

A Budgetary Allocation Model for Decentralized Education

Chai-anan Samudavanija

ABSTRACT

In designing a Model for Budgetary Allocation and Management in Education, the researcher has chosen a Multiple approach to tackle the diversity and complexity inherent in the research issue. Linkages between political reform movements, public sector and budgetary reforms, and educational reforms are based on three interrelated considerations viz, philosophical, technical and political aspects of budgetary allocations for educational services. The researcher asserts that to have an operational utility, an interdisciplinary research methodology must begin with an analysis of the diversity and complexity of the research issue and research units, not by gathering researchers from inter disciplinary fields to conduct a research.

การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานแบบกระจายอำนาจ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

บทคัดย่อ

การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานแบบกระจายอำนาจ ได้คำนึงถึงลักษณะเด่นของประเด็นการวิจัย และหน่วยการวิจัย ซึ่งมีความหลากหลายและซับซ้อน จึงได้ใช้แนวทางพหุมิติ ในการหาจุดเชื่อมโยงระหว่างการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การบริหารจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้แก่ ข้อพิจารณา 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านปรัชญา หลักการและเป้าหมาย ด้านเทคนิค และด้านการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่า วิธีวิทยาการวิจัยสหวิทยาการจะต้องเริ่มต้นจากการหาความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันของประเด็นการวิจัยเป็นด้านหลัก แล้วจึงดำเนินการวิจัยไปตามนั้น และสร้างตัวแบบที่มีลักษณะสอดคล้องกับความหลากหลายซับซ้อนของประเด็นการวิจัย ตัวแบบที่สร้างขึ้นจึงจะใช้ปฏิบัติการได้ มิใช่ดำเนินการโดยนักวิจัยจากหลายสาขาวิชา

การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณ

การวิจัยเพื่อพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบกระจายอำนาจนี้ นอกจากจะเป็นการวิจัยสหวิทยาการแล้วก็ยังเป็นการวิจัยที่จะมีผลทางนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายการปฏิรูปหลาย ๆ ด้านอีกด้วย

ดังนั้นลักษณะเด่นเป็นพิเศษของงานชิ้นนี้จึงอยู่ที่**ความหลากหลาย**ของวิทยาการ ความหลากหลายของนโยบาย ความหลากหลายของเป้าหมายตามนโยบายด้านต่าง ๆ ความหลากหลายของกลุ่มอำนาจในการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบาย ความหลากหลายของกระบวนการและระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความหลากหลายของเขตพื้นที่และสถานศึกษา และความหลากหลายด้านระบบคุณค่าความคิด พฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีหลายระดับตั้งแต่การเมืองระดับชาติ ไปจนถึงการบริหารและการเมืองระดับท้องถิ่น

เมื่อธรรมชาติของเรื่องที่จะวิจัยมีความหลากหลายซับซ้อนเช่นนี้ ความแตกต่าง-ขัดแย้งกันภายใต้ความหลากหลายซับซ้อนนั้นจึงมีอยู่ควบคู่กันไปด้วย หน้าที่เบื้องต้นของผู้วิจัยก็คือจะต้องแสวงหาแนวทางการวิจัยที่สามารถรองรับประเด็นการวิจัยได้แนวทางนี้จะต้องกว้างพอแต่ก็ไม่กว้างจนเกินไป เพราะมิฉะนั้นจะไม่สามารถหาตัวแบบที่มีผลเชิงปฏิบัติการได้

การวิจัยทางสังคมศาสตร์จำนวนมากมักอาศัยแนวทางการวิเคราะห์แบบสองมิติ เมื่อพบกับความหลากหลายซับซ้อนของประเด็นปัญหาการวิเคราะห์แบบสองมิติ จะมีประโยชน์เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ผู้วิจัยจึงต้องพัฒนาแนวทางการวิจัยแบบพหุมิติ (Multiple Approach) ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็เป็นการศึกษาสอดคล้องกับวิธีวิทยาการวิจัยสหวิทยาการ

เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้ให้เวลาจำกัดเพียง 3 เดือน ผู้วิจัยจึงต้องอาศัยประสบการณ์ที่มีเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยกลั่นจากประสบการณ์ทั้งทางวิชาการ ทางการวิจัยและทางการปฏิบัติ ประกอบกับการติดตามความเคลื่อนไหวในวงวิชาการ วงการวิจัยและการดำเนินการด้านการศึกษา และการจัดการจากต่างประเทศและที่กำลังดำเนินอยู่ในประเทศไทย นอกจากนั้นยังได้พูดคุยปรึกษากับบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปการศึกษาและระบบงบประมาณไทยอีกด้วย

สภาพแวดล้อมของหน่วยการวิจัยก็เป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีการเคลื่อนไหวสูงอย่างต่อเนื่องในสภาพแวดล้อม งานวิจัยนี้จึงต้องทำโดยแข่งกับเวลา เพราะการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอาจมีผลทำให้งานวิจัยล่าช้าได้หากการเปลี่ยนแปลงทางด้านการจัดระบบการศึกษาและระบบงบประมาณเกิดขึ้นและสรุปผลลงก่อนที่จะมีข้อเสนอของผู้วิจัย

การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของหน่วยการวิจัย (ในที่นี่ได้แก่งบประมาณของการศึกษาขั้นพื้นฐาน) โดยทั่วไปจะมีสองลักษณะคือ การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อระบบที่เป็นอยู่ทั้งหมดกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงแต่เพียงบางส่วนของระบบ ผู้วิจัยเห็นว่าการขับเคลื่อนยังมีมากขึ้นไปอีกเพราะ “ระบบ” ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มีทั้งระบบใหญ่และระบบย่อย การปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีผลสะท้อนต่อระบบใหญ่และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบย่อย ผู้วิจัยเห็นว่างานวิจัยชิ้นนี้จำเป็นต้องแสดงให้เห็นสภาพแวดล้อมนี้ก่อนจึงจะสามารถพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบกระจายอำนาจให้รองรับกับความหลากหลาย - ซับซ้อนด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วได้

การเริ่มต้นเช่นนี้เป็นผลดีต่อทิศทางการวิจัยที่ผู้วิจัยต้องการหลีกเลี่ยง การเสนอตัวแบบที่เน้นหนักไปทางด้านเทคนิคมากเกินไป เพราะการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่นิยมใช้กันมักเป็นเรื่องทางเทคนิคด้วยการคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้เรียน ผู้วิจัยมิได้ปฏิเสธประโยชน์ของแนวทางนี้ แต่เนื่องจากเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษามีได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะประสิทธิภาพทางการให้บริการทางการศึกษาแต่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรม และการเท่าเทียมกัน และคุณภาพของการศึกษาด้วย จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่จะมาเสริมปัจจัยทางเทคนิคด้วย

ที่สำคัญก็คือปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก แม้จะมีการพูดถึง การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะการระบุเป้าหมาย โดยไม่มีแนวทางวิธีการและมาตรการว่าทำอย่างไรจึงจะให้เกิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมได้ ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นนี้มีความสำคัญเพราะการศึกษาเป็นอาณาบริเวณ และกิจกรรมที่ภาครัฐมีบทบาทอย่างกว้างขวางและเข้มข้นมาโดยตลอด การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาคบคั้งที่รัฐจะต้องสนับสนุน จึงต้องมีบทบาทหลัก แต่เป้าหมายหลักอย่างหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาคือการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทำอย่างไรตัวแบบการจัดสรรงบประมาณจึงจะตอบสนองต่อเป้าหมายนี้ได้

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของระบบการศึกษาและระบบราชการ ซึ่งระบบงบประมาณเป็นระบบย่อยแล้วจะเห็นได้ว่า การเคลื่อนไหวปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาทั่วโลกมีกระแสสูง และในหลายประเทศสูงกว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเสียอีก สำหรับประเทศไทยนั้นการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา หรือที่เรียกว่าการปฏิรูปการเมืองกับการปฏิรูปการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการอีกด้วย

การวิจัยสหวิทยาการที่ดีจะต้องหาความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันของประเด็นการวิจัยเรื่องก่อน ความสัมพันธ์นี้จะบังคับในตัวเองให้ผู้วิจัยต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากหลายสาขาวิชาเข้ามาทำความเข้าใจกับความซับซ้อนของประเด็นการวิจัยนั้น หากผู้วิจัยมีความรู้และประสบการณ์หลาย ๆ ด้าน คือมีความเป็นสหวิทยาการอยู่ในตัวคน ๆ เดียวก็จะช่วยได้มาก แทนที่จะต้องไปหานักวิจัยสาขาต่าง ๆ เข้ามาศึกษาวิจัยร่วมกัน

ปรากฏการณ์ทางสังคมไม่ได้มีลักษณะแยกส่วน การเรียนรู้ของเราหากแยกส่วนเป็นสาขาวิชาแล้วโอกาสที่เราจะเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมก็น้อย

ก่อนที่ผู้วิจัยจะเข้าถึงประเด็นการวิจัยโดยตรง ผู้วิจัยจึงได้วางแนวคิดที่จะเป็นกรอบความคิดหลักในการเสนอแนวทางการปรับปรุงระบบงบประมาณทางการศึกษาเสียก่อน ซึ่งได้แก่การแยกแยะให้เข้าใจความแตกต่างระหว่างรัฐกับระบบบริหารราชการ ซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐและเท่าที่ผ่านมาในรอบ 100 ปี เป็นกลไกเดียวที่รัฐอาศัยและใช้ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ที่ผู้วิจัยยกเรื่องนี้ขึ้นมาพูดก่อนก็เพื่อจะชี้ให้เห็นต่อไปว่าในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาคมนั้น กิจกรรมที่เป็น**สาธารณกิจ**ไม่จำเป็นจะต้องเป็น**รัฐกิจ**เสมอไป สาธารณกิจ เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนร่วมทำ แต่เท่าที่ผ่านมาการศึกษาซึ่งเป็นสาธารณกิจเป็นรัฐกิจ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป การศึกษาจะเป็นสาธารณกิจที่ส่วนต่างๆ ของสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การแยกแยะความแตกต่างดังกล่าวมานี้จะทำให้ประเด็นการวิจัยมีความคมชัดมากขึ้น จะสังเกตได้ว่าผู้วิจัยไม่นิยมเริ่มการวิจัยด้วยการกำหนดค่านิยมดังที่นักวิจัยทั่วไปนิยมทำกันแต่จะ**ท้าทาย**ความคิดเกี่ยวกับความหมายของคำบางคำ เพื่อทบทวนและคิดใหม่

ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้อธิบายถึงการเคลื่อนไหวระดับระบบคือการเคลื่อนไหวในตำแหน่งแห่งที่ของการศึกษาในแง่ระบบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้วางตำแหน่งแห่งที่ใหม่ให้กับการศึกษา (มาตรา 81) และชี้ให้เห็นว่า การมีตำแหน่งแห่งที่ใหม่ของระบบการศึกษาจึงมีความสำคัญเพราะระบบการศึกษากับรัฐมีความสัมพันธ์ใหม่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนพลเมืองเป็นด้านหลัก แม้จะมีส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยที่จัดการศึกษาแต่ก็ได้ขยายขอบเขตให้กว้างขวางออกไป มิได้จำกัดอยู่เฉพาะภาครัฐแต่เพียงด้านเดียว

หากจะพิจารณาถึงลักษณะการวิจัยสหวิทยาการแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าได้มีการเชื่อมโยงมิติทางการเมืองและกฎหมายกับการศึกษา โดยผู้วิจัยใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นจุดเชื่อม เพื่อแสดงให้เห็นว่าระบบการศึกษาปัจจุบันมีรากฐาน

ทางกฎหมายสูงสุดและกฎหมายเฉพาะรองรับคือ มีอาณัติทางกฎหมายสำหรับการดำเนินการทางการจัดระบบการศึกษาอย่างทั่วด้าน ทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีความมั่นคงในแง่นโยบาย มีความชัดเจนทางด้านหลักการ เป้าหมาย นโยบาย และแนวทาง การวิจัยของผู้วิจัยเป็นการสานต่อว่าจะดำเนินการอย่างไรจึงจะบรรลุถึงเป้าหมาย นโยบาย และแนวทางนั้น

ภาพที่ 1 (การเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของระบบการศึกษาไทย) และภาพที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษาระบบราชการและประชาสังคม) จึงเป็นการปูพื้นฐานสำคัญของการวิจัยในรายละเอียดต่อไปว่าจะทำอย่างไรจึงจะให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาแบบกระจายอำนาจได้

เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบัน มีกระแสการเคลื่อนไหวการปฏิรูปการเมืองการปกครองที่ดีและการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นคู่ขนานกันไป ผู้วิจัยจึงต้องพยายามติดตามการเคลื่อนไหวเหล่านี้และหาจุดเชื่อมระหว่างกาเปลี่ยนแปลงด้านการปรับปรุงระบบราชการ การปรับปรุงระบบงบประมาณและการปฏิรูปการศึกษา โดยคำนึงถึง หลักการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ เนื่องจากการปฏิรูปการศึกษามีเงื่อนไขเวลา ให้มีการจัดการให้เสร็จสิ้นภายในเดือนสิงหาคม 2545 ในขณะเดียวกันสำนักงานประมาณก็กำลังมีการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณอยู่ ผู้วิจัยจึงต้องเสนอตัวแบบการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ขัดแย้งกัน แนวทางการจัดการงบประมาณที่ดำเนินการอยู่ แต่ก็จะต้องเป็นตัวแบบที่คำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่กว้างขวางกว่าที่ได้มีการพิจารณาในระดับการปรับปรุงระบบงบประมาณ ซึ่งเน้นหนักไปทางด้านเทคนิค

แนวทางในการศึกษาของผู้วิจัย จึงปรากฏตามภาพที่ 3 ซึ่งได้ประสานทั้งบริบทของไทยและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่มีแนวคิดและเป้าหมายที่หลากหลายกับการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณที่กำลังดำเนินอยู่ โดยนำข้อพิจารณาเหล่านี้มาเป็นพื้นฐานในการเสนอตัวแบบการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณ

ในขั้นนี้ผู้วิจัยอยากอธิบายว่า โดยปกติแล้วการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณจะเน้นไปที่การปฏิบัติตามระเบียบวิธีการงบประมาณ แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ขั้นตอนที่สำคัญที่สุดไม่ใช่การบริหารจัดการในแง่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณหรือ ลักษณะการจัดสรรงบประมาณว่าจะให้เป็นเงินก่อนหรือไม่ หากอยู่ที่ขั้นตอนการจัดสรร โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยการศึกษาระดับย่อยในพื้นที่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการวิจัยที่จะทำให้การวิจัยนี้มีจุดเน้นและให้น้ำหนักแก่การจัดสรรงบประมาณมากกว่าการบริหารจัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณการวางจุดเน้นเช่นนี้ คือ การปรับเปลี่ยนความเคยชินในการบริหารจัดการงบประมาณ ให้หันเหจากงานที่ปฏิบัติเป็นประจำมาเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการ และการประเมินติดตามผลมากขึ้น

ในการเสนอตัวแบบการจัดสรรงบประมาณ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทาง และประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ แต่ก็ชี้ให้เห็นว่าสำหรับไทยเรานั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษามีสองมิติควบคู่กันไป คือ มิติของการปรับเปลี่ยนระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบมากขึ้นกับมิติของการปรับปรุงการจัดการให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีทั้งมิติที่เป็น**การปรับเปลี่ยนตัวระบบ**กับมิติของการปรับปรุงการบริหารจัดการ**ภายในตัวระบบ**

เนื่องจากเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการศึกษา เป็นเป้าหมายทางสังคมด้วย คือ การสร้างความเท่าเทียมกัน ผู้วิจัยจึงหาแนวทางที่อธิบายการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมที่เป็นทั้งการให้ความเท่าเทียมกันแบบแนวราบและแนวตั้ง คือ ผู้มีสภาพเหมือนกันจะได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่เท่ากัน ส่วนผู้มีสภาพต่างกันก็จะได้รับต่างกัน ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางนี้จะช่วยให้คิดค่าใช้จ่ายรายหัวได้ โดยการคิดสูตรจะมีมิติทางปรัชญาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

เมื่อจะคิดหาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณ ผู้วิจัยได้คำนึงถึงความหลากหลาย และความซับซ้อนของประเด็นการวิจัยและได้ทำการรวมกลุ่มให้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ตามมิติที่สำคัญ 3 มิติ มิติทั้งสามนี้ สามารถสะท้อนข้อพิจารณาต่าง ๆ ที่เป็นหลักได้ 3 ด้าน คือ ด้านหลักการและเป้าหมาย ด้านการเมืองและด้านเทคนิค

แต่ก่อนที่จะเสนอตัวแบบนี้ มีเรื่องที่ผู้วิจัยต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก คือ การจัดองค์การบริหารการศึกษาที่ยึดพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก ผู้วิจัยต้องเผชิญกับปัญหาเฉพาะหน้า คือ สถานการณ์ที่ดำรงอยู่เป็นสถานการณ์ที่โครงสร้างขององค์การบริหารการศึกษา กับโครงสร้างงบประมาณ (โครงสร้างแผนงาน) ยังเหลื่อมกันอยู่ แต่ถ้าเมื่อนำเอามิติการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามปรัชญา และแนวทางที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาเทียบเคียงแล้ว จะเห็นได้ว่า มีความขัดแย้งกันอยู่ ผู้วิจัยจึงแสดงภาพที่ 10 และภาพที่ 11 ให้เห็นปัญหาก่อน

อนึ่งผู้วิจัยเกรงว่า การจัดแบ่งพื้นที่การศึกษากับการคิดสูตรการจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้เรียน จะคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในปัจจัยแวดล้อมน้อยเกินไป จึงได้เสนอภาพที่ 12 แสดงลักษณะของปัจจัย สองประเภทในบริบทของการจัดสรร และบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายไว้ว่า มีอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มตัวแปรที่มีความผันแปรสูง กับปัจจัยที่มีความคงตัวและผันแปรต่ำหรือน้อย เพราะข้อพิจารณานี้จะทำให้การคิดสูตรการจัดสรรค่าใช้จ่ายทางการศึกษาคำนึงถึงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของตัวแปรควบคู่กันไป

◆ การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษา ◆
ขั้นพื้นฐานแบบกระจายอำนาจ

ควรระลึกว่างานวิจัยนี้เป็นงานเกี่ยวกับการสร้างตัวแบบ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมิได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับการคิดคำนวณ หรือกระจายตัวแปรออกเป็นตัวแปรย่อย หากเสนอเป็นกลุ่มตัวแปรไว้ให้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ตามความหลากหลาย และซับซ้อนให้มากที่สุด โดยมีให้จำกัดอยู่เฉพาะปัจจัย หรือตัวแปรด้านเทคนิคเท่านั้น แต่รวมถึงปัจจัยหรือตัวแปรเชิงคุณภาพอีกด้วย เช่น ระดับของผลการปฏิบัติงาน และระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นต้น

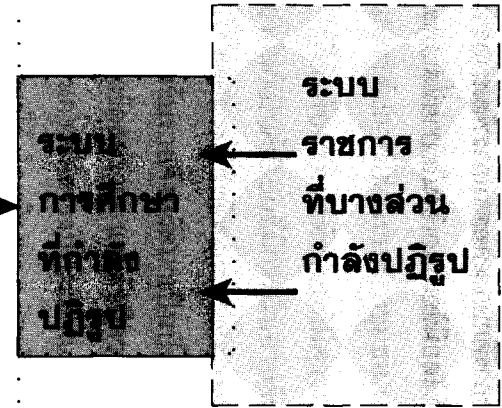
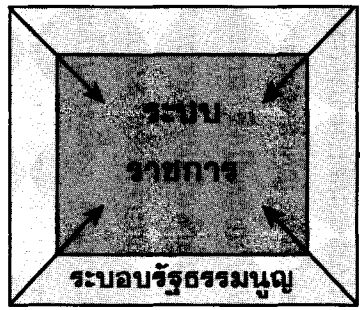
ที่สำคัญก็คือ ผู้วิจัยต้องการหาตัวแบบที่มีความสามารถในการรองรับข้อพิจารณาทางการเมืองได้ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นตัวแบบที่มีการนำเอาหลักเกณฑ์ที่จะอาศัยเป็นกรอบในการตกลงต่อรองทางการเมืองได้ โดยลดการใช้ข้ออิทธิพลและอำนาจลงได้ในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงได้นำดัชนีความขัดสนรวม ซึ่งมีสำหรับรายจังหวัดมาเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในตัวแบบการจัดสรรงบประมาณ เพราะดัชนีความขัดสนรวม และดัชนีความขัดสนทางการศึกษาในระดับจังหวัด เป็นสภาวะที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ สามารถอาศัยเป็นกรอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาได้ โดยพิจารณาร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษา และระดับของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษา

ตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ผู้วิจัยเสนอไว้ จึงเป็นตัวแบบที่เชื่อมความหลากหลายในจุดสำคัญ ทั้งนี้โดยมีข้อพิจารณาว่า ระบบงบประมาณจะเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน ซึ่งเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลงาน การเน้นผลงานจะต้องเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานเป็นสำคัญ ระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณจึงต้องเป็นระบบที่ประสานข้อพิจารณา 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ปรัชญา หลักการ และเป้าหมาย ด้านเทคนิค และด้านการเมือง ตัวแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นตัวแบบที่ผสมผสานสัดส่วนของมิติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูประบบการศึกษาโดยไม่ละเลยความเป็นจริงทางการเมือง และแม้จะมีข้อพิจารณาด้านเทคนิค แต่ก็มิแ่แง่มุมที่ป้องกันมิให้การทำสูตรการจัดสรรเงินเป็นไปโดยใช้การคำนวณเชิงปริมาณมากจนไม่เห็นลักษณะเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยได้ทดลองทำ Matrix 2 – 3 Matrices ให้เห็นภาพ เช่น Matrix แสดงความขัดสนรวม ความขัดสนทางการศึกษา และค่าเฉลี่ยร้อยละของบลงทุนทางการศึกษา ระหว่างปี 2539 – 2543 เพื่อเป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่มีหลักเกณฑ์ตามที่ตัวแบบเสนอไว้ สามารถก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวได้ คือ จังหวัดที่มีความขัดสนรวมต่ำ ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ แต่กลับได้รับการจัดสรรงบลงทุนเพื่อการศึกษาสูงมาก ย่อมมีผลทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่การศึกษามากขึ้น เป็นต้น

งานวิจัยชิ้นนี้ได้อาศัยความรู้ และประสบการณ์หลาย ๆ ด้านของผู้วิจัย โดยผู้วิจัยมีความรู้ และประสบการณ์ด้านการงบประมาณ การปฏิรูประบบราชการ การเมือง-การบริหาร การจัดองค์กร การปฏิรูปการเมือง กฎหมาย และการจัดการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาความคิดแบบพหุวิถี ดังนั้นงานวิจัยจึงประสานจุลภาคกับมหภาคได้ โดยมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

การเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของระบบการศึกษาไทย



ก่อนตุลาคม
2540

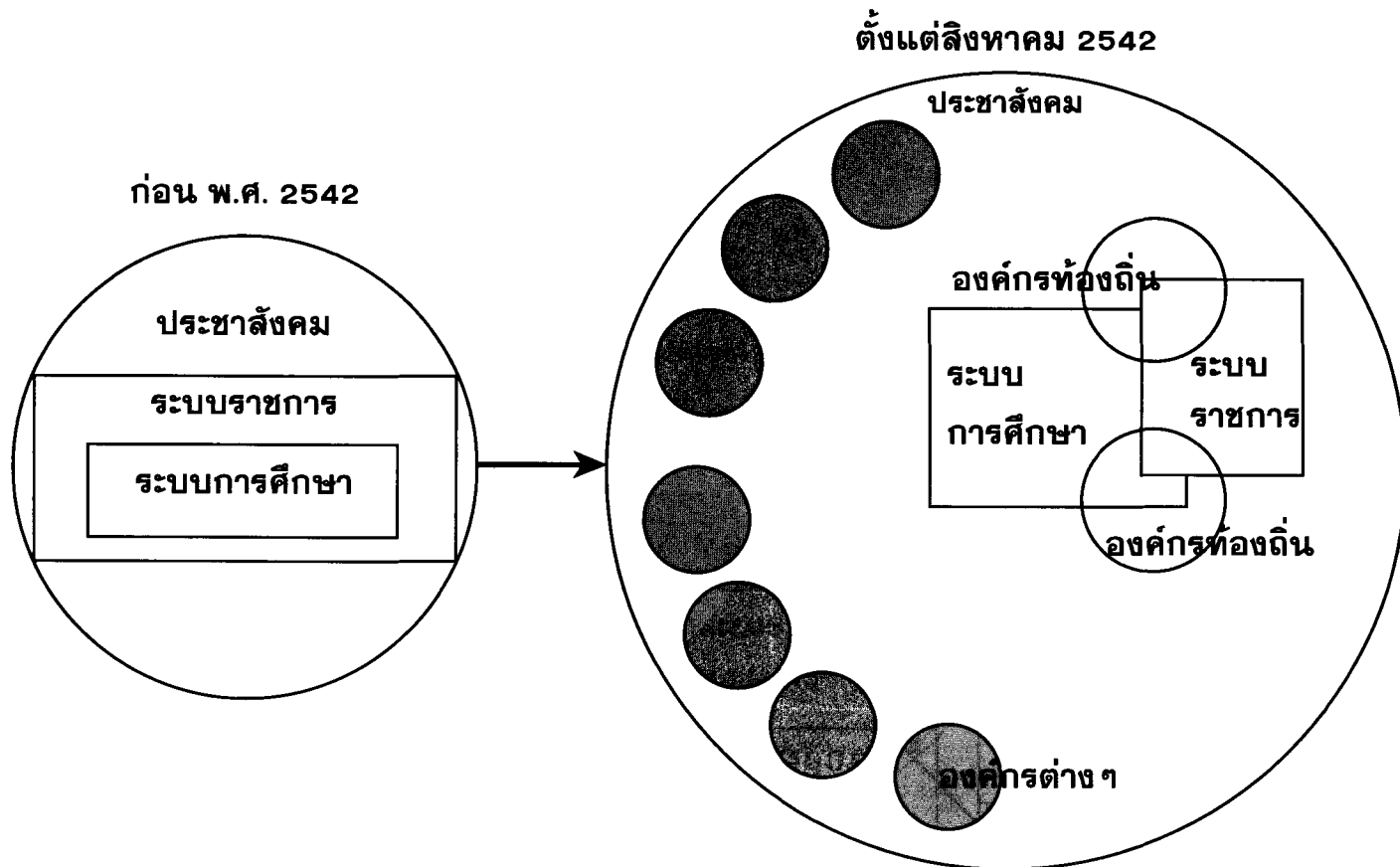
ตุลาคม
2540
(รัฐธรรมนูญฯ)

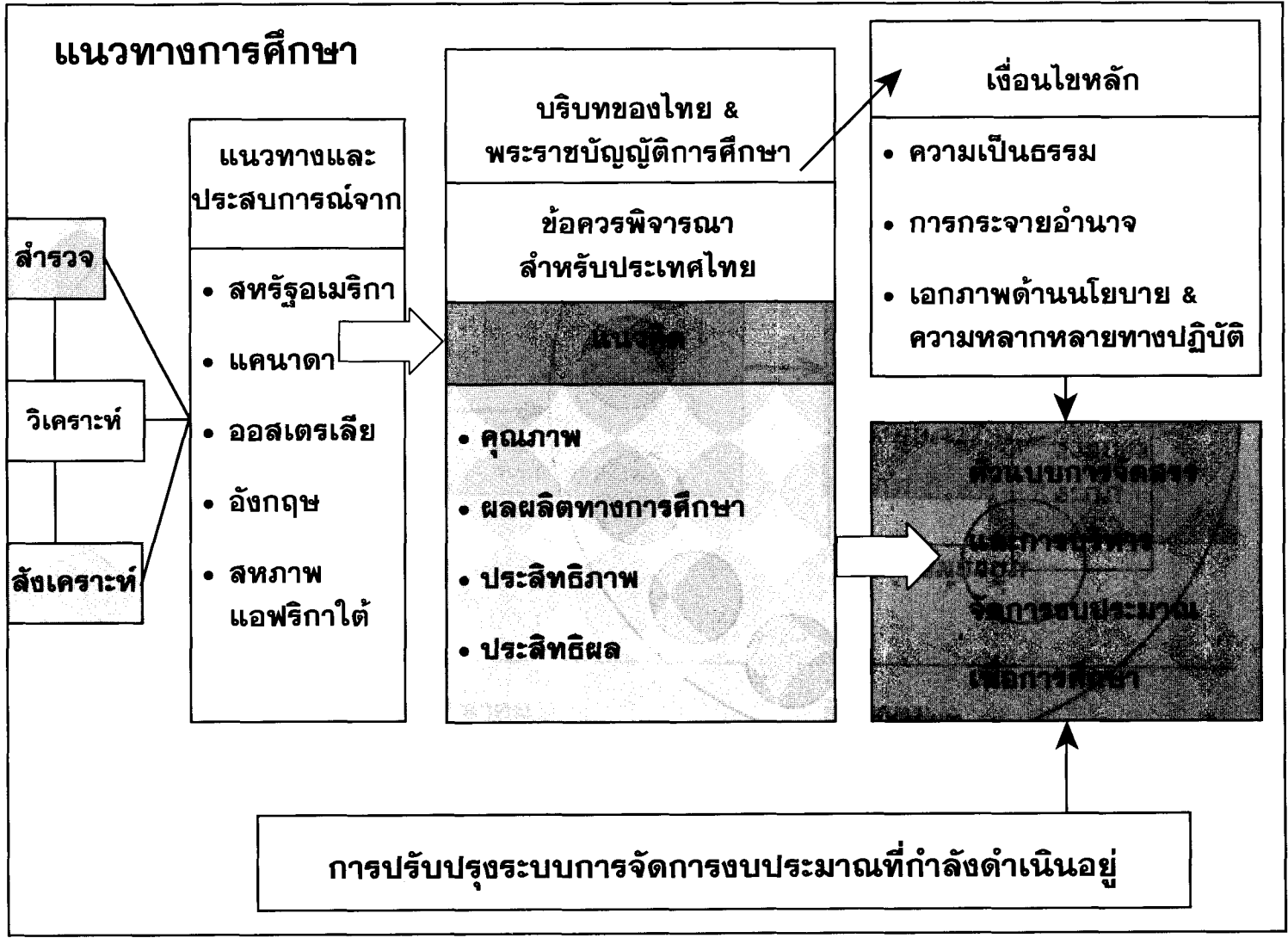
สิงหาคม
2542
(พระราชบัญญัติการศึกษา)

แผนภาพที่ 1

◆ การพัฒนาตัวแบบการจัดการงบประมาณสำหรับการศึกษา
ขั้นพื้นฐานแบบกระจายอำนาจ ◆

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษา ระบบราชการและประชาสังคม



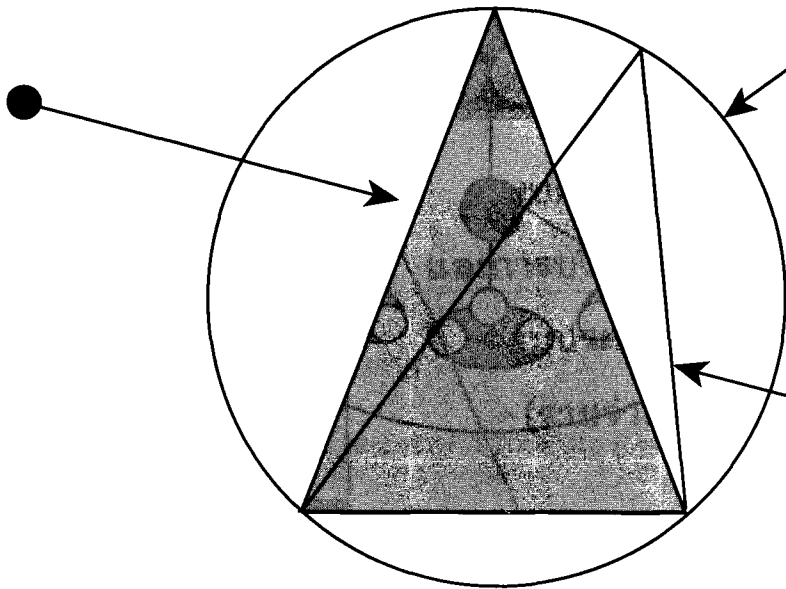


แผนภาพที่ 3

◆ การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษา
 ขึ้นพื้นฐานแบบกระจายอำนาจ

ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การบริหารการศึกษา กับโครงสร้างงบประมาณ

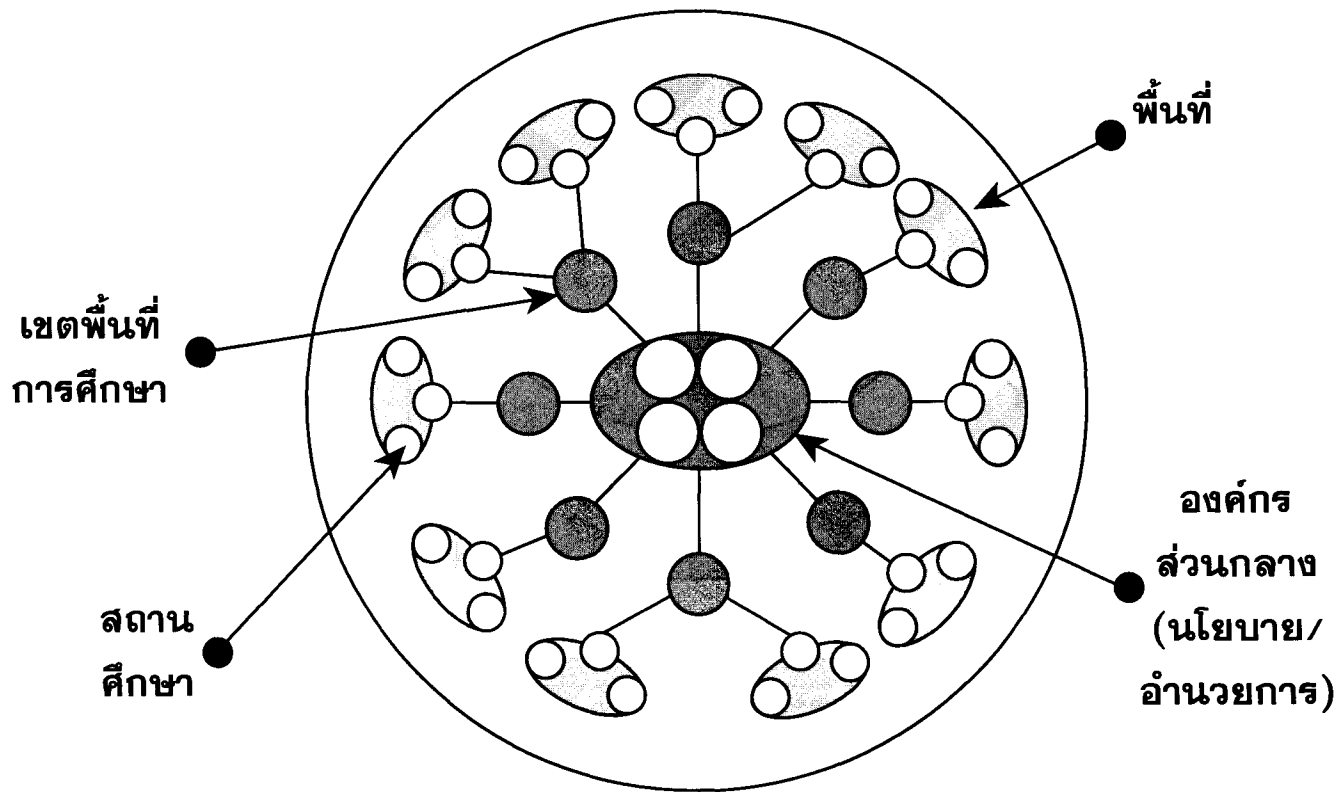
โครงสร้าง
องค์การ
การบริหาร
การศึกษา



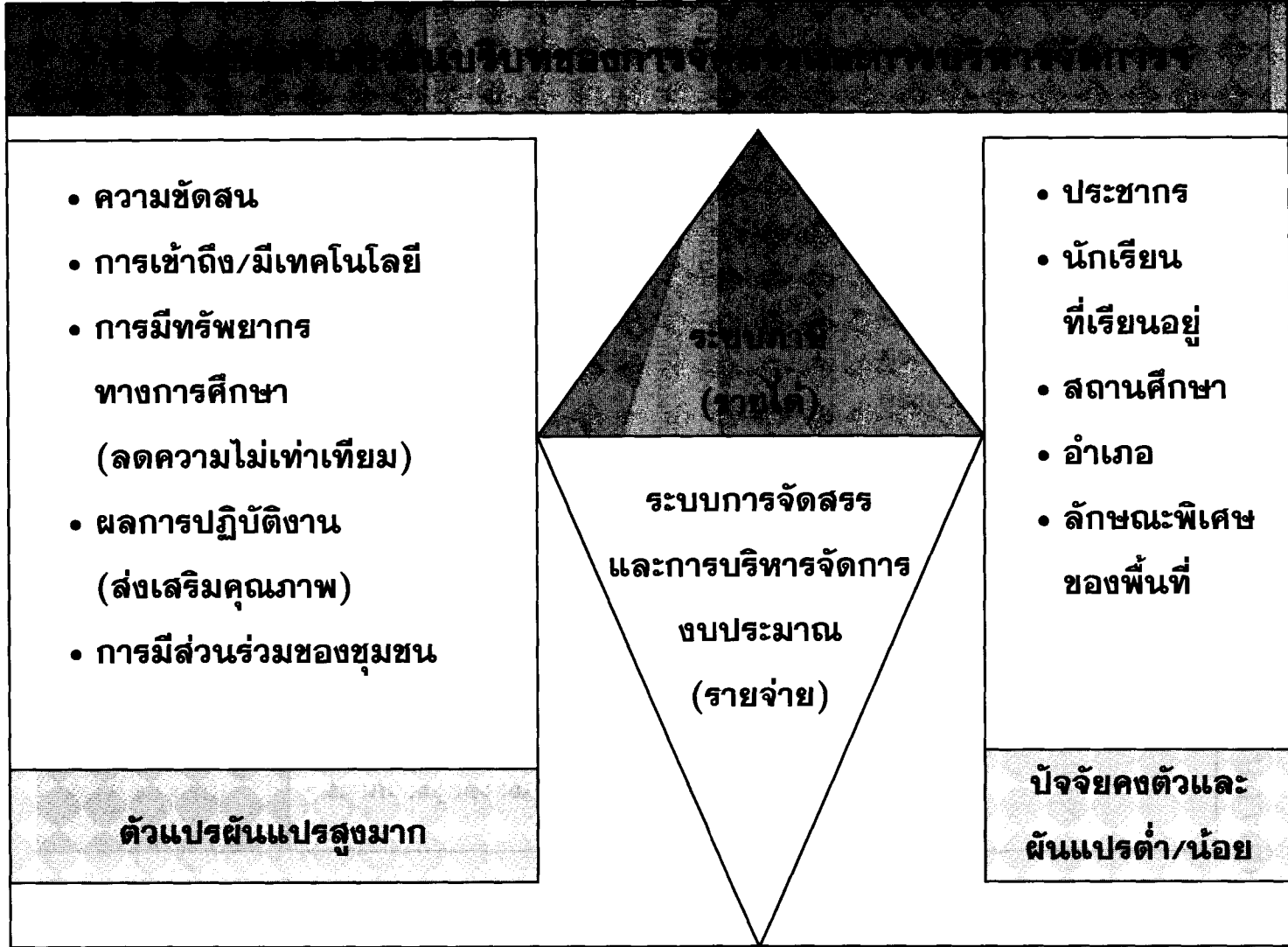
พื้นที่

โครงสร้าง
งบประมาณ

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา
ตามปรัชญาและแนวทางของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

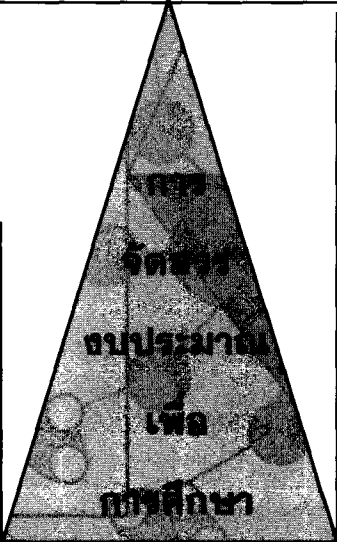


◆ การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษา
ตามพื้นฐานแบบกระจายอำนาจ



ข้อพิจารณา 3 ด้าน

ข้อพิจารณา	<ul style="list-style-type: none"> • ระบบการจัดสรรงบประมาณกับหลักการกระจายอำนาจ • การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับเป้าหมายการปฏิรูปฯ • การจัดสรรงบประมาณกับมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเด็ก/โรงเรียน
ด้านหลักการ	
และเป้าหมาย	



ด้านเทคนิค	<ul style="list-style-type: none"> • สูตรการจัดสรรเงิน • ยุทธศาสตร์และข้อมูลที่ใช้ • สูตรการจัดสรรเงินที่ปรับแล้ว
------------	--

ด้านเชื่อมโยง	<ul style="list-style-type: none"> • การจัดสรรงบประมาณ การศึกษากับโครงการสาขาอื่นๆ • การหาดุลยภาพระหว่างความต้องการงบประมาณ ของคนในท้องถิ่นของ สส.แต่ละคน • การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในระดับที่ยอมรับ • การควบคุมงบประมาณ ควรมีมาก/น้อยเพียงใด
---------------	--