

# วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรี

# วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา

Educational Funding Methodologies

By Mark Witham

Department of Education, Training and Employment  
South Australia, Australia.

แปลโดย

นายชาญ ตันติธรรมถาวร

เรียบเรียงโดย

ดร.นงราม เศรษฐพานิช

สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการปฏิรูปการเงินการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สิงหาคม 2543

379.112 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ส691ว วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา = Educational Funding  
Methodologies by Mark Witham, ชาญ ตันติธรรมถาวร, แปล. กรุงเทพฯ :  
สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการปฏิรูปการเงินการศึกษา สกศ., 2543.  
60 หน้า  
ISBN : 974-241-067-4  
1. การจัดสรรงบประมาณการศึกษา – สหรัฐอเมริกา 2. Witham, Mark  
3. ชาญ ตันติธรรมถาวร 4. ชื่อเรื่อง

**วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา**

แปลและเรียบเรียงจาก Educational Funding Methodologies โดย Mark Witham

Web Site : <http://www.nexus.edu.au/teachstud/dexed/docs/witham.html>

โดย นายชาญ ตันติธรรมถาวร

พิมพ์ครั้งที่ 1 สิงหาคม 2543

จำนวน 2,000 เล่ม

จัดพิมพ์และเผยแพร่ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการปฏิรูปการเงินการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 668-7123 : 2314, 2316, 2318

โทรสาร 234-7915

เว็บไซต์ <http://www.onec.go.th>

สำนักพิมพ์ บริษัท พิมพ์ดี จำกัด

21/232-4 ซอยคลองหนองใหญ่ ถนนวงแหวน

เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160

โทร. 803-2694-7

โทรสาร.803-4401

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา	1
1. ความนำ	1
2. การจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างการบริหาร	1
3. การจัดสรรงบประมาณไปสู่สถานศึกษาโดยรัฐบาลมลรัฐ	8
4. ความเสมอภาคกับประสิทธิภาพทางการศึกษา	10
5. ความเสมอภาคในแนวนอนและความเสมอภาคในแนวตั้ง	11
6. ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน	12
7. การจัดสรรค่าใช้จ่ายที่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันและข้อเสียเปรียบที่ควรได้รับการชดเชยหรือจัดสรรเพิ่มเติม	14
8. ความเท่าเทียมกันในศักยภาพของการหารายได้	34
9. การเตรียมการบริหารจัดการด้านอื่น ๆ และข้อพิจารณา ด้านนโยบาย	44

## สารบัญแนพแนพ

	หน้า
แนพแนพที่ 1 แสดงกระบวนการจัดสรรงบประมาณตามระดับ โครงสร้างการบริหาร	2
แนพแนพที่ 2 แสดงการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังสถาน ศึกษา	6
แนพแนพที่ 3 แสดงองค์ประกอบในการจัดสรรงบประมาณไปยัง สถานศึกษา	9

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศพัฒนาโดยเฉพาะกรณีประเทศออสเตรเลียนั้น เป็นการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างการบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลมลรัฐ/เขตพื้นที่ และสถานศึกษา โดยรัฐบาลกลางจะนำรายได้จากการเก็บภาษีมาจัดสรรให้กับการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษา ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละมลรัฐเพื่อดำเนินการในกิจกรรมที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ แต่ละมลรัฐยังได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกส่วนหนึ่งจากคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนตามศักยภาพในการหารายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของแต่ละมลรัฐ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในแต่ละมลรัฐ โดยการจัดสรรเงินระหว่างรัฐบาลกลางกับคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนจะมีความสัมพันธ์กัน มลรัฐใดที่ได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางมาก คณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนก็จะลดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับมลรัฐนั้นให้น้อยลง

ในส่วนของรัฐบาลมลรัฐนั้น คณะกรรมการบริหารการศึกษา ระดับมลรัฐจะทำหน้าที่จัดสรรเงินไปยังสถานศึกษา หรือเขตพื้นที่

(กรณีของประเทศ สหรัฐอเมริกา) นอกจากนี้ สถานศึกษายังได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ โดยผ่านสถาบัน/องค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยไม่ผ่านคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับมลรัฐ

สัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรไปยังสถานศึกษาจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ขึ้นอยู่กับระดับการตัดสินใจของมลรัฐ โดยปกติค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนครูจะจัดสรรโดยตรงจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา สำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบำรุง ซ่อมแซมอาคารสถานที่ จะจัดสรรผ่านหน่วยงานระดับมลรัฐ ทั้งนี้ ในการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังสถานศึกษานั้นจะมีการกันเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับการบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ ยิ่งหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องมีหลายระดับก็ต้องการเงินสำหรับการบริหารให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น ถ้าจุดเชื่อมต่อของการจัดสรรเงินไปยังสถานศึกษามีน้อยเท่าใด สถานศึกษาก็จะได้รับการจัดสรรเงินมากเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพและช่วยประหยัดงบประมาณในการบริหารและการกำกับดูแลให้น้อยลงได้

หน่วยงานบริหารที่เป็นผู้จัดสรรเงินขั้นสุดท้ายจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการจัดสรรเงิน โดยในการจัดสรรเงินจะคำนึงถึงรูปแบบ/

วิธีการที่สร้างความเสมอภาค ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งจะต้องทำให้กระบวนการจัดสรรเงินมีความเป็นธรรม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การจัดสรรเงินปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ทั้งนี้ คำจำกัดความของคำว่า “ประสิทธิภาพ” และ “ความเสมอภาค” จะมีความแตกต่างกันในแต่ละสังคม ขึ้นอยู่กับทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละสังคม ซึ่งอาจจะเป็นประสิทธิภาพหรือความเสมอภาคในสังคมหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นในอีกสังคมหนึ่งก็ได้

อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยรวมแล้ว “ประสิทธิภาพ” หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสวัสดิการสังคม และ “ความเสมอภาค” หมายถึง การกระจายผลประโยชน์และต้นทุน (ค่าใช้จ่าย) ในการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ประกอบด้วยความเสมอภาคในแนวนอนและความเสมอภาคในแนวตั้ง

● **ความเสมอภาคในแนวนอน** (Horizontal equity) หมายถึง การจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่หรือผู้เรียนที่เหมือนกันในจำนวนที่เท่ากัน



● **ความเสมอภาคในแนวตั้ง** (Vertical equity) หมายถึง การจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่หรือผู้เรียนที่ต่างกัน ในจำนวนที่แตกต่างกัน

หลักเกณฑ์/วิธีการในการจัดสรรเงินให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังต้องจัดสรรโดยคำนึงถึงความต้องการหรือความจำเป็นพิเศษสำหรับเด็กกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงบริการการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และคำนึงถึงความแตกต่างของราคาในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งปัจจัย/เงื่อนไขอื่น ๆ ที่ทำให้ค่าใช้จ่าย/ต้นทุนทางการศึกษามีความแตกต่างกัน ด้วยการให้ค่าน้ำหนักของตัวแปรต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงิน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม

การพิจารณาเลือกตัวแปรในการคำนวณค่าใช้จ่ายนั้น ยังมีตัวแปรที่วัดความเสมอภาคมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความเสมอภาคเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่การมีตัวแปรจำนวนมากอาจจะทำให้เกิดความยุ่งยาก ซับซ้อน และยังเป็น การเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการรวบรวมข้อมูลและการบริหารการจัดงบประมาณอีกด้วย จึงต้องพิจารณาเลือกตัวแปรโดยดูจากความสำคัญ ความยากง่าย และค่าใช้จ่ายในการเก็บข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแปรนั้นด้วย

รูปแบบ/วิธีการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐ ในกรณีของประเทศออสเตรเลียใช้สูตรการคำนวณที่คำนึงถึงศักยภาพของการหารายได้ โดยมลรัฐที่มีศักยภาพในการหารายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ย จะได้รับการจัดสรรเงินน้อยกว่ามลรัฐที่มีศักยภาพในการหารายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐไปยังเขตพื้นที่ (school district) มีรูปแบบ/วิธีการจัดสรรเงิน ดังนี้

1) **การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่าง (Gap-filling Grants)** : รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับมลรัฐตามความแตกต่างระหว่างค่าใช้จ่ายกับรายได้ของมลรัฐ ซึ่งจุดอ่อนของวิธีการนี้คือ ทำให้แต่ละมลรัฐลดอัตราภาษีลงเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากขึ้น

2) **การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบเพิ่มเติม (Supplementary or Add-on Grants)** : รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับมลรัฐโดยมีเงื่อนไขให้แต่ละมลรัฐรักษาระดับการใช้จ่ายเงินที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการจัดสรรเงินช่วยเหลือเพื่อลดช่องว่าง แต่การจัดสรรเงินโดยวิธีนี้จะไม่เกิดประสิทธิภาพและไม่สร้างความเสมอภาค เนื่องจากเป็นการให้ความช่วยเหลือบนพื้นฐานของแบบแผนการใช้จ่ายเงินในอดีตซึ่งไม่สัมพันธ์กับศักยภาพในการหารายได้หรือราคาปัจจัยการผลิตที่

แตกต่างกันในพื้นที่ต่าง ๆ และเป็นกรให้รางวัลเขตพื้นที่ที่มีระดับ  
ค่าใช้จ่ายต่ำ ขณะเดียวกันก็เป็นการลงโทษเขตพื้นที่ที่มีระดับค่าใช้จ่ายสูง

3) การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบรายหัว (Equal per pupil or Flat Grants) : เป็นการจัดสรรให้แต่ละมลรัฐในอัตราที่เท่ากัน ใน  
ลักษณะค่าใช้จ่ายรายหัวขั้นต่ำที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการออกกลางคัน  
และเป็นการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาขั้นต่ำสำหรับทุกคน  
โดยโรงเรียนที่จัดการศึกษาที่มีคุณภาพเกินกว่านั้นจะไม่ได้รับการ  
อุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลาง จุดอ่อนของวิธีการจัดสรรโดยวิธีนี้คือ  
ไม่สามารถวัดความไม่เท่าเทียมกันของผู้รับบริการที่มีศักยภาพในเรื่อง  
รายได้และความต้องการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่ไม่เหมือนกัน

4) โปรแกรมการจัดสรรเงินอุดหนุนพื้นฐาน (The Foundation Plan) : แนวความคิดของการจัดสรรเงินด้วยวิธีนี้คือ ควรมีการจัดสรร  
เงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานสำหรับการให้บริการการศึกษาขั้นต่ำกับผู้เรียน  
ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์  
ของแต่ละเขตการศึกษา โดยกำหนดจำนวนเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานที่  
กำหนดไว้สำหรับการให้บริการการศึกษาขั้นต่ำ ทั้งนี้แต่ละเขตพื้นที่  
จะมีรายได้ส่วนหนึ่งจากการเก็บภาษีท้องถิ่นในอัตราเดียวกันทุกเขต  
ตามราคาประเมินทรัพย์สินของแต่ละเขตพื้นที่ และรายได้อีกส่วนหนึ่ง

จากการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมลรัฐเพื่อให้แก่เขตพื้นที่มีรายได้อาจต่ำกว่าจำนวนเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งรัฐบาลมลรัฐจะจัดสรรให้แก่เขตพื้นที่ที่มากน้อยแตกต่างกันตามศักยภาพในการหารายได้ของแต่ละเขตพื้นที่

นอกจากนี้ แต่ละเขตพื้นที่ยังมีอิสระที่จะเก็บภาษีได้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีมาตรฐานที่บังคับเก็บ หากต้องการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้สูงกว่าอัตราขั้นต่ำที่กำหนด ซึ่งทำให้ความเสียเปรียบระหว่างเขตพื้นที่ยังคงปรากฏเช่นเดิม และถึงแม้ว่าแต่ละเขตพื้นที่จะให้ความพยายามเหมือนกัน แต่ก็ไม่สามารถจัดการศึกษาให้เท่าเทียมกัน เพราะเขตพื้นที่ที่มีฐานะดีกว่าจะสามารถจัดการศึกษาได้สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำเมื่อเทียบกับเขตพื้นที่ที่มีฐานะยากจน

**5) การจัดสรรเงินให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการเงิน (Capacity Equalisation) :** เป็นความพยายามในการหาวิธีการจัดสรรเงินที่ดีกว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐาน ด้วยวิธีการดังกล่าวมลรัฐจะกำหนดระดับประกันรายได้จากการเก็บภาษีต่อหน่วยสำหรับทุกเขตพื้นที่ไว้ (ตามราคาประเมินทรัพย์สินของแต่ละเขตพื้นที่) และให้แต่ละเขตพื้นที่สามารถจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันตามศักยภาพในการหารายได้ของแต่ละเขตพื้นที่ แต่ไม่เกินอัตราภาษีท้องถิ่น

สูงสุดที่กำหนด โดยเขตที่มีศักยภาพในการหารายได้ต่ำมลรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้จนกว่าจะเท่ากับระดับประกันรายได้จากการเก็บภาษี

นอกจากนี้ มลรัฐที่มีศักยภาพทางการเงินสูงยังสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมได้อีก ข้อดีของการจัดสรรเงินโดยวิธีดังกล่าวคือ 1) เขตพื้นที่ที่ยากจนสามารถใช้ค่าใช้จ่ายรายหัวในอัตราเดียวกันกับเขตพื้นที่มาตรฐาน โดยไม่ต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าความสามารถของเขตพื้นที่ 2) แต่ละเขตพื้นที่มีอิสระในการเลือกอัตราภาษีที่จัดเก็บ โดยอัตราภาษีที่จัดเก็บอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่มลรัฐกำหนดก็ได้ 3) ไม่มีแรงจูงใจแอบแฝงในการรับความช่วยเหลือจากมลรัฐโดยการเพิ่มภาษีของเขตพื้นที่ สำหรับจุดอ่อนของวิธีการนี้คือไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมลรัฐเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ให้สูงกว่าอัตรามาตรฐาน

6) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มความเสมอภาค (Power Equalisation) : โดยวิธีการนี้หากเขตพื้นที่สามารถเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บมาก ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือมากตามไปด้วย ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้เขตพื้นที่เพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บ ทำให้สามารถแก้ปัญหาการขาดเงินอุดหนุนที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่กำหนด

## วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา<sup>1</sup>

### 1. ความนำ

เนื้อหาสาระของเอกสารนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นคำถาม 3 ประการคือ

1. สังคมควรจะใช้งบประมาณทั้งหมดอย่างไร ?
2. ใครในสังคมควรจะเป็นผู้จ่ายเงิน ?
3. ควรจะจัดสรรไปยังสถานศึกษาอย่างไร ?

### 2. การจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างการบริหาร

ระบบการจัดสรรงบประมาณของประเทศที่พัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลีย) จะมีการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างการบริหาร ดังนี้

- ระดับรัฐบาลกลาง
- ระดับท้องถิ่น/รัฐบาลมลรัฐ

---

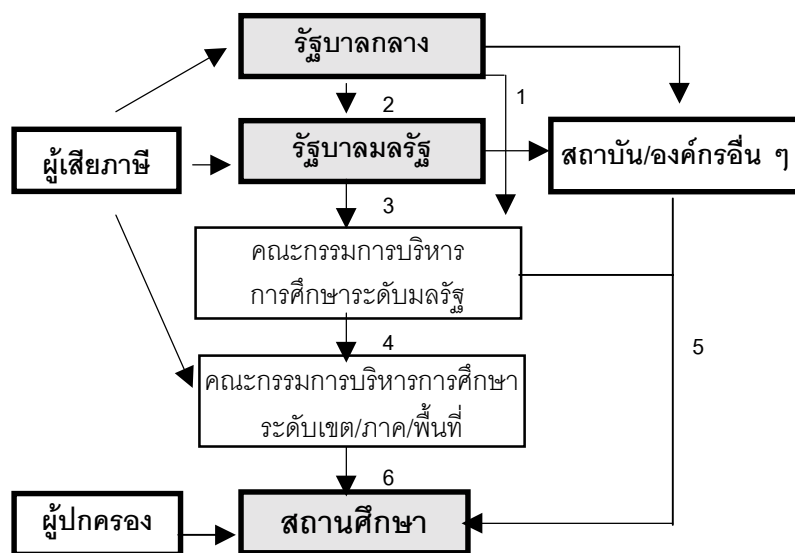
<sup>1</sup> *Educational Funding Methodologies*<sup>1</sup> : by Mark Witham April 2536

<http://www.nexus.edu.au/Teachstud/dexed/docs/witham.html>

- ระดับเขต/ภาค/พื้นที่
- ระดับสถานศึกษา

กระบวนการจัดสรรงบประมาณสามารถแสดงให้เห็นในแผนภาพที่ 1 ดังนี้

**แผนภาพที่ 1 กระบวนการการจัดสรรงบประมาณตามระดับโครงสร้างการบริหาร**



แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นกระบวนการการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างการบริหารของประเทศออสเตรเลียและประเทศอื่น ๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกประเทศจะมีขั้นตอน

การจัดสรรงบประมาณเหมือนในแผนภาพนี้ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น สำนักงานการศึกษาระดับเขตพื้นที่ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเป็นของตนเอง ซึ่งไม่เหมือนกับของประเทศออสเตรเลีย

จากแผนภาพที่ 1 รัฐบาลกลางจะทำหน้าที่จัดหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ รวมถึงการเก็บภาษีจากแต่ละมลรัฐ รายได้ที่จัดเก็บทั้งหมดจะนำมาพิจารณาเพื่อจัดสรรให้กับโปรแกรมต่าง ๆ รวมทั้งโปรแกรมด้านการศึกษา โดยจัดสรรเป็นงบต่าง ๆ ไปให้แต่ละมลรัฐเพื่อดำเนินการในกิจกรรมที่ตอบสนองนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลกลาง (แสดงโดยเส้นหมายเลข 1)

สำหรับงบอื่น ๆ จะถูกพิจารณาโดยที่ประชุมของเครือรัฐออสเตรเลียหรือที่ประชุมนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรให้กับมลรัฐโดยผ่านคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลีย (แสดงโดยเส้นหมายเลข 2) โดยมีการใช้วิธีการที่สลับซับซ้อนในการจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละมลรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการจัดสรรเงิน ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะครอบคลุมถึงการพิจารณาค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของแต่ละมลรัฐ แล้วทำให้แต่ละมลรัฐมีความสามารถในการจัดการศึกษาอย่างเท่า



เทียมกัน โดยในกรณีที่รัฐบาลกลางจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะให้กับมลรัฐใดในระดับที่สูงมาก คณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลียจะลดเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้กับมลรัฐนั้นน้อยลง สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุผลที่ทำให้การจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐ และการจัดสรรเงินจากคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลียไปยังมลรัฐมีความสัมพันธ์กัน (แสดงโดยเส้นหมายเลข 1 และ 2)

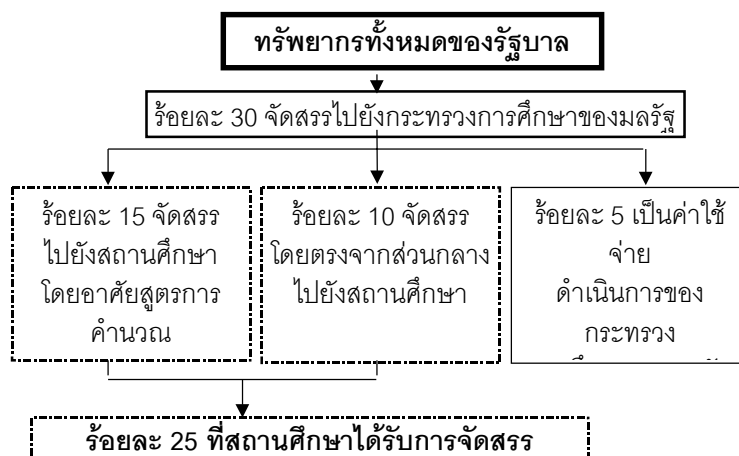
เส้นหมายเลข 3 เป็นเส้นที่แสดงการจัดสรรเงินของรัฐบาลมลรัฐไปยังกระทรวงการศึกษาของมลรัฐ โดยกระทรวงการคลังของมลรัฐจะพิจารณาจากผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาเปรียบเทียบกับการลงทุนในด้านอื่น ๆ เช่น การรักษากฎหมายหรือสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังของมลรัฐจะพิจารณาจากระเบียบปฏิบัติและนโยบายการให้บริการของแต่ละมลรัฐ

เส้นหมายเลข 4 และ หมายเลข 5 เป็นเส้นที่แสดงการจัดสรรเงินโดยคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับมลรัฐไปยังสถาน-ศึกษา ซึ่งในประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับเขตเป็นหน่วยในการบริหารของกระทรวงการศึกษา

ของมลรัฐ นอกจากนี้ เส้นหมายเลข 5 ยังแสดงการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐไปยังสถานศึกษาโดยไม่ผ่านคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับมลรัฐ แต่จัดสรรผ่านสถาบัน/องค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินไปยังสถานศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ Country Areas Program และ Aboriginal and Torres Strait Islander Councils (ATSIC) เป็นต้น

สัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรไปยังสถานศึกษาซึ่งแสดงด้วยเส้นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ขึ้นอยู่กับระดับการตัดสินใจของมลรัฐ ซึ่งโดยปกติค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนครูจะจัดสรรโดยตรงจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา (แสดงโดยเส้นหมายเลข 5) สำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบำรุงซ่อมแซมอาคารสถานที่ จะจัดสรรผ่านหน่วยงานระดับมลรัฐ (แสดงโดยเส้นหมายเลข 6) ทั้งนี้ การจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังสถานศึกษามีรายละเอียดแสดงในแผนภาพที่ 2

## แผนภาพที่ 2 การจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังสถานศึกษา



**ข้อสังเกต :** ส่วนแบ่งของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาไม่ว่าจะเป็นเท่าใดก็ตาม วิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อศึกษาก็ยังเป็นแบบเดิม คำถามที่เกิดขึ้นคือ จะจัดสรรอย่างไรมากกว่าจะจัดสรรจำนวนเท่าใด

**หมายเหตุ :** ตัวเลขร้อยละเป็นเพียงตัวเลขสมมติ

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละขั้นตอนของการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังสถานศึกษา มีการกั้นเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับการบริหารและการบริการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ เช่น การพัฒนาหลักสูตร การจ้างพนักงาน และการให้บริการสนับสนุนอื่น ๆ ดังนั้น ยังมีจุดเชื่อมต่อของการจัดสรรเงินไปยังสถานศึกษาน้อยเท่าใด สถานศึกษาก็จะได้รับการจัดสรรเงินมากเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์/วิธีการจัดสรรงบประมาณที่ถูกต้อง

ต้องจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก หากทำได้ดีก็จะประหยัดงบประมาณ  
สำหรับการบริหารและการกำกับดูแลของผู้บริหารระดับต่าง ๆ  
ให้น้อยลงได้

นอกจากการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไป  
ยังสถานศึกษาแล้ว สถานศึกษายังมีรายได้จากค่าธรรมเนียม กำไร  
จากการให้บริการอาหาร/เครื่องดื่ม การหาทุนจากแหล่งต่าง ๆ  
และการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

ความแตกต่างของการจัดสรรงบประมาณไปยังสถาน-  
ศึกษาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย  
คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังเขตพื้นที่  
ที่ (school district) จากนั้น จึงจัดสรรไปสู่สถานศึกษา ขณะที่  
ของประเทศออสเตรเลียจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐ  
จากนั้นจึงจัดสรรไปสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยที่หน่วยของงาน  
บริหารที่เป็นผู้จัดสรรเงินขั้นสุดท้ายจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ  
ในการจัดสรรเงิน โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและประสิทธิภาพ  
ซึ่งในประเด็นนี้มิได้มีการกล่าวถึงในรายงานการศึกษานี้เหมือนกับการ  
ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐ  
กับรัฐบาลกลาง แต่รายงานการศึกษานี้ต้องการเพียงศึกษา

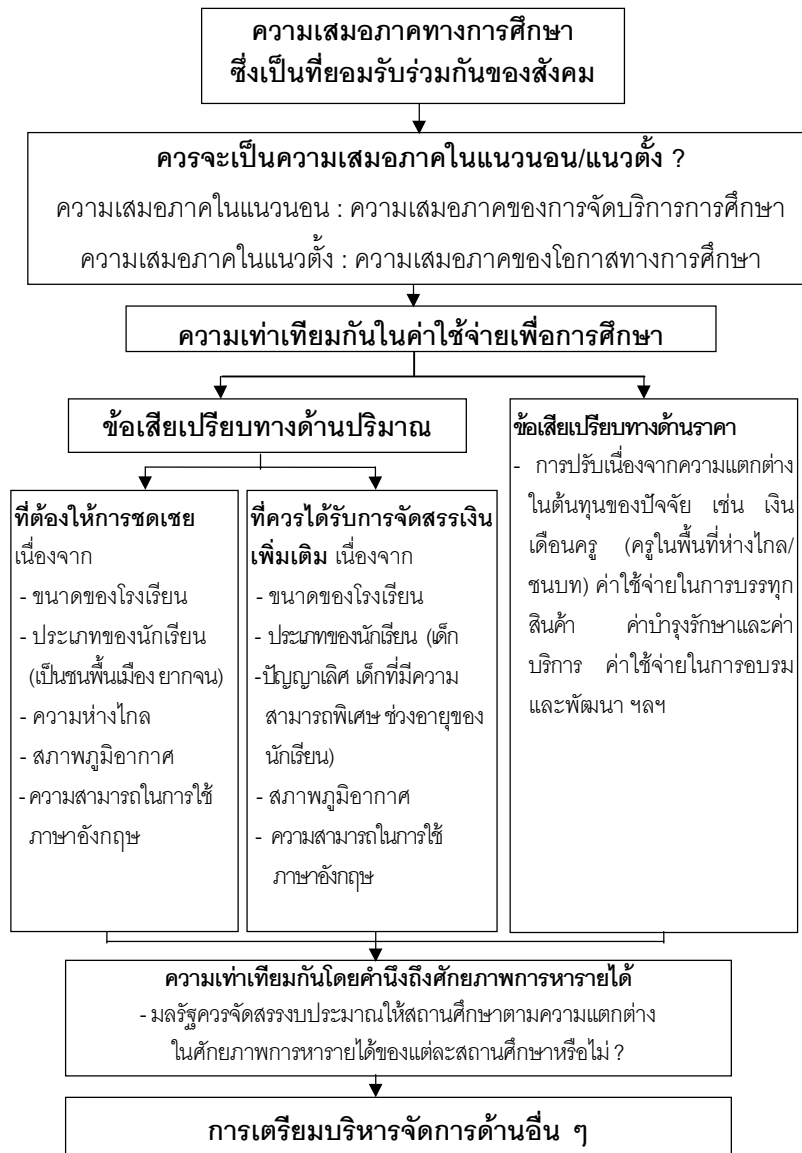
นโยบายของรัฐในการจัดสรรงบประมาณไปสู่สถานศึกษา เพื่อให้  
ให้นโยบายส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการ

ในส่วนของบริบททางการเมืองนั้นย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่า  
การจัดสรรงบประมาณจะเป็นไปตามสภาวะแวดล้อมทาง  
การเมือง ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลาง  
ผ่านกลไกของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนว่าจะจัดสรร  
ในสัดส่วนเท่าใด และสัดส่วนเท่าใดที่ควรจัดสรรโดยใช้สูตร  
การคำนวณล้วนเป็นการตัดสินใจทางการเมืองทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม  
ตาม รายงานฉบับนี้ต้องการเสนอแนะวิธีการที่ปลอดจากการ  
เมือง โดยการหาแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่พิจารณา  
จากความเสมอภาคและประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์  
เพื่อหาข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม  
สำหรับทั้งสองฝ่าย

### 3. การจัดสรรงบประมาณไปสู่สถานศึกษาโดยรัฐบาลมลรัฐ

การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลาง/มลรัฐไปสู่  
สถานศึกษาซึ่งแสดงด้วยเส้นหมายเลข 4 และหมายเลข 5  
ในแผนภาพที่ 1 นั้น มีองค์ประกอบ/ตัวแปรทางด้านนโยบายที่  
สำคัญ ซึ่งแสดงในแผนภาพที่ 3 ดังนี้

### แผนภาพที่ 3 องค์ประกอบในการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษา



แม้ว่าเอกสารนี้จะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณจาก ภาครัฐไปสู่สถานศึกษา แต่ก็สามารถนำไปใช้ได้สำหรับการจัดสรรงบประมาณจากเขตพื้นที่การศึกษาไปสู่สถานศึกษาในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรายละเอียดในแผนภาพที่ 3 จะได้มีการกล่าวถึงต่อไป

#### 4. ความเสมอภาคกับประสิทธิภาพทางการศึกษา

Levin ได้นิยามความหมายของประสิทธิภาพและความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาไว้ ดังนี้

**ประสิทธิภาพ** : การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสวัสดิการสังคมโดยส่วนรวม

**ความเสมอภาค** : การกระจายผลประโยชน์และต้นทุน (ค่าใช้จ่าย) ในการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

คำจำกัดความของความหมายของคำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยสังคมส่วนรวม ซึ่งอาจจะเป็นประสิทธิภาพหรือความเสมอภาคในสังคมหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นในอีกสังคมหนึ่งก็ได้

ความเชื่อพื้นฐานของสังคมออสเตรเลียเกี่ยวกับการศึกษา คือ การศึกษาควรจัดสรรให้กับทุกคนในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสมมติฐานพื้นฐานสำหรับการจัดสรรงบประมาณการศึกษา และนำมาใช้สำหรับรายงานฉบับนี้ โดยการจัดสรรงบประมาณการศึกษาจะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเป็นลำดับที่สองรองจากความเสมอภาค

## 5. ความเสมอภาคในแนวนอนและความเสมอภาคในแนวตั้ง

:

Garns ให้ข้อคิดเห็นว่า ความเสมอภาคในแนวนอนเป็นบรรทัดฐานในการจัดการศึกษา ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) ความเสมอภาคของการเข้าถึงการศึกษา 2) ความเสมอภาคของกระบวนการทางการศึกษา และ 3) ความเสมอภาคของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา โดย Miller Husen และ Coleman ได้จำแนกความเท่าเทียมกันของความเสมอภาคเป็น 7 ประเภท ซึ่งความเสมอภาคแต่ละประเภทจะเป็นหัวข้อใหญ่ในรายงานฉบับนี้ที่จะกล่าวถึงต่อไป

สมาคมผู้ปกครองนักเรียนชนบท/ห่างไกล ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันว่า ความเสมอภาคหมายถึงการให้โอกาสกับทุกคนโดยเท่าเทียม



กัน (Vertical equity) และความเท่าเทียมกัน หมายถึง การจัดสรรงบประมาณให้กับผู้เรียนในจำนวนที่เท่ากัน (Horizontal equity)

## 6. ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

ผลจากการศึกษาที่ดำเนินการใน Nebraska หรือที่อื่น ๆ โดยการควบคุมตัวแปรได้ชี้ให้เห็นว่า ยังไม่มีเครื่องยืนยันว่าการจัดสรรทรัพยากร (สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน ซึ่งไม่รวมครู) จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ในทางตรงกันข้าม ผลการศึกษากลับแสดงให้เห็นว่า อุปกรณ์ทางการศึกษามีผลน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยเกี่ยวกับความเฉลียวฉลาดโดยกำเนิดและสภาพแวดล้อมของครอบครัว ซึ่งมีผลต่อการเรียนของนักเรียนมากกว่ามาก

Sher มีความเห็นว่า สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน อาจจะไม่สำคัญเท่ากับการมีครูที่ดี แต่ปัญหาคือจะวัดคุณภาพของครูที่ดีได้อย่างไร เพราะว่า Sher ไม่เชื่อว่า ประสิทธิภาพคุณสมบัติ ระดับเงินเดือน วิชาที่สอนของครู จะสะท้อนความรู้ความสามารถของครู ซึ่งเห็นได้จากครูใน Nebraska ที่มีคุณสมบัติต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ผล

คะแนนทดสอบของนักเรียนและการสอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยกลับอยู่ในระดับที่สูง

Paully มีความเห็นแตกต่างจาก Sher เล็กน้อย เขาเชื่อว่าปัจจัยสำคัญที่สุดไม่ใช่การมีครูที่ดี แต่อยู่ที่การจัดครูที่ดีให้สอดคล้องกับกลุ่มนักเรียน จึงเสนอนโยบายว่า ในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนควรจะต้องมีการให้ข้อมูลกับผู้ปกครอง และส่งเสริมให้ผู้ปกครองแสดงความคิดเห็นว่า ควรจัดสภาพการจัดการเรียนการสอนแบบไหนในห้องเรียนให้กับเด็ก

อย่างไรก็ตาม Jencks ยืนยันว่า ความแตกต่างระหว่างโรงเรียนมีผลเพียงเล็กน้อยในระยะยาว และการกำจัดความแตกต่างระหว่างโรงเรียนก็ไม่ได้ทำให้คุณภาพของคน (ผู้ใหญ่) ใกล้เคียงกัน แม้แต่การกำจัดความแตกต่างในการให้การศึกษาที่ผู้เรียนควรได้รับก็ไม่มีผลเช่นกัน ซึ่งหากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นเป็นจริง โรงเรียนควรพิจารณาผลที่เกิดขึ้นในระยะสั้นมากกว่าถึงผลเลิศในระยะยาว ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ได้ขัดแย้งกับความคิดในการจัดสรรทรัพยากรไปยังโรงเรียนเพื่อทำให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน แต่เป็นความเห็นที่แสดงว่า การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันก็ไม่ได้มีความแตกต่าง

ไปจากการจัดสรรบริการด้านอื่น ๆ เช่น สวนสาธารณะ การใช้  
บริการการกำจัดขยะมูลฝอย ให้เสมอภาคเท่าเทียมกัน

Levin มีความเห็นในทางตรงข้าม เขายืนยันว่าการจัดสรร  
เงินที่เท่ากันไปยังนักเรียนแต่ละคนจะไม่เพียงพอหรือเหมาะสม  
กับนักเรียนแต่ละคน โดยยกตัวอย่างของการให้บริการสุขภาพ  
และโภชนาการ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อโอกาสการเข้ารับ  
บริการการศึกษาของผู้เรียน

นอกจากข้อโต้แย้งในเรื่องความเสมอภาค Levin ยังได้  
โต้แย้งเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรดังนี้ เด็กที่  
มาจากพื้นฐานครอบครัวที่ยากจนมักจะขาดการลงทุนเกี่ยวกับ  
สุขภาพ โภชนาการ และการกระตุ้นสติปัญญา ซึ่งมีผลต่อ  
ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในโรงเรียน เด็กเหล่านั้นควรได้รับการจัด  
สรรทรัพยากรเพื่อชดเชย/ให้ความช่วยเหลือ หากความจำเป็นพื้น  
ฐานเหล่านี้ไม่ได้รับการสนองตอบ การให้บริการการศึกษาก็จะ  
ไม่เกิดผลหรือล้มเหลวและไม่เกิดประโยชน์

## 7. การจัดสรรค่าใช้จ่ายที่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันและ ข้อเสียเปรียบที่ควรได้รับการชดเชยหรือจัดสรรเพิ่มเติม

เพื่อที่จะให้เกิดความเสมอภาคในแนวตั้ง จำเป็นต้อง  
ปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความแตกต่างของ  
ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นและความแตกต่างของศักยภาพในการหา  
รายได้ของสถานศึกษาต่าง ๆ

การปรับความแตกต่างของค่าใช้จ่ายในแต่ละสถานศึกษา  
เพื่อความเท่าเทียมกันในการจัดสรรเงิน จะต้องคำนึงถึงองค์  
ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ ราคาและปริมาณของตัวแปร  
ต่าง ๆ ที่ทำให้ค่าใช้จ่ายมีความแตกต่างกัน ซึ่งตัวแปรเหล่านี้  
นี้ทำให้จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

**7.1 สูตรการคำนวณเป็นเพียงค่าประมาณบน  
ฐานของความจำเป็น** สูตรการคำนวณการจัดสรรงบประมาณซึ่ง  
รวมตัวแปรเกี่ยวกับข้อเสียเปรียบต่าง ๆ เป็นเพียงค่าประมาณ  
การค่าใช้จ่ายที่คำนวณอย่างหยาบ ๆ เช่น คณะกรรมการจัดสรร  
เงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้จัดสรรงบประมาณ  
สำหรับชั้นปีที่ 11 สูงกว่า ชั้นปีที่ 8 ถึง 1.5 เท่า ซึ่งเป็นการมอง  
ในภาพรวมที่อาจจะขัดแย้ง/ไม่สอดคล้องกับการจัดสรรงบ  
ประมาณไปสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง แต่ก็มีได้ถึงกับเป็น  
เรื่องที่สร้างความเสียหาย เพราะสถานศึกษาสามารถปรับงบ  
ประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ถึงตัวผู้เรียนได้ เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่

ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุด จึงสามารถเข้าใจปัญหา/ความต้องการของผู้เรียนแต่ละคนได้เป็นอย่างดี

แม้ว่ารัฐบาลกลางจะสามารถจัดสรรงบประมาณได้ตรงตามความต้องการของผู้เรียน เนื่องจากมีข้อมูลของนักเรียนแต่ละคนเหมือนในกรณีของเมือง Edmonton ประเทศแคนาดา ปัญหาที่ยังเกิดขึ้นเหมือนเดิม เพราะการจัดสรรงบประมาณในแต่ละระดับการศึกษามีการให้ค่าน้ำหนักที่กำหนดขึ้นเอง โดยนักเรียนที่มีสภาพตามเกณฑ์ที่กำหนดอาจจะไม่ต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่สถานศึกษาจะต้องปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมขึ้นมาใหม่

**7.2 ข้อเสียเปรียบที่ต้องให้การอุดหนุนเป็นพิเศษ** สามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ 1) **ข้อเสียเปรียบทางด้านปริมาณ** (Quantity Disabilities) เป็นการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม เนื่องจากต้องใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้รับบริการการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และ 2) **ข้อเสียเปรียบทางด้านราคา** (Price Disabilities) เป็นการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความแตกต่างของราคาของปัจจัยการผลิตในพื้นที่ต่าง ๆ

7.3 **ข้อเสียเปรียบทางด้านปริมาณ** (Quantity Disabilities) การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณโดยวิธีนี้เพื่อให้สถานศึกษาสามารถปรับสัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตในการจัดการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย **ข้อเสียเปรียบที่ต้องให้การชดเชย (Compensatory Disabilities)** เช่น สถานศึกษาหนึ่งอาจจะต้องใช้ปัจจัยการผลิตมากกว่าสถานศึกษาอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในแนวตั้งระหว่างสถานศึกษา และ **ข้อเสียเปรียบที่ควรได้รับการจัดสรรเงินเพิ่มเติม (Meritorious Disabilities)** เช่น สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อให้โอกาสทางการศึกษาเฉพาะกลุ่ม (เด็กที่มีความสามารถพิเศษ หรือเด็กปัญญาเลิศ) จำเป็นต้องได้รับทรัพยากรเพิ่มเป็นพิเศษ

7.3.1 **ข้อเสียเปรียบที่ต้องให้การชดเชย (Compensatory Disabilities)** ประกอบด้วยตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) **การเข้าถึงบริการการศึกษา (Access)**  
กระทรวงการศึกษาของมลรัฐ Northern Territory ได้ใช้เกณฑ์การเข้าถึงบริการการศึกษาของ Griffith เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณและนำมาปรับใช้ในการให้อำนาจสถานศึกษาในการใช้งบประมาณ ซึ่งมีดัชนีชี้วัดโดยรวมเพื่อการเปรียบเทียบความแตกต่างในการเข้าถึงบริการการศึกษาใน

แต่ละพื้นที่ ประกอบด้วย ระยะเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง จากเมืองหลวงหรือเมืองที่มีประชากรมากกว่า X คน ขนาดของ จำนวนประชากรของเมืองที่แต่ละสถานศึกษาตั้งอยู่ และ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจของแต่ละเมือง ทั้ง 3 องค์ประกอบ จะเป็นตัวกำหนดการเข้าถึงบริการการศึกษา ซึ่งต้องอาศัย องค์ประกอบหลักในการวิเคราะห์ เพื่อให้ค่าน้ำหนักของแต่ละ องค์ประกอบบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการให้ค่าน้ำหนักตามความ ต้องการของนักการเมือง

**2) ความห่างไกลและความกระจัดกระจาย ของประชากร (Isolation and Sparsity Factors)** ตัวแปรเหล่านี้เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิศาสตร์ ได้แก่ ระยะทาง ระยะเวลาที่นักเรียนใช้ในการเดินทางโดยรถประจำทาง ความหนาแน่นของ ประชากร ขนาดของเขตพื้นที่ หรือองค์ประกอบของตัวแปรข้าง ต้น เช่น ความเสียเปรียบในการเรียนรู้ของนักเรียนที่อยู่ห่างไกลเปรียบเทียบกับนักเรียนที่อยู่ในเมือง ซึ่งรวมถึงการเรียนรู้ นอกสถานศึกษา และจากบุคคลอื่น ๆ ในสังคม ได้แก่ การ เรียนรู้จากพิพิธภัณฑ์ ห้องแสดงศิลปะ ห้องสมุด หนังสือพิมพ์

โทรทัศน์ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ซึ่งนักเรียนในเขตเมืองจะมีความได้เปรียบมากกว่านักเรียนในเขตพื้นที่ห่างไกล

ความห่างไกลไม่จำเป็นที่ทำให้เกิดความเสียเปรียบเสมอไป นักเรียนในเมืองอาจจะเสียเปรียบเกี่ยวกับประสบการณ์ในป่า การเกษตร และกิจกรรมกลางแจ้ง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น Priority Country Area Program (PCAP) ของมลรัฐ Queensland จัดสรรงบประมาณโดยให้ค่าน้ำหนักตามระยะทางจากศูนย์กลางของประชากร โดยกำหนดระยะทาง 200 กม. จากศูนย์กลางที่มีประชากร 10,000 คนขึ้นไป ในขณะที่รัฐ Tasmania ใช้เกณฑ์ระยะทาง 75 กม. จากศูนย์กลางที่มีประชากร 10,000 คนขึ้นไป เป็นต้น

**3) อุปกรณ์การทำความร้อนและความเย็น (Heating and Cooling)** ค่าใช้จ่ายสำหรับอุปกรณ์ทำความร้อน-ความเย็น จะแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์เนื่องจากอุณหภูมิที่แตกต่างกัน Monk ได้เสนอแนะว่า สูตรการคำนวณควรจะแสดงให้เห็นความแตกต่างกันของค่าใช้จ่ายดำเนินการของแต่ละประเภทอาคารและอุปกรณ์การทำความร้อน-ความเย็น ทั้งนี้กรอบความคิดของสูตรการคำนวณในการจัดสรรงบประมาณไม่ได้รวมงบประมาณ



สามารถเปลี่ยนสภาพอาคารหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ของสถานศึกษา เพื่อที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายได้

4) ประเภทของอาคารเรียน (School Building Type) Levacic ชี้ให้เห็นว่า ประเภทของอาคารเรียนควรเป็น ปัจจัยพื้นฐานในการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน ในด้านการบำรุงรักษา การทำความสะอาด และค่าใช้จ่ายในการทำความร้อน

5) ความเสียเปรียบเนื่องจากขนาดของสถานศึกษา (School Size Disadvantage) โดยสถานศึกษาที่มีขนาดเท่ากับ X จะได้รับการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของจำนวนบุคลากรเฉลี่ยตามจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในแต่ละสถานศึกษา วิธีการจัดสรรเงินดังกล่าวถูกนำมาปรับใช้โดยคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันทางการเงิน โดยสถานศึกษาที่มีขนาดเล็ก จะได้รับการชดเชยด้วยวิธีการจัดสรรเงินโดยใช้สูตรการคำนวณที่คิดจากต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร เนื่องจากทุกโรงเรียนมีต้นทุนคงที่ในการบริหารซึ่งไม่ผันแปรตามจำนวนนักเรียน ได้แก่ เงินเดือนครูใหญ่ ค่าบำรุงรักษา ค่าทำความสะอาด ค่าสาธารณูปโภค

เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายผันแปร เช่น ครูประจำชั้น วัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นก็อาจจะส่งผลให้ต้นทุนคงที่เพิ่มขึ้นได้ เช่น จะต้องจ้างผู้ช่วยครูใหญ่เพิ่มขึ้น ในขณะที่บางครั้งต้นทุนผันแปรก็ไม่ได้ผันแปรตามจำนวนนักเรียนโดยตรงเสมอไป ดังกรณีที่มีนักเรียนเพิ่ม 1 คน จะไม่มีผลทำให้ต้องมีจำนวนครูประจำชั้นเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากจำนวนนักเรียนจะเพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่ต้องเพิ่มขึ้นเรียน ทำให้ต้นทุนผันแปรมีลักษณะการเพิ่มขึ้นแบบขั้นบันไดทุก ๆ ครั้งที่มีจำนวนชั้นเรียนเพิ่มขึ้น ซึ่งจากการใช้สูตรการจัดสรรด้วยต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร ทำให้การจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยต่อคนมีค่าสูงขึ้นสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้ กระทรวงการศึกษาของออสเตรเลียได้ใช้วิธีการคำนวณที่สะท้อนให้เห็นค่าใช้จ่ายดำเนินการที่เป็นต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปรดังกล่าวสำหรับการจัดการศึกษานในโรงเรียนต่าง ๆ

**6) ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษาขนาดเล็ก (Small Schools Factors)** วิธีการนี้จะแตกต่างจากสูตรการคำนวณโดยอาศัยต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปรเล็กน้อย กล่าวคือ มีการกำหนดเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้นว่าสถานศึกษา

ที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 50 คน (ยกตัวอย่าง) จะได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งของการแสดงให้เห็นต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปรของสมการต้นทุนของสถานศึกษา

#### 7) ความแตกต่างของระดับ/ประเภทการศึกษา

(Sector Differentials) การจัดสรรงบประมาณต่อหัวในระดับประถมศึกษาอาจจะแตกต่างจากระดับมัธยมศึกษา ทำนองเดียวกันสายวิชาสามัญและสายอาชีพจะได้รับการจัดสรรงบประมาณแตกต่างกัน

#### 8) อายุ (Age) Levacic ได้อธิบายว่า อย่าง

น้อยที่สุดร้อยละ 75 ของการจัดสรรงบประมาณ ควรอยู่บนพื้นฐานของจำนวนและอายุของผู้เรียน นักเรียนที่อายุมากควรได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่านักเรียนที่มีอายุน้อยกว่า แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไป เพราะอาจจะจัดสรรงบประมาณในระดับที่ต่ำกว่ามากกว่าระดับที่สูงกว่า เช่น ประเทศออสเตรเลีย จัดสรรงบประมาณให้ระดับ 1 - 3 สูงกว่าระดับ 4 -10 ใน 3 มลรัฐ ระดับ 11 - 12 สูงกว่าระดับ 8 ร้อยละ 20 Garms รายงานว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา ระดับมัธยมศึกษาได้รับงบประมาณสูงกว่าระดับประถมศึกษาร้อยละ 1.25 แต่ใน Florida จะให้สูงกว่าเพียงร้อยละ 1.1 และระดับอนุบาล -

เกรด 3 ได้รับงบประมาณสูงกว่าระดับประถมปลาย 1.234 เท่า

#### 9) ค่าใช้จ่ายรายวิชา (Subject Cost) Levacic

ได้แสดงความคิดเห็นว่า การให้ค่าน้ำหนักตามความแตกต่างของค่าใช้จ่ายรายวิชาอาจจะนำมาใช้กับนักเรียนในชั้นปีที่ 6 แต่ยังไม่ได้มีการพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างสถานศึกษาเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดหลักสูตรของโรงเรียน ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังไปไม่ถึง เนื่องจากต้องกำหนดค่าน้ำหนักของแต่ละรายวิชาอย่างรอบคอบ ถ้าหากหลักสูตรเดียวกันสามารถใช้ได้กับทุกโรงเรียนก็ไม่ต้องมีความจำเป็นต้องกำหนดค่าน้ำหนักแต่ละรายวิชา ในทางตรงกันข้ามหากโรงเรียนเลือกหลักสูตรตามที่ต้องการ ก็มีเหตุผลความจำเป็นในเชิงนโยบายที่จะจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนที่เลือกจัดหลักสูตรวิชาสอนที่เสียค่าใช้จ่ายสูงมากกว่าโรงเรียนที่เลือกจัดหลักสูตรวิชาสอนที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ซึ่งถ้าหากโรงเรียนเปลี่ยนจากการจัดหลักสูตรจำแนกรายวิชามาเป็นหลักสูตรแบบบูรณาการ ปัญหาการให้ค่าน้ำหนักแต่ละรายวิชา ก็จะหมดไป

#### 10) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Status) Lavecic

ชี้ให้เห็นว่า การจัดสรร

งบประมาณจำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคมด้วย อาทิ ความมั่งคั่ง-ความยากจน รวมถึงการเป็น ชนพื้นเมือง (อะบอริจิน) ชชาติพันธุ์ และความสามารถในการใช้ ภาษาอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาการให้เงิน อุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลียจะเป็นผู้พิจารณาจากองค์ ประกอบของตัวแปรต่าง ๆ ทางสังคม รวมทั้งตัวแปรที่เกี่ยวข้อง อื่น ๆ

11) **การจัดการร่วมกัน (Co-operative Arrangement)** โรงเรียนหรือเขตพื้นที่ที่มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ระหว่างโรงเรียนหรือเขตพื้นที่ จะได้รับการพิจารณาจัดสรร งบประมาณเพิ่มเติม เช่น หากโรงเรียนยอมลดงบประมาณ ของครูโดยใช้วิธีจ้างครูในโรงเรียนใกล้เคียงมาช่วยสอน โรงเรียนนั้นก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม

12) **การไม่มีพื้นฐานในการพูดภาษาอังกฤษ (Non-English Speaking Background (NESB))** ในรัฐ South Australia NESB เป็นตัวแปรหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาจัดสรร งบประมาณ มีงานวิจัยหลายเรื่องที่แสดงให้เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ ทางการเรียนของนักเรียนมัธยมศึกษาที่ไม่มีพื้นฐานในการพูด ภาษาอังกฤษมีค่าสูงกว่าคะแนนเฉลี่ย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจ

ทั้งนี้ เป็นผลมาจากค่านิยมของผู้ที่ไม่มีพื้นฐานในการพูดภาษาอังกฤษ ซึ่งหมายถึง การที่ผู้ปกครองของนักเรียนอย่างน้อย 1 คน เป็นคนต่างชาติและเกิดในประเทศที่ไม่ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร ซึ่งในหลายกรณีดูเหมือนว่าครอบครัวเหล่านั้น เมื่อผ่านไปหนึ่งช่วงอายุคน ก็จะกลายเป็นคนที่พูดภาษาอังกฤษได้เช่นเดียวกับชาวออสเตรเลียโดยทั่วไป ดังนั้นตัวแปรเกี่ยวกับผู้ที่ไม่มีพื้นฐานในการพูดภาษาอังกฤษก็จะเป็นตัววัดความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษที่ดีได้อีกต่อไป บางทีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษอาจจะเป็นตัวแปรที่เหมาะสมกว่า

จากตัวแปรข้างต้น น่าจะนำมาพิจารณาว่าควร จะเลือกตัวใด ซึ่งถ้าหากวัตถุประสงค์คือ การบรรลุเป้าหมายของ ความเสมอภาคในแนวตั้ง ก็ควรที่จะเลือกตัวแปรทั้งหมด ยังมีตัวแปรวัดความเสมอภาคในแนวตั้งมากเท่าใด ก็จะนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อความเสมอภาคในแนวตั้งได้มากเท่านั้น อย่างไรก็ตาม พี่ระลึกไว้เสมอว่า “การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการศึกษามีได้มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนเสมอไป และรายละเอียดในการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ตัวแปรต่าง ๆ อาจจะไม่แตกต่างกันไปจากการจัดสรร

**งบประมาณสำหรับการให้บริการสวนสาธารณะ บริการ  
เก็บขยะ หรือบริการสาธารณะอื่น ๆ ก็ได้”**

นอกจากนี้ สูตรการคำนวณที่มีตัวแปรจำนวนมาก อาจจะทำให้เกิดความยุ่งยาก ซับซ้อน และไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของความเสมอภาคในแนวตั้งได้ ถ้าโรงเรียนและชุมชนไม่เข้าใจและไม่เชื่อว่า การจัดสรรทรัพยากรมีความเสมอภาค นอกจากปัญหาความไม่เข้าใจแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการรวบรวมข้อมูลและการบริหารการจัดสรรงบประมาณอีกด้วย

ดังนั้น การเลือกใช้ตัวแปรใดจะต้องพิจารณาบนพื้นฐานของความสำคัญ ความยากง่ายในการได้มาซึ่งข้อมูล และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย

**7.3.2 ข้อเสียเปรียบที่ควรได้รับการจัดสรรเงิน  
เพิ่มเติม (Meritorious Disabilities)** มีผลงานวิจัยน้อยมากที่กล่าวถึงเรื่องนี้ Hanushek ได้อ้างถึง “ศักยภาพการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจากตัวผู้เรียนแต่ละคน” และ Cohn ได้กล่าวถึง การวิจัยทฤษฎีการเรียนรู้ที่พูดถึง “โปรแกรมเฉพาะสำหรับชดเชยความต้องการของผู้เรียน”

เด็กที่มีความสามารถพิเศษและเด็กปัญญาเลิศ ควรเป็นกลุ่มที่ควรได้รับการจัดสรรเงินเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม

ยังไม่มีสูตรการคำนวณการจัดสรรงบประมาณสำหรับเรื่องนี้ แต่จะเป็นการจัดสรรเป็นการเฉพาะจากส่วนกลาง

ตัวแปรหนึ่งที่เราควรได้รับการจัดสรรเงินเพิ่มเติม คือ การให้ค่าน้ำหนักกับอายุและระดับชั้นเรียน โดยที่ระบบการศึกษาส่วนใหญ่ของออสเตรเลียและคณะกรรมการพิจารณาเงินช่วยเหลือของเครือรัฐออสเตรเลียถือว่าสิ่งเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาในการจัดสรรเงินเพิ่มเติม

ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลียถือว่าระดับชั้นปีที่ 11 และ 12 ทำให้เกิดความเสียเปรียบที่เกิดจากขนาดชั้นเรียนที่เล็กลงเมื่อเปรียบเทียบกับชั้นอื่น ๆ อันเนื่องจากการตกซ้ำชั้นและการออกกลางคัน มลรัฐ South Australia Western Australia และ Queensland จึงจัดสรรจำนวนครูต่อนักเรียนเพิ่มขึ้นในชั้นปีที่ 2 - 3 เนื่องจากถือว่าการลงทุนในชั้นเริ่มต้นสำหรับเด็กจะเกิดประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าการลงทุนในปีหลัง ๆ แม้ว่าจะใช้เงินจำนวนมากก็ตาม นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้นสำหรับเด็กในระดับนี้ ยังมีเหตุผลอันเนื่องมาจากระดับของการพัฒนาที่ทำให้จำเป็นต้องใช้อุปกรณ์การเรียนการสอนมากกว่า แต่ก็ยังไม่เคยปรากฏหลักฐานยืนยันว่ามี



การนำผลการวิจัยหรือทฤษฎีการเรียนรู้ไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณ Sher ยืนยันว่า อาจเป็นการไม่เหมาะสมหากจะพิจารณาจากความแปรปรวนระหว่างเด็กกลุ่มอายุต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณในลักษณะต่อหัวเท่ากันทุกคนในแต่ละระดับการศึกษาจะแสดงนัยสำคัญว่า งบประมาณที่เท่ากันจะตอบสนองความต้องการของเด็กในแต่ละระดับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่ง Sher ได้เสนอแนะว่าการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาจะเกิดประโยชน์มากกว่า หากให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจในการใช้งบประมาณบนฐานของความต้องการในการพัฒนาของนักเรียนแต่ละคน ทั้งนี้พึงระลึกด้วยว่า วิธีการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกันไปตามอายุหรือระดับชั้นจะไม่สะท้อนความเสมอภาค หากนักเรียนทุกคนต้องผ่านทุกระดับชั้นในระบบการศึกษาอยู่แล้ว

#### 7.4 ข้อเสียเปรียบทางด้านราคา (Price Disabilities)

การพิจารณาในเรื่องนี้จะมีลักษณะที่ตรงไปตรงมา เช่น ความแตกต่างของค่าใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในพื้นที่ A ที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ B อันเกิดจากราคาที่แตกต่างกันในสองพื้นที่เป็นสิ่งที่ควรได้รับการชดเชย แต่จะไม่ได้รับการชดเชย

หากเป็นความแตกต่างเนื่องจากปริมาณการใช้ ดังนั้น แม้ว่าราคาที่สูงขึ้นจะทำให้ปริมาณการใช้น้ำมันในพื้นที่ A ลดลง โรงเรียนก็จะได้รับการชดเชยเนื่องจากข้อเสียเปรียบทางด้านราคาในกรณีที่โรงเรียนใช้น้ำมันเพิ่มขึ้นด้วยเหตุผลความจำเป็น เช่น พื้นที่ A มีอากาศที่เย็นกว่าพื้นที่ B เป็นต้น

วิธีการกำหนดความแตกต่างของราคาในแต่ละเขตพื้นที่คือการตรวจสอบราคามาตรฐานของสินค้าต่าง ๆ ที่โรงเรียนต้องซื้อ แล้วคำนวณเป็นดัชนีราคา ซึ่งสามารถให้ค่าน้ำหนักตามความแตกต่างระหว่างราคาของเขตพื้นที่กับดัชนีราคามาตรฐานที่กำหนด ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ดัชนีของเขตพื้นที่เมืองในการวัดความแตกต่างดังกล่าว

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับวิธีการดังกล่าวคือ เขตพื้นที่ต่าง ๆ อาจจะมีการปรับเปลี่ยนราคาของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ได้ แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นปัญหาของโรงเรียนในออสเตรเลีย แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมักจะตั้งคำถามว่าแต่ละรัฐได้จ่ายเงินเดือนครูสูงกว่าเงินเดือนที่ควรจะเป็นด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือด้วยเหตุผลเชิงนโยบายหรือไม่ คำถามที่ตามมาคือ นโยบายการเก็บภาษีของมลรัฐจะส่งผลกระทบต่อราคาน้ำมันหรือไม่

ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นกับโรงเรียนในออสเตรเลีย แต่อาจจะเกิดขึ้นกับการจัดสรรงบประมาณไปสู่เขตพื้นที่ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากแต่ละเขตพื้นที่สามารถกำหนดการจัดเก็บภาษีได้เอง โดยเฉพาะภาษีทรัพย์สิน

เป็นไปได้ว่าโรงเรียนในออสเตรเลียอาจจะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนราคาได้ ถ้าทุกโรงเรียนในเขตพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง ยกตัวอย่างเช่น กระดาษถ่ายเอกสารซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตในการจัดการศึกษาของโรงเรียน บางเขตพื้นที่อาจจะรวมกลุ่มกันซื้อในปริมาณมาก ในขณะที่อีกเขตพื้นที่หนึ่งอาจจะซื้อเองในจำนวนที่น้อย การกำหนดราคามาตรฐานของแต่ละเขตพื้นที่จึงมีความจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่า ด้ชนีราคามาตรฐานจะสะท้อนความแตกต่างของราคาไม่ใช่ความแตกต่างของการบริหารจัดการ

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การจัดซื้อจัดจ้างมีอิทธิพลต่อราคา ในกรณีนี้ควรจะพิจารณาว่าการจัดสรรเงินที่คำนึงถึงข้อเสียเปรียบทางด้านราคา จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความแตกต่างของราคาสำหรับโรงเรียนแต่ละแห่งได้หรือไม่ กล่าวคือ แทนที่จะจัดสรรงบประมาณให้ทุกโรงเรียนซื้อกระดาษถ่ายเอกสารในราคาที่แตกต่างกัน อาจจะ

ใช้วิธีจัดซื้อจากส่วนกลางซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าและช่วย  
ขจัดปัญหาความแตกต่างของราคาด้วย โดยโรงเรียนอาจจะ  
จัดซื้อได้เองในส่วนที่นอกเหนือจากที่ส่วนกลางจัดซื้อให้ แต่โรง  
เรียนจะไม่ได้รับการชดเชยเนื่องจากความแตกต่างของราคา

**7.5 การให้ค่าน้ำหนักของตัวแปรข้อเสียเปรียบต่าง  
ๆ ที่แตกต่างกัน** ในการจัดสรรงบประมาณสามารถพิจารณา  
รวมตัวแปรเกี่ยวกับข้อเสียเปรียบทางด้านปริมาณและด้าน  
ราคา โดยจำแนกการให้ค่าน้ำหนักที่แตกต่างกันเป็น 2 ประเภท  
คือ 1) การให้ค่าน้ำหนักภายใน ซึ่งวัดจากการให้ค่าน้ำหนัก  
ของตัวแปรข้อเสียเปรียบแต่ละตัว และ 2) การให้ค่าน้ำหนักภายใน  
นอก ซึ่งวัดจากการให้ค่าน้ำหนักของตัวแปรข้อเสียเปรียบ  
โดยการเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนและพื้นที่ต่าง ๆ

**7.5.1 การคำนวณจากค่าใช้จ่ายมาตรฐานกับ  
การกำหนดจากส่วนกลาง (Standard Cost versus Top-  
Down Approach)** ในความคิดของ Levacic ทั้ง 2 วิธีนั้น  
เป็นการให้ค่าน้ำหนักภายใน ดังกรณีตัวอย่างการคำนวณค่าใช้จ่าย  
มาตรฐานตามอายุและชั้นปี โดยในกรณีของชั้นปีมีการ  
ให้ค่าน้ำหนักแต่ละชั้นจากต้นทุนของปัจจัยการผลิตแต่ละ  
ชนิดที่คำนวณจากค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง สำหรับการคำนวณค่า

ใช้จ่ายโดยการกำหนดจากส่วนกลางนั้น จะกำหนดค่าน้ำหนัก แต่ละชั้นจากผู้เชี่ยวชาญในส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้โรงเรียนรู้ว่า ส่วนกลางให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับชั้นใด

อย่างไรก็ตาม Levacic ไม่ได้อธิบายรายละเอียด เกี่ยวกับการกำหนดค่าน้ำหนักที่แท้จริงของตัวแปรต่าง ๆ สำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายมาตรฐานกับการกำหนดจากส่วนกลาง ทั้งนี้ ในการคำนวณค่าใช้จ่ายมาตรฐานนั้น ไม่ได้ระบุให้ชัดเจน เกี่ยวกับการให้ค่าน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัว ถึงแม้ว่าจะมีการ ใช้สูตรการคำนวณที่แสดงนัยเกี่ยวกับค่าน้ำหนักของตัวแปร ต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ไม่ว่าค่าน้ำหนักที่แท้จริงของตัวแปรแต่ละ ตัวเป็นเท่าไร เนื่องจากตัวแปรต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและ กันจนแยกไม่ออก

ข้อดีของวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายมาตรฐานคือ เป็น การคำนวณบนฐานของข้อมูลจริง แต่ก็เป็นที่ถกเถียงกันมากกว่า ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการคำนวณมาได้อย่างไร นอกจากนี้ยังต้องใช้ ข้อมูลจำนวนมากและเสียค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งมีความซับซ้อน มากจนยากที่โรงเรียนจะเข้าใจ

ข้อเสียอีกประการหนึ่งคือ วิธีนี้คำนวณโดยใช้รูปแบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนในอดีตเป็นฐาน แต่ไม่ได้คำนวณจากรูปแบบการจัดการศึกษาที่ควรจะเป็น

ข้อดีของวิธีการคำนวณโดยการกำหนดจากส่วนกลางคือ ไม่ต้องใช้ข้อมูลมาก เสียค่าใช้จ่ายน้อย และเข้าใจได้ง่าย นอกจากนี้ยังมองนโยบายหรือความต้องการในอนาคตมากกว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต แต่ก็มีข้อโต้แย้งในระดับโรงเรียนว่า ไม่ได้พิจารณาจากข้อมูลจริง

**7.5.2 การคำนวณจากผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment Approach)** เป็นการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในแต่ละระดับ/ประเภทการศึกษา โดยเปรียบเทียบระหว่างผลตอบแทนจากการลงทุนของผู้สำเร็จการศึกษา กับค่าเสียโอกาสของการสูญเสียรายได้และค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการลงทุนจัดการศึกษา

ปัญหาที่พบจากวิธีการคำนวณดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาค กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณจะมุ่งไปยังพื้นที่อุตสาหกรรมที่มีตลาดแรงงานเป็นไปตามกลไกตลาด ในขณะที่พื้นที่ห่างไกล/ชนบทต้องเผชิญกับต้นทุนต่อหัวที่สูงกว่าเนื่องจากมีจำนวนประชากรน้อย

ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถวัดค่าเสียโอกาสของการสูญเสียรายได้ในชั้นเริ่มต้นของระดับการศึกษาได้อย่างสมบูรณ์ แต่แนวคิดเกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนก็มีศักยภาพสูงในการใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดค่าน้ำหนักจากชั้นปีหรือระดับชั้น ตัวอย่างเช่น การนำผลตอบแทนจากการลงทุนสำหรับการสอนคนตาบอดในชั้นปีที่ 1 เปรียบเทียบกับโปรแกรมการแก้ไขปัญหาคำอ่านออกเขียนได้ในชั้นปีที่ 10 จะสามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดค่าน้ำหนักได้

**7.5.3 การคำนวณจากสมการเป้าหมาย (The Goal Programming Approach)** Cohn และ Millman ได้แสดงให้เห็นว่า สมการเป้าหมาย (goal programming) เป็นรูปแบบหนึ่งของสมการเชิงเส้นตรง (linear programming) ซึ่งมีหลายวัตถุประสงค์ ได้แก่ ความสามารถทางด้านวิชาคณิตศาสตร์หรือภาษาอังกฤษ การมีส่วนร่วมในวิชาดนตรี อัตราการตกซ้ำชั้น ความเท่าเทียมกันในเรื่องเพศ เป็นต้น ซึ่งในอนาคตสมการการผลิตที่ใช้เทคนิคสมการเชิงเส้น จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมสำหรับการผลิตในแต่ละวิชา แต่วิธีการดังกล่าวต้องใช้ความพยายามเป็นอย่างมาก และจะต้องมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ เพื่อนำมาสร้างสมการ

ให้สะท้อนสภาพห้องเรียนที่เป็นจริง ซึ่งอาจจะไม่เป็นที่เข้าใจ หรือได้รับการสนับสนุนจากโรงเรียน

**8. ความเท่าเทียมกันในศักยภาพของการหารายได้ (Revenue Capacity Equalization)** จากแผนภาพที่ 1 ซึ่งแสดงโดยเส้นหมายเลข 2 นั้น เป็นการแสดงการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐ ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวจะใช้วิธีการที่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันในศักยภาพของการหารายได้สำหรับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการนำวิธีการดังกล่าวไปใช้สำหรับการจัดสรรงบประมาณจากมลรัฐไปยังเขตพื้นที่ (school district) ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลกลางจะปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา โดยพิจารณาจากศักยภาพในการหารายได้ที่จะนำมาใช้จัดการศึกษาของแต่ละมลรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับศักยภาพโดยเฉลี่ยของทุกมลรัฐ ในทางปฏิบัติของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐที่มีศักยภาพในการหารายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่ามลรัฐที่มีศักยภาพในการหารายได้น้อยกว่าค่าเฉลี่ย

รูปแบบของความเท่าเทียมกันในศักยภาพของการหารายได้ ประกอบด้วย 6 รูปแบบ ดังนี้



1. การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่าง (Gap-filling Grants)
2. การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบเพิ่มเติม (Supplementary or Add-on Grants)
3. การจัดสรรอุดหนุนแบบรายหัว (Equal Per Pupil or Flat Grants)
4. โปรแกรมการจัดสรรเงินอุดหนุนพื้นฐาน (The Foundation Plan)
5. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการเงิน (Capacity Equalisation)
6. การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มความเสมอภาค (Power Equalisation)

**8.1 การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่าง (Gap-filling Grants)** โดยรัฐบาลกลางจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับมลรัฐตามความแตกต่างระหว่างค่าใช้จ่ายกับรายได้ของมลรัฐ ซึ่งจุดอ่อนของวิธีการนี้คือ ทำให้แต่ละมลรัฐลดอัตราภาษีลงเพื่อรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากขึ้น

**8.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบเพิ่มเติม (Supplementary or Add-on Grants)** เป็นการจัดสรรที่รัฐบาล

กลางให้เงินอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขให้มลรัฐรักษาระดับการใช้จ่ายเงินที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาของวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่าง แต่เงินอุดหนุนที่สมทบเพิ่มเติมจะไม่เกิดประสิทธิภาพและไม่มีความเสมอภาค เนื่องจากเป็นการอุดหนุนบนพื้นฐานของแบบแผนการใช้จ่ายในอดีต ซึ่งไม่สัมพันธ์กับศักยภาพในการหารายได้หรือราคาของปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกันในพื้นที่ต่าง ๆ และเป็นการให้รางวัลเขตพื้นที่ที่มีระดับค่าใช้จ่ายต่ำ ในขณะที่เป็นการลงโทษเขตพื้นที่ที่มีระดับค่าใช้จ่ายสูง

**8.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบรายหัว (Equal Per Pupil or Flat Grants)** เป็นการจัดสรรให้แต่ละมลรัฐในอัตราที่เท่ากันในลักษณะค่าใช้จ่ายรายหัวขั้นต่ำที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการออกกลางคัน และเป็นการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาขั้นต่ำสำหรับทุกคน โดยโรงเรียนที่จัดการศึกษาที่มีคุณภาพเกินกว่านั้นจะไม่ได้รับการอุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลาง

จุดอ่อนของการคำนวณโดยวิธีการนี้คือ ไม่สามารถขจัดความไม่เท่าเทียมกันของผู้รับบริการที่มีศักยภาพในเรื่องรายได้และความต้องการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่ไม่เหมือนกัน

ประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ  
ค่าใช้จ่ายรายหัวไม่เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**8.4 โปรแกรมการจัดสรรเงินอุดหนุนพื้นฐาน**  
(The Foundation Plan) วิธีการนี้เป็นการปรับปรุงจากวิธีการ  
จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างที่เกิดจากการหารายได้ทาง  
การศึกษาที่แตกต่างกันระหว่างมลรัฐต่าง ๆ โดยการกำหนด  
ค่าใช้จ่ายขั้นต่ำสำหรับนักเรียนแต่ละคน แล้วปรับค่าใช้จ่าย  
ดังกล่าวโดยพิจารณาจากศักยภาพในการหารายได้ของแต่ละ  
เขตพื้นที่

เงินอุดหนุนต่อหัวที่ได้รับจัดสรรจะเท่ากับรายได้  
จากภาษีของเขตพื้นที่ที่นำมาใช้จัดการศึกษาต่อหัว หักด้วยฐาน  
ภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เขตพื้นที่กำหนดต่อหัว คูณด้วยอัตรา  
ภาษีมาตรฐานที่บังคับเก็บ โดยปกติอัตราภาษีมาตรฐานจะ  
สูงกว่าอัตราภาษีของแต่ละเขตพื้นที่ ซึ่งแสดงในรูปของสมการ  
ดังนี้

$$G_i = T_s \times (Y_s - Y_i)$$

$G_i$  = เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางต่อหัว (Grant per  
capita)

$T_s$  = อัตราภาษีมาตรฐานที่บังคับเก็บ (Standard Mandatory Tax Rate)

$Y_s$  = ฐานภาษีที่จัดเก็บในอัตรามาตรฐานต่อหัว (Standard Tax Base per Capita)

$Y_i$  = ฐานภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เขตพื้นที่กำหนดต่อหัว (Individual District Tax Base per capita)

ทั้งนี้ แต่ละเขตพื้นที่ที่มีอิสระที่จะเก็บภาษีได้ใน

อัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีมาตรฐานที่บังคับเก็บ หากต้องการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้สูงกว่าอัตราขั้นต่ำที่กำหนด ซึ่งทำให้ความเสียเปรียบระหว่างเขตพื้นที่ยังคงปรากฏเหมือนเดิม และถึงแม้ว่าแต่ละเขตพื้นที่จะใช้ความพยายามเหมือนกัน แต่ก็ไม่สามารถจัดการศึกษาให้เท่าเทียมกัน เพราะเขตพื้นที่ที่มีฐานะดีสามารถจัดการศึกษาได้สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำเมื่อเทียบกับเขตพื้นที่ที่มีฐานะยากจน

**8.5 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการเงิน (Capacity Equalisation)** วิธีการดังกล่าวถูกนำมาใช้โดยคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนของเครือรัฐออสเตรเลีย โดยพิจารณาจากความเท่าเทียมกันทางการเงินของมลรัฐ (ไม่ได้จำกัดเฉพาะรายได้ทางการศึกษา)

โดยแต่ละเขตพื้นที่ที่สามารถให้บริการในระดับมาตรฐานด้วยการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้จัดการศึกษาในอัตราที่กำหนดโดยเขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะสูงหรือต่ำกว่าอัตรามาตรฐานต่อหัวก็ได้ ดังที่แสดงในสมการต่อไปนี้

$$G_i = T_n \times (Y_s - Y_i)$$

$G_i$  = เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางต่อหัว (Grant per capita)

$T_n$  = อัตราภาษีมาตรฐานของประเทศ (Standard National Tax Rate)

$Y_s$  = ฐานภาษีที่จัดเก็บในอัตรามาตรฐานต่อหัว (Standard Tax Base per Capita)

$Y_i$  = ฐานภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เขตพื้นที่กำหนดต่อหัว (Individual District Tax Base per capita)

จุดอ่อนของวิธีการนี้คือไม่สามารถแก้ไขปัญหาคงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมลรัฐเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ให้สูงกว่าอัตรามาตรฐาน

ข้อดีของวิธีนี้คือ

1. เขตพื้นที่ที่ยากจนสามารถใช้ค่าใช้จ่ายรายหัวในอัตราเดียวกับเขตพื้นที่มาตรฐาน โดยไม่ต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าความสามารถของเขตพื้นที่
2. แต่ละเขตพื้นที่ที่มีอิสระในการเลือกอัตราภาษีที่จัดเก็บ เพราะมลรัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะให้แต่ละเขตพื้นที่จัดเก็บภาษีในอัตราที่กำหนดได้
3. ไม่มีแรงจูงใจแอบแฝงในการรับความช่วยเหลือจากมลรัฐโดยการเพิ่มภาษีของเขตพื้นที่

ในความคิดของ Grewal วิธีนี้ดีกว่าวิธีอื่น ๆ ในการสร้างความเท่าเทียมกันของศักยภาพทางการเงินของมลรัฐ

**8.6 การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มความสามารถ (Power Equalisation)** วิธีนี้หากเขตพื้นที่ที่สามารถเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บมากก็จะได้รับเงินช่วยเหลือมากตามไปด้วย ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้เขตพื้นที่เพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการขาดเงินอุดหนุนที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่กำหนด ดังที่แสดงในสมการต่อไปนี้

$$G_i = T_i \times (Y_s - Y_i)$$

$G_i$  = เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางต่อหัว (Grant per capita)

$T_i$  = อัตราภาษีมาตรฐานของเขตพื้นที่ (Individual District Tax Rate)

$Y_s$  = ฐานภาษีที่จัดเก็บในอัตรามาตรฐานต่อหัว (Standard Tax Base per Capita)

$Y_i$  = ฐานภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เขตพื้นที่กำหนดต่อหัว (Individual District Tax Base per capita)

**8.7 ความสำคัญของความเท่าเทียมกันในศักยภาพการหารายได้ต่อการจัดสรรงบประมาณ (The Significance of Revenue Capacity Equalisation to Resource Allocation Formula)** วิธีการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันในศักยภาพการหารายได้ ถูกนำมาใช้ในประเทศออสเตรเลีย เพื่อการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปสู่มลรัฐ คำถามที่เกิดขึ้นคือ สามารถใช้วิธีการเดียวกันในการจัดสรรงบประมาณจากมลรัฐไปสู่สถานศึกษาของรัฐได้หรือไม่ มองในอีกด้านหนึ่ง การจัดสรรงบประมาณจะยอมให้เกิดความแตกต่างกันของรายได้ที่โรงเรียนได้รับจากค่าธรรมเนียมการระดมทุน กำไรจากการขายอาหาร/เครื่องดื่ม หรือการให้เช่าอุปกรณ์หรือไม่ หรือยอมให้โรงเรียนรับเงินอุดหนุนเฉพาะจากรัฐบาลหรือไม่ เช่น เงินอุดหนุนโครงการสำหรับโรงเรียนชนบท/ห่างไกล (Country Areas Program)

### 8.7.1 การปรับเนื่องจากการหารายได้ของโรงเรียน

(Adjustments for School Generated Income) ถ้าต้องการให้เกิดความเสมอภาคในแนวตั้ง ก็ควรที่จะต้องปรับการให้เงินอุดหนุนตามความสามารถ ในการหารายได้ของโรงเรียน อย่างไรก็ตาม คงจะต้องพิจารณาด้วยว่าศักยภาพในการหารายได้ขนาดไหน จึงจะมีความสำคัญต่อการปรับการให้เงินอุดหนุน หากรายได้ที่โรงเรียนหาได้เป็นเพียงร้อยละ 6 ของเงินอุดหนุน ก็ไม่จำเป็นต้องปรับเพราะไม่คุ้มกับการบริหารจัดการเงินที่เพิ่มขึ้นมาอีกเพียงร้อยละ 6

### 8.7.2 การปรับเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐ

(Adjustments for other Government Grants) การปรับเงินช่วยเหลืออื่น ๆ ของรัฐก็มีส่วนทำให้เกิดความเสมอภาคในแนวตั้ง แต่ก็ควรระวังไม่ให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การชดเชยโรงเรียนในชนบทที่ห่างไกลโดยใช้เงินจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น แล้วไปปรับลดเงินอุดหนุนของมลรัฐให้น้อยลง ทั้งนี้ เป็นเพราะรัฐบาลกลางและมลรัฐมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันในการจัดสรรเงิน กล่าวคือ มลรัฐอาจจะเน้นความเสมอภาคในทุกด้าน ในขณะที่รัฐบาลกลางมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคในด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะตามวัตถุประสงค์



ประสงค์ของรัฐบาลกลาง ปัญหาจึงมิได้เกิดจากการจัดสรรเงินจากสองแหล่ง แต่เกิดจากการที่มีผู้จัดสรรเงิน 2 กลุ่ม ตามสภาพที่ควรจะเป็นในอุดมคติ รัฐบาลกลางควรจัดสรรเงินให้รัฐบาลมลรัฐบริหารจัดการการเงินเองทั้งหมดเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียน แต่สภาพดังกล่าวใช้ไม่ได้กับประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากรัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินตามเงื่อนไขในการจัดสรรเงินของมลรัฐ และสถานศึกษาไม่สามารถใช้เงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางกำหนด

## 9. การเตรียมการบริหารจัดการด้านอื่น ๆ และข้อพิจารณาต้นนโยบาย (Other Administrative Arrangements and Policy Considerations)

### 9.1 การจำแนกปัจจัยการผลิต (Input Separation)

ในออสเตรเลีย กระทรวงการศึกษาของทุกมลรัฐใช้สูตรการคำนวณแตกต่างกันสำหรับปัจจัยการผลิตต่าง ๆ โดยแยกการคำนวณค่าใช้จ่ายของครูออกมาต่างหาก เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน ซึ่งการใช้สูตรการคำนวณแยกจากกันดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันในการวัดตัวแปรที่แสดงถึงข้อเสียเปรียบต่าง ๆ ซึ่งมีวิธีการวัดที่แตกต่างกัน

เมื่ออยู่กันคนละสูตร รวมทั้งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า สูตรใด จะถูกต้องกว่ากัน นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของ การจัดสรรค่าใช้จ่ายอีกด้วย

**9.2 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการแบบ เบ็ดเสร็จในระดับโรงเรียน (Devolution or School-Based Budgets)** ทุกระบบการศึกษาของออสเตรเลียมีการบริหารทั้ง ที่เป็นการควบคุมและการจัดสรรเงินจากส่วนกลาง และการ ควบคุมและจัดสรรโดยอำนาจของโรงเรียน (school-based) ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ โดยปกติการบริหารบุคลากร จะถูกควบคุมและจัดสรรจากส่วนกลางเพื่อการตัดสินใจว่า สัดส่วนของเงินเดือนครูต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดควรจะเป็นเท่าใด สำหรับการซื้อวัสดุอุปกรณ์นั้น โรงเรียนจะมีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ก็ไม่แน่เสมอไปในทุกแห่ง

ระดับของการกระจายอำนาจมิได้มีผลกระทบ ต่อหลักการในการจัดสรรงบประมาณ แต่จะมีผลกระทบทำให้ โรงเรียนสามารถปรับใช้งบประมาณเพื่อสนองความต้องการของ ผู้เรียนได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนรู้ข้อมูลสภาพความต้องการ โดยเฉพาะของผู้เรียนแต่ละคน ยิ่งโรงเรียนมีทรัพยากรที่จัดสรร ได้เองมากเท่าใดก็必将มีความเสมอภาคในแนวตั้งมากขึ้นเท่านั้น

ทั้งนี้โดยมีข้อสมมติฐานที่ว่าโรงเรียนจะดำเนินการให้ดีที่สุดเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียน คำถามก็คือ การให้โรงเรียนสามารถปรับใช้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรได้เองจะทำให้ต้นทุนการบริหารทั้งระบบในภาพรวมเพิ่มขึ้นหรือไม่

**9.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน (Consolidation of Grants)** การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนตามวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนซึ่งมีหลายประเภท โดยจำกัดระยะเวลาการใช้จ่ายเงินภายใน 1 ปี จะเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ จึงควรที่จะกำหนดให้โรงเรียนบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามแผนพัฒนาของโรงเรียน ที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานไว้ชัดเจน ควบคู่ไปกับการตรวจสอบเพื่อดูว่าการดำเนินงานของโรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพียงใด โดยในการตรวจสอบนั้นควรจะดูตามนโยบายอย่างกว้าง ๆ ซึ่งจะประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการดูรายละเอียดตามระเบียบกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินว่าใช้ไปอย่างไร ซึ่งการที่จะเป็นเช่นนี้ได้ และการที่จะให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นคล่องตัวได้นั้น การจัดสรรเงินควรจะอยู่ในรูปของเงินก้อน ซึ่งรวมเงินอุดหนุนในเรื่องต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประโยชน์ทำให้เกิดประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน

และช่วยลดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบการใช้เงิน ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

#### 9.4 วิธีการและประสิทธิภาพของการจ่ายเงิน

(Methods and Efficiency of Payments) โดยหลักการทั่วไป ยิ่งรายการการจ่ายเงินมีน้อยเท่าใด ก็จะทำให้ต้นทุนทางธุรกรรมยิ่งน้อยตามไปด้วย เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนเป็นค่าขนส่งและบรรจุภัณฑ์ควรจะรวมกันเป็นรายการเดียว เนื่องจากเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยิ่งมีการรวมเงินอุดหนุนประเภทเดียวกันไว้ด้วยกันหรือมีประเภทของการอุดหนุนน้อยเท่าใด ก็จะลดต้นทุนการบริหารได้มากเท่านั้น นอกจากนี้ก็มีข้อพิจารณาว่าการใช้เช็คในการจ่ายเงินอาจจะแพงกว่าการโอนเงินผ่านระบบบัญชีโดยตรง โดยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีจะช่วยให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการจ่ายเงินไปยังโรงเรียน

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความถี่ในการจ่ายเงิน ในความเป็นจริงการจ่ายเงินควรจะไปถึงโรงเรียนตามกำหนดเวลาที่ต้องการใช้ ถ้ามีการจัดสรรเงินไปให้ล่วงหน้า โรงเรียนก็ควรจะบริหารเงินที่ได้รับให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดก่อนที่จะนำเงินไปใช้ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินล่วงหน้าไปให้โรงเรียนเป็นวิธีการที่ไม่

มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเงินที่จัดสรรไปให้โรงเรียนมีจำนวนเล็กน้อย จึงได้รับผลตอบแทนจากดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าดอกเบี้ยที่ควรจะได้รับ นอกจากนี้ ก็ยังทำให้ครูใหญ่หรือผู้ช่วยครูใหญ่ต้องมาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการด้านการเงิน ซึ่งผิดจากบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่ควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษามากกว่า

ด้วยเหตุนี้ การจัดสรรเงินล่วงหน้าเป็นรายปีจึงเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพน้อยที่สุด ในขณะที่การจัดสรรเงินเป็นรายวันจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายในเรื่องนี้อาจจะต้องคำนึงถึงต้นทุนทางธุรกรรมของการจ่ายเงินด้วยว่าจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด เพราะถ้าหากต้องจ่ายเช็คทุกวันก็อาจจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเช่นเดียวกัน แต่ถ้าโอนเข้าบัญชีโดยตรงจะช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรมให้น้อยลงได้ โดยการจัดสรรเงินให้เป็นรายเดือนซึ่งไม่จำเป็นต้องเท่ากันทุกเดือน แต่ขึ้นอยู่กับแบบแผนการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน ทั้งนี้แนวทางหนึ่งในการกำหนดความถี่ของการจัดสรรเงินคือการอนุญาตให้โรงเรียนตัดสินใจเลือกวิธีการจ่ายเงินจากวิธีที่กำหนด โดยโรงเรียนจะได้รับผลประโยชน์จากดอกเบี้ยถ้าสามารถเลื่อนการจ่ายเงินไปเป็นปลายปี หรือเลือกระบบจ่าย

รายเดือนมากกว่าระบบจ่ายปีละ 2 ครั้ง ซึ่งเทคโนโลยีจะช่วยให้ทำได้โดยมีต้นทุนทางธุรกรรมที่ต่ำมาก

**9.5 ปัญหาการจัดสรรเงินซ้ำซ้อน (The Double Counting Problem)** มีปัญหาการใช้สูตรการคำนวณมากมาย และในบางครั้งบางสูตรที่ใช้ก็เป็นฐานสำหรับการใช้สูตรอื่น ๆ ทำให้เกิดการจัดสรรเงินมากเกินไปจนความจำเป็น ตัวอย่างเช่น มลรัฐ South Australia ได้นำระบบ School Card มาใช้ในการชดเชยผู้เรียนที่ผู้ปกครองมีฐานะยากจนในโรงเรียนต่าง ๆ ผลพลอยได้จากกลไกการให้เงินชดเชยทำให้เกิดตัวชี้วัดทางสถิติใหม่เกิดขึ้น คือ ร้อยละของผู้ถือ School Card ในแต่ละโรงเรียน และตัวชี้วัดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการให้ค่าน้ำหนักสำหรับการจัดสรรครูไปยังโรงเรียน กล่าวคือ ในกรณีที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการฝึกอบรมและพัฒนาครูโดยอาศัยจำนวนครูเป็นฐานในการคำนวณ จะเกิดปัญหาการจัดสรรเงินซ้ำซ้อนขึ้น ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการจัดสรรเงินซ้ำซ้อนให้กับโรงเรียนที่ได้รับ School Card และถ้าหากตัวชี้วัดตัวแปรเกี่ยวกับข้อเสียเปรียบมีความผิดพลาดในการวัด (อาทิเช่น ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งกล่าวถึงในหัวข้อที่ 7.3.1 (6)) ความผิดพลาดก็จะเพิ่มเป็นทวีคูณ ผลที่เกิดขึ้นจาก

สถานการณ์เช่นนี้คือ กรณีโรงเรียนที่มีสัดส่วนนักเรียนที่ได้รับ school card มาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการอบรมและพัฒนาครูมากกว่าโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนมาก แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม เนื่องจากไม่อยู่ในเงื่อนไขของโรงเรียนที่ได้รับ school card

ปัญหาการจัดสรรเงินซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นอีกกรณีหนึ่งคือ การแยกคำนวณการจัดสรรงบประมาณเป็นส่วน ๆ เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนตามขนาดของโรงเรียน โดยใช้สูตรการจัดสรรเงินในลักษณะของต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร ผลการจัดสรรในลักษณะนี้ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงขึ้น ซึ่งบางครั้งการชดเชยในกรณีดังกล่าวอาจจะลืมนำตัวแปรพื้นฐานบางตัวมาคิดคำนวณ และโรงเรียนขนาดเล็กก็ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมอีกด้วย ทั้งนี้ การจัดสรรโดยใช้ดัชนีขนาดของโรงเรียนจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

**9.6 จำนวนที่จัดสรรให้ขั้นต่ำ (Minimun-Amount Provisions)** วิธีการดังกล่าวเป็นตัวอย่างของการจัดสรรเงินซ้ำซ้อน เนื่องจากระบบการจัดสรรเงินแบบแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ ทำให้เกิดการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินก้อนจำนวนเล็ก ๆ เกิดขึ้นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนเพื่อจัดหา

เพอร์นิเจอร์ให้แก่วงเรียนที่คำนวณจากอายุการใช้งาน ซึ่งในที่สุดได้ข้อสรุปว่าจะจัดสรรให้แบบรายหัวเท่ากับ 50 เหรียญสหรัฐ สำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก ในบางครั้งโรงเรียน/เขตพื้นที่ได้คำนวณตามสูตรแล้วได้รับการจัดสรรเงินในจำนวนที่น้อยกว่า 50 เหรียญสหรัฐ ก็พยายามปรับตัวเลขให้เท่ากับ 50 เหรียญสหรัฐ เนื่องจากเงินที่น้อยกว่า 50 เหรียญสหรัฐ ไม่สามารถซื้อโต๊ะและเก้าอี้สำหรับนักเรียน อย่างไรก็ตาม ถ้าโรงเรียนมีขนาดเล็กมาก โรงเรียนอาจจะต้องการเพียงงบประมาณเฉลี่ยเพื่อการทดแทนโต๊ะและเก้าอี้สำหรับ นักเรียนทุก 2 ปี ซึ่งการจัดสรรในลักษณะของจำนวนเงินขั้นต่ำที่จัดสรรให้อาจจะเกินความจำเป็นสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนั้น ถ้ามีการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในลักษณะเงินก้อนจำนวนเล็ก ๆ เป็นจำนวนมาก และแต่ละจำนวนจะใช้วิธีการจัดสรรให้แบบขั้นต่ำ ก็จะมีผลทำให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรงบประมาณที่มากเกินความต้องการเป็นทวีคูณ

**9.7 การเบี่ยงเบนประเด็นเพื่อผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น (Fiddling at the edges)** การเบี่ยงเบนประเด็นเพื่อผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มพยายามเรียกร้องให้มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อ



เพิ่มความเสมอภาค ซึ่งข้อโต้แย้งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถูกนำมาพิจารณา อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบใหม่ มักจะไม่ได้มีการพิจารณาภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด

ตัวอย่างเช่น ปัญหาการเข้าถึงวิธีการจัดหลักสูตรแบบเปิดและหลากหลาย ซึ่งเป็นข้อเสียเปรียบที่เกิดขึ้นสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยยกขึ้นมาเป็นปัญหาของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งได้ทำการศึกษเปรียบเทียบแล้วพบว่า โรงเรียนขนาดเล็กสามารถเข้าถึงวิธีการจัดหลักสูตรแบบแคบได้ดีกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ จึงควรลดงบประมาณที่จัดสรรให้แก่โรงเรียนขนาดใหญ่แล้วไปเพิ่มให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวข้างต้นมิได้มีการตรวจสอบในภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณทั้งที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ซึ่งอาจจะเป็นได้ว่า ถึงแม้ว่าโรงเรียนเล็กจะได้เปรียบในการจัดหลักสูตรแบบแคบ แต่โรงเรียนจะมีปัญหาจำนวนนักเรียนต่อห้องที่ต่ำมาก นอกจากนี้ Sher ได้โต้แย้งว่า หลักสูตรแบบเปิดไม่ดีเท่ากับหลักสูตรที่ดี ซึ่งหมายถึงปริมาณไม่เท่ากับคุณภาพ เช่น หลักสูตรที่เปิดโอกาสให้ผู้

เรียนสามารถเลือกได้ง่ายนั้น มักจะทำให้ผู้เรียนหลีกเลี่ยงการเรียนวิชาหลัก ซึ่ง Sher ได้อ้างถึงผลการศึกษาในหลายกรณี และมีความเห็นตรงกันว่า หลักสูตรแบบแคบค่อนข้างมีเอกภาพและลงรายละเอียดในเนื้อหาซึ่งเหมาะสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก

**9.8 ทางออกสำหรับทางเลือกในการจัดสรรเงินเพิ่มเติม (Alternatives to the Additional Funding Solution)** ความจริงแล้วข้อเสียเปรียบที่เกิดขึ้นในกรณีหนึ่งกรณีใดที่ทำให้เกิดความเสียเปรียบในการเข้าเรียนของนักเรียนไม่ได้หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรเงินจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการชดเชยข้อเสียเปรียบที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างข้อเสียเปรียบที่เกิดจากราคาตามทีกล่าวมาแล้ว คือ การซื้อกระดาษถ่ายเอกสารที่มีราคาแพงกว่าในอีกพื้นที่หนึ่งนั้นสามารถชดเชยได้โดยการเพิ่มการจัดสรรเงินสำหรับเขตพื้นที่ที่มีราคาแพงเป็นทางเลือกหนึ่ง ในขณะที่การให้โรงเรียนรวมกันซื้อก็อาจจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ซึ่ง Argy ได้แย้งว่า การนำนโยบายใด ๆ มาใช้ควรมีมาตรการที่เด่นชัด เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งคือ ปัญหาที่ครูไม่ยอมสอน ในโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งเป็นเวลานาน ๆ ซึ่งบ่อยครั้งที่ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการสอนของครู ทำให้การใช้นโยบายในการแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ประสบผล เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่ออบรมและพัฒนาครูให้แก่โรงเรียนที่ครูไม่มีประสิทธิภาพในการสอนมากพอ ทั้ง ๆ ที่ความจริงปัญหาหลักที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นสภาพปัญหาที่ไม่พึงปรารถนาของโรงเรียน มากกว่าการขาดประสิทธิภาพในการสอนของครูซึ่งเป็นปัญหารองมากกว่าปัญหาหลัก ด้วยเหตุนี้ การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้โรงเรียนเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีประสิทธิภาพของครูจึงมิใช่การแก้ไขปัญหาตามลำดับความสำคัญ ถ้าจะแก้ปัญหาโดยดูตามลำดับความสำคัญ น่าจะกำหนดนโยบาย ทางเลือกต่าง ๆ เช่น

- อนุญาตให้โรงเรียนเป็นผู้จ้างครูเพื่อคัดเลือกคนที่มีความรู้ ความสามารถ สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนมาเป็นครู มากกว่าที่จะให้ส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือก
- ให้โรงเรียนสามารถจ่ายเงินเดือนหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่าสำหรับครูที่สอนในโรงเรียนนั้น ๆ เป็นเวลานาน

- ปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ครูได้รับ เพื่อมิให้ความไม่พึงพอใจของครูเป็นปัญหาอีกต่อไป สาเหตุที่ครูไม่พึงพอใจในการสอนอาจเกิดจากการไม่มีความรู้เพียงพอในด้านวัฒนธรรม ภูมิศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งเป็นประสบการณ์นอกเหนือจากการศึกษาในชั้นเรียน นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานี้อาจเริ่มจากการเปิดโอกาสให้ครูได้เริ่มสอนโดยใช้ประสบการณ์ที่อยู่ใกล้ตัว เช่น สิ่งที่อยู่ในชั้นเรียน และค่อย ๆ ขยายออกไปถึงการเรียนรู้สิ่งที่อยู่ไกลตัวออกไป

ทั้งนี้ ควรจะต้องมีการประเมินแต่ละทางเลือกเพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาดังกล่าว

**9.9 การแยกตัวแปร (Dissaggregation) ประเด็น** ที่ได้มีการกล่าวถึงก่อนหน้านี้คือ การรวมตัวซึ่งวัดเกี่ยวกับตัวแปรแต่ละประเภทที่ใช้สำหรับการจัดสรรเงินเข้าด้วยกัน สิ่งที่เกิดขึ้นคือ หากรวมตัวแปรประเภทต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จะไม่สามารถวัดความเปลี่ยนแปลงและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบแต่ละตัวได้ ซึ่ง Levacic ได้กล่าวอ้างไว้แล้วว่า ประเภทและเงื่อนไขของอาคารสถานที่ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณถ้ามีความแตกต่างกัน ก็จะทำให้ต้นทุนของการบำรุงรักษา การทำความสะอาด และอุปกรณ์การทำความร้อนแตก

ต่างกันไปด้วย ปัญหาก็คือ ถ้าหากขนาดของสัดส่วนต้นทุนการ  
ทำความสะอาดเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก การวัดก็จะมี  
ความผิดพลาดตามไปด้วย เพื่อแก้ปัญหานี้ควรจะแยกการ  
คำนวณค่าใช้จ่ายแต่ละรายการตามขนาดและต้นทุนของแต่ละ  
องค์ประกอบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงค่าน้ำหนัก ซึ่งก็คือวิธี  
การคำนวณที่แยกตัวแปรเป็นส่วน ๆ นั้นเอง

**9.10 การจัดสรรเงินสำหรับวัตถุประสงค์ทั่วไป  
และวัตถุประสงค์เฉพาะ (General vs Special Purpose  
Funding)** Levacic เสนอแนะว่า ร้อยละ 25 ของเงินงบประมาณ  
ของมลรัฐควรจะไปยังกระทรวงการศึกษาของมลรัฐ  
สำหรับการดำเนินงานตามนโยบาย/วัตถุประสงค์เฉพาะตาม  
ที่ต้องการ และอีกร้อยละ 75 ควรจัดสรรไปยังสถานศึกษา ซึ่ง  
Levacic ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการได้มาซึ่งสัดส่วนดังกล่าว  
อย่างไรก็ตาม ทุกมลรัฐในออสเตรเลียก็ยังคงมีนโยบายเกี่ยวกับการ  
จัดสรรเงินที่สะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมจากส่วนกลาง  
อยู่บ้าง แม้ว่ามลรัฐได้มีการพัฒนาไปสู่รูปแบบการกระจาย  
อำนาจในการจัดสรรงบประมาณแบบเบ็ดเสร็จแล้วก็ตาม แต่ก็มี  
บางส่วนที่จัดสรรหรือควบคุมจากส่วนกลาง เนื่องจากมีค่าใช้จ่าย  
บางรายการที่ไม่สามารถควบคุมหรือคาดการณ์ได้ล่วงหน้า

เช่น การจัดสรรเงินทดแทนการจ้างครูชั่วคราวเนื่องจากการเกิดการระบาดของไข้หวัดใหญ่ การโจรกรรม หรือเกิดความรุนแรงขึ้นในโรงเรียน ค่าใช้จ่ายเหล่านี้แต่ละโรงเรียนควรจะได้รับ การจัดสรรงบประมาณที่ยืดหยุ่นในการใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม หากให้แต่ละโรงเรียนได้รับการจัดสรรเงินเพื่อประกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ก็อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับการจัดสรรโดยรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ ยังมีรายการค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ควรจะถูกกำหนดจากส่วนกลางด้วยเหตุผลทางด้านนโยบายและประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาหลักสูตรมาตรฐาน การจัดเก็บข้อมูลสถิติ และการจัดซื้อแบบรวม เป็นต้น

สัดส่วนที่ถูกต้องสำหรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลางควรพิจารณาจากต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับเป็นเกณฑ์ ภายใต้เป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ และระดับความรู้ความสามารถของกระทรวงการศึกษาของแต่ละมลรัฐที่มีต่อโรงเรียน และนักเรียนในแต่ละโรงเรียน

**9.11 การจัดสรรทรัพยากรในทางที่ไม่ถูกต้อง (Misallocation of Resources)** จากที่ได้กล่าวไว้ในรายงานฉบับนี้ในตอนต้นเกี่ยวกับสมมติฐานที่ว่า โรงเรียนจะทำในสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับนักเรียน แม้ว่าโรงเรียนจะมีอำนาจในการใช้

งบประมาณ/ปรับการใช้ งบประมาณเพื่อให้สนองตอบความต้องการของผู้เรียน คำถามที่เกิดขึ้นคือ ผู้บริหารโรงเรียนสามารถรู้ข้อมูลดีกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจริงหรือ ยกตัวอย่างในมลรัฐ South Australia นักเรียนพื้นเมือง (Aborigin) ชั้นปีที่ 8 ของโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นตัวแปรที่ทำให้โรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม แต่อาจเป็นไปได้ที่นักเรียนเหล่านี้มีผลการเรียนดีมาก ซึ่งทำให้นักเรียนกลุ่มนี้ไม่ใช่กลุ่มเด็กที่ด้อยโอกาสเหมือนกลุ่มอื่น ๆ โรงเรียนจึงอาจจะตัดสินใจปรับการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องอื่นที่มีความต้องการมากกว่าการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนเหล่านี้ จึงทำให้เกิดคำถามที่ว่า การที่โรงเรียนรู้รายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียนดังกล่าว จะทำให้โรงเรียนเกิดความชอบธรรมในการปรับการจัดสรรเงินให้แตกต่างไปจากที่รัฐบาลกำหนดได้หรือไม่ ซึ่งในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ โรงเรียนไม่น่าจะรับงบประมาณเพิ่มเติมอีก แต่ควรจะนำไปให้กับนักเรียนพื้นเมืองในโรงเรียนอื่นมากกว่า แต่ในความเป็นจริงย่อมไม่มีโรงเรียนใดที่จะปฏิเสธงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เพิ่มขึ้น คำถามที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ โรงเรียนคิดถูกแล้วหรือที่ให้ความสำคัญกับนักเรียนพื้นเมืองน้อยกว่า ซึ่งการหาคำตอบในเรื่องนี้คง

จะต้องอาศัยการติดตามและการตรวจสอบโดยกลุ่มโรงเรียน  
ด้วยกัน

## 9.12 ประเด็นอื่น ๆ (Other Notes)

9.12.1 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรกับสภาพ  
การใช้จ่ายจริง (Provision vs Utilisation) คำถามในประเด็นนี้  
คือ ควรจะจัดสรรงบประมาณเป็นค่าบำรุงรักษา การทำความสะอาด  
สะอาด ค่าใช้ไฟฟ้าทุกห้องเรียนของโรงเรียนหรือไม่ ถ้าหาก  
งบประมาณใช้ไปไม่ถึงครึ่งหนึ่ง ซึ่งการจัดสรรในรูปแบบนี้เป็น  
การจัดสรรตามจำนวนอาคารเรียนของแต่ละโรงเรียน ซึ่งใน  
ความเป็นจริงไม่ควรจะจัดสรรให้ในลักษณะนี้ แต่ควรจะจัดสรร  
โดยพิจารณาจากจำนวนนักเรียนต่อตารางเมตร โดยอาจจะ  
ปรับด้วยอัตราการเพิ่มขึ้น/ลดลงของนักเรียน ซึ่งเป็นการจัดสรร  
บนฐานของการใช้ทรัพยากรมากกว่า

9.12.2 การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรเงิน  
ระหว่างปี (Change in Funding Between Years) Lavacic ได้ให้  
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณว่า การจัดสรร  
งบประมาณไม่ควรลดลงเกินกว่าร้อยละ 3-5 ในปีต่อ ๆ มา โดย



เฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กที่ห่างไกล การเปลี่ยนสัดส่วนจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนเพียงเล็กน้อยอาจจะมีผลทำให้ลดบุคลากรที่ทำการสอนลงไป 1 คน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่ต้องสูญเสียครูไป ทั้ง ๆ ที่ในปีอื่น ๆ อาจจะมีนักเรียนเข้าเรียนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อเสนอแนะข้างต้นของ Lavacic จะช่วยป้องกันปัญหานี้ได้ แต่ก็อาจจะมีทางเลือกอื่น ได้แก่ การพิจารณาเป็นรายกรณีแล้วแต่สถานการณ์

**9.12.3 การจัดสรรงบประมาณขาด/เกินในปีก่อน (Prior Year Surplus/Deficit)** การจัดสรรงบประมาณไม่ควรจะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ขาดหรือเกินจากปีก่อน ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้เป็นเรื่องจำเป็น เพราะจะทำให้โรงเรียนสามารถสะสมเงินเป็นทุนสำหรับใช้ในปีต่อไปได้ และไม่เป็นแรงจูงใจให้โรงเรียนพยายามใช้เงินให้หมดโดยไม่จำเป็น

**9.12.4 อัตราเงินเฟ้อ (Inflation) Garms** <sup>๕</sup> ให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณควรจะสะท้อนภาวะเงินเฟ้อ/เงินฝืด โดยควรนำมาใช้กับสูตรการคำนวณที่ไม่ได้พิจารณาผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของราคารวมอยู่ด้วย เช่น นำมาใช้ในการจัดสรรเงินงบประมาณให้เท่าเทียมกันตามศักยภาพในการหารายได้ เป็นต้น

## คณะผู้จัดทำ

---

- ที่ปรึกษา

ดร.รุ่ง แก้วแดง

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดร. นงราม เศรษฐสุพานิช

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา

- ผู้แปลและเรียบเรียง

นายชาญ ตันติธรรมถาวร

- บรรณาธิการ

ดร. นงราม เศรษฐสุพานิช

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา

- ผู้จัดพิมพ์เอกสารและรูปเล่ม

นางอารีรัตน์ ไลยนาค