

รูปแบบการจัดสรรเงินโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและประสิทธิผล : กรณีศึกษาจากประเทศออสเตรเลีย

(Building Equity and Effectiveness into School-Based Funding Models : An Australia Case Study)

ความเป็นมาของการจัดสรรเงินโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Funding)

แต่เดิมการจัดสรรและการใช้เงินในโรงเรียนของรัฐในประเทศออสเตรเลียจะถูกควบคุมจากส่วนกลางทั้งหมด โดยมีการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (*line-item*) มีการใช้สูตรการคำนวณค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนเพื่อการจัดสรรงบประมาณในหมวดรายจ่ายที่สำคัญด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายดำเนินการต่าง ๆ ของโรงเรียนถูกควบคุมและบริหารโดยส่วนกลาง ในขณะที่โรงเรียนไม่มีเงินสดอยู่ในมือเลย โรงเรียนเพียงแต่แสดงความต้องการในการใช้วัสดุต่าง ๆ อาทิ กระดาษ ดินสอ ซอล์ค ฯลฯ ไปยังส่วนกลาง ซึ่งจะส่งมาให้โรงเรียนตามความต้องการ

ต่อมาภายหลังโรงเรียนได้รับมอบอำนาจในการจัดการค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ใช่เงินเดือนได้ อย่างไรก็ตาม งบประมาณส่วนใหญ่ของโรงเรียน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนบุคคลากร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญยังคงถูกควบคุมและบริหารโดยส่วนกลาง เหมือนกับการจัดการด้านบุคคลากรซึ่งขึ้นอยู่กับส่วนกลางเช่นเดียวกัน

ถึงแม้ว่าระบบงบประมาณและการบริหารจัดการด้านการเงินจากส่วนกลางจะช่วยให้ครูไม่ต้องปฏิบัติภารกิจที่ไม่ใช่การเรียนการสอน แต่ก็ส่งผลให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายและไม่ยืดหยุ่น อีกทั้งยังทำให้โรงเรียนขาดแรงจูงใจในการบริหารจัดการด้านงบประมาณและบุคคลากรเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการในการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างเต็มที่

ในขณะนี้ ประเทศออสเตรเลียมีแนวโน้มที่จะลดการบริหารจัดการแบบวันต่อวันระหว่างโรงเรียนกับส่วนกลาง และกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบไปยังโรงเรียนให้มีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพและสามารถตอบสนองการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น อันจะทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ทั้งนี้ สิ่งที่เป็นลักษณะสำคัญในการกระจายอำนาจคือ การพัฒนารูปแบบการจัดสรรเงินโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (*School-based Funding Model*) เพื่อให้โรงเรียนสามารถควบคุมทรัพยากรทางการเงินของโรงเรียนได้ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น

แนวโน้มการพัฒนาไปสู่การจัดสรรทรัพยากรในรูปแบบดังกล่าว เห็นได้ชัดในรัฐวิกตอเรีย โดย Liberal-National Coalition Government (ซึ่งรับผิดชอบการบริหารจัดการให้กับโรงเรียนมาเป็นระยะเวลานาน) ได้นำการปฏิรูปที่รู้จักในนามของ “โรงเรียนแห่งอนาคต” (*School of the Future*) มาดำเนินการ โดยหัวใจสำคัญของโครงการโรงเรียนแห่งอนาคตคือ การนำวิธีการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนมาใช้ (*School Global Budget*) เพื่อให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นในการบริหารเงินและบุคลากรเพื่อตอบสนองของความต้องการของผู้เรียน ทำให้โรงเรียนของรัฐวิกตอเรียสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินในโรงเรียนได้สูงถึงร้อยละ 87 ของงบดำเนินการทั้งหมด

การจัดสรรงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนเป็นสิ่งที่ได้ดำเนินการในปี 2538 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการศึกษาที่มีต่อรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ในปี 2537 นอกจากนี้ คณะกรรมการการศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ในปี 2538 ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับรูปแบบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมถึงการกำกับดูแลโครงการวิจัยเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน เพื่อนำข้อมูลมาใช้เป็นแนวทางการทำงานของคณะกรรมการการศึกษาต่อไป รายงานฉบับนี้เป็นรายงานเกี่ยวกับวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาใช้ ในการพัฒนารูปแบบการจัดสรรเงินโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (*School-based funding Model*) เพื่อให้การจัดสรรเงินไปสู่โรงเรียนมีความเสมอภาคและมีประสิทธิผลที่ดี

บริบทของประเทศออสเตรเลีย

ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินโดยอาศัยโรงเรียนเป็นฐาน น่าจะมีการกล่าวถึงบริบทที่เกี่ยวข้องบ้างเล็กน้อย กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของทรัพยากรทั้งหมดที่จัดสรรให้กับการศึกษา ข้อมูลจาก OECD แสดงให้เห็นว่า ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มีสัดส่วนงบประมาณการศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษา ต่อ GDP ต่ำ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและเยอรมัน (*รายละเอียดปรากฏในตาราง 1*)

ตาราง 1 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา (ระดับประถมและมัธยมศึกษา) ต่อ GDP จำแนกตามแหล่งที่มาของทุน

ประเทศ	งบประมาณของรัฐที่จัดสรรโดยตรง ให้แก่สถาบันการศึกษา	งบประมาณของรัฐทั้งหมด รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ให้กับภาคเอกชน
ออสเตรเลีย	2.9	3.0
ญี่ปุ่น	2.8	2.8
สหราชอาณาจักร	4.0	4.1
สหรัฐอเมริกา	3.9	3.9
OECD	3.5	3.5

แหล่งที่มา : OECD (1995 : 74)

เงินส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จัดการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาในประเทศออสเตรเลียมาจากภาษีรายได้ที่จัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง แล้วจัดสรรไปยังรัฐและเขตปกครองตนเองในรูปของเงินช่วยเหลือ โดยค่านึงถึงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการจัดการศึกษา ตาราง 2 แสดงให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียนของรัฐเปรียบเทียบกับกันระหว่างรัฐและเขตปกครองตนเอง 8 แห่ง ซึ่งปรากฏว่ามีค่าไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นรัฐ Northern Territory ที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ เนื่องจากมีคนพื้นเมืองที่เป็นกลุ่มคนยากจนอยู่เป็นสัดส่วนสูง นอกจากนี้ ยังพบว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวระดับมัธยมศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 45

ตาราง 2 แสดงค่าใช้จ่ายต่อหัวในโรงเรียนรัฐ จำแนกตามระดับการศึกษา รัฐและเขตปกครองตนเอง ปีงบประมาณ 2536-2537

รัฐ	จำนวน นักเรียน	ค่าใช้จ่ายต่อหัว		รวม	เพิ่มขึ้น/ลดลง จากค่าเฉลี่ย	
		ประถม	มัธยม ระดับมัธยมต่อประถม			
New South Wales	755,771	2,866	4,283	149	3,446	-3.4
Victoria	520,328	3,051	4,391	144	3,614	1.3
Queensland	403,234	2,920	4,097	140	3,334	-6.6
South Australia	181,640	3,517	5,322	151	4,096	14.8
Western Australia	223,105	3,007	4,570	152	3,557	-1.3
Tasmania	64,061	3,207	4,297	134	3,667	2.8
Northern Territory	26,934	4,726	6,645	141	5,246	47.0
ACT. (Australian Capital Territory)	39,865	3,476	4,598	132	3,970	11.3
Australia	2,214,938	3,036	4,407	145	3,568	

ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการจัดสรรเงินในออสเตรเลียคือ จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนอื่นที่ไม่ใช่โรงเรียนของรัฐในประเทศนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 29 (รวมโรงเรียนในเครือแคทอลิก) โรงเรียนเหล่านี้ได้รับเงินจัดสรรเป็นรายหัวจากรัฐบาลกลาง จำแนกตามประเภทโรงเรียน (แบ่งเป็น 12 ประเภทตามความต้องการ) เป็นจำนวนเงิน 334 - 1,375 เหรียญสหรัฐ ในระดับประถมศึกษา และ 530 - 2,011 เหรียญสหรัฐ ในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งค่าใช้จ่ายรายหัวที่ได้รับจัดสรรนี้อยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง แต่ก็ยังต่ำกว่าที่จัดสรรให้กับโรงเรียนของรัฐ

ประการสุดท้าย วิคตอเรียเป็นรัฐที่มีประชากรประมาณ 6 ล้านคน มีโรงเรียนของรัฐประมาณ 1,730 โรงเรียน นักเรียน 520,000 คน และมีพื้นที่เทียบได้กับรัฐวิสคอนซินหรือมิสซูรีของสหรัฐอเมริกา

หลักการของระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนในรัฐวิคตอเรีย

การพัฒนาาระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนในรัฐนี้ได้ดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย

- **หลักการทางการศึกษา** (Pre-eminence of Educational Consideration) องค์ประกอบของระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน และการให้ค่าน้ำหนักของแต่ละองค์ประกอบจะต้องขึ้นอยู่กับเหตุผลและหลักการทางการศึกษาเป็นสำคัญ โดยจะต้องกำจัดความแตกต่างที่เกิดจากประวัติศาสตร์และการเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับเหตุผลและหลักการทางการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต

- **ประสิทธิผล** (Cost Effectiveness) การจัดสรรทรัพยากรในระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน ควรสะท้อนให้เห็นถึงความรู้เกี่ยวกับวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุประสิทธิผลในระดับโรงเรียนและชั้นเรียน Thomas ได้ชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนควรดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยทำการวิเคราะห์ประสิทธิผลเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของวิธีการ/ ทางเลือกต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกัน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรเงิน โดยใช้วิธีการหรือทางเลือกที่จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ค่าใช้จ่ายที่ถูกที่สุดก็ตาม

- **ความเป็นธรรม** (Fairness) โรงเรียนที่มีความต้องการและความจำเป็นเหมือนกัน ควรจะได้รับงบประมาณเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้ การได้รับข้อมูลที่ครอบคลุมและถูกต้องเกี่ยวกับความต้องการของผู้เรียน และการใช้ข้อมูลดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีความเป็นธรรม

- **ความโปร่งใส (Transparency)** ระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนจะต้องโปร่งใสเปิดเผยต่อสาธารณะ ชัดเจน และเข้าใจง่าย สิ่งเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญ แต่มักจะพลิกผันไปในทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากความซับซ้อน และมีหลายองค์ประกอบที่ต้องนำมาพิจารณาในการจัดสรรเงิน จนทำให้ขาดความโปร่งใสในที่สุด

- **การให้เงินอุดหนุน (Subsidiarity)** การกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรควรจะทำโดยส่วนกลางเฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ในระดับท้องถิ่น การกำหนดรายการค่าใช้จ่ายควรจะแยกออกจากวิธีการงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน เฉพาะในส่วนที่โรงเรียนไม่ได้ควบคุมค่าใช้จ่ายนั้น หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่มีการผันผวนแตกต่างกันมาก หรือไม่สามารรถคาดการณ์หรือระบุได้

- **ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)** โรงเรียนที่ได้รับงบประมาณควรมีความรับผิดชอบในการจัดโปรแกรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของผู้เรียน มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะจัดสรรทรัพยากรอย่างไร และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ในการใช้ทรัพยากร เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ด้วยเหตุนี้ โรงเรียนจะต้องพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลและจัดทำรายงานความก้าวหน้า และพัฒนาการที่นักเรียนได้รับเพิ่มเติมจากโรงเรียนให้เป็นที่รับรู้ของสาธารณชน

- **ยุทธศาสตร์การนำไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)** รูปแบบที่สนับสนุนระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนและการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในภายหลังควรจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี เพื่อหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมากเกินไปในการจัดสรรเงินแต่ละปี ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ หากวิธีการจัดสรรเงินรูปแบบใหม่ทำให้บางโรงเรียนได้รับงบประมาณน้อยกว่าเดิม ก็จำเป็นที่จะต้องทำให้โรงเรียนนั้นได้รับเงินในจำนวนเท่ากับที่เคยได้รับมาก่อน และจัดสรรเงินให้โรงเรียนอื่นเพิ่มขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงแรงต่อต้านทางการเมือง

โครงสร้างระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน

จากโครงสร้างระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนในตาราง 3 จะเห็นได้ว่า งบประมาณในการจัดการศึกษาทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2538-2539 เท่ากับ 1,814 ล้านดอลลาร์ เป็นเงินที่ใช้สำหรับการบริหารจัดการระดับมลรัฐ จำนวน 96 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (มากกว่าร้อยละ 5) (ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนบุคลากรและเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางและระดับภาค

ค่าใช้จ่ายการบริหารและอุปกรณ์สำนักงาน และค่าใช้จ่ายการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียน) ที่เหลืออีกจำนวน 1,718 ล้านบาท (น้อยกว่าร้อยละ 95) เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษาในโรงเรียน

ในจำนวนค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโรงเรียน มีค่าใช้จ่ายจำนวน 146 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 8) เป็นค่าใช้จ่ายที่แยกออกมาจากระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน แม้ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นที่ระดับโรงเรียน เหตุที่แยกออกมาเพราะว่าโรงเรียนไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่ผันแปร หรือไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ประกอบด้วย ค่าพาหนะเดินทางของนักเรียน (อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นของรัฐ) ค่าสวัสดิการเพื่อการศึกษาสำหรับครอบครัวที่ยากจนเพื่อช่วยเหลือ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น ค่าเครื่องแบบ ค่าหนังสือ เป็นต้น ค่าใช้จ่ายสำหรับทดแทนการขาดครู และค่าใช้จ่ายในการจัดหาบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน อาทิ การแก้ไขการพูดของเด็ก นักจิตวิทยา เป็นต้น ซึ่งสามารถให้บริการได้หลายโรงเรียน

ตาราง 3 โครงสร้างงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน มลรัฐวิคตอเรีย ปีงบประมาณ 2538-2539

องค์ประกอบของค่าใช้จ่าย	จำนวนเงิน (ล้านบาทสหรัฐ)	ร้อยละ
ค่าใช้จ่ายระดับโรงเรียน		
งบประมาณโดยรวมของโรงเรียน		
● ค่าใช้จ่ายหลัก	1,314	72.5
● ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาคารสถานที่	98	5.4
● ค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนที่ขาดโอกาส		
- นักเรียนที่พิการหรือทุพพลภาพ	56	3.1
- นักเรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษทางการเรียน	22	1.2
- นักเรียนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สอง	25	1.4
- เด็กในชนบทห่างไกล	16	0.9
- โครงการที่มีความสำคัญ	42	2.3
รวมทั้งสิ้น	1,572	86.7
● ค่าใช้จ่ายอื่น	146	8.0
ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นในระดับโรงเรียน	1,718	94.7
ค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ระดับโรงเรียน		
● การบริหาร	96	5.3
รวมงบดำเนินการสำหรับโรงเรียนของรัฐ	1,814	100.0

ส่วนที่เหลือจำนวน 1,572 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณร้อยละ 87) เป็นเงินที่จัดสรรเป็นงบประมาณโดยรวมให้กับแต่ละโรงเรียนโดยตรง ซึ่งประกอบด้วย

1. **ค่าใช้จ่ายหลัก** เป็นการจัดสรรตามรายหัวนักเรียนให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการบริหารโรงเรียน ครู บุคลากรด้านการบริหาร และบุคลากรสนับสนุน

2. **ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาคารสถานที่** เป็นการจัดสรรรายโรงเรียน ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาด การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ และสาธารณูปโภค (น้ำประปา ไฟฟ้า แก๊ส รวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล)

3. **ค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนที่ขาดโอกาส** เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียนที่ขาดโอกาส

รายละเอียดของการพัฒนารูปแบบการคิดค่าใช้จ่ายในแต่ละรายการของระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน มีดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายหลัก (Core Funding)

ในปีงบประมาณ 2538-2539 มีการจัดสรรเงินเป็นรายหัวเท่ากัน ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าใช้จ่ายดำเนินการภายในโรงเรียน โดยกำหนดให้ค่าใช้จ่ายรายหัวระดับมัธยมศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาประมาณร้อยละ 43 แต่จากการศึกษาค่าใช้จ่ายที่เป็นจริงภายในโรงเรียน และงานวิจัยเกี่ยวกับความต้องการของผู้เรียนในแต่ละระดับชั้น ได้มีข้อเสนอแนะว่า ในปี 2541 ควรมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรเป็นรายหัวโดยใช้ค่าถ่วงน้ำหนักที่แตกต่างกันในแต่ละระดับชั้น (ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1)

ทั้งนี้ ใน 2 ชั้นแรก (ชั้นเตรียมประถมและชั้นปีที่ 1) ค่าใช้จ่ายรายหัวสูงกว่าชั้นปีที่ 3 และปีที่ 4 ร้อยละ 20 เพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดชั้นเรียนที่มีขนาดเล็กในชั้นเตรียมประถม และสามารถสอนให้เด็กอ่านออกเขียนได้อย่างกว้างขวาง รวมถึงให้สามารถสอนแบบตัวต่อตัวในชั้นปีที่ 1 ด้วย

ในการนี้ ได้มีการประเมินประสิทธิผลของโครงการอ่านออกเขียนได้ด้วย โดยมีการนำโครงการ Early Literacy Research ซึ่งดำเนินการตามโครงการ Success for All ของ Slavin และคณะ ไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนเป็นจำนวนมาก ผลที่ได้จากโครงการดังกล่าวได้นำไปเปรียบเทียบกับผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนที่ไม่ได้เข้าโครงการ เพื่อทำการวิเคราะห์ประสิทธิผลเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย (cost - effectiveness) ของโครงการนี้

สำหรับการจัดการศึกษาตามรูปแบบเดิม ในช่วง 2 ปีสุดท้ายของระดับประถมศึกษา และ 2-3 ปีแรกของระดับมัธยมศึกษา เนื่องจากรูปแบบเดิมที่ใช้อยู่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการในการเรียนรู้ของเด็กวัยรุ่น และถึงแม้ว่ายังไม่มีการศึกษาใดที่สามารถบอกได้ว่าวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการศึกษาให้เด็กในชั้นดังกล่าวเป็นอย่างไร แต่ก็มีการศึกษาที่ชี้ให้เห็นองค์ประกอบที่สำคัญร่วมกันในเรื่องนี้ อันได้แก่ การทำงานเป็นทีมของครูที่มาจากหลากหลายสาขาวิชาเพื่อสอนเด็กจำนวนน้อย ๆ แต่มีวิชาที่หลากหลายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุนี้จึงได้กำหนดให้ค่าน้ำหนักของค่าใช้จ่าย ปีที่ 5 และปีที่ 6 สูงกว่าชั้นปีที่ 3 และปีที่ 4 เพื่อให้ครูสามารถวางแผนการจัดตารางเวลาสอนร่วมกันในช่วง 2 ปีสุดท้ายของระดับประถมศึกษา

นอกจากนี้ ความแตกต่างของค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับชั้นปีที่ 7 (ปีแรกของระดับมัธยมศึกษา) เมื่อเปรียบเทียบกับชั้นปีที่ 6 (ปีสุดท้ายของระดับประถมศึกษา) จะค่อย ๆ ลดลง อย่างไรก็ตาม การถ่วงน้ำหนักสำหรับค่าใช้จ่ายในชั้นปีที่ 5-8 ได้เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว อาทิ เวลาที่ใช้ในการเตรียมการสอนของครู ความต้องการชั้นเรียนที่มีขนาดเล็ก ค่าใช้จ่ายดำเนินการที่เพิ่มขึ้นสำหรับวิชาเฉพาะ เช่น วิชาวิทยาศาสตร์ ในชั้นมัธยมศึกษา เป็นต้น

สิ่งสำคัญในการจัดการศึกษาให้กับเด็กวัยรุ่นในชั้นปีที่ 9-12 คือการจัดการหลักสูตรที่หลากหลาย ให้ผู้เรียนเลือกเรียนได้ตามความถนัดและความต้องการ ซึ่งในรัฐวิคตอเรียได้จัดหลักสูตรที่หลากหลายในชั้นปีที่ 9 และปีที่ 10 ส่วนชั้นปีที่ 11 และปีที่ 12 ซึ่งเป็น 2 ปีสุดท้ายนั้น ให้นักเรียนเลือกวิชาต่าง ๆ น้อยลง (6 วิชา สำหรับชั้นปีที่ 11 และ 5 วิชา สำหรับชั้นปีที่ 12) แต่ให้นักเรียนได้ศึกษาวิชานั้นอย่างลึกซึ้งมากขึ้น ทั้งนี้การจัดสายวิชาชีพให้นักเรียนเลือกเรียนได้เต็มที่ ย่อมทำให้โรงเรียนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีผู้เรียนเป็นจำนวนน้อยก็ตาม นอกจากนั้น บางวิชาต้องจัดชั้นเรียนที่เล็กลง จึงทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก

นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสอนพิเศษ การให้คำปรึกษา และการสอนซ่อมเสริม มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าเฉลี่ยในปีที่ผ่านมา ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในชั้นปีที่ 11 และปีที่ 12 เพราะมีความต้องการเพิ่มขึ้นเนื่องจากการแนะแนวอาชีพ การให้ความช่วยเหลือในด้านทักษะการเรียนรู้ การสนับสนุนจากที่บ้าน การติดตามความก้าวหน้าและการสอนแนะแบบตัวต่อตัวหรือแบบเป็นกลุ่มเล็ก ๆ นอกจากนี้ ภาระในการเตรียมการสอนและการตรวจงานได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อนักเรียนเตรียมตัวสอบชั้นปีที่ 12 ในขณะที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ที่สูงขึ้นเป็นปัจจัยที่ทำให้ค่าใช้จ่ายสำหรับชั้นปีที่ 11 และปีที่ 12 เพิ่มขึ้น

ผลสะท้อนจากตัวแปรดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาใช้ในการกำหนดค่าถ่วงน้ำหนัก เพื่อการคำนวณค่าใช้จ่ายของแต่ละชั้น โดยกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในชั้นปีที่ 9 - 10 สูงกว่าชั้นปีที่ 3 - 4 ร้อยละ 50 ชั้นปีที่ 11 สูงกว่าชั้นปีที่ 3 - 4 ร้อยละ 80 และชั้นปีที่ 12 สูงกว่าชั้นปีที่ 3 - 4 ร้อยละ 100

นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงการปรับค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากขนาดของโรงเรียน ในกรณีของโรงเรียนชนบทห่างไกลด้วย เพื่อสะท้อนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อย ทั้งนี้ได้มีการคาดประมาณการปรับค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากขนาดของโรงเรียน เฉพาะชั้นปีที่ 11 และปีที่ 12 เท่านั้น ดังรายละเอียดที่นำเสนอในแผนภูมิที่ 2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ค่าที่ใช้ปรับเท่ากับ 1 ในกรณีที่โรงเรียนมีนักเรียนชั้นปีที่ 11 และปีที่ 12 จำนวน 500 คน และมีค่าน้อยกว่า 1 ถ้านักเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 1,000 คน แต่จะมีค่ามากกว่า 1 ถ้านักเรียนลดลงเท่ากับ 200 คน

โดยสรุป ตัวแปรที่กำหนดรูปแบบของค่าใช้จ่ายหลัก ประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ คือ 1) ค่าใช้จ่ายรายหัวที่ถ่วงน้ำหนักตามระดับชั้นเรียนของนักเรียนและขนาดของโรงเรียน โดยคำนึงถึงความประหยัดอันเนื่องมาจากขนาดของนักเรียน และ 2) ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับโรงเรียนในชนบทห่างไกลที่มีนักเรียนน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นในรูปของสมการ ดังนี้

$$\text{ค่าใช้จ่ายหลัก} = f(\Sigma(w_j n_j X_j)) \quad \text{โดยที่}$$

f = ค่าที่ปรับตามขนาดของโรงเรียน

w_j = ค่าถ่วงน้ำหนักสำหรับชั้นปีที่ j

n_j = จำนวนนักเรียนในชั้นปีที่ j

X_j = การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวทั้งหมด (เหรียญสหรัฐ)

แผนภูมิที่ 2 แสดงการจัดสรรงบประมาณหลักสำหรับโรงเรียนปกติทั่วไป (ซึ่งปรับค่าตามขนาดของสถานศึกษาในชั้นปีที่ 11 และปีที่ 12) ส่วนโรงเรียนพิเศษสำหรับเด็กพิการและทุพพลภาพ การปรับค่าตามขนาดของสถานศึกษาจะเป็นไปตามแผนภูมิที่ 3 โดยตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการปรับค่าตามขนาดจำเป็นต้องมีเพื่อให้เหมาะสมกับโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนน้อย (น้อยกว่า 45 คน)

2. ค่าใช้จ่ายสำหรับอาคาร (Premises)

ค่าใช้จ่ายสำหรับอาคารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน (ประมาณมากกว่าร้อยละ 5) ได้แก่ ค่าจ้างทำความสะอาด ค่าสาธารณูปโภค (น้ำประปา ไฟ

ฟ้า แก๊ส การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล) ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม โดยแต่ละองค์ประกอบจะมีสูตรการคำนวณแยกต่างหาก โดยมีรายละเอียดข้อมูลของแต่ละโรงเรียนเก็บไว้ในฐานคอมพิวเตอร์ที่ส่วนกลาง (School Assets Management System)

การจัดสรรค่าใช้จ่ายในหมวดนี้จะจัดสรรให้เป็นรายโรงเรียนมากกว่าเป็นรายหัวนักเรียน แม้ว่าการจัดสรรค่าจ้างทำความสะอาดจะคำนวณโดยใช้สูตรที่ค่านิ่งถึงพื้นที่ทั้งหมดที่ต้องทำความสะอาดและจำนวนนักเรียน แต่สูตรที่ใช้ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละโรงเรียนด้วย เช่น สูตรในการคำนวณค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซมเล็ก ๆ น้อย ๆ จะจัดสรรร้อยละ 50 ของงบประมาณในหมวดนี้ โดยพิจารณาจากขนาดพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวกของแต่ละโรงเรียน อีกร้อยละ 25 พิจารณาจากวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างโรงเรียน และอีกร้อยละ 25 พิจารณาจากสภาพอาคารเหล่านั้น

3. ค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนที่ขาดโอกาส

3.1 นักเรียนที่พิการหรือทุพพลภาพ

นักเรียนที่พิการหรือทุพพลภาพอาจจะเข้าเรียนในโรงเรียนปกติหรือโรงเรียนพิเศษ โดยในปี 2539 มีนักเรียนในกลุ่มนี้จำนวน 10,400 คน (ร้อยละ 1.3) ที่ได้รับค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยอาศัยการประเมินรายละเอียดจากแบบสอบถามระดับความพิการ ซึ่งจำแนกเป็น 6 ระดับตามตาราง 4

ตาราง 4 แสดงการจัดสรรค่าใช้จ่ายจำแนกตามระดับของความพิการ สำหรับนักเรียนที่พิการและทุพพลภาพ ปี 2539

ระดับ	ค่าใช้จ่ายรายหัว (เหรียญสหรัฐ)
ระดับที่ 1	2,370
ระดับที่ 2	5,505
ระดับที่ 3	8,662
ระดับที่ 4	11,820
ระดับที่ 5	14,955
ระดับที่ 6	18,112

การจัดสรรค่าใช้จ่ายตามวิธีการดังกล่าวนี้ ได้นำไปใช้สำหรับโรงเรียนปกติเท่านั้น แต่กำลังพิจารณาที่จะนำไปใช้ในโรงเรียนการศึกษาพิเศษด้วย

3.2 นักเรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษทางการเรียน

การจัดสรรงบประมาณโดยรวมในส่วนนี้เป็นการจัดสรรที่มุ่งไปที่นักเรียนที่อยู่ในภาวะเสี่ยงและไม่มีความก้าวหน้าทางการเรียนมากนัก อันเป็นผลมาจากสภาวะแวดล้อมทางครอบครัวและสิ่งรอบตัว Jordan Lyons และ McDonough (2535) สรุปว่า วิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดสรรเงินให้กับเด็กในภาวะเสี่ยงคือ การใช้ดัชนีความต้องการที่พัฒนาโดยการนำเอาตัวชี้วัดหลายตัวมารวมกัน (composite of indicators) นอกจากนั้น ยังจำเป็นที่จะต้องจัดสรรโดยใช้ตัวทำนายผลสัมฤทธิ์มากกว่าที่จะใช้การวัดผลสัมฤทธิ์โดยตรง เนื่องจากการให้เงินโดยตรงแก่โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำอาจจะไม่สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพยายามยกระดับผลสัมฤทธิ์ของตนเองให้สูงขึ้น เพราะเกรงว่าจะถูกตัดเงิน

ในการสำรวจนักเรียนชั้นปีที่ 1 3 5 8 และ 11 ใน 83 โรงเรียน เพื่อหาตัวชี้วัดที่เหมาะสม ที่จะทำนายนักเรียนในภาวะเสี่ยงได้ดีที่สุด โดยการสอบถามครูเพื่อให้ระบุกลุ่มนักเรียนที่มีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในแต่ละระดับชั้นเรียน นอกจากนั้น ยังได้ให้ครูระบุข้อมูลเกี่ยวกับตัวทำนายผลสัมฤทธิ์ของการใช้ภาษาอังกฤษต่ำจำนวน 20 ตัว หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้กับนักเรียน 7,233 คน แล้ววิเคราะห์โดยใช้สมการโครงสร้างและสมการถดถอยหลายระดับ (structural equation and multi-level regression modelling) ทำให้ได้ดัชนีชี้วัดที่ใช้ทำนายปัญหาความยากลำบากในการเรียนในโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาในรัฐวิกตอเรีย ดังต่อไปนี้

- ความยากจน (X1) :** วัดจากการที่นักเรียนได้รับ/ไม่ได้รับสวัสดิการเพื่อการศึกษา
- อาชีพ (X2) :** วัดจากอาชีพของหัวหน้าครอบครัวว่า เป็นผู้ว่างงานหรือเป็นคนงานไร้ฝีมือ/มีฝีมือ เช่น เสมียน/นักวิชาการหรือทำงานวิชาชีพ
- ภาษาที่ใช้ในบ้าน (X3) :** วัดโดยดูว่านักเรียนพูดภาษาอื่นนอกจากภาษาอังกฤษที่บ้านหรือไม่
- ครอบครัว (X4) :** วัดจากการที่นักเรียนอยู่กับผู้ปกครอง หรืออยู่กับพ่อหรือแม่คนใดคนหนึ่ง หรืออยู่ด้วยกันทั้งสองคน
- ชาวอะบอริจิน (X5) :** วัดจากสถานะของนักเรียนว่าเป็นชาวพื้นเมืองหรือไม่

การย้ายโรงเรียน (X6) : วัดโดยดูว่านักเรียนย้ายโรงเรียนในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานหรือไม่

จากตัวแปรข้างต้น เมื่อถ่วงน้ำหนักด้วยค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากสมการถดถอย เพื่อหาดัชนีรวมสำหรับนักเรียนแต่ละคนแล้ว ปรากฏว่าได้ค่าเหมือนกับการหาดัชนีรวมโดยใช้ค่าถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 1 ด้วยเหตุนี้ในการหาดัชนีรวมจึงถ่วงน้ำหนักตัวแปรต่าง ๆ ด้วย 1 ยกเว้นตัวแปรเกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในบ้าน (X_3) ที่ถ่วงน้ำหนักด้วย 0.5 เพื่อมิให้ตัวแปรนี้มีอิทธิพลเหนือตัวแปรอื่นในการคำนวณค่าดัชนี โดยสมการดัชนีชี้วัดรวมจะเป็นดังนี้

$$\text{ความต้องการการเรียนรู้แบบพิเศษ} = X_1 + X_2 + 0.5X_3 + X_4 + X_5 + X_6$$

ในการใช้ดัชนีดังกล่าว มีการกำหนดเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อให้มีการจัดสรรค่าใช้จ่ายเพียงร้อยละ 30 ของโรงเรียนที่มีเด็กในภาวะเสี่ยงมากที่สุด โดยในปีแรกของการใช้ดัชนีนี้ไม่ได้นำตัวแปรเกี่ยวกับอาชีพและครอบครัวมาคำนวณ แต่จะนำตัวแปรนี้มารวมในปีการศึกษา 2540 นอกจากนั้น จะมีการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวนี้กับนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐทุกคน เพื่อสร้างระบบข้อมูลที่สามารถนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินต่อไป

3.3 นักเรียนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สอง

การจัดสรรให้กับโรงเรียนที่มีเด็กที่เพิ่งอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศออสเตรเลียเป็นจำนวนมากจะต้องคำนึงด้วยว่า เด็กเหล่านี้นอกจากจะมีปัญหาด้านภาษาแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพจิตใจ และเป็นเด็กที่ได้รับการศึกษาไม่เหมาะสมมาก่อนด้วย การให้ค่าน้ำหนักสำหรับเด็กกลุ่มนี้จะต้องพิจารณาจากระดับชั้นที่เรียนและระยะเวลาที่มาถึง โดยให้ทุนเพิ่มเติมเป็นพิเศษแก่นักเรียนที่เพิ่งอพยพเข้ามา ค่าถ่วงน้ำหนักเหล่านี้ปรากฏในแผนภูมิที่ 4

3.4 เด็กในชนบทห่างไกล

ประเทศออสเตรเลียมีประชากรอยู่อย่างหนาแน่นมากในเมืองหลวง ในขณะที่ในเขตชนบทมีประชากรอาศัยอยู่น้อย ทำให้ปัญหาชนบทห่างไกลถูกนำมาพิจารณาและให้ความสำคัญด้วย

ความแตกต่างที่สำคัญของชนบทห่างไกลและปัจจัยอื่นที่เข้ามากำหนดระบบการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนคือ การจัดสรรเงินให้กับนักเรียนทั้งโรงเรียนมากกว่าการพิจารณาจากนักเรียนแต่ละคน ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เหตุผลของ

การเพิ่มค่าใช้จ่ายสำหรับชนบทห่างไกลนั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับความต้องการโอกาสทางการศึกษา แต่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจัดการศึกษา สิ่งเหล่านี้มีการศึกษาปรากฏในงานวิจัยหลายเรื่อง โดยเฉพาะของ Tomlinson (2538) กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับชนบทห่างไกลครอบคลุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดเตรียมหลักสูตร การบริหาร และการให้บริการต่าง ๆ แก่นักเรียน สำหรับบริบทของรัฐวิคตอเรียนั้น ความเป็นชนบทห่างไกลเกี่ยวพันกับองค์ประกอบเฉพาะซึ่งนำมาใช้ในการสร้างดัชนีสำหรับโรงเรียนที่ไม่อยู่ในเมือง และให้ค่าน้ำหนักเท่ากันในองค์ประกอบแต่ละตัว ดังนี้

- ระยะห่างจากเมืองหลวงเมลเบิร์น (กิโลเมตร)
- ระยะทางจากศูนย์กลางของจังหวัดที่ใกล้ที่สุด (ที่มีประชากรอาศัยมากกว่า 20,000 คน)
- ระยะทางจากโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาที่ใกล้ที่สุดแล้วแต่กรณี และโรงเรียนนั้นเป็นโรงเรียนที่ไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ได้รับค่าใช้จ่ายในกรณีที่เป็นโรงเรียนชนบทหรือห่างไกล

การจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนเป็นดังนี้

การ จัด สรร ค่า ใ ช้ จ ่าย จาก ดั ช นี ที่ ต ั้ง

$$= 375 \text{ เหรียญสหรัฐ} + (\text{คะแนนดัชนีที่ตั้ง} \times \text{จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน} \times 43 \text{ เหรียญสหรัฐ})$$

นอกจากดัชนีที่ตั้ง ยังมีองค์ประกอบเกี่ยวกับปัจจัยด้านขนาด เพื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับการดำเนินงานกับโรงเรียนเล็ก ๆ ในชนบท ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะจัดสรรให้กับโรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน 200 คน และโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน 500 คน

3.5 โครงการที่มีความสำคัญ

ค่าใช้จ่ายนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 2.3 ของงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะตามความต้องการของรัฐและให้โรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น โครงการจัดหาเครื่องดนตรี การสอนภาษาอื่นที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษ การสอนนักเรียนพื้นเมือง การปรับปรุงโครงสร้างของโรงเรียน เป็นต้น รวมถึงทุนช่วยเหลือสำหรับการพัฒนาครู ซึ่งช่วยให้รัฐบาลสามารถจัดสรรทุนให้กับโครงการใหม่ได้

อภิปราย

การพัฒนารูปแบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนและการจัดการเกี่ยวกับระบบการเงินในรัฐวิคตอเรีย ออสเตรเลีย นั้น เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญในการปฏิรูปการศึกษา โดยมีวิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปดังกล่าว ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงผลกระทบโดยทั่วไปที่เกิดจากกระบวนการปฏิรูปการเงินของโรงเรียน

ประเด็นที่สำคัญคือ ในขณะที่การพัฒนาตลอดระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นการปฏิรูปที่ค่อนข้างรุนแรง แต่การพัฒนาของรัฐวิคตอเรียเป็นการดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งทำให้โรงเรียนมีอิสระและมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้มากขึ้น ทั้งนี้จะเห็นตัวอย่างได้จากประวัติศาสตร์อันยาวนานของการบริหารโรงเรียนท้องถิ่น โดยชุมชนเป็นผู้เลือกคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาจำนวน 2 ใน 3 ทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาและให้ความเห็นชอบการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) การจัดทำงบประมาณของโรงเรียน บริหารการเงิน และรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนในรายงานประจำปี ในปัจจุบันคณะกรรมการโรงเรียนมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นในเรื่องการตัดสินใจด้านบุคลากร รวมถึงการมีส่วนร่วมในการอนุมัติการคัดเลือกครูใหญ่

อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมามิได้เป็นไปอย่างราบรื่น แต่ต้องเผชิญกับการต่อสู้และการต่อต้านมากมาย การเปลี่ยนแปลงหลายอย่างที่ดำเนินการในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แต่ทำไม่ได้เพราะขาดเจตนาารมณ์ทางการเมืองและศักยภาพในการดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งติดกับในปัจจุบันที่มีข้อได้เปรียบเพราะได้ฐานคะแนนเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลค่อนข้างมาก แต่ความได้เปรียบดังกล่าวไม่ได้มีอยู่ตลอดเวลา จึงมีคำถามเกิดขึ้นว่า การปฏิรูปที่เกิดขึ้นนั้นจะเปลี่ยนไปหรือไม่ รัฐบาลในอนาคตจะรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอีกหรือไม่ ซึ่งความเห็นในเรื่องนี้โดยทั่วไปคือ ถ้าให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจและใช้ทรัพยากรอย่างแท้จริงแล้ว ก็ไม่น่าจะเป็นไปได้ที่รัฐบาลในอนาคตจะกลับไปรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอีก เว้นเสียแต่ว่าจะมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ และส่งผลทางลบต่อการปฏิรูป

นอกจากนี้ ความเห็นเกี่ยวกับระบบการเงินที่ว่าเป็นเรื่องที่สับสน ไม่เหมาะสมและผิดไปจากหลักการ ทำให้เกิดความพยายามที่จะทำให้มีความเป็นธรรมและโปร่งใสมากขึ้น

อันจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโดยตัวของมันเอง ถึงแม้จะมีสัญญาณบ่งชี้ว่าการปฏิรูปครั้งนี้จะนำความเจ็บปวดมาให้กับโรงเรียนเหล่านั้นซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมที่ขาดความเสมอภาคและไม่เป็นธรรม ซึ่งนำไปสู่ข้อสังเกตประการที่สอง คือในการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา นั้น คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดผู้ชนะและผู้แพ้ ซึ่งปรากฏการณ์นี้จะเป็นข้อจำกัดในการก้าวเดินไปตามเส้นทางปฏิรูป เนื่องจากการลดการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนที่ในอดีตได้รับงบประมาณเกินจริง จะต้องได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงทางการเมือง จึงต้องหาทางเลือกที่เป็นไปได้ (เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว) โดยการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนเหล่านั้นในจำนวนคงเดิมจนกระทั่งโรงเรียนอื่น ๆ (ที่ได้รับการสนับสนุนน้อย) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับเดียวกัน หรือค่อย ๆ ลดงบประมาณ (สำหรับโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณเกินจริง) ไปสู่ระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายปี และจะต้องมีการจัดการกับปัญหาความยุ่งยากที่เกิดขึ้นด้วย

จากการสำรวจทัศนคติโดยการสุ่มตัวอย่าง เพื่อสอบถามครูใหญ่ในโรงเรียนของรัฐวิศตอเรีย เกี่ยวกับโครงการโรงเรียนแห่งอนาคตและวิธีการงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน ครึ่งล่าสุดปรากฏว่า ครูใหญ่มีความเห็นค่อนข้างเป็นบวกเกี่ยวกับประโยชน์ที่เกิดจากการปฏิรูปการเงินของโรงเรียนที่ผ่านมา (Steering Committee 2539, 31-32)

สำหรับคำถามที่ว่าระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนจะสามารถสร้างศักยภาพภายในโรงเรียนได้มากน้อยเพียงใดนั้น ครูใหญ่ส่วนใหญ่เห็นว่า วิธีการดังกล่าวจะช่วยเพิ่มศักยภาพและทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรทรัพยากรกับการจัดชุดวิชาการเรียนการสอน ทำให้การจัดสรรทรัพยากรสามารถตอบสนองความต้องการของเด็ก และบรรลุวัตถุประสงค์ของธรรมนูญโรงเรียน (School's Charter)

แต่เมื่อถามความเห็นในการนำระบบงบประมาณโดยรวมของโรงเรียนสู่การปฏิบัติ ปรากฏว่าครูใหญ่แสดงทัศนคติในทางลบเกี่ยวกับเวลาในการปรับเข้าสู่วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่และระดับของการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่

จากการสำรวจข้างต้นแสดงว่า ในขณะที่บุคลากรของโรงเรียนเห็นความจำเป็นในการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา แต่ก็เห็นว่าเส้นทางสู่การปฏิรูปมีความยากลำบากและพวกเขาก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควร ถึงแม้จะมีการพัฒนาและช่วยเหลือให้ครูใหญ่และบุคลากรทางการศึกษาปรับตัวให้เข้ากับระบบการจัดการแบบใหม่อย่างเต็มที่แล้วก็ตาม

จึงนำมาสู่ข้อสังเกตประการที่สามคือ ในการปฏิรูปการศึกษานั้น ถึงแม้จะมีการเตรียมความพร้อม เตรียมการฝึกอบรม และให้บริการสนับสนุนอย่างเต็มที่เพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปที่แท้จริง

ในระยะแรกของการปฏิรูป มีครูใหญ่จำนวนมากยอมรับข้อเสนอในการออกจากงานก่อนเกษียณโดยความสมัครใจ โดยผู้ที่ยังคงอยู่และผู้ที่เข้าไปแทนที่คนที่ออกจากงานก่อนเกษียณเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำทนายยิ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องสูง แต่เมื่อคำนึงถึงวงจรการเลือกตั้งที่สั้นและความสามารถอันจำกัดของรัฐบาลในการนำทรัพยากรมาใช้เพิ่มขึ้น เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างราบรื่นแล้ว จึงทำให้เกิดคำถามที่ว่า **“ยังมีทางเลือกอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิรูปที่แท้จริงมากกว่าการแก้ปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าอย่างที่เป็นอยู่หรือไม่”**

ข้อสังเกตประการที่สี่คือ ถึงแม้ว่าในรัฐวิคตอเรียจะมีการปฏิรูปที่ค่อนข้างก้าวหน้าไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีระยะทางอีกยาวไกลและปัญหาที่จะต้องเผชิญอีกมาก และเนื่องจากในช่วงของการปฏิรูปในขั้นนี้ ยังมีครูในโรงเรียนของรัฐเกินความต้องการ จึงมีโรงเรียนจำนวนมากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความคล่องตัวในการบรรจุตำแหน่งใหม่ได้ ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่โรงเรียน

ในทางกลับกัน โรงเรียนที่มีได้มีครูเกินจำนวนก็เริ่มใช้ความคล่องตัวในการบรรจุบุคลากร โดยใช้วิธีการต่าง ๆ อาทิ การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างครู การสละครูที่มีเงินเดือนสูงเพื่อจ้างผู้ช่วยครูให้มีจำนวนมากขึ้น การให้ข้อเสนอกับบางตำแหน่งเพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนที่มีความคุณสมบัติเหมาะสมมาทำงาน ฯลฯ ประสบการณ์เหล่านี้สอนว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ทุกโรงเรียนมีความยืดหยุ่นในการบรรจุคนเข้ามาทำงานให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งอาจจะเริ่มโดยการประกาศให้ทราบถึงจำนวนครูที่เกินกว่าความต้องการ

สิ่งท้าทายที่เกี่ยวกับประเด็นข้างต้นคือ วิธีการคิดเงินเดือนครู โดยในส่วนของครูที่ได้เลื่อนตำแหน่ง โรงเรียนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณและจ่ายเงินเดือนในอัตราตามความเป็นจริง สำหรับผู้ที่มิได้เลื่อนตำแหน่ง (ซึ่งมีกว่าร้อยละ 70) โรงเรียนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณและจ่ายเงินเดือนในอัตราเฉลี่ย จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการจัดสรรเงิน เพราะโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในถิ่นที่ร่ำรวยและอยู่ในทำเลที่ตั้งที่ดีกว่ามีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินเดือนสูงกว่า เพราะมีครูที่มีประสบการณ์และมีเงินเดือนสูง

หากมีการปรับการจัดสรรงบประมาณ โดยให้โรงเรียนได้รับการจัดสรรเงินเดือนในอัตราเฉลี่ย แต่ให้โรงเรียนจ่ายเงินเดือนครูในอัตราที่เป็นจริง ก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของครู โดยการเปิดโอกาสให้มีบุคลากรใหม่มากขึ้น ในระยะยาวคณะกรรมการโรงเรียนเห็นว่าโรงเรียนมีแนวโน้มที่จะรับงบประมาณหมวดเงินเดือนแบบเฉลี่ยและจ่ายเงินเดือนครูในอัตราที่เป็นจริง เพราะเป็นระบบที่มีความเป็นธรรมมากกว่าและยังทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าวควรเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยการรับงบประมาณแบบเงินเดือนเฉลี่ยและจ่ายเป็นเงินเดือนครูตามที่เป็นจริงสำหรับครูใหม่ ส่วนครูเก่าก็ใช้วิธีการรับงบประมาณแบบเฉลี่ยและจ่ายเป็นเงินเดือนครูแบบเฉลี่ยให้กับครูเหล่านั้น

ประเด็นท้าทายอื่น ๆ ที่ต้องเผชิญในอนาคตคือการจัดสรรเงินเพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาใช้ในโรงเรียน ในปัจจุบันย่อมเป็นที่ประจักษ์กันดีว่าประเทศกำลังเผชิญกับการปฏิวัติทางสังคมและเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เมื่อยุคของข้อมูลข่าวสารกลายเป็นความจริงและพลังอำนาจของเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ได้เปลี่ยนสภาพบ้าน โรงเรียน และสถานประกอบการ จากเดิมที่แยกจากกันเหมือนคนละโลกให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายซึ่งกันและกัน สำหรับโรงเรียนแล้วค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ การติดตั้งระบบไฟเบอร์ออปติก การสร้างระบบเครือข่ายในห้องเรียน การเชื่อมโยงกับระบบ World-Wide Web การจัดการฝึกอบรมและการบริการเสริมให้แก่ครู มีค่าใช้จ่ายมหาศาล

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีความไม่ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายดำเนินการ (ในระยะต่อไป) จะมีจำนวนเท่าใด ค่าใช้จ่ายในระยะเริ่มแรกจะเป็นเท่าใด โรงเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ควรรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนใด สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ยังไม่มีการพิจารณาเท่าที่ควรในการจัดทำงบประมาณของโรงเรียน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคิดในเรื่องนี้

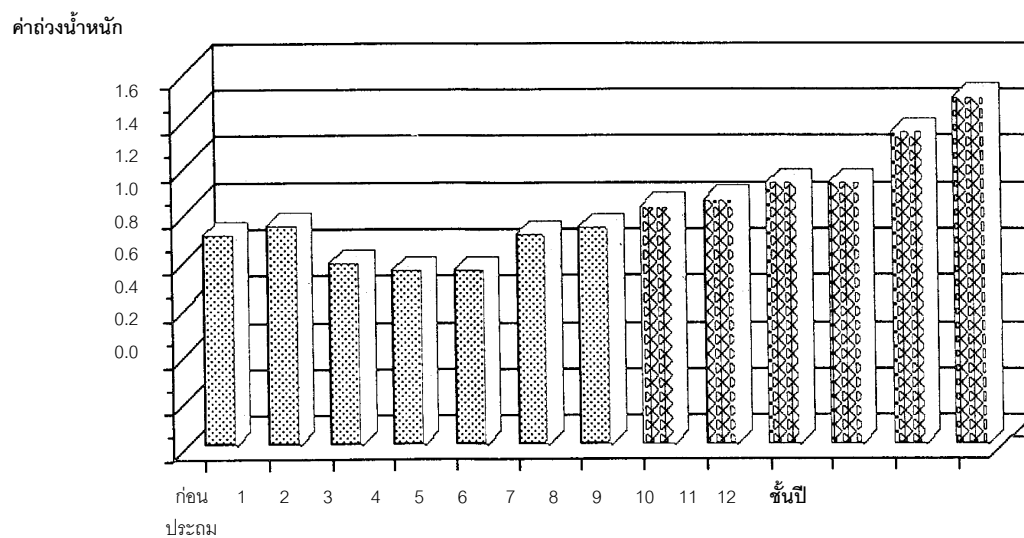
ข้อสังเกตประการสุดท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลของการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษาในรัฐวิศตอเรียที่มีต่อผู้เรียนว่าจะมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งคำตอบในเรื่องนี้มี 2 ประการ

ประการแรก การปฏิรูปที่ดำเนินการมาจนถึงบัดนี้ยังไม่น่าที่จะส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน และไม่ควรหวังด้วยการปฏิรูปดังกล่าวจะส่งผลกระทบโดยตรงในระยะสั้น แต่สิ่งที่น่าจะหวังและเป็นไปได้ก็คือ ผลกระทบที่เกิดจากการปฏิรูปจะช่วยเสริม

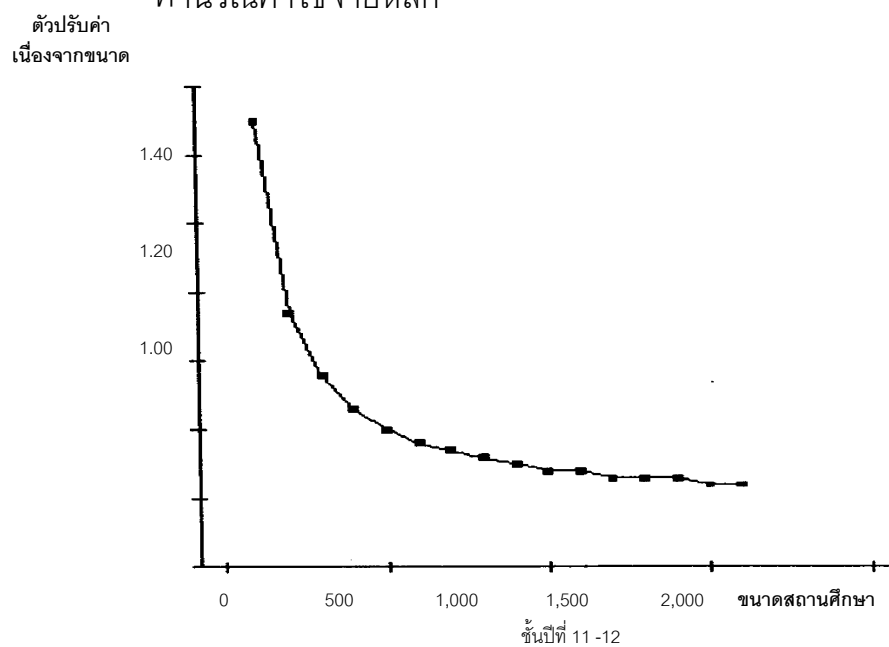
สร้างศักยภาพของโรงเรียนให้มีการจัดสรรทรัพยากรที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและโรงเรียน ทั้งนี้มีหลักฐานจากผู้บริหารสถานศึกษาที่บ่งชี้ว่าสิ่งเหล่านี้ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้ว

ประการที่สอง การปฏิรูปการเงินได้นำไปสู่การปฏิรูปอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนเสริมการปฏิรูปการเงิน ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก นั่นคือ 1) การปฏิรูปหลักสูตรที่มีมาตรฐานการศึกษาสูง และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน 2) การปฏิรูปที่มุ่งพัฒนาศักยภาพทางวิชาชีพ สถานะ และความสามารถของครู และ 3) การปฏิรูปเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ของโรงเรียนในการใช้ทรัพยากรเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนของนักเรียน การปฏิรูปที่แท้จริงที่จะทำให้ผลการเรียนของเด็กดีขึ้นได้นั้นจะต้องเป็นการปฏิรูปในชั้นเรียน ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงการจัดการด้านการเงินของโรงเรียนจึงต้องสัมพันธ์กับการปฏิรูปอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงคุณภาพการสอนของครูและการเรียนรู้ของนักเรียน ซึ่งในรัฐวิคตอเรีย มีสัญญาณที่แสดงให้เห็นจุดเริ่มต้นของการให้ความสำคัญกับการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูปในขั้นต่อไป

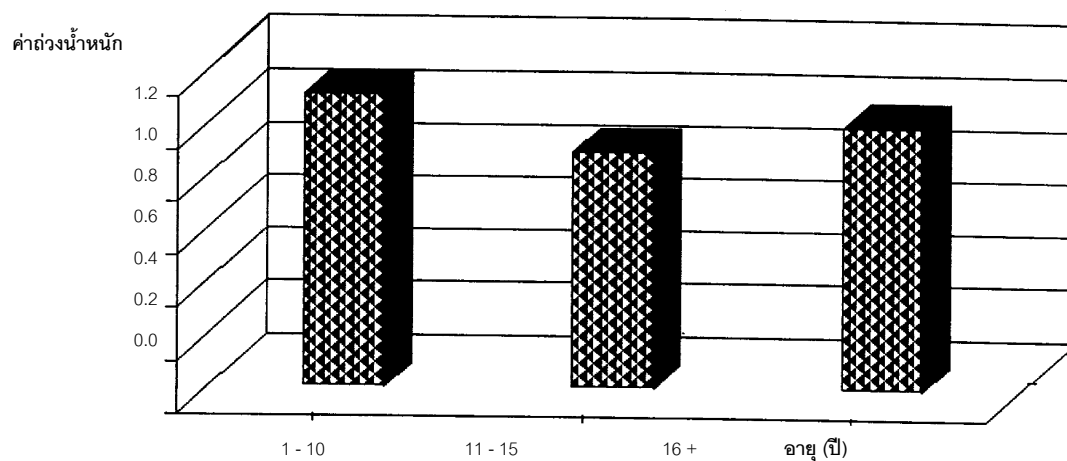
แผนภูมิที่ 1 การให้ค่าถ่วงน้ำหนักสำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายหลักในการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน จำแนกรายชั้นเรียน : กรณีโรงเรียนทั่วไป



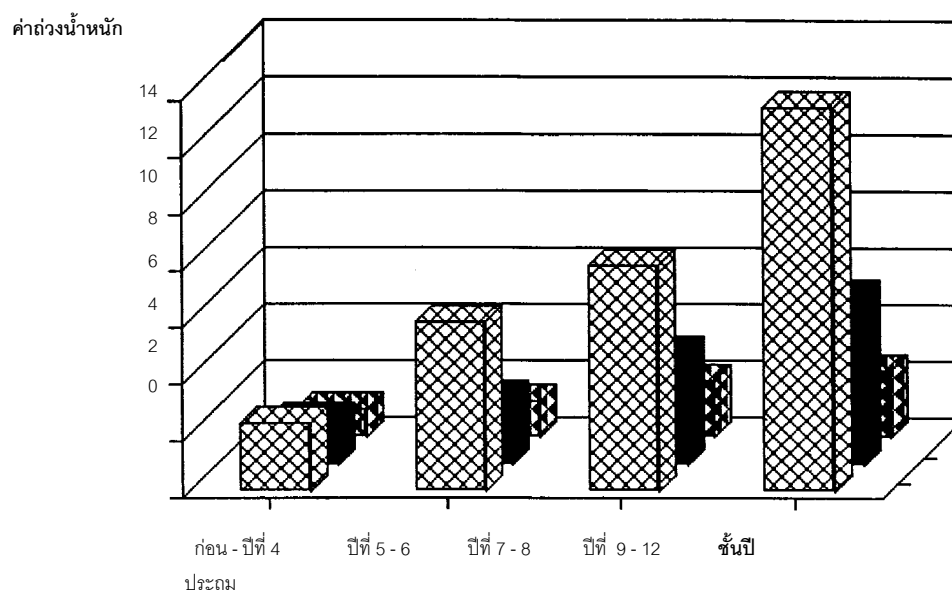
แผนภูมิที่ 2 การปรับค่าเนื่องจากขนาดของโรงเรียน (ชั้นปีที่ 11 และปีที่ 12) สำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายหลัก






แผนภูมิที่ 3 การให้ค่าถ่วงน้ำหนักสำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายหลักในการจัดสรรงบประมาณ โดยรวมของโรงเรียน จำแนกรายกลุ่มอายุ : กรณีโรงเรียนพิเศษ



แผนภูมิที่ 4 การให้ค่าถ่วงน้ำหนักสำหรับการเรียนภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สอง ในการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของโรงเรียน



-  อายุ 0 ถึง 2 ปี
-  อายุ 2 ถึง < 5 ปี
-  อายุ 5 ถึง < 7 ปี