในการจัดการงบประมาณ ซึ่งกระบวนการงบประมาณมีการรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานกลางด้านงบประมาณและส่วนราชการคือกรมมากเกินไป โดยส่วนราชการเจ้าของ (ผู้ใช้) งบประมาณมีข้อจำกัดค่อนข้างสูงในการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติไปใช้จ่ายในรายการอื่น ๆ ซึ่งหมายความว่าส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณมีความรับผิดชอบอย่างจำกัดในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการเพื่อให้บรรลุประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะทำได้

**อย่างไรก็ดี การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณยังคงจะ
ต้องเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณอยู่ดี แต่เป็นการควบคุม**

อีกแบบหนึ่งที่มุ่งเน้นผลงาน แทนที่จะเป็นการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ไปหรือมีการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ กล่าวคือ ลดการควบคุมแบบตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) มาเป็นการควบคุมผลลัพธ์แบบตรวจหลังจ่าย (post-audit)

การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณนี้ เป็นขั้นตอนระหว่างการจัดการงบประมาณแบบรวมศูนย์ไปสู่การจัดการงบประมาณแบบกระจายอำนาจ ในระหว่างขั้นตอนและระยะเวลา 2 ระยะนี้ สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือ หลักเกณฑ์และมาตรการที่นำมาใช้เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการปรับเปลี่ยนในอนาคตได้อย่างราบรื่น ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. เป้าหมายของการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณยังมีใช้การกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณ แต่เป็นการปรับปรุงระบบเพื่อให้หน่วยราชการสามารถจัดการงบประมาณได้คล่องตัวมากขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยราชการให้จัดการงบประมาณที่ได้รับอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. สำนักงานประมาณจะปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการงบประมาณ 3 ด้านควบคู่กันไป เนื่องจากมีข้อสรุปแล้วว่าระบบการจัดการงบประมาณของไทยเท่าที่ผ่านมามีปัญหาหลักที่จะต้องแก้ไข 3 ด้านใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

2.1 สำนักงานประมาณจะปรับตัวเองจากการเน้นการวิเคราะห์งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) ไปเป็นการจัดสรรงบประมาณรวมเป็นก้อน (block grants) ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับ

โครงการ ซึ่งจะช่วยให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวมากขึ้นในการเลือกที่จะใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

ผลที่จะตามมาก็คือ หน่วยงานราชการจะมีอิสระมากขึ้นในการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับระหว่างรายการการใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/โครงการ หน่วยงานราชการจะสามารถเปลี่ยนแปลงรายจ่ายภายในประเภทของการใช้จ่ายต่าง ๆ ได้

2.2 สำนักงบประมาณจะนำกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework หรือ MTEF) มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้หน่วยงานเกิดความมั่นใจและคาดการณ์ได้ว่า แผนงาน/โครงการที่กำหนดขึ้น จะได้รับการจัดสรรงบประมาณให้อย่างแน่นอนจนจะได้วางแผนการใช้จ่ายเงินได้ กรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนี้ เป็นกรอบที่เชื่อมการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ากับกลยุทธ์การจัดสรรทรัพยากรระยะปานกลาง กรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางคือ การประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าของฐานค่าใช้จ่ายของแผนงาน/งานและโครงการที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน การประมาณการล่วงหน้าเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปตลอดทั้งปีงบประมาณและนำไปใช้

สำหรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับปีต่อ ๆ ไปในอนาคต โดยมีสมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น

กรอบการจัดสรรงบประมาณระยะปานกลางจะช่วยทำให้มั่นใจว่าหากมีการตัดสินใจเพิ่มงบประมาณหรือลดงบประมาณลงในแต่ละปี การตัดสินใจดังกล่าว ยังคงสอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายการคลังระยะปานกลางและยังทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในแต่ละด้านของแผนพัฒนายาระยะปานกลาง (สำนักงบประมาณ, สิงหาคม 2542 : 100)

ในสถานการณ์ที่ไม่มีวิกฤติทางการคลังและเศรษฐกิจโดยรัฐบาลมีฐานะทางการคลังมั่นคง กรอบการจัดสรรงบประมาณระยะปานกลางจะเป็นประโยชน์มาก เพราะช่วยให้ส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณมีความรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มมากขึ้น และหากจะมีการปรับเปลี่ยนการใช้จ่ายภายในแผนงาน/โครงการนั้นก็ยังสามารถทำได้เองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณอีก เพียงแต่ควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินตามเป้าหมายและไม่เกินยอดเงินที่ได้รับ นอกจากนี้ยังสามารถนำเงินที่เหลือในปีแรกและปีที่สองไว้ใช้จ่ายต่อไปได้ ทำให้วางแผนและจัดลำดับก่อนหลังในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับมาได้

ในปัจจุบันมีโรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัยที่มีกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540

2.3 เพิ่มความยืดหยุ่นคล่องตัวทางการคลังให้แก่ส่วนราชการในการใช้จ่ายงบประมาณ เมื่อส่วนราชการนั้น ๆ ได้มีการจัดระบบการควบคุมด้านการเงิน และระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างพอเพียงแล้วเท่านั้น

ข้อนี้สำคัญที่สุดเพราะเป็นเงื่อนไขที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการปรับปรุงตนเองตามยุทธศาสตร์การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณโดยการโอนถ่ายอำนาจในการจัดการงบประมาณจากสำนักงบประมาณไปสู่ส่วนราชการนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ว่าส่วนราชการมีความรับผิดชอบสูงขึ้นในการควบคุมตนเองได้ด้วย การกระจายอำนาจด้านงบประมาณจึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มรูปในระยะ 3 ปีนี้ เพราะสำนักงบประมาณยังไม่ลดระดับของการควบคุมลงจนกว่าจะเกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในส่วนราชการที่เป็นฝ่ายใช้จ่ายเงินงบประมาณ และต้องการมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยเฉพาะใน 3 ด้าน คือ

- ก. จะต้องมียุทธศาสตร์ภายในและค่าใช้จ่ายของทรัพยากรในการจัดทำผลงานเช่น ค่าใช้จ่ายของสิ่งของและบริการที่ใช้ไปในระบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual Accounting System)
- ข. จะต้องมีการแยกแยะการตัดสินใจในการใช้จ่ายเงิน งบประมาณภายในหน่วยราชการจากการตัดสินใจด้านการอนุมัติงบประมาณที่ได้รับมานั้นอย่างเหมาะสม

ค. จะต้องเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งรวมถึงการมีรายงานทางการเงินที่โปร่งใสเพื่อที่สำนักงานประมาณจะได้ใช้ในการวิเคราะห์ผลสำเร็จของแผนงานแทนการควบคุมการใช้งบประมาณของแผนงาน โดยมีการตรวจสอบผลสำเร็จของแผนงานเป็นจุด ๆ ไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า **เส้นทางของการกระจายอำนาจในการจัดทำและบริหารงบประมาณนั้น มีเกณฑ์ที่กำหนดให้หน่วยราชการผู้ใช้งบประมาณจะต้องก้าวข้ามให้ได้เสียก่อน** เพราะการที่จะมีความยืดหยุ่นคล่องตัว (flexibility) ในการจัดทำและบริหารงบประมาณนั้น ผู้ใช้งบประมาณไม่อาจต้องการเรียกร้องเฉพาะอำนาจโดยปราศจากความโปร่งใสและความรับผิดชอบได้ **ในด้านการบริหารจัดการศึกษา กระทรวงและหน่วยบริหารจัดการศึกษาจะต้องมีการปรับปรุงระดับของระบบการบริหารจัดการศึกษาโดยเร็วควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบงบประมาณด้วย** เพราะถึงอย่างไร ส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่ เนื่องจากรายจ่ายทางการศึกษามาจากการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด ส่วนกลางโดยสำนักงานประมาณจึงเป็นฝ่ายคุมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ และอาศัยเงื่อนไขดังกล่าวตามข้อ 2.3 ค. ในการกระตุ้นให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการ อันเป็นการใช้มาตรการทางงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการนั่นเอง **ทั้งนี้ แนวทางที่วางให้ส่วนราชการต้องข้ามเงื่อนไขขั้นต่ำให้ได้ก่อนที่จะมีอิสระในการจัดการบริหารงบประมาณที่ให้เป็นก้อน (Block grant) ได้นั้น**

มุ่งที่จะให้ส่วนราชการเกิดมูลเหตุจูงใจอย่างแรงที่จะผลักดันการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภายในของตนเอง เพื่อที่จะมีคุณสมบัติเข้าข่ายที่จะมีอิสระทางการบริหารจัดการงบประมาณ โดยลดการควบคุมจากหน่วยงานกลางคือสำนักงบประมาณลง และก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมในการจัดทำและบริหารงบประมาณที่มีความแน่นอนมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันว่าเมื่อมีการให้งบประมาณเป็นเงินก้อนและมีการจัดทำ-บริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแล้ว ผู้บริหารแผนงาน/โครงการก็จะมีอาศัยความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น ความคล่องตัวที่ได้รับไปในทางที่มีชอบ โดยใช้งบประมาณตามอำเภอใจ ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิผล หรือใช้ไปโดยถูกกีดกันจากผลประโยชน์ทางการเมือง หรือจากผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้นในการขยายอาณาจักร อำนาจและอิทธิพล โดยไม่เชื่อมโยงกับพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่อ้างไว้

จากข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงระบบการจัดทำ-การบริหารงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าสำนักงบประมาณมีแนวทางที่ละเอียดและชัดเจน โดยเฉพาะการวางเงื่อนไขก่อนการกระจายอำนาจด้านงบประมาณหรือ the hurdle approach ที่ให้เป็นภารกิจของหน่วยราชการที่จะพิสูจน์ตัวเองเสียก่อนว่า ควรที่จะได้รับความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณโดยไม่ต้องถูกควบคุมเหมือนแต่ก่อน

อาจถือได้ว่าหน่วยงานกลางคือ สำนักงบประมาณได้ “ตั้งรับ” กระแสกดดันให้เกิดการกระจายอำนาจด้านงบประมาณไว้อย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน โดยสำนักงบประมาณยอมรับในการให้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นก้อน (block granting) โดยเชื่อมโยงกับการ

จัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนแทนที่จะดูรายละเอียดแต่ละหมวดจะเป็นการจัดในระดับแผนงาน และจะไม่กระทำสำหรับทุกหน่วยราชการ หากทำเฉพาะหน่วยราชการที่อยู่ในโครงการนำร่องเท่านั้น ที่สำคัญก็คือ จะต้องเชื่อมโยงการให้งบประมาณเป็นก้อนนี้กับเป้าหมายด้านผลการปฏิบัติงาน กล่าวคือ หากจะมี block grants ก็ต้องมีระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน (performance budgeting) ทั้งนี้โดยอาศัยตัวเชื่อมคือกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ดังนั้น การกระจายอำนาจด้านงบประมาณของหน่วยราชการในโครงการนำร่องจึงเป็นเฉพาะบางส่วนของระบบราชการ และในระยะการเปลี่ยนผ่าน (transitional period) นี้ หน่วยราชการที่ใช้กรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางก็จะเป็นหน่วยราชการที่อยู่ในเส้นทางการกระจายอำนาจและการปฏิรูประบบบริหารจัดการของตนเอง โดยอาศัยมาตรการทางงบประมาณเป็นตัวกระตุ้น และเป็นเครื่องมือสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ระบบการบริหารจัดการ

การปฏิรูประบบงบประมาณกับการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา

การปฏิรูประบบงบประมาณกับการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษากำลังเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันไปและไม่ควรจะเป็นคู่ขนานแบบขาดจุดเชื่อมโยง ในขณะที่สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ของกฎหมายหลักและระเบียบต่าง ๆ การปฏิรูปการศึกษาก็มีอำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายแม่บทรองรับ โดยกำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาไว้กว้าง ๆ และยังมีเงื่อนไขที่ชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดแนว

ทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการศึกษามีการระบุโครงสร้างองค์กร และวางเงื่อนไขไว้ว่า การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐจะต้องให้อิสระความคล่องตัวแก่สถานศึกษามากขึ้น การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก แทนที่จะยึดกรมเป็นหลักเหมือนที่เคยเป็นอยู่และเป็นอยู่ ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านงบประมาณไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

แต่เนื่องจากสำนักงบประมาณยังเป็นฝ่ายควบคุมงบประมาณอยู่หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการ ศาสนา และวัฒนธรรมจะกำหนดขึ้นในกฎกระทรวงก็ต้องเป็นไปโดยมีการตกลงร่วมกันกับสำนักงบประมาณ กระบวนการตกลงต่อรองร่วมกันนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ยังมีเวลาจนถึงเดือนสิงหาคม 2545 ก่อนสำนักงานปฏิรูปการศึกษาจะยุบเลิกไป

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาในท้องถิ่นต่าง ๆ (Local Education Authorities) ซึ่งเท่ากับเป็นการจัดตั้งโครงสร้างองค์กรทางการศึกษาในระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่ให้ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา โดยส่วนกลางมีบทบาทด้านนโยบายที่สำคัญก็คือให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจอย่างกว้างขวางมากขึ้น (มาตรา 59) โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาแบบที่

เปลี่ยนไปจากเดิม (มาตรา 60) โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาในท้องถิ่นต่าง ๆ ในรูปของ block grants เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระและท้องถิ่น/ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาวิธีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษา โดยมีสูตรการจัดเพื่อกำหนดเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) นี้ โดยอาศัยค่าใช้จ่ายรายบุคคลแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐ และเอกชนให้เท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงการสร้างความเท่าเทียมกันและความสามารถในการหารายได้ของแต่ละท้องถิ่นด้วย ข้อเสนอในการปฏิรูประบบงบประมาณและการปฏิรูปการศึกษามีเป้าหมายตรงกันอย่างน้อยในการที่ต้องการให้หน่วยปฏิบัติมีความคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) โดยหวังว่าจะเป็นแบบอย่างในการสร้างความยืดหยุ่น คล่องตัวในการให้เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับบริการการศึกษาระดับภูมิภาคและต่อคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงต่อไป

การเปลี่ยนแปลงนี้จะก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านการจัดทำและการบริหารงบประมาณ ถ้าจะมีผลอย่างเต็มรูปสำนักงานงบประมาณก็จะต้องจัดเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำหรับแต่ละแผนงาน โดยไม่ต้องกำหนดแยกเป็นงาน/โครงการหรือแยกตามหมวดรายจ่าย แล้วสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นฝ่ายแยกการจัดสรรงบประมาณให้แก่เขตพื้นที่การ

ศึกษาต่าง ๆ โดยให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) โดยไม่ต้องกำหนด แยกแยะงาน/โครงการหรือแยกตามหมวดรายจ่ายเช่นกัน

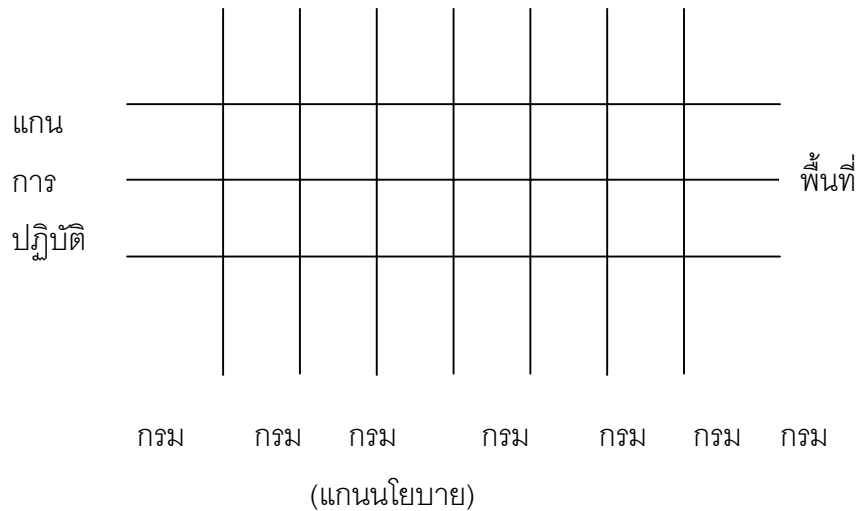
อย่างไรก็ดี ในระดับแผนงาน/โครงการนั้น ในปัจจุบันสำนักงบประมาณ เป็นฝ่ายกำหนดการแยกแยะระหว่างงาน (work plan) กับโครงการ (project) ซึ่งเป็นโครงสร้างงบประมาณ (Program Structure) ในระบบงบประมาณ ปัจจุบัน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณเป็นผู้พิจารณางบประมาณในระดับงานและโครงการ โดยงานหมายถึงงบประจำ ในขณะที่โครงการมีลักษณะเป็นงบเพื่อการพัฒนา โดยการจัดทำโครงการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความแตกต่างของงานและโครงการ คือ **งานเป็นสิ่งที่ส่วนราชการต้องดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว ส่วนโครงการเป็นการดำเนินงานที่มีการระบุวัตถุประสงค์และระยะเวลาไว้ชัดเจนและแน่นอน** ทั้งนี้โดยมีหมวดรายจ่าย 7 หมวด คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น

การจำแนกงบประมาณรายจ่ายยังคงแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ การจำแนกตามหน่วยงาน (กระทรวง/กรม) การจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน (ด้าน/สาขา/แผนงานหลัก/แผนงานรอง) และการจำแนกตามลักษณะงานตามระบบ ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่โดยการจัดทำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีผลทำให้การจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามหน่วยงาน (กระทรวง/กรม) ต้องมีการ

ปรับเปลี่ยนไป คือ มีมิติของพื้นที่เข้ามารวมอยู่ด้วย เป็น 2 แกนรวมกันไป คือ **แกนนโยบาย** เป็นการจำแนกงบประมาณตามหน่วยงาน ส่วน**แกนการปฏิบัติ** เป็นการจำแนกงบประมาณตามพื้นที่ ดังภาพที่ 7

ภาพที่ 7
การประสานนโยบายกับการปฏิบัติ

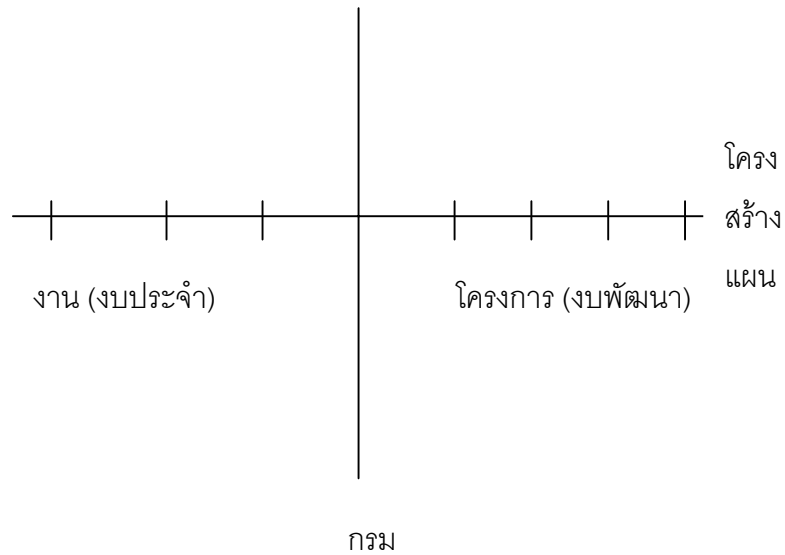


ดังนั้น การจำแนกงบประมาณในระบบงบประมาณปัจจุบัน จึงอาศัยการประสานระหว่างกรมกับแผนงาน ซึ่งโครงสร้างแผนงานอยู่ในกรม

แต่ละกรมระดับย่อยคือระดับปฏิบัติการ คือการแบ่งออกเป็น งานและ
โครงการ ดังภาพที่ 8

ภาพที่ 8

ความสัมพันธ์ระหว่างงาน โครงการ และกรม



ทั้งนี้ เท่ากับว่าไม่มีการจัดโครงสร้างแผนงานที่ประสานระหว่างพื้นที่กับ
งานโครงการ และต่อไปในการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการ

ศึกษา การจำแนกงบประมาณจึงจะต้องมีทั้ง 3 มิติคือ กรม พื้นที่และ โครงสร้างแผนงาน (งาน/โครงการ) โดยพื้นที่เป็นกรอบของการมีส่วนร่วมของสถานศึกษาและชุมชนด้วย ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างกรม กับพื้นที่จะเป็นความสัมพันธ์ที่กรมด้านนโยบายเป็นฝ่ายกำหนดกรอบ กติกา หลักเกณฑ์ และมาตรฐานของการกำหนดโครงสร้างแผนงาน (งาน/โครงการ) ให้แก่พื้นที่ (ท้องถิ่น) เขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ ที่จะรับการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั่วไป (block grants) จึงจะต้องมีความสามารถในการพัฒนา วางแผนจัดทำ และติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามแผนงาน (งาน/โครงการ) มากขึ้น

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยนโยบายที่อยู่ส่วนกลางกับโครงสร้างย่อย คือ เขตพื้นที่ การศึกษาว่า จะมีการจัดการจำแนกงบประมาณรายจ่ายที่จะมีไปให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาอย่างไร หน่วยนโยบายส่วนกลางจะส่งมอบการกำหนดการ จำแนกงบประมาณระดับแผนงาน (งาน/โครงการ) ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาไว้มากน้อยเพียงใด และในด้านใดบ้าง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกงบประมาณออกเป็นหมวดรายจ่าย 7 หมวดนั้น ปัจจุบันสำนักงบประมาณเป็นฝ่ายกำหนดการจำแนกงบประมาณ ออกเป็น 7 หมวด โดยกำหนดการจำแนกประเภทรายจ่ายระหว่างหมวด ค่าจ้างชั่วคราว กับหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ในระดับย่อยลงมา โดยในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการเป็นฝ่ายกำหนดว่าแต่ละหมวดจะมีการ จำแนกย่อยเป็นการภายในของหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และ หมวดรายจ่ายอื่น

เมื่อมีการปฏิรูประบบงบประมาณใหม่ การจำแนกงบประมาณตามหมวดรายจ่ายนี้จะไม่มี แต่จะรวมเป็นเงินก้อนเดียวเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับงาน/โครงการ และกระทรวงศึกษาธิการก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปนี้ทั้งหมด หรือบางส่วนไปให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ

ความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณก็จะเหลืออยู่เพียงการจำแนกงบประมาณระดับแผนงานเท่านั้น โดยกระทรวงศึกษาธิการจะรับผิดชอบในการจำแนกและจัดสรรงบประมาณระหว่างเขตการศึกษาต่าง ๆ ถ้าเป็นเช่นนี้ การจำแนกงบประมาณระหว่างงานและรายจ่ายหมวดต่าง ๆ ก็จะกำหนดในระดับพื้นที่การปฏิบัติงาน ซึ่งใกล้ชิดกับสภาพการณ์และสถานการณ์ของท้องถิ่นต่าง ๆ มากขึ้น และเป็นไปตามกรอบของการพัฒนาแบบแผนีกระสานพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วม (Areas Function Participation-AFP) ตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบของครุฑรวมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538)

ความพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะมีผลทำให้เกิดอิสระทางด้านگردคดงและงบประมาณมากขึ้น โดยมีการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ จากการรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานกลาง (สำนักงานงบประมาณ) และหน่วยราชการส่วนกลาง (กระทรวงและกรม) ไปยังท้องถิ่น (เขตพื้นที่การศึกษา) ดังนั้น การปฏิรูประบบงบประมาณกับการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันจึงเคลื่อนตัวไปในทิศทางเดียวกัน คือ **การเพิ่มความคล่องตัว ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่**

จะเห็นได้ว่าในระบบงบประมาณปัจจุบัน งบประมาณซึ่งจำแนกตามหมวดรายจ่าย 2 หมวด เป็นหมวดรายจ่ายที่ไม่ต้องมีการพิจารณาโดยต้องใช้ดุลยพินิจอะไรอีกคือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และหมวดเงินอุดหนุน ในขณะที่เดียวกันส่วนราชการก็มีอำนาจในการดำเนินการในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ และรายจ่ายอื่นนอกเหนือไปจากค่าจ้างชั่วคราวอยู่แล้ว สำนักงานงบประมาณยังสงวนอำนาจและพิจารณาอนุมัติเงินหมวดค่าจ้างชั่วคราว ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างอยู่ จึงกล่าวได้ว่า มีการผ่อนคลายการควบคุมโดยสำนักงานงบประมาณไปแล้วในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ก็ได้มีการให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (กรม) สามารถมอบอำนาจการสั่งซื้อ จัดจ้างให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ทั้งนี้ เป็นการหลีกเลี่ยงการที่จะให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดโดยตรง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในขณะนี้ก็คือ เมื่อเกิดเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นและจะมีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากส่วนกลางที่คุมด้านนโยบาย (อย่างมีเอกภาพ) ไปให้เขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ ยังจะต้องอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 เป็นหลัก โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เพราะหากมีการกำหนดให้จังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณก็ยังคงเป็นแบบเดิม คือ เป็นการแบ่งและมอบอำนาจจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (กรม) ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด คือ โครงสร้างภูมิภาคยังคงเป็นโครงสร้างที่ควบคุมการบริหารจัดการงบประมาณอยู่ แต่หากมีการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั่วไปไปยังเขตพื้นที่การศึกษาที่มีใช้จังหวัดโดยตรงก็จะมีภาระกระจาย

อำนาจการจัดทำและบริหารงบประมาณ แม้จะมีการวางเงื่อนไขหลักเกณฑ์ เพื่อให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นอิสระ ความคล่องตัว ความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณควบคู่ ไปด้วยกับความรับผิดชอบก็ตาม

ความแตกต่างสำคัญระหว่างการปฏิรูประบบงบประมาณกับการปฏิรูปการศึกษา คือ การปฏิรูประบบงบประมาณได้วางเงื่อนไขที่หน่วยราชการต้องข้ามพ้นไปก่อนที่จะได้รับอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างเต็มที่ ซึ่งหมายความว่า การกระจายอำนาจด้านงบประมาณมีทั้งเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลา จะไม่เกิดขึ้นทันทีแต่จะเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปในส่วนน้อยของระบบและจะค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปตามระดับความพร้อมและความสามารถของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ในขณะที่การปฏิรูปการศึกษามีได้ระบุเงื่อนไขไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพียงแต่ระบุแนวทางไว้กว้าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว

เรื่องที่กำลังอยู่ก็คือ กลไกทางการคลังในการกำหนดการจำแนกรายได้และงบประมาณรายจ่ายระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและการเตรียมระบบการบัญชีต้นทุนและระบบการควบคุมด้านการเงินในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 3 ปีนี้

ขณะนี้ มีแนวทางการดำเนินการ 2 แนวทาง แนวทางของการปฏิรูปการศึกษาได้แก่ การเลือกเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตทดลองจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นจำนวนน้อยในจังหวัดต่าง ๆ และขยายขอบเขตออกไปในจังหวัดอื่น ๆ แต่การปฏิรูประบบงบประมาณยังคงอาศัยกรมเป็นหน่วยในการปรับปรุงระบบ

ประมาณอยู่คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ กรมสามัญศึกษา แสดงว่ายังคงอาศัยส่วนราชการคือ กรมเป็นหน่วยทดลอง แทนที่จะใช้พื้นที่หรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยทดลองนำร่อง แนวทางที่ สำนักงานประมาณวางไว้คือ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2543 และ 2544 และจะเริ่มมีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้เขตพื้นที่ การศึกษาเหล่านี้ทั่วทุกเขตในปี พ.ศ. 2545 ก็จะต้องมีการเตรียมการปรับปรุง ระบบการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานหลักที่เป็นกรมใหญ่ 2 กรม เสียก่อน เพราะต่อไปจะมีการรวมสองกรมเป็นกรมเดียว คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน (มาตรา 34) เป็นนิติบุคคล โดยสำนักงานประมาณ จะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับ พื้นฐานนี้ แล้วสำนักงานฯ จึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับเขต พื้นที่การ ศึกษาซึ่งจะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2543 อีกทอดหนึ่ง ปัญหาที่ว่าเขตพื้นที่การศึกษา นี้จะเกิดขึ้นทันทีทั่วประเทศ หรือเกิดขึ้นในบางจังหวัดและค่อย ๆ ขยายออกไป

ถ้านโยบายของรัฐบาลเป็นไปในทางการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาขึ้น 300 กว่าเขตทันทีพร้อมกัน ระบบการบริหารจัดการที่จะวางไว้สำหรับแต่ละ เขตพื้นที่การศึกษาก็จะต้องเริ่มดำเนินการแล้วโดยเฉพาะในระดับโรงเรียน ซึ่ง คงเป็นไปได้ไม่ได้ แต่ถ้าจะเริ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป ก็จะมีเวลาทัน และสามารถ ทำโครงการนำร่องในสถานศึกษาบางแห่งในแต่ละจังหวัดที่มีเขต พื้นที่การ ศึกษาอยู่ในโครงการนำร่องได้ การวางระบบใหม่นี้จะเป็นพื้นฐานสำหรับการจัด สรรพทรัพยากรไปยังเขตพื้นที่การศึกษานำร่อง และการติดตาม ประเมินผล ตามโครงการนำร่องเพื่อดูผลการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้ ด้วย ทั้งนี้สามารถทำไปพร้อม ๆ กันกับการปรับปรุงยกระดับระบบการจัด

การข้อมูลข่าวสารและการบริหารจัดการของโรงเรียนต่าง ๆ นอกจังหวัดที่อยู่ในโครงการนำร่องด้วย

กำหนดการที่เสนอไว้ในข้อเสนอของสำนักงานประมาณในปี พ.ศ. 2544 คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยังคงจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับโครงการจากสำนักงานประมาณ โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้จัดงบประมาณให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนโรงเรียนอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษานำร่องก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็จะมีการส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนเหล่านี้ปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารและระบบการบริหารจัดการให้ดียิ่งขึ้น

ในระหว่าง พ.ศ. 2543 จะมีการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ระบบการจัดข้อมูลข่าวสารและระบบรายงานผลงานและการปฏิบัติงานก็จะขยายตัวไปมากขึ้น เขตพื้นที่การศึกษาที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2544 และมีการเตรียมการปรับปรุงระบบบริหารจัดการอยู่ก็จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. 2545

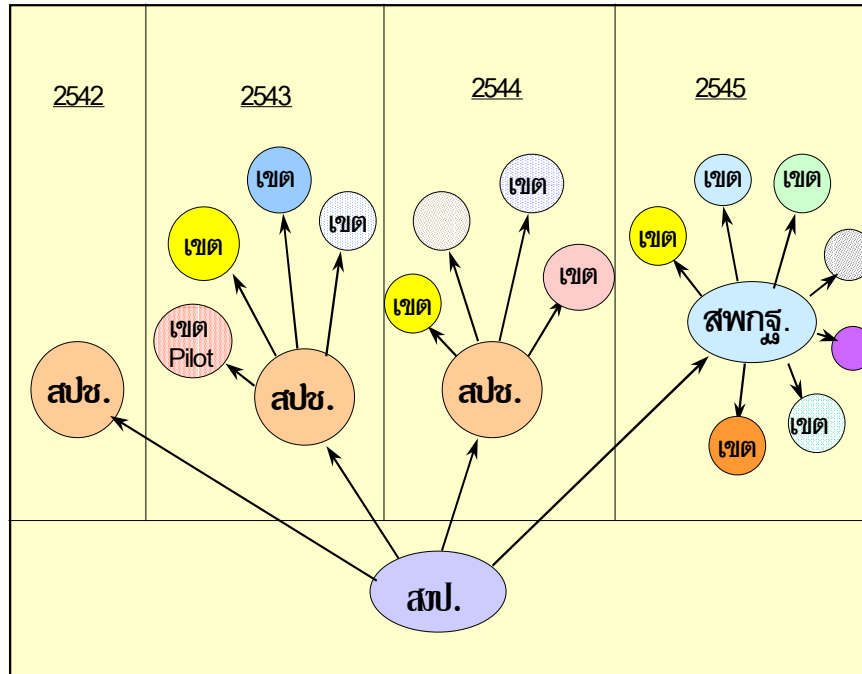
ในปี พ.ศ. 2545 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเริ่มได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งแต่เดิมเคยมีการจำแนกงบประมาณหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกับกรมสามัญศึกษา สำนักงานฯ ใหม่จะได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2543-2544 และจัดสรรเงินให้แก่โรงเรียนที่ยังไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยอาศัยหลักเกณฑ์

ที่ปฏิบัติอยู่ จนกระทั่งมีเขตพื้นที่การศึกษาครอบคลุมโรงเรียนทุกโรงเรียนทั่วประเทศแล้วก็จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปทั่วทั้งระบบ ซึ่งคาดว่าจะเป็นไปได้ในปี พ.ศ. 2546

ในสถานการณ์นี้จะได้เสนอแนะการบริหารจัดการงบประมาณภายในกรอบการกระจายอำนาจและกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) เพราะกรอบทั้งสองเกี่ยวเนื่องกัน และการมี MTEF เป็นการเตรียมความพร้อมของการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ เพราะจะต้องมีการคำนวณต้นทุนของการจัดสรรเงินในปีงบประมาณที่เพิ่งสิ้นสุดไปและมีการประเมินความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมโครงการที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันอย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นยังจะต้องมีการกำหนดสูตรการจัดสรรงบประมาณไปให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นโครงการทดลองนำร่องอีกด้วย โดยสามารถประเมินผลดี-ผลเสียของสูตรนี้ได้ ที่สำคัญก็คือ ผลที่ได้จากการดำเนินงานโครงการทดลองนำร่องนี้ จะสามารถนำมาใช้เพื่อการประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับภาคการศึกษาที่รัฐต้องใช้งบประมาณสนับสนุนในปีต่อ ๆ ไป คือ ในปี พ.ศ. 2544 และ 2545 ได้ การประมาณการนี้จะใช้เป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ต่อไปได้ ภาพที่ 9 แสดงระยะเวลาการปรับเปลี่ยนการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั่วไปจากสำนักงานงบประมาณไปยังสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) ซึ่งจะส่งทอดต่อไปยังเขตพื้นที่การศึกษาอย่างเป็นระบบและขั้นตอน

ภาพที่ 9

แสดงระยะเวลาการปรับเปลี่ยนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากสำนักงาน
งบประมาณไปยังสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติและส่งไปยังเขตพื้นที่การศึกษา



โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในขณะที่กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาและมีแนวทางในการจัดการศึกษาใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากที่เป็นมา คือ เปลี่ยนจากการที่รัฐมีบทบาทนำแต่เพียงฝ่ายเดียวในการจัดการศึกษาและจัดสรรทรัพยากรการลงทุนเพื่อการศึกษา มาเป็นการให้ประชาชน-ชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมเป็นภาคีเพื่อการพัฒนาและจัดการศึกษา ที่สำคัญก็คือ ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ

บริหารและการจัดการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังโครงสร้างใหม่ที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นในเขตพื้นที่การศึกษา พร้อมกันนั้นสถานศึกษาของรัฐก็จะได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย

การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงระบบงบประมาณซึ่งแม้จะไม่ใช่การปฏิรูประบบอย่างทั่วด้านแต่ก็มีบางจุดที่ตอบสนองต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยเฉพาะการยอมรับให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grants) และการผ่อนคลายการควบคุมของสำนักงานงบประมาณ

ในบทต่อไปจะเป็นการเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากแนวคิดที่ว่าการบริหารจัดการงบประมาณด้านการศึกษาจะเป็นไปโดยเชื่อมโยงกับเป้าหมายที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มากน้อยเพียงใด เน้นการปฏิบัติที่เป็นผล ต่อเนื่อง ส่งเสริมเกื้อกูลต่อเป้าหมายระยะกลางและระยะยาวเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับแนวคิด แนวทางและวิธีการจัดสรรงบประมาณเป็นสำคัญ จึงจะแยกการจัดสรรงบประมาณออกจากการบริหารจัดการงบประมาณแต่ละปีไม่ ได้เป็นอันขาด เงื่อนไขของความสำเร็จของการปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติจึงขึ้นอยู่กับระบบการจัดสรรงบประมาณนั่นเอง

บทที่ 4

ข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณ และบริหารจัดการงบประมาณทางการศึกษา

ระบบงบประมาณของไทยกำลังมีการปรับปรุงได้กล่าวมาแล้ว โดยมีแนวทางที่ชัดเจนว่า จะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ลดการควบคุมการบริหารงบประมาณลง หันไปเน้นการวางแผนและการเชื่อมโยงแผนพัฒนา โดยเฉพาะเป้าหมายของแผนพัฒนากับแผนงานและโครงการมากขึ้นเนื่องจากการศึกษาเป็นสาขาหนึ่งของการพัฒนา การปฏิรูปการศึกษามีความสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะความเสมอภาคทางการศึกษา และการที่ประชาชนมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพย่อมมีผลทำให้เกิดการลดช่องว่างด้านความไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาจึงมิใช่เป็นเพียงเรื่องทางเทคนิคของการจัดสรรงบประมาณ หากเน้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายและปรัชญาทางการพัฒนาและการตัดสินใจทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ก่อนที่จะออกแบบการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การบริหารการศึกษากับโครงสร้างงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างแผนงานซึ่งกำหนดการจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายเสียก่อน ตามพระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรการบริหารการศึกษาใหม่ แต่ยังไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างงบประมาณคือ โครงสร้างแผนงานประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สุดในการพิจารณาออกแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แนวทางการจัดองค์กรการบริหารการศึกษาได้ยึดพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก โดยกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเป็น 2 ระดับคือ การศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปยึดเขตพื้นที่ประเทศเป็นเขตการศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐานและต่ำกว่าระดับปริญญาตรียึดพื้นที่ตามเขตปกครองที่ไม่ใหญ่มากเกินไป โดยมีเกณฑ์ประชากรประมาณ 120,000-200,000 คน มีสถานศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายและมีจำนวนใกล้เคียงกัน มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ติดต่อกันและเป็นเขตปกครองที่ประชาชนมีความคุ้นเคยอยู่แล้ว

การศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาระยะที่ 1 (สำนักนโยบายและแผนฯ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ : ตุลาคม 2542) มีข้อเสนอแนะให้กำหนดลักษณะของพื้นที่ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะทั่วไป และลักษณะพิเศษ คือ

พื้นที่ลักษณะทั่วไป ควรใช้ตัวแปรจำนวน 3 ตัวแปร คือ (ก) จำนวนประชากร (ข) เขตอำเภอและ (ค) จำนวนสถานศึกษา โดยอาจต้องคำนึงถึงสภาพภูมิประเทศและการคมนาคมประกอบด้วย ส่วนจำนวนสถานศึกษาต้องพิจารณาถึงระดับและประเภทของการศึกษา เพื่อให้เขตพื้นที่การ

ศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดด้วย

พื้นที่ลักษณะพิเศษ คือ พื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศ การคมนาคม การสื่อสารไม่ค่อยสะดวก ควรให้ความสำคัญกับตัวแปร 3 ตัวแปร คือ (ก) ลักษณะภูมิประเทศ การคมนาคมและการสื่อสาร (ข) เขตอำเภอ และ (ค) จำนวนสถานศึกษา ส่วนจำนวนประชากรอาจคำนึงถึงในกรณีที่มีกลุ่มหรือหย่อมของประชากรที่มีลักษณะทางด้านสังคมและวัฒนธรรมแตกต่างกันอย่างชัดเจน

แม้ว่าจะมีการกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาโดยองค์การบริหาร การศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา 2 ระดับคือ ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษาก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่า จะมีการกระจายอำนาจทางงบประมาณเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ เพราะในระดับส่วนกลางยังมีองค์การบริหารการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมอยู่ 4 องค์กร ซึ่งเป็นการบริหารภายใต้องค์คณะบุคคลในรูปคณะกรรมการ มีหน่วยบริหารกลาง (สำนักปลัดกระทรวง) นอกจากนั้นเป็นองค์กรอิสระ 5 หน่วย

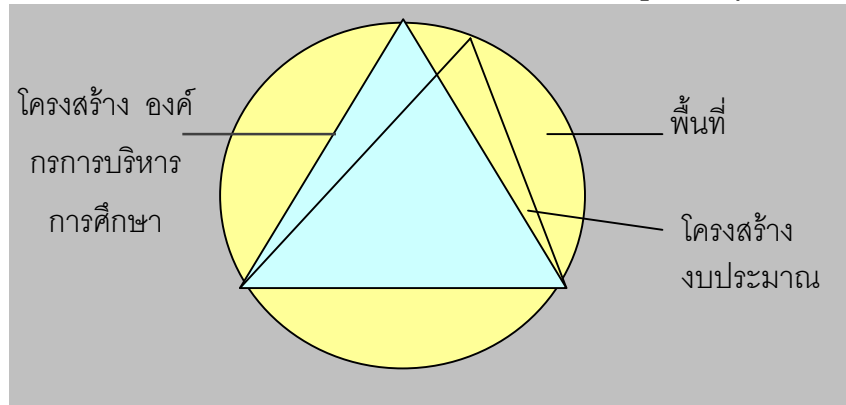
โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษานี้ อาจนำไปสู่การบริหารจัดการ 2 แบบคือ แบบการให้อิสระแก่สถานศึกษาเพิ่มมากขึ้นในการปกครองตนเองแต่ยังไม่ให้อำนาจในการจัดการงบประมาณทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ด้วยตนเอง (Self-governing) กับแบบการให้ทั้งอิสระในการปกครองตนเองและจัดการงบประมาณด้วยตนเอง (Self-managing) ดังนั้น เขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นจุดเชื่อมระหว่างสถานศึกษาต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ ที่สำคัญ เพราะระบบการบริหารจัดการงบประมาณที่ยังคงลักษณะเดิมอาจก่อ

ให้เกิดการแบ่งและมอบอำนาจจากสำนักงบประมาณและองค์การบริหารการศึกษาในส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งยังคงมีลักษณะเป็นราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าที่จะเป็นหน่วยงานของท้องถิ่น ส่วนงบประมาณแม้ว่าจะให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นก้อน (Block grants) โดยมีการคิดค่าใช้จ่ายรายหัวของผู้เรียนก็ตาม แต่หากยังไม่มี การปรับเปลี่ยนโครงสร้างงบประมาณตามไปด้วย การกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้นช้าหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ เพราะมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นโครงสร้างภูมิภาคย่อยหลาย ๆ โครงสร้างขึ้นมาแทนจังหวัด ดังนั้นการออกแบบระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาตามปรัชญาและแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงต้องพิจารณากรอบของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การบริหารการศึกษา กับโครงสร้างงบประมาณด้วย

ภาพต่อไปนี้จะแสดงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาและโครงสร้างงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ภาพที่ 10

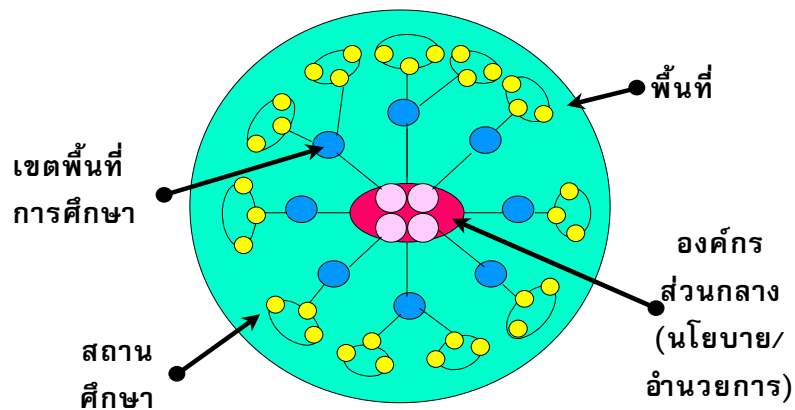
แสดงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การบริหาร
การศึกษาและโครงสร้างงบประมาณที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน



ภาพต่อไปแสดงลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามปรัชญาและแนวทางที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ภาพที่ 11

แสดงลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตาม
ปรัชญาและแนวทางที่ปรากฏใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542



การที่จะแปรเปลี่ยนลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวได้จะต้องมีการแยกแยะลักษณะของปัจจัยหรือกลุ่มตัวแปรให้ชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารการศึกษานั้น แม้ว่าจะมีการจัดโครงสร้างใหม่แต่ก็เป็นองค์การบริหารการศึกษาเก่า (กรมต่าง ๆ) ซึ่งมีมานานและได้รับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง และในแต่ละปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นเวลา 40 ปีได้เพิ่มงบประมาณทีละน้อย (incremental) จากฐานงบประมาณของปีก่อน ๆ จึงกล่าวได้ว่า สถานศึกษาต่าง ๆ ในแต่ละอำเภอต่างมีฐานของทรัพยากรทางการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน **ความแตกต่างที่สำคัญจึงมิใช่ความแตกต่างทางด้านจำนวนประชากรหรือลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม หากเป็นความแตกต่างทางด้านทรัพยากรทางการศึกษาและผลการปฏิบัติงาน-คุณภาพทางการศึกษา รวมถึงระดับการมีและการเข้าถึงเทคโนโลยีด้วย**

ก่อนจะมีการออกแบบระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา ควรพิจารณาบริบทของระบบดังกล่าวว่ามีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีผลต่อระบบดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากตัวแปรที่จะนำเสนอสมควรเป็นตัวแปรที่สามารถรวมข้อพิจารณาสำคัญ 3 ด้านไว้ด้วยกัน กล่าวคือ ข้อพิจารณาทางด้านหลักการและเป้าหมาย ข้อพิจารณาด้านเทคนิค และข้อพิจารณาด้านการเมือง

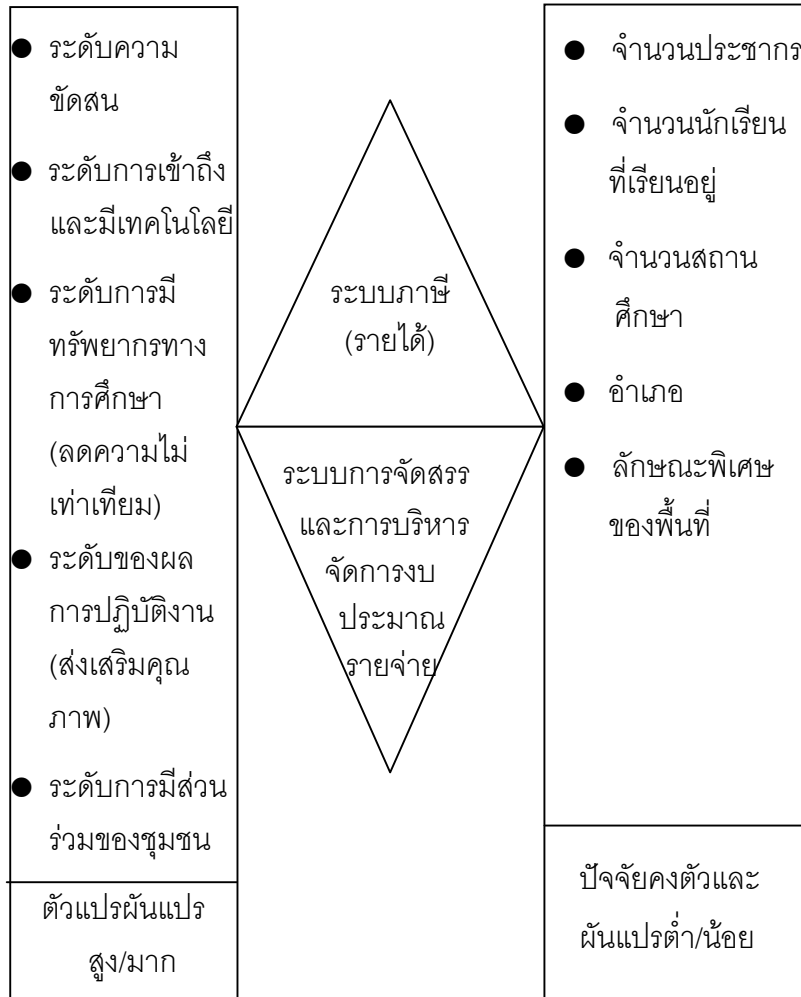
ข้อพิจารณาด้านเทคนิค เช่น สูตรการจัดสรรเงินมักจะอาศัยปัจจัยหรือตัวแปรกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความคงตัวพอควรและมีความผันแปรต่ำหรือน้อยมากทำให้มีการคิดคำนวณได้ง่าย ตัวแปรเหล่านี้ได้แก่ จำนวนประชากร จำนวนนักเรียน

ที่เรียนอยู่ จำนวนสถานศึกษา อำเภอ และลักษณะพิเศษของพื้นที่ ส่วนข้อพิจารณาทางด้านหลักการและเป้าหมายนั้น เกี่ยวข้องกับปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความผันแปรสูง นอกจากนั้นเป้าหมาย เช่น การกระจายอำนาจ การลดความไม่เสมอภาค-ความไม่เท่าเทียมกัน การเพิ่มคุณภาพของบริการทางการศึกษา การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ยังมีลักษณะเป็นนามธรรมอีกด้วย สำหรับข้อพิจารณาทางการเมืองนั้น นับว่าเป็นการดีที่มีกรอบนโยบายกรอบใหญ่คือ บทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งอนุวัตรตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ข้อพิจารณาทางการเมืองจึงควรจะสอดคล้องกับข้อพิจารณาด้านหลักการและเป้าหมายให้มากที่สุด วิธีการที่จะก่อให้เกิดความสอดคล้องกันนี้ก็ด้วยการพยายามแปรเปลี่ยนเป้าหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมให้มีดัชนีตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการวางหลักเกณฑ์ที่มีสถิติข้อมูลสนับสนุน จะได้ลดการตัดสินใจทางการเมืองที่เป็นไปตามอำเภอใจหรือผลประโยชน์อันคับแคบได้ในระดับหนึ่ง

ภาพที่ 12

แสดงลักษณะของปัจจัยหรือตัวแปรสองประเภทในบริบทของ

การจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณรายจ่าย



ณ จุดที่จะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนองเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาโดยเน้นการกระจายอำนาจ มีสถานการณ 2 สถานการณที่

ดำรงอยู่คือ สถานการณ์ที่มีปัจจัยหรือกลุ่มตัวแปรที่ค่อนข้างคงตัวและมีความผันแปรน้อย กับกลุ่มตัวแปรที่มีความแตกต่างกันมาก สำหรับกลุ่มปัจจัยหรือตัวแปรที่ค่อนข้างคงตัวและผันแปรน้อยนั้น เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวมาแล้ว ปัจจัยเหล่านี้จัดว่าเป็นสภาพแวดล้อมหรือบริบท (context) ของสังคม ณ จุดที่กำลังมีการปฏิรูปการศึกษาและการปรับปรุงระบบงบประมาณ ปัจจัยที่ค่อนข้างคงตัวและผันแปรน้อยนี้ได้แก่ จำนวนประชากร ซึ่งผลสำเร็จของการลดอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของประชากร อัตราการเกิดที่ต่ำลงมีผลต่อการลดต่ำลงของจำนวนเด็กในวัยก่อนการเรียนระดับประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของประชากรจึงมีผลโดยตรงต่อจำนวนนักเรียนและจำนวนโรงเรียน เนื่องจากอัตราการเติบโตของประชากรในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 1.3 และจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.1 ในระยะสิบปีข้างหน้า จึงกล่าวได้ว่า จำนวนประชากรที่เคยเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาย่อมจะมีความสำคัญน้อยลง และจะต้องใช้ตัวแปรนี้เป็นเพียงปัจจัยที่จะวิเคราะห์ปัจจัยหรือตัวแปรอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เช่น ความหนาแน่นของประชากรซึ่งกำหนดความมาก-น้อยของความเป็นเมือง-ความเป็นชนบท

ตัวแปรที่มีความผันแปรมากกว่าจำนวนประชากรได้แก่ จำนวนนักเรียน ทั้งนี้ เนื่องจากมีนักเรียนจำนวนหนึ่งที่ออกจากโรงเรียนกลางคันหรือไม่ได้ไปโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ จึงต้องมีการสำรวจจำนวนนักเรียนที่เรียนเต็มเวลาที่มีอยู่จริงแม้กระนั้นจำนวนนักเรียนเหล่านี้ก็ค่อนข้างคงตัวไม่ผันแปรมากนัก

ปัจจัยแวดล้อมที่มีความคงตัวและแม้จะมีความแตกต่างหลากหลายในระดับหนึ่ง แต่ไม่ผันแปรมากนักได้แก่ เขตการปกครองที่แบ่งเป็นอำเภอกับลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นหรือพื้นที่เหล่านั้น

เขตการปกครองที่แบ่งอำเภอได้ถูกกำหนดขึ้นมาก่อนการริเริ่มการปฏิรูปทางการเมือง การปฏิรูปทางการศึกษา และการปรับปรุงระบบงบประมาณ ควรระลึกว่าการกำหนดอำเภอก็คือ การยกระดับชุมชนขึ้นเป็นกิ่งอำเภอและอำเภอจนถึงการจัดตั้งจังหวัดใหม่ ๆ จากการรวมอำเภอหลาย ๆ อำเภอโดยแยกออกมาจากจังหวัดก็ดี ได้อาศัยเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร ความเจริญทางเศรษฐกิจมาแล้ว ดังนั้น อำเภอในฐานะที่เป็นพื้นที่จึงเป็นพื้นที่ที่มีความคงตัวและไม่ผันแปรมากนักทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว

ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ก็เป็นปัจจัยแวดล้อมที่แม้จะมีความแตกต่างหลากหลายทั่วประเทศก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างแล้วก็นับว่ามีไม่มากนัก เพราะการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์และภาษาในท้องถิ่นต่าง ๆ มีลักษณะคงตัวไม่เคลื่อนไหวอพยพเป็นหมู่ในจำนวนมาก ๆ ดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เว้นแต่การอพยพย้ายถิ่นข้ามแดนเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์และภาษา

อย่างไรก็ดี ปัจจัยหรือตัวแปรที่มีการปรับตัวเคลื่อนไหวสูงกว่าตัวแปรอื่น ๆ ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี

ปัจจัยทางเศรษฐกิจ มีผลต่อการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรในสังคมมากที่สุดและเป็นปัจจัยหลักที่จะต้องคำนึงถึงในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ที่สำคัญก็คือความไม่เสมอภาคทางโอกาส และความไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นผลที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมา โดยในปัจจุบันมีความเห็นพ้องต้องกันระดับนโยบายแล้วว่า จะต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วนด้วยการมีเป้าหมาย นโยบาย และมาตรการหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านภาษีและงบประมาณเพื่อเพิ่มความเสมอภาค กระบวนการสร้างความเสมอภาค (Equalization) นี้จะต้องอาศัยมาตรการทางงบประมาณ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณและการกระจายอำนาจทางงบประมาณจะต้องอาศัยมาตรการทางงบประมาณในการแก้ไข (redress) ความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกันนี้ โครงสร้างทางการบริหารของระบบราชการไม่อาจแก้ปัญหานี้ได้ ในทางตรงกันข้ามโครงสร้างทางการบริหารที่รวมศูนย์และระบบงบประมาณที่รวมศูนย์มีการควบคุมสูง โดยชุมชนในพื้นที่และสถานศึกษาต่าง ๆ ต้องพึ่งพาทั้งด้านรายรับและรายจ่าย กลับทำให้สภาพการณ์ที่ไม่พึงปรารถนานี้ดำรงอยู่และทรุดหนักลงไปอีกในระยะยาว

โครงสร้างแผนงาน (Program structure) ของงบประมาณด้านการศึกษาในปัจจุบันได้ถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยโครงสร้างทางการบริหารของระบบราชการซึ่งเอากกรมเป็นตัวตั้ง มีแผนงานหลักที่สอดคล้องกับการแบ่งชองงานของกรมต่าง ๆ ในกระทรวง มีงาน/โครงการตามภาระหน้าที่ของกองต่าง ๆ ซึ่งมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ก่อให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพทางการทำงาน ไม่อาจสร้างคุณภาพทางการศึกษาได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง หากมีการกระจุกตัวของทรัพยากรทางการศึกษาและ

การกระจุกตัวของสถานศึกษา-ครูที่มีผลการปฏิบัติงานในแง่ของสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนรู้ อย่างไรก็ตามในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานของงบประมาณนี้ก็ควรจะมีการศึกษาวิเคราะห์โครงการและงานที่กระจายกันอยู่ในกรมต่าง ๆ นี้ เพื่อนำไปสู่การจัดประเภทกลุ่ม กิจกรรมเสียใหม่ (reclassification) ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

จุดสำคัญที่จะก่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาและการปรับปรุงระบบงบประมาณจึงอยู่ที่การปรับโครงสร้างแผนงานของงบประมาณด้านการศึกษา หรือการจัดรวมกลุ่มกิจกรรมใหม่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างกิจกรรมกับแผนงานและเป้าหมาย เพื่อเป็นกรอบของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา มิใช่จะเน้นเรื่องเทคนิคหรือสูตรของการจัดสรรงบประมาณแต่เพียงด้านเดียว ระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาจะต้องเป็นระบบงบประมาณที่มีโครงสร้างแผนงานที่รองรับเป้าหมายด้านต่าง ๆ ของการปฏิรูปการศึกษาได้ และยิ่งการศึกษา-การบริการทางการศึกษามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (ควบคู่ไปกับบริการด้านสาธารณสุข) อย่างแยกไม่ออก โครงสร้างแผนงานจึงเป็นกรอบใหญ่ที่กลไกและกระบวนการจัดสรรงบประมาณต้องยึดเป็นหลัก การมีโครงสร้างแผนงานใหม่ เป็นเงื่อนไขจำเป็นในการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคทางโอกาส ความไม่เท่าเทียมกัน ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ การเชื่อมโยงเป้าหมายของการพัฒนากับการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปี หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะกลาง (3

ปี) รวมถึงการกระจายอำนาจและการกระตุ้นให้มีการพัฒนาคุณภาพของ
โรงเรียนและนักเรียนด้วย

ในระยะเวลาสิบปีข้างหน้า ทรัพยากรด้านงบประมาณของประเทศ
จะมีอย่างจำกัด เพราะภาระหนี้และการชำระหนี้สาธารณะได้กลับมาเป็นหมวด
รายจ่ายสำคัญของงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทาง
เศรษฐกิจจะชะลอตัวลงเพราะอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจลดต่ำลง แต่ ตัว
แปรสำคัญที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดย
เฉพาะด้านงบประมาณคือ ปัจจัยทางการเมือง ซึ่งมีสองมิติควบคู่กันไปคือ
ด้านกลุ่มนักการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดการแบ่งสรรปันส่วนงบประมาณ
รายจ่ายแต่ละปี กับด้านประชาชนซึ่งมีความตื่นตัวที่ต้องการมีส่วนร่วม มีการ
จัดตั้งเป็นกลุ่ม เป็นประชาคมในระดับท้องถิ่น (ตำบล อำเภอ จังหวัด) รัฐ
ธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้
กำหนดหลักการ เป้าหมาย แนวทาง นโยบาย และแม้แต่มาตรการกว้าง ๆ ไว้
อย่างชัดเจนโดยเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้น
ต่อไปคือการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ดังนั้น ระบบงบประมาณ
เพื่อการศึกษาจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองด้วย แต่จะ
ต้องนำเอาสองมิติทั้งด้านนักการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนมา
เป็นข้อพิจารณา เท่าที่ผ่านมา การปรับปรุงระบบราชการได้เน้นการมอบ
อำนาจภายในระบบราชการ ซึ่งเป็นเพียงการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจกัน
เองระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ ของระบบราชการโดยอาศัยระเบียบสำนัก-
นายกรัฐมนตรี ในการออกแบบระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาจะ
ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจควบคู่ไปกับการแบ่งอำนาจ-การมอบ

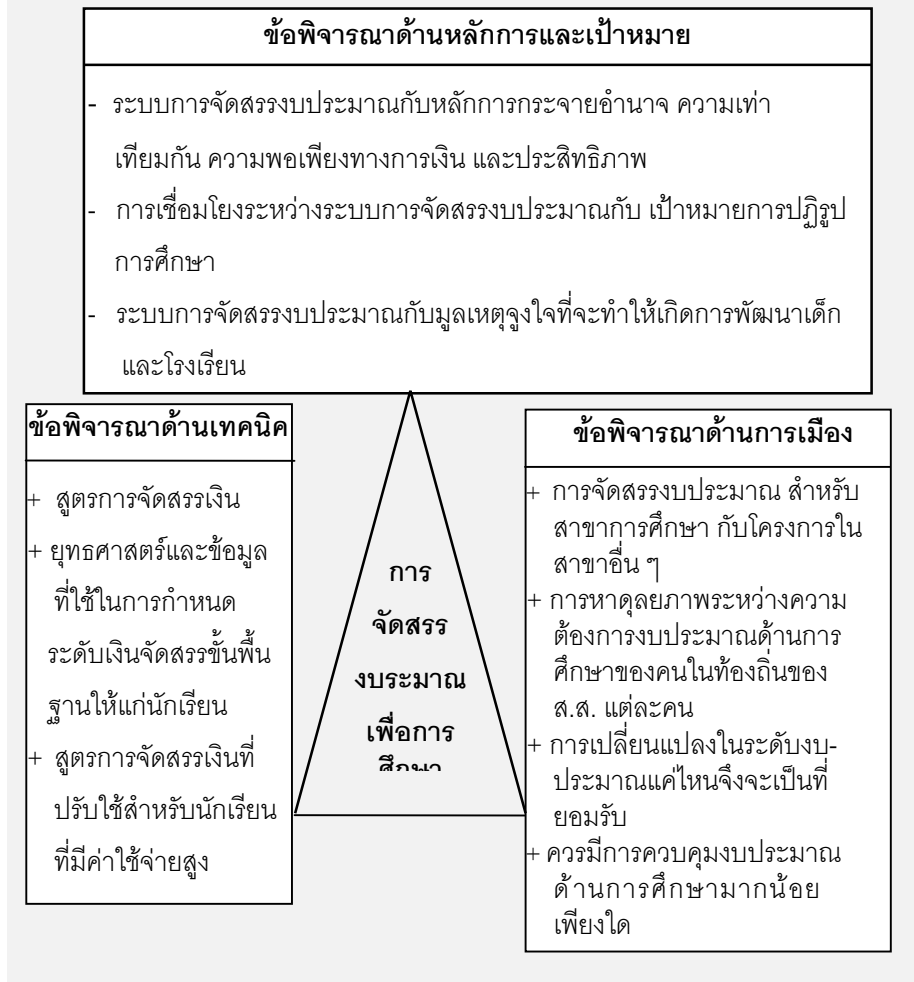
อำนาจ หาไม่แล้วก็จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เพราะโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นใหม่อาจทำให้มีเฉพาะการแบ่ง-มอบอำนาจระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการที่เปลี่ยนชื่อใหม่ มีเอกภาพทางนโยบายมากขึ้น แต่ไม่มีหรือมีความหลากหลายทางการปฏิบัติน้อย ดังนั้น **ไม่ว่าจะมีการกำหนดลักษณะทางการบริหารจัดการศึกษาเป็น 3 ระดับ หรือ 2 ระดับ (ในอนาคต) ก็ตาม จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการกระจายอำนาจทางงบประมาณหากไม่มีการออกแบบ (design) โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเสียใหม่** การมี Block grants จะไม่ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้นเลยหากไม่มีการปรับเปลี่ยนดังกล่าว

ในการออกแบบระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยยึดหลักความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหลักของการบริหารจัดการที่เน้นกระบวนการ (process) เพื่อให้เกิดผลผลิตที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สนองวัตถุประสงค์เชิงนโยบายแล้ว **ระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานก็ต้องเป็นระบบที่ประสานข้อพิจารณา 3 ด้านใหญ่ ๆ ได้ คือ ข้อพิจารณาด้านปรัชญา หลักการและเป้าหมาย ข้อพิจารณาด้านเทคนิค และข้อพิจารณาด้านการเมือง** ซึ่งในปัจจุบันการเชื่อมโยงข้อพิจารณาด้านปรัชญา หลักการและเป้าหมาย กับข้อพิจารณาด้านเทคนิค สามารถทำได้โดยระบบการตัดสินใจ การให้เหตุผลที่มีหลักเกณฑ์ ข้อมูล และข้อพิจารณาที่เป็นระบบ เป็นวิทยาศาสตร์ ส่วนข้อ

พิจารณาด้านการเมืองนั้น เป็นศิลป์ของการตกลงต่อรอง การขัดแย้ง การประนีประนอม

ภาพที่ 13

ตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา



ข้อพิจารณาด้านเทคนิค

สำหรับข้อพิจารณาด้านเทคนิคนั้น สูตรการจัดสรรเงินจะเป็นไปตามหลักของการจัดสรรค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้เรียนรายคน ซึ่งแบ่งประเภทผู้เรียนออกเป็น 5 ประเภท ตามที่ระบุไว้ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ สูตรการจัดสรรเงินต้องคำนึงถึงผู้เรียนปกติที่สามารถคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวตามหลักของความเหมือนกัน (ซึ่งจะเป็นส่วนใหญ่ของจำนวนนักเรียนทั้งประเทศ) กับนักเรียนที่อยู่ในประเภทที่ต้องการค่าใช้จ่ายต่อหัวสูง เช่น ผู้พิการ ผู้มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ เด็กปัญญาเลิศ เป็นต้น นอกจากนี้ การที่ได้คำนึงถึงความขัดสนทั้งความขัดสนรวม และความขัดสนทางการศึกษาที่ทำให้เห็นลักษณะอันหลากหลายของพื้นที่มาประกอบด้วยนั้น ก็จะทำให้เกิดการประสานกันระหว่างการคิดค่าใช้จ่ายที่ยึดตัวนักเรียนประเภทปกติและประเภทพิเศษเป็นแกนหลัก กับองค์ประกอบด้านความไม่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนและพื้นที่ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมสำคัญของตัวนักเรียนด้วย ดังนั้น กรอบพิจารณาจัดสรรงบประมาณจึงเป็นการประสานระหว่างการจัดสรรค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้เรียนเป็นรายบุคคลประเภทต่าง ๆ กับข้อพิจารณาด้านการกระจายอำนาจ ความเท่าเทียมกัน ความพอเพียงทางการเงินและประสิทธิภาพด้วย แต่เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาได้จัดสรรตามรายหัวของผู้เรียนอยู่แล้ว โดยเฉพาะนักเรียนที่เรียนในโรงเรียนเอกชน ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงการใช้ดัชนีความขัดสนเป็นมิติที่เสริมเข้ามาในกรอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อไป

การใช้ดัชนีความขัดสนเป็นกรอบพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาจะต้องเริ่มต้นด้วยการมีแนวทางหลักเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดการจัดสรรงบประมาณเป็นลำดับแรก ยิงจะมีการจัดสรรงบประมาณในรูปเงินก้อนจากสำนักงบประมาณไปยังกระทรวงศึกษาธิการ และให้กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทในการจัดการงบประมาณมากขึ้น อีกทั้งจะมีการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินก้อนไปยังเขตพื้นที่การศึกษาด้วยแล้ว ก็ยังมีความจำเป็นมากขึ้นเป็นพิเศษที่จะต้องการจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นการแบ่งปันทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เป้าหมายร่วมในระดับชาติที่มีลำดับความสำคัญสูงแต่ยังไม่อาจบรรลุผลได้คือ การลดความไม่เท่าเทียมกัน เกิดจากหลายสาเหตุ สาเหตุที่สำคัญคือ การที่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐในแต่ละปีไม่มีการประเมินผลลัพธ์จากการลงทุนและการใช้จ่ายของภาครัฐในกิจกรรมต่าง ๆ โดยแยกออกเป็นพื้นที่หรือรายจังหวัด ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับรายจ่ายต่อหัวในกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับจังหวัดยังไม่มีการนำเสนอเพื่อใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ เพราะระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยเป็นการตั้งงบประมาณให้แก่กรม ซึ่งการจัดแบ่งภารกิจระหว่างกรมต่าง ๆ ในกระทรวงต่าง ๆ ยังมีงานซ้ำซ้อนกันมากมาย และยังไม่สามารถยุบเลิกงานที่ซ้ำซ้อนกันนั้นได้โดยเด็ดขาด นอกจากนั้นแนวทางและวิธีการวัดและประเมินการพัฒนาใน

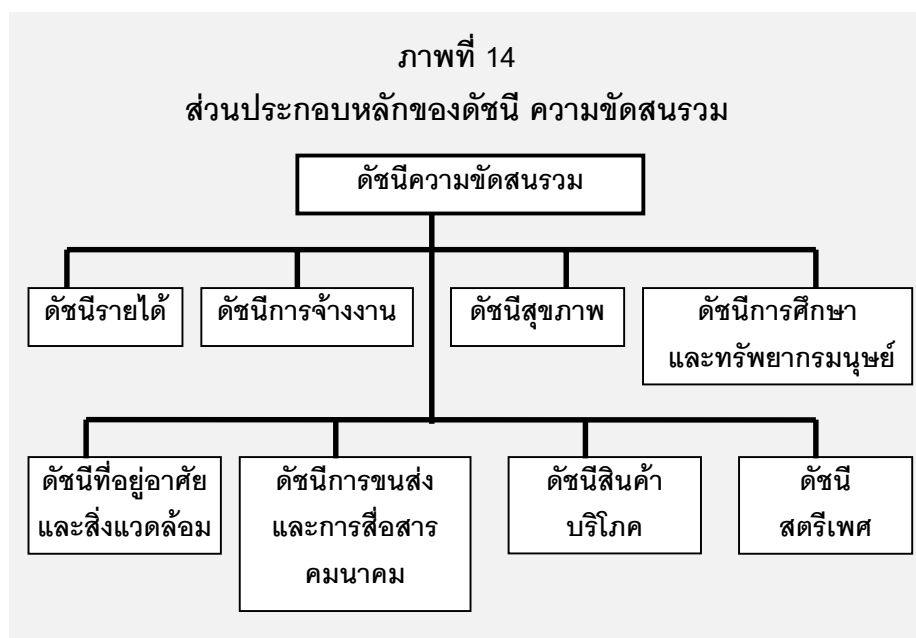
อดีตก็ยังคงอาศัยการวัดอัตราความเจริญโดยเน้นรายได้ต่อหัวของประชากรเป็นหลัก

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้มีการนำแนวทางการจัดทำแผนงานและโครงการโดยคำนึงถึงพื้นที่-ภารกิจ การมีส่วนร่วมของชุมชน-ประชาชน (Area-Function-Participation หรือ AFP) มาใช้เป็นการรอบการพิจารณา มีผลทำให้เกิดการตื่นตัวที่จะมีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ และมีการให้ความสนใจเอาใจใส่ที่จะศึกษาสภาพการณ์และสถานการณ์ที่แตกต่างกันของพื้นที่ ตลอดจนให้การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนมากขึ้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่นำเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาแบบองค์รวมมาเป็นการรอบการดำเนินงานมากยิ่งขึ้นกว่ากฎหมายฉบับใด ๆ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาแบบองค์รวม กลไกและกระบวนการจัดการงบประมาณจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุด กล่าวคือ เป็นสายพาน ที่เชื่อมโยงแผนพัฒนาฯ กับการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้บังเกิดผล และเนื่องจากระบบงบประมาณกำลังมีการปรับปรุงเพื่อให้เป็นงบประมาณแบบแสดงผลงาน หลักเกณฑ์และมาตรการที่จะนำมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณ จึงต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ อย่างแท้จริง

การทำหลักเกณฑ์และมาตรการจะต้องอาศัยข้อมูลสถิติที่มีการจัดทำเป็นดัชนี (Index) ซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก (components) และตัวชี้วัด (indicators) เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของ

แผนงาน โครงการ และการจัดสรรงบประมาณให้สามารถแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้ โดยปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงในพื้นที่ต่าง ๆ มากน้อยไม่เหมือนกัน

เป็นที่น่ายินดีว่าได้มีการจัดทำ**ดัชนีความขาดสน** โดยการริเริ่มของ United Nations Development Programme (UNDP) ในรายงาน Human Development Report of Thailand 1999 ดัชนีความขาดสน (Index of Human Deprivation-IHD) นี้ ระบุความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดจากผลของการพัฒนาในระยะสามสิบปีที่ผ่านมา ดัชนีนี้เป็นดัชนีรวมดัชนีด้านต่าง ๆ 8 ด้านด้วยกัน โดยดัชนีแต่ละด้านคิดตามจังหวัดแต่ละจังหวัด ดังแผนภาพนี้



ที่มา : United Nations Development Programme. Human Development Report of Thailand 1999, p. 44

การมีดัชนีความขัดสนรวมสำหรับแต่ละจังหวัดนี้ ช่วยให้เห็นสถานะของการพัฒนาว่ามีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน ถ้าจะดูทั้งดัชนีความขัดสนรวม และดูดัชนีการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ประกอบกันแล้ว ก็สามารถอาศัยแผนที่แสดงความขัดสนและลำดับความขัดสนของแต่ละจังหวัดมาเป็นกรอบแรกในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาได้

การมีดัชนีความขัดสนนี้ ช่วยให้เราเห็นภาพความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันที่มีขอบเขตกว้างขวางไปกว่าการพิจารณาเฉพาะมิติรายได้ต่อหัวหรือต่อครอบครัว นอกจากนี้ยังสามารถนำเอาดัชนีสุขภาพกับดัชนีด้านการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์มาพิจารณาประกอบกันได้

ดัชนีการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์นำปัจจัยทั้งที่เป็นสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ในแต่ละจังหวัด และการเข้าถึงบริการทางการศึกษาของประชากรในแต่ละจังหวัดมาพิจารณาโดยแบ่งตัวชี้วัดออกเป็น 8 ประเภท คือ

- อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ทั้งหมด
- ประชากรที่ไร้การศึกษาที่เป็นทางการ
- ร้อยละของประชากรที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา (ประถมศึกษาปีที่ 1-6)
- ร้อยละของประชากรที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (มัธยมศึกษาปีที่ 1-6)
- สัดส่วนของนักเรียนที่เรียนอยู่ในชั้นประถมศึกษา
- สัดส่วนของนักเรียนที่เรียนอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- สัดส่วนของนักเรียนต่อครู

- สัดส่วนของนักเรียนต่อชั้นเรียน

จะเห็นได้ว่าดัชนีการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์นี้ มีตัวชี้วัดที่ไม่ได้รวมปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกัน คือ การที่แต่ละพื้นที่ได้รับทรัพยากรทางการศึกษาโดยเฉพาะงบประมาณจากรัฐที่แตกต่างกันในแต่ละปี การที่มีแผนพัฒนาฯ มาเป็นเวลาถึงสามสิบปี แต่เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันนี้ก็เนื่องมาจากการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐไม่ได้มีส่วนช่วยให้ลดความแตกต่าง-ไม่เท่าเทียมกันนั่นเอง นอกจากนี้ก็มีสาเหตุมาจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปียังคงอาศัยการจัดตามโครงสร้างแผนงานที่เน้นกรมมากกว่าเน้นเป้าหมายของแผนงานและพื้นที่ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ตารางข้างล่างแสดงกรณีจังหวัดที่มีระดับการได้รับการบริการทางการศึกษาและมีสภาวะทรัพยากรมนุษย์ดีที่สุดในจังหวัดที่แย่มากที่สุด

ตารางที่ 1
ตัวชี้วัดด้านการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์

ตัวชี้วัด	หน่วย	ดีที่สุด			แย่ที่สุด			ความ เหลื่อมล้ำ
		ตัวเลข	จังหวัด	ภาค	ตัวเลข	จังหวัด	ภาค	
อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่	%	90.2	กทม.	-	53.5	แม่ฮ่องสอน	เหนือ	1.7 : 1
ประชากรที่ไร้การศึกษาที่เป็น ทางการ	%	0.2	หลายแห่ง	-	39.9	แม่ฮ่องสอน	เหนือ	200 : 1
ประชากรสำเร็จการศึกษาระดับ ประถมศึกษา	%	83.3	ยโสธร	อีสาน	24.2	ฉะเชิงเทรา	ตะวันออก	3 : 1
ประชากรสำเร็จการศึกษาระดับ มัธยมศึกษา	%	33.3	สมุทรปราการ	รอบ กทม.	8.6	อุทัยธานี	เหนือ	4 : 1
สัดส่วนนักเรียนที่เรียนในชั้น ประถมศึกษา	%	125.49	แม่ฮ่องสอน	เหนือ	73.9	ยโสธร	อีสาน	1.7 : 1
สัดส่วนนักเรียนที่เรียนในชั้น มัธยมศึกษาตอนต้น	%	99.3	ปทุมธานี	รอบ กทม.	61.8	นราธิวาส	ใต้	1.6 : 1
สัดส่วนของนักเรียนต่อครู	ต่อ	14.7	สิงห์บุรี	กลาง	24.3	นราธิวาส	ใต้	2 : 1
สัดส่วนของนักเรียนต่อชั้นเรียน	ต่อ	25.49	แม่ฮ่องสอน	เหนือ	51.8	ปัตตานี	ใต้	2 : 1

ที่มา : United Nation Development Programme. Human Development Report of Thailand 1999. P.69

รายงานของ UNDP ดังกล่าวนี้ได้ใช้ดัชนีความขัดสนจัดลำดับจังหวัด 76 จังหวัด ไว้ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) อย่างไรก็ตาม จังหวัดที่มีความขัดสนมากไม่จำเป็นว่าจะต้องมีความขัดสนด้านการศึกษามากตามไปด้วยเสมอ ใน การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงควรเริ่มด้วยการจัดทำ Matrix ในภาพที่ 15

ภาพที่ 15

Matrix แสดงความขัดสนรวมกับความขัดสนทางการศึกษา

ความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ (18 จังหวัด)	ความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาสูง (25 จังหวัด)
ระนอง สมุทรปราการ ขอนแก่น แพร่ ร้อยเอ็ด พิจิตร ยโสธร สุโขทัย น่าน กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ เลย กระบี่ พะเยา มหาสารคาม อุทัยธานี นครพนม พัทลุง	พังงา สงขลา อำนาจเจริญ หนองบัวลำภู ตรัง นครราชสีมา อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ นครศรีธรรมราช ยะลา บัตตานี นราธิวาส สตูล มุกดาหาร เชียงราย สกลนคร ตาก ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ หนองคาย สุรินทร์ นครสวรรค์ กำแพงเพชร แม่ฮ่องสอน
ความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ (30 จังหวัด)	ความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาสูง (3 จังหวัด)
สิงห์บุรี สระบุรี อัญญา ปทุมธานี สุพรรณบุรี ลพบุรี นครปฐม นนทบุรี เพชรบุรี อ่างทอง ราชบุรี ชัยนาท สมุทรสาคร ระยอง สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ตราด จันทบุรี ลำพูน ลำปาง เชียงใหม่ พิษณุโลก ปราจีนบุรี ชุมพร สุราษฎร์ธานี อุตรดิตถ์ ภูเก็ต	สระแก้ว กาญจนบุรี กรุงเทพฯ

นครนายก	
---------	--

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มีจังหวัดที่มีความขัดสนรวมสูงและความขัดสนทางการศึกษาสูงด้วย และจังหวัดที่แม้ว่าจะมีความขัดสนรวมต่ำ แต่ความขัดสนทางการศึกษาสูง จึงจะต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดลงไปในระดับพื้นที่ (อำเภอ) อีก จึงจะเห็นปัญหาชัดเจนขึ้นว่า เป็นความขัดสนทางการศึกษาในเรื่องใดโดยเฉพาะ

การจัดทำ Matrix ในภาพที่ 15 นี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการใช้ประโยชน์จากข้อค้นพบที่ได้รับเพื่อนำมิติด้านระดับการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาของจังหวัดต่าง ๆ มาเสริมข้อค้นพบนี้ โดยระดับการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาอาจหาได้จากตัวชี้วัด (indicator) หลายตัว ที่สำคัญได้แก่ ค่าเฉลี่ยของงบลงทุนชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากงบประมาณที่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้รับในแต่ละปีมีการเพิ่มขึ้นที่ละน้อย (incremental) และเมื่อพิจารณางบประมาณแต่ละหมวดแล้ว หมวดที่จะแสดงภาพของความมาก-น้อยของการได้รับงบประมาณเพิ่มของแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งลงไปยังพื้นที่ (จังหวัด) ก็คือ งบลงทุน ดังนั้น ตัวชี้วัดที่สำคัญซึ่งสามารถนำมาเพิ่มหรือเสริมเข้าไปกับความขัดสนรวมและความขัดสนทางการศึกษาจึงได้แก่ ระดับการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาในรูปของงบลงทุน ภาพที่ 16 เป็น Matrix แสดงความขัดสนรวม ความขัดสนทางการศึกษา และค่าเฉลี่ยร้อยละของงบลงทุน ปีงบประมาณ 2539-2543 รวม 5 ปี แม้วางงบลงทุนตามตัวเลขในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 เล่มที่ 6 (การก่อสร้างอาคารการศึกษา) จะคลาดเคลื่อนไปจากงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงบ้าง (เพราะมีการเปลี่ยนแปลงในการนำงบประมาณไปใช้จริง

ในชั้นปฏิบัติการ) แต่ก็ยังพอใช้เป็นข้อมูลที่แสดงระดับความมาก-น้อยของการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาในแต่ละจังหวัดได้

สำหรับ Matrix ในภาพที่ 16 แสดงให้เห็นว่า มีสถานการณืใหญ่ที่น่าสนใจ 4 สถานการณื ซึ่งสามารถนำมาเป็นกรอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีได้ กล่าวคือ มีจังหวัดที่มีความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาสูง แต่ก็ยังได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาน้อยที่สุดอยู่ถึง 11 จังหวัด ได้รับน้อยอยู่ 7 จังหวัด มีเพียง 2 จังหวัดในจำนวนจังหวัดที่มีลักษณะขัดสนทั้งสองด้านที่ได้รับทรัพยากรทางการศึกษามากแล้วคือ นครราชสีมา และนครศรีธรรมราช ส่วนจังหวัดที่มีความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ แต่กลับได้รับทรัพยากรทางการศึกษามากมีอยู่จังหวัดเดียวคือ จังหวัดสุพรรณบุรี

สถานการณืบางสถานการณืมีคำอธิบายเช่น จังหวัดที่มีความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาสูง แต่ได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรการศึกษาที่น้อยที่สุดคือ กรุงเทพฯ นั้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีงบประมาณของตนเองอยู่แล้วและตัวเลขนี้ไม่ได้รวมอยู่ในเอกสารงบประมาณที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์

เมื่อนำตัวชี้วัดด้านระดับการได้รับทรัพยากรทางการศึกษามาพิจารณารวมกับดัชนีความขัดสนรวมและความขัดสนทางการศึกษาแล้ว จะเห็นว่า ได้ภาพที่สามารถนำไปประกอบการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น แต่ถ้าไม่มีการทำ Matrix นี้ก็จะทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยขาดข้อพิจารณาที่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการลดความไม่เท่าเทียมกันได้

ภาพที่ 16

Matrix แสดงความขัดสนรวม ความขัดสนทางการศึกษาและค่าเฉลี่ย
ร้อยละของงบลงทุน ปี 2539-2543

ความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ (18)	ความขัดสนรวมสูง ความขัดสนทางการศึกษาสูง (25)
<p>น้อยที่สุด : ระนอง สมุทรปราการ แพร่ พิจิตร สุโขทัย เลย กระบี่ มหาสารคาม พะเยา อุทัยธานี พัทลุง</p> <p>น้อย : ร้อยเอ็ด น่าน กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ นครพนม</p> <p>ปานกลาง : -</p> <p>มาก : ขอนแก่น</p> <p>มากที่สุด :-</p>	<p>น้อยที่สุด : พังงา อำนาจเจริญ ตาก หนองบัวลำภู ยะลา บัตตานี สตูล นราธิวาส มุกดาหาร กำแพงเพชร แม่ฮ่องสอน</p> <p>น้อย : สงขลา เพชรบูรณ์ สกลนคร หนองคาย นครสวรรค์ ตรัง สุรินทร์</p> <p>ปานกลาง : อุบลราชธานี อุตรธานี เชียงราย ศรีสะเกษ บุรีรัมย์</p> <p>มาก : นครศรีธรรมราช</p> <p>มากที่สุด : นครราชสีมา</p>
ความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ (30)	ความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาสูง(3)
<p>น้อยที่สุด: นครนายก สิงห์บุรี ปทุมธานี นครปฐม นนทบุรี เพชรบุรี อ่างทอง ชัยนาท สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ฉะเชิงเทรา ตราด จันทบุรี ลำพูน ชุมพร ปราจีนบุรี อุตรดิตถ์ ภูเก็ต</p> <p>น้อย : สระบุรี อุดรธานี ลพบุรี ราชบุรี ระยอง ประจวบคีรีขันธ์ ชลบุรี ลำปาง พิษณุโลก สุราษฎร์ธานี</p> <p>ปานกลาง : เชียงใหม่</p> <p>มาก : สุพรรณบุรี</p> <p>มากที่สุด :-</p>	<p>น้อยที่สุด : กรุงเทพฯ สระแก้ว</p> <p>น้อย : กาญจนบุรี</p> <p>ปานกลาง : -</p> <p>มาก : -</p> <p>มากที่สุด :-</p>

หมายเหตุ : งบลงทุนเฉลี่ยน้อยที่สุด มีค่าระหว่าง 0.31-1.23
 งบลงทุนเฉลี่ยน้อย มีค่าระหว่าง 1.24-2.16
 งบลงทุนเฉลี่ยปานกลาง มีค่าระหว่าง 2.17-3.09
 งบลงทุนเฉลี่ยมาก มีค่าระหว่าง 3.10-4.02
 งบลงทุนเฉลี่ยมากที่สุด มีค่าระหว่าง 4.03-4.95
 หรือดูรายละเอียดได้ที่ภาคผนวก ข ตาราง ข.3

ข้อเสนอประการแรก จึงได้แก่ การนำข้อมูลจากดัชนีความขัดสนนี้มาทำ Matrix ความสัมพันธ์ระหว่างความขัดสนรวมกับความขัดสนทางการศึกษา เมื่อได้จังหวัดที่มีลักษณะตามความสัมพันธ์ดังกล่าว 4 ประเภทแล้ว ให้จัดลำดับกลุ่มจังหวัดที่ควรได้รับเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาก-น้อยตามลักษณะแต่ละลักษณะ ทั้งนี้ให้พิจารณาระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษาประกอบด้วย

การจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ (Strategic Prioritization) ของงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา

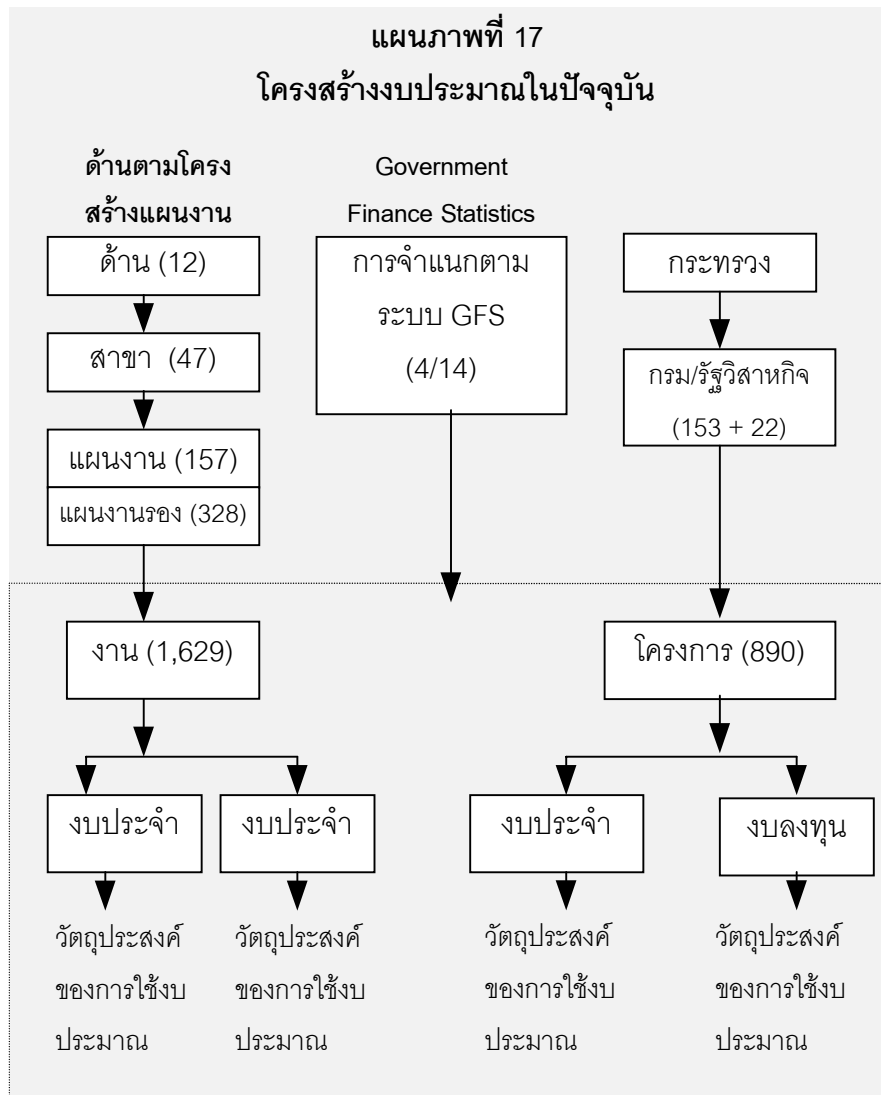
การจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ เป็นจุดสำคัญในการเชื่อมโยงแผนกับงบประมาณ ซึ่งควรถูกกำหนดโดยแผนงานที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ด้วยเหตุนี้เอง กระทรวงศึกษาธิการจึงจะต้องเริ่มต้นกระบวนการวางแผนการใช้งบประมาณด้วยการจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ (strategic prioritization) ในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาเป็นเงินก้อน โดย

มีข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อกิจการต่าง ๆ ที่ผ่านมา เพื่อเทียบเคียงกับ ปัญหาที่มีอยู่ในการจัดการศึกษาและเป้าหมายทางการศึกษาที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ถ้าการปฏิรูปการศึกษามีเป้าหมายในการปรับปรุงคุณภาพเป็น ด้านหลัก และมีข้อมูลยืนยันว่าเราได้มีการลงทุนทางด้านอาคารเรียนมากพอ แล้ว แผนงานการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา โดยจัดให้มีครูที่มีคุณภาพกระจาย อยู่ตามโรงเรียนต่าง ๆ อย่างทั่วถึงจึงมีลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์สูงกว่าการก่อสร้างอาคารเพิ่มเติม การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารก็จะต้องมี น้อยลง โดยเปลี่ยนไปให้งบประมาณเพื่อส่งเสริมคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นการใช้จ่ายตรงไปยังกิจกรรมในห้องเรียนมากขึ้น

ข้อเสนอแนะที่สอ ของรายงานนี้จึงได้แก่ การถือเป็นเรื่อง สำคัญที่จะต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ (strategic plan) และการจัดลำดับความ สำคัญเชิงกลยุทธ์ (strategic prioritization) เสียก่อน เพราะระบบการจัด การงบประมาณที่ปรับปรุงใหม่ได้ให้กระทรวงเป็นฝ่ายจัดการงบประมาณ เป็นเงินก้อนโดยมีความยืดหยุ่นมากขึ้น กระทรวงจึงจะต้องมีการวางแผนกลยุทธ์และ การจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ในการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน ทั้งนี้ การมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นการวางกรอบเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนแล้ว กระทรวงจึงต้องวางหลักเกณฑ์และมาตรการในการ บรรลุเป้าหมายดังกล่าว และการจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ภายใต้การวางแผนระยะกลางนี้จะต้องมีการทบทวนปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย เพื่อเป็นหลักประกันว่าการจัดทำงานงบประมาณ การใช้งบ ปรมาณจะเป็นแบบเน้นผลลัพธ์ของงานแทนที่จะเป็นการทำงานงบประมาณแบบ

แสดงรายการ แต่ทั้งนี้จะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างงบประมาณปัจจุบันเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง แผนงานด้านการศึกษาร่วม ๆ กันไปด้วย



ที่มา : สำนักงบประมาณ. การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. สิงหาคม 2542, หน้า 11.

การเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานด้านการศึกษา

ข้อพิจารณาด้านหลักการและเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นหลักการกระจายอำนาจ ความเท่าเทียมกัน และประสิทธิภาพ มีระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้ว ส่วนข้อพิจารณาอีก 2 ประการคือ การเชื่อมโยงระหว่างระบบการจัดสรรงบประมาณกับเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาและระบบการจัดสรรงบประมาณกับมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเด็กและโรงเรียนนั้น จะต้องกำหนดเป็นกรอบหรือแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่สามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้

การที่จะจัดงบประมาณโดยคำนึงถึงข้อพิจารณาด้านหลักการและเป้าหมายได้นั้นจะต้องจัดให้โครงสร้างงบประมาณ ระดับแผนงานหรือโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) สอดคล้องกับโครงสร้างองค์การบริหารจัดการศึกษาเสียก่อน ซึ่งในปัจจุบันโครงสร้างทั้งสองยังไม่สอดคล้องกัน

ข้อเสนอประการที่สาม การเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานด้านการศึกษาเสียใหม่ หรือมีการวิเคราะห์งานและโครงการเพื่อทบทวนการจัดกลุ่มกิจกรรมใหม่ (reclassify) ให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านต่าง ๆ ให้โครงสร้างแผนงานด้านการศึกษาสะท้อนหลักการและเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจ การลดความไม่เท่าเทียมกัน การส่งเสริมคุณภาพการศึกษา การสร้างมูลเหตุจูงใจให้มีการพัฒนาเด็กและโรงเรียน นอกเหนือไปจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึง หากจะมีการกำหนดโครงสร้างแผนงานใหม่ โครงสร้างแผนงานด้านการศึกษาควรมี 5 แผนงาน ดังนี้

เป้าหมาย	โครงสร้างแผนงาน
การให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ภาคบังคับ 12 ปี)	I แผนงานสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
การลดความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา	II แผนงานสนับสนุนความเท่าเทียมกันทางการศึกษา
การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ	III แผนงานประกันคุณภาพการศึกษา
การให้แรงจูงใจในการพัฒนาเด็กและโรงเรียน	IV แผนงานการปรับปรุงการวิจัยและพัฒนาคุณภาพการศึกษา
การกระจายอำนาจและกระจายการบริหารจัดการงบประมาณ	V แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา (การลงทุนจากส่วนกลางและเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะของท้องถิ่นที่ยังเสียเปรียบ)

หากจะยังไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานใหม่ การวิเคราะห์งบประมาณภายใต้โครงสร้างงบประมาณปัจจุบันก็ควรคำนึงถึงการจัดประเภทกิจกรรมและกลุ่มกิจกรรมให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลัก ๆ ของการปฏิรูปการศึกษาตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวข้างต้น

ระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษา

ข้อเสนอประการที่สี่ ได้แก่ การให้มีการแบ่งประเภทของสถานศึกษาซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับย่อยที่สุดเพื่อหาลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษาคือ แบ่งตาม **ระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษาที่แตกต่างกัน** กับ **ระดับของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษา**

ระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษา (Resource endowment)
แบ่งเป็น 7 ระดับ ได้แก่

1. เขตพื้นที่ทางการศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับดีเยี่ยม
2. เขตพื้นที่ทางการศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับดีมาก
3. เขตพื้นที่ทางการศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับดี
4. เขตพื้นที่ทางการศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับปานกลาง
5. เขตพื้นที่ทางการศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับต่ำ
6. เขตพื้นที่ทางการศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับต่ำมาก
7. เขตพื้นที่ทางการศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับต่ำมากที่สุด

การจัดระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษาให้ใช้งบประมาณรายจ่ายที่แต่ละโรงเรียนได้รับจากรัฐด้านบริการโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะรายการค่าก่อสร้างอาคารการศึกษาระดับพื้นฐานและอาชีวศึกษาเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณด้านนี้จะอยู่ในแผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการศึกษา (แผนงานที่ 5)

การพิจารณาจัดระดับให้ใช้ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณฉบับที่ 8 (งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็นรายจังหวัด เล่มที่ 6 การก่อสร้างอาคารการศึกษา) ข้อมูลด้านงบประมาณจำแนกเป็นรายจังหวัดนี้จะทำให้เห็นภาพชัดเจนถึงการที่แต่ละจังหวัดได้รับงบประมาณการก่อสร้างอาคารการศึกษาไปในแต่ละปีจากกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการและกรมการปกครอง ตามโครงสร้างแผนงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันงบประมาณรายจ่ายด้านนี้ยังคงแยกออกเป็นงานและโครงการของกรมต่าง ๆ ต่อไปเมื่อมีการรวมสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเข้ากับกรมสามัญศึกษา งานดำเนินการประถมศึกษาทั้งงานดำเนินการมัธยมศึกษาก็ต้องมารวมเป็นงานเดียวกัน

ข้อมูลระดับจังหวัดด้านงบประมาณรายจ่ายในการก่อสร้างอาคารศึกษานี้ จะทำให้เห็นภาพของการลงทุนจากส่วนกลางเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษาว่า ในจังหวัดใดได้มีการลงทุนไปแล้วมากน้อยเท่าใด และการที่แต่ละจังหวัดหรือพื้นที่ระดับอำเภอแต่ละอำเภอ หรือกลุ่มอำเภอ หรือแม้แต่กลุ่มจังหวัดใกล้เคียงกันได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายการก่อสร้างอาคารการศึกษา (ซึ่งมีสัดส่วนสูงในงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา) ไปอย่างไร การจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้จึงจะไปเสริมแผนงานสนับสนุนความเท่าเทียมกันทางการศึกษาด้วยการเปรียบเทียบพื้นที่ ๆ มีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจและรายได้ต่อครอบครัวในพื้นที่กับการได้รับงบประมาณพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการศึกษาซึ่งเป็นการลงทุนของรัฐจะทำให้เห็นภาพของความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนระหว่างการเป็นพื้นที่ ๆ มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำกับการได้รับทรัพยากรด้านการศึกษาจากรัฐ

ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายด้านการก่อสร้างอาคารการศึกษา
นี้มีรายละเอียดในระดับโรงเรียน อำเภอ และจังหวัด จึงเป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้ว
เพียงแต่จะต้องนำมาวิเคราะห์ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการ
ได้รับการจัดสรรงบประมาณก่อสร้างอาคารการศึกษาเท่านั้น สำหรับข้อมูล
ด้านความยากจนระดับอำเภอและจังหวัดก็มีอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสามารถ
เตรียมการได้ทันที

หากจะมีการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block
grant) แก่การศึกษาโดยสำนักงบประมาณยกเลิกการควบคุมรายจ่ายด้านการก่อสร้างอาคารการศึกษาอย่างเข้มงวดตามแบบเก่า ก็ควรร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงศึกษาธิการ ในการวางกรอบและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านนี้ โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) ของงบประมาณด้านการศึกษาควบคู่ไปกับการคำนึงถึงเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจ การกระจายการบริหารจัดการงบประมาณ การลดความเสมอภาค และความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา ทั้งนี้ ก็ด้วยการพิจารณาระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา

ระดับของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษา (Performance) แบ่ง
เป็น 7 ระดับเช่นเดียวกัน ดังนี้

1. ผลการปฏิบัติงานระดับดีเยี่ยม
2. ผลการปฏิบัติงานระดับดีมาก

3. ผลการปฏิบัติงานระดับดี
4. ผลการปฏิบัติงานระดับปานกลาง
5. ผลการปฏิบัติงานระดับต่ำ
6. ผลการปฏิบัติงานระดับต่ำมาก
7. ผลการปฏิบัติงานระดับต่ำที่สุด

เมื่อมีระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษากับระดับของผลการปฏิบัติงานแล้วก็ได้ Matrix ดังนี้

แผนภาพที่ 18
Matrix สำหรับการจัดกลุ่มสถานศึกษา

ดีเยี่ยม							
ผล							
การ							
ปฏิบัติ							
งาน							
ต่ำที่สุด							
	ทรัพยากรทางการศึกษา				ดีเยี่ยม		

จาก Matrix นี้จะมีสถานศึกษา 49 แบบจากสถานศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาดีเยี่ยม ผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยม ไปจนถึงสถานศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับต่ำที่สุด ผลการปฏิบัติงานระดับต่ำที่สุด ทั้งนี้ โดยมีสถานศึกษาที่อยู่ในระดับกลางเช่นกัน อย่างไรก็ตาม อาจจัด

สถานศึกษา 49 แบบย่อยนี้เข้าเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ ดังนั้น ประเภทของกลุ่มสถานศึกษาก็จะมีจำนวนน้อยลง

การแบ่งประเภทสถานศึกษาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ 2 หลักนี้จะทำให้มีข้อมูลสำคัญในการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานที่ 2, 3, 4 และ 5 เพราะการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานที่ 1 จะจัดตามค่าใช้จ่ายรายหัวของเด็กที่อยู่ในการศึกษาภาคบังคับ

สำหรับเขตพื้นที่การศึกษานั้น อาจแบ่งโดยอาศัยตัวแปร 4 ตัวแปร คือจำนวนประชากร (หรือจำนวนนักเรียนที่เรียนอยู่จริง) เขตอำเภอ จำนวนสถานศึกษาและลักษณะภูมิประเทศ การคมนาคมและการสื่อสารก็ได้ แต่เมื่อได้เขตพื้นที่การศึกษาแล้วต้องถือว่า **เป็นเพียงโครงสร้างทางการบริหารจัดการศึกษาเท่านั้น มิได้เป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณไปให้เท่า ๆ กันโดยเอาจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาหารทรัพยากร (งบประมาณ ครู) ที่มีอยู่** ทั้งนี้เพราะจะมีข้อมูลแสดงให้เห็นว่าในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตมีสถานศึกษาประเภทใด (มีถึง 49 ประเภทย่อย แบ่งตามหลักเกณฑ์ 2 ด้านคือ ด้านระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษากับด้านระดับผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้อาจแบ่งสถานศึกษา 49 ประเภทย่อยออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้)

การอาศัยข้อมูลดังกล่าวนี้จะทำให้ได้ภาพสำหรับการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการใช้ข้อมูลระดับสถานศึกษาอาจสัมพันธ์หรือไม่สัมพันธ์กับภาวะทางเศรษฐกิจสังคมของเขตพื้นที่การศึกษาก็ได้ กล่าวคือ อาจพบว่าในเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นอำเภอยากจนอาจมี

สถานศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับดีหรือดีมากก็เป็นได้ เช่นในเขตพื้นที่การศึกษาที่อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีโรงเรียนปริพัตรศึกษาตั้งอยู่ เพราะโรงเรียนได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากมูลนิธิจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

การลดจำนวนแผนงานในโครงสร้างแผนงานด้านการศึกษาลงให้เหลือเพียง 5 โครงสร้างแผนงานและสอดคล้องกับเป้าหมายทางการปฏิรูปการศึกษาย่อมเป็นกรอบสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ เมื่อมีการแยกประเภทสถานศึกษาดังกล่าวแล้ว การจัดสรรงบประมาณให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปก็จะอาศัยข้อพิจารณาด้านเทคนิคได้สำหรับรายจ่ายต่อหัวของนักเรียนที่เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งนักเรียนในทุกสถานศึกษาของทุกเขตพื้นที่การศึกษาจะได้เท่ากัน แต่งบประมาณที่แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะได้ไม่เท่ากันก็คือ งบประมาณในโครงสร้างแผนงานที่ 2, 3, 4 และ 5 กล่าวคือ เขตพื้นที่การศึกษาที่มีสถานศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับดี ดีมาก และดีเยี่ยม จะได้งบประมาณในโครงสร้างแผนงานที่ 5 (แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา) น้อยกว่า (หรือไม่ได้เลยในช่วงเวลา 2-3 ปี) เขตพื้นที่การศึกษาที่มีสถานศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษาระดับต่ำ ต่ำมาก และต่ำที่สุด

เขตพื้นที่การศึกษาที่มีสถานศึกษาที่มีผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยมและมีทรัพยากรทางการศึกษาระดับดีเยี่ยม แม้จะได้รับงบประมาณจากแผนงานที่ 3 และ 4 น้อย แต่ก็จะได้งบประมาณจากแผนงานที่ 5 มาก เพราะจะทำหน้าที่สถานศึกษาดั้งเดิม

หากมีกรอบการพิจารณาเช่นนี้ การจัดสรรงบประมาณก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสานข้อพิจารณาได้ทั้ง 3 ด้าน โดยเฉพาะด้านการเมืองก็จะมีปัญหาของความขัดแย้งน้อยลง เพราะมีกรอบการพิจารณาที่ชัดเจนมี ข้อมูลประกอบ

กรอบการพิจารณานี้ สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณโดยมีการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า 3 ปี เพราะมีโครงสร้างแผนงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาว และระยะกลางของการพัฒนาและการปฏิรูปการศึกษา

ที่สำคัญก็คือ จะไม่มีการพิจารณางบประมาณแบบแสดงรายการอีกต่อไป เนื่องจากงบประมาณจะมีการแบ่งออกเป็นงบประมาณที่เป็นงบลงทุน และงบประมาณที่เป็นงบปฏิบัติการ ซึ่งจะให้เป็นเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block grant) มีการจัดสรรไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องจัดสรรไปให้สถานศึกษาแต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วข้างต้น

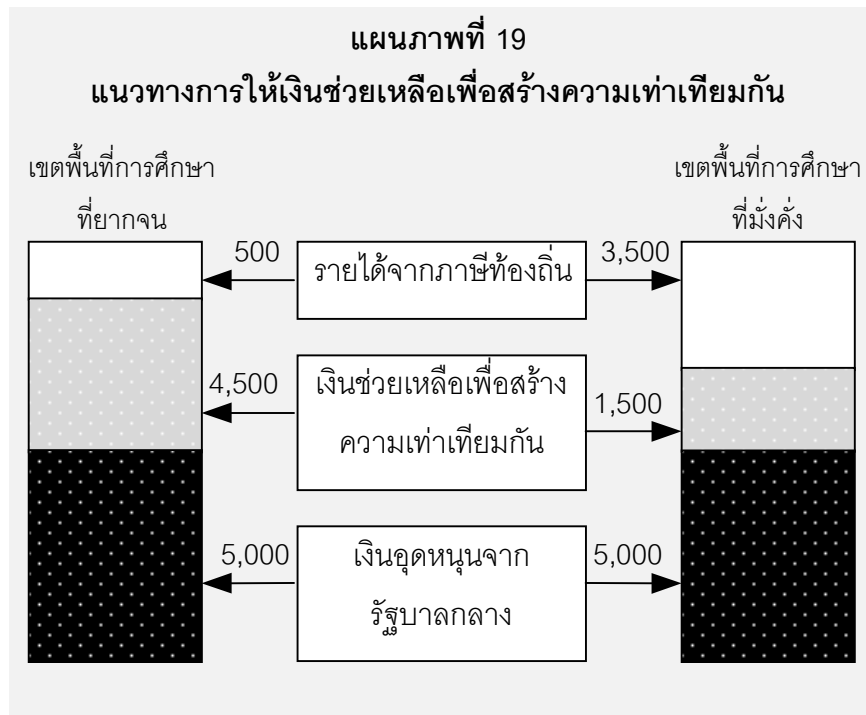
การใช้การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน

ข้อเสนอแนะที่ทำได้แก่ วิธีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาซึ่งควรสอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา เป้าหมายตามอุดมคติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นแนวทางภาคีการเงินเพื่อการศึกษา โดยมุ่งหาดุลยภาพระหว่างหลักความเท่าเทียมกัน การแก้และลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน การกระจายอำนาจ คุณภาพและประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบของการเป็นภาคี (partnership) ระหว่างรัฐ กับชุมชน เป้าหมายนี้เป็นเป้าหมายระยะยาว

ในปัจจุบัน รัฐบาลกลางมีบทบาทในการจัดการศึกษามากกว่าชุมชน หมายความว่าในด้านจำนวนผู้ศึกษาที่อยู่ในระบบโรงเรียนและสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี หรือด้านงบประมาณที่รัฐบาลกลางให้ในการจัดการศึกษา ดังนั้นจึงจะต้องระลึกว่า เป้าหมายหลาย ๆ ด้านดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีวิธีการในการบรรลุถึงอย่างเป็นขั้นตอนและโดยมีการกำหนดลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย อีกทั้งจะต้องละเว้นวิธีการจัดสรรงบประมาณในทางที่จะไปเพิ่มปัญหาที่มีอยู่แล้วให้รุนแรงมากขึ้นอีกด้วย

วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเพิ่มขึ้นจากฐานเดิมทีละน้อย (incremental budgeting) เท่ากับไปส่งเสริมแนวทางการเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไปโดยกระทบกระเทือนสถานภาพเดิมน้อยที่สุด วิธีการนี้ขัดแย้งกับเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา จึงควรหลีกเลี่ยงหรือจำกัดวิธีการนี้ให้น้อยที่สุด และในส่วนที่มีลักษณะของการเพิ่มขึ้นทีละน้อยอยู่แล้วคือ **งบเงินเดือน** เท่านั้น

วิธีการที่ควรนำมาใช้ คือ การผสมผสานระหว่างการมีสูตรสร้างความเท่าเทียมกันในระดับโรงเรียนด้วยการจัดสรรงบประมาณอย่างเท่าเทียมกัน ต่อหัวนักเรียนในการศึกษาภาคบังคับ แต่จะต้องเป็นจำนวนนักเรียนที่อยู่จริง โดยพิจารณาปัจจัยที่จะช่วยลดและแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน เช่น ที่ตั้งของโรงเรียน รายได้ของผู้ปกครอง และนโยบายที่สร้างแรงจูงใจ สูตรนี้ควรดำเนินการในระยะกลางเป็นเวลา 3-5 ปี เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อ โรงเรียนที่มีทรัพยากรการศึกษาดีอยู่แล้ว วิธีการที่ใช้สามารถดำเนินการตามข้อเสนอของ Cresswell (1999 : 17) ดังนี้



การมีเงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน (equalizing grant) นี้ จะช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนรายจ่ายด้านการศึกษา ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด และสะท้อนถึงความสามารถในการมีรายได้ เพื่อนำมาสนับสนุนการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีฐานะทาง เศรษฐกิจแตกต่างกัน ถ้าท้องถิ่นใดตัดสินใจเพิ่มงบประมาณเพื่อการศึกษา ก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากจังหวัดโดยพิจารณาจากสัดส่วนของจำนวน ที่งบประมาณต่อหัวของท้องถิ่นที่มีมากกว่าเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง สัดส่วน ของเงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันนี้ ขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งของเขต พื้นที่และสัดส่วนของนักเรียนด้อยโอกาสที่มีอยู่ในเขตนั้น ดังนั้น เขตพื้นที่การ

ศึกษาที่ยากจนกว่าเขตอื่น ๆ และท้องถิ่นที่มีเด็กยากจนแน่นอนหนักจะได้รับเงินช่วยเหลือนี้มากกว่าเขตที่มั่งคั่งกว่า

ตัวอย่างเช่น หากจ่ายเพื่อการศึกษาคือต่อหัวต่อปีเท่ากับ 10,000 บาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเท่ากับ 5,000 บาท ที่เหลืออีก 5,000 บาท นั้น หากเขตพื้นที่การศึกษายากจนจัดหามาได้จากท้องถิ่นหัวละ 500 บาท ก็จะได้เงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน 4,500 บาท ในขณะที่เขตพื้นที่การศึกษาที่มั่งคั่งจัดหารายจ่ายเพื่อการศึกษาคือต่อหัวได้ 3,500 บาทต่อหัว ก็จะได้เงินช่วยเหลือ 1,500 บาท

วิธีการนี้สอดคล้องกับข้อเสนอประการที่สองที่ให้มีการจัดระดับเขตพื้นที่การศึกษาตามการมีทรัพยากรทางการศึกษาแต่มีความแตกต่างเล็กน้อยในการคิด ตามข้อเสนอของ Cresswell นั้น พิจารณาจากรายจ่ายต่อหัวต่อปีของแต่ละท้องถิ่นใช้รายได้จากท้องถิ่นมาสนับสนุนการศึกษา เพื่อกำหนดจำนวนเงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน โดยถือว่า ท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทางความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจึงมีรายได้ที่สามารถนำมาให้การศึกษต่างกัน หรืออาจมีการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับกิจการอื่น ๆ เนื่องจากให้ลำดับความสำคัญแก่การศึกษาต่ำ ทั้งนี้ Cresswell ให้เงินอุดหนุนจากส่วนกลางจำนวนเท่ากันหมด แต่ข้อเสนอของรายงานนี้ให้พิจารณาจากระดับการมี (ได้รับ) ทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาเคยได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตลอดจนจากเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ เพราะแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีได้มีเฉพาะความแตกต่างกันด้านความมั่งคั่ง

แต่มีความแตกต่างกันทางด้านการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาด้วยความคิดของ Cresswell จึงจะต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยไม่ให้เงินอุดหนุนจากส่วนกลางเท่ากันหมดแล้วไปปรับเฉพาะสัดส่วนระหว่างรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่นำมาใช้เพื่อการศึกษา กับเงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน แต่จะต้องอาศัยข้อมูลของระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษากำหนดการแบ่งสรรปันส่วนเงินอุดหนุนจากส่วนกลางด้วย

กล่าวคือ เงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันจะต้องคิดจากสองฐานคือ จากฐานรายได้ของท้องถิ่นที่นำมาใช้เพื่อการศึกษา และจากฐานของระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษา

เนื่องจากเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาในระยะยาว เป็นเรื่องของ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชนแต่จะต้องอาศัยเวลา เพราะมีเงื่อนไขหลายประการนอกเหนือไปจากด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันโรงเรียนเทศบาลในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่สุด ร้อยละ 24 ของรายได้ที่นำมาใช้เพื่อการศึกษา มาจากภาษีท้องถิ่น ร้อยละ 1 มาจากรายได้เบ็ดเตล็ด ในขณะที่ร้อยละ 75 มาจากเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ดังนั้นวิธีการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงเป้าหมายระยะยาวจึงต้องนำประเด็นนี้มาพิจารณาด้วย เพราะถ้าเป้าหมายของการจัดการศึกษา คือ การให้ชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยแล้ว บทบาทของเทศบาลและชุมชนนอกเขตเทศบาลจะต้องมีมากขึ้น อย่างน้อยเทศบาลเป็นฐานที่ดีอยู่แล้ว และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจในระยะสิบปีข้างหน้านี้เป็น

ไปในทางที่จะเกิดความเป็นเมืองมากขึ้น เขตพื้นที่ ๆ เป็นเขตชุมชนหนาแน่นพอที่จะเป็นเทศบาลได้ก็จะมีมากขึ้น ในปัจจุบันเทศบาลทั่วประเทศ มีเด็กที่เรียนอยู่ในโรงเรียนเทศบาลเพียงร้อยละ 6 ของจำนวนนักเรียน ทั้งหมด โดยกรุงเทพมหานครมีโรงเรียนเทศบาลมากที่สุด 430 โรงเรียน

ดังนั้น ต่อไปเทศบาลก็จะมีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น ข้อสำคัญก็คือ ในระยะที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงนี้ เทศบาลควรเอาใจใส่ด้านบริการการศึกษามากขึ้น และวางลำดับความสำคัญของการจัดรายได้เพื่อการศึกษาไว้สูง แทนที่จะใช้จ่ายทางด้านสาธารณูปโภคอื่น ๆ เป็นสำคัญ

ดังนั้น จึงควรมีการปรับโครงสร้างงบประมาณส่วนท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้กับท้องถิ่นด้วย โดยแบ่งประเภทงบประมาณด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน คือ

- **งบลงทุน** จัดสรรให้แต่ละท้องถิ่นตามพื้นฐานของ **ดัชนีความจำเป็น** ซึ่งจัดทำจาก Matrix ดัชนีความขัดสนรวมกับดัชนีความขัดสนทางการศึกษา
- **งบลดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกัน** จัดสรรให้แต่ละท้องถิ่นโดยมีกองทุนเฉพาะซึ่งสามารถนำไปสู่การจัดทรัพยากรทางการศึกษาด้านต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและปรับปรุง คุณภาพโรงเรียนที่ด้อยโอกาส และมีมาตรการในการระดมทุนเพิ่มเติมจากแหล่งอื่น ๆ มาเพิ่มให้แก่กองทุน ซึ่งอาจขอ ส่วนแบ่งจากการจำหน่ายล็อตเตอรี่ที่ขายได้ในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตจังหวัดก็ได้

- **งบสำหรับภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการ จัดสรร**
งบประมาณให้แก่การบริหารจัดการ การประกันคุณภาพ การ ติดตามผลงาน การพัฒนาส่งเสริมการเรียนรู้ของครู และการวางแผน
- **งบเงินเดือน** สำหรับบุคลากรทางการศึกษาตามกรอบของระบบเงินเดือนระดับชาติ ซึ่งอาจมีการเพิ่มเงินช่วยเหลือครูใน ท้องถิ่นกันดารและเสี่ยงอันตรายได้
- **งบปฏิบัติการ** จัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของ โรงเรียนและการเรียนการสอน ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่คิดจากจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริง เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่าบำรุงรักษา เป็นต้น

การจัดทำดัชนีความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน (A School Index of Needs) เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับใช้ในการวางแผนที่ควรส่งเสริมให้เทศบาล และพื้นที่นอกเขตเทศบาลทำเพื่อพิจารณาระดับของการมีทรัพยากรของเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ ซึ่งครอบคลุมเขตเทศบาลต่าง ๆ ด้วย

การบริหารจัดการงบประมาณ

การบริหารจัดการงบประมาณจะเป็นการบริหารจัดการที่เน้นกระบวนการจัดทำงบประมาณในขั้นตอนของการวางแผนและการติดตามประเมินผลงานมากกว่าการควบคุมด้านบัญชีนำเข้า ดังนั้น จึงมีความ จำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนเชิงกลยุทธ์ มีการจัดลำดับความสำคัญ

เชิงกลยุทธ์ของงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา มีการดำเนินการบริหารจัดการงบประมาณตามหลักของงบประมาณแบบแผนงาน มีการติดตามประเมินผลสำเร็จของแผนงาน และความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของแผนงานแทนการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ

อย่างไรก็ดี การลดการควบคุมลงหมายถึงการเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างสุจริต และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายด้วย

เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายใหม่ **ข้อเสนอแนะประการที่หก** จึงได้แก่ การให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการจัดทำแผนกลยุทธ์และมีการเชื่อมโยงแผนกลยุทธ์กับเป้าหมายและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นก่อน โดยมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะกลาง เน้นความสำคัญและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังในด้านการติดตามและประเมินผลสำเร็จของแผนงาน **เรียกว่าเป็นการกำกับที่ขั้นตอนแรกและขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ** โดยใช้ งบประมาณแบบแผนงานที่ยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมเป็นกระบวนการที่ขึ้นต่อขั้นตอนแรกและขั้นตอนสุดท้าย

การจัดระบบข้อมูลเพื่อประกอบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณ

การจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณตามแบบที่เสนอในรายงานนี้จะต้องมีระบบการจัดเก็บ ประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการ

วางแผนเชิงกลยุทธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ข้อมูลเพื่อหากระสวนและแนวโน้มในการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting) การสร้างภาพของความน่าจะเป็นไปได้ (Scenarios) การวางยุทธศาสตร์จัดลำดับความสำคัญทางยุทธศาสตร์ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ตลอดจนการอาศัยข้อมูลสถิติจัดทำตัวบ่งชี้ (Indicators) ดัชนี (Index) และดัชนีรวม (Composite Index) จึงมีความจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่มีกลุ่มงานทำหน้าที่โดยตรงด้านนี้ ซึ่งเน้นการจัดเก็บประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อวางแผนทางการศึกษา ที่สำคัญคือ จะต้องมีการศึกษาฝึกอบรมด้านวิธีคิดหากระสวน (patterns) จากการประสานดัชนีต่าง ๆ และการทำการคาดการณ์หาแนวโน้มและการสร้างภาพของความน่าจะเป็นไปได้

ข้อเสนอประการที่เจ็ด จึงได้แก่ การปรับเปลี่ยนวิธีการคิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุก ๆ ส่วนทั้งฝ่ายการเมือง ภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวตัวของหลาย ๆ ส่วน ซึ่งในระยะเริ่มแรกนี้ แนวทางที่เหมาะสมที่สุดได้แก่การร่วมกันรับผิดชอบในการจัดเก็บ ประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลด้านการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางที่เลือกอำนวยความสะดวกเตรียมการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับมาเป็นเงินก้อนโดยมีข้อมูลทุกระดับโดยเฉพาะระดับโรงเรียน ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการศึกษาอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ โดยเน้นความร่วมมือในการใช้ข้อมูลเพื่อปฏิบัติการตามข้อเสนอหกประการข้างต้นให้ได้ผลสำเร็จสูงสุด

สรุปข้อเสนอแนะ	
----------------	--

สรุปข้อเสนอแนะ	
<p>การกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา กับคณะกรรมการโรงเรียนและผู้บริหารโรงเรียนให้ชัดเจน</p>	<p>ควรมีตัวแบบความสัมพันธ์ที่หลากหลายให้สอดคล้องกับลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาจากดัชนีความขาดส้นดัชนีความจำเป็น (Index of Needs) ซึ่งจัดทำจาก Matrix ที่อาศัยข้อมูลจากดัชนีความขาดส้นกับข้อมูลอื่น ๆ ในระดับสถานศึกษา</p>
<p>การเชื่อมโยงนโยบาย แผน และงบประมาณเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ และแผนการศึกษาแห่งชาติ</p>	<p>การจัดทำลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ของงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา โดยอาศัยความมุ่งหมายและหลักการสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษา มาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ความสำคัญของเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา</p>
<p>การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การปฏิบัติตามแผนเป็นไปได้ การแก้ไขการหลื่อมกันระหว่าง</p>	<p>การปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานด้านการศึกษาเสียใหม่ให้มี 5 แผนงาน โดยเชื่อมโยงกับเป้าหมาย 5 ด้าน</p>

สรุปข้อเสนอแนะ	
โครงสร้างองค์การบริหารจัดการศึกษาที่มีขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกับโครงสร้างแผนงานการศึกษาของงบประมาณ	
การปรับปรุงแนวทางและกลยุทธ์ในการใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน	<p>การปฏิรูปการจัดทำงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณดำเนินการอยู่</p> <ul style="list-style-type: none"> ● กำหนดและวางรูปแบบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่คล่องตัวและตอบสนองต่อความต้องการของแผนงาน ● การจัดการแผนงานที่ยืดหยุ่น สามารถปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปของแผนงาน ● ลดขั้นตอนในการขออนุมัติเบิกจ่าย
การปรับเปลี่ยนแนวทางและกลยุทธ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> ● การจัดสรรงบประมาณในรูปของเงินงบประมาณเป็นก้อน (Single Budget Allocation) สำหรับแต่ละแผนงาน ● ให้ความแน่นอนทางการเงิน (Stable Financial Environment) เพื่อการศึกษา โดยมีการจัดทำงบประมาณราย

สรุปข้อเสนอแนะ	
	<p>จ่ายล่วงหน้า</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ติดตาม-ประเมินผลสำเร็จของแผนงาน และความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของแผนงานแทนการควบคุม ติดตาม ผลงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณ
<p>การกำหนดแนวทางและกลยุทธ์ในการใช้จ่าย งบประมาณเป็นก้อนให้ได้ผลตามเป้าหมาย</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ Matrix ความขัดสนรวม-ความขัดสนทางการศึกษา Matrix ระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษา-ระดับของผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาพึงได้รับตามแผนงาน 5 แผนงาน ● การใช้กรอบดังกล่าวข้างต้นจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี และให้มีการจัดลำดับความสำคัญใหม่ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปของแผนงานและจากการเรียนรู้ประสบการณ์ได้ ● การให้มีการผนึกรวมบริการทางการศึกษาบางประเภทเข้าด้วยกันได้ ให้มี

สรุปข้อเสนอแนะ	
	<p>การร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา ในกิจกรรมบางอย่างได้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การส่งเสริมการเก็บข้อมูลและการศึกษาวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงงานและติดตามผลสำเร็จของแผนงาน ตลอดจนการติดตามแนวทางต่าง ๆ ในการฝึกกำลัง และการร่วมมือกัน ในกิจกรรมต่าง ๆ
<p>การจัดระบบการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา โดยอาศัยหลักการประสานความเท่าเทียมกัน แนวราบ (สภาพเหมือนกันได้เท่ากัน) กับความเท่าเทียมกันทางแนวดิ่ง (ตามความจำเป็น คือ สภาพต่างกัน ได้รับงบประมาณต่างกัน)</p>	<p>ระบบการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงสร้างแผนงานใหม่ แบ่งงบประมาณเป็น 5 ประเภท คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. งบลงทุน (แนวดิ่ง) จัดสรรให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาตามพื้นฐานของดัชนีความจำเป็น (Index of Needs) ซึ่งจัดทำจาก Matrix ดัชนีความขัดสนรวมกับดัชนีความขัดสนทางการศึกษา และเทียบเคียงกับระดับการได้รับงบลงทุนด้านการศึกษารายจังหวัด ทั้งนี้โดยพิจารณาจากงบลงทุนด้านการศึกษารายจังหวัดย้อนหลังตั้งแต่ปีงบประมาณ

สรุปข้อเสนอแนะ	
	<p>ประมาณ 2539 (ดูรายละเอียดในภาคผนวกตาราง ข.1-ข.2) ดังนั้น จะได้ระดับของการได้รับบงลงทุนด้านการศึกษาในแง่ของสัดส่วนที่แต่ละจังหวัดได้รับจากงบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนในแต่ละปีงบประมาณพร้อมกับอัตราส่วนที่ได้เพิ่ม/ลดในแต่ละปีด้วย</p> <p>2. งบลดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกัน จัดสรรให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาโดยตั้งกองทุนสำหรับการนี้โดยเฉพาะ (แนวดิ่ง)</p> <p>3. งบภารกิจหลัก แบ่งออกได้เป็นค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ดังนี้</p> <p>3.1 ค่าใช้จ่ายรายหัวตามแผนงานสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (แนวนราบ)</p> <p>3.2 ค่าใช้จ่ายรายหัวที่คิดอัตราเพิ่มมากกว่าปกติ เพราะความแตกต่างของนักเรียนเช่น การมีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ พิการ หรือมีปัญญาเลิศ (แนวดิ่ง) ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละโรงเรียนมีจำนวนเด็กเหล่านี้อยู่เท่าใด</p>

สรุปข้อเสนอแนะ	
	<p>และจัดสรรงบประมาณให้รวมไปกับงบตาม 3.1</p> <p>3.3 ค่าใช้จ่ายเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา (แนวราบ)</p> <p>3.4 ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาคุณภาพการศึกษา (แนวราบ)</p> <p>3.5 ค่าใช้จ่ายเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะ</p>
	<p>ของท้องถิ่นที่ยังเสียเปรียบ (ท้องถิ่นที่มีดัชนีความขัดสนรวมสูงและมีรายได้ท้องถิ่นน้อย-มีข้อจำกัดในการเพิ่มพูนรายได้ท้องถิ่น) (แนวดิ่ง)</p> <p>4. งบเงินเดือน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนครู ซึ่งรวมถึงเงินช่วยเหลือครูในท้องถิ่นก้นดาดและเลี้ยงอันตราย (แนวราบผสมแนวดิ่งแต่เป็นส่วนน้อย)</p> <p>5. งบปฏิบัติการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประจำวัน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าซื้อตำราเรียน ค่าบำรุงรักษา ค่าสาธารณูปโภค (แนวราบ)</p>

สรุปข้อเสนอแนะ	
<p>การบริหารจัดการงบประมาณ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดยุทธศาสตร์ 2 ระดับ <ul style="list-style-type: none"> ● กระทรวง ● เขตพื้นที่การศึกษา 	<p>ระดับกระทรวง เน้นเป้าหมายและนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● จัดทำพันธกิจขององค์กรหลัก 4 องค์กร ให้กระชับและชัดเจน ● จัดทำเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาว และวัตถุประสงค์ขององค์กรหลัก 4 องค์กรในการที่จะบรรลุพันธกิจ โดยมุ่งเน้นประเด็นหลักของผลลัพธ์ที่ต้องการ ● กำหนดยุทธศาสตร์ แผนงานและ กิจกรรมของแต่ละองค์กรที่ต้องกระทำ เพื่อบรรลุเป้าหมาย <p>ระดับเขตพื้นที่การศึกษา เน้นการเชื่อมโยงเป้าหมายกับผลลัพธ์ที่ต้องการโดยอาศัย กระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน</p>
<p>ขั้นตอนในกระบวนการจัดทำ และบริหารจัดการงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ขั้นตอนการเตรียมการ และจัดทำข้อมูลเพื่อสรุป ลักษณะเด่นของแต่ละเขต พื้นที่การศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> ● ขั้นตอนที่ 1 : เขตพื้นที่ศึกษากำหนด แบบข้อมูลที่ให้สถานศึกษาจัดทำ ● ขั้นตอนที่ 2 : สถานศึกษาในแต่ละเขต จัดทำข้อมูลและเสนอข้อมูลประกอบการ พิจารณางบประมาณประจำปี ส่งให้ สำนักงานการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

สรุปข้อเสนอแนะ	
	<ul style="list-style-type: none"> ● จำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริง ● จำนวนนักเรียนที่มีความจำเป็นพิเศษทางการเรียนรู้ ● จำนวนครูและบุคลากร ● รายได้ของผู้ปกครอง ● การสนับสนุนด้านการเงินและที่มิใช่ตัวเงินที่ได้รับจากชุมชน หรือจากภายนอกในปีที่ผ่านมา และที่คาดว่าจะได้รับใน 1-3 ปีข้างหน้า ● รายจ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตามแผนงานใน 3 ปีข้างหน้า ● ขั้นตอนที่ 3 : เขตพื้นที่การศึกษาตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูลที่สถานศึกษาส่งมา ● ขั้นตอนที่ 4 : เขตพื้นที่ศึกษานำกรอบการพิจารณาแบ่งประเภทของสถานศึกษามาใช้ในการแบ่งระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษาและระดับของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษาเพื่อสรุปหาลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละเขต

สรุปข้อเสนอแนะ	
	<p>ขั้นตอนที่ 5 : เขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตสรุปลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษาส่งตรงไปยังสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ 	<p>แบ่งการจัดทำงบประมาณเป็นสองส่วนคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรหลัก 4 องค์กร ● ส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของเขตพื้นที่การศึกษา
<ul style="list-style-type: none"> ● การบริหารจัดการงบประมาณที่เป็นเงินก้อน 	<p>ส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของ 4 องค์กรหลัก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● จัดเป็นเงินก้อน โดยแต่ละองค์กรเป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
<ul style="list-style-type: none"> ● ระยะสั้นและระยะกลาง (งบประมาณ 2544-2545 และ 2546-2547) 	<p>ส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของเขตพื้นที่การศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> ● จัดเป็นเงินก้อนผ่าน 3 องค์กรหลัก โดยให้สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ รับผิดชอบในการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณและสูตรการจัดสรรค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับ

สรุปข้อเสนอแนะ	
<ul style="list-style-type: none"> ● ระยะยาว (งบประมาณ 2548 เป็นต้นไป) 	<p>นักเรียน ทั้งนี้ ให้จัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ นโยบายและแผนด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม</p> <ul style="list-style-type: none"> ● จัดเป็นเงินก้อน โดยไม่ต้องผ่านองค์กรหลักในส่วนกลาง แต่ส่งตรงไปยังเขตพื้นที่การศึกษา
<ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน ● ระยะสั้นและระยะกลาง (งบประมาณ 2544 – 2545 และ 2546-2547) 	<ul style="list-style-type: none"> ● องค์กรหลัก 4 องค์กร ร่วมกับสำนักงาน งบประมาณจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต
<ul style="list-style-type: none"> ● ระยะยาว (งบประมาณ 2548 เป็นต้นไป) 	<ul style="list-style-type: none"> ● เขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตจัดทำ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเอง
<p>ขั้นตอนการบริหารการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การได้รับงบประมาณ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ขั้นตอนที่ 1 : ระบุ กำหนด และรายงาน ผลผลิต (บริการทางการศึกษา) ที่ให้ บริการขององค์กร 4 องค์กรและเขตพื้นที่การศึกษา (ซึ่งมีรายละเอียดใน

สรุปข้อเสนอแนะ	
<ul style="list-style-type: none"> ● กระบวนการบริหารจัดการ ● การติดตาม-ประเมินผล 	<p>ระดับสถานศึกษา)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ขั้นตอนที่ 2 : แสดงผลการเชื่อมโยงผลผลิตของหน่วยงานปฏิบัติ กับผลลัพธ์ (ผลที่ตามมาและผลกระทบ) ● ขั้นตอนที่ 3 : เชื่อมโยงผลลัพธ์กับแผนเชิงกลยุทธ์ พันธกิจ และเป้าหมายเชิงนโยบายของแต่ละหน่วยงานและเขตพื้นที่การศึกษา (มีรายละเอียดในระดับสถานศึกษา)

จากข้อเสนอแนะข้างต้นนี้ สรุปได้ว่า ระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาจะเปลี่ยนไป โดยมีน้ำหนักอยู่ที่แต่ละขั้นตอนและกระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดยุทธศาสตร์ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การคาดการณ์งบประมาณที่ต้องใช้จ่ายระยะกลาง (ล่วงหน้า 3 ปี) การบริหารจัดการซึ่งจะเน้นการควบคุมรายละเอียดให้น้อยลง โดยให้การควบคุมผลผลิต และผลลัพธ์แทนการติดตามและประเมินผล

ขั้นตอนและกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณตามกิจกรรมต่าง ๆ เป็นขั้นตอนและกระบวนการตรงกลาง จะมีการปฏิบัติได้ผลมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับขั้นตอนและกระบวนการแรกเริ่มและสุดท้ายด้วย ซึ่งทั้งสองขั้นตอนและกระบวนการนี้เท่าที่ผ่านมายังได้รับการเอาใจใส่น้อยมาก เป็นจุดอ่อนของระบบงบประมาณไทย หากจะมีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษาให้

ได้ผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการปฏิบัติหลายจุด ดังได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องรีบจัดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานของงบประมาณด้านการศึกษาทันที และจะต้องมีแนวคิด-แนวทางและกรอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเสียใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและการกระจายอำนาจในการจัดทำและบริหารงบประมาณเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะน่าจะทำได้โดยอาศัยโรงเรียนเอกชนเป็นโรงเรียนนำร่องและขยายผลไปยังโรงเรียนเทศบาลซึ่งท้องถิ่นดูแลอยู่ ทั้งนี้ โดยให้โรงเรียนรัฐบาลมีโอกาสศึกษาการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการตามข้อเสนอแนะได้ด้วย ก็จะช่วยให้อัตราของการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมล สุดประเสริฐ. **โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา**. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พริ้นท์ , 2542.

_____ . **สรุปย่อรายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศต่างๆ**. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ, 2542. (เอกสารอัดสำเนา)

กมล สุดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย. **รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศต่างๆ**. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2542.

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **การศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ระยะที่ 1**. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากโครงการวิจัยการบริหารจัดการและการเงินเพื่อการศึกษาธนาคารพัฒนาเอเชีย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพฯ, 2542 . (เอกสารอัดสำเนา)

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **การเงินเพื่อการศึกษา**. กรุงเทพฯ, 2541. (เอกสารอัดสำเนา)

_____ . พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

กรุงเทพฯ : พริกหวาน กราฟฟิค, 2542.

_____ . รายงานการวิจัยแนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับ
ของรัฐ บทเรียนจากต่างประเทศ. กรุงเทพฯ, 2542. (เอกสารอัด
สำเนา)

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สภาวางรัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ, 2540.

งบประมาณ, สำนัก. การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. กรุงเทพฯ,
สิงหาคม 2542.

_____ . รวมกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณ-
การคลัง. กรุงเทพฯ, (เอกสารอัดสำเนา)

_____ . เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 งบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 จำแนกเป็นรายจังหวัด เล่ม
ที่ 6 การก่อสร้างอาคารการศึกษา. กรุงเทพฯ : พี.เอ.ดิฟวิง , 2542 .

_____ . เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 งบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 จำแนกเป็นรายจังหวัด เล่มที่
6 การก่อสร้างอาคารการศึกษา. กรุงเทพฯ : พี.เอ.ดิฟวิง , 2541 .

_____ . เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 งบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 จำแนกเป็นรายจังหวัด เล่มที่
6 การก่อสร้างอาคารการศึกษา. กรุงเทพฯ : พี.เอ.ดิฟวิง , 2540 .

งบประมาณ, สำนัก.. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 งบประมาณราย
จ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 จำแนกเป็นรายจังหวัด

เล่มที่ 6 การก่อสร้างอาคารการศึกษา. กรุงเทพฯ : พี.เอ.ดิฟวิง , 2539 .

- _____ . เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 จำแนกเป็นรายจังหวัด เล่มที่ 6 การก่อสร้างอาคารการศึกษา. กรุงเทพฯ : พี.เอ.ดิฟวิง , 2538 .
- จิรพันธ์ เดมะ. **โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย**. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรีนธ์ , 2542.
- ฉลวยลักษณ์ สีนประเสริฐ. **โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์**. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรีนธ์ , 2542.
- _____ . **รายงานการสังเคราะห์การศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศต่าง ๆ และสรุปผลการสัมมนา**. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรีนธ์ , 2542.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **รายงานการวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. : ทรัพยากรเพื่อการศึกษา**. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรีนธ์ , 2540.
- พิศवास ปทุมต์ตรังษี (ผู้แปล). **การปฏิรูปการศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 เพื่อความเป็นผู้นำในยุคสารสนเทศและโลกาภิวัตน์ ของ สาธารณรัฐเกาหลี**. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงาน-คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรีนธ์ , 2542.
- เพ็ญพิชช ศรีอรุณ. **โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศออสเตรเลีย**. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรีนธ์ , 2542.

- ภัทรนันท์ พัทธียะ (ผู้แปล) . การนำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในนิวซีแลนด์ : ค.ศ. 1987-1997. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ชาดา พริ้นท์ , 2542.
- _____ . โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศฝรั่งเศส. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พริ้นท์ , 2542.
- วรัยพร แสงนภาพรร. โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : ที.พี.พริ้นท์ , 2542.
- นิลลิตินทร์ ประพันธ์ศิริ (ผู้แปล) . ความเป็นเลิศทางการศึกษา แผนงานเพื่อการปฏิรูปของจังหวัดอุดรธานี ประเทศแคนาดา กรุงเทพฯ , 2541.
- _____ . รูปแบบการจัดสรรงบประมาณการศึกษาจังหวัดอุดรธานี ประเทศแคนาดา 2540. กรุงเทพฯ : พิมพ์ลายเสื้อ , 2541.
- วิไลลักษณ์ ผดุงกิตติมาลย์ (ผู้แปล) . การกระจายอำนาจทางการศึกษาบทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน. ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พริ้นท์ , 2542.
- วิไลลักษณ์ ผดุงกิตติมาลย์ (ผู้แปล) . รายงานการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยแคนาดา (พ.ศ. 2541). ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พริ้นท์, 2542.

- ศักดิ์ชัย นิรัญทีวี. **โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.**
ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรินท์ , 2542.
- ศึกษาธิการ, กระทรวง . **รายงานการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาใน
กระทรวงศึกษาธิการ.** กรุงเทพฯ, 2542. (เอกสารอัดสำเนา)
- ศึกษาธิการ, กระทรวง. **สำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
การศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา.** กรุงเทพฯ :
เม็ดทรายพรินติ้ง , 2542.
- สหพันธ์โรงเรียนราษฎร์, สมาคม. **วิธีใช้เงินอุดหนุนตามมาตรา 60 (1) อย่าง
ยุติธรรม : ทางเลือกเพื่อปฏิบัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน.** กรุงเทพฯ :
เนติกุลการพิมพ์ (2541) , 2542.
- สุรางค์ โพรธิ์พฤชชาวงศ์. **โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร.** กรุงเทพฯ : ที.พี.พรินท์, 2542.
- สุรางค์ โพรธิ์พฤชชาวงศ์ และ วิภาสรินทร์ ประพันธ์ศิริ. **คู่มือการศึกษา
ประสบการณ์นานาชาติ.** กรุงเทพฯ : ที.พี.พรินท์ , 2542.
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. **“การปฏิรูปเรื่อง แนวคิดโครงสร้างการบริหารการ
ศึกษาไทย ตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. “**
อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, **สำนักนายก-
รัฐมนตรี. รายงานการสังเคราะห์การศึกษาโครงสร้างการบริหาร
การศึกษาประเทศต่าง ๆ และสรุปผลการสัมมนา.** กรุงเทพฯ :
ที.พี. พรินท์, 2542.

ภาษาอังกฤษ

“1997 Canadian Educational Governance Update,”. *Education Governance in Canada*. [Available : <http://www.cdnsba.org/govern/csbaican.asp...> (8 October 1999)].

Alberta School Boards Association. “What Do Locally-elected School Trustees Contribute?,” *Education Governance in Canada*. [Available : <http://www.cdnsba.org/govern/trustees.asp>. (8 October, 1999)] ..

Ardith M. Plant. “ The Current Status of School Councils in Canada : Changing Structures for Parental Involvement,” *Education Governance in Canada*. [Available: <http://www.cdnsba.org/govern/status.asp>. (8 October, 1999)].

Bullock, A., and H. Thomas. (1994) *The Impact of Local Management in Schools : Final Report*. in Caldwell, Brian J. “Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization” [Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)].

Butts, R.Freeman. (1955) *Assumptions Underlizing Australian Education*. in Caldwell, Brian J. “Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization” [Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)].

Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization" [Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)] .

_____. (1994) *School - Based Management* in Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization" [Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)] .

_____. "Strategic Leadership, Resource Management and Effective School Reform" [Available : <http://www.edfac.unimelb.edu.au/EPM/papers/strategic.html>. (22 September, 1999)] .

Center for Education Reform. "School Voucher : USA". [Available : <http://www.edrefrom.com>. (14 October, 1999)] .

Chancellor of the Exchequer. "Modern Public Service for Britain : Investing in Reform" *Comprehensive Spending Review : New Public Spending Plans 1999 - 2002*. [Available : <http://www.official-documents.co.uk/document.cu.uk/document/ctm40>. (22 November, 1999)] .

Cresswell, Anthony M.(1999) *Educational Finance in Thailand : A Review and Recommendations for Improving Allocative Efficiency*. Prepared for UNESCO-Bangkok as part of the Asian Development Bank Social Sector Program Loan in the framework of the Education Management and Finance Study : Project TA2996-THA. April, 1999.

- Cynthia McDaniels. "Equality of Educational Opportunity : Race and Finance in Public Education" [Available : <http://www.cis.yale.edu/ynhti/curriculum/units/1992/1/92.01.07.x.htm>. (7 October, 1999)] .
- Department of Education : Pretoria. "Education White Paper2 : The Organisation, Governance and Funding of Schools." [Available : http://www.Polity.org.za/govdocs/white_papers/educwp2.feb.html#CONTENTS. (17 September, 1999)] .
- Douglas, S. Reed. "Court-Ordered School Finance Equalization : Judicial Activism and Democratic Opposition," *Developments in School Finance 1996*. [Available : <http://nces.ed.gov/pubs97/97535ghhtml#1> (7 October, 1999)] .
- Drucker, P. (1995) *Managing in a Time of Great Change*. in Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization" [Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)] .
- "Education and the Supreme Court : The 1998-99 Term ". *Education Week on the Web* (July 14, 1999) . [Available : [wysiwyg://45/http://www.edweek.com/ew/vol-18/42scots1.h18](http://www.edweek.com/ew/vol-18/42scots1.h18) . (5 October, 1999)] .

Emond Harden. "School boards to lose control overfunding in Crombie panel proposals" [Available : <http://www.emond-harnden.com/school.html>. (11 October, 1999)] .

Executive Office of the Governor. "The Bush/Brogan A⁺ Plan for Education : Facing the Challenges of Education (Revised June 1,1999)". [Available : <http://fcn.state.fl.us/eog/aplusplan/aplus.html>. (19 October, 1999)] .

"Forecasting the Future for School Trustees," ***BCSTA Article***. [Available : http://www.cdnsba.org/govern/BCSTA_Article.asp. (8 October, 1999)] .

Georgia School Superintendents Association. "GSSA Position Statement". [Available : <http://snow-white.gac.peachnet.edu/talk/org/edu/gssa/main/position98-99.html#index>. 19 October, 1999)] .

Hart, John. ***Successful Financial Planning & Management in School***. Norwich : Page Bros, 1993.

Karmel, P. (chair) (1973) ***Schools in Australia : Report of the Interim Committee of the Australian Schools Commission***. in Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization" Available: <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)] .

KPMG Barrents Group, LLC. *Public Resource Management Project Component 2 - Modernizing Budget Management : Final Report : Volume I : Diagnostic Assessment of the Budget Process*, 1999.

_____. *Public Resource Management Project Component 2 - Modernizing Budget Management : Final Report : Volume II : Recommendations and Implementation Plan*, 1999.

Legislative Analyst's Office. " K-12 Master Plan : Starting the Process " as part of the LAO Report . [Available : http://www.lao.co.gov/1999_reports/0599_K-12_master_plan.html. (8 October, 1999)] .

Levacic, R. (1995) *Local Management of Schools : Analysis and Practice*. in Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization "[Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97535.html> (7 October, 1999)] .

Marie Pierce. " Education Governance in Canada : Trends and Implications (CROSS-CANADA CHART)," *Education Governance in Canada*. [Available : <http://www.cdnsba.org/govern/chart2.asp#BC....> (8 October, 1999)]

Marie Pierce. "The Future of School Boards : The Canadian Experience," Prepared for NSBA Quebec Workshop 1998, Quebec City, August 1998. [Available : http://www.cdnsba.org/govern/NSBA_Quebec_Workshop1998.asp (8 October 1999)] .

"Measuring Up : The State of Texas Education" *School Finance in Texas*. [Available : <http://www.cppp.org.kiddscout/education/finance.html>. 7 (October, 1999)] .

Nico Cloete and Johan Muller. "South African Higher Education Reform: What Comes After Post-Colonialism," *European Review (June 1998)* [Available: <http://www.chet.org.2a/debates/saherf2.html>. (26 November, 1999)] .

Peggy Fikac. "School districts want to re_open funding battle". [Available : <http://www.texnews.com/1998/texas/funding0507.html>.(7October, 1999)] .

Pennsylvania Department of the Auditor General. " For Our Children's Future : A Performance Review of the Millcreek Township School District, " *A Casey School District Performance Review Report* . [Available : <http://www.auditorgen.state.pa.us/Department/info/Performance/Millcreek.html>. (15 September, 1999)] .

Schools Council, National Board of Employment, Education and Training. (1993) *In the Middle : Schooling for Young*

- Adolescents***. in Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization" [Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)] .
- "Summaries of Supreme Court Slip Opinions: Filed in 1997" [Available: <http://www.state.il.us/court/sum97.htm>. (7 October, 1999)] .
- Swanson, A.D., and R.A.King. (1991) ***School Finance : Its Economics and Politics***. in Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization" [Available:<http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)] .
- The School Trustees. Participants at SSTA "Schools For New Trustees" Focus on the Value and Necessity of School Board Governance,.." ***SSTA Article*** [Available : http://www.cdnsba.org/govern/SSTA_article.asp. (8 October, 1999)].
- Thomas, H. (1996) ***Efficiency, Equity and Exchange in Education***. in Caldwell, Brian J. "Principles and Practices in Resource Allocation to Schools under Conditions of Radical Decentralization" [Available : <http://www.nces.ed.gov/pubs97/97535.html> (7 October, 1999)] .
- Todd Ziebarth. "State Takeovers and Reconstitution Policy Brief". [Available : <http://www.ecs.org/ecs.ecsweb>. (15 October, 1999)] .

UNDP. *Human Development Report 1999*. Bangkok, 1999.

Vermont Department of Education. "Draft Working Paper on Public School Governance". [Available : <http://www.state.vt.us/educ/gvrnpt.htm#Supervisory>. (16 September, 1999)].

Wilham, Mark. "Educational Funding Methodologies". [Available : <http://www.nexus.edu.au/teachstud/dexed/docs/witham.html>. (30 November, 1999)].



ภาคผนวก

- ภาคผนวก ก ข้อมูลดัชนีต่าง ๆ ที่ใช้ในการคำนวณค่าดัชนีความขัดสนรวม และ Matrix ความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีความขัดสนรวมกับความขัดสนทางการศึกษารายจังหวัด
- ภาคผนวก ข ข้อมูลงบประมาณด้านการศึกษา (การก่อสร้างอาคารการศึกษา) รายจังหวัด ระหว่างปีงบประมาณ 2539 - 2543 และตารางแสดงการจำแนกกลุ่มจังหวัด โดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีความขัดสนรวม ความขัดสนทางการศึกษาและการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาโดยเฉพาะงบประมาณก่อสร้างอาคาร เฉลี่ย 5 ปี (ปี 2539 - 2543)
- ภาคผนวก ค แผนภาพแสดงการจำแนกกลุ่มจังหวัดโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีความขัดสนรวม ความขัดสนทางการศึกษา และการได้รับทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะงบประมาณก่อสร้างอาคารเฉลี่ย 5 ปี (ปี 2539 - 2543)

