

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการ ระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะผู้วิจัย

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. สมชัย ฤชุพันธ์

นายกฤษฎา อุทยานิน

ดร. กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ

นางสาวมาลี โสมสิรินาค

24 พฤศจิกายน 2550

สนับสนุนโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สำนักงานสภาการศึกษาไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	1
2. ข้อเท็จจริงและปัญหาของระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน	4
3. ทฤษฎี หลักการและกรอบแนวคิด	23
4. วิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	28
5. ข้อเสนอระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน	53
6. บทสรุป	63

บทสรุปผู้บริหาร

บทความวิจัยนี้เลือกใช้กรอบการกระจายอำนาจเป็นหลักในการนำเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาของการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น มีลักษณะเป็น Quasi-public goods และมีความเป็น Positive Externality ทำให้ภาครัฐยังคงต้องเข้ามามีบทบาท นอกจากนั้น การศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีลักษณะเชิงพื้นที่ ที่ต้องใช้รัฐบาลในระดับท้องถิ่น เช่น อปท. เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการเพื่อให้คุณภาพการศึกษาสามารถสนองต่อตลาดแรงงานในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ มุ่งตอบคำถามการวิจัยใน 2 ประเด็นคือ สภาพข้อเท็จจริงและปัญหาของการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยเป็นอย่างไร และเครื่องมือ/แนวคิดวิธีการที่เหมาะสมในการระดมทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย นั้นเป็นอย่างไร

ปัญหาของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ปัญหาของไทยไม่ได้อยู่ที่ขนาดของการระดมทุน (Financing) แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการการศึกษา ทั้งในมิติของเครื่องมือที่เลือกใช้ในการบริหารจัดการโรงเรียน การแบ่งความรับผิดชอบการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

เอกสารการวิจัยนี้ พยายามวิเคราะห์ถึงเครื่องมือและแนวคิดที่เหมาะสมในการระดมทุนเพื่อการศึกษา ใน 6 มิติ ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย ดังนี้

1) การแบ่งรับภาระของการศึกษาระหว่างรัฐและผู้เรียนนั้น รัฐยังคงต้องมีบทบาทหลักในการสนับสนุนการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

การแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. นั้นรัฐบาลควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายหลักในการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านระบบการระดมทุนด้านอุปสงค์ เพื่อสร้างความเสมอภาคในแนวนอน (horizontal equity) รวมทั้งการระดมทุนผ่านด้านอุปทาน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนที่มีอยู่ให้ลดลง ขณะที่ อปท. ควรเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงบริการการศึกษาของผู้ด้อยโอกาส/ยากจน เพื่อเพิ่มความเสมอภาคในแนวตั้ง (vertical equity)

2) ด้านความสมดุลของการใช้เครื่องมือระดมทุน (Financing) นั้น การเพิ่มบทบาทของ Demand Side Financing เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อสร้างความตระหนักแก่ผู้รับบริการถึง cost

ที่เกิดขึ้น โดยเป็นการให้แบบทั่วหน้าตามกำลังงบประมาณที่มี และควรให้เปล่าแก่ผู้เรียน รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนแบบเฉพาะเจาะจงแก่ผู้มีฐานะยากจน เพื่อสร้าง Vertical Equity แต่ขณะเดียวกันต้องไม่สร้างภาระทางการคลังมากเกินไป ขณะที่ Supply Side Financing ต้องเน้นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และบุคลากร รวมทั้งการลดความเหลื่อมล้ำ ในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระหว่างสถานศึกษาให้มีคุณภาพใกล้เคียงกันมากขึ้น เพื่อเสริมสร้าง Vertical Equity แก่โรงเรียนที่มีระดับการพัฒนาและคุณภาพแตกต่างกัน

3) หากโครงสร้างประชากรมีแนวโน้มลดลงในอนาคต การเพิ่มการใช้ Demand Side Financing ควบคู่กับการลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กลง เพื่อโอนย้ายสู่โรงเรียนขนาดใหญ่กว่าน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

4) ด้านการบริหารโรงเรียนนั้น ควรใช้การบริหารแบบ Rules Base และ Management Base ควบคู่กัน แต่ระดับความสมดุลของการใช้นั้นต้องมีความแตกต่างกันตามประเภทของโรงเรียน เนื่องจากสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของโรงเรียนมีความแตกต่างกัน

5) ด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษา นั้น ควรเน้นการแบ่งบทบาทที่ชัดเจน โดยส่วนกลางทำหน้าที่ดูแลด้านมาตรฐาน ขณะที่ท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบในการดูแลด้านการบริหารจัดการ โดยต้องเน้นเรื่องประสิทธิภาพของการเรียนเป็นหลัก

6) ด้านการเพิ่มบทบาทของรัฐบาล อปท. ชุมชน ผู้ปกครองนักเรียน และนักเรียนนั้น ต้องสร้างความเป็นเจ้าของโรงเรียนแก่คนในท้องถิ่น ซึ่งความสำเร็จขึ้นกับปัจจัยต่างๆ เช่น ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน และการแบ่งความรับผิดชอบในการบริหารระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

นอกจากนั้น เพื่อให้กรอบแนวคิดดังกล่าวทั้ง 6 ข้อ มีความสมบูรณ์และนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัย จึงนำเสนอแนวคิดการวางระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ส่วนคือ การปรับปรุงโครงสร้างระบบการเงินเพื่อการศึกษา (Structural Adjustment) การจัดหาแหล่งรายได้ (Source of Funds) การวางกรอบการใช้เงิน และการทำแผนการเปลี่ยนผ่าน (Phasing Plan)

คณะผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานใน 6 มิติ และแนวคิดการวางระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ต้องทำควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ตระหนัก และสามารถบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 1

บทนำ

1. เหตุผลและความจำเป็นของการศึกษา

1.1 เหตุผลความจำเป็นของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นโดยหลักทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นสินค้าบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง (Public Goods) ที่มีลักษณะเป็น Quasi-public goods และมี Positive Externality เนื่องจากผู้ได้รับการศึกษาจะมีโอกาสทางสังคมและได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น ขณะที่รัฐได้รับประโยชน์ในรูปของทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ที่เป็นกลจักรสำคัญในการพัฒนาประเทศภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากประชาชนได้รับการศึกษาสูงและมีความสามารถในการเรียนรู้สูงขึ้น ดังนั้น โอกาสการพัฒนา Technology ที่เป็นกลจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็มีสูงตามไปด้วย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากงานวิจัยของต่างประเทศ¹

1.2 เหตุผลความจำเป็นของรัฐต่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากบริการการศึกษามีความเป็นสินค้าสาธารณะประเภท Quasi-public goods และมี Positive Externality อีกทั้งผู้ได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังก่อให้เกิด Public Benefits ที่มากกว่า Private Benefits และทำให้เกิดปัญหา Free Rider ซึ่งทุกคนที่ได้รับประโยชน์จากบริการดังกล่าวที่จัดโดยรัฐนั้น ไม่แสดงความมีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา เนื่องจากผู้รับบริการสามารถได้ประโยชน์จากบริการของรัฐโดยไม่ต้องสนับสนุนทางการเงิน ประกอบกับการเกิด Under Provision of Public Goods ในภาคบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐต่อพลเมืองตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้พลเมืองขาดโอกาสและความเสมอภาคในการรับบริการการศึกษาของพลเมือง อันนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบกลไกตลาด (Market Failure) ที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหา Market Failure ดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่พลเมืองมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐยังคงให้ความสำคัญแก่การระดมทุน (Financing) เพื่อการศึกษาผ่าน Tax Financing ในสัดส่วนที่สูงคือเท่ากับร้อยละ 14.6 ของ

¹ William Loxley “Financing Education: Perspectives of the Asian Development Bank”

งบประมาณรวมทั้งประเทศ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบขนาดของ Tax Revenue/GDP โดยเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ แล้วพบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วน Tax Revenue/GDP ที่ต่ำ ซึ่งอธิบายได้ว่าการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของไทยต่อ GDP น่าจะมีสัดส่วนที่ต่ำโดยเปรียบเทียบตามไปด้วย

นอกจากการจัดการด้านการเงินเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาแล้ว ปัญหาที่เกี่ยวข้องยังมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษา ซึ่งจะต้องดูแลให้มีการจัดการภายในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและกระทรวงศึกษาธิการซึ่งรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติ จะดูแลได้โดยส่วนเดียว เพราะปัญหาดังกล่าวรวมไปถึงแนวทางการกระจายอำนาจ การกระจายความรับผิดชอบในการพัฒนาระบบการศึกษาและการพัฒนาประเทศ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่สูงขึ้นทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและเพื่อการพัฒนาการปกครองบ้านเมืองด้วย

1.3 เหตุผลความจำเป็นของระบบทางการเงินและการจัดการเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 ที่บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ได้ส่งผลให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพแก่พลเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนั้น ระบบการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีลักษณะของการรวมศูนย์การบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ค่อนข้างมาก โดยในระยะที่ผ่านมา รัฐต้องทำหน้าที่ควบคุมผ่านการกำหนดและการกำกับดำเนินนโยบาย แผน มาตรฐานและคุณภาพการศึกษา ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา นอกเหนือจากการทำหน้าที่ในการจัดบริการการศึกษาในเวลาเดียวกัน ส่งผลให้ภาคเอกชน สถาบัน/องค์กรต่าง ๆ ในสังคมไม่สามารถเข้ามาจัดการศึกษาและแข่งขันกับภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังส่งผลให้การบริหารจัดการของสถาบันการศึกษาของรัฐขาดประสิทธิภาพ

การบริหารและจัดการศึกษายังอยู่ภายใต้ระบบราชการที่ขาดความยืดหยุ่น ทำให้การบริหารและจัดการศึกษาขาดความอิสระ อีกทั้งมุ่งบริหารให้เป็นไปตามระเบียบราชการ (Rule Base) มากกว่ามุ่งผลผลิตและผลลัพธ์ของการให้บริการการศึกษาแบบมีการบริหารจัดการ (Management Base) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า นอกจากนี้ระบบค่าตอบแทนและการบริหารจัดการมีการพึ่งพาการจัดสรรเงินผ่านด้านอุปทานหรือ

สถานศึกษา (Supply Side Financing) เป็นหลัก ส่งผลให้ผู้ให้บริการ (สถานศึกษา) ให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผู้รับบริการ (นักเรียน) ได้ไม่เต็มที่เท่าที่ผู้รับบริการคาดหวังหรือพึงได้รับจากผู้ให้บริการ ซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพเหล่านี้อาจส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษาได้ในที่สุด และอาจกล่าวได้ว่าการไม่มีประสิทธิภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยนั้นมิใช่มีสาเหตุมาจากขนาดของเงินอุดหนุนการศึกษา แต่มีสาเหตุมาจากระบบการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทความวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาวิจัยและนำเสนอผลการวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจที่เชื่อว่า การพัฒนาวิธีการลงทุนที่มีประสิทธิภาพนั้น โดยพื้นฐานต้องมีการวางกรอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายความรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาและองค์กรอื่นเช่น สมาคม มูลนิธิ ที่อาจมีความเหมาะสมที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการหรือสนับสนุน ระบบการศึกษาด้วย โดยทั้งนี้ ส่วนหนึ่งจะเป็นการกำหนดทิศทางและความเข้มข้นของกระจายอำนาจ (Decentralization) จากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ดังนั้น โจทย์วิจัยในการวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งหาคำตอบว่า อะไรคือสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาของระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย และอะไรคือแนวคิดวิธีการและเครื่องมือที่เหมาะสมในการลงทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาทางการเงินของภาคการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย
- 2.2 เพื่อวิเคราะห์วิธีการลงทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย
- 2.3 เพื่อออกแบบวิธีการลงทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 การศึกษานี้มุ่งเน้นการวิจัยด้านระบบการเงินสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ภายใต้บริบทของกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

3.2 มุ่งเน้นการใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการอธิบาย วิเคราะห์ประเด็นปัญหาในเชิงเศรษฐกิจและการบริหารจัดการของภาคการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น โดยไม่มุ่งเน้นประเด็นในเชิงคุณภาพของการเรียนการสอนหรือประเด็นในเชิงการศึกษาอื่น ๆ

บทที่ 2

ข้อเท็จจริงและปัญหาของระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1. การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย

1.1 การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากบทความของ William Loxley เรื่อง “Financing Education: Perspectives of the Asian Development Bank” ซึ่งทำการศึกษเปรียบเทียบการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ที่เข้าร่วมโครงการวิจัยด้านการศึกษา (WEI Participation) จำนวน 12 ประเทศ และประเทศพัฒนาแล้ว (OECD) อีกจำนวน 30 ประเทศ ปรากฏข้อเท็จจริงที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย พอสรุปได้ ดังนี้

1.1.1 ด้านสัดส่วนการใช้จ่ายทางการศึกษาต่อ GDP และต่อรายจ่ายภาครัฐ
ปรากฏว่า

(1) สัดส่วนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาต่อ GDP ของประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 4.7 (ตารางที่ 1) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา (WEI Participants) ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 5.5 โดยมีเพียง 2 ประเทศ คือ อินโดนีเซียและอุรุกวัยที่มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการศึกษาต่อ GDP ต่ำกว่าของประเทศไทย คือ ร้อยละ 1.2 และ 2.9 ตามลำดับ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากประเทศไทยมีสัดส่วนรายจ่ายภาครัฐทั้งหมดต่อ GDP ในระดับต่ำ

(2) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนการใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อรายจ่ายภาครัฐทั้งหมดแล้วปรากฏว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนดังกล่าวประมาณร้อยละ 14.6 (ตารางที่ 1) สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 11.17 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแก่การศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ และมีเพียง 3 ประเทศที่มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อค่าใช้จ่ายของรัฐสูงกว่าประเทศไทย คือ ฟิลิปปินส์ ปารากวัย และเปรู คือเท่ากับร้อยละ 16.2 15.8 และร้อยละ 15.6 ตามลำดับ

ตารางที่ 1 สัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาชั้นพื้นฐานต่อค่าใช้จ่ายของรัฐทั้งหมด และต่อ GDP

หน่วย : ร้อยละ

WEI participants	สัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาชั้นพื้นฐานต่อ GDP	สัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาชั้นพื้นฐานต่อค่าใช้จ่ายของรัฐทั้งหมด
Brazil	5.1	7.9
Chile	7.2	12.1
Indonesia	1.2	5.7
Malaysia	5.0	8.9
Paraguay	8.5	15.8
Peru	4.6	15.6
Philippines	5.9	16.2
Thailand	4.7	14.6
Uruguay	2.9	8.5
WEI mean	5.5	11.7

ที่มา : Asian Development Bank "Education Financing", ปี 2002

1.1.2 ด้านค่าใช้จ่ายการศึกษาต่อหัว (Expenditure per student) ของประเทศไทย จากตารางที่ 2 พบว่าอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา (ที่ร่วมกับ ADB ในการวิจัยด้านการศึกษา : WEI participation) ในระดับการศึกษาก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวในระดับมัธยมปลาย มีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้

หากเปรียบเทียบกับประเทศในอาเซียนด้วยกันพบว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวของไทย มีค่าสูงกว่าประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายต่อหัวดังกล่าว ยังห่างจากค่าเฉลี่ยของประเทศพัฒนาแล้วอยู่มาก แม้ว่าการคำนวณดังกล่าวได้ใช้ PPP (Purchasing Power Parity) เพื่อแยกผลของค่าครองชีพและเงินเฟ้อออกจากการคำนวณแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการศึกษาที่มีมากกว่าไทยโดยเปรียบเทียบนั่นเอง

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าแม้ว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวของประเทศไทยในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาจะต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศพัฒนาแล้วอยู่มาก แต่ก็ยังใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของ WEI ส่วนค่าใช้จ่ายต่อหัวของระดับประถมศึกษาจะสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ WEI เล็กน้อย

ตารางที่ 2 ค่าใช้จ่ายต่อหัว² (Expenditure per student in US dollars (1998))

หน่วย : เหรียญสหรัฐ

ประเทศ	ก่อน ประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา (รวม)	อื่นๆ (ไม่รวมอุดมศึกษา)
WEI participants				
Argentina	1,662	1,389	1,860	NA
Brazil	1,065	837	1,076	NA
Chile	1,318	1,500	1,713	NA
Indonesia	425	116	497	NA
Malaysia	385	919	1,469	5,999
Paraguay	X(2)	572	948	NA
Peru	463	480	671	NA
Philippines	433	689	726	3,614
Thailand	802	1,048	1,177	NA
Tunisia	239	891	1,633	NA
Uruguay	1,096	971	1,246	NA
Zimbabwe	M	768	1,179	NA
WEI mean	789	848	1,183	NA
OECD mean	3,585	3,940	5,294	5,634

ที่มา : อ้างแล้วจากตารางที่ 1

1.1.3 ด้านสัดส่วนของการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ พบว่าผู้ให้บริการทางการศึกษา (Supply of Education Services) หรือสถาบันการศึกษาและโรงเรียนในระดับต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชนล้วนแล้วแต่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้สัดส่วนของการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐนั้นมีความแตกต่างกันพอสมควร ดังนี้

- สถาบันการศึกษาของรัฐ รายได้เกือบทั้งหมดมาจากเงินงบประมาณที่จัดสรรจากส่วนกลางเป็นค่าจ้างบุคลากรและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อให้สถานศึกษาดังกล่าวสามารถให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่จำกัดระดับรายได้ของครัวเรือน

- สถาบันการศึกษาของเอกชน ส่วนใหญ่มีรายได้จากการรับเงินอุดหนุนจากรัฐประมาณร้อยละ 47 – 100 ของค่าใช้จ่ายรายหัวภาครัฐ (เงินอุดหนุนรายหัว) ขึ้นอยู่กับประเภทสถานศึกษาเอกชน รวมทั้งมีรายได้อีกส่วนหนึ่งจากการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนอื่นเพื่อพัฒนาการศึกษาจากผู้เรียน ค่ากิจกรรมและค่าอุปกรณ์การเรียน ตามลำดับ ดังนั้น รายได้หลักของโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่จึงมาจากเงินอุดหนุนรายหัวที่รัฐจัดสรรให้ ยกเว้น

² ค่าใช้จ่ายต่อหัวคำนวณเป็นหน่วยดอลลาร์สหรัฐ โดยใช้ PPPs จากข้อมูลของสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนตามประเภทและระดับของการศึกษา

สถานศึกษาเอกชนบางแห่งที่สามารถเรียกเก็บค่าเล่าเรียนที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายรายหัวภาครัฐ และไม่ได้รับเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐ

จากข้อมูลของ ADB พบว่า สำหรับประเทศไทย สถาบันการศึกษาของรัฐได้รับเงินงบประมาณเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 96.4 โดยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศพัฒนาแล้ว (OECD) ที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 89.5 และก็สูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 92.4 ด้วย แสดงถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาลไทยต่อผู้ให้บริการทางการศึกษาของรัฐมาก และเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศพัฒนาแล้วได้ให้ความสำคัญแก่ผู้ให้บริการการศึกษาของภาคเอกชนมากขึ้นด้วย

1.2 ภาพรวมงบประมาณด้านการศึกษาในประเทศไทย

จากรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา (รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการฯ) สรุปได้ว่า ในปี 2548 – 2550 งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทยเมื่อเทียบกับ GDP มีสัดส่วนร้อยละ 3.65 3.80 และ 4.19 ตามลำดับ (งบประมาณปี 2548 จำนวน 262,721 ล้านบาท ปี 2549 จำนวน 295,623 ล้านบาท และปี 2550 จำนวน 355,241 ล้านบาท) เมื่อจำแนกงบประมาณในปี 2550 ตามประเภทการศึกษาพบว่า เป็นการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานถึงร้อยละ 69 ระดับอุดมศึกษาร้อยละ 17 การบริการสนับสนุนร้อยละ 11 ที่เหลือเป็นการศึกษาอื่นร้อยละ 3

โดยจากตารางที่ 3 พบว่า งบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่หรือมากกว่าร้อยละ 85 เป็นงบประจำ (ส่วนมากคืองบด้านบุคลากร) และมีเงินเหลือสำหรับนำมาใช้ในการดำเนินการและลงทุนน้อยมาก ส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของประเทศไทยมาโดยตลอด

ตารางที่ 3 งบประมาณสนับสนุนทางการศึกษา ต่อ GDP สัดส่วนการจัดสรรแยกตามประเภท และสัดส่วนงบประจำ งบลงทุน

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	งบประมาณประจำปี 2548		งบประมาณประจำปี 2549		งบประมาณประจำปี 2550	
	วงเงิน	ร้อยละ	วงเงิน	ร้อยละ	วงเงิน	ร้อยละ
GDP	7,195,000.00	100.00	7,786,200.00	100.00	8,471,400.00	100.00
งบประมาณทั้งประเทศ	1,250,000.00	17.37	1,360,000.00	17.47	1,566,200.00	18.49
งปม. ด้านการศึกษา	262,721.80	3.65	295,622.80	3.80	355,241.10	4.19
สัดส่วนแยกตามประเภท						
- ก่อนประถม – มัธยม	184,405.30	70.19	204,010.80	69.01	245,288.80	69.10
- อุดมศึกษา	40,131.80	15.28	48,095.50	16.27	58,444.30	16.45
- ไม่กำหนดระดับ	3,557.60	1.35	334.20	0.11	143.80	0.04
- บริการสนับสนุน	30,704.90	11.69	33,630.90	11.38	39,941.70	11.24
- การศึกษาอื่น	3,922.20	1.49	9,551.40	3.23	11,222.50	3.16
งบประจำและงบลงทุน						
- ประจำ	225,150.50	85.70	271,604.40	91.88	309,210.00	87.04
- ลงทุน	37,571.30	14.30	24,018.40	8.12	46,031.10	12.96

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา, เอกสารอัดสำเนา, สำนักงบประมาณ ปี 2550

1.3 การอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากรายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการฯ สรุปได้ว่า เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวเป็นเงินเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ของโรงเรียน ยกเว้นค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั้งในส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา งบลงทุนและค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาคุณภาพ ซึ่งการอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวในแต่ละระดับและประเภทการศึกษาจะไม่เท่ากัน โดยสำนักงบประมาณได้อนุมัติหลักการการให้อุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

ตารางที่ 4 อัตราเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวการศึกษาในระบบ

หน่วย : บาท / คน

ระดับ/ประเภท	2549	2550	2551	2552	2553
ก่อนประถม	600	783	1,149	1,516	1,700
ประถม	1,100	1,233	1,499	1,766	1,900
มัธยมต้น	1,800	2,083	2,649	3,216	3,500
มัธยมปลาย					
- ประเภทสายสามัญ	2,700	2,883	3,249	3,616	3,800
- ประเภทอาชีวศึกษา					
1) ขางอุตสาหกรรม	4,640	4,950	5,570	6,190	6,500
2) พาณิชยกรรม	3,040	3,350	3,970	4,590	4,900
3) คหกรรม	3,940	4,200	4,720	5,240	5,500
4) ศิลปกรรม	4,940	5,150	5,570	5,990	6,200
5) เกษตรกรรม					
- เกษตรกรรมทั่วไป	4,140	4,433	5,019	5,605	5,900
- เกษตรกรรมปฏิรูป	9,149	9,600	10,520	11,490	11,900

ที่มา: อ้างแล้วจากตารางที่ 3

1.4 ภาระค่าใช้จ่ายด้านการจัดการศึกษาแยกตามระดับการศึกษาและสัดส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน

1.4.1 ปัจจุบันการจัดการศึกษาของไทยเป็นการจัดการโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของนักเรียนภาครัฐเปรียบเทียบกับภาคเอกชน ในปีการศึกษา 2548 จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่าภาพรวมมีสัดส่วนนักเรียนภาครัฐต่อภาคเอกชนเท่ากับ 82 : 18 และเมื่อพิจารณาจากงบประมาณในปี 2549 และ ปี 2550 สัดส่วนดังกล่าวเท่ากับ 81.4 : 18.6 และ 81.3 : 18.7 ตามลำดับ ซึ่งการผูกขาดการจัดการศึกษาโดยภาครัฐ รวมทั้งการจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายของรัฐได้มีส่วนทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเปิดโรงเรียนเพิ่มขึ้นและแข่งขันกับรัฐได้ นอกจากนี้ การรับเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐของโรงเรียนเอกชน ทำให้ดูเหมือนหนึ่งว่าโรงเรียนเอกชนเป็นโรงเรียนในสังกัดของรัฐ

ตารางที่ 5 สัดส่วนนักเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาครัฐ : ภาคเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ หน่วย : คน

ระดับการศึกษา	ปีงบประมาณ 2549					ปีงบประมาณ 2550				
	รวมจำนวนนร. (รัฐและเอกชน)	ภาครัฐ (จำนวนนร)	ภาคเอกชน		สัดส่วนรัฐ : เอกชน	รวมจำนวนนร. (รัฐและเอกชน)	ภาครัฐ (จำนวนนร)	ภาคเอกชน		สัดส่วนรัฐ : เอกชน
			เงินอุดหนุนรายหัว	จำนวนนร. ที่มีจริง				เงินอุดหนุนรายหัว	จำนวนนร. ที่มีจริง	
รวมทั้งสิ้น	11,678,011	9,512,013	1,815,415	2,165,998	81.4 : 18.6	11,608,100	9,432,824	1,911,820	2,175,276	81.3 : 18.7
ก่อนประถม	1,723,447	1,209,941	339,260	513,506	70:30	1,622,109	1,103,469	333,140	518,640	68:32
ประถมศึกษา	5,358,713	4,385,688	938,400	973,025	82:18	5,157,189	4,186,810	934,770	970,379	81:19
ม.ต้น	2,711,118	2,397,947	294,400	313,171	88:12	2,713,945	2,397,644	298,330	316,301	88:12
ม.ปลาย	1,884,733	1,518,437	243,355	366,296	80:20	2,114,857	1,744,901	345,580	369,956	82:18
สายสามัญ	1,099,615	992,835	99,500	106,780	90:10	1,236,911	1,129,064	95,640	107,847	91:9
สายอาชีพ	785,118	525,602	143,855	259,516	67:33	877,946	615,837	249,940	262,109	70:30

ที่มา : อ้างแล้วจากตารางที่ 3

จากตารางข้างต้นพบว่า ในปีงบประมาณ 2550 ระดับการศึกษาที่มีสัดส่วนนักเรียนภาครัฐ : เอกชน มากที่สุดคือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญเท่ากับ 91 : 9 และน้อยที่สุดคือ ระดับก่อนประถมเท่ากับ 68 : 32

ตารางที่ 6 อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ

หน่วย : ร้อยละ

	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549*
ก่อนประถม	90.21	85.39	87.96	90.49	90.73	92.58	92.75	88.06	87.63	88.02
ประถมศึกษา	90.98	91.62	92.24	95.33	96.07	97.44	98.20	98.48	98.51	98.27
ม.ต้น	78.23	77.43	75.23	78.17	80.54	83.03	85.20	88.65	82.88	86.71
ม.ปลาย	48.82	50.79	52.18	53.75	54.03	53.93	52.44	52.60	54.33	58.79
- สายสามัญ	26.85	29.45	31.36	34.32	35.44	34.79	33.66	33.10	32.10	34.55
- สายอาชีพ	21.98	21.34	20.82	19.43	18.59	19.14	18.78	19.50	22.23	24.23

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

* ตัวเลขเบื้องต้น

การจัดการศึกษาของไทยในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2540 - 2549) นั้น พบว่าปีการศึกษา 2549 การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นระดับที่มีอัตราส่วนของนักเรียนต่อจำนวนประชากรที่อยู่ในกลุ่มอายุเดียวกันมากที่สุดเท่ากับร้อยละ 98 รองลงมาคือ ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเท่ากับร้อยละ 88 และ 87 ตามลำดับ สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีอัตราส่วนของนักเรียนต่อจำนวนประชากรที่อยู่ในกลุ่มอายุเดียวกันน้อยที่สุดคือเท่ากับร้อยละ 59 แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพไม่ครบร้อยละ 100 ของประชากรในกลุ่มอายุวัยเรียน (อายุ 15 – 17 ปี) เนื่องจากนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับนั้น บางส่วนต้องออกจากระบบการศึกษาโดยไม่เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ แต่กลับต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว

1.4.2 เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศพบว่า ระดับประถมศึกษาของประเทศไทย มีนักเรียนเรียนในโรงเรียนของรัฐร้อยละ 81 โรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐร้อยละ 19 (มีโรงเรียนเอกชนอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐแต่เป็นสัดส่วนที่น้อยมาก) ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา (WEI) สำหรับโรงเรียนของรัฐ คือร้อยละ 81 โรงเรียนเอกชนที่รับการสนับสนุนจากรัฐร้อยละ 11.0 และโรงเรียนเอกชนอิสระ ร้อยละ 7.6 ส่วนกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (OECD) สัดส่วนดังกล่าวเท่ากับร้อยละ 89.1 8.6 และ 2.5 ตามลำดับ

สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของประเทศไทยมีนักเรียนในโรงเรียนของรัฐร้อยละ 88 และโรงเรียนเอกชนที่รับการสนับสนุนจากรัฐร้อยละ 12 โดยค่าเฉลี่ยของ WEI สำหรับการเรียนในโรงเรียนของรัฐคือร้อยละ 84.9 โรงเรียนเอกชนที่รับการ

สนับสนุนจากรัฐร้อยละ 5.5 และโรงเรียนเอกชนอิสระร้อยละ 9.6 ส่วนกลุ่มประเทศ OECD สัดส่วนดังกล่าวเท่ากับร้อยละ 82.5 11.6 และ 2.7 ตามลำดับ

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของประเทศไทยมีนักเรียนเรียนในโรงเรียนของรัฐร้อยละ 82 โรงเรียนเอกชนที่รับเงินสนับสนุนจากรัฐร้อยละ 18 โดยค่าเฉลี่ยของกลุ่ม WEI นักเรียนในโรงเรียนของรัฐร้อยละ 78.4 โรงเรียนเอกชนที่รับเงินสนับสนุนจากรัฐร้อยละ 10.2 และโรงเรียนเอกชนอิสระร้อยละ 10.2 ในขณะที่กลุ่มประเทศ OECD สัดส่วนดังกล่าวเท่ากับร้อยละ 79.5 16.1 และ 4.8 ตามลำดับ

2. ภาระค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน

จากรายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการฯ พบว่า แม้กฎหมายได้กำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้กับการศึกษาระดับพื้นฐาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดอัตราเงินอุดหนุนดังกล่าวแล้ว แต่เมื่อพิจารณาจากงบประมาณในปี 2550 ที่จัดสรรเพื่อการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานเปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียน โดยการนำงบประมาณในงบรายจ่ายต่างๆ ยกเว้นงบลงทุนและโครงการพิเศษมาประมาณการค่าใช้จ่ายต่อหัวที่รัฐได้จ่ายโดยรวมภาระค่าใช้จ่ายที่ผู้ปกครองต้องจ่ายในส่วนของคุณค่าเล่าเรียน (ตามเกณฑ์อัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด) สามารถสรุปได้ ดังนี้

2.1 งบประมาณทางด้านค่าใช้จ่ายในการจัดการระดับพื้นฐานส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายที่จ่ายให้ส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาของรัฐโดยตรง (Supply Side) เป็นเงินทั้งสิ้น 196,504,665,504 บาท โดยมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 12,479,281 คน เฉลี่ยต่อหัวเท่ากับ 15,746 บาท/คน สำหรับค่าใช้จ่ายที่ผู้ปกครองรับผิดชอบทั้งสิ้น 43,688,847,450 บาท เฉลี่ยต่อหัว 3,501 บาท/คน รวมค่าเฉลี่ยต่อหัวสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานทั้งสิ้น 19,247 บาท (ภาครัฐ 15,746 บาท + ผู้ปกครอง 3,501 บาท) คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยต่อหัวภาครัฐ : ผู้ปกครอง เท่ากับ 81.8 : 18.2 ระดับการศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวจากภาครัฐต่อผู้ปกครองมากที่สุดคือ ระดับประถมศึกษา ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพมีค่าเฉลี่ยต่อหัวจากภาครัฐต่อผู้ปกครองน้อยที่สุดคือ 71 : 29

ตารางที่ 7 ภาพรวมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉลี่ยต่อหัวจำแนกระดับการศึกษา

หน่วย : บาท

ระดับการศึกษา	จำนวน นร.	งปม. 2550 (ไม่รวมงบลงทุน)	ค่าบำรุง การศึกษา /ค่าเล่าเรียน (ผู้ปกครอง)	เฉลี่ยต่อหัว			
				รัฐ	ผู้ปกครอง	รวม	รัฐ : ผู้ปกครอง
รวม	12,479,281	196,504,665,504	43,688,847,450	15,746	3,501	19,247	81.8 : 18.2
ก่อนประถม	1,438,829	22,947,209,458	6,793,828,250	15,949	4,722	20,670	77 : 23
ประถมศึกษา	5,220,455	88,925,645,987	17,591,106,200	17,034	3,370	20,404	83 : 17
ม. ต้น	3,187,082	51,440,461,446	10,527,589,800	16,140	3,303	19,444	83 : 17
ม. ปลาย	2,632,915	33,191,348,613	8,766,323,200	12,606	3,333	15,940	79 : 21
สายสามัญ	1,761,438	23,503,531,946	4,785,448,200	13,343	2,717	16,060	83 : 17
สายอาชีพ	871,477	9,687,816,667	3,990,875,000	11,117	4,579	15,696	71 : 29

ที่มา : อ้างแล้วจากตารางที่ 3

2.2 ในส่วนค่าใช้จ่ายผู้ปกครอง (ตามเกณฑ์อัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด) หากผู้ปกครองที่มีฐานะดีก็ไม่จำเป็นต้องขอกู้ยืมเงินมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าว แต่หากครอบครัวใดที่มีฐานะยากจนก็จำเป็นต้องหยิบยืมจากเพื่อนฝูง ญาติพี่น้อง กู้ยืมจากเงินนอกระบบ และสถาบันการเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าบำรุงการศึกษา/ค่าเล่าเรียนให้กับสถานศึกษา

อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่ครอบครัวมีฐานะยากจน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งเป็นกองทุนของรัฐจะทำหน้าที่ให้กู้ยืมกับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ที่มีฐานะยากจนซึ่งมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี โดยได้มีการกำหนดขอบเขตการให้กู้ยืมเงินในปีการศึกษา 2550 สำหรับระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

ตารางที่ 8 กำหนดขอบเขตการให้กู้ยืมเงินปีการศึกษา 2550 ของ กยศ.

ระดับการศึกษา	ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (บาท/คน/ปี)	ค่าครองชีพ บาท/คน/ปี	รวม บาท/คน/ปี
มัธยมศึกษาตอนปลาย	14,000	12,000	26,000
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	21,000	15,000	36,000

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

ในปี 2548 กยศ. สามารถให้นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพกู้ยืมเงินจำนวน 223,169 ราย และ 125,877 ราย ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละของจำนวนนักเรียนทั้งระบบของแต่ละระดับ เท่ากับร้อยละ 20.97 และ 17.90 ตามลำดับ ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมความต้องการของนักเรียนที่ยากจนได้ทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากแหล่งเงินเพื่อการจัดสรรส่วนใหญ่มาจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีเป็นหลัก

ปีการศึกษา/ระดับการศึกษา	2544	2545	2546	2547	2548
1. ผู้ก ัก ม.ปลาย	278,794	262,495	220,360	220,277	223,169
ม.ปลาย ทั้งระบบ	1,129,480	1,101,401	1,097,710	1,056,424	1,064,216
สัดส่วนการก ักยืม	24.68	23.83	20.07	20.85	20.97
2. ผู้ก ัก ปวช.	169,184	166,570	145,521	134,321	125,877
ปวช. ทั้งระบบ	584,493	598,333	608,703	672,932	703,330
สัดส่วนการก ักยืม	28.95	27.84	23.91	19.96	17.90

ที่มา : อ้างแล้วจากตารางที่ 8

2.3 เมื่อพิจารณางบประมาณที่ได้มาจากรัฐ และจากผู้ปกครองที่ได้ใช้จ่ายไปเพื่อการศึกษา นับว่าเป็นจำนวนไม่น้อย โดยเทียบกับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระบบเฉลี่ยต่อหัว 21,015 บาท/คน กับค่าเฉลี่ยรายได้ประชาชาติต่อคน (per capita National Income) 80,633 บาท/คน พบว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระบบเฉลี่ยต่อหัวคิดเป็นร้อยละ 26 ของรายได้ประชาชาติต่อคน

3. ระบบการจัดทำผังบัญชี

ระบบการจัดทำผังบัญชีของสถานศึกษา ยังขาดความสมบูรณ์ จากข้อมูลของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปี 2550 พบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ได้นำเงินนอกงบประมาณ เช่น การให้บริการการศึกษา ค่าธรรมเนียม เงินช่วยเหลือ เงินกู้ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมาบันทึกบัญชี มีเพียงงบประมาณซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายทางภาครัฐด้านเดียวเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถทราบต้นทุนในการจัดการศึกษาที่แท้จริง และขาดข้อมูลทางการเงินภาพรวมทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและการลงทุน จากทุกภาคส่วนของสังคมให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

4. โครงสร้างประชากรที่มีแนวโน้มลดลง

สืบเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่รัดตัว ส่งผลให้ประชากรชะลอการมีบุตรออกไป รวมทั้งจำนวนบุตรในแต่ละครอบครัวที่ลดลง ในขณะที่จำนวนสถานศึกษากลับมิได้ลดจำนวนลงหรือลดลงก็เพียงเล็กน้อย ส่งผลให้จำนวนสถานศึกษาขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียน

ต่ำกว่า 120 คนต่อโรงเรียน) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มของประชากร ในวัยเรียนที่มีแนวโน้มจะปรับลดลงในอนาคต และหากไม่มีการปรับลดอัตรากำลังครูก็จะมี ผลทำให้สัดส่วนครู 1 คน ต่อจำนวนนักเรียนลดลงด้วย

ตารางที่ 10 สัดส่วนประชากร

หน่วย : ร้อยละ

WEI participants	สัดส่วนต่อประชากรกลุ่มอายุ (%)			การเปลี่ยนแปลงขนาดของโครงสร้างประชากร (2000 = 100)					
				อายุ 5-14		อายุ 15-19		อายุ 20-29	
	5-14	15-19	20-29	1995	2010*	1995	2010*	1995	2010*
Argentina	19	9	16	98	104	102	104	86	108
Brazil	21	11	18	104	97	96	92	92	109
Chile	19	8	16	94	98	95	113	102	110
China	18	7	17	99	85	98	101	114	99
Egypt	23	12	17	99	100	84	103	89	136
India	m	m	m	96	99	88	110	94	120
Indonesia	21	11	19	101	99	99	99	93	104
Jordan	m	m	m	89	126	90	128	89	124
Malaysia	22	10	18	91	102	87	119	91	121
Paraguay	26	11	16	91	114	81	121	89	140
Peru	23	11	18	98	100	96	105	89	114
Philippines	25	12	16	94	108	94	114	89	122
Sri Lanka	23	11	19	112	97	92	80	95	109
Thailand	16	9	19	107	90	109	87	100	93
Uruguay	16	8	15	97	103	108	108	92	98
Zimbabwe	27	13	18	95	97	84	112	90	131
WEI mean	21	10	17	99	100	94	104	94	115
OECD mean	13	7	15	102	91	104	98	102	93

ที่มา: อ้างแล้วจากตารางที่ 1

หมายเหตุ : m หมายถึง หาข้อมูลไม่ได้ (Data not available)

5. การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้บรรลุตาม ความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีกรรมการสถานศึกษาซึ่งเป็นองค์กรคณะบุคคลทำหน้าที่ กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรฐานในการบริหาร จัดการทางศึกษา ทั้งนี้ การดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จนั้นสถานศึกษาและคณะกรรมการ สถานศึกษาต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของกันและกัน ควรมีรูปแบบวิธีการทำงานที่ประสาน สอดคล้องกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาให้บรรลุผลตามบทบาทหน้าที่ของ

สถานศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งกำหนดให้สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนบริบทและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
2. จัดตั้งงบประมาณ และรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
3. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของนักเรียน ชุมชน และท้องถิ่น
4. จัดการเรียนการสอน สภาพแวดล้อม บรรยากาศการเรียนการสอนที่เหมาะสมและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
5. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและแนวปฏิบัติต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
6. กำกับ ติดตาม ประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการและประเมินผลทางวินัยกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่กฎหมายกำหนด
7. ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา
8. จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ความร่วมมือในการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา รวมทั้งการรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
9. ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับสถานศึกษาและสถาบันอื่นในชุมชนและท้องถิ่น
10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการภายในสถานศึกษาหรือตามที่ได้รับมอบหมายและกฎหมายกำหนด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สรุปได้ ดังนี้

(1) กำกับ การดำเนินการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการศึกษา ขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ของสถานศึกษา

(3) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา กำหนด

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) กำกับ (2) ส่งเสริม สนับสนุน และ (3) มีอำนาจอื่นตามกฎหมายระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด โดยมีกรอบในการดำเนินงาน ดังนี้

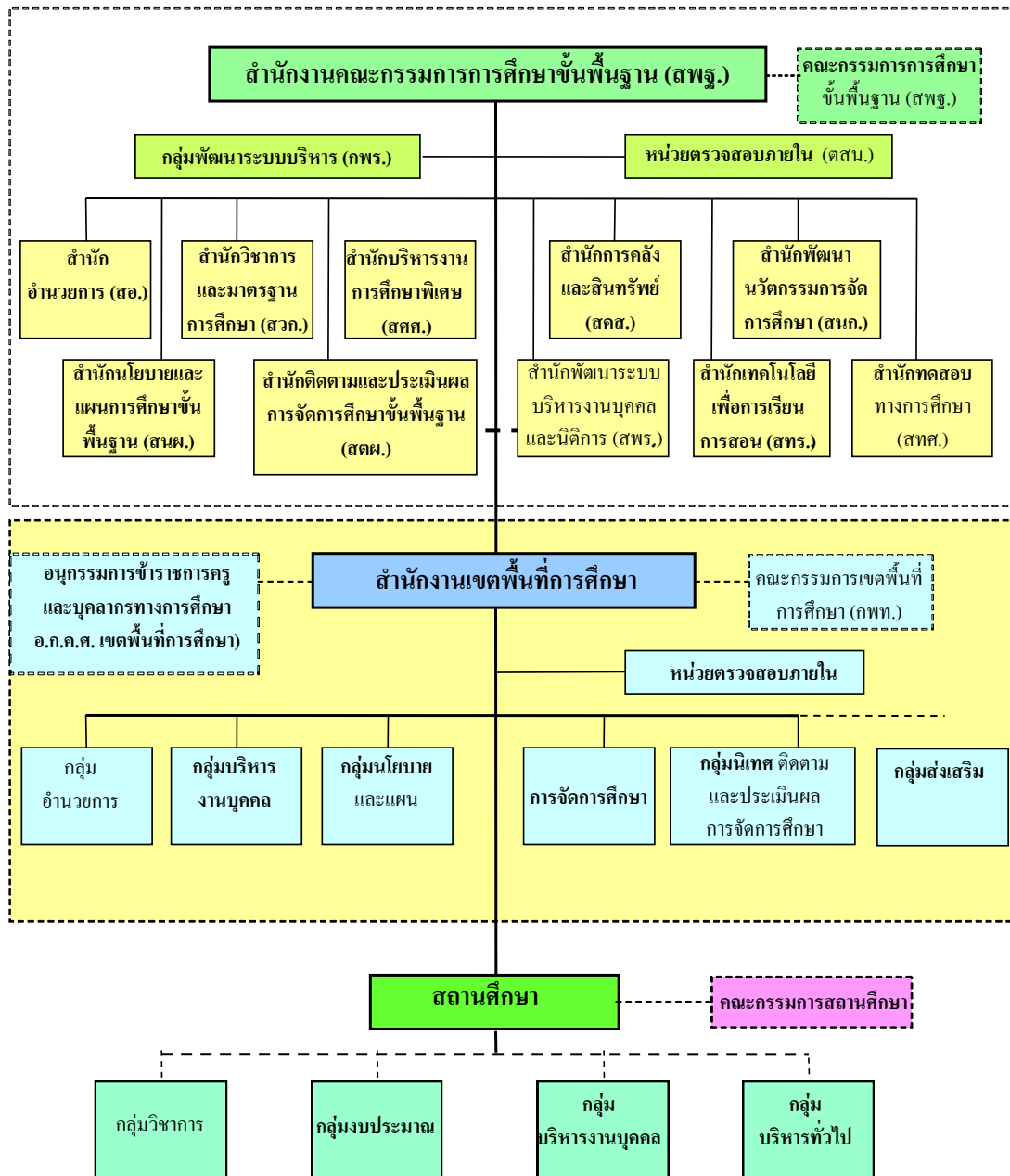
1) อำนาจหน้าที่ในการกำกับ หมายถึง การกำกับให้สถานศึกษาดำเนินงานด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ให้สอดคล้องกับ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อำนาจหน้าที่ในการกำกับการดำเนินงาน ของสถานศึกษา ซึ่งโดยบทบาทนี้คณะกรรมการสถานศึกษาต้องคอยกำกับสถานศึกษา โดยการติดตามการปฏิบัติงานของสถานศึกษารวมทั้งให้ความเห็น ให้ข้อเสนอแนะและ คำปรึกษา เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกติกา ได้แก่ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

หากสถานศึกษาดำเนินการไม่สอดคล้อง หรือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการสถานศึกษาต้อง แจ้งให้สถานศึกษาดำเนินการ หากสถานศึกษายังไม่ดำเนินการ คณะกรรมการต้องเสนอ ความเห็นไปยังกรรมการตัดสิน ซึ่งได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณาสั่งการ หรือแจ้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2) อำนาจในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษา มีความเข้มแข็ง บริหารงานอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการการศึกษาแก่เยาวชน และประชาชนได้อย่างกว้างขวางทั่วถึง และจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ ศรัทธา เชื่อถือของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษา อำนาจในส่วนนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



แผนภาพ แสดงโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6. การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ผลการประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐาน โดยสำนักงานประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐานการศึกษา (รอบแรกปี 2544 - 2548) พบว่า

6.1 จากจำนวนสถานศึกษาทั้งสิ้น 30,010 แห่ง เป็นสถานศึกษารัฐ 27,894 แห่ง และสถานศึกษาเอกชน 2,116 แห่ง โดยสถานศึกษาของรัฐที่ผ่านการประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐานระดับดี จำนวน 9,828 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 35.2 เปรียบเทียบกับสถานศึกษาเอกชนที่ผ่านการประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐานระดับดีจำนวน 1,037 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 49.0 รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 เปรียบเทียบการประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐานของสถานศึกษารัฐและเอกชน หน่วย : แห่ง

	สถานศึกษารัฐ (แห่ง)				สถานศึกษาเอกชน (แห่ง)			
	ดี	พอใช้	ปรับปรุง	รวม	ดี	พอใช้	ปรับปรุง	รวม
จำนวน	9,828	17,552	514	27,894	1,037	1,033	46	2,116
ร้อยละ	35.2	62.9	1.8	100.0	49.0	48.8	2.2	100.0

ที่มา : ผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก ปี 2544 – 2548 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า สถานศึกษาเอกชนซึ่งมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและคล่องตัว และผู้บริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อบริหารและจัดการศึกษา สามารถผ่านการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในระดับดีเกือบร้อยละ 50 ของจำนวนโรงเรียนเอกชน ในขณะที่สถานศึกษาของรัฐปรากฏผลการประเมินอยู่ในระดับดีมีเพียงร้อยละ 35.2 อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าสัดส่วนของสถานศึกษาเอกชนที่ต้องปรับปรุงซึ่งมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 2.2 สูงกว่าสถานศึกษาภาครัฐที่ต้องปรับปรุง ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.8 เท่านั้น

นอกจากนี้ ผลจากการให้บริการการศึกษาแก่ผู้เรียน โดยมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ได้ดึงดูดให้ผู้เรียนส่วนใหญ่เต็มใจในการมีส่วนร่วมในการระดมทุนผ่านสมาคมผู้ปกครอง หรือการจ่ายค่าธรรมเนียมการเรียนเพิ่มเติม ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนสามารถนำเงินเหล่านั้นไปใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพและคงรักษามาตรฐานของโรงเรียนให้เป็นที่ต้องการของผู้ปกครองและนักเรียนต่อไป ผลจากการระดมทุนข้างต้นได้มีส่วนช่วยให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานในระดับดี ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินของ สมศ. ที่พบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งต้องบริหารภายใต้ระบบราชการที่เคร่งครัด ผ่านเกณฑ์มาตรฐานในระดับดี

6.2 ผลการประเมินคุณภาพภายนอกแยกตามสถานศึกษาในสังกัด พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กของ สพฐ. ต่ำกว่ามาตรฐานเกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่ง สมศ. ได้เสนอให้ปรับปรุงคุณภาพ ดังนี้

(1) มาตรฐานด้านผู้เรียน ได้แก่ ความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ ความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ทักษะการแสวงหาความรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติต่ออาชีพสุจริต

(2) มาตรฐานด้านผู้บริหาร ได้แก่ การบริหารวิชาการ การส่งเสริมกิจกรรม และการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(3) มาตรฐานด้านครู ได้แก่ ความเพียงพอของครู และความสามารถของครู ในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาบุคลากรครูเพื่อให้การจัดการศึกษาได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด

ตารางที่ 12 ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (พ.ศ. 2544 – 2548) หน่วย : ร้อยละ

สถานศึกษาในสังกัด	ได้มาตรฐาน	ไม่ได้มาตรฐาน
สพฐ.	34	66*
เอกชน	49	51
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	55	45
กรุงเทพมหานคร	89	11
ภาพรวม	35	65**

ที่มา : อ้างแล้วจากตารางที่ 11

* สถานศึกษาในสังกัด สพฐ. 66% ที่ไม่ได้มาตรฐาน เกือบทั้งหมดเป็นสถานศึกษาขนาดเล็กในชนบท (มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน)

** สถานศึกษา 65% ที่ไม่ได้มาตรฐานเกือบทั้งหมดเป็นสถานศึกษาของรัฐขนาดเล็กในชนบท

จากตารางที่ 12 จะเห็นได้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาได้ค่อนข้างดี อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดีกว่า สพฐ. และเอกชน ซึ่งอาจเป็นเพราะการบริหารจัดการสถานศึกษาจำนวนมากที่อยู่ในท้องถิ่นที่ห่างไกล และมีขนาดเล็กของ สพฐ. ทำให้มีความยากลำบากในการจัดการ

6.3 เมื่อพิจารณางบประมาณค่าใช้จ่ายในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่าในปี 2549 และ 2550 ได้รับจำนวน 218 ล้านบาท และ 1,189 ล้านบาท ตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณดังกล่าวกับงบบุคลากรที่ได้รับ พบว่ามีสัดส่วนร้อยละ 0.18 ในปี 2549 และร้อยละ 0.77 ในปี 2550 ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์

การพัฒนาข้าราชการพลเรือนที่ให้ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาข้าราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

ตารางที่ 13 สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อบุคลากร

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	ปี 2549			ปี 2550		
	งบพัฒนา	งบบุคลากร	ร้อยละ	งบพัฒนา	งบบุคลากร	ร้อยละ
1. สพล.	154.78	119,357.71	0.13	1,002.45	148,103.32	0.68
2. สอศ.	36.52	5,178.66	0.71	69.02	6,726.21	1.03
3. หน่วยงานอื่นจัดอบรม	27.12			117.68		
- สถาบันพัฒนาครู	15.88			106.75		
- ก.ค.ศ.	11.26			10.93		
รวม	218.42	124,356.37	0.18	1,189.14	154,829.53	0.77

ที่มา : อ้างแล้วจากตารางที่ 3

7. ผลผลิตทางการศึกษา

ภาพรวมการผลิตทางการศึกษาของประเทศไทยในปีงบประมาณ 2550 มีสัดส่วนนักเรียนสายสามัญ : สายอาชีพ ประมาณ 60 : 40 และระดับอุดมศึกษามีสัดส่วนการผลิตบัณฑิตด้านสังคมศาสตร์ต่อด้านวิทยาศาสตร์ เท่ากับ 76 : 24 ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการกำลังคนและโครงสร้างกำลังแรงงาน (Labor Force Structure) ของประเทศที่ต้องการสัดส่วนแรงงานระดับสูง : ระดับกลาง/ช่างเทคนิค : ระดับปฏิบัติการ เท่ากับ 10 : 20 : 70 ซึ่งมีความต้องการแรงงานช่างฝีมือระดับช่างเทคนิคและระดับปฏิบัติเป็นจำนวนมาก เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ จากการที่มีผู้สนใจที่จะมาเข้าเรียนสายอาชีพจำนวนน้อย โดยหันไปเรียนสายสามัญจำนวนมาก ส่งผลให้งบประมาณที่ตั้งรองรับไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษามีเหลือและใช้ไม่หมด แต่ไม่สามารถโอนงบประมาณดังกล่าวไปให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมปลายสายสามัญได้ ประกอบกับค่านิยมที่ต้องการปริญญาบัตรทำให้นักเรียนที่จบระดับ ปวช. จำนวนมากไม่เข้าศึกษาต่อในระดับ ปวส. ซึ่งเป็นสายวิชาชีพ แต่กลับเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี ส่งผลให้เกิดปัญหาในเชิงปริมาณและคุณภาพทางด้านการศึกษาที่ต้องแก้ไขโดยเร็ว

8. การถ่ายโอนสถานศึกษาและการกระจายอำนาจ

จากรายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการฯ สรุปได้ว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษานับเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม โดยล่าสุด

ผลการดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏว่ามีสถานศึกษายื่นขอรับการประเมินจำนวน 2,120 แห่ง ผลการประเมิน (ผ่านเกณฑ์สมัครใจ) จำนวน 279 แห่ง มีสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของปีการศึกษา 2549 แล้ว ตามบัญชี 1 จำนวน 70 โรงเรียน และตามบัญชี 2 จำนวน 10 โรงเรียน หรือคิดเป็นร้อยละ 30 ซึ่งถือว่ามี การถ่ายโอนสถานศึกษาในระดับต่ำ

ตารางที่ 14 สรุปจำนวนสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินความพร้อม (สมัครใจ) และการถ่ายโอนปีการศึกษา 2549 หน่วย : แห่ง

ประเภท	การยื่นขอรับการประเมิน		ผลการประเมิน (ผ่านเกณฑ์สมัครใจ)		การถ่ายโอนสถานศึกษา			
	จำนวนอปท.	จำนวนสถานศึกษา	จำนวนอปท.	จำนวนสถานศึกษา	ตามบัญชี 1		ตามบัญชี 2	
					จำนวนอปท.	จำนวนสถานศึกษา	จำนวนอปท.	จำนวนสถานศึกษา
อบจ.	50	1,055	38	254	28	41	4	10
เทศบาล	248	467	14	14	16	18	-	-
อบต.	280	598	11	11	10	10	-	-
กทม.	-	-	-	-	1	1	-	-
รวม	578	2,120	63	279	55	70	4	10

ที่มา : อ้างแล้วจากตารางที่ 3

9. ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการวิเคราะห์การผลิตบริการการศึกษาในมิติเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งครอบคลุมด้านปัจจัยการผลิต (input) กระบวนการผลิต (process) และผลผลิต (output) ในฐานะที่เป็นภาคเศรษฐกิจหนึ่งในระบบเศรษฐกิจมหภาค (macro) นั้น ได้สะท้อนปัญหาของระบบการศึกษาที่เรื้อรังและคาดว่าจะคงอยู่ต่อไปในอนาคตหากไม่ได้รับการแก้ไข ดังนี้

9.1 รัฐมุ่งให้บริการการศึกษาผ่านด้าน Supply side ผ่านส่วนราชการเฉพาะสถานศึกษาโดยตรงในสัดส่วนที่สูงมาก (ร้อยละ 96.4) ทำให้บทบาทของรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน คุณภาพและมาตรฐาน การส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งควรเป็นบทบาทหลักไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากรัฐต้องทำทั้งสองบทบาทในเวลาเดียวกัน ส่งผลให้ภาคเอกชน สถาบัน/องค์กรต่าง ๆ ในสังคมไม่สามารถเข้ามาจัดให้บริการการศึกษาและแข่งขันกับภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน (ภาคเอกชนตลอดจนองค์กรรูปแบบอื่นๆ ยังคงมีส่วนในการจัดการศึกษาน้อยมาก (ร้อยละ 3.6))

9.2 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข พ.ศ. 2545 ไม่สอดคล้องกับ

สภาพบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และไม่สามารถปฏิบัติได้ อีกทั้งยังขัดกับหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนของสังคม และไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสและคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการให้เงินอุดหนุนรายหัวของรัฐแก่ผู้เรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน มิได้ช่วยให้ผู้ที่ด้อยโอกาส/ยากจนได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือเท่าเทียมกับผู้เรียนทั่วไปแต่อย่างใด แต่กลับทำให้ผู้ที่มีความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับประโยชน์จากบริการการศึกษาของรัฐในราคาที่ถูกและมีคุณภาพสูงเช่นเดียวกับผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน ซึ่งส่งผลให้การกระจายรายได้ของประชากรมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้นแทนที่จะลดลง

9.3 การเน้นจัดสรรเงินผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษา และการบริหารและจัดการศึกษาภายใต้ระบบราชการที่มีความเคร่งครัด ส่งผลให้การบริหารและจัดการศึกษาขาดความอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ผู้บริหารไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ โดยเป็นการบริหารงานภายใต้กรอบระเบียบราชการมากกว่าการบริหารที่มุ่งผลผลิตและผลลัพธ์ของการให้บริการการศึกษา แม้จะเป็นการป้องกันความเสี่ยงในการบริหารที่ผิดพลาดหรือการฉ้อโกง แต่ก็มีผลทำให้การใช้ทรัพยากรอาจเป็นไปอย่างไม่คุ้มค่าและไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

9.4 ข้อจำกัดของทุนและทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่อุดหนุนโดยรัฐผ่านระบบงบประมาณทำให้ไม่สามารถสนองตอบความต้องการในการพัฒนาการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการไปโรงเรียนยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าเดินทาง ค่าอาหารกลางวัน และค่าอุปกรณ์การศึกษาอื่น ๆ นอกจากนี้ การให้บุตรหลานที่อยู่ในวัยเรียนและเป็นกำลังสำคัญในการหารายได้ของครอบครัวต้องเข้าเรียนในโรงเรียน ทำให้บางครอบครัวที่มีฐานะยากจนต้องสูญเสียโอกาสในการหารายได้จากบุตรหลาน ดังนั้น เด็กยากจนกลุ่มนี้จึงต้องออกจากระบบการศึกษาเพื่อทำงานหารายได้เลี้ยงครอบครัวและขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการการศึกษาที่รัฐจัดให้ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาไม่เกิดประสิทธิภาพและความเสมอภาคสูงสุด

9.5 โครงสร้างประชากรวัยเรียน จำแนกตามกลุ่มอายุวัยเรียน ซึ่งมีแนวโน้มลดลงในอนาคต จะส่งผลให้จำนวนประชากรวัยเรียนที่เข้าสู่ระบบการศึกษาลดลง และทำให้จำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อโรงเรียนมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก – ขนาดกลาง ซึ่งจะกระทบต่อต้นทุนการผลิตของโรงเรียนจนกระทั่งขาดทุน ซึ่งสร้างภาระกับรัฐในการสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนต่อไป เนื่องจากไม่สามารถออกจากระบบการผลิตตามกลไกตลาดได้

บทที่ 3

ทฤษฎี หลักการและกรอบแนวคิด

1. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ก่อเกิดและเพิ่มขีดความสามารถของบุคคลในการดำรงชีวิตหารายได้ และให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลต่อสังคม ซึ่งโดยปกติประเทศต่างๆ มักให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรไปสู่การศึกษาอย่างพอเพียง อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เป็นที่คาบเกี่ยวกันว่า มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาอย่างทั่วถึง และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่จะมีสิทธิได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกันหรือไม่

ภายใต้แนวคิด Welfare Economics ซึ่งว่า การศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยมีแนวคิดเชิงทฤษฎีสนับสนุน 2 ประการ คือ แนวคิดสินค้าสาธารณะและแนวคิด Externality

1.1 แนวคิดสินค้าสาธารณะ (Public Goods)

สินค้าสาธารณะคือสินค้าที่มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ

(1) Non Rival คือ การบริโภคสินค้าโดยคนหนึ่งไม่สามารถลดการบริโภคสินค้าชนิดเดียวกันจากอีกบุคคลหนึ่งได้ หรือมีต้นทุนเทียบเท่า 0 ในการขยายการบริการสินค้าแก่บุคคลเพิ่มขึ้นอีกผู้หนึ่ง

(2) Non Excludable คือ สินค้าที่คนหนึ่งบริโภคไม่สามารถห้ามการบริโภคสินค้านั้นจากบุคคลอื่นได้

หากสินค้าใดมีลักษณะที่สำคัญทั้ง 2 ประการนี้ครบถ้วน สินค้านั้นถูกเรียกว่า Pure Public Goods ซึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ไม่ใช่ Pure Public Goods แต่มีลักษณะเป็น Quasi - Public Goods เนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานมีลักษณะ Excludable แม้ว่ารัฐจะไม่สามารถห้ามผู้ที่อยู่ในวัยเรียนเข้ารับบริการทางการศึกษาได้ เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้สำหรับผู้ที่อยู่ในวัยเรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การเข้ารับการศึกษาที่มีต้นทุนเริ่มต้น (Startup Cost) เช่น ค่าแบบเรียน ค่าเดินทางไปโรงเรียน เป็นต้น หรือที่ Musgrave (1959) เรียกว่า "The Price-exclusion principle" ที่สามารถกีดกันผู้ที่อยู่ในวัยเรียนที่มีฐานะยากจนเข้ารับการศึกษาได้

ขณะเดียวกันการศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดคุณลักษณะที่เรียกว่า Non Rival เนื่องจากขนาดของจำนวนที่นั่งของนักเรียนในแต่ละโรงเรียนมีจำนวนจำกัด เป็นผลให้นักเรียนบางคนไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนที่ตนต้องการได้

นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญของสินค้าและบริการที่มีความเป็น Quasi-public Goods นั้น คือปัญหา Free Rider ที่ทุกคนไม่ต้องการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา แต่สามารถได้ประโยชน์จากบริการนั้นอยู่โดยไม่ต้องสนับสนุนทางการเงิน

ผลคือ ภายใต้ระบบตลาดแข่งขัน การให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง (Under Provision) เนื่องจากมี Free rider ที่ไม่ได้มีส่วนรับภาระการจัดการศึกษาทำให้เกิดการขาดผู้สนับสนุนด้านค่าใช้จ่าย รวมทั้งผู้ได้รับบริการก็ได้รับประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Benefits) ที่มีขนาดน้อยกว่าประโยชน์ที่ส่วนรวม (ประเทศ) ได้รับ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลให้รัฐควรเข้ามาบริหารจัดการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 แนวคิด Externality

แนวคิดที่ว่า การบริโภคสินค้าประเภทหนึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อภาคส่วนอื่น และผลกระทบนั้นมิได้สะท้อนอยู่ในราคาขายของสินค้านั้น ทั้งนี้ Externality มี 2 รูปแบบคือ

(1) Positive Externality หมายถึง การบริโภคสินค้าประเภทหนึ่งอาจส่งผลในทางบวกต่อผู้อื่น แต่มิได้สะท้อนประโยชน์นั้นอยู่ในราคาขาย ตัวอย่างเช่น การศึกษาขั้นพื้นฐานที่ถือว่าการสร้างการเรียนรู้หนังสือเป็นการสร้าง Human Capital ซึ่งมีต้นทุนที่สะท้อนอยู่ในรูปค่าเล่าเรียน ในขณะที่เดียวกับผลประโยชน์ที่เกิดต่อสังคมจากการเรียนรู้หนังสือของคนหนึ่งจะส่งผลให้อัตราการเกิดอาชญากรรมลดลงนั้น มิได้สะท้อนอยู่ในค่าเล่าเรียนดังกล่าว ผลก็คือ ภายใต้ระบบตลาด การให้บริการทางการศึกษาจะต่ำกว่าระดับที่สังคมต้องการ (Under Provision)

(2) Negative Externality หมายถึง การบริโภคสินค้าประเภทหนึ่งอาจส่งผลในทางลบต่อผู้อื่น แต่มิได้สะท้อนผลทางลบที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในราคาขาย ตัวอย่างเช่น การผลิตแบตเตอรี่ที่กระบวนการผลิตก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพแก่ผู้อยู่อาศัยรอบโรงงาน แต่ต้นทุนนั้นมิได้สะท้อนในราคาขายปลีก ผลก็คือการผลิตแบตเตอรี่จะมีมากกว่าระดับที่สังคมต้องการ (Over Provision)

ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานมีลักษณะของ Positive Externality จึงเป็นเหตุผลที่เพียงพอที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาสนับสนุนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษา เพราะรัฐเกรงว่าหาก

ปล่อยตามระบบตลาดแล้วจะทำให้การให้บริการทางการศึกษามีระดับที่ต่ำกว่าขนาดที่สังคมควรได้รับ เมื่อประกอบเข้ากับหลักการพื้นฐานของสิทธิของการเป็นมนุษย์ ซึ่งควรจะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคกัน โดยไม่ควรผูกโอกาสนี้กับฐานะทางการเงิน ฐานะทางครอบครัว ชชาติตระกูลและฐานะทางสังคมแต่อย่างใด

2. แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ

2.1 หลักการ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการเคลื่อนย้ายอำนาจ (Power) จากรัฐบาลกลาง (Central Government) ไปสู่รัฐบาลในระดับเล็กกว่า (Subordinate Government) โดยอำนาจดังกล่าวหมายถึง อำนาจทางกฎหมาย (Law Power) อำนาจทางการคลัง (Fiscal Power) และอำนาจทางการบริหาร (Administrative Power) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องที่เป็นของท้องถิ่นเอง สำหรับกรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวจึงมีเพียงรัฐบาลเดียว แต่อย่างไรก็ดี ก็มีการพัฒนาการจัดการปกครองให้เมืองปกครองปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อทำหน้าที่ภายใต้กรอบ 2 กรอบคือ กรอบพื้นที่ (Area Base) และกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Base) จึงควรจะได้ใช้ประโยชน์จากลักษณะเด่นของ อปท. ซึ่งอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในเรื่องของข้อมูลและความต้องการของท้องถิ่น ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการด้านการศึกษาด้วย

ทั้งนี้การกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบคือ

(1) Deconcentration คือ การขยายการทำงานของส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยพนักงานมาจากการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ทั้งนี้โดยมีหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ดูแลอย่างใกล้ชิด หรืออีกนัยหนึ่งคือการโอนย้ายเพียงอำนาจการบริหารงานบางส่วนให้แก่ตัวแทนของหน่วยงานกลางในระดับท้องถิ่น

(2) Delegation คือ การโอนย้ายอำนาจการบริหาร และอำนาจทางด้านกฎหมาย สำหรับสินค้าหรือบริการพิเศษ จากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรหรือหน่วยงานพิเศษ แต่ทั้งนี้ยังอยู่ภายใต้การควบคุมแบบ Indirect Control จากรัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือองค์กรที่เป็นรัฐวิสาหกิจอื่นๆ

(3) Devolution คือ รูปแบบการกระจายอำนาจที่เข้มข้นที่สุด เนื่องจากเป็นการโอนย้ายอำนาจทั้งทางกฎหมาย การบริหาร และอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารรายได้ และการเก็บภาษีที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง

ฉะนั้น รูปแบบการกระจายอำนาจแบบ Devolution จึงเป็นพื้นฐานในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) คือ การแบ่งอำนาจรัฐจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นในบางส่วนที่เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยในที่นี้ท้องถิ่นหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจรัฐที่อยู่กับรัฐบาลกลางลดลง ขณะที่อำนาจรัฐที่มีอยู่ที่ อปท. จะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้สิ่งสำคัญคืออำนาจรัฐโดยรวมจะต้องไม่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการกระจายอำนาจท้องถิ่น ในบริบทของประเทศไทยจะอยู่บนพื้นฐานของลักษณะการกระจายอำนาจแบบ Devolution ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงอยู่ระหว่างรูปแบบการกระจายอำนาจแบบ Deconcentration เนื่องจากหน่วยงานกลางยังคงขยายอำนาจของตนอยู่

ขอบเขตของอำนาจรัฐที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ อำนาจในการจัดการกิจการของแต่ละท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่รัฐกำหนด โดยท้องถิ่นมีอิสระภายใต้กรอบ 2 กรอบ คือ กรอบพื้นที่ที่จำกัด ซึ่งมีได้ครอบคลุมทั้งประเทศ และกรอบอำนาจหน้าที่ที่จำกัด ซึ่งมีได้ไม่ครอบคลุมถึงหน้าที่ของรัฐบาลในระดับประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้สามารถแบ่งแหล่งที่มาของอำนาจของ อปท. ได้ 3 แหล่งดังนี้คือ

(1) อำนาจจากประชาชน ซึ่งมาจากฉันทานุมัติของคนในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง

(2) อำนาจจากรัฐบาล โดย อปท. ทำการบริหารงานท้องถิ่นภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดโดยกฎหมาย

(3) อำนาจจากการจัดเก็บภาษีอากร โดยประชาชนในท้องถิ่นยอมเสียภาษีเพื่อให้ อปท. นำเงินไปใช้จ่ายเพื่อกิจการของท้องถิ่น

ดังนั้น หากขาดแหล่งใดแหล่งหนึ่ง อปท. ก็จะไม่มีความจริงและขาดความเป็นอิสระที่แท้จริง

2.2 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องมีปัจจัย 4 ประการคือ

1. การส่งมอบอำนาจ ส่วนกลางส่งมอบอำนาจและความรับผิดชอบของตนในส่วนที่เป็นอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐส่วนกลางให้กับ อปท. (การกระจายอำนาจ) และ อปท. ต้องมีความพร้อมและเต็มใจที่จะรับอำนาจนั้นมาใช้ปฏิบัติ

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจของระบบราชการ คือการปรับบทบาทของรัฐส่วนกลางให้สอดคล้องกับระบบการบริหารปกครองประเทศแบบใหม่ คือ แบบกระจายอำนาจ

3. การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการสร้างและเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity Building) ให้กับ อปท. ให้เพียงพอที่จะรับมือภารกิจมาปฏิบัติ

4. การพัฒนาขีดความสามารถและการส่งเสริมบทบาทและภารกิจของภาคประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานของหลักการกระจายอำนาจ ที่ต้องการพัฒนาโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

บทที่ 4

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การวิเคราะห์แนวคิดการแบ่งรับค่าใช้จ่ายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1 ข้อเท็จจริง

ในปัจจุบันการแบ่งสัดส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รัฐบาลกลาง Financing การศึกษาโดยเครื่องมือทางด้านภาษี (Tax Financing) ผ่านกระบวนการจัดสรรด้านงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละ 87 ขณะที่ค่าใช้จ่ายส่วนที่เหลือเป็นภาระของนักเรียน โดยผู้ปกครองเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายแทนนักเรียนอีกร้อยละ 13 ในปี 2549³ ซึ่งครอบคลุมค่าเล่าเรียน/ค่าธรรมเนียมการเรียนของนักเรียนที่กู้ยืมเงินจากกองทุน กยศ.

1.2 การวิเคราะห์

1.2.1 สัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐและผู้เรียน

เนื่องจากการบริการด้านการศึกษา โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีลักษณะบริการที่เป็นสินค้ากึ่งสาธารณะ (Quasi - public goods) ที่มักเกิด Free rider เนื่องจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลมีน้อยกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมที่สังคมได้รับ ในขณะที่เดียวกัน หากปล่อยให้ไปไปตามกลไกตลาดโดยส่วนเดียวก็จะทำให้คนบางกลุ่ม หรือคนในบางพื้นที่ ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าไปจัดการระบบการเงินเพื่อการศึกษา เพื่อให้เกิดการให้บริการการศึกษาที่พอเพียงและไม่เกิดปัญหาการจัดบริการทางการศึกษา ที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น (Under provision of Public Education) ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะให้การ Financing การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยยังคงอาศัยเครื่องมือทางด้านภาษี (Tax Financing) เป็นหลักผ่านระบบการสนองทุนผ่านด้านอุปสงค์และด้านอุปทานประกอบกัน

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ปกครองและนักเรียน จะช่วยลดปัญหา Moral Hazard ที่เกิดจากการใช้ Public Goods มากเกินไป (Overuse of Public goods) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการไม่รู้หรือไม่รับรู้ต้นทุนการใช้จ่ายของบริการการศึกษาของรัฐ จึงจำเป็นต้องสร้าง Awareness ในการรับภาระการศึกษาด้วย

ดังนั้น การสร้างจุดสมดุลระหว่างการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการให้บริการการศึกษาที่ไม่พอเพียง (Under provision of Public Education) และปัญหา Moral Hazard

³ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ที่เกิดจากการใช้ Public Goods มากเกินไป (Overuse of Public goods) อันเนื่องจากการไม่รับรู้ต้นทุนการใช้จ่ายของบริการการศึกษาของรัฐตามเงื่อนไขที่กล่าวข้างต้นคือ

(1) การส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมทุนเพื่อการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหา Moral Hazard โดยไม่ทำให้การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมในการจัดการศึกษาต้องกระทบต่อการเข้าถึงโอกาสและความเสมอภาคในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้มีรายได้น้อย (Accessibility of Low Income)

(2) การให้รัฐยังคงมีภาระหน้าที่หลักในการระดมทุนเพื่อการศึกษา เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจาก Public Goods ที่มีลักษณะเป็น Positive Externality เพื่อให้ผู้ที่มีสิทธิเรียนภายใต้ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถเข้าถึงบริการการศึกษาของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน (Equal Access to Education)

(3) รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ในบางพื้นที่ บางเวลา หรือบางกลุ่มเป้าหมาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) ในภาคบริการการศึกษา และเพื่อเพิ่มโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการการศึกษาของประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน

โดยสรุป การหาจุดสมดุลภายใต้ 3 เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นความท้าทายที่แท้จริง และจะเป็นปัจจัยชี้ขาดในการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมในการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐและผู้เรียน

1.2.2 สัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภารกิจควรเป็นของใคร allocation เป็นอย่างไร)

การศึกษาขั้นพื้นฐานโดยหลักการแล้วเป็น Quasi-public Goods ประเภทหนึ่งที่ก่อให้เกิด Positive Externality ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาอุดหนุนการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่ควรทำตามทีกล่าวไว้แล้ว แต่มิติที่มีความสำคัญมากกว่าก็คือการแบ่งรับค่าใช้จ่ายทางการศึกษาระหว่างรัฐในระดับการปกครองต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยจะเป็นการแบ่งรับภาระระหว่างรัฐบาล (หน่วยงานส่วนกลาง) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ในปัจจุบันสัดส่วนการแบ่งรับภาระการศึกษาระหว่างส่วนกลางและ อปท. ในปี 2550 อยู่ที่สัดส่วนร้อยละ 87.8 และ 12.2 ตามลำดับ โดยการใช้จ่ายจากส่วนกลาง

ประกอบด้วย งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการและกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เท่ากับร้อยละ 79.3 และร้อยละ 8.8 ตามลำดับ

แนวความคิดการให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในเรื่องการศึกษานั้น มาจากแนวความคิดกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เนื่องจากโดยหลักการรัฐบาลกลางควรเน้นบทบาทการเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานการเรียนการสอน ตลอดจนดูแลให้มีการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง และเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการหรือนักเรียนมีสิทธิเข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลหรือราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของโรงเรียน ซึ่งเน้นการทำงานเพื่อลดภาวะการขาดการศึกษา โดยเน้นการรับนักเรียนเข้าศึกษาเป็นหลัก

ดังนั้น โดยหลักการดังกล่าว การสนองทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาลกลางจึงเน้นการเข้าถึงการศึกษาที่ต่อวัตถุประสงค์ในด้านความเท่าเทียมกัน (Equity) เป็นปัจจัยหลัก แต่ในขณะเดียวกันราชการส่วนกลางก็มีความยากลำบากในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากการบริการผ่านระบบราชการ ต้องปฏิบัติโดยเสมอภาคและมีข้อจำกัดในการแยกวิธีการปฏิบัติตามความเหมาะสมของพื้นที่หรือกลุ่มคน

โดยข้อเท็จจริงความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากสภาพแวดล้อมการผลิตและทรัพยากรของแต่ละท้องถิ่นนั้นไม่เหมือนกัน ดังนั้น ระบบการศึกษาที่เหมาะสมควรสะท้อนความต้องการในเชิงเศรษฐกิจของท้องถิ่นด้วย โดยเน้นการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Area - Based Management) ด้วยเหตุผลดังกล่าว ภาระในการสนองทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจะมาจากท้องถิ่นเป็นหลักเนื่องจากก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว อปท. ยังไม่สามารถสนองทุน (Financing) เพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ด้วยตนเองในสัดส่วนที่มากเพียงพอ เนื่องจากการพัฒนาระบบการคลังของ อปท. ซึ่งมีระดับขั้นการพึ่งพาตนเองได้ยังค่อนข้างต่ำและบางส่วนอาจยังขาดความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งเห็นได้จากข้อมูลการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ซึ่งจัดเก็บเพียงร้อยละ 10 จากรายได้ทั้งหมดที่ อปท. ได้รับ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการรองรับที่เข้มข้นใน 4 ด้านหลัก ๆ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงรูปธรรมให้เกิดขึ้น ดังนี้

1) รัฐต้องเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในด้านการจัดหารายได้เอง เพื่อลดความเสี่ยงจากการผันแปรของรายได้จากงบประมาณและเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง โดย

อาจจำเป็นต้องมีการกำหนดประเภทภาษีขึ้นใหม่หรือโอนการจัดเก็บภาษีบางประเภทไปให้อปท. จัดเก็บเอง ตลอดจนปรับปรุงวิธีการเก็บภาษี เช่น การนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ฐานการคำนวณภาษีสะท้อนมูลค่าต้นทุนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นราคาตลาด มาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่การจัดเก็บไม่สะท้อนมูลค่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้น การนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้นั้นจะต้องเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นต้องจัดเก็บเอง โดยหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลังต้องทำหน้าที่สร้างความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวผ่านการระดมความคิดและการอบรมที่เป็นรูปธรรม หากไม่สามารถนำระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ได้อย่างจริงจังก็ควรขยายฐานภาษีหรือเพิ่มอัตราภาษีเพื่อให้รัฐสามารถใช้มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น อาทิ การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม การเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการเพื่อให้สามารถรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการศึกษาได้โดยแท้จริงและโดยเสมอภาคกัน ไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามท้องถิ่นที่เป็นฐานเสียงของผู้ที่มีอำนาจในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการเมืองการปกครองตามมาในภายหลัง

3) หน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ต้องมีนโยบายชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นขั้นเป็นตอนและต้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้อย่างจริงจัง โดยหน่วยงานส่วนกลางต้องยอมลดอำนาจลงส่วนหนึ่ง และโอนถ่ายอำนาจนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจในเชิงการบริหารจัดการและงบประมาณที่เกี่ยวข้อง โดยที่อำนาจรัฐโดยรวมต้องไม่เพิ่มขึ้น

4) รัฐต้องเสริมสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านการถ่ายโอนอำนาจ ความรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากปัญหาหลักของการกระจายอำนาจคือความไม่สมดุลกันของข้อมูล (Asymmetric Information) ระหว่างรัฐบาลกลาง อปท. และประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหน้าที่ในการให้ข้อมูลนั้นควรมาจากทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่น เนื่องจากสามารถใช้สื่อกลางหรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและต้นทุนต่ำ เช่น TV และวิทยุ ขณะที่ท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูลในเชิงลึกของท้องถิ่นตน เป็นต้น

1.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมทุนเพื่อการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน การแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดโดยรัฐเท่าที่จำเป็น รวมทั้งการให้รัฐคงบทบาทหลักในการระดมทุนเพื่อการศึกษา เพื่อแก้ไขปัญหาการให้บริการการศึกษาที่ไม่พอเพียง (Under provision of Public Education) และปัญหา Moral Hazard ที่เกิดจากการใช้ Public Goods มากเกินไป (Overuse of Public goods) อันเนื่องจากการไม่รับรู้ต้นทุนการใช้จ่ายของบริการการศึกษาของรัฐ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจาก Public Goods ที่มีลักษณะเป็น Positive Externality เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน (Equal Access to Education) จะเป็นปัจจัยชี้ขาดในการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมในการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐและผู้เรียน ซึ่งต้องหาจุดสมดุลภายใต้เงื่อนไขทั้ง 3 ด้านตามที่กล่าวมาข้างต้น

ส่วนการแบ่งส่วนภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. นั้น โดยหลักการของการกระจายอำนาจให้ อปท. รัฐบาลกลางจำเป็นต้องกระจายอำนาจทั้งด้านการคลังและด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่เนื่องจากสภาพปัจจุบันที่การกระจายอำนาจทางการคลังไม่สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจให้ อปท. ตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ อปท. ส่งผลให้ท้องถิ่นขาดความอิสระทางการคลัง นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้ อปท. ตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจก็ยังไม่ดำเนินการได้ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจด้านการให้บริการการศึกษา ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถรับภาระการให้บริการด้านการศึกษาได้อย่างเต็มที่เช่นกัน

ในระหว่างที่การกระจายอำนาจยังดำเนินการไม่ได้เต็มที่ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการมาตรการรองรับที่เข้มข้นใน 4 ด้านหลัก ตามที่กล่าวข้างต้น พร้อมกันนี้ รัฐบาลยังคงทำหน้าที่เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายหลักในการให้บริการการศึกษาแก่พลเมืองตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยเครื่องมือทางด้านภาษี (Tax Financing) ผ่านระบบการระดมทุนผ่านด้านอุปสงค์ เพื่อให้การเข้าถึงบริการการศึกษาของพลเมืองมีความเสมอภาค ในแนวนอน (horizontal equity) โดยไม่คำนึงถึงฐานะ/รายได้ของผู้เรียน รวมทั้งการระดมทุนผ่านด้านอุปทาน เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในคุณภาพและมาตรฐานระหว่างโรงเรียนในพื้นที่และลดความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ให้ลดลง

ในขณะที่ อปท. ควรเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงบริการการศึกษาของผู้ด้อยโอกาส/ยากจน โดยการจัดสรรทุนให้เปล่าเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการครองชีพ และ

ค่าใช้จ่ายระหว่างเรียน โดยอาศัยเครื่องมือทางด้านภาษี (Tax Financing) ผ่านระบบการระดมทุนผ่านด้านอุปสงค์ เพื่อให้การเข้าถึงบริการการศึกษาของพลเมืองมีความเป็นธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มความเสมอภาคในแนวตั้ง (vertical equity) ให้กับผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน รวมทั้งอปท. ควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กเป็นต้น โดยการระดมทุนผ่านด้านอุปทาน ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจำเป็นต้องเร่งการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้เพราะจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นให้เกิดขึ้นจริงได้ในทางปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันต้องสร้างกลไกให้ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อการจัดให้มีการบริการการศึกษาอย่างทั่วถึงในเขตที่ต้องรับผิดชอบ รวมทั้งการปรับแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังและการบริหารจัดการตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. การวิเคราะห์วิธีการระดมทุนผ่าน Supply Side และ Demand Side

2.1 ข้อเท็จจริง

เมื่อพิจารณาจากงบประมาณในปี 2550 พบว่า รัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมทั้งสิ้น 217,280 ล้านบาท ในจำนวนงบประมาณดังกล่าวเป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์ (Demand Side Financing) (รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เพียง 33,958.40 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 15.6 ของวงเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน⁴

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบวิธีระดมทุน ทั้ง 2 รูปแบบ

2.2.1 การระดมทุนผ่าน Supply Side

ข้อดี

1) รัฐสามารถให้หลักประกันแก่พลเมืองในการเข้าถึง (Accessibility) บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในแนวนอน (Horizontal Equity) ที่ผู้มีอายุในวัยเรียนควรได้มีสิทธิเรียนอย่างเท่าเทียมกัน โดยทั้งนี้ การจัดการศึกษาโดยการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษานั้น โดยหลักการรัฐสามารถออกแบบและสั่งการให้สถานศึกษาปฏิบัติตามความต้องการและตามงบประมาณที่จัดสรรไปให้

⁴ ที่มา : คำนวณจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550, สำนักงบประมาณ

2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองและวิเคราะห์โดยตัวแทนของประชาชน (สภาผู้แทนฯ) เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศเมื่อเทียบกับสินค้าและบริการสาธารณะประเภทอื่นแล้ว

ข้อเสีย

1) เงินที่อุดหนุนผ่านด้านอุปทานส่วนใหญ่เป็นงบเงินเดือนและค่าจ้าง ส่งผลให้ทรัพยากรไม่สามารถจัดสรรไปยังแหล่งบริการการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน เนื่องจากระบบการจัดสรรเงินไปสู่สถานศึกษาไม่สัมพันธ์กับจำนวนผลผลิต (จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในแต่ละโรงเรียน) ส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) การสนองทุนเพื่อการศึกษาจากงบประมาณนั้น แม้จะมีสัดส่วนที่สูงต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศ ซึ่งแสดงถึงความจริงใจของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่พลเมืองตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่ในข้อเท็จจริงกลับพบว่าโรงเรียนของรัฐยังต้องพึ่งรายได้จากภาคครัวเรือน และสถาบัน/องค์กรอื่น ๆ ในสังคม (ผู้ปกครองนักเรียน การรับบริจาค ฯลฯ) เนื่องจากระบบและกระบวนการจัดสรรเงินผ่านด้านอุปทานในลักษณะงบประมาณแบบแสดงรายการ อีกทั้งการบริหารและการใช้งบประมาณตามระบบราชการที่แข็งตัว ทำให้ผู้บริหารขาดดุลพินิจในการตัดสินใจและบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสนองต่อความต้องการของผู้เรียนด้วยคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ทำให้การบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษาอาจไม่เพียงพอและไม่ส่งผลต่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้

3) ขนาดของงบประมาณที่โรงเรียนได้รับมิได้สะท้อนประสิทธิภาพของโรงเรียน แต่สะท้อนถึงจำนวนของครูและนักเรียนเป็นหลัก ทำให้โรงเรียนไม่มีสิ่งจูงใจ (Incentive) ในการแข่งขันในเชิงคุณภาพเพื่อได้มาซึ่งงบประมาณ

4) ผลการประเมินโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในภาพรวมพบว่า โรงเรียนเอกชนที่พึ่งพางบประมาณโดยเปรียบเทียบน้อยกว่าโรงเรียนของรัฐ มีคุณภาพการศึกษาในระดับดีถึงร้อยละ 49 ขณะที่โรงเรียนของรัฐที่พึ่งพิงงบประมาณของรัฐเป็นหลักกลับมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 35 ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานระดับดี ผลการเปรียบเทียบคุณภาพมาตรฐานดังกล่าวแสดงถึงการใช้ Supply Side Financing ของภาครัฐอาจไม่มีประสิทธิภาพและเป็นปัญหาต่อคุณภาพการศึกษา

5) งบประมาณที่จัดสรรไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการศึกษาที่เป็นหัวใจสำคัญในพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน เนื่องจากเกณฑ์ในการจัดสรร

งบประมาณยังคงสะท้อนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line items) มากกว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance - based budgeting)

6) รูปแบบ/วิธีการสนองทุนผ่านอุปทาน (งบประมาณ) ยังขาดการเชื่อมโยงสู่การวัดผลเชิง “ประสิทธิภาพและประสิทธิผล” ทำให้ขาดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

7) อาจเพิ่มความเหลื่อมล้ำในสังคมเพิ่มขึ้นในแง่ความเท่าเทียมกันในแนวดิ่ง (Vertical Equity) เนื่องจากเครื่องมือสนองทุนผ่านด้านอุปทานให้ประโยชน์แก่นักเรียนที่มีฐานะยากจนเท่ากับนักเรียนที่มีฐานะดี ทำให้นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้น้อยโดยเปรียบเทียบได้รับประโยชน์จากการสนองทุนที่จำกัด เนื่องจากมีรายได้หลังหักค่าใช้จ่าย (Disposable Income) ที่ต่ำ ทำให้เงินสำหรับการศึกษามีไม่เพียงพอ โดยในความเป็นจริงนั้นเงินงบประมาณนั้นครอบคลุมเพียงค่าเล่าเรียนเท่านั้น แต่ค่าอุปกรณ์และค่ากิจกรรมอื่นที่โรงเรียนเรียกเก็บนั้นไม่สามารถเบิกได้ ซึ่งอาจทำให้นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้น้อยต้องคงอยู่ในโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่ายต่ำ ซึ่งจำนวนไม่น้อยที่มีคุณภาพการศึกษาต่ำด้วย ผลคือทำให้นักเรียนที่ครอบครัวมีฐานะยากจนขาดโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

ปัญหาและอุปสรรค

การพึ่งพิงเงินงบประมาณเพียงอย่างเดียวจะสร้างความไม่แน่นอนในการกำหนดการใช้จ่ายด้านการศึกษาในอนาคต เนื่องจากขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในด้านรายได้ภาษีและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของรัฐ

2.2.2 การสนองทุนผ่าน Demand Side

ข้อดี

1) เป็นการอุดหนุนที่ตัวนักเรียนโดยตรง และเปิดโอกาสให้นักเรียนเป็นผู้เลือกการศึกษาที่ตนต้องการ

2) สร้างความสำนึกในต้นทุน (cost) ของการศึกษา เพื่อลดปัญหา Moral Hazard หรือการใช้ทรัพยากรทางการศึกษามากเกินไป

3) กระตุ้นการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพในระบบให้เกิดขึ้นในโรงเรียนมากขึ้น เนื่องจากการให้การสนับสนุนผ่านอุปสงค์จะตามตัวนักเรียนไป หากโรงเรียนมีคุณภาพจะสามารถดึงดูดให้นักเรียนเข้ามาเรียนมากขึ้นด้วย

4) เมื่อเปรียบเทียบกับ Supply Side Financing ที่เสมือนเป็นการอุดหนุนแบบให้เปล่าแล้ว Demand Side Financing บางประเภท เช่น การให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ยังมีลักษณะที่รัฐสามารถได้รับเงินอุดหนุนเหล่านั้นคืน (Cost Recovery Ability) ในบางส่วนอีกด้วย

ข้อเสีย

1) ในกรณีของสถานศึกษาเอกชนหรือกึ่งเอกชนอาจถือโอกาสขึ้นค่าเล่าเรียนเนื่องจากมองเห็นว่าผู้รับบริการทางการศึกษามีความสามารถในการจ่ายค่าบริการมากขึ้น (Ability to Pay Principle) เช่น ในกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

2) การให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยรัฐอุดหนุนทางด้านดอกเบี้ยเงินกู้และรับความเสี่ยงจากสถาบันการเงินนั้น จะเพิ่มความเสี่ยงในการก่อให้เกิดหนี้สูญ (NPL) เนื่องจากผลตอบแทนของการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องใช้เวลานานในการลงทุนคืนจากการกู้ยืม อีกทั้งการผลิตนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน ยังไม่มีความหลากหลายและสนองความต้องการต่อตลาดได้เต็มที่ ดังนั้นความเสี่ยงจึงมีสูง

2.2.3 การวิเคราะห์

ตามหลักการแล้ว การนำเครื่องมือด้านอุปสงค์มาใช้ควบคู่ไปกับเครื่องมือด้านอุปทานที่มีอยู่แล้วอย่างเหมาะสมน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด เนื่องจากเครื่องมือด้านอุปสงค์จะนำประสิทธิภาพ (Efficiency) เข้าสู่ระบบ เพื่อลดจุดอ่อนของการศึกษาของไทยในปัจจุบัน ที่ขาดการพัฒนาการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในมิติเชิงคุณภาพและเชิงประสิทธิภาพ

เนื่องจากการศึกษาโดยทางทฤษฎีแล้ว ถือว่าเป็นทางเลือกของปัจเจกบุคคล (Individual Choices) การนำเครื่องมือทางอุปสงค์เข้ามาใช้เป็นหลักจึงมีความเหมาะสมมาก เนื่องจากเครื่องมือดังกล่าวสร้างทางเลือกในการศึกษาแก่ผู้ต้องการศึกษาที่เป็นอิสระจากฐานรายได้ ดังนั้น ระดับการศึกษาที่ผู้เรียนมีวิสัยทัศน์เพียงพอที่จะทราบความต้องการของตนและทราบความคาดหวังในผลตอบแทนในอนาคต (Expected Return) จะได้รับประโยชน์จาก Demand Side Financing สูงที่สุด

อย่างไรก็ตาม การศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผู้เรียนมีอายุตั้งแต่ 6 - 17 ปี น่าจะเป็นการศึกษาที่ผู้เรียนไม่สามารถทราบความต้องการของตนเอง และไม่สามารถวางแผนการทำงานหลังจบการศึกษาของตนได้เนื่องจากขาดวุฒิภาวะ อีกทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานยังตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานที่มีผลตอบแทนสูงได้น้อย (ตลาดต้องการผู้เชี่ยวชาญ) ส่งผลให้เครื่องมือเพื่อการลงทุนผ่านด้านอุปสงค์ในรูปแบบของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มีความเสี่ยงสูงเนื่องจาก Expected Return และจุดคุ้มทุน (Break Even Point) ในการลงทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นต้องใช้เวลานานมาก

จากความเสียงที่มีสูงดังที่กล่าวข้างต้น ส่งผลให้รัฐต้องอุดหนุน (Subsidy) ภาระดอกเบี้ยที่ต้องสูงตามไปด้วย เพราะหากความเสียงมีสูงดอกเบี้ยการกู้ยืมต้องสูงตาม ดังนั้น การที่รัฐตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้จึงเปรียบเสมือนการที่รัฐเข้าไปอุดหนุนในจำนวนเท่ากับ ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมตามกลไกตลาดและอัตราดอกเบี้ยของ กยศ. นั่นเอง

ดังนั้น รัฐควรจำกัดขนาดของการทำ Demand Side Financing อีกทั้งควรปรับใช้ Demand Side Financing ในลักษณะของกองทุนเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าไปสู่ นักเรียนโดยตรง แทนการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาผ่าน กยศ. ทั้งนี้การให้ Demand Side Financing ดังกล่าว ควรให้เป็นการทำไปโดยไม่คำนึงถึงฐานะของนักเรียน แต่จำนวนเงินต่อหัวควรมีอัตราที่เหมาะสม ที่สะท้อนต้นทุนเฉลี่ยของการให้บริการทางการศึกษาต่อหัวจริง นอกจากนี้ รัฐสามารถใช้เครื่องมือด้าน Demand Side Financing ในการช่วยผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเสนอว่ารัฐควรให้ผู้เรียน (ผู้ปกครอง) มีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้วย โดยเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กับหลักความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay Principle) ดังนั้น หากผู้มีรายได้น้อยต้องการเข้าเรียนโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าเฉลี่ยดังกล่าว รัฐควรต้องจ่ายแทน ในส่วนของค่าใช้จ่ายที่ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถจ่ายได้ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างนักเรียนที่มีฐานะต่างกัน (Vertical Inequity) โดยเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์จริงๆ เช่น มีฐานะยากจน อยู่ในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

ในขณะเดียวกันเครื่องมือด้าน Supply Side Financing ต้องทำหน้าที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่โรงเรียนที่มีงบประมาณและทุนทรัพย์ (Capacity) ที่แตกต่างกัน โดยให้โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนเพื่อสร้างคุณภาพของโรงเรียนให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น หรือลดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพและมาตรฐานระหว่างโรงเรียนที่มีอยู่ให้ใกล้เคียงกันมากขึ้น

ทั้งนี้ ปัจจัยชี้ขาดสัดส่วนของการใช้เครื่องมือทั้ง 2 อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะมาจาก 2 ปัจจัยหลักคือ

- 1) การกำหนดขนาดของ Demand Side Financing ในลักษณะเงินอุดหนุนต่อหัวแบบให้เปล่าที่เหมาะสม อีกทั้งต้องมีความเฉพาะเจาะจงไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ทั้งนี้ต้องมีความสมดุลระหว่างความสามารถในการสะท้อนต้นทุนการศึกษาที่แท้จริง เพื่อสร้างการแข่งขันระหว่างสถานศึกษา ขณะที่ต้องไม่มีอัตราเงินอุดหนุนที่สูงเกินไปจนเป็นภาระแก่รัฐ ดังนั้น Demand Side Financing ต้องเน้นการให้ความสำคัญกับการสร้างประสิทธิภาพทางการศึกษาผ่านการแข่งขันระหว่างโรงเรียนก่อน

- 2) ท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญในการอุดหนุนและกำหนดนักเรียนที่มีรายได้น้อยที่ควรได้รับเงินอุดหนุนผ่าน Demand Side Financing เนื่องจากคณะผู้วิจัยเชื่อว่า

อปท. มีความใกล้ชิดและต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อคนในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานจากส่วนกลาง ทั้งนี้เงินอุดหนุนดังกล่าวควรต้องเป็นเงินของท้องถิ่นเอง โดยมีสัญญาประชาคมกับคนในท้องถิ่นถึงสัดส่วนขั้นต่ำของงบประมาณการศึกษาผ่าน Demand Side Financing ต่องบประมาณโดยรวมของท้องถิ่น เพื่อให้เงินอุดหนุนดังกล่าวมีสัดส่วนที่ไม่น้อยเกินไป

3) การสร้างความรู้แก่ประชาชนถึงสิทธิและโอกาสในการได้รับเงินด้านการศึกษาผ่าน Demand Side Financing โดยเฉพาะประชาชนที่มีฐานะยากจนและผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ

2.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.4.1 เสนอให้มีการปรับระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมดต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐซึ่งเป็นหลักการทั่วไป โดยสามารถจัดให้มีรูปแบบการสนับสนุนที่ผสมผสานอย่างเหมาะสมระหว่างการสนับสนุนผ่านสถานศึกษากับการสนับสนุนผ่านผู้เรียน ทั้งนี้ควรกำหนดนโยบายที่เพิ่มความเข้มข้นในการอุดหนุนโดยตรงไปยังนักเรียนเพิ่มมากขึ้น และสนับสนุนผ่านสถานศึกษาเพียงพอที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม การตั้งงบประมาณสำหรับสถานศึกษาอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้สถานศึกษาแต่ละแห่งมีมาตรฐานขั้นต่ำไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในแนวตั้ง (Vertical Equity) ตลอดจนเพิ่มความเสมอภาคในโอกาสของการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐด้วยความเป็นธรรม พร้อมทั้งงบการสนับสนุนผ่านอุปทาน (Supply Side Financing) ที่มุ่งเน้นการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนในต่างพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระหว่างโรงเรียน

2.4.2 ในประเด็นของการแบ่งกันรับภาระทางการศึกษา ควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ อปท. องค์กรสาธารณะ มูลนิธิ และผู้รับบริการ มีส่วนร่วมในการจ่ายตามภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ

2.4.3 ปรับปรุงการสนับสนุนผ่านอุปสงค์ จากการให้กู้ยืมผ่าน กยศ. มาเป็นการอุดหนุนที่นักเรียนโดยตรง ผ่านกองทุนแบบให้เปล่าตามหลักความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมและเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสมีโอกาสได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงด้วย

2.4.4 การสนองทุนผ่านอุปสงค์ จะต้องสามารถลดภาระของกองทุนดังกล่าวต่องบประมาณโดยมีเงื่อนไข ดังนี้

1) ต้องยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่ขาดประสิทธิภาพโดยไม่กระทบต่อคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ โดยคำนึงถึงปริมาณประชากรในพื้นที่และการกระจายตัวของโรงเรียนในพื้นที่เป็นหลัก โดยทั้งนี้ ควรต้องหารูปแบบของการให้บริการรูปแบบใหม่ๆ มาเสริมเพื่อไม่ให้นักเรียนต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มในการเดินทางไปโรงเรียนมากเกินไป เช่น การจัดรถรับส่งนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลในราคาย่อมเยาและปลอดภัย เป็นต้น ขณะเดียวกันก็จัดรูปแบบการบริการการศึกษาที่ลดต้นทุนสถานศึกษา เช่น การใช้บุคลากรที่มีความชำนาญสูงที่จะเข้ามาเป็นครูเฉพาะทางร่วมกัน และจัดสรรเวลาในแต่ละสัปดาห์ให้ครูเฉพาะทางเคลื่อนย้ายไปสอนโรงเรียนละ 1 - 2 วัน ซึ่งจะทำให้ใช้ครูเฉพาะทางซึ่งมีค่าจ้างสูงได้อย่างเต็มขีดความสามารถ และลดต้นทุนที่ทุกโรงเรียนต้องจ้างครูประเภทนี้ไว้ประจำแต่มีชั่วโมงสอนไม่คุ้มค่า

2) กำหนดขนาดของโรงเรียนที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิด Economies of Scale เนื่องจากการศึกษาถือเป็นการผลิต Human Capital ดังนั้นการจัดการให้ขนาดของโรงเรียนมีความเหมาะสม อาจทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงได้ในการผลิตนักเรียนที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ขนาดของโรงเรียนที่เหมาะสมอาจมีได้หลายขนาด โดยควรคำนึงถึงการหาจุดสมดุลระหว่างระยะทางที่นักเรียนจะต้องเดินทาง ประเภทและต้นทุนในการขนส่งนักเรียน กับการประหยัดและคุณภาพการศึกษาที่เกิดจากโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เนื่องจากสามารถจัดหาครูอาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางมาสอนได้ดีกว่าด้วย

3) ปรับวิธีการใช้ทรัพยากรครูร่วมกันระหว่างโรงเรียน โดยเฉพาะครูเฉพาะทาง เช่น ครูวิทยาศาสตร์ ครูคณิตศาสตร์ เป็นต้น ที่ต้องให้มีผลตอบแทนสูงกว่าครูทั่วไปเพื่อดึงดูดให้นักศึกษาที่เก่งอยากเป็นครูมากขึ้น ทั้งนี้โรงเรียนในเขตพื้นที่เดียวกัน ต้องสามารถได้รับบริการจากครูเฉพาะทางดังกล่าวอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

3.การวิเคราะห์ผลกระทบของวิธีการสนองทุนต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษา

3.1 ปัญหา

ในปัจจุบันวิธีการสนองทุนผ่านอุปทาน โดยมุ่งจัดงบประมาณเพื่อรักษาหรือทดแทนปัจจัยการผลิตการบริการที่มีอยู่ อาจทำให้สังคมเกิดความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น จากปัญหา Vertical Inequity เนื่องจากวิธีการสนองทุนผ่านด้านอุปทานให้ประโยชน์แก่นักเรียนโดยไม่แบ่งแยกว่านักเรียนคนใดมีฐานะยากจนหรือเป็นนักเรียนที่มีฐานะดี ในขณะที่

งบประมาณมีจำกัด ทำให้นักเรียนที่ครอบครัวยากจนได้เรียนโดยเปรียบเทียบได้รับประโยชน์จากการสนองหนุนที่จำกัด เนื่องจากมีรายได้หลังหักค่าใช้จ่าย (Disposable Income) ที่ต่ำ ทำให้เงินสำหรับการศึกษามีไม่เพียงพอ

ในความเป็นจริงนั้น เงินงบประมาณครอบคลุมเพียงค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายในการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ค่าอุปกรณ์และค่ากิจกรรมอื่นที่โรงเรียนเรียกเก็บนั้นนักเรียนไม่สามารถเบิกได้ ซึ่งอาจทำให้นักเรียนที่ครอบครัวยากจนต้องคงอยู่ในโรงเรียนที่มีคุณภาพและค่าใช้จ่ายต่ำ ผลคือนักเรียนที่มีรายได้ต่ำขาดโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ เงินงบประมาณมีลักษณะที่มีรายละเอียดยากทำให้การบริหารจัดการไม่สามารถทำได้และขาดประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น การบริหารจัดการความเสี่ยงอันเกิดจากโครงสร้างประชากรวัยเรียนที่มีแนวโน้มลดลงในอนาคตจะส่งผลให้จำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อโรงเรียนมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก – ขนาดกลาง และมีผลกระทบต่อขนาดเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่โรงเรียนได้รับ กล่าวคือต้นทุนการผลิตต่อหน่วยของโรงเรียนขนาดเล็ก – กลาง จะมีแนวโน้มสูงขึ้นจนกระทั่งประสบการขาดทุนซึ่งสร้างภาระกับรัฐในการสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนต่อไป เนื่องจากไม่สามารถออกจากระบบการผลิตตามกลไกตลาดได้ ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตเมืองจะมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในการรับนักเรียนเข้าเรียนมากขึ้นและบางโรงเรียนอาจต้องปิดตัวลงเนื่องจากแข่งขันไม่ได้ แต่เหตุการณ์ดังกล่าวจะไม่กระทบต่อสถานศึกษาของรัฐ เนื่องจากสถานศึกษาได้รับเงินผ่านด้านอุปทานเป็นหลัก โดยเฉพาะงบเงินเดือนครูและบุคลากร ซึ่งไม่สัมพันธ์กับจำนวนนักเรียน อีกทั้งยังสร้างภาระทางการคลังกับภาครัฐโดยไม่จำเป็นและเป็นปัญหาที่คงอยู่ต่อไปในระยะยาวหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

3.2 วิเคราะห์

3.2.1 เนื่องจากการสนองหนุนผ่าน Supply Side ขาดความเฉพาะเจาะจง จำเป็นต้องมีการสนองหนุนผ่านด้านอุปทานที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากขึ้น (Specific Supply Side Financing) เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา

3.2.2 วิธีการสนองหนุนผ่านด้านอุปสงค์อาจมีความเหมาะสมกว่า และสามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการสนองหนุนได้เนื่องจาก

1) การสนองหนุนผ่านอุปสงค์นั้นเน้นที่ตัวบุคคล ทำให้สามารถได้ผู้ที่มีความต้องการและเห็นความสำคัญของการศึกษาอย่างแท้จริง

2) สามารถออกแบบให้มีลักษณะของ Target Subsidy ใต้ง่าย เนื่องจากสามารถกำหนดเงื่อนไขการขอ Subsidy ว่าต้องมีรายได้ขั้นต่ำต่อครัวเรือนไม่เกินเพดานที่รัฐกำหนด เพื่อให้การสนับสนุนด้านอุปสงค์สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะยากจน/ด้อยโอกาส และมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการการศึกษาของรัฐ (Vertical Equity) ได้อีกด้วย

3.2.3 การบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงสร้างประชากร จากผลการศึกษาของสถาบันพัฒนาสยาม เรื่อง “ประมาณการความต้องการทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระยะ 15 ปีข้างหน้า” พบว่า หากประชากรวัยเรียนทั้งหมดเข้าสู่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยที่ภาคครัวเรือนไม่มีการสมทบเงินเข้าสู่ระบบการศึกษา ซึ่งเป็นไปตามสิทธิที่พลเมืองพึงได้รับจากรัฐในการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายนั้น จะส่งผลให้ภาระทางการคลังของรัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนสนับสนุนเพื่อการศึกษาจากภาคครัวเรือนยังมีความจำเป็น และหากคิดตามหลักความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay Principle) แล้วผู้ปกครองที่มี Disposable Income มากควรรับภาระมากกว่าผู้มี Disposable Income ต่ำ และผู้ปกครองที่มี Disposable Income ที่ติดลบ (รายจ่ายมากกว่ารายได้) ควรได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐผ่านเครื่องมือด้านอุปสงค์

3.2.4 นอกจากนี้ การศึกษาในข้อ 3.2.3 ยังสนับสนุนให้รัฐลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่ต้นทุนต่อหน่วยสูงลง (เว้นแต่โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลหรือทุรกันดารซึ่งมีเหตุผลทางสังคมเป็นการเฉพาะ) และย้ายทรัพยากรไปสู่โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมมากกว่าทั้งในด้านครูและอุปกรณ์ ซึ่งจะทำให้นักเรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงขึ้น และมีโอกาสในการเลือกวิชามากขึ้น

ทั้งนี้ หากไม่ลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีต้นทุนสูงลง นอกจากจะส่งผลให้เกิดสภาพ Excess Supply ของโรงเรียนขึ้นในตลาดการศึกษา ยังสร้างภาระทางการคลังกับรัฐโดยไม่จำเป็นในการดูแลสถานศึกษาที่มีต้นทุนการดำเนินงานสูงและขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ อันส่งผลให้เกิดความสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร ดังนั้น โรงเรียนที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้ ซึ่งวัดได้จากขนาดของโรงเรียนและบุคลากร จะสามารถดำเนินการต่อภายใต้ความเสี่ยงในการต้องปิดกิจการ ขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กอาจต้องรวมตัวกันเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อสร้างความสามารถในการก่อให้เกิดรายได้ของตนเองให้สูงขึ้น

3.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.3.1 แก้ไขกฎหมายให้ค่าใช้จ่ายการศึกษาขั้นพื้นฐานบางส่วนต้องเป็นภาระของผู้ปกครองโดยทั่วไปด้วย โดยรัฐอาจจะดูแลภาระของผู้ปกครองในส่วนนี้เฉพาะในกลุ่มประชากรที่ยากจนเท่านั้น โดยทั้งนี้ต้องมีการวางระบบในการคัดเลือกครอบครัวที่ยากจนออกมาให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถให้ความช่วยเหลือในลักษณะเลือกปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ซึ่งในระยะต้นอาจต้องพึ่งระบบการคัดเลือกของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ไปพลางก่อนและในระยะยาวควรสร้างกลไกชุมชน ซึ่งอาจประกอบด้วย คณะครู สมาคมนักเรียนเก่าและผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการในการกำกับดูแลให้ความช่วยเหลือในท้องถิ่น

3.3.2 ใช้เครื่องมือทางการเงินด้านอุปสงค์ให้มีลักษณะ Social Safety Net สำหรับผู้มีรายได้น้อยให้มากขึ้น โดยผู้เรียนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเข้าเรียนตามความต้องการของตน เพื่อให้ความต้องการของผู้เรียนเป็นตัวกระตุ้นคุณภาพของโรงเรียนพร้อมกับสร้างความเสมอภาคในโอกาสและการเข้าถึงบริการการศึกษาของรัฐอย่างเป็นธรรม ขณะที่เครื่องมือทางการเงินด้านอุปทาน ควรมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพและมาตรฐานระหว่างโรงเรียนให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น รวมทั้งการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้มีความใกล้เคียงกัน

ทั้งนี้ผู้เรียนต้องได้รับบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้คุณภาพและมาตรฐาน ซึ่งบริการที่ได้ต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด

3.3.3 ภายใต้สภาวะการณ์ที่จำนวนนักเรียนมีแนวโน้มลดลงนั้น รัฐควรลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงและไม่สามารถรักษาคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษา โดยย้ายทรัพยากรไปสู่โรงเรียนขนาดใหญ่ทั้งในด้านครูและนักเรียน (ยกเว้นกรณีที่มีข้อจำกัด เช่นระยะทางห่างไกล อาจจำเป็นต้องมีมาตรการอื่นประกอบด้วย)

3.3.4 พิจารณาดูความกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องสนองทุนแก่การศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 12 ปี ให้ชัดเจน ซึ่งโดยหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันต่อสังคมว่า รัฐจะจัดให้มีบริการการศึกษาแบบให้เปล่า 12 ปี แต่มีได้จำกัดวิธีการและไม่ได้จำกัดการจัดการอยู่เฉพาะราชการส่วนกลาง หากแต่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคม มูลนิธิ และแม้แต่นักเรียนหรือผู้ปกครองเองก็เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและมีส่วนรับภาระด้วยตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวก็ควรปรับปรุงแก้ไขให้สามารถมีส่วน
การใช้การสนองทุนผ่านอุปสงค์ (Demand Side Financing) ในสัดส่วนที่มากขึ้น เพื่อลด
การสร้างภาระทางการคลังของรัฐ

4. การวิเคราะห์การบริหารจัดการโรงเรียน

4.1 แนวคิด

1) การบริหารจัดการโรงเรียนในปัจจุบันเป็นลักษณะ Rule Base

Rule Base มีลักษณะที่สำคัญคือ การบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎระเบียบ
โดยเคร่งครัด ซึ่งเป็นการจัดการบนสมมุติฐานที่ว่ากฎเกณฑ์เดียวสามารถใช้ได้กับ
สภาพแวดล้อมและสถานศึกษาทุกแบบ แม้จะทำให้การบริหารเป็นระบบระเบียบชัดเจน แต่ก็
มีความแข็งตัวในการบริหาร เนื่องจากการบริหารตามกฎระเบียบจากส่วนกลาง อีกทั้ง
บุคลากร (โดยเฉพาะข้าราชการ) ยังได้รับรายได้นอกจากเงินเดือนจากส่วนกลางที่ไม่ได้อยู่ใน
รูปตัวเงิน (In-kind) เช่น สวัสดิการ การได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ซึ่งแม้จะมีข้อดีที่
ทำให้เกิดความผูกพันและภักดีต่อการบริหารจากส่วนกลางตามหน้าที่ แต่ก็มีข้อด้อยที่เป็น
อุปสรรคต่อการโอนย้ายออกจากสังกัดเดิม

การบริหารจัดการสถานศึกษาที่ขาดการบริหารจัดการที่คล่องตัว จะมีส่วนทำให้
ขาดการริเริ่มสร้างสรรค์ และปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง
ต่างกันในแต่ละพื้นที่

นอกจากนั้น การสนับสนุนด้านการเงินจากส่วนกลาง ทำให้ผู้บริหารและครู
ในโรงเรียนต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ รวมทั้งนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง
เป็นหลัก ทำให้สถานศึกษาขาดแนวคิดในการพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและผลิต Human
Capital ที่ตลาดต้องการ อีกทั้งไม่สามารถประยุกต์เข้ากับสภาวะแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น
ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการโรงเรียนไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง

2) การบริหารจัดการแนวใหม่เน้น Management Base

มีลักษณะที่สำคัญคือ มีความยืดหยุ่น (Flexibility) เพราะเน้นการบริหารงาน
ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ เน้นการสนองความต้องการของตลาดแรงงานและของผู้เรียนอย่างสมดุล
เป็นหลัก อีกทั้งผู้บริหารต้องเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการโรงเรียน
ที่แยกออกจากผู้สอน (ครู) อย่างชัดเจน

ด้วยความเชื่อที่ว่า กฎเกณฑ์ควรมีไว้เพื่อเป็นกรอบมาตรฐานในการบริหาร แต่การบริหารที่มีประสิทธิภาพต้องมีความยืดหยุ่นตามสภาพแวดล้อมของพื้นที่ และความต้องการของตลาดแรงงานในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน

4.2 การวิเคราะห์

การหาจุดสมดุลของ Rule Base และ Management Base นั้นควรแยกวิเคราะห์ตามประเภทของโรงเรียน เนื่องจากมีพื้นฐานแตกต่างกัน

4.2.1 โรงเรียนเอกชน

สามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) โรงเรียนเอกชนมีพื้นฐานการบริหารแบบ Management Base ที่เข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนของรัฐไม่ว่าในระดับใด เนื่องจากการทำธุรกิจโรงเรียนของเอกชนอยู่ในการแข่งขันระบบตลาดแบบผู้ผลิตน้อยราย ทำให้ระบบการบริหารต้องเน้นประสิทธิภาพเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของตน

2) โรงเรียนเอกชนให้ความสำคัญแก่ Rules Base ในสัดส่วนที่น้อยกว่าโรงเรียนของรัฐโดยเปรียบเทียบ เนื่องจากเงินค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งมาจากค่ากิจกรรม ค่าอุปกรณ์การเรียนและค่าเล่าเรียน ส่วนเงินอุดหนุนจากส่วนกลางยังมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 47 หรือมากกว่า ของค่าใช้จ่ายรายหัวภาครัฐ

3) เนื่องจากครูในโรงเรียนเอกชนมิใช่ข้าราชการ ทำให้ไม่มีค่านิยมที่ยึดติดกับประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น เกียรติยศ ตำแหน่งและสวัสดิการ ครูจึงมีลักษณะเป็นนักการศึกษามืออาชีพ ทำให้การมีผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาทำงานบริหารแยกออกจากครูจึงมีความเป็นไปได้สูง หากให้ผลตอบแทนหรือค่าจ้างที่เหมาะสม

4) ดังนั้น ความสมดุลระหว่างการบริหารแบบ Rule Base และ Management Base สำหรับโรงเรียนนั้น อยู่ที่การใช้ Management Base ในสัดส่วนที่สูงในการบริหาร แต่มีการใช้ Rule Base เพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านมาตรฐานจากหน่วยงานส่วนกลาง

4.2.2 โรงเรียนของรัฐ

สามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) โรงเรียนของรัฐมีพื้นฐานการบริหารแบบ Rule Base ที่เข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนของเอกชน เนื่องจากบุคลากรของโรงเรียนเป็นข้าราชการที่ยึดติดกับ

ค่านิยม การได้รับประโยชน์จากส่วนกลางทั้งในรูปเงินเดือนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เช่น เกียรติยศ และสวัสดิการต่างๆ ทำให้การทำงานยังคงยึดระบบการทำงานตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ จากส่วนกลางเป็นหลัก ดังนั้น การปรับใช้ Management Base มากเกินไปจะได้รับการต่อต้านมาก

2) ความสมดุลของ Management Base และ Rule base คือ การปรับใช้ Management Base มากขึ้น โดยแยกผู้บริหารและครูออกจากกัน แต่ยังคงให้ครูมีสิทธิในการประเมินประสิทธิภาพของผู้บริหารโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนักบริหารมืออาชีพ โดยยึดหลักในการลดอำนาจของครูเฉพาะในส่วนที่เป็นการบริหารลงเท่านั้น ซึ่งจะมีผลดีทำให้ครูสามารถสร้างเสริมศักดิ์ศรีของการเป็นวิชาชีพบุคคลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ต้องไม่ลดศักดิ์ศรีของครูที่เคยได้รับ เช่น เกียรติยศ และสวัสดิการต่างๆ ลง

4.2.3 โรงเรียนที่ได้รับการถ่ายโอนสู่ อปท./โรงเรียนของ อปท.

สามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) โรงเรียนของรัฐที่ได้รับการถ่ายโอนสู่ อปท. มีลักษณะพื้นฐานคล้ายโรงเรียนของรัฐ กล่าวคือมีการบริหารแบบ Rule Base ที่เข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนของเอกชน แต่มี Management Base มากกว่าโรงเรียนของรัฐ เนื่องจากการบริหารต้องสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น เมื่อสายการบังคับบัญชาสั้นลงจึงมีโอกาที่จะปรับเปลี่ยนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้คล่องตัวกว่า มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเปรียบเทียบกับโรงเรียนของรัฐ

2) โรงเรียนที่ได้รับการถ่ายโอนสู่ อปท. สามารถสร้าง Management Base ในการบริหารได้ในสัดส่วนที่มากกว่าโรงเรียนของรัฐ เพราะค่านิยมของบุคลากรที่เป็นข้าราชการส่วนกลางมีน้อยลง ขณะที่โรงเรียนของ อปท. ต้องรับผิดชอบต่อท้องถิ่นในด้านประสิทธิภาพ ทำให้เกิด Incentive ในการรับการบริหารแบบ Management base ที่แยกผู้บริหารออกจากครูอย่างเด็ดขาดมาใช้

4.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.3.1 ควรแยกการปฏิรูปการบริหารโรงเรียนตามประเภทต่างๆ อย่างเหมาะสม กล่าวคือในกรณีโรงเรียนเอกชนซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสูงอยู่แล้ว และไม่มี ความจำเป็นต้องรับภาระในการอุดหนุนการศึกษาเฉพาะกลุ่ม แต่จะทำการแข่งขันภายใต้ กลไกตลาด ดังนั้น รัฐพึงปฏิรูปการกำกับดูแลกลุ่มนี้โดยเน้นการส่งเสริม สนับสนุน กำกับ ดูแลให้โรงเรียนกลุ่มนี้มีมาตรฐานที่ดี และใช้กลไกตลาดในการควบคุมราคาค่าบริการ

การศึกษา (ในบางขณะหากกลไกตลาดยังทำงานไม่สมบูรณ์ รัฐอาจจำเป็นต้องแทรกแซงโดยควบคุมค่าเล่าเรียนควบคุมค่าใช้จ่ายกับการควบคุมคุณภาพการศึกษา) ส่วนโรงเรียนของรัฐ รัฐพึงมุ่งเน้นให้มีการจัดการศึกษาแบบ Management Base มากขึ้น เพื่อให้มีการอ่อนตัวในการบริหารจัดการเช่นเดียวกับภาคเอกชน แต่โรงเรียนของรัฐอาจได้รับการอุดหนุนผ่าน supply side เพื่อเร่งให้โรงเรียนมีอุปกรณ์ ครูอาจารย์และบุคลากรตามมาตรฐานขั้นต่ำ

4.3.2 ในการมีนโยบายให้มีการบริหารโรงเรียนแบบ Management Base นี้ โรงเรียนทุกโรงยังต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานขั้นต่ำของประเทศที่ถูกกำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงศึกษาธิการยังคงเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องทำหน้าที่อย่างเข้มงวดกวดขันในการสร้างมาตรฐานกลางเพื่อการตรวจสอบ กำกับดูแล และส่งเสริมให้ทุกโรงเรียนต้องดำเนินการให้ได้อย่างน้อยตามมาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีหน้าที่หลักในการพัฒนาหลักสูตรหรือส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสมและทันสมัยยิ่งขึ้น สำหรับใช้กับสถานศึกษาตามความเหมาะสมของพื้นที่และความต้องการของประเทศด้วย

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการใช้ Rule Base และ Management Base ควบคู่กันนั้น ต้องคำนึงถึงปัจจัยดังนี้คือ

- 1) ระดับการพึงพิงงบประมาณจากส่วนกลางของโรงเรียน โดยหากโรงเรียนไม่มีอิสระด้านการบริหารงบประมาณที่แยกจากส่วนกลางแล้ว คงยากที่จะเกิด Management Base
- 2) ระดับการกำกับควบคุมจากส่วนกลาง ซึ่งหากส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลและมอบหน้าที่บริหารให้ท้องถิ่น การมีการบริหารทั้ง 2 แบบจะเกิดขึ้น
- 3) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของท้องถิ่น ผ่านการมีผู้แทนท้องถิ่นในคณะกรรมการบริหารโรงเรียน เพื่อให้ครูมี Awareness ในการให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อสร้างระบบการศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางที่แท้จริง
- 4) การวางระบบการบริหารภายในโรงเรียนให้ครูสามารถมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ เพื่อทำให้การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมีน้อยลง และเพื่อให้เกิดการคานอำนาจระหว่างครูและนักบริหารมืออาชีพ ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ครูสามารถมุ่งมั่นในการเพิ่มขีดความสามารถในการสอนมากขึ้น
- 5) ความมุ่งมั่นและชัดเจนในนโยบายการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนจากส่วนกลาง

5. การวิเคราะห์การบริหารจัดการการศึกษา

5.1 แนวคิด

ปัจจุบันการบริหารจัดการโรงเรียนมีการทับซ้อนกัน เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางยังอาจไม่มั่นใจในแนวคิดการกระจายอำนาจ ทำให้ความสำเร็จในการโอนอำนาจจากส่วนกลางอยู่ในวงจำกัด

ในด้านการศึกษาระดับพื้นฐานก็เช่นกัน มีการกระจายอำนาจด้านการศึกษาแต่ส่วนกลางยังมีได้ลดอำนาจลงทำให้อำนาจโดยรวมเพิ่มขึ้น ซึ่งขัดกับหลักการที่ดีของการกระจายอำนาจที่อำนาจโดยรวมต้องไม่เพิ่มขึ้น ผลคือทำให้การบริหารงานมีขั้นตอนมาก และบางครั้งเกิดความเชื่องช้า (Red tape) ในการบริหารการศึกษาในภาพรวม

การบริหารจัดการการศึกษาควรอยู่ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากร (Resource Management) ที่มองว่า การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ในระหว่างผู้ให้บริการการศึกษาในส่วนกลาง (National Government) และส่วนท้องถิ่น (Local Government) ที่เหมาะสม เพื่อสร้างประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการบริหารเป็นสิ่งจำเป็น

5.2 บทวิเคราะห์

การแบ่งงานกันทำเพื่อบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารในภาพรวม นั้น สิ่งสำคัญคือต้องสร้างความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก่อน สำหรับหน่วยงานในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และโรงเรียน โดยใช้หลักประสิทธิภาพเป็นหลัก

ข้อเสนอการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

หน่วยงานระดับชาติ

1) ต้องเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากการเป็นผู้ลงมือจัดการศึกษา (provider of educational services) เป็นหลัก มาเป็นผู้สนับสนุน (promoter) ผู้กำกับดูแล (regulator) คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และผู้กำหนดนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน (policy maker) เป็นหลัก และส่งมอบหน้าที่ในการสนับสนุนด้านต่าง ๆ และการจัดรูปแบบในการบริหารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาซึ่งมีข้อมูลจากผู้รับบริการโดยตรงมากกว่าเป็นผู้ดูแลแทน

2) รับผิดชอบการลงทุนที่มีขนาดใหญ่ที่อยู่เหนือความสามารถของท้องถิ่น

3) ตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่านักเรียนสามารถเข้าถึง (Accessibility) การศึกษาได้ โดยสะดวกและทั่วถึง กำกับคุณภาพและมาตรฐานด้านการศึกษา (Education Standard) โดยให้เงินอุดหนุนพิเศษแก่โรงเรียนในท้องถิ่นห่างไกลและขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษาก่อน เพื่อให้การบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (เงินสนับสนุน) ได้ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

4) ต้องสามารถมองภาพรวมในหลายมิติ เช่น มาตรฐานการศึกษาของประเทศโดยเปรียบเทียบ วางแผนการวัดผลการศึกษาที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และสามารถบริหารความเสี่ยง เนื่องจากการมีโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนการคาดการณ์ขนาดของอุปสงค์ด้านการศึกษาในระยะยาว

5) ควรโอนอำนาจการเป็นผู้ประเมินผลงานของอาจารย์ที่เป็นข้าราชการไปสู่ท้องถิ่น แต่ต้องช่วยการจัดรูปแบบการประเมินที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศให้แก่ท้องถิ่น

6) เป็นผู้ประเมินประสิทธิภาพของโรงเรียน ทั้งโรงเรียนของรัฐ อปท. และเอกชน ที่สำคัญควรต้องมีมาตรฐานกลางที่เหมาะสมระหว่างโรงเรียนของรัฐ อปท. และเอกชน เนื่องจากภาระค่าใช้จ่ายต่อหัวและลักษณะการบริหารอาจมีความแตกต่างกัน

7) ต้องเป็นผู้สร้างระบบการรับข้อมูลข่าวสารจากส่วนภูมิภาคและจากท้องถิ่นทั่วประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดตั้งศูนย์ประมวลผลข้อมูลด้านการศึกษาที่เป็นระบบ ถูกต้อง ทันสมัย และมีการประมวลผลผ่านศูนย์ข้อมูลแบบ Internet

หน่วยงานท้องถิ่น

1) ควรมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานและดูแลการ Financing ด้านการเงินของโรงเรียนโดยตรง หมายถึง รัฐบาลส่วนกลางต้องให้งบประมาณการบริหารจัดการโรงเรียน (ทรัพยากรด้านการเงิน) ที่อยู่นอกเหนือหน้าที่ของตน (ตามที่กล่าวมาข้างต้น) แก่ท้องถิ่น โดยมีความชัดเจนของกรอบการกำกับดูแลที่ไม่ทับซ้อนหรือให้ทับซ้อนกับท้องถิ่นน้อยที่สุด

2) รับผิดชอบการลงทุนขนาดเล็ก เช่น การสร้างห้องสมุดของโรงเรียน การจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนที่จำเป็น

3) รับผิดชอบการจ่ายเงินให้แก่บุคลากรของโรงเรียน (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) เพื่อสร้างความตระหนักในความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อคุณภาพการศึกษาให้มากขึ้น

4) รับผิดชอบเป็นองค์กรหลักในการจัดการด้านบุคลากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการสอน เพิ่มคุณภาพการศึกษาและลดต้นทุนของแต่ละสถานศึกษา เช่นการจัดให้มีการใช้

ครูเฉพาะทาง ซึ่งได้รับค่าตอบแทนมากกว่าครูทั่วไป ร่วมกันระหว่างโรงเรียนในเขต อปท. เดียวกัน เป็นต้น

5) เป็นผู้ประเมินผลงานของครู อาจารย์ที่เป็นข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบแก่ท้องถิ่น และสามารถสร้างความตระหนักในคุณภาพการให้บริการที่ยึดพื้นที่เป็นหลักด้วย (Area - Based Services)

6) เป็นผู้รายงานข้อมูลด้านประสิทธิภาพการศึกษาของท้องถิ่นโดยตรง และต้องมีหน้าที่รายงานข้อมูลด้านการศึกษาของท้องถิ่นในทุกรอบการประเมินผลงาน

7) มีหน้าที่จัดทำข้อมูลส่งให้หน่วยงานส่วนกลาง กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อการประมวลผลและการประเมินคุณภาพและความทั่วถึงของการศึกษาในภาพรวมของประเทศ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดการศึกษาได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นผลเสียด้านนักเรียนเกินเกณฑ์ที่กำหนด หน่วยงานส่วนกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการก็ต้องมีสิทธิที่จะเข้าแทรกแซงเป็นการชั่วคราว เพื่อฟื้นฟูสมรรถนะในการจัดการศึกษาโดยเร็ว การแทรกแซงดังกล่าวนี้อาจรวมถึงการสั่งการ การอุดหนุนเพิ่มเติม การจัดให้มีการบริการทางการศึกษาโดยตรง และอื่นๆ ตามความจำเป็น

โรงเรียน

1) การบริหารจัดการภายใน ควรมีลักษณะที่เน้นประสิทธิภาพเป็นหลัก โดยควรมีการแยกผู้บริหารออกจากบุคลากรด้านการศึกษา เพื่อให้การบริหารงานหลุดจากกรอบแบบเดิมที่ยึดกฎเกณฑ์เป็นหลัก (Rules Base) มาเป็นการบริหารที่ยึดผลสำเร็จเป็นหลัก (Objectives Base) ที่เน้นรูปแบบ Management Base เนื่องจากสามารถสอดคล้องกับมาตรฐานการประเมินของส่วนกลางและภูมิภาค

2) ควรให้ตัวแทนของครูมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายด้วย เพื่อสร้างความสมดุลในการบริหาร

3) รับผิดชอบการบำรุงรักษา (Maintenance) เช่น การซ่อมแซมอาคารเรียน การบำรุงรักษาอุปกรณ์การศึกษาเบื้องต้น ส่วนการลงทุนควรเน้นเฉพาะการลงทุนในกิจกรรมเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นให้มากขึ้น

4) เป็นผู้รายงานข้อมูลด้านประสิทธิภาพการศึกษาของโรงเรียนโดยตรง และต้องมีหน้าที่ในการรายงานข้อมูลด้านการศึกษาของโรงเรียนในทุกรอบการประเมินผลงาน

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การแบ่งความรับผิดชอบที่เหมาะสม คือ

1) หน่วยงานกลางควรทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการโรงเรียนให้เป็นไปตามมาตรฐาน (Standard Control) โดยหน้าที่หลักคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (การอบรมให้การศึกษาแก่ครูและเจ้าหน้าที่) และการสนับสนุนด้านการเงินในการลงทุนขนาดใหญ่ที่ท้องถิ่นทำไม่ได้ เช่น การจัดหา computer การสร้างอาคารเรียน ตลอดจนมีหน้าที่แทรกแซงเป็นการชั่วคราวในการจัดการศึกษา ในกรณีที่ท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง

นอกจากนี้ หน้าที่สำคัญของหน่วยงานส่วนกลางก็จะต้องสามารถกำหนดมาตรฐานของขนาดการลงทุนที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่เหมาะสมก่อน โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายด้านประกอบกันคือ ปัจจัยด้านค่าครองชีพของท้องถิ่น ปัจจัยด้านความสามารถในการพึ่งตนเองเชิงรายได้ของท้องถิ่น และความสำคัญของการลงทุนเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนด้านอื่น หรือความสามารถจัดลำดับความสำคัญของโครงการนั้นๆ ได้

2) หน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น อปท. ควรทำหน้าที่ในการควบคุมและบริหาร (Command and Manage) โรงเรียน และรับผิดชอบด้านการลงทุนขนาดเล็ก ตลอดจนเข้ารับเป็นหน่วยงานกลางในการจัดการทรัพยากรและบุคลากรซึ่งแต่ละโรงเรียนไม่สามารถจัดการได้ด้วยตัวเอง ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐบาลกลางกำหนด

3) โรงเรียนทำหน้าที่บริหารตามกรอบจากส่วนกลาง โดยมีอิสระในการบริหารเพื่อมุ่งประสิทธิภาพจากทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีจำกัด โดยภารกิจหลักจะเป็นการดูแลและจัดสรรทรัพยากรในกิจกรรมการซ่อมบำรุงทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การจัดสรรทรัพยากรบุคคลและการเงินแก่กิจกรรม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้อยู่ภายใต้กรอบที่รัฐบาลกลางกำหนด

4) แก่นแท้ของการบริหารทรัพยากรทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรด้านการเงินนั้น อยู่ที่ความตระหนักในความสำคัญของการกระจายอำนาจและการรับรู้ซึ่งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชน และข้าราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหากปราศจากการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว การจัดสรรหน้าที่และทรัพยากรระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และโรงเรียน ก็จะไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

6. การวิเคราะห์การเพิ่มบทบาทของรัฐบาล อปท. ชุมชน ผู้ปกครองนักเรียน และนักเรียน

6.1 แนวคิด

เนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น Quasi-public Goods ทำให้เกิดปัญหา Free Rider เนื่องจากประโยชน์ที่บุคคลได้รับมีน้อยกว่าประโยชน์ของสังคมมาก ทำให้การสนับสนุนการศึกษาถูกมองว่าอยู่นอกเหนือความสามารถของปัจเจกบุคคล ส่งผลให้แต่ละคนไม่แสดงความต้องการที่แท้จริงของตนออกมา และไม่มีใครแสดงความจำเป็นในการให้การสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลก็คือรัฐบาลต้องแบกรับภาระการจัดบริการการศึกษาไว้เองเกือบทั้งหมด และไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในการจัดให้มีการศึกษาในประเทศนี้ได้ ดังนั้นโดยหลักทฤษฎีแล้วหากรัฐสามารถให้สิทธิในการครอบครอง (Property Rights) แก่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาคะจ่ายหน้าที่และความรับผิดชอบออกไป และแก้ไขปัญหา Free Rider ได้

6.2 วิเคราะห์

รัฐต้องสร้างความตระหนักในการเป็นเจ้าของโรงเรียนของชุมชนให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ความสำเร็จในการสร้างความเชื่อดังกล่าวขึ้นกับปัจจัยหลายด้าน คือ

1) ปัจจัยและความรุนแรงของปัญหาเรื่องความไม่สมดุลงันของข้อมูล (Asymmetric Information) ระหว่างรัฐบาล ผู้รับการศึกษา (นักเรียน) ผู้ให้บริการการศึกษา (สถานศึกษา) และชุมชน เนื่องจากผู้ปกครองและนักเรียนสนใจด้านคุณภาพของการศึกษา แต่รู้เพียงความต้องการด้านการศึกษาของตนเท่านั้น แต่ขาดข้อมูลมาตรฐานด้านการศึกษาที่ถูกต้อง ในขณะที่รัฐ (ผู้ดูแลนโยบายการศึกษา) ทราบเพียงมาตรฐานการศึกษาที่ต้องการ แต่ไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงในด้านข้อจำกัดและขนาดของความสำเร็จที่โรงเรียนมี และความคาดหวังของผู้ปกครอง และผู้ให้บริการทางการศึกษา (โรงเรียน) ซึ่งทราบเพียงคุณภาพทางการศึกษาของตนภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ตนเผชิญ แต่ขาดความรู้ด้านความคาดหวังของผู้ปกครองและมาตรฐานที่รัฐต้องการ

2) ระดับความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ที่วัดจากความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการควบคุมบริหารโรงเรียนในเชิงรายได้ ขณะที่ส่วนกลางเพียงดูแลมาตรฐาน ผลคือประชาชนในท้องถิ่นสามารถกดดันผู้แทนในพื้นที่ให้พัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นได้โดยง่าย ทั้งนี้ เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง

จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นโดยตรง และผลคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญด้านการศึกษาค่อนข้างมาก

3) ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชนและความเชื่อว่าการศึกษาเป็น Area - Based Management และเป็นเรื่องของท้องถิ่น เนื่องจากเชื่อว่าการมีส่วนร่วมทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้หากเกิดความหลากหลายในสังคม (Pluralistic Society) ที่คนทุกภาคส่วนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลต้องมีนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความเชื่อในการร่วมเป็นเจ้าของโรงเรียนในระดับท้องถิ่นและความสำนึกในความรับผิดชอบร่วมกันถึงผลลัพธ์ของการจัดการในท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ โดยมีปัจจัยชี้ขาดในความสำเร็จคือความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่บริหารโรงเรียนระหว่างระดับชั้นของรัฐบาล และความรุนแรงของปัญหาความไม่สมดุลกันของข้อมูล (Asymmetric Information)

2) ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของปัจจัยข้างต้น ทำให้การผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมในวงกว้างจะประสบความสำเร็จได้ยากในคราวเดียวกัน รัฐควรเลือก Pilot site เพื่อเริ่มต้น และถอดบทเรียนแห่งความสำเร็จออกมาเพื่อใช้พัฒนาในกลุ่มท้องถิ่นที่มีความพร้อมในระดับรองๆ ลงไปต่อไป

บทที่ 5

ข้อเสนอระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เพื่อให้กรอบแนวคิดระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความสมบูรณ์และนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยขอเสนอแผนซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ส่วนคือ การปรับปรุงโครงสร้างระบบการเงินเพื่อการศึกษา (Structural Adjustment) การจัดหาแหล่งรายได้ (Source of Funds) การวางกรอบการใช้เงิน และการทำแผนการเปลี่ยนผ่าน (Phasing Plan)

1. การปรับปรุงโครงสร้างระบบการเงินเพื่อการศึกษา (Structural Adjustment)

ปัญหาของระบบการเงินเพื่อการศึกษา เป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการมากกว่าความไม่เพียงพอของขนาดของงบประมาณการศึกษา ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีรากฐานมาจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ยังขาดความชัดเจน ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการวางเป้าหมายในด้านหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1.1 กระทรวงศึกษาธิการ ควรมีหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน (promoter) ผู้กำกับดูแล (regulator) คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เป็นหลัก แทนบทบาทในการเป็นผู้ลงมือจัดการศึกษา (provider of educational services) เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในภาพรวม

1.2 องค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรทำหน้าที่ในการควบคุมและบริหาร (Ownership and Manage) โรงเรียน และรับผิดชอบในด้านการลงทุนขนาดเล็ก โดยต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐบาลกลางกำหนด

1.3 องค์กรสาธารณะ เช่น มูลนิธิ สมาคม องค์กรพิเศษต่างๆ ควรมีหน้าที่ในการสนับสนุน (Supporter and Provider) การศึกษา ใน 2 ด้านคือ

(1) การจัดตั้งกองทุนการศึกษาแก่นักเรียน ซึ่งเป็นสนับสนุนแก่ผู้เรียนโดยตรง

(2) การบริจาคเงิน สื่อการสอน และอุปกรณ์การเรียนแก่โรงเรียน ซึ่งเป็นการสนับสนุนไปยังโรงเรียนโดยตรง

1.4 ผู้ปกครองและนักเรียน ควรทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานของโรงเรียนจากระดับฐานราก และให้ข้อมูลความต้องการของท้องถิ่นผ่านผู้แทนของท้องถิ่น (อปท.) นอกจากนี้

หากมีการนำระบบการสนองทุนเพื่อการศึกษาผ่านด้านอุปสงค์ (ผู้เรียน) มาใช้มากขึ้นแล้ว นักเรียนจะมีบทบาทสำคัญในการเร่งรัดคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น

1.5 สถานศึกษา ควรมีหน้าที่บริหารแบบมุ่งประสิทธิภาพการศึกษา ทั้งนี้ ต้องมีมาตรฐานไม่น้อยกว่าที่ส่วนกลางกำหนด โดยมุ่งประสิทธิภาพจากทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีจำกัด

2. การจัดหาแหล่งรายได้ (Source of Funds)

ในปัจจุบันแหล่งรายได้หลักที่สำคัญของการใช้จ่ายเพื่อศึกษามีลักษณะกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางผ่านการจัดเก็บรายได้ของรัฐ และจัดสรรผ่านกระบวนการงบประมาณ ขณะที่รายได้ในส่วนอื่น เช่น เงินบริจาคและค่าเล่าเรียน แม้มีความสำคัญแต่ยังขาดการจัดระบบแบบแผนการใช้จ่าย และเครื่องมือแรงจูงใจที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการแยกแยะแหล่งที่มาของรายได้ และเสนอแนะการจัดระเบียบ ระบบ ที่เหมาะสมเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและมุ่งสู่จุดมุ่งหมายหลักคือเรื่องคุณภาพการศึกษา

2.1 ที่มาของรายได้

แหล่งที่มาของรายได้เพื่อการส่งเสริมการศึกษานั้น มาจากแหล่งรายได้ 3 ประเภทคือ

2.1.1 รายได้หลักจากรายได้งบประมาณผ่านการจัดเก็บภาษี (Tax Financing) ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 90 ต้องงบประมาณทั้งหมด ทั้งนี้สามารถแบ่งประเภทของภาษีออกได้ใน 3 ด้านคือ

(1) ภาษีส่วนกลาง ได้แก่ รายได้จากภาษีของรัฐบาลกลางที่เก็บโดยรัฐบาลกลางเอง เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีอากรขาเข้า ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

(2) ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์ เป็นต้น

(3) ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย เป็นต้น

ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 ของเงินรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถมีอิสระด้านการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยชี้ขาดสู่ความสำเร็จในด้านการบริหารสถานศึกษาที่จะได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง

2.1.2 รายได้จากค่าเล่าเรียน (Fee Financing) ซึ่งควรจะต้องมีบทบาทมากขึ้น โดยโรงเรียนควรสามารถจัดเก็บค่าเล่าเรียนที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของตนได้ ดังนั้น หากมีการใช้ระบบการระดมทุนเพื่อการศึกษาผ่าน Demand Side ในสัดส่วนที่มากขึ้น ผู้ปกครองที่มีความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) สูง ควรต้องรับภาระส่วนต่างระหว่างต้นทุนในการศึกษาโดยเฉลี่ยที่รัฐอุดหนุนกับต้นทุนที่แท้จริงของโรงเรียน ทั้งนี้การมีระบบ Fee Financing ไม่เพียงแต่จะช่วยลดภาระจากแหล่งรายได้หลักเช่นภาษีเท่านั้น แต่ยังเป็นการสะท้อนภาระการศึกษาที่เหมาะสมแก่ผู้มีรายได้สูงอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การมี Fee Financing ที่เพิ่มขึ้นต้องมีได้หมายความว่ามีการมี Tax Financing เพื่อการศึกษาที่ลดลง เนื่องจากการทำ Fee Financing มีได้ผูกติดกับคุณภาพทางการศึกษา หากแต่ผูกกับการแก้ไขปัญหาความเท่าเทียมกันในแนวดิ่ง (Vertical Equity) มากกว่า

2.1.3 รายได้จากเงินบริจาค (Donation) ซึ่งในปัจจุบันรัฐได้ให้การลดหย่อนภาษีเงินได้แก่ผู้บริจาค โดยสามารถนำเงินบริจาคไปหักลดหย่อนได้ตามที่บริจาคจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้พึงประเมินหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนรายการอื่น ๆ แล้ว (มาตรา 47 (7) แห่งประมวลรัษฎากร) แต่ทั้งนี้ขอบเขตของการบริจาคยังคงกำหนดให้การบริจาคแก่โรงเรียนในรูปสิ่งก่อสร้าง วัสดุอุปกรณ์เพื่อการศึกษา แต่มิได้รวมถึงการบริจาคแก่นักเรียนในรูปของกองทุนให้เปล่าเพื่อการศึกษา

ดังนั้น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้บริจาคให้แก่นักเรียนในรูปกองทุนหรือทุนเรียนดี ซึ่งเป็นการระดมทุนผ่านอุปสงค์ (Demand side Financing) น่าจะทำให้เกิดผลต่อประสิทธิภาพทางการศึกษามากขึ้น เนื่องจากสถานศึกษาต้องแข่งขันในด้านคุณภาพเพื่อดึงดูดผู้บริจาคเงินตั้งกองทุน

2.2 การกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและ อปท

คณะผู้วิจัยเสนอ ให้มีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องเพิ่มขึ้นตามข้อกำหนดของ พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยตั้งอยู่บนเงื่อนไขดังนี้

(1) ต้องกำหนดให้การเพิ่มสัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นผูกพันเพื่อการศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนาการศึกษาของประเทศซึ่งมีสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต้องบประมาณรวมสูงที่สุด ดังนั้น เมื่อสถานศึกษาได้รับการถ่ายโอนมาสู่ อปท. แล้ว งบประมาณด้านการศึกษาโดยรวม (รัฐบาล และ อปท.) ต้องไม่ลดลงหรือเพิ่มขึ้น

(2) กำหนดให้รัฐบาลกลางและ อปท. มีการแบ่งรายได้ระหว่างกันอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐบาลต้องยอมลดสัดส่วนรายได้ลง เนื่องจากภารกิจที่เป็นของรัฐบาลกลางที่ถูกถ่ายโอนให้แก่ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนชั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะภารกิจในการบริหารโรงเรียนที่ได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ดังนั้น ท้องถิ่นต้องได้รับรายได้งบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น โดยที่ขนาดของงบประมาณการศึกษาโดยรวมต้องไม่ลดลง

(3) กำหนดให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินของโรงเรียนจากรัฐไปสู่ อปท. ภายใต้การกำกับดูแลของ อปท. เพื่อให้ อปท. สามารถบริหารทรัพย์สินเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มได้ เช่น การให้เช่าที่เพื่อขายอาหารในโรงเรียน แต่ทั้งนี้ต้องจำกัดกิจกรรมให้เกี่ยวข้องกับการศึกษาเท่านั้น

(4) กำหนดให้มีการตั้งกองทุนของรัฐบาลเพื่ออุดหนุน อปท. ที่มีฐานรายได้ต่ำ โดยรัฐให้เงินช่วยเหลือ อปท. ในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพที่การใช้จ่ายอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสและตรวจสอบได้

(5) ทั้งนี้รายจ่ายจากการศึกษาที่เพิ่มขึ้นของ อปท. ต้องไม่กระทบถึงขนาดของงบประมาณส่วนอื่นๆ ของท้องถิ่น

2.3 การจัดระบบการปรับปรุงแหล่งรายได้ทางการศึกษา

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า หัวใจหลักของการกระจายการจัดการด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จนั้น อปท. ต้องมีความพร้อมด้านการหาแหล่งรายได้ด้วยตนเอง

หากวิเคราะห์จากโครงสร้างแหล่งที่มาของรายได้ พอสรุปแนวทางการเพิ่มแหล่งรายได้ของ อปท. เป็น 2 ระยะ ดังนี้

2.3.1 แนวทางระยะสั้น

(1) รัฐควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นเพิ่มความสามารถ (Capacity) ในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นด้วยตนเองมากขึ้น เช่น การสนับสนุนให้ อปท. ทำแผนที่ภาษีที่มีความเป็นปัจจุบันเพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การสนับสนุนด้านการเพิ่มขีดความสามารถต้องได้รับเงินอุดหนุนพิเศษจากส่วนกลางนอกเหนือจากเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับ

(2) รัฐและ อปท. ต้องสนับสนุนการใช้ Fee Financing ให้มากขึ้น โดยให้โรงเรียนจัดเก็บค่าเล่าเรียนตามต้นทุนของโรงเรียน ที่เป็นส่วนเพิ่มจากการอุดหนุนผ่านอุปสงค์ที่เป็นการทั่วไป โดยส่วนกลางต้องมีการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนส่วนเพิ่มสูงขึ้นสูงไว้ด้วย เนื่องจากการแข่งขันด้านคุณภาพของโรงเรียนผ่านระบบตลาดมีปัญหา Asymmetric Information สูง หากไม่มีการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียน โรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะถือโอกาสทำกำไรในระยะสั้น โดยเพิ่มค่าเล่าเรียน เพราะผู้บริโภคเชื่อมั่นในคุณภาพและชื่อเสียงของโรงเรียน (Royalty) จึงยอมจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงกว่า

(3) รัฐต้องสนับสนุนการบริจาคที่ตัวนักเรียนมากขึ้น เช่น การบริจาคเพื่อการตั้งกองทุนเรียนดี การบริจาคเพื่อนักเรียนพิการและทุพพลภาพ เป็นต้น โดยต้องให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปค่าลดหย่อนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากโดยปกติแล้วแหล่งที่มาของเงินบริจาคในการตั้งกองทุนมาจากเงินออมหรือความมั่งคั่ง (Wealth) ของผู้บริจาคที่อยู่ในรูปของ Stock มิใช่รายได้ต่อปีซึ่งมีลักษณะเป็น Flow ดังนั้น การลดหย่อนภาษีควรสอดคล้องกับลักษณะของเงินบริจาคในรูป Stock ที่สอดคล้องกับแหล่งที่มาของเงินบริจาค

2.3.2 แนวทางระยะยาว

(1) รัฐต้องสนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ระยะสั้น) เพื่อสร้างฐานรายได้ใหม่ของท้องถิ่น เนื่องจากภาษีดังกล่าวมีฐานภาษีที่กว้างกว่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เพราะจัดเก็บกับที่อยู่อาศัยทุกประเภท และ อปท. ควรต้องทำสัญญาประชาคมกับตัวแทนชุมชนในการกำหนดสัดส่วนของรายได้จากภาษีดังกล่าวเพื่อการศึกษา ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50

(2) อปท. ต้องสนับสนุนการสร้างสมาคมผู้ปกครอง และมูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้มากขึ้น เนื่องจากองค์กรดังกล่าวสามารถระดมทุนผ่านกิจกรรมของตนได้ และอาจเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญในการพัฒนากิจกรรมนอกหลักสูตรต่างๆ ของโรงเรียน

(3) รัฐต้องสร้างระบบติดตามและประเมินคุณภาพมาตรฐาน และระบบตรวจสอบประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาควบคู่กับการยกเลิกเพดานค่าเล่าเรียน เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การวางกรอบการใช้จ่าย (Expenditure Framework)

คณะผู้วิจัยพบว่ากรอบการใช้จ่ายที่เหมาะสมจำเป็นต้องมีปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้

(1) ขนาดของการใช้จ่ายของกระทรวงศึกษาธิการต้องลดลง โดยกระทรวงฯ ต้องคงไว้ซึ่งงานที่มีความสำคัญเชิงระบบ นโยบาย และการวิจัยในภาพรวม รับผิดชอบภารกิจการบริหารโรงเรียนและปล่อยให้การใช้จ่ายเพื่อบริหารโรงเรียนเป็นหน้าที่ของ อปท.

(2) การระดมทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องเปลี่ยนผ่าน (Transition) จาก การระดมทุนผ่านอุปทานไปสู่การระดมทุนผ่านอุปสงค์เป็นหลัก โดยมีหลักการที่สำคัญคือ

(2.1) รัฐบาลให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากส่วนกลางผ่าน Demand Side Financing เพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อให้พลเมืองได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกัน โดย

ไม่คำนึงถึงความสามารถในการจ่าย แต่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้ที่อยู่วัยเรียนสามารถเข้าเรียนได้ไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจเช่นใด

(2.2) รัฐบาลต้องอุดหนุนจากส่วนกลางผ่าน Demand Side Financing แก่ผู้ด้อยโอกาส มีฐานะยากจน หรือทุพพลภาพ เพื่อให้ผู้อยู่ในวัยเรียนสามารถเข้าเรียนได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกับผู้เรียนปกติทั่วไป ทั้งนี้ต้องมีระบบการสรรหาผู้ด้อยโอกาส/ยากจนดังกล่าว อย่างโปร่งใส เป็นระบบ และตรวจสอบได้ โดยอาจปรับใช้จากเกณฑ์การคัดเลือกผู้เรียนที่มีฐานะยากจนของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในขั้นต้นก่อน

(2.3) รัฐบาลต้องไม่ลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษาลง แต่ปรับรูปแบบการสนองทุนแทน โดยลดการอุดหนุนทางการศึกษาผ่าน Supply Side Financing ลงเท่ากับการเพิ่มเงินอุดหนุนผ่าน Demand side financing

(2.4) รัฐบาลต้องใช้การสนองทุนผ่าน Supply Side financing เพื่อลดช่องว่างของมาตรฐานการศึกษาที่เกิดจากต้นทุนด้านทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรอื่น ๆ ที่แตกต่างกันระหว่างสถานศึกษา

(2.5) ต้องมีระบบการจัดเก็บค่าเล่าเรียน (Fee Financing) ที่สะท้อนหลักความสามารถในการจ่าย (Ability to pay) เพื่อให้ผู้ปกครองรับรู้ถึง cost ของการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนที่มีต้นทุนและคุณภาพสูง สามารถเก็บค่าเล่าเรียนที่สะท้อนต้นทุนในการให้บริการการศึกษาอย่างแท้จริง

(2.6) การสนับสนุนค่าใช้จ่ายโดยรัฐในข้อ (2.1) ถึง (2.2) ต้องไม่เป็นภาระแก่งบประมาณของประเทศ และไม่ลดรายได้ในส่วนอื่นๆ ของท้องถิ่น

(3) เน้นการใช้จ่ายเพื่อสร้างบุคลากรด้านการศึกษา (Human Capital) ซึ่งสามารถแบ่งเป็นมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาวได้ ดังนี้

(3.1) มาตรการระยะสั้น เน้นการใช้และจัดสรรทรัพยากรครูที่มีประสิทธิภาพผ่านการใช้ทรัพยากรครูเฉพาะด้านร่วมกันระหว่างสถานศึกษาในพื้นที่ใกล้เคียง โดยเฉพาะครูในวิชาที่ขาดแคลน เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เป็นต้น โดยกำหนดให้ครูเหล่านั้นสังกัด อบต. และอาจมีฐานเงินเดือนที่สูงกว่าครูทั่วไป มีสวัสดิการเทียบเท่าครู มีการวัดประสิทธิภาพการสอนที่เข้มข้นกว่ามาตรฐานจากส่วนกลาง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะทำให้โรงเรียนขนาดเล็กสามารถมีครูที่มีคุณภาพ เนื่องจากระบบค่าตอบแทนที่สูงจะดึงดูดผู้เรียนที่เก่งให้มาเป็นครูมากขึ้น

(3.2) **มาตรการระยะยาว** เน้นการสร้างบุคลากรด้านการศึกษา (Human Capital) ในระยะยาวของ อปท. ผ่านโครงการ “**นักเรียนทุนของท้องถิ่น**” ในด้านการศึกษา หรือ ด้านอื่นๆ ที่เหมาะสมกับความต้องการความรู้ของท้องถิ่น

ปัญหาที่พบมากในท้องถิ่นห่างไกลคือ ไม่สามารถดึงดูดครูที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ในพื้นที่ได้ เนื่องจากไม่สามารถให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าหรือให้ประโยชน์ทางสังคมที่สูงกว่าโรงเรียนอื่น โดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่เทศบาลได้

ดังนั้น การให้ทุนการศึกษาดังกล่าวนอกจากต้องกำหนดให้ต้องทำงานในพื้นที่ดังกล่าวอย่างน้อย 1 เท่าของระยะเวลาเรียน (หรือตามเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด) ยังต้องให้สิทธิในการเป็นผู้บริหารโรงเรียนในพื้นที่อีกด้วย เพื่อดึงดูดนักเรียนที่เก่งของท้องถิ่นให้เป็นครู/อาจารย์และอยู่ในท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาความพร้อมในการโอนย้ายโรงเรียนจากส่วนกลางไปสู่ อปท. รวมถึงการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพในระยะยาวของอปท.

4. การทำแผนการเปลี่ยนผ่าน (Phasing Plan)

คณะผู้วิจัยพบว่าการดำเนินการปรับปรุงระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ต้องมีแผนเชิงปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมควบคู่ไปด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการคิดและค่านิยมในการจัดการศึกษาแบบเดิมต้องใช้เวลา ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอแผนการเปลี่ยนผ่านใน 4 ด้าน ดังนี้

4.1 แผนที่ตั้งสถานศึกษา (school mapping)

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโรงเรียนผ่านการจัดการลด/ควบรวม โรงเรียนที่ขาดประสิทธิภาพและเพื่อรองรับโครงสร้างประชากรที่มีแนวโน้มลดลงในอนาคต โดยมีกำหนดระยะเวลา 6 ปี

(1) ให้เขตพื้นที่การศึกษาจัดทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา (School mapping) เพื่อเปรียบเทียบศักยภาพ (capacity) ของสถานศึกษากับจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน และระยะห่างระหว่างสถานศึกษา ทั้งสถานศึกษารัฐ อปท. และเอกชน จำแนกตามเขตพื้นที่การศึกษา ให้แล้วเสร็จภายใน 6 ปี โดยต้องผ่านกระบวนการดังต่อไปนี้

(1.1) เขตพื้นที่การศึกษาต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดทิศทางวัตถุประสงค์ ของการทำแผนที่ตั้งสถานศึกษาให้ทั่วถึงภายใน 1 ปี

(1.2) เขตพื้นที่การศึกษาต้องกำหนดตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการศึกษา
อบรมผู้ทำตัวชี้วัดของโรงเรียน และทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา ที่ผ่านการประชุมจากทุกโรงเรียน
ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึงภายในปีที่ 2

(1.3) เริ่มการประเมินผลเชิงประสิทธิภาพประจำปีในปีที่ 3 โดยกำหนดให้
โรงเรียนที่ไม่ผ่านการประเมินในปีแรกมีระยะเวลาในการปรับปรุงประสิทธิภาพของตนอีก 2 ปี
หากไม่สามารถทำได้ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารหรือปิดโรงเรียน หรือนำไปรวม
เข้ากับโรงเรียนในพื้นที่ใกล้เคียง

(1.4) สถานศึกษาต้องจัดทำแผนการยกระดับคุณภาพและมาตรฐาน
ระยะ 3 ปี และจัดทำข้อตกลงพันธะสัญญาในเรื่องดังกล่าวกับรัฐด้วย

(1.5) ทั้งนี้ ในการยุบรวมโรงเรียนต้องระมัดระวังในด้านรายจ่ายที่อาจ
เพิ่มขึ้น เนื่องจากการมีนักเรียนมากเกินไปกว่าความสามารถเชิงกายภาพของโรงเรียน (จำนวน
ห้องเรียน อุปกรณ์การเรียน เป็นต้น) ซึ่งอาจทำให้ต้องมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรเพิ่มขึ้น
และทำให้ต้นทุนในการยุบรวมโรงเรียนอาจสูงขึ้นด้วย ดังนั้นการยุบรวมโรงเรียนต้องทำเพียง
เท่าที่โรงเรียนมีศักยภาพในการรับนักเรียนเพิ่มโดยไม่เพิ่มต้นทุนแก่สถานศึกษา

(2) ในขณะที่เดียวกันรัฐควรให้มาตรการจูงใจทางการเงินควบคู่ไปกับการจัดทำ
แผนที่ตั้งสถานศึกษาด้วย เพื่อสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการยุบ/รวม และเลิกสถานศึกษา ดังนี้
ตัวอย่างวิธีการให้แรงจูงใจจากเงินอุดหนุน*

การยุบ/รวม เลิกสถานศึกษา	รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมอีกร้อยละ
ตั้งแต่ 3 แห่งขึ้นไป	5
ตั้งแต่ 5 แห่งขึ้นไป	10
ตั้งแต่ 8 แห่งขึ้นไป	15
ตั้งแต่ 12 แห่งขึ้นไป	20

*ทั้งนี้ การให้เงินอุดหนุนเพิ่มอาจมากกว่าอัตราที่กำหนดไว้ข้างต้นได้ แต่ต้องไม่เกินงบรายจ่ายที่ลดลงจากการยุบรวม
โรงเรียน

4.2 แผนปรับระบบการเงินในโรงเรียนให้เป็น School - Based Mangement

การปรับโครงสร้างการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเน้นไปสู่วัตถุประสงค์
ของการมีประสิทธิภาพในด้านการศึกษานั้น ต้องมีพื้นฐานการบริหารจัดการภายในโรงเรียน
ที่มีความยืดหยุ่น ประหยัด และเน้นที่ประสิทธิภาพ ทั้งนี้การปรับการบริหารจัดการภายใน
โรงเรียนจาก Rule Base มาเป็น Management Base นั้นควรต้องมีขั้นตอนที่เหมาะสม ดังนี้

(1) เริ่มโครงการเกษียณอายุราชการก่อนเวลา (Early Retirement Plan) ที่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้ที่ออกจากระบบที่มากกว่าเงินเดือนที่จะได้รับหากอยู่ในระบบ ทั้งนี้ยังคงได้รับสิทธิการได้รับบำเหน็จบำนาญจากรัฐตามเดิม เพื่อให้โครงสร้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำรุ่นใหม่ที่ย่างต่อการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรมากขึ้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 – 2553 ตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนี้

(2) ปรับใช้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรครูเฉพาะทางร่วมกันระหว่างสถานศึกษาในพื้นที่ใกล้เคียง พร้อมกับการไม่จ้างบุคลากรครูเพิ่มเติมเพื่อลดภาระด้านบุคลากรลง แต่จะมีการอบรมเพิ่มขีดความสามารถและใช้ครูที่เหลืออยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยสามารถเริ่มโครงการได้พร้อมกับโครงการเกษียณอายุราชการก่อนเวลา

(3) เมื่อระบบการเกษียณอายุราชการก่อนเวลา (Early Retirement Plan) มีการปรับใช้เป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว รัฐต้องเร่งปรับระบบการทำงานของสถานศึกษาที่มีความพร้อมก่อน ให้มีความเป็น School - Based Management มากขึ้น โดยเลือกโรงเรียนนำร่องและทำ Pilot Project ให้เกิดผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาประมาณ 3 ปี เพื่อเรียนรู้และถอดบทเรียนเพื่อเตรียมปรับใช้ระบบ School - Based Management เป็นการทั่วไป

(4) เริ่มโครงการบริหารแบบ School - Based Management ได้ในปีที่ 7

4.3 ระบบการระดมทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับการปรับระบบการเงินของสถานศึกษานั้น รัฐจะปรับระบบการระดมทุนจากด้านอุปทานมาสู่ด้านอุปสงค์ให้มากขึ้น โดยรัฐยังคงให้มีการระดมทุนผ่านด้านอุปทานอยู่เนื่องจาก

(1) การกำหนดเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนขั้นพื้นฐานเป็นการทั่วไปนั้น กระทำไต่ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการคำนวณต้องอิงกับค่ามาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่ยากในการวัดและในแต่ละท้องถิ่นอาจให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดที่ต่างกัน ดังนั้น การระดมทุนผ่านอุปทานต้องทำหน้าที่ชดเชยและสร้างความเท่าเทียมกันไปที่สถานศึกษาดังกล่าว เพื่อรักษามาตรฐานการศึกษาให้ไม่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างทั่วถึง

(2) ภารกิจด้านการศึกษายังคงมีความเป็นสินค้าสาธารณะสูง เช่น การเขียนตำราเรียน การวิจัย และการกำหนดมาตรฐานการศึกษา ทำให้ภารกิจในระดับกระทรวงยังคงต้องใช้งบประมาณผ่านอุปทาน โดยตั้งงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถานศึกษาอยู่จำนวนหนึ่ง

คณะผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนรูปแบบการระดมทุนด้านการศึกษาระดับพื้นฐานนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้

(1) ต้องสร้างการประชาสัมพันธ์ถึงข้อดีในการใช้ระบบการระดมทุนผ่านอุปสงค์ให้มากขึ้น ตลอดจนความชัดเจนในการใช้เครื่องมือทางการเงินผ่านด้านอุปสงค์และอุปทาน ในสัดส่วนที่เหมาะสมตามภารกิจต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาว่าจะต้องปรับการระดมทุนเพื่อการศึกษหรือไม่ เช่น หน่วยราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่ดูแลคุณภาพการศึกษาต้องใช้เครื่องมือด้านอุปทานผ่านงบประมาณ ขณะที่โรงเรียนต้องมีการปรับให้ได้รับการระดมทุนผ่านอุปสงค์ให้มากขึ้น

(2) ปรับระบบรายได้และแนวคิดของ อปท. ในการบริหารจัดการโรงเรียนที่จะได้รับการถ่ายโอนสู่ อปท. ทั้งนี้ อปท. ต้องมีความพร้อมทั้งในเชิงรายได้ผ่านการสร้างความสามารถในการจัดเก็บภาษีของตน สร้างความพร้อมในด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) และสร้างความตระหนักในการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ

(3) ในช่วงเปลี่ยนผ่านของการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวตามตัวผู้เรียน (เงินอุดหนุนรายหัวที่รวมเงินเดือน) หากสถานศึกษาได้รับการอุดหนุนน้อยกว่าเดิม รัฐจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มเติม เพื่อให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณไม่น้อยกว่าเดิมเป็นระยะเวลา 5 ปี หากสถานศึกษาใดดำเนินการปรับประสิทธิภาพได้เร็วกว่าแผนที่กำหนด รัฐจะให้รางวัล (bonus) แก่บุคลากรในสถานศึกษานั้น ๆ พร้อมกับงบประมาณบุคลากรอีกจำนวนหนึ่ง เช่น อาจเป็นร้อยละ 3 ของเงินเดือน ทั้งนี้ ตามกำลังงบประมาณที่มี หากสถานศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลง สถานศึกษาต้องถูกยุบ/รวม หรือเลิกกิจการ และโอนย้ายนักเรียนไปยังโรงเรียนที่ใกล้เคียง

บทที่ 6

บทสรุป

บทความวิจัยนี้เลือกใช้กรอบการสร้างความชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอการกระจายอำนาจความรับผิดชอบทั้งด้านเนื้อหา งบประมาณ และการหารายได้ด้วยตนเองไปสู่ส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ในการเสนอแนะและแก้ปัญหาของการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะเชื่อว่าการศึกษาในระดับพื้นฐานที่มีลักษณะ Quasi-public goods ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาท นอกจากนี้ การศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีลักษณะเชิงพื้นที่ที่ควรต้องใช้รัฐบาลในระดับท้องถิ่น เช่น อปท. เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา Asymmetric Information ระหว่างรัฐและตลาดแรงงานในพื้นที่ เพื่อให้การศึกษาขั้นพื้นฐานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ปัญหาของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยไม่ได้อยู่ที่ขนาดของการ Financing แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการการศึกษา ทั้งในมิติของเครื่องมือที่เลือกใช้ การบริหารจัดการโรงเรียน การแบ่งความรับผิดชอบการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น เอกสารการวิจัยนี้จึงมีความพยายามในการวิเคราะห์เพื่อปรับการบริหารจัดการในมิติต่างๆ ทั้งหมด 6 มิติด้วยกัน พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย

การแบ่งรับภาระของการศึกษาระหว่างรัฐและผู้เรียนนั้น รัฐยังคงบทบาทหลักในการสนับสนุนการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาการให้บริการการศึกษาที่ไม่พอเพียงหรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็น (Under provision of Public Education) ปัญหา Moral Hazard รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจาก Public Goods ที่มีลักษณะเป็น Positive Externality เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน (Equal Access to Education) รวมทั้งการแทรกแซงกลไกตลาดในบางเวลาบางพื้นที่ หรือบางกลุ่มเป้าหมาย เพื่อแก้ไขปัญหา market failure ของภาคการศึกษา

สำหรับการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. นั้น ในระยะเริ่มแรกที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ อปท. ตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ยังดำเนินการไม่เต็มที่ อีกทั้งยังมีปัญหาด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้ อปท. รัฐบาลยังคงทำหน้าที่เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายหลักในการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยเครื่องมือทางด้านภาษี (Tax Financing) ผ่านระบบการสนองทุนผ่านด้านอุปสงค์ เพื่อให้การเข้าถึงบริการการศึกษา

ของพลเมืองมีความเสมอภาคในแนวนอน (horizontal equity) รวมทั้งการสนองทุนผ่านด้านอุปทาน เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในคุณภาพและมาตรฐานระหว่างโรงเรียนในต่างพื้นที่ และลดความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาชั้นพื้นฐานที่มีอยู่ให้ลดลง

สำหรับการศึกษาของผู้ด้อยโอกาส/ยากจน หากพื้นที่ใด อปท. ไม่มีกำลังเพียงพอที่จะดูแลภาระค่าใช้จ่ายของผู้ด้อยโอกาส/ยากจน ก็ชอบด้วยเหตุผลที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรทุนให้เปล่าเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการครองชีพและค่าใช้จ่ายระหว่างเรียน ผ่านระบบการสนองทุนผ่านด้านอุปสงค์โดยใช้เงินภาษีอากรของประเทศ (Tax Financing) เพื่อให้การเข้าถึงบริการการศึกษาของพลเมืองมีความเป็นธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มความเสมอภาคในแนวตั้ง (vertical equity) ให้กับผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน ทั้งนี้ อปท. ยังคงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็ก เป็นต้น โดยการสนองทุนผ่านด้านอุปทาน

ในด้านความสมดุลของการใช้เครื่องมืออื่นนั้น คณะผู้วิจัยพบว่าการเพิ่มบทบาทของ Demand Side Financing เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อสร้างความตระหนักแก่ผู้รับบริการถึง cost ที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้การมี Demand Side Financing ควรต้องเป็นการให้แบบทั่วหน้าตามกำลังงบประมาณที่มี และควรให้เปล่าแก่ผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน หรือการให้เงินอุดหนุนแบบเฉพาะเจาะจงแก่ผู้มีฐานะยากจน เพื่อสร้าง Vertical Equity แต่ขณะเดียวกันต้องไม่สร้างภาระทางการคลังมากเกินไป โดยให้ Supply Side Financing มีลักษณะที่เน้นการดำเนินการที่มุ่งตอบสนองนโยบายของรัฐเป็นการเฉพาะ อาทิ การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การพัฒนาศักยภาพและความสามารถของบุคลากร การพัฒนาหลักสูตร สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการลดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระหว่างสถานศึกษาให้มีคุณภาพใกล้เคียงกันมากขึ้น เพื่อเสริมสร้าง Vertical Equity แก่โรงเรียนที่มีระดับการพัฒนาและคุณภาพแตกต่างกัน เพื่อให้การศึกษาชั้นพื้นฐานสามารถมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสร้างความเท่าเทียมกันได้อย่างสมดุล

หากโครงสร้างประชากรมีแนวโน้มลดลงในอนาคต การเพิ่มการใช้ Demand Side Financing ควบคู่กับการลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กลง เพื่อโอนย้ายทรัพยากรเข้าสู่โรงเรียนขนาดใหญ่กว่าน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

ในด้านการบริหารโรงเรียนนั้น ควรใช้การบริหารแบบ Rule Base และ Management Base ควบคู่กัน แต่ระดับความสมดุลของการใช้นั้นต้องมีความแตกต่างกันตามประเภทของโรงเรียน เนื่องจากสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของโรงเรียนมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ระดับ

ความสมดุลและความสำเร็จของการบริหารทั้ง 2 ประเภท ต้องคำนึงถึงปัจจัยดังนี้คือ ระดับการพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางของโรงเรียน ระดับการกำกับควบคุมจากส่วนกลาง การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของท้องถิ่น และความมุ่งมั่นและชัดเจนในนโยบายการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนจากส่วนกลาง

ในด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษาเน้น เน้นการแบ่งบทบาทความรับผิดชอบของภาครัฐส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนออกจากกันอย่างชัดเจน โดยส่วนกลางทำหน้าที่ดูแลด้านมาตรฐาน ส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถและจัดการปัญหาในกรณีเกิดความล้มเหลวในการจัดการการศึกษาในระดับท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นก็มีความรับผิดชอบในการดูแลด้านการบริหารจัดการ และโรงเรียนเน้นเรื่องประสิทธิภาพของการเรียน

ในด้านการเพิ่มบทบาทของรัฐบาล อปท. ชุมชน ผู้ปกครองนักเรียน และนักเรียนนั้น ต้องสามารถสร้างความเป็นเจ้าของแก่คนในท้องถิ่นก่อน แต่ระดับความสำเร็จดังกล่าวขึ้นอยู่กับขนาดของปัญหาความไม่สมดุลกันของข้อมูล (Asymmetric Information) ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน และการแบ่งความรับผิดชอบในการบริหารระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

คณะผู้วิจัยเล็งเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การวางระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องทำควบคู่กับหลักธรรมาภิบาลที่เปิดเผย ตรวจสอบได้ และที่สำคัญต้องอยู่บนพื้นฐานแนวคิดการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยหน่วยงานส่วนกลางควรต้องถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เพราะหากท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแล้ว การปฏิรูปคุณภาพด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานจะประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

Ebel, Robert.D and Yilmaz, Serda., "Concept of Fiscal Decentralization and World wide Overview." International Symposium, Quebec Commission on Fiscal Imbalance, 2001.

Musgrave & Musgrave., Public Finance from Theory to Practice, international edition

Musgrave, R.A., The Theory of Public Finance, New York, McGraw-Hill, 1959

Rosen, Harvey S., Public Finance, Mc Graw-Hill International Edition, seventh edition

Samuelson, Paul A. and Nordhaus, William D., Economics, 17 th edition, New York, McGraw-Hill Irian, 2001

Stiglitz, Joseph E., Economics of the Public Sector, Third Edition 2000

William Loxley "Financing Education: Perspectives of the Asian Development Bank"
Asian Development Bank 2002

คณะผู้วิจัย

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

นายกฤษฎา อุทยานิน

ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ

นางสาวมาลี โสภสิรินาค