

รายงานการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง  
ระบบการบริหารจัดการ  
เพื่อการจัดสรรทรัพยากร  
สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

ณ ห้องภาณุมาศ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพฯ  
วันพุธที่ 15 มีนาคม 2543

สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการศึกษา  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรี

## คำนำ

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลตามเป้าหมาย ในขณะที่การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณจะสัมฤทธิ์ผลได้ ก็ต่อเมื่อมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

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

เนื่องจากการพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่มีการศึกษาให้ชัดเจนมาก่อน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงได้จัดให้มีการศึกษาวิจัยเรื่อง “ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี ที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ” โดย ได้รับความร่วมมือจาก ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ในการศึกษาและนำเสนอผลการวิจัยในการสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นและ  
ข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย  
เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2543

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “รายงานการสัมมนาระดมความคิด  
เรื่อง ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
12 ปี” นี้ จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับประกอบการพิจารณาแนวทางการ  
ปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาของไทย และเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจทั่วไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
สรุปสาระสำคัญของการสัมมนา	1
รายงานผลการวิจัยเรื่อง ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี	11
โดย ศ. ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช	
การอภิปรายนำเรื่อง ความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี	29
โดย ศ. (พิเศษ) ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์	
นางสตรี ประทีปะเสน	
นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์	
ดร. รุ่ง แก้วแดง	
รศ.ดร. สิริลักษณ์ คอมนตร์	
ผู้ดำเนินการอภิปราย	
การอภิปรายทั่วไป	47

	หน้า
ภาคผนวก	53
คำกล่าวเปิดการสัมมนาระดมความคิด	55
โดย ดร.นงราม เศรษฐพานิช ที่ปรึกษาด้านนโยบายและ แผนการศึกษา	
โครงการสัมมนาระดมความคิด	59
รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ	65

## สรุปสาระสำคัญของการประชุม เรื่อง ระบบการบริหารจัดการ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี

การประชุมเรื่องระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากร  
สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี จัดขึ้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2543 ณ  
โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพฯ เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัยเรื่องระบบการ  
บริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี  
ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และเพื่อรับฟัง  
ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากหน่วยงาน  
ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติที่มีต่อข้อเสนอของงานวิจัยดังกล่าว สำหรับ  
ผลการสัมมนาสรุปสาระโดยสังเขปได้ 2 ส่วนดังนี้

### ส่วนที่ 1 สรุปผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการทำวิจัยเรื่องนี้คือ การพัฒนาตัวแบบระบบการ  
จัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน  
โดยเริ่มจากการสำรวจ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ  
ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย อังกฤษและสหภาพแอฟริกาใต้  
การที่เลือกศึกษาประสบการณ์ของสหภาพแอฟริกาใต้เพราะประเทศนี้  
ดำเนินการปฏิรูปการเมืองไปพร้อมกับการปฏิรูปการศึกษา คล้ายคลึงกับภารกิจที่  
ประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ได้ทำการศึกษาริบทของพระราช-

บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แนวคิดที่เกี่ยวข้องอาทิแนวคิดการเน้นคุณภาพ แนวคิดเกี่ยวกับผลผลิตทางการศึกษา ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่ต้องใช้ควบคู่กันไปภายใต้เงื่อนไขหลักคือความเป็นธรรม การกระจายอำนาจเพื่อให้มีเอกภาพทางด้านนโยบาย แต่มีความหลากหลายในทางปฏิบัติ และได้ทำการศึกษาคอบคลุมถึงการปรับปรุงระบบงบประมาณที่สำนักงานประมาณกำลังดำเนินการอยู่ จากนั้นได้ประมวลองค์ความรู้ทั้งหมดมาจัดทำเป็นตัวแบบระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาขึ้น โดยคำนึงถึงข้อพิจารณาด้านเทคนิคเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ สูตรการจัดสรรเงิน ยุทธศาสตร์ ข้อมูลที่ใช้ และที่สำคัญยังคำนึงถึงเงื่อนไขด้านการเมืองด้วย

สำหรับตัวแบบระบบการจัดสรรและการบริหารงบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่พัฒนาขึ้นนั้น ได้จัดทำข้อเสนอแยกเป็น 2 ระบบคือ ระบบงบประมาณใหญ่ และระบบการบริหารจัดการงบประมาณ

**ระบบงบประมาณใหญ่** มีข้อเสนอ 5 ประการ ดังนี้

**ประการที่ 1** ควรจะต้องมีการเชื่อมโยงนโยบาย แผน และงบประมาณเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาต่าง ๆ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเริ่มด้วยการจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ของงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา

**ประการที่ 2** เนื่องจากโครงสร้างองค์กรการบริหารจัดการศึกษามีความเหลื่อมซ้อนกับโครงสร้างแผนงานงบประมาณทางการศึกษา ดังนั้นเมื่อโครงสร้างองค์กรการบริหารจัดการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงใหม่ตาม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็ควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแผนงานงบประมาณทางการศึกษาด้วย โดยโครงสร้างแผนงานใหม่ควรเป็นโครงสร้างที่สามารถเชื่อมโยงกับเป้าหมายและหลักการจัดการศึกษาตามพ.ร.บ. การศึกษาใหม่

**ประการที่ 3** แนวทางและกลยุทธ์ในการจัดสรรงบประมาณควรจะต้องปรับเปลี่ยน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นการจัดสรรให้ตามรายการ และมักจะเป็นแบบเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา (incremental) โดยไม่มีข้อมูลพื้นฐานสนับสนุนเท่าที่ควร แต่หลังจากปี พ.ศ. 2545 ที่บทเฉพาะกาลใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติจะมีผลบังคับใช้นั้น การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสาระที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม จึงได้เสนอแนวทางและกลยุทธ์ในการจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะงบลงทุนว่าควรจัดสรรให้ตามดัชนีความจำเป็น (index of needs) ซึ่งอาจจัดทำโดยพิจารณาจากดัชนีความขาดสันทนาการศึกษา ดัชนีความขาดสนรวม งบลงทุนที่ได้รับการจัดสรรในช่วงที่ผ่านมา และผลการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงคุณภาพของผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ ส่วนงบที่จัดสรรให้กับภารกิจหลักอื่นได้แก่ ค่าใช้จ่ายรายบุคคลของผู้เรียน ค่าใช้จ่ายเพื่อการประกันคุณภาพ ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาคุณภาพการศึกษารวมถึงค่าใช้จ่ายที่เป็นปฏิบัติการนั้น ควรจัดสรรงบประมาณให้อย่างเท่าเทียมกันเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในแนวราบ และจัดสรรงบประมาณสมทบให้กับผู้ที่มีความต้องการเป็นพิเศษแตกต่างกันไปตามลักษณะของความ ต้องการ รวมทั้งจะต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับชุมชน/ท้องถิ่นที่ยังเสียเปรียบ เพื่อพัฒนาและเพิ่มพูนสมรรถนะของท้องถิ่นให้



เข้มแข็งขึ้น ในทำนองเดียวกันควรจะต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้ในส่วน  
ของงบเงินเดือน เพื่อให้เป็นเงินช่วยเหลือครูในท้องถิ่นกันดารและเสี่ยงอันตราย  
และเนื่องจากเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งอาจมีความแตกต่างกันใน  
หลาย ๆ เรื่อง จึงควรที่จะมีการจัดสรรงบประมาณให้อีกส่วนหนึ่งเพื่อให้เขต  
พื้นที่นำไปพัฒนาและสร้างเสริมศักยภาพให้เท่าเทียมกับเขตอื่น ๆ ต่อไป

**ประการที่ 4** เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา  
คือ การระดมความร่วมมือจากทุกส่วนมาจัดการศึกษา อันจะส่งผลไปถึงความ  
ร่วมมือทางการเงินเพื่อการศึกษาด้วย ในกรณีนี้มีข้อเสนอว่าควรใช้แนวทางภาคี  
การเงินเพื่อการศึกษา แต่จากสภาพการณ์ในปัจจุบัน ชุมชนหรือท้องถิ่นของ  
ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้ แนวทางดังกล่าวคงจะเป็นเป้าหมายใน  
ระยะยาว อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกควรจะมีการจัดสรรเงินช่วยเหลือไปให้  
แก่ท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้พัฒนาศักยภาพของคนในท้องถิ่นให้มีความพร้อมที่  
จะจัดการศึกษาได้ นอกจากนี้ท้องถิ่นเองควรให้ความเอาใจใส่ในการให้  
บริการทางการศึกษามากขึ้น และให้ลำดับความสำคัญของการจัดสรรรายได้ของ  
ท้องถิ่นเพื่อการศึกษาสูงกว่าด้านสาธารณูปโภคอื่น ๆ นอกจากนี้ควรมีการปรับ  
โครงสร้างงบประมาณส่วนท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้กับท้องถิ่นด้วย  
โดยใช้แนวทางแบบเดียวกันกับข้อเสนอประการที่ 3 ข้างต้น

**ประการที่ 5** เพื่อให้แนวทางและกลยุทธ์ในการจัดสรรงบประมาณ  
ข้างต้นเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สถานศึกษาและเขตพื้นที่ควรมีการจัดทำระบบ  
ข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษา โดยเฉพาะข้อมูลที่เอื้อต่อการเตรียมการจัดสรร  
งบประมาณที่จะได้รับแบบเงินก้อน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักของการปฏิรูป

การศึกษาอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้หน่วยปฏิบัติในแต่ละระดับจะต้องมีความพร้อมในการใช้ข้อมูลดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

### **ระบบบริหารจัดการงบประมาณ มีข้อเสนอ 4 ประการ ดังนี้**

**ประการที่ 1** ระบบการบริหารจัดการงบประมาณ ควรเน้นที่กระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะขั้นตอนการวางแผนและการติดตามผลประเมินผลงาน มากกว่าการควบคุมด้านปัจจัยนำเข้า ดังนั้นจะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนกลยุทธ์ มีการจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มีการดำเนินการบริหารจัดการงบประมาณตามหลักของแผนงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการติดตามประเมินผลสำเร็จของแผนงานและความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของแผนงาน แทนการควบคุมการเบิกจ่ายและลดการควบคุมลง

**ประการที่ 2** ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการงบประมาณ ควรแยกออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับกระทรวงและระดับเขตพื้นที่การศึกษา โดยในระดับกระทรวงให้กำหนดพันธกิจให้ชัดเจนว่ามีเป้าหมายอะไรบ้างทั้งในระยะสั้นและระยะยาว พร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงานและกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ส่วนในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ให้เน้นการเชื่อมโยงเป้าหมายกับผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยอาศัยกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งมีขั้นตอนการเตรียมการและจัดทำข้อมูลเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณของแต่ละเขตพื้นที่ 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ 1) สำนักงานเขตพื้นที่

กำหนดแบบข้อมูลที่จะให้สถานศึกษากรอก 2) สถานศึกษาจัดทำข้อมูลและ  
เสนอข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณให้สำนักงานเขตพื้นที่ 3) สำนักงาน  
เขตพื้นที่ตรวจสอบความถูกต้อง สมบูรณ์ของข้อมูลที่สถานศึกษาส่งมา 4)  
สำนักงานเขตพื้นที่นำข้อมูลทั้งหมดมาจัดกระทำเพื่อสรุปเป็นลักษณะของ  
เขตพื้นที่ 5) แต่ละเขตพื้นที่จัดส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานในส่วนกลางสำหรับ  
ใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อไป

**ประกาศที่ 3** ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากในระยะ 3 - 4 ปี  
ข้างหน้านี้ (งบประมาณ 2544 - 2547) แต่ละองค์กรยังไม่มีความพร้อมที่จะ  
ดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้ด้วยตนเอง ก็ควรที่จะให้มี  
การดำเนินงานจัดทำงบประมาณร่วมกันระหว่างองค์กรหลักทั้ง 4 องค์กร  
สำนักงานงบประมาณและเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต หลังจากนั้นประมาณปี  
งบประมาณ 2548 เป็นต้นไป จึงให้เขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตดำเนินการจัด  
ทำงบประมาณเอง

**ประกาศที่ 4** การบริหารจัดการงบประมาณที่เป็นเงินก้อน ควรแยก  
การดำเนินงานเป็น 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวงหรือ 4 องค์กรหลักและระดับ  
เขตพื้นที่การศึกษา โดยในระดับกระทรวงหรือ 4 องค์กรหลักนั้น ให้จัดสรร  
เป็นเงินก้อนไปให้โดยตรงได้เลย ส่วนระดับเขตพื้นที่ศึกษานั้น ในระยะแรก  
ประมาณปีงบประมาณ 2544-2547 ให้จัดสรรเป็นเงินก้อนผ่าน 3 องค์กรหลัก  
โดยให้สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมรับผิดชอบในการกำหนดกรอบ  
การจัดสรร และสูตรการจัดสรร หลังจากนั้นประมาณปีงบประมาณ 2548  
 เป็นต้นไป จึงจัดเป็นเงินก้อนส่งตรงไปยังเขตพื้นที่การศึกษาโดยไม่ต้องผ่าน  
องค์กรหลักในส่วนกลาง

## ส่วนที่ 2 ผลการอภิปรายนำและอภิปรายทั่วไป

หลังจากการนำเสนอผลการวิจัย ได้มีการอภิปรายนำโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงความเป็นไปได้ของข้อเสนอของงานวิจัยดังกล่าว รวมทั้งการอภิปรายทั่วไปจากผู้เข้าร่วมการสัมมนา สรุปสาระโดยสังเขปได้ดังนี้

1. การปฏิรูปการศึกษาควรนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นงบประมาณของรัฐด้านการศึกษาหลังการปฏิรูปการศึกษาไม่ควรเพิ่มขึ้นจากเดิม ถ้าปริมาณและคุณภาพของผลผลิตทางการศึกษาไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

2. ในการจัดการศึกษา รัฐควรเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้จัดและผู้ควบคุมไปเป็นผู้ร่วมให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โรงเรียนควบคู่กับแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ อาทิ วัด มูลนิธิ สมาคม เอกชน หรือบริษัท ซึ่งการจัดการศึกษาแบบนี้จะทำให้ลดสัดส่วนการรับภาระการจัดการศึกษาของรัฐลง โดยอาจลดสัดส่วนการรับภาระจัดการศึกษาของรัฐ : เอกชน ชุมชน ท้องถิ่นจากร้อยละ 90 : 10 เป็น 60 : 40 เป็นต้น นอกจากนี้รัฐควรปรับเปลี่ยนการอุดหนุนให้เป็นแบบ demand side หรือผ่านทางผู้เรียนมากกว่า supply side ที่ผ่านไปที่ทางโรงเรียน คือแทนที่รัฐจะจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นเงินเดือนครู รัฐก็นำเงินส่วนนั้นไปตั้งเป็นทุนการศึกษาแล้วจ่ายให้นักเรียน ซึ่งกระบวนการนี้เป็นการเพิ่มความสามรถในการซื้อบริการทางการศึกษาให้แก่ผู้ที่มีความต้องการ และแปรสภาพเป็นผู้ที่มี effective demand โดยผู้ได้รับทุนการศึกษาจะสามารถเลือกเรียนในโรงเรียนใด ๆ ก็ได้ และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลตั้งแต่ระดับโรงเรียนขึ้นไป

3. ในระยะยาว (ปี 2548 เป็นต้นไป) โรงเรียนควรจะได้รับงบประมาณ จาก 3 แหล่ง คือ ก) งบประมาณหรืองบเงินเดือนของครู/อาจารย์ ที่ได้รับโดยตรงจากสำนักงบประมาณ เพื่อรักษาสภาวะการเป็นข้าราชการครู ข) เงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนหรือค่าใช้จ่ายรายหัวที่ได้รับจากสำนักงานกองทุนการศึกษา และ ค) งบลงทุนที่ได้รับโดยตรงจากสำนักงบประมาณตามความจำเป็น (ซึ่งในส่วนนี้สำนักงบประมาณควรจะจัดสรรให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ โดยใช้หลักความทั่วถึง) นอกจากนี้โรงเรียนควรจะได้งบประมาณสำหรับเตรียมการปฏิรูปการศึกษาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและลงทุนสำหรับโครงการพิเศษต่าง ๆ โดยอาจจัดสรรผ่านมาในรูปของกองทุน เป็นต้น

4. ในการทำ consolidate budget ที่ต้องคำนึงถึงเงินทุกส่วนที่เข้ามาสมทบในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเงินผลประโยชน์ เงินนอกงบประมาณ และงบประมาณ ควรเน้นในเรื่องความโปร่งใส รวมทั้งจะต้องมีการสร้างกฎ กติกาในการใช้จ่ายเงินและการรายงานทางการเงินให้ผู้บริหารทราบด้วย

5. เมื่อพิจารณาถึงความครบถ้วนและความเป็นไปได้ของข้อเสนอของงานวิจัยนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วย คงมีข้อท้วงติงบางประการ ดังนี้

ก) ข้อเสนอบางประการโดยเฉพาะที่จะให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานงบประมาณจากเดิมเป็นแผนงานใหม่ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและหลักการของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ คือแผนงานสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนงานความเท่าเทียมกันทางการศึกษา แผนงานประกันคุณภาพ แผนงานปรับปรุงการวิจัยและพัฒนาคุณภาพ และแผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษานั้น อาจจะนำไปปฏิบัติและวัดผลสำเร็จได้ยาก โดยเฉพาะแผนงานสนับสนุนความเท่าเทียมกันทางการศึกษา

ข) ข้อเสนอส่วนใหญ่มีความครอบคลุมถึงเงื่อนไขและขั้นตอนในการจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อนของสำนักงานประมาณ ยังขาดเพียงขั้นตอนเดียวคือการบริหารทรัพย์สินเท่านั้น

ค) การใช้ข้อมูลดัชนีความขัดสนของ UNDP เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์นั้น เป็นการเน้นหรือให้ความสำคัญไปที่ **พื้นที่** (area) แต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หมวด 2 เน้นที่ **คน** และ **ผู้เรียน** เป็นหลัก ดังนั้นควรปรับงานวิจัยให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ.มากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุม ผู้เรียนทุกกลุ่มตามที่กล่าวถึงใน พ.ร.บ. การศึกษาฯ ควรคำนึงถึงการจัดสรรเงินสมทบให้แก่ผู้เรียนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความต้องการเป็นพิเศษด้วย

6. เพื่อให้ข้อเสนอของงานวิจัยนี้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติมีข้อเสนอ 2 ประการคือ

ก) ควรจัดทำโรงเรียนนำร่องในเรื่องระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากร โดยเริ่มดำเนินการในสถานศึกษาเอกชนก่อน เพราะมีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนรัฐ และไม่ยึดติดกับกรอบและระบบราชการ จากนั้นจึงขยายผลไปยังโรงเรียนของท้องถิ่นและโรงเรียนของรัฐ ตามลำดับ โดยในกรณีโรงเรียนของรัฐ อาจจัดตั้งองค์กรมหาชนขึ้น แล้วโอนโรงเรียนนำร่องที่เป็นของรัฐไปอยู่ในองค์กรดังกล่าว เพื่อให้มีความอิสระ ยืดหยุ่น และคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ มากขึ้น และเมื่อดำเนินการสำเร็จแล้ว จึงโอนกลับไปอยู่ในระบบราชการตามเดิม แต่ก็มีผู้ทักท้วงว่าการจัดตั้งองค์กรมหาชนเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาพอสมควร หากจะต้องรอการจัดตั้งองค์กรมหาชนก่อนแล้วค่อยดำเนินโครงการนำร่องเกรงว่าจะไม่ทันเวลา อย่างไรก็ตาม ในการดำเนิน

การเพื่อทดลองระบบบริหารในโรงเรียนนำร่อง ถ้ายังยึดติดอยู่กับระบบราชการก็คงไม่เป็นผลดี

ข) ควรเร่งสร้างความเข้าใจ ปรับทัศนคติ และเร่งสร้างความเข้มแข็ง (empower) ให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ทั้ง 3 กลุ่ม คือ 1) หน่วยงานระดับนโยบายและผู้เกี่ยวข้องด้านเทคนิค 2) หน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ทั้งภาครัฐ องค์กรท้องถิ่น เอกชน ประชาสังคม และ 3) ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

รายงานผลงานวิจัย เรื่อง  
ระบบการบริหารจัดการ  
เพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับชั้นพื้นฐาน 12 ปี  
โดย ศ. ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช

---

### ขอบเขตในการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาที่กำลังดำเนินการอยู่มีเรื่องสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจควบคู่กันไปเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตและคุณภาพทางการศึกษาสองเรื่อง คือ กระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการบริหารจัดการ สำหรับการสัมมนานี้จะกล่าวเฉพาะกระบวนการบริหารจัดการเท่านั้น เพราะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผลตามเป้าหมายของการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ที่ต้องการปฏิรูปทั้งในเรื่องคุณภาพ ผลผลิต ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ในทำนองเดียวกัน ระบบบริหารจัดการงบประมาณก็เป็นระบบที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยที่ระบบงบประมาณก็มีสองระบบคือระบบงบประมาณใหญ่ และระบบการบริหารจัดการที่เป็นระเบียบวิธีปฏิบัติทางงบประมาณ สำหรับงานวิจัยนี้จะครอบคลุมถึงทั้งระบบงบประมาณใหญ่และการบริหารจัดการซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบงบประมาณใหญ่

นอกจากนี้ ในการจัดทำรายงานได้พยายามเชื่อมโยงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้น และเคลื่อนตัวไปข้างหน้าพร้อมกันหลายประการ อาทิ กระบวนการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ส่วนราชการต่าง ๆ



คุ้นเคยเป็นอย่างดี และสถานการณ์ปฏิรูป 3 สถานการณ์ที่เกิดขึ้นคู่ขนานกันไป ได้แก่ การปฏิรูปการเมือง ซึ่งให้อำนาจ (mandate) ให้กรอบทางเป้าหมาย เช่น การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ทำให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้อาศัยเงื่อนไขของการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวทำให้เกิดสถานการณ์ที่ 2 คือ การปฏิรูปการศึกษา สำหรับสถานการณ์ที่ 3 ของการปฏิรูปคือ การปฏิรูประบบราชการ (Public sector reform) ซึ่งรวมการปฏิรูประบบงบประมาณด้วย โดยสถานการณ์ต่างๆ มีตัวประกอบโครงสร้าง กระบวนการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หลายจุดร่วมกัน

### เหตุผลความจำเป็นในการศึกษา

เมื่อพิจารณาตำแหน่งแห่งที่ของการศึกษาหรือกระบวนการศึกษา จะเห็นได้ว่าระบบการศึกษาที่กำลังปฏิรูปเคลื่อนอยู่ภายใต้ระบบราชการที่กำลังปฏิรูป โดยการปฏิรูปการศึกษามีคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้ระบุอำนาจ บทบาท และเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษา ระบบราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรต่างๆ ภาคประชาสังคมก่อนมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อยู่ในรูปของระบบราชการครอบ ระบบการศึกษา โดยระบบการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการอย่างชัดเจน ซึ่งในขณะนี้ไม่ได้หมายความว่า เมื่อมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้ว ระบบการศึกษาจะไม่อยู่ในระบบราชการต่อไป เพราะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้มีการวางบทบาทและการเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายจัดการศึกษาได้ โดยโรงเรียนจะไม่ใช่ว่าผู้เดียวที่จัดการศึกษา แต่องค์กรปกครอง

ท้องถิ่นและองค์กรประชาชนจะมีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยระบบการบริหารจัดการการศึกษาจะเคลื่อนจากระบบเก่าด้วยหลัก 6 ประการตามที่ระบุในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 8 และมีหลักอย่างน้อย 4 ประการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณโดยตรงคือ เอกภาพด้านนโยบายและความหลากหลายในการปฏิบัติ การกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่ สถานศึกษา และองค์กรปกครองท้องถิ่น การระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ และหลักของการมีส่วนร่วม

## แนวทางการศึกษา

หลายประเทศทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาก - น้อยแค่ไหนต่างพยายามที่จะปฏิรูประบบการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาการศึกษาทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล งานวิจัยนี้จึงพยายามสำรวจ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ประสบการณ์จากประเทศต่างๆ อาทิประเทศ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย อังกฤษ และสหภาพแอฟริกาใต้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาของไทย เหตุที่ศึกษาแนวทางของประเทศ สหภาพแอฟริกาใต้ เนื่องจากในปี 1996 ประเทศแอฟริกาใต้มีการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูปการศึกษาควบคู่กันไป

สำหรับบริบทของประเทศไทย เป็นบริบทตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่มีการกลั่นกรองทางความคิดและถือว่าเป็นอาณัติทางกฎหมายที่เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญ และได้ให้เงื่อนไขการดำเนินการได้ตามกฎหมาย แนวคิดที่เกี่ยวข้องคือแนวคิดการเน้นคุณภาพ แนวคิดเกี่ยวกับผลผลิตทางการศึกษา ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่ต้องใช้ควบคู่กันไป

ภายใต้เงื่อนไขหลักคือ ความเป็นธรรม การกระจายอำนาจ และเอกภาพ ด้านนโยบายและความหลากหลายทางการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีบริบทเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำลังดำเนินการปรับปรุง ค่อนข้างนานเกินไปตลอดเวลา โดยเฉพาะด้านการศึกษากำลังได้รับความสนใจ และมีการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษามากที่สุดต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายปี

การศึกษาวิจัยนี้ได้นำภาพทั้งหมดที่ประมวลจากประสบการณ์ต่างประเทศ บริบทของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แนวคิดต่างๆ รวมทั้งระบบการจัดสรรงบประมาณที่กำลังมีการปรับเปลี่ยน มาจัดทำเป็น ตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาที่เน้น หลักการพื้นฐานในการปฏิรูปการศึกษา คือ การสร้างเงื่อนไขเพื่อพัฒนาระบบ การศึกษาแห่งชาติจะต้องมีความสอดคล้อง ผนึกประสาน และยืดหยุ่น โดยมุ่งแก้ปัญหาหลัก ๆ ของประเทศให้ได้ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ และมุ่งสู่การพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดการตัดสินใจระดับโรงเรียน

สำหรับข้อคิดที่ได้จากประสบการณ์ต่างประเทศคือ การจัดโครงสร้าง การบริหารจัดการใหม่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ เท่านั้น แต่ต้องส่งผลต่อการแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคด้วย เพื่อเป็นหลัก ประกันของการจัดการศึกษาที่เสมอภาค มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และพึ่งพาตนเอง ได้มากที่สุดทางด้านการเงิน เพราะฉะนั้นการพิจารณาเรื่องการบริหารจัดการ งบประมาณอยู่เสมอ จึงไม่ใช่เป็นการพิจารณางบประมาณในด้านระเบียบวิธีการ (procedure) เพียงด้านเดียว

ในประเด็นเรื่องความเสมอภาคนั้น การจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกา ยังคงมีปัญหาที่ยังไม่เห็นพ้องต้องกันภายในประเทศ โดยแต่ละรัฐสามารถ กำหนดระบบการศึกษาได้เอง ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย มีความเห็นพ้องต้องกันว่าความเสมอภาคเป็นประเด็นสำคัญของนโยบาย การศึกษา โดยประเทศไทยมีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 10 และ 60 อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นส่วน สำคัญของการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งเงื่อนไขเพื่อการพัฒนาที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นธรรม ความเสมอภาค การกระจายอำนาจและ การตัดสินใจในระดับโรงเรียนภายใต้แนวทางและกรอบใหญ่ที่รัฐเป็นผู้วางให้ บทบาทของรัฐที่น้อยลงไม่ได้หมายความว่าบทบาทของรัฐในแง่การกำหนด กรอบใหญ่จะไม่มี ยังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอยู่

### **ข้อควรคำนึงถึงก่อนการออกแบบระบบ**

แนวทางสำหรับประเทศไทยเน้นความสำคัญของความเท่าเทียมและ เป็นธรรม โดยยึดหลักของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสร้างทางเลือกให้ มากที่สุด โดยมีข้อควรคำนึงก่อนการออกแบบระบบ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การบริหารการศึกษา กับ โครงสร้างงบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างแผนงาน (Program structure) เป็นจุดที่สำคัญที่สุด เนื่องจากโครงสร้างทั้งสองส่วนนี้มีความเหลื่อมซ้อนกัน ซึ่งถ้าพิจารณาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างขององค์การบริหาร การศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับพื้นที่และโครงสร้างงบประมาณ จะเห็นว่า ความสัมพันธ์มีลักษณะเป็นพีระมิดสามเหลี่ยม ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง

โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาที่จะเกิดขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติจะมีลักษณะเป็นเครือข่ายมากกว่าพื้นที่สามเหลี่ยม อย่างไรก็ตามการจัดองค์กรของกระทรวง ทบวง กรม กับโครงสร้างแผนงานงบประมาณก็ยังหลวมซ้อนกันไม่ว่าความสัมพันธ์จะเป็นรูปแบบใด ๆ

2. ปัจจัยหรือตัวแปรในบริบทของการจัดสรรและการบริหารจัดการ งบประมาณเป็นสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วยว่า มีตัวแปรอะไรบ้าง และต้อง แยกแยะถึงพลวัตของตัวแปรเหล่านั้น มิฉะนั้นจะทำให้สับสนได้ เมื่อก้าวถึงระบบ งบประมาณจะมีทั้งรายได้และรายจ่าย สำหรับรายงานวิจัยนี้จะไม่รวมถึง ระบบรายได้ถึงแม้ว่าจะมีการคำนึงถึงตลอดเวลา โดยจะกล่าวถึงเฉพาะ ระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณซึ่งเป็นทางด้านรายจ่าย

สำหรับปัจจัยหรือตัวแปรกลุ่มแรกที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้คือ ปัจจัยที่คงตัว หรือผันแปรต่ำ/น้อย ซึ่งมีได้หมายความว่าคงที่ (static) หรือไม่มีการ เปลี่ยนแปลง ได้แก่ ตัวแปรจำนวนประชากร ซึ่งในปัจจุบันมีความผันแปร ค่อนข้างน้อย แต่ในสมัยหนึ่งของการพัฒนามีการผันแปรค่อนข้างสูงเหมือน ในต่างประเทศบางประเทศ นอกจากนี้ยังมีจำนวนนักเรียนที่เรียนอยู่ จำนวน สถานศึกษา อำเภอ และลักษณะพิเศษของพื้นที่ ได้แก่ ลักษณะทาง ภูมิศาสตร์ หรือสังคมวัฒนธรรม เช่น การย้ายถิ่นของคนเชื้อชาติต่าง ๆ จะ ผันแปรน้อย ตัวแปรอีกกลุ่มคือ ตัวแปรที่ผันแปรสูงมาก ได้แก่ ระดับการ เข้าถึงและมีเทคโนโลยีโดยเฉพาะทางการศึกษาสำคัญมาก ระดับการมี ทรัพยากรทางการศึกษา ระดับของผลการปฏิบัติงานระดับของความขัดสน ซึ่งการพิจารณาจำนวนสถานศึกษาอย่างเดียวยังคงไม่เพียงพอในการวัดดัชนี ความขัดสน ควรพิจารณาควบคู่ไปกับระดับผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้

ขนาดของโรงเรียน รายจ่ายต่อหัวของโรงเรียนขนาดต่าง ๆ ระดับของการมีส่วนร่วมของชุมชน ระบบภาษีทางการศึกษา ก็เป็นเรื่องที่สำคัญทั้งสิ้น โดยเฉพาะแนวคิดการมีส่วนร่วมนั้น ต้องพิจารณาให้ลึกกว่าระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในแต่ละเรื่องควรมีอย่างน้อยแค่ไหน

## ตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณ

การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการงบประมาณ ยึดหลักความมีเอกภาพ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นว่าหลักการนี้มีความขัดแย้งในตนเอง เช่น เอกภาพและการกระจายอำนาจ เป็นเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายทางการปฏิบัติ จะทำให้หลักการนี้เป็นจริงได้อย่างไร จะออกแบบระบบการบริหารจัดการอย่างไร จึงจะสามารถสะท้อนสัดส่วนของการมีเอกภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และก่อให้เกิดการศึกษาที่มีคุณภาพด้วย เป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก แต่ก็เป็เป้าหมายที่ตั้งไว้

การพัฒนาตัวแบบมีข้อพิจารณา 3 ด้านที่ต้องนำมาบูรณาการหรือผนึกประสาน ได้แก่ ข้อพิจารณาด้านหลักการและเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบการจัดสรรงบประมาณกับหลักการกระจายอำนาจต้องคิดว่าจะทำอย่างไร การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับเป้าหมายของการปฏิรูป และการจัดสรรงบประมาณกับมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเด็ก/โรงเรียน เพราะการจัดงบประมาณเป็นไปโดยไม่เห็นเป้าหมาย และเมื่อไปวัดประเมินผล

จะพบว่าเด็กไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรหรือเด็กจบปริญญาตรีมีความสามารถเท่ากับเด็กในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ข้อพิจารณานี้มีความสำคัญมาก

ข้อพิจารณาอีกด้านคือ ด้านเทคนิคได้แก่ สูตรการจัดสรรเงินซึ่งปัจจุบันมี software สูตรการจัดสรรเงินที่ใช้สูตรการจัดสรรเงินที่ปรับปรุงแล้วซึ่งคำนึงถึงสถานการณ์เฉพาะ เช่น การบกพร่องทางการเรียนรู้ ภาวะที่ต้องการเป็นพิเศษ เด็กในภาวะเสี่ยง ฯลฯ ดังที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 8

ข้อพิจารณาสำคัญอีกด้านคือด้านการเมือง เป็นไปไม่ได้ที่จะแยกเรื่องงบประมาณออกจากการเมือง เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมือของผู้นำทางการเมือง อยู่ที่ว่าผู้นำจะใช้เป็นเครื่องมือหรือไม่ เช่น การตั้งสำนักงบประมาณเพื่อให้เป็นเครื่องมือของผู้นำรัฐบาล เรื่องนี้เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ การอนุมัติงบประมาณต้องผ่านสภา สิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาคือ สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษากับโครงการใน sector อื่น ๆ การหาคุณภาพของความต้องการของคนในท้องถิ่นของ สส.แต่ละคน เช่น ความต้องการที่จะเป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรม มีถนนมหาวิทยาลัย ถือเป็นเรื่องปกติ แต่ระบบงบประมาณใหญ่และการบริหารจัดการจะต้องมีกรอบกติกา และต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางงบประมาณ เช่น balance budget ว่าเป็นเรื่องทางการเมือง นโยบายการควบคุมงบประมาณควรมีน้อยน้อยเพียงใด การลดการควบคุมมุ่งเน้นผลงานไม่ได้หมายความว่าไม่มีการควบคุม แต่จะควบคุมอย่างไร ระบบการจัดสรร ระบบบริหารงบประมาณ จุดเน้นการควบคุมจะอยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการงบประมาณ จากข้อพิจารณาทั้ง 3 ด้านข้างต้น ได้จัดทำข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ 2 ประเภท คือ

1. ข้อเสนอของระบบงบประมาณใหญ่
2. ข้อเสนอในการบริหารจัดการงบประมาณ

การปฏิบัติในรายละเอียดจะไม่เสนอในรายงาน เพราะเมื่อพิจารณา ข้อเสนอของระบบงบประมาณใหญ่ทั่วไปกับข้อเสนอในการบริหารจัดการ แล้วการปฏิบัติจะเป็นไปในทางที่พึงประสงค์ได้

## **ข้อเสนอในการจัดระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการศึกษา**

ข้อเสนอในการจัดระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการศึกษามี 2 ประเภทคือ ข้อเสนอของระบบงบประมาณใหญ่ และ ข้อเสนอในการบริหารจัดการ ดังนี้

### **1. ข้อเสนอสำหรับระบบงบประมาณใหญ่ มี 7 ประการ ได้แก่**

**ประการที่ 1** เสนอให้มีการจัดทำ Matrix แสดงความสัมพันธ์ 3 มิติ ระหว่างความขัดสนรวม ความขัดสนทางการศึกษา และค่าเฉลี่ยร้อยละของ งบประมาณปี 2539-2543 โดยดัชนีความขัดสนรวมที่ได้จากรายงานของ UNDP นั้น คำนวณมาจากดัชนี 8 ตัว ได้แก่ ดัชนีสุขภาพ ดัชนีรายได้ ดัชนีที่อยู่อาศัยและ สิ่งแวดล้อม ดัชนีการขนส่งและการสื่อสารคมนาคม ดัชนีสินค้าบริโภค ดัชนี สตรีเพศ และดัชนีการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งอาจเริ่มด้วย Matrix 2 มิติ ระหว่าง ความขัดสนทางการศึกษาและความขัดสนรวม จะได้เป็น 4 สถานการณ์คือ

- 1) ความขัดสนรวมต่ำ-ความขัดสนทางการศึกษาสูง
- 2) ความขัดสนรวมต่ำ-ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ
- 3) ความขัดสนรวมสูง-ความขัดสนทางการศึกษาสูง



#### 4) ความขัดสนรวมสูง-ความขัดสนทางการศึกษาต่ำ

จากนั้นนำมาพิจารณาพร้อมกับมิติค่าเฉลี่ยร้อยละของบงลงทุนที่ได้มีการลงทุนมาแล้วในอดีต ในที่นี้ใช้ข้อมูลการลงทุนระหว่างปี 2539-2543 จะพบว่า มีบางจังหวัดมีความขัดสนรวมต่ำ และความขัดสนทางการศึกษาต่ำ แต่มีค่าเฉลี่ยบงลงทุนสูงมาก เช่น จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งคล้ายคลึงกับ เชียงใหม่ เพียงแต่ว่าจังหวัดเชียงใหม่มีค่าเฉลี่ยบงลงทุนระดับปานกลาง จากข้อค้นพบดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าจังหวัดสุพรรณบุรีจะไม่ได้งบประมาณเลย แต่ในแง่นโยบายควรเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากกว่า

**ประการที่ 2** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดทำแผนกลยุทธ์ (strategic plan) และจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ (strategic prioritization) ในการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน ซึ่งสภาพัฒน์ฯ และสำนักงานงบประมาณในการปฏิรูประบบงบประมาณใหม่ย้ำชัดเจนว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดทำแผนกลยุทธ์ และจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ในการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน

**ประการที่ 3** ควรเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานด้านการศึกษาใหม่ให้สะท้อนหลักการ และเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจ การลดความไม่เท่าเทียมกัน การส่งเสริมคุณภาพ และการสร้างมูลเหตุจูงใจในการพัฒนาเด็กและโรงเรียน

สิ่งที่กล่าวกันมานานและสำนักงานงบประมาณพยายามจะทำและปรับปรุงตลอดมา คือ การเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานด้านการศึกษาใหม่ให้สะท้อนหลักการ และเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจ การลดความไม่เท่าเทียมกัน การส่งเสริมคุณภาพ และการสร้างมูลเหตุจูงใจในการพัฒนาเด็กและโรงเรียน ซึ่งเป็นเรื่อง

ของทั้งกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการบริหารจัดการ ในการจัดทำข้อเสนอนี้ ได้เริ่มจากการพิจารณาโครงสร้างงบประมาณปัจจุบันก่อน พบว่าแบ่งออกเป็น 12 ด้าน 328 แผนงานรอง ถ้าดูงานและโครงการ จำนวนกรม รัฐวิสาหกิจ แผนงานหลัก และแผนงานรอง แล้วพบว่าตัวเลขค่อนข้างสอดคล้องกัน คือ หลักโครงสร้างแผนงานยังล้อลักษณะการแบ่งงานย่อยของกรม และรัฐวิสาหกิจ

แต่เป้าหมายการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาใหม่ จะเน้นที่การให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และการลดความไม่เสมอภาค และความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา ซึ่งในทุกรายงานจะเน้นว่าเรื่องนี้ยังมี ปัญหามาก นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในเรื่องการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และการให้แรงจูงใจในการพัฒนาเด็กและโรงเรียนเป็นการเกี่ยวข้องกับโครงสร้างใหม่ สำนักงานมาตรฐานพัฒนาวิชาชีพครู และเป้าหมายอีกด้านคือ เป้าหมายการ กระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งชี้ให้เห็นในรายงานนี้ว่าเมืองไทย กำลังเคลื่อนไปสู่โรงเรียนที่มีการปกครองตนเองมากขึ้น คือ เป็น self-governing schools ไม่ใช่ self-managing schools ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจจัดการ การเงินในระดับโรงเรียนมากขึ้น โรงเรียนในประเทศไทยเป็น self-governing ในหลายรูปแบบทั้งที่เป็นนิติบุคคล charter school รวมทั้ง home school อาจเป็น self-managing school ที่มีการกระจายอำนาจอย่างมาก แต่ว่าโรงเรียน ของรัฐที่จัดการศึกษา 12 ปี ส่วนใหญ่เป็น self-governing ดังนั้นเพื่อให้ สามารถจัดสรรงบประมาณได้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว จึงขอเสนอ โครงสร้างแผนงานใหม่ 5 แผนงาน ได้แก่ แผนงานการสนับสนุนความเท่าเทียม กันทางการศึกษา แผนงานการประกันคุณภาพทางการศึกษา แผนงานปรับปรุง การวิจัยและพัฒนาคุณภาพการศึกษา และแผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ทางการศึกษา เช่น ส่วนกลางควรวีให้มีการอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะของท้องถิ่นที่ยังเสียเปรียบ เป็นต้น

แผนงานหรือโครงสร้างแผนงานดังกล่าว คงจะทำให้การบริหารงบประมาณเปลี่ยนไปพอสมควร อย่างน้อยคงพอที่จะทำให้สามารถเชื่อมโยงได้ว่า การที่จะบรรลุหรือทำให้ใกล้เคียงเป้าหมายให้มากที่สุดภายใน 5-10 ปีภายใต้แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 นั้นควรทำอย่างไร รวมถึงการพัฒนาตัวชี้วัดว่าเงินที่ใส่ไปเท่านี้ตามแผนงานหลัก 5 แผนงานจะเป็นอย่างไร ในขณะที่ได้นำระบบดังกล่าวมาใช้กับวชิราวุธวิทยาลัยซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ทำให้สามารถทำงบประมาณลักษณะ forward budgeting แบบ medium term ได้

**ประการที่ 4** ให้มีการจัดสรรงบประมาณตาม Matrix ความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษา (resource endowment) กับระดับของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษา (performance)

เป็นข้อเสนอที่ลึกลงไป คือให้มีการจัดสรรงบประมาณตาม Matrix ความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการมีทรัพยากรทางการศึกษากับระดับของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษา (performance) โดยจะแบ่งเป็นกี่ระดับก็ได้ไม่จำเป็นต้องซอยย่อยถึง 7 ระดับหรือ 49 รูปแบบ ดังข้อเสนอของงานนี้ซึ่ง Matrix นี้จะสอดคล้องกับรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำหรับระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษานั้น เนื่องจากระบบงบประมาณที่ผ่านมาเป็น incremental budget ซึ่งผู้ที่มีฐานงบประมาณอยู่มากจะได้เปรียบ เพราะไม่มีการ review เป็น zero budget ส่วนระดับของผลการปฏิบัติงานทางการศึกษานั้น จะไม่ใช่ในแง่ปริมาณการผลิตเด็ก หรือ

การเพิ่มนักเรียนแต่ละปี แต่จะดู performance เป็นอย่างไร ตัวชี้วัดการจัดการ เป็นอย่างไร ระบบบัญชีเป็นอย่างไร โดยอาจทำเป็น check list เช่น วิทยาลัยการศึกษามีการเปลี่ยนระบบบัญชีจาก cash เป็น accrual account ขณะนี้ กำลังทำ check list ว่า ถ้าจะให้โรงเรียนเป็น self-managing ต้องมีเงื่อนไขขั้นต่ำอะไรบ้าง (minimum requirement) มีการตรวจสอบอย่างไร อาจพิจารณาจากห้องเรียน ชั้นเรียนก็ได้ แต่ไม่ใช่การพิจารณาเพียงว่ามีนักเรียนลดลงจาก 50 คน เป็น 25 คน เท่านั้น ต้องมีเกณฑ์เรื่อง performance ด้วย แต่จะเชื่อมโยงกันอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับองค์กรใหม่ที่จะตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ ติดตามประเมินผล ประกันคุณภาพการศึกษา และพัฒนาวิชาชีพครู สำหรับ ประเด็นนี้ระบบงบประมาณน่าจะมีการคิดวิธีการรองรับต่อไป

**ประการที่ 5** ใช้แนวทางภาคีการเงินเพื่อการศึกษา (partnership) เพื่อหา ดุลยภาพระหว่างหลักความเท่าเทียมกัน การกระจายอำนาจ คุณภาพ และ ประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบของการเป็นภาคีระหว่างรัฐกับชุมชน แต่จะ ทำ อย่ างไร นั้น เป็น เรื่อง ที่ จะ ต้อง พิจารณา กัน ต่อ ไป แต่ ถ้า จะ ใช้ แนวทาง นี้ ต้อง ทำ ภาย ได้ เงื่อนไข การ จัด การ ศึกษา ที่ มี คุณ ภาพ ทุก ส่วน ที่ เกี่ยว ข้อง ทั้ง ผู้ ปก ครอง ชุมชน ฯลฯ จะ ต้อง ร่วม กัน รับ ภาระ ค่า ใช้ จ่าย ที่ จะ เกิด ขึ้น ไม่ ว่า จะ เป็น ใน รูป ของ ตัว เงิน (in cash) หรือ มี ไซ่ ตัว เงิน (in kind) เช่น ที่ วิทยาลัย การ ศึกษา จะ มี การ พบ ปะ เพื่อ ปรี กษา หรือ เกี่ยว ข้อง กับ ปัญ หา ของ นักเรียน ซึ่ง ถือ เป็น การ ช่วย เหลือ (support) อย่ าง หนึ่ง

สำหรับการจูงใจให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น นอกจากการใช้มาตรการ จูงใจทางภาษีแล้ว อาจทำได้ด้วยวิธีการจัดสรรเงินสมทบให้ ส่วนประชาชน อาจพิจารณาจากความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเอง

อย่างไรก็ตามในต่างประเทศ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา พบว่าในระยะแรกมีกรรมการโรงเรียนจำนวนมาก แต่ภายหลังก็ต้องยุบไป เพราะกรรมการมาอยู่เกี่ยวในรายละเอียดมากเกินไป เพราะฉะนั้นควรที่จะมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนและควรพิจารณาระดับการมีทรัพยากรทางการศึกษาควบคู่ไปด้วย

**ประการที่ 6** ในการบริหารจัดการงบประมาณ การควบคุมยังคงมีอยู่แต่ควรเน้นการกำกับที่ขั้นตอนแรกและขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการงบประมาณ โดยการกำกับในขั้นตอนแรกควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการจัดทำแผนกลยุทธ์ให้เชื่อมโยงกับเป้าหมาย ส่วนการกำกับในขั้นตอนสุดท้ายคือการติดตาม ประเมินผลสำเร็จของแผนงานเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

**ประการที่ 7** ควรมีการจัดทำระบบข้อมูลด้านการศึกษาในระดับโรงเรียนทุกระดับการศึกษา โดยโรงเรียนต้องจัดทำข้อมูล และมีการปรับปรุงตรวจสอบข้อมูลให้ถูกต้องสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันมากที่สุด เพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษาสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแบบเงินก้อนได้ต่อไป และควรให้มีการฝึกอบรมวิธีการคิดหากระสวน (patterns) จากการประสานดัชนีต่าง ๆ และปรับเปลี่ยนวิธีการคิดของผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบด้วย

การจัดการศึกษาในอนาคตจะเป็นความร่วมมือของหลายหน่วยงานทั้งท้องถิ่น อบต. และชุมชน โดยสถานศึกษาจะมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ โรงเรียนจะต้องมีระบบข้อมูลการศึกษาในระดับโรงเรียน โดยเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นต่อ

การจัดสรรงบประมาณแบบเงินก้อน ให้การฝึกอบรมเกี่ยวกับ patterns ในการประสานดัชนีต่าง ๆ แก่ผู้มีส่วนรับผิดชอบด้วย

## 2. ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการ

ภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของส่วนย่อยต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรรมการโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียนโดยเชื่อมโยงกับนโยบาย แผน และงบประมาณโดยเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ เช่น การปรับโครงสร้างแผนงาน กลยุทธ์การใช้งบประมาณ กลยุทธ์ในการจัดสรร เช่น เมตริกต่าง ๆ การกำหนดแนวทาง/กลยุทธ์ในการใช้งบประมาณแบบเงินก้อน การจัดระบบการจัดสรรและการบริหารจัดการ โดยอาศัยหลักความเท่าเทียมทั้งในแนวราบและแนวตั้ง การบริหารจัดการทั้งในระดับกระทรวงและเขตพื้นที่ รวมถึงขั้นตอนและกระบวนการในการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำหรับขั้นตอนและกระบวนการในการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน มีสิ่งที่จะต้องดำเนินการคือ การเตรียมการและการจัดทำ/บริหารงบประมาณ โดยในขั้นตอนการเตรียมการนั้น ต้องคำนึงถึงว่าถ้าต้องการให้สถานศึกษาสามารถตัดสินใจบริหารจัดการโรงเรียนได้มากขึ้นในระยะยาว โรงเรียนต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้นในหลาย ๆ เรื่อง รวมทั้งเรื่องการจัดทำข้อมูลในระดับโรงเรียน การพัฒนา/ออกแบบข้อมูลที่จะนำมาใช้พิจารณาประกอบการจัดสรรงบประมาณ โดยให้สอดคล้องกับระดับการมีทรัพยากรของโรงเรียน ระดับของผลการปฏิบัติงาน ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะพิเศษเช่น พื้นที่ห่างไกล และ

การไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีทางการศึกษา โดยโรงเรียนจะต้องจัดทำ ข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อเขตพื้นที่ เพื่อให้เขตพื้นที่ตรวจสอบความถูกต้องและ สมบูรณ์ของข้อมูล แล้วสรุปเป็นลักษณะของเขตพื้นที่ โดยใช้เมตริกซ์การ แบ่งประเภทโรงเรียนตามระดับการมีทรัพยากรและระดับผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และสำนักงบประมาณ อาจมี คณะทำงานในเรื่องนี้ร่วมกับมหาวิทยาลัย วิทยาลัยในพื้นที่ มหาวิทยาลัยใน ภูมิภาค สถาบันราชภัฏ โดยอาจทำรายละเอียดในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง หรือ 2-3 จังหวัด เพื่อจัดทำสรุปลักษณะเขตพื้นที่ว่ามีจำนวนสถานศึกษาเท่าใด แบ่งเป็นกี่ประเภท เป็นต้น ทั้งนี้เขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ มีสิทธิที่จะแย้งได้ว่า profile ของเขตพื้นที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งการจัดทำระบบข้อมูลนี้ก็เพื่อให้สามารถยึดโยง กันได้ และเพื่อมิให้นักการเมืองแย้งได้ เช่น เขตการศึกษาที่จัดการศึกษาคืออยู่ แล้ว จะวางแผนให้คงการเรียนอยู่ในระดับดีต่อไปได้อย่างไร ค่าใช้จ่ายต่อหัวจะ เป็นอย่างไร เพื่อให้เห็นในรายละเอียด ซึ่งต่อไปเขตพื้นที่การศึกษาจะเสนอ ข้อมูลตรงไปยังสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

สำหรับขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรหลักทั้ง 4 องค์กร และเขตพื้นที่การศึกษา รวมถึงการบริหารจัดการงบประมาณทั้งแบบเงินก้อน และงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานนั้น มีขั้นตอนดังนี้

ในส่วนของเงินก้อน ให้สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม รับผิดชอบ ในการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ และสูตรการจัดสรรค่าใช้จ่ายต่อหัว โดยคำนึงถึงตัวแปรต่าง ๆ และข้อมูลพื้นฐานระดับโรงเรียน โดยเขตพื้นที่การ ศึกษาจะเป็นตัวจักรที่สำคัญในการดำเนินการ

ทั้งนี้ข้อเสนอกว่าการบริหารจัดการงบประมาณแบบเป็นเงินก้อนใน ระยะสั้น และระยะกลาง จะเป็นการจัดสรรผ่าน 3 องค์กรหลัก ส่วนในระยะยาวจะ ให้เขตพื้นที่การศึกษาได้รับเงินก้อนโดยตรง ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องมีการ เตรียมการเพื่อรองรับภารกิจนี้ อาทิ เขตการศึกษาจะต้องรู้ profile ของ สถานศึกษาในเขตพื้นที่พอสมควร ต่อไปจะมีการแข่งขันทางการศึกษามากขึ้น ต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการทุกระยะ ในการจัดทำงบประมาณระยะสั้น กลาง ต้องจัดทำร่วมกันก่อน ส่วนในระยะยาว เป็นไปได้หรือไม่ที่เขตพื้นที่การศึกษาต้องจัดทำงบประมาณเอง สมรรถนะที่ จะทำงบประมาณอาจต้องดู checklist ในเรื่องระบบบัญชีว่าเป็นอย่างไร เงื่อนไขจำเป็นอะไรบ้าง อาจดูได้ว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่เขตพื้นที่ที่จะเข้าสู่ระบบนี้ ไม่พร้อมกัน ต้องไปแก้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่อย่างไร เขตพื้นที่ การศึกษาที่มีขึ้นมาใหม่ จะเป็นอย่างไร เป็นส่วนราชการหรือไม่ เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย การบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ถ้าเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานแล้วในตัวเองจะบังคับว่า ต้องทำอะไรบ้าง มีการระบุลักษณะการรายงานผลผลิตที่จะเกิดขึ้น แสดงผลการเชื่อมโยงผลผลิตกับผลลัพธ์ เชื่อมโยงผลลัพธ์กับแผนกลยุทธ์ พันธกิจ และเป้าหมายเชิงนโยบายให้ได้ เงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดระบบการ บริหารจัดการงบประมาณที่ดีขึ้นอยู่กับตัวระบบงบประมาณ ซึ่งในตัวระบบ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระดับหนึ่ง ในที่นี้เสนอจุดที่น่าจะเปลี่ยนไว้แล้ว

แนวทางการเสนอตัวแบบการจัดสรรและการบริหารจัดการ งบประมาณ โดยสรุปแล้วเป็นข้อเสนอเชิงระบบที่ต้องทำควบคู่กันไป เงื่อนไข ที่จำเป็นได้ระบุไว้ละเอียดแล้วในรายงาน ท้ายที่สุดต้องมีการศึกษาในระดับ



ลึกลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าพิจารณาแล้วว่าเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้ก็ควรศึกษาในระดับลึกลงไปในระดับพื้นที่ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวแทนที่จะใช้สูตร ก่อนการใช้สูตรอาจแบ่งประเภทเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ที่ดีอยู่แล้ว กลางๆ มีแนวโน้มที่จะดีได้ และที่ยังแย่อยู่ในทุกๆ อย่าง ทั้งนี้สามารถจะดูได้ว่าการใช้ทรัพยากรจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

การอภิปรายนำ เรื่อง  
ความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรร  
ทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

<p>โดย ศ. (พิเศษ) ดร. สมชัย นางสตรี นายธรรมรักษ์ ดร. รุ่ง ผู้ดำเนินการอภิปราย รศ. ดร. สิริลักษณ์</p>	<p>อุษุพันธุ์ ประทีปะเสน การพิติษฎ์ แก้วแดง คอมันตร์</p>
--	--

---

### ผู้ดำเนินการอภิปราย

ในการเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น มีโจทย์ที่เผชิญอยู่คือ จะทำอย่างไรให้การศึกษารวมของประเทศไทยมีคุณภาพ เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม การใช้จ่ายไม่สิ้นเปลืองและได้ผลคุ้มค่า ทำอย่างไรให้แรงจูงใจในการพัฒนาเด็กและการพัฒนาโรงเรียนเกิดขึ้น งานวิจัยนี้ได้เสนอวิธีการจัดสรรบริหารงบประมาณเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือ ทั้งในเรื่องหลักสูตร เนื้อหาสาระ ให้ชุมชนมีส่วนเกี่ยวข้อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ และการกระจายอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณด้วย ดร.ชัยอนันต์ได้เน้นว่าเป้าหมายกับแผนต้องสอดคล้องกัน

ไม่ทราบว่า ดร.สมชัย ฤชุพันธ์ มีความเห็นอย่างไรต่อข้อเสนอของ ดร. ชัยอนันต์

### **ดร. สมชัย ฤชุพันธ์**

งานวิจัยของ ดร.ชัยอนันต์ เป็นงานวิจัยที่ดีเด่น มีประโยชน์ โดยเฉพาะข้อคิดที่เริ่มวิเคราะห์จากภาพรวม และคำนึงถึงการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้น คู่ขนานกับการปฏิรูปการศึกษาคือ การปฏิรูปงบประมาณ ข้อเสนอเกี่ยวกับการให้การอุดหนุนเป็นก้อน (Block grant) การให้การศึกษามีการใช้จ่ายที่เป็นอิสระ กระจายอำนาจ ลดการควบคุม ล้วนเป็นข้อเสนอที่ดี แต่เพื่อช่วยให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอเสนอความคิดเห็นบางประการ ดังนี้

1. การเน้นเรื่องการปรับเปลี่ยนแผนงาน โดยเชื่อว่าการปรับเปลี่ยนแผนงาน ที่ถูกต้องจะเป็นตัวกำหนดและเป็นหลักประกันให้มีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมมากขึ้นนั้น คงต้องพิจารณาว่าการเปลี่ยนแผนงานจะสามารถแก้ปัญหาได้จริงหรือไม่ และจำเป็นต้องมีแผนงานรูปแบบใหม่หรือไม่ โดยที่แผนงาน คือ การรวมกลุ่มกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างชัดเจน และสามารถวัดผลตามแผนที่ตั้งไว้ได้ แผนงานจะต้องประกอบด้วยโครงการหรือกลุ่มกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน การจัดแผนงานมักจะพยายามจัดให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงนโยบายและลักษณะของกิจกรรมหรือลักษณะของโครงการ และเมื่อจบแผนงานแล้ว สามารถวัดผลด้วยดัชนีตัวใดตัวหนึ่งได้ อย่างไรก็ตามงบประมาณที่จัดในแผนงานใดแผนงานหนึ่งไม่สามารถจะตอบคำถามในทุก ๆ มิติได้ ในรายงานวิจัยฉบับนี้มีปัญหาความไม่ชัดเจนของแผนงานที่น่าเสนอชื่อแผนงานยากต่อการปฏิบัติและวัดผล ยกตัวอย่างเช่น การจัดสรรเงินงบประมาณ

ภายใต้แผนงานสนับสนุนความเท่าเทียมกันทางการศึกษา โดยหลักการแล้ว หน่วยงานหรือเขตการศึกษาที่มีสภาพดีอย่างกว่าจะได้รับเงินมากกว่าเขตการศึกษาที่มีทรัพย์สิน (asset) และมีความพร้อมของครูมากกว่า อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถยืนยันหรือรับรองได้ว่า เมื่อเขตการศึกษาที่มีสภาพดีได้รับเงินอุดหนุนภายใต้ชื่อแผนงานนี้แล้ว จะนำไปใช้จ่ายเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการศึกษา หรือเพื่อให้เกิดการประกันคุณภาพทางการศึกษาตามชื่อแผนงาน จะเห็นได้ว่าสิ่งที่แสดงในแผนเป็นเรื่องของเกณฑ์ (criteria) ในการจัดสรรทรัพยากร (allocate resource) มากกว่าที่จะเป็นแผนงานการใช้จ่าย ส่วนการชี้ดัชนี (Index) ต่าง ๆ เป็นเพียงเครื่องมือในการกำหนดแนวทาง (guideline) การจัดสรรเท่านั้น

2. การปฏิรูปการศึกษาควรจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หมายความว่า ถ้าปริมาณและคุณภาพของผลผลิตจากภาคการศึกษาเท่าเดิม งบประมาณเพื่อการศึกษาก็ไม่ควรปรับเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม ควรปรับให้ลดลง จึงจะสรุปได้ว่ามีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรสูงขึ้น แต่ถ้าในกรณีที่มีจำนวนนักเรียนที่ต้องผลิตมากขึ้น หรือคุณภาพในการผลิตนักเรียนดีขึ้นกว่าเดิม ก็เห็นสมควรให้มีการใช้งบประมาณมากขึ้นได้ โดยในประเด็นเกี่ยวกับมาตรวัดหรือตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษายังเป็นสิ่งที่ต้องมีการศึกษาต่อไป

ในขณะนี้ประเทศไทยมีการใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาประมาณ 200,000 ล้านบาท ดังนั้นถ้าการปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จ หลังการปฏิรูปการศึกษาก็ควรใช้งบประมาณเท่าเดิม ซึ่งเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่นำไปใช้เป็นงบดำเนินการ (current expenditures) ที่เหลือจึงเป็นงบลงทุน (capital expenditures)

และบางส่วนใช้เป็นทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่เรียนดี โดยรัฐบาลมักจะจัดสรรเงินเพื่อการศึกษาผ่านทาง supply side รัฐบาลจะเป็นผู้จัดการศึกษา (provider of education) ทำหน้าที่จัดตั้งโรงเรียน จ้างครู ใช้อุปกรณ์การศึกษา ค่าน้ำค่าไฟ ตลอดจนการจัดหลักสูตร การจัดการศึกษาของประเทศไทย ส่วนใหญ่จึงผลิตโดยภาครัฐ รัฐเกือบจะเป็นผู้ผูกขาดการศึกษา ผลผลิตทางการศึกษามาจากภาครัฐเกินกว่า 90% ในขณะที่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตทางการศึกษาน้อยมาก

ประเด็นคำถามขณะนี้คือ จำเป็นที่จะต้องให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาต่อไปหรือไม่ หรือให้รัฐทำหน้าที่เฉพาะเป็นผู้กำกับดูแล (supervise) หรือเป็นผู้ควบคุม (regulator) แทนการทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาโดยตรง (direct provider) โดยปล่อยให้เป็นที่ของวัด มูลนิธิ สมาคม เอกชน หรือบริษัท และรัฐก็หันมาให้การอุดหนุนผ่านทางผู้เรียน (demand side) กล่าวคือ แทนที่รัฐจะจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นเงินเดือนครู รัฐก็นำเงินส่วนนั้นไปตั้งเป็นทุนการศึกษาแล้วจ่ายให้นักเรียน ซึ่งกระบวนการนี้เป็นการเพิ่มความสามารถ (enabling) ในการซื้อบริการทางการศึกษาให้แก่ผู้ที่มีความต้องการ และแปรสภาพเป็นผู้ที่มี effective demand โดยผู้ที่ได้รับทุนการศึกษาสามารถเลือกเรียนในโรงเรียนต่าง ๆ ได้ รัฐจะจัดการศึกษาเท่าที่จำเป็น เฉพาะในส่วนที่เอกชนไม่จัดเช่น การศึกษาสำหรับคนพิการ คนตาบอด คนที่ฉลาดมาก ๆ หรือวิชาบางวิชาที่เอกชนไม่สนใจจัด เนื่องจากเห็นว่าจัดแล้วไม่ได้กำไร รัฐก็จะเข้ามาจัดการศึกษาในส่วนนี้ เช่น ถ้าในปัจจุบันสัดส่วนการจัดการศึกษาของภาครัฐประมาณ 90% ภาคเอกชน 10% ก็อาจเปลี่ยนเป็นรัฐเป็นผู้จัด 60% ภาคเอกชน เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (Non central

government) จัด 40% ซึ่งหมายความว่า งบประมาณ 200,000 ล้านบาทที่เคยจ่ายให้กับกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดการศึกษา จะถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน **ส่วนหนึ่ง** ยังจ่ายให้กับส่วนราชการที่จัดการศึกษาของรัฐ เช่น โรงเรียนเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น **อีกส่วนหนึ่ง** จ่ายให้นักเรียน นักเรียนจะเป็นผู้บริโภค (consumer) ที่จะมีสิทธิเลือก (vote) สถานที่เรียนได้ กลไกทางการตลาดจะทำงาน โรงเรียนจะนำเงินที่ได้รับจากนักเรียนมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนครู ซึ่งครูสามารถมีรายได้หรือเงินเดือนที่แตกต่างกันตามผลิตภาพ คุณภาพครู และปริมาณงานที่ครูทำ โรงเรียนสามารถจ้างครูเก่ง ครูดี ด้วยเงินเดือนสูง ๆ ซึ่งจะทำให้ภาคการศึกษาเหมือนกับภาคเอกชนอื่น ๆ หรือภาคการบริการ สาธารณสุขที่สามารถจูงใจและรักษาคคนที่มีความรู้ความสามารถไว้ในภาคการศึกษาได้

ถ้าจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ภาพวิธีการจัดงบประมาณจะเปลี่ยนไปจากเดิมที่จัดสรรผ่านสำนักงบประมาณไปสู่หน่วยงาน และสถานศึกษาที่เป็นของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง คณะกรรมการการศึกษา ทั้งระดับพื้นฐานและอุดมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐ หรือโรงเรียนของรัฐก็ตาม โดยภาพรวมแล้วงบประมาณที่จัดสรรให้กับหน่วยงาน และสถานศึกษาจะลดลง สมมติจาก 200,000 ล้านบาท อาจลดลงเหลือ 120,000 ล้านบาท ส่วนที่เหลือ 80,000 ล้านบาท จะจ่ายในรูปทุนการศึกษา ซึ่งแนวคิดนี้ได้มาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่ระบุไว้ว่า รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนให้กับโรงเรียน สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานให้เท่าเทียมกันทั้งในโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน โดยจัดเงินอุดหนุนในรูปของทุนการศึกษา ซึ่งอาจจะส่งผ่านในรูปรายหัว

หรือในรูปของคูปองการศึกษา โรงเรียนของรัฐจะได้รับเงินอุดหนุนสองทาง ทางหนึ่งคือรับจากสำนักงบประมาณโดยตรงเป็นงบประจำ อีกทางหนึ่งสำนักงบประมาณจ่ายให้กับสำนักงานกองทุนการศึกษา แล้วสำนักงานนี้ก็จะจ่ายทุนการศึกษาให้กับนักเรียน นักเรียนก็จะถือทุนการศึกษาในรูปคูปองหรือรูปใดก็ตามไปให้โรงเรียน เงินส่วนนี้ที่โรงเรียนได้รับจากนักเรียนไม่ควรจะถูกตรวจสอบ เนื่องจากสภาวะการเป็นเงินงบประมาณสิ้นสุดลงตั้งแต่สำนักงบประมาณจ่ายให้สำนักงานกองทุนฯ และสำนักงานกองทุนฯ นำไปจ่ายให้นักเรียนเพื่อนำไปเสียค่าเล่าเรียนตามโรงเรียนของรัฐหรือของเอกชน เงินส่วนนี้จึงไม่ได้มาจากแหล่งเงินที่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบทางด้านรายจ่ายของกรมบัญชีกลาง ซึ่งโรงเรียนสามารถนำเงินส่วนนี้ไปใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนครู ชื้ออุปกรณ์หรือสิ่งที่จำเป็นได้ สำหรับการตรวจสอบในส่วนของผู้รับทุนการศึกษา คงทำได้เพียงว่ามีตัวตนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งรูปแบบและวิธีการตรวจสอบยังเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันต่อไป

สำหรับงบประจำที่ได้รับโดยตรงจากสำนักงบประมาณนั้น ก็คือ ค่าใช้จ่ายดำเนินการที่โรงเรียนจำเป็นต้องรับเอาไว้ใช้สำหรับจ่ายเป็นเงินเดือนครู เพื่อรักษาสถานะความเป็นข้าราชการของครู สัดส่วนงบประมาณในส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับสัดส่วนงบประมาณในส่วนที่เป็นทุนการศึกษา สมมติว่ามีงบประมาณทั้งสิ้น 200,000 ล้านบาท ถ้าจ่ายเป็นทุนการศึกษามาก ส่วนที่เหลือสำหรับใช้จ่ายเป็นงบประจำในโรงเรียนก็ต้องน้อยลง ซึ่งในประเด็นนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ต่อไปว่ามีหลักเกณฑ์อะไรในการจัดทุนการศึกษา สัดส่วนในการจัดสรรเป็นเท่าไร และจ่ายเป็นงบประจำเท่าใด

ในส่วนของงบลงทุน ได้แก่ งบด้านอาคารสิ่งก่อสร้าง เครื่องจักร และ อุปกรณ์ในโรงเรียน จะต้องมีการบริหารจัดการ มีการกำกับค่าใช้จ่ายและ มีการจัดสรรงบประมาณโดยใช้หลักการกระจายให้เกิดความทั่วถึง โดยยังคงอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีงบประมาณ อีกประเภทหนึ่งที่ต้องเตรียมไว้สำหรับการปฏิรูปการศึกษาคือ งบกองทุน ซึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้ระบุไว้ถึง 5 กองทุน คือ กองทุน การศึกษาขั้นพื้นฐาน กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งสองกองทุนแรกนี้ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ (current expenditure) กองทุนต่อมาคือ กองทุนให้ กู้ยืมต่อโรงเรียนเอกชน ซึ่งทางสำนักงบประมาณได้ตั้งงบไว้แล้วประมาณ 20,000 ล้านบาท แต่ยังไม่มากนัก เนื่องจากยังมีกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อ การกู้ยืมของภาคเอกชน ประกอบกับโรงเรียนส่วนใหญ่มักกู้ไปเพื่อสร้าง อาคารเรียน หรือเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายลงทุน (capital expenditure) มากกว่า กู้ไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำ ส่วนอีกสองกองทุน คือ กองทุนพัฒนาครูกับกองทุน พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อศึกษานั้น ก็ถือเป็น capital expenditure เนื่องจาก เป็นการสะสมทุนในภาคการศึกษา โดยถือว่าครูเป็นทรัพยากรบุคคล (human resource) ของภาคการศึกษาที่จำเป็นต้องมีการลงทุนเพื่อเกิดการ พัฒนาในด้านต่าง ๆ งบในส่วนนี้จึงต้องมองให้เป็นงบลงทุนในระยะยาวของ สังคม ประเด็นคำถามที่สำคัญ คือ สำนักงบประมาณจะมีกลไกอย่างไรในการ ดึงให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการให้การอุดหนุนการศึกษา

ในปัจจุบันมีเครื่องมือหลายประเภทที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการอุดหนุนการศึกษา แต่ประเทศไทยยังไม่มีภาวะที่ถึงสภาพ สภาวะธรรมชาติของเครื่องมือ นั้น ๆ ตัวอย่างของเครื่องมือที่ใช้อยู่ขณะนี้ ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน



(block grant) ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนโดยทั่วไป และการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นโครงการ (project grant) นอกจากนั้นยังมี matching grant ทั้งส่วนที่เป็น opened matching grant และ closed matching grant ซึ่งกลไกของเครื่องมือเหล่านี้ จะเป็นตัวกระตุ้นให้ท้องถิ่น โรงเรียน ชุมชน หรือประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเงินหรือระดมทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งทางการศึกษา โดยไม่ใช่การระดมทุนผ่านการเก็บภาษีมาให้รัฐบาลกลาง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ควรที่จะทำการศึกษาและนำมาใช้โดยกำหนดภารกิจให้ถูกต้องต่อไป

3. ข้อเสนอเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลมีประโยชน์มาก ขอสนับสนุนให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อจะได้มีระบบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อไป

### ผู้ดำเนินการอภิปราย :

ดร.สมชัยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การปรับเปลี่ยนแผนงานนั้น ไม่ยืนยันว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นต้องทำการศึกษาและต้องลงไปในรายละเอียดของกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในแผนงานนั้นด้วย นอกจากนี้ได้ชี้ว่า ปัจจุบันรัฐบาลใช้งบประมาณทางการศึกษามากถึง 200,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล โดยได้กล่าวถึงข้อกำหนดใน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตราที่ 60 และมาตราที่ 61 ว่าต้องเปลี่ยนวิธีการจัดสรรจากที่ให้ตามแผนงาน ตามโครงการตามหมวดอย่างที่เคยเป็นมา มาเป็นจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนรายบุคคลอย่างเหมาะสมและเท่าเทียมกัน และได้กล่าวถึงเรื่องของกองทุนที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติว่า สำนักงบประมาณจะต้องจัดสรร ตรงส่วนนี้อย่างไร มีกลไกในการระดมความมีส่วนร่วมของชุมชน ในแง่ของ matching grant และด้านอื่น ๆ อย่างไร

## นางสตรี ประทีปะเสน

ขอแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงบประมาณ ดังนี้

สำนักงบประมาณได้ทำสัญญาลงนามร่วมกับสองหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ คือ กรมสามัญศึกษา และ สปช. ตั้งแต่เดือนกันยายน 2542 แต่ขณะนี้โครงการยังไม่มีความก้าวหน้า เงื่อนไขหนึ่งตามข้อตกลง คือ ต้องจัดหาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (sector expert) เพื่อให้คำปรึกษาและจัดทำรายงานให้แล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคมปีนี้ โดยโครงการนำร่องนี้มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาหลักการจัดสรรงบประมาณที่เป็นวงเงินรวมให้แก่หน่วยงานในระดับจังหวัด และให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอในรายงานวิจัย โดยในโครงการนำร่องนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ต้องผ่านเงื่อนไขและขั้นตอน 7 ประการก่อน สำนักงบประมาณจึงจะจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน (block grant) ให้กับหน่วยงานนั้น ๆ

สำหรับ 7 ขั้นตอนในการได้รับเงินอุดหนุนที่เป็นก้อน (block grant) ของสำนักงบประมาณ คือ ขั้นตอนการวางแผน ที่ดร.ชัยอนันต์ได้นำเสนอไว้บ้างแล้ว ในงานวิจัย ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์และการวางแผนงบประมาณ โดยมีการระบุกิจกรรม และต้นทุนของกิจกรรมนั้นๆ ขั้นตอนต่อไป คือ การรายงานทางการเงินและรายงานผลการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีจากเดิมที่เคยเป็น cash basis มาเป็น accrual basis ซึ่งขณะนี้ วชิราวุธวิทยาลัยได้ดำเนินการไปแล้ว กรมสามัญศึกษาและ สปช. ควรไป

ศึกษาดูงานเพื่อนำไปปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อไป ส่วนขั้นตอนต่อไปที่ไม่ได้กล่าวถึงในรายงานนี้ คือ การบริหารทรัพยากร ซึ่งสำนักงานประมาณไม่ทราบว่ากระทรวงศึกษาธิการพร้อมที่จะเปิดเผยทรัพยากร และนำเงินส่วนนี้มารวมอยู่ในวงเงินงบประมาณและบริหารไปกับเงินงบประมาณหรือไม่ อีก 2 ขั้นตอนสุดท้ายคือ การตรวจสอบภายใน และการประเมินผลการทำงาน เนื่องจากสำนักงานประมาณจะมุ่งเน้นผลงานจึงต้องมีตัวชี้วัด เพื่อใช้ประเมินผลการทำงานต่อไป

ขอยกตัวอย่างสองหน่วยงานที่ได้ทดลองดำเนินการแล้ว คือ กระทรวงสาธารณสุข และกรมทะเบียนการค้า ซึ่งถึงแม้ว่าจะยังไม่ผ่านทั้ง 7 ขั้นตอนโดยสมบูรณ์ แต่โดยภาพรวมแล้วพบว่า สามารถผ่านได้เกือบทุกขั้นตอน ขั้นตอนที่ยังเป็นปัญหาและมักจะไม่ผ่าน คือ ระบบบัญชี เนื่องจากต้องเปลี่ยนระบบบัญชีจาก cash basis มาเป็น accrual basis ซึ่งสำนักงานประมาณได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าสองหน่วยงานนี้จะใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและเป็นเงินก้อน (block grant) ได้ในปี 2544 โดยกระทรวงสาธารณสุขจะเริ่มดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลในภูมิภาคทั้งสิ้น 92 แห่ง แสดงให้เห็นว่าสำนักงานประมาณมีการกระจายอำนาจ คือ ส่งเงินก้อน (block grant) ไปถึงระดับโรงพยาบาล

สำหรับสองหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ คือ กรมสามัญศึกษา และ สปช. สำนักงานประมาณยังไม่ค่อยมั่นใจว่าจะสามารถดำเนินการตาม 7 ขั้นตอนนี้ได้เสร็จเรียบร้อยตามกำหนดเวลาที่วางแผนไว้หรือไม่ และก็ยังไม่ทราบเช่นกันว่ากระทรวงศึกษาธิการต้องการให้มีการกระจายอำนาจลงไปถึงระดับโรงเรียนหรือไม่ จำเป็นต้องอาศัย sector expert ในการพิจารณาตอบคำถามนี้ อย่างไรก็ตามทั้งสองหน่วยงานจะต้องพยายามดำเนินการให้ได้

เพราะสำนักงานประมาณได้ลงนามในข้อตกลงไปแล้ว และได้มอบอำนาจไปยังหน่วยงานในระดับจังหวัดเขตพื้นที่การศึกษา และอาจลงไปถึงระดับโรงเรียนแล้วด้วย

ประเด็นที่เน้นขณะนี้ คือ สำนักงานประมาณพร้อมที่จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ แต่ไม่ทราบว่ากระทรวงศึกษาธิการมีความพร้อมมากน้อยเพียงใด

ข้อเสนอของ ดร. ชัยอนันต์ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติแน่นอน และบางข้อเสนอนั้น สำนักงานประมาณได้นำมาใช้แล้วใน 7 ขั้นตอนที่กล่าวไปแล้ว

### ผู้ดำเนินการอภิปราย :

คุณสตรีชี้แจงว่า สำนักงานประมาณมีความพร้อมและได้ดำเนินการบ้างแล้วบางส่วน เช่น ในกรณีของกระทรวงสาธารณสุขมีการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินก้อน (block grant) ไปถึงระดับโรงพยาบาล โดยต้องผ่านเงื่อนไข 7 ขั้นตอน จึงจะได้รับงบประมาณดังกล่าว ข้อเสนอของ ดร.ชัยอนันต์ จึงมีความเป็นไปได้อย่างแน่นอน

### นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์

ขอเสนอข้อคิดเห็นในประเด็นการจัดการว่า ทำอย่างไรให้ข้อเสนอของนักวิจัยเกิดการปฏิบัติได้จริง แม้ว่าข้อเสนอของ ดร.ชัยอนันต์ จะเน้นที่ How และ How to โดยมีการระบุถึง ขั้นตอน วิธีการ และข้อเสนอแนะต่างๆ ก็ตาม

1. ปัญหาในด้านเทคนิคในการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นดัชนีชี้วัด หรือการอุดหนุนแบบเป็นเงินก้อน (block grant) ไม่ใช่ปัญหาที่รุนแรง แต่ปัญหาที่สำคัญคือ

กระบวนการที่จะทำให้สินค้าไปถึงลูกค้า (customer) และลูกค้ายอมรับที่จะใช้สินค้านั้น สมมติว่าตอนนี้มีทั้งกฎหมาย มีกรอบในการผลิตสินค้า มีสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มีขั้นตอนทุกอย่างพร้อม แต่ปัญหาก็คือ จะใช้สินค้าอย่างไร ลูกค้าคือใครอยู่ที่ใด จะต้องสร้างความเข้มแข็ง (empower) ให้กับผู้ใด ผู้ที่เกี่ยวข้องสำคัญ (key stakeholders) คือใครบ้างที่จะต้องไปสร้างให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการจัดการปรับทัศนคติและสร้างพันธกิจ (commitment) ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับงานวิจัยเรื่องนี้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (key stakeholders) น่าจะเพิ่มขึ้นจากเดิม เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันทั้งประชาสังคมและกลุ่มคนที่อยู่ในระบบราชการ ท้องถิ่น หรือองค์กรต่าง ๆ เพื่อผลักดันและทำให้เกิดการเปลี่ยนวิธีคิด ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) สามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) ผู้เกี่ยวข้องด้านเทคนิค หน่วยงานระดับนโยบายบุคลากรหลัก (key man หรือ key person) ในหน่วยงานระดับเดียวกัน
- 2) หน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่ ทั้งภาครัฐ องค์กรท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาสังคม
- 3) ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง

2. ในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อาจใช้แนวคิดเรื่องสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาของนายแพทย์ประเวศ วะสี มาประยุกต์ใช้ โดยต้องมีการเคลื่อนใน 3 เรื่องต่อไปนี้ คือ

- 1) การสร้างความรู้ทางวิชาการ ซึ่งขณะนี้แล้วทั้งเครื่องมือ วิชาการ เทคนิค สินค้า
- 2) การสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

### 3) การเชื่อมโยงกับฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง

#### ผู้ดำเนินการอภิปราย :

เพื่อให้ข้อเสนอของงานวิจัยนี้นำไปปฏิบัติได้ ดร.ชัยอนันต์คงจะต้อง แจกแจงรายละเอียดให้สามารถปฏิบัติได้ ซึ่งในขณะนี้มีความพร้อมในด้าน วิชาการ แต่ยังต้องทำความเข้าใจร่วมกันกับผู้ที่ เป็น key person หรือ key stakeholder ว่าจะต้องสร้างความเข้มแข็งหรือ empower ใครบ้างในการ สร้างความเข้าใจ และไปเชื่อมโยงกับผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองด้วย ซึ่ง key person ที่สำคัญคนหนึ่งที่จะช่วยผลักดันสิ่งเหล่านี้ และปรัชญาของ การปฏิรูปให้สำเร็จลุล่วงไปได้ และออกมาเป็นรูปธรรมที่ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง คือ ท่านที่จะเป็นผู้อภิปรายต่อไป

#### ดร.รุ่ง แก้วแดง

มีข้อเสนอเพิ่มเติมในบางประเด็นเพื่อให้รายงานการวิจัยมีความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

1. รูปแบบในรายงานวิจัยที่ใช้ดัชนีความขัดสนมีความสอดคล้องกับ กฎหมายการศึกษาเพียงส่วนเดียว กล่าวคือ ใน พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติในหมวดที่ 2 เน้นเรื่องของ “คน” และ “ผู้เรียน” เป็นหลัก ไม่ได้เน้น เรื่องของพื้นที่ (area) แต่รูปแบบหนึ่งที่เสนอโดยใช้แนวความคิดเกี่ยวกับ ดัชนีความด้อยพัฒนาและดัชนีความขัดสนของ UNDP นั้นเน้นไปที่เรื่องของ พื้นที่ (area) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากกว่า ดังนั้นจึงควรปรับงานวิจัยให้สอดคล้องกับ

พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติมากขึ้น โดยเน้นผู้เรียนเป็นหลัก ส่วนในประเด็นอื่น ๆ เช่นเขตพื้นที่ เป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกผู้ประสานงานเพื่อให้เกิดการเรียนรู้เท่านั้น

2. ในการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนต้องคำนึงถึงผู้เรียนเป็นหลัก ส่วนเรื่องของการบริหารเป็นการบวกเพิ่มให้แก่ผู้เรียน โดยในการคำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวนั้น มีการกำหนดไว้ว่า ค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งต้องคำนวณจากผู้เรียนปกติ หรือเรียกว่าผู้เรียนพื้นฐาน ส่วนต่อมาก็คือ กลุ่มคนพิการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวให้แก่คนพิการสูงกว่าคนปกติ เนื่องจากการสอนคนพิการมีความยากลำบาก ต้องใช้เครื่องมือมากกว่าเด็กปกติ ครูต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอนสูง และสัดส่วนครูต่อนักเรียนก็น้อยกว่าเด็กปกติ กฎหมายจึงกำหนดว่าในกรณีของคนพิการจะต้องคำนวณโดยเพิ่มค่าใช้จ่ายสำหรับความพิการเข้าไปด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับสถานศึกษาในการจัดการศึกษาและรับเด็กพิการเข้าเรียน โดยได้กำหนดให้ความพิการเป็นตัวแปรสำคัญในการเพิ่มเงิน ในทำนองเดียวกับกรณีเด็กปัญญาเลิศที่มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่า การสอนเด็กกลุ่มนี้ต้องเน้นรายบุคคลมากขึ้น การคำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวก็ต้องปรับเพิ่มตามรูปแบบการสอน ส่วนในกรณีของคนยากไร้ ไม่ได้กำหนดว่าเป็นความยากไร้เฉพาะเรื่องการเรียนรู้ แต่รวมไปถึงบริบทอื่น ๆ เช่น พื้นที่ที่ห่างไกลและกันดารด้วย

3. สำหรับความเป็นไปได้ของงานวิจัยที่น่าเสนอนั้น มีความเห็นว่าจะสามารถทำได้ 100% เนื่องจากมองว่าการปฏิรูประบบการเงินการศึกษามิใช่เรื่องทางวิชาการ (academic) แต่เป็นเรื่องทางการเมือง (politic) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่ง จะมีผลต่อกลุ่มคนในระดับที่แตกต่างกันเสมอ ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย หรือ นิวซีแลนด์

เรื่องของ school finance เปลี่ยนแปลงยากมากเมื่อเทียบกับประเทศไทย และครั้งนี้ไม่ใช่ครั้งแรกที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบ school finance ในประเทศไทย เช่น ในอดีตจังหวัดภูเก็ตมีสัดส่วนครูต่อนักเรียนเพียง 1:11 ในขณะที่จังหวัดร้อยเอ็ดมีสัดส่วน ครู:นักเรียน เท่ากับ 1:48 แตกต่างกันถึง 4 เท่า และเนื่องจาก 80% ของงบประมาณเพื่อการศึกษาลงไปที่เงินเดือนครู จึงได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบ school finance ขึ้น โดยภายในระยะเวลาเพียง 4 ปี สามารถเพิ่มสัดส่วนครูต่อนักเรียนในภูเก็ตเป็น 1:14 และคงที่ มาจนถึงปัจจุบัน และสามารถลดสัดส่วนครูต่อนักเรียนที่ร้อยเอ็ดลงมาเหลือ 1:24 ได้ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงระบบ school finance สามารถทำได้ ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบพื้นฐานโดยอำนาจรัฐ คือมีกฎหมาย การศึกษาและมีประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวมาบ้างแล้ว ยกตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชน ซึ่งรวมถึงวิชาวุฒิชัยที่ได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบ เงินก้อน (block grant) และ สกศ. เป็นผู้คิดค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับการอุดหนุน โรงเรียนเอกชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ซึ่งปัจจุบันงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่าย ของโรงเรียนเอกชนมีทั้งประเภทที่ได้รับการอุดหนุน 100% เช่น โรงเรียนของ สถาบันศาสนา โรงเรียนที่วังเป็นผู้จัด ซึ่งคาดว่าในกลุ่มนี้เป็นโรงเรียนจาก สช. ทั้งหมด 27 แห่ง นอกจากนั้นยังมีประเภทที่ได้รับการอุดหนุนแบบ 40 % และ 20 % ด้วย

4. ปัจจุบันโรงเรียนเอกชนบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management) 100% และโรงเรียนเอกชนยังได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบ เงินก้อน (block grant) ดังนั้นแนวคิดในการปฏิรูปการเงินการศึกษา (school finance reform) ควรเริ่มปฏิรูปในโรงเรียนเอกชนก่อน เนื่องจากมีความพร้อมสูง



โดยในปีนี้โรงเรียนเอกชนได้รับงบอุดหนุนจำนวน 5,000 กว่าล้านบาท และในปีหน้าจะขอเพิ่มเป็น 7,000 ล้านบาท ดังนั้นจึงควรนำร่องที่วิชาการ วิทยาลัย และโรงเรียนเอกชนอื่นๆ อีกประมาณ 100 โรงเรียน แล้วจึงกระจายไปยังโรงเรียนของท้องถิ่น กทม. และเทศบาล โดยให้มาตุงานจากโรงเรียนนำร่องที่ประสบความสำเร็จ ส่วนโรงเรียนรัฐที่มีความล่าช้าและขาดความพร้อมควรปฏิรูปเป็นลำดับสุดท้าย ส่วนในประเด็นที่สำนักงานประมาณได้ทำสัญญาในโครงการนำร่องร่วมกับสองหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการไปแล้วนั้น สำนักงานประมาณอาจไปทบทวนสัญญาใหม่ หรืออาจทำสัญญาร่วมกับกรมสามัญและ สปช. ตามเดิม แต่เพิ่มโรงเรียนในสังกัด สช. เข้ามา จากนั้นจึงร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไป

### ผู้ดำเนินการอภิปราย :

ดร.รุ่ง ได้เน้นย้ำว่ากลยุทธ์ที่จะทำให้ข้อเสนอนี้ของ ดร.ชัยอนันต์ เป็นไปได้ก็คือ ขั้นตอนแรก เริ่มจากโรงเรียนเอกชน ท้องถิ่น และโรงเรียนรัฐตามลำดับ เนื่องจากโรงเรียนรัฐมีโครงสร้างขนาดใหญ่ จากนั้นในขั้นต่อไปคือการคำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวซึ่งควรเน้นที่ผู้เรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ระบุไว้ว่าจะต้องมีเงินสมทบให้แก่ผู้เรียนที่มีความจำเป็นพิเศษ ซึ่งหมายถึงผู้เรียนที่มีความพิการ เด็กปัญญาเลิศ เด็กยากไร้ และพื้นที่ที่ห่างไกล ในรายงานวิจัยนี้ได้เสนอเฉพาะกรณีผู้เรียนที่อยู่ห่างไกล โดยใช้ดัชนีเรื่องความขัดสน สิ่งที่ดร.ชัยอนันต์ นำเสนอจึงขึ้นอยู่กับพื้นที่เป็นหลัก

ต่อไปอยากเรียนถาม ดร.สมชัยว่า กลยุทธ์ที่จะให้โรงเรียนเอกชนเริ่มก่อน โดยการให้เงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน จากนั้นจึงให้กับท้องถิ่นและโรงเรียนรัฐ

เป็นลำดับสุดท้ายนั้น ไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ ดร.สมชัย เพราะท่านไม่เรียกว่า ปฏิรูป แต่เรียกว่าปฏิวัติเลย เพราะถ้าหากให้เงินอุดหนุนเป็นเงินก้อนไปที่โรงเรียนก็ยิ่งเป็นกรอบเดิมที่ ดร.สมชัย เรียกว่า supply side สิ่งที่ ดร.สมชัย ต้องการเห็นคือการให้เงินอุดหนุนนั้นไม่ได้ไปที่โรงเรียน หรือลดส่วนที่ไปถึงโรงเรียน แต่ว่าเงินที่คำนวณต่อหัวจะให้ไปที่ผู้เรียน และผู้เรียนจะเป็นผู้เลือกสถานที่เรียน ทำให้ผู้เรียนมีทางเลือกมากขึ้น ซึ่งถือเป็นการประกันคุณภาพโดยผู้เรียน ผู้เรียนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงว่าโรงเรียนมีคุณภาพหรือไม่ (voted choice) จึงอยากเรียนถาม ดร.สมชัยว่า แนวคิดที่ ดร.รุ่ง เสนอนั้น สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง demand side ของ ดร.สมชัย หรือไม่

### **ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์**

กลยุทธ์ที่ให้การอุดหนุนเป็นเงินก้อนแก่โรงเรียนเอกชนก่อน จากนั้นค่อยดำเนินการในท้องถิ่น และโรงเรียนรัฐเป็นลำดับสุดท้ายนั้น สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง demand side แน่นนอน เพราะคำว่า consumer vote ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการจัดสรรไปที่นักเรียนและนักเรียนต้องเป็นผู้รับเท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึงการที่นักเรียนสามารถเลือกสถานที่เรียนได้ตามต้องการ เช่น ถ้าอยากเก่งดนตรี ก็เลือกเข้าเรียนในโรงเรียนที่เห็นว่ามีชื่อเสียงในด้านการสอนดนตรี เป็นต้น ซึ่งในท้ายที่สุดบางโรงเรียนจะมีนักเรียนลดลง เงินอุดหนุนที่โรงเรียนได้รับก็จะลดลงด้วยเพราะไม่มีตัวผู้เรียน และตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management) นั้น โรงเรียนก็ต้องลดครู ลดค่าใช้จ่าย ซึ่งในที่สุดก็อาจจะต้องปิดเนื่องจากไม่มีผู้เรียนในทางตรงกันข้ามโรงเรียนบางแห่งที่มีคนต้องการเข้าเรียนมาก แต่สามารถ

รับนักเรียนได้จำกัด และมีการดำเนินการโดยผ่านคณะบุคคลที่มีความสามารถในการจัดการ (manage) คณะบริหารของโรงเรียนก็สามารถจะขยายสาขาโรงเรียนเพิ่มขึ้นได้ ดังนั้นจึงมีความเห็นว่า market force สามารถทำงานได้ (work) การประกันคุณภาพด้วยการแข่งขัน และการมีการจัดการที่หลากหลาย เป็นการประกันที่ดีกว่าการประกันโดยการควบคุม (control) จากส่วนกลางแล้วพยายามที่จะไปประกันในตอนหลัง ซึ่งมักไม่ได้ผล

## การอภิปรายทั่วไป

### นายชัยณรงค์ อินทรมีทรัพย์

เห็นด้วยกับการเริ่มจากโรงเรียนในสังกัด สช. ก่อน เพราะ market force เป็นโอกาสเดียวที่ทำให้เกิดการแข่งขันได้ และเท่าที่ทราบในเวลานี้ด้านการศึกษายังไม่เคยมีการใช้กลไกนี้เลย **สำหรับคำถามที่จะขอถาม คือ** เนื่องจากการศึกษาของภาคเอกชนมีไม่มาก เพราะประมาณ 90% เป็นการลงทุนจากภาครัฐ ดังนั้น **จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะทดลองนำร่องในโรงเรียนเอกชนส่วนหนึ่ง และโรงเรียนของรัฐส่วนหนึ่ง** โดยในโรงเรียนของรัฐที่อาจติดขัดในเรื่องโครงสร้างของระบบราชการนั้น ในช่วงโครงการนำร่องระยะ 1-2 ปีแรก ให้ใช้กลไกขององค์การอิสระหรือองค์กรมหาชนที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยอาจเปลี่ยน (convert) หน่วยงานในโครงการนำร่องให้เป็นองค์การอิสระชั่วคราวเพื่อผลักดันให้โครงการนำร่องมีความคล่องตัวและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น จากนั้นเมื่อทุกอย่างเรียบร้อยก็โอนกลับมาเหมือนเดิมและยังคงเป็นข้าราชการตามเดิม

### ดร.รุ่ง แก้วแดง

โรงเรียนเอกชนมีความพร้อมอยู่แล้ว ประกอบกับในปัจจุบันการจัดตั้งองค์การอิสระไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ๆ ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ

ประมาณ 3 ปีขึ้นไป และในขณะนี้ก็มีสำนักงานปฏิรูปการศึกษาดูแลงานนี้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้นคิดว่า ถ้าสำนักงานประมาณเห็นด้วยกับแนวคิดนี้ ก็ควรขอความร่วมมือไปที่ สช. ในการประกาศรับโรงเรียนอาสาสมัครที่จะเป็นโรงเรียนนำร่อง แล้วเชิญโรงเรียนดังกล่าว พร้อมด้วยสำนักงานปฏิรูปฯ สำนักงานประมาณ และสภาการศึกษา มาร่วมรับฟังนโยบายต่าง ๆ ที่ปรับจากงานวิจัยของ อาจารย์ชัยอนันต์ และรายละเอียดเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งชักชวนทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ก่อนที่จะรับไปดำเนินการ

### **ดร.อุทิศ ขาวเอียง**

เงื่อนไข 7 ประการในการได้รับเงินอุดหนุนที่ทางสำนักงานประมาณชี้แจง มีลักษณะเป็นขั้นบันไดซึ่งยากในการกระโดดข้ามครบถึงขั้นสุดท้าย ดังนั้น สำนักงานประมาณควรจะพิจารณาให้การอุดหนุนตามความสามารถของแต่ละโรงเรียนเพื่อทำให้เกิดความเสมอภาคและเพื่อเป็นการส่งเสริมโรงเรียนมากกว่าการตั้งเป็นเงื่อนไข

**สำหรับประเด็นที่จะให้เริ่มการปฏิรูประบบการเงินการศึกษาในโรงเรียนเอกชนก่อนนั้น เห็นว่าปัจจุบันโรงเรียนของรัฐก็มีความหลากหลายและหลายแห่งมีความพร้อมสูง ดังนั้นไม่ควรกำหนดว่าต้องเริ่มที่โรงเรียนเอกชนก่อน**

### **นางสตรี ประทีปะเสน**

เงื่อนไขในการได้รับเงินอุดหนุน 7 ขั้นตอนที่สำนักงานประมาณได้เสนอไปนั้น เป็นการมองในแนวราบ เป็นการพิจารณาว่าแต่ละขั้นมีข้อบกพร่องตรงจุดใด ขั้นตอนส่วนใหญ่มีความเป็นไปได้สูงในการดำเนินการ มีเพียง

ขั้นตอนที่ 7 คือ ระบบบัญชีเท่านั้นที่ยากในการดำเนินการ

### **นางสาวเพ็ญศรี ตรีทัพ**

การเปลี่ยนระบบบัญชีจาก cash basis เป็น accrual basis นั้น ระบบบัญชีแบบ accrual basis ไม่ใช่เรื่องใหม่หรือเป็นปัญหาในการจัดการของภาคเอกชน แต่เนื่องจากภาครัฐไม่เคยทำมาก่อน ความยากจึงอยู่ที่ขั้นตอนเริ่มต้น ประกอบกับโครงสร้างภาครัฐมีขนาดใหญ่ ในขณะที่หน่วยงานที่ดูแลด้านการเงินมีขนาดเล็ก การเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีในภาครัฐจึงมองดูว่าเป็นเรื่องยากและต้องอาศัยเวลาในการทำความเข้าใจ อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะว่าในการเปลี่ยนระบบบัญชีเป็น accrual basis อาจเริ่มจากการปรับปรุง cash basis ให้ดีกว่าเดิมเล็กน้อย เปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่งก่อน จากนั้นจึงค่อยพัฒนาไปสู่ accrual basis อย่างเต็มที่ และไม่ควรตั้งเป้าหมายการเปลี่ยนระบบบัญชีสูงเกินไป เช่น ปรับเป็น accrual basis ทุกรายการ หรือเป็น 100% อย่างที่ผู้เชี่ยวชาญแนะนำ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจและต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

### **ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช**

1. ปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่เกิดจาก " ความไม่รู้ " และมีความเคยชินกับระบบเดิมที่ทำอยู่ ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ การให้คำแนะนำ

ปรึกษาอย่างถูกต้อง

2. ขณะนี้มหาวิทยาลัยได้รับเงินงบประมาณเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งมาจากพระคลังข้างที่ อีกส่วนมาจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจาก สช. โดยโรงเรียนได้รับประมาณปีละหนึ่งล้านห้าแสนบาท ซึ่งเคยเป็น 20 % ในอดีต แต่เป็นเพียง 1 % ในปัจจุบัน ประเด็นที่น่าสนใจคือ มหาวิทยาลัยรวมทั้งโรงเรียนเอกชนทั่วไป จะมี “เงินผลประโยชน์ หรือ เงินนอกงบประมาณ” ที่นำมาจากการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจัดแข่งขันกอล์ฟภายในโรงเรียน การขายของหรืออาหารในโรงเรียน และสามารถเก็บเงินส่วนนี้ไว้ได้ แต่ถ้าจะทำ consolidated budget จริง ๆ ต้องนำค่าใช้จ่ายที่เกิดจากเงินนอกงบประมาณรวมเข้ากับงบประมาณให้ได้ ซึ่งขณะนี้มหาวิทยาลัยกำลังทำ consolidated budget พร้อมทั้งได้สร้างกฎ กติกาในการใช้จ่ายเงินให้กับผู้บริหารด้วยว่าจะต้องมีการแจ้งให้ทราบและมีการรายงานการเงินด้วย ซึ่งแต่ก่อนผู้บริหารมีสิทธิ์ใช้เงินได้โดยไม่ต้องแจ้งหรือรายงานใคร

3. ในการดำเนินโครงการนำร่อง ควรเน้นในเรื่องความโปร่งใสและการพิจารณาค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แท้จริงด้วย โดยคำนึงถึงการอุดหนุนจากทุกส่วนที่เข้ามาร่วมสมทบ เพื่อนำมาจัดทำเป็น consolidated budget ให้ได้

### **นางเพ็ญศรี ตรีทัฬห**

ปัญหาของกรมบัญชีกลางขณะนี้ คือ การทำ consolidated budget เนื่องจากภาพรวมของระบบงบประมาณในภาครัฐมีขนาดใหญ่มาก จำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจน ประกอบกับมีค่าใช้จ่ายในการได้รับ accounting information สูงมาก ดังนั้นกรมบัญชีกลางจึงต้องใช้เวลาในการวิเคราะห์ประเด็นนี้ และ

อาจมีผลทำให้โครงการที่วางไว้ล่าช้ากว่ากำหนด

### **ดร.ณอม อินทรกำเนิด**

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งดำเนินการนำผลงานวิจัยไปสู่ภาคปฏิบัติ เนื่องจากเกรงว่าอาจจะมีผลกระทบต่อผู้เรียนประมาณ 13 -14 ล้านคนทั่วประเทศที่กำลังเรียนอยู่ในระบบเดิม และเสนอว่าควรมีการคำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับเด็กปกติก่อน จากนั้นจึงคำนวณส่วนเพิ่ม (top up) ให้กับเด็กพิการกลุ่มต่าง ๆ ภายหลัง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและสามารถนำผลการคำนวณที่ได้ไปทดลองในโครงการนำร่องต่างๆ ต่อไป

### **ดร.รุ่ง แก้วแดง กล่าวปิดการสัมมนาระดมความคิด**

ก่อนปิดการสัมมนาในวันนี้ ขอเน้นย้ำว่า การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยอาจใช้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. ยุทธศาสตร์การสร้างองค์ความรู้ เพื่อกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน และ
2. ยุทธศาสตร์บัวพันน้ำ หรือการยกย่องผู้ที่มีความรู้ความสามารถก่อน เพื่อเป็นแกนนำในการดำเนินงานขั้นต่อไป





## ภาคผนวก



**คำกล่าวเปิดการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง**  
**ระบบการบริหารจัดการ**  
**เพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี**  
**โดย ดร.นงราม เศรษฐพานิช**

---

ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปีที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา การที่ต้องมีการกระจายอำนาจเนื่องจากในปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ และยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้นการจัดการศึกษาจะต้องมีรูปแบบที่หลากหลาย ยืดหยุ่น คล่องตัว เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ต้องจัดให้ตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่ด้วย ซึ่งการจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าว รัฐและส่วนกลางต้องลดบทบาทของตนเองให้น้อยลงแล้วไปส่งเสริม สนับสนุนให้คนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น จะต้องมีกระจายอำนาจในเรื่องของการบริหารจัดการไปให้เขตพื้นที่และสถานศึกษาให้มีอิสระและความคล่องตัวมากขึ้น โดยการกระจายอำนาจดังกล่าวต้องรวมทั้งเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากร และงบประมาณการเงิน เพราะมีเช่นนั้นการกระจายอำนาจจะไม่มีประโยชน์

ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมขององค์กรและคนในสังคมต่าง ๆ ให้มีการดำเนินงานที่เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ต้องใช้กลไกของการบริหารจัดการและการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินมาช่วยกระตุ้นการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การส่งเสริมสนับสนุนให้คนในสังคมเข้ามาใช้สิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน หรือในการสนับสนุนให้คนในสังคมเข้ามาใช้สิทธิในการจัดการศึกษา หรือในเรื่องการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนจากการถ่ายทอดความรู้ มาพัฒนากระบวนการเรียนรู้ให้เกิดกับผู้เรียนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา หรือในเรื่องการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีจรรยาบรรณทางวิชาชีพ สามารถพัฒนาเด็กให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต หรือในเรื่องของการประกันคุณภาพ มาตรฐาน รวมทั้งในเรื่องการใช้สื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ ล้วนจะต้องใช้กลไกของการบริหารจัดการในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมทั้งสิ้น

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงประการหนึ่งในการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรก็คือ ประสิทธิภาพที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าเต็มที่ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพราะทรัพยากรของประเทศมีจำกัด ยิ่งในภาวะเศรษฐกิจที่กำลังวิกฤตอยู่ในขณะนี้ ความจำกัดของทรัพยากรก็ยิ่งเป็นปัญหามากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนานโยบายและการจัดทำแนวทางในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต้องครอบคลุมสถานศึกษาเป็นจำนวนมาก และใช้เงินจำนวนมากนั้น จะต้องทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ และการดำเนินการดังกล่าวต้องมีการศึกษาวิจัยและประชุมปรึกษาหารือ ระดมความคิดจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้

ความรู้ ความเข้าใจ มีความกระจ่างชัดเจดยิ่งขึ้น และมีแนวทางการดำเนินงานต่อไปอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ในด้านการวิจัยได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ท่านเป็นนักคิดและนักปฏิบัติด้านการศึกษา การบริหารจัดการ การเงินการคลัง กฎหมาย และทางด้านอื่น ๆ ท่านอาจารย์ได้จัดทำข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหลายประการ โดยเน้นที่ระบบบริหารด้านการจัดสรรทรัพยากร ส่วนการระดมทรัพยากรและบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับอุดมศึกษา ได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้ว ขอเชิญทุกท่านได้ร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็น เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายในเรื่องนี้ต่อไป



## โครงการสัมมนาระดับความคิด เรื่อง ระบบการบริหารจัดการ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

---

### 1. ความเป็นมา

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณเป็นแรงผลักดันอันสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลตามเป้าหมาย และในทำนองเดียวกันการปฏิรูปการเงิน การงบประมาณจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ด้วยการที่มีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ก็ควรที่จะมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

จากสาระบัญญัติในหมวด 8 ของ พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 60 และ 61 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาแต่เดิมจนถึงปัจจุบันนี้เป็นการจัดสรรให้กับหน่วยงานที่จัดการศึกษาตามแผนงานโครงการและหมวดเงิน แต่พระราชบัญญัติการศึกษาฯ กำหนดให้จัดสรรแก่ผู้เรียนเป็นรายบุคคลอย่างเหมาะสมและเท่าเทียมกัน โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปมิใช่รายหมวดเหมือนเดิม และยังกำหนดไว้ด้วยว่าให้จัดเงินสมทบให้แก่ผู้เรียนที่มีความจำเป็นพิเศษ ตลอดจนจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ในสังคมอีกด้วย ซึ่งแต่เดิมไม่เคยจัดสรรให้



นอกจากนี้ การที่โครงสร้างการงบประมาณมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาก็ยังส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการงบประมาณในอนาคตอีกด้วย เนื่องจากแต่เดิมจนถึงปัจจุบันนี้ใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณไปตามกระทรวง กรม หน่วยงานระดับภูมิภาค และสถานศึกษา แต่หลังจากการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารฯ แล้ว จะเป็นการจัดสรรจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีการศึกษาใดที่ทำได้ครอบคลุมในทุกกรณีที่กำลังอ้างถึงข้างต้น

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณบรรลุผลสำเร็จตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยความอนุเคราะห์ของ ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช จึงได้ทำการศึกษาและจัดทำรายงานการวิจัย เรื่อง “ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี” ขึ้น เพื่อสรรสร้างประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณของต่างประเทศที่ได้มีการดำเนินงานไปแล้ว พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพการดำเนินงานของประเทศไทย โดยเฉพาะความพยายามที่จะปฏิรูประบบงบประมาณของสำนักงานงบประมาณแล้วสังเคราะห์องค์ความรู้ทั้งหมดมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะทางสำหรับการปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศไทยตลอดจนข้อควรปฏิบัติในระยะเปลี่ยนผ่าน เพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์

1) เพื่อนำเสนอประสบการณ์การปฏิรูปการเงิน-การงบประมาณของต่างประเทศ รวมทั้งข้อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

2) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรฯ ตลอดจนพิจารณาถ่วงน้ำหนักความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรฯ สำหรับประเทศไทย

## 3. กลุ่มเป้าหมาย

คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการ/คณาจารย์ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทางการศึกษาที่ดูแลรับผิดชอบจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 70 คน

## 4. วิธีดำเนินการสัมมนา

1) นำเสนอผลการวิจัยเรื่องระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน 12 ปี

2) การบรรยายพิเศษเรื่องแนวทางสู่ความสำเร็จของการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน 12 ปี

3) การอภิปรายนำเรื่อง ความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน 12 ปี

4) การอภิปรายทั่วไปเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

## 5. วัน เวลา สถานที่

วันพุธที่ 15 มีนาคม 2543 เวลา 08.30 – 13.30 น. ณ ห้องภาณุมาศ ชั้น 10 โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพฯ

## 6. งบประมาณ

งบประมาณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

## 7. ผู้รับผิดชอบ

สถาบันแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการเงินการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

## 8. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าจากวิทยากรผู้บรรยายพิเศษ และผู้อภิปรายนำ และผู้แทนจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปปรับแก้ไข (ร่าง) รายงานผลการวิจัยเรื่อง ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้เป็นรายงานที่มีคุณภาพ ทันต่อเวลา เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และเป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



**กำหนดการสัมมนาระดับความคิด เรื่อง**  
**ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากร**  
**สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี**  
**วันพุธที่ 15 มีนาคม 2543 เวลา 8.30 – 13.30 น.**  
**ณ ห้องภาณุมาศ ชั้น 10 โรงแรมรอยัลริเวอร์**

---

8.30 - 9.00 น	ลงทะเบียน
9.00 - 9.10 น	กล่าวเปิดการสัมมนา โดย ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ดร.นงราม เศรษฐสุพานิช)
9.10 - 10.00 น	นำเสนอผลการวิจัย เรื่อง ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากร สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี โดย ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
10.00 - 11.30 น	อภิปรายนำ เรื่อง ความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนวทางการปฏิรูป ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรร ทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี

- โดย
1. ศ. (พิเศษ) ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์
  2. นางสตรี ประทีปะเสน
  3. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์
  4. ดร. รุ่ง แก้วแดง

ผู้ดำเนินการอภิปราย รศ.ดร.ศิริลักษณ์ คอมันตร์

11.30 - 12.15 น. อภิปรายทั่วไปและปิดสัมมนา

12.15 - 13.30 น. รับประทานอาหารกลางวัน

## รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาความคิดเห็นเรื่อง

### ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

---

#### ผู้นำเสนอผลการวิจัย

1. ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้บังคับการอาวุโส วิทยาลัย

**ผู้อภิปราย** เรื่อง : ความเป็นไปได้ของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรสำหรับ  
การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

2. ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์ ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง  
3. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ สภาพัฒนาฯ  
4. นางสตรี ประทีปะเสน สำนักงานประมาณ  
5. ดร. รุ่ง แก้วแดง

#### ผู้ดำเนินการอภิปราย

6. ดร. สิริลักษณ์ คอมนันตร์ คณะเศรษฐศาสตร์  
ม.ธรรมศาสตร์

#### ผู้ทรงคุณวุฒิ

7. นายโสมชาติ บัณฑิตเปี่ยมรัตน์ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด  
8. นายชัยณรงค์ อินทรมีทรัพย์ บริษัท ซี.เอส.เอ็น แอนด์  
แอสโซซิเอต จำกัด

**นักวิชาการ/อาจารย์**

9. ผศ. ดร. สมชาย สุขสิริเสวีกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**กระทรวงการคลัง**

10. นางสาวเพ็ญศรี ตริทัฬห กกรมบัญชีกลาง  
 11. นางสาวสุทธิรัตน์ รัตนโชติ กกรมบัญชีกลาง  
 12. นางสาวพัชราภรณ์ เกตุกัลด้อย กกรมสรรพสามิต  
 13. นางสาวสิรินธร พวงกนก สำนักงานประมาณ  
 14. นางกรรณิกา ดวงมณี สำนักงานประมาณ  
 15. นางสาวพจมาน เครือสินธุ์ สำนักงานประมาณ  
 16. นางสาวนวลจันทร์ ปัตตพงศ์ สำนักงานประมาณ  
 17. นายเสกสรร วาณิชยานุเคราะห์ สำนักงานประมาณ  
 18. ดร.อุทิศ ชาวเขียว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ-  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**กระทรวงศึกษาธิการ**

19. ดร. ถนอม อินทรกำเนิด ที่ปรึกษากระทรวงศึกษาธิการ  
 20. นายสมเกียรติ ชอบผล สำนักงานนโยบายและแผน สปช.  
 21. นางฉวีวรรณ สิ้นสุวรรณ กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา  
 22. นางสาวสุมล นาคบรรพ์ กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา  
 23. นางสาวกฤษณา สว่างแสง กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา  
 24. นายวีระศักดิ์ วงษ์สมบัติ กรมอาชีวศึกษา  
 25. นางสาวฉวีจิตร ทวะพันธุ์ กองแผนงาน กรมอาชีวศึกษา  
 26. นางสุชาวดี สุภโตชะ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

27. นางลักขณา	รัตน์ะรัต	สำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดฯ
28. นางศรีประภา	เกิดกรุง	สำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดฯ
29. นายสมนึก	เยี่ยมรอด	สำนักนโยบายและแผน สช.
30. นางสุพัชรินทร์	ไพวงศ์	กลุ่มเงินทุนหมุนเวียน สช.

### กระทรวงมหาดไทย

31. นายจารุงศ์	เรืองสุวรรณ	สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร
32. นายมงคล	สาธิตสุข	สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร
33. นางอุไรวรรณ	เทียนทอง	สำนักบริหารการศึกษากลาง
34. นางอมราภรณ์	ปลื้มมนัส	สำนักบริหารการศึกษากลาง
35. นายสมชาย	เสียงหลาย	สำนักบริหารการศึกษากลาง
36. นางสาวสมใจ	สุวรรณศุภพนา	เทศมนตรีเทศบาลเมืองภูเก็ต

### สื่อมวลชน

37. นายต่อศักดิ์	ประศาสตร์ศิลป์	หนังสือพิมพ์มติชน
38. นางขติยา	มหาสินธุ์	หนังสือพิมพ์มติชน
39. นางสาววิชเนย์	แสงประดับ	ศูนย์ข่าวแปซิฟิก
40. นายเจษฎา	ไพศาลพิจิตรสาธิต	หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ
41. นายพูนทรัพย์	ทองทาบ	หนังสือพิมพ์เดลินิวส์
42. นางสาวเสาวพร	ชื่นประภาอนุสรณ์	หนังสือพิมพ์บ้านเมือง
43. นางสาวปิยทิพย์	ทิพย์น้อย	สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 7
44. นางสาวอารีย์	เหมแป	หนังสือพิมพ์แนวหน้า
45. นายชวกิจ	อินทร์พุก	หนังสือพิมพ์สมัครด่วน
46. นางสาวดวงกมล	อุรัสซะนันท์	หนังสือพิมพ์สมัครด่วน



47. นางสาวอุษณีย์	เลิศธรรมรักษ์	สำนักข่าวเนชั่น
48. นางสาวสุทธิวรรณ	ตัณญพงษ์ปรัชญ์	หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ
49. นางสาวเสาวภา	แบ่งประสพโชค	สถานีวิทยุโทรทัศน์กอง ทัพบกช่อง 5
50. นายเจษฎา	ปัทยานุช	ผู้สื่อข่าว UBC

### ผู้สนใจทั่วไป

51. นางสาวพรพิมล	บุญทวีเวช
52. นายสุเจตน์	สถาพรนานนท์
53. นางสาวนันทนา	แสนสาคร
54. นายทศมัย	เผื่อนปฐม

### สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

55. ดร.นงราม	เศรษฐพานิช
56. ดร.ชินภัทร	ภูมิรัตน์
57. นางรุ่งเรือง	สุชาภิรมย์
58. นายก้องเกียรติ	สทวรรณางกูร
59. นางสาวประภาพรรณ	ไชยวงษ์
60. นายสมชาย	บัวเล็ก
61. นางทิพย์สุดา	สุเมธเสนีย์
62. นางอัมพร	ประเสริฐสุข
63. นางเพ็ญพรรณ	จิตตะเสนีย์
64. นางกมลทิพย์	เมฆพุก
65. นางสาวสุภาพร	โกเฮงกุล

66. นายชาญ	ตันติธรรมถาวร
67. นางสาวประภาพรรณ	วงศาโรจน์
68. นางอารีรัตน์	ลายนาค
69. นางสาวชมนุญ	นิยมานุสร
70. นางสาววัลลภัตม์	ศรีทองสุข
71. นางสาวสายรุ้ง	แสงแจ้ง
72. นางสาวปัทมา	เอี่ยมละออง

## คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา	ดร. นงราม	เศรษฐสุพานิช
คณะทำงานจัดทำเอกสาร	นางสาวสุภาพร	โกเฮงกุล
	นางสาวสายรุ้ง	แสงแจ้ง
	นางสาวปัทมา	เอี่ยมละออง
ผู้ประสานงานทั่วไป	นางอารีรัตน์	ลายนาค
ผู้จัดพิมพ์	นางอารีรัตน์	ลายนาค

## จัดพิมพ์เผยแพร่

สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการปฏิรูปการเงินการศึกษา  
 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
 โทร : 668-7123 ต่อ 2319  
 โทรสาร : 243-7915  
 e-mail : nefr@onec.go.th  
 website : http://www.onec.go.th

