

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน



นางสาวสมฤดี ลีลาภิจักร์พย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STRATEGIES FOR THE EQUALITY AND EQUITY OF BUDGET ALLOCATION  
IN BASIC EDUCATION PROVISION

Miss Somrudee Leelakitsub



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Educational Administration  
Department of Educational Policy Management and Leadership

Faculty of Education

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ยุทธศาสตร์การจัดการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
โดย	นางสาวสมฤดี ลีลาภิรักษ์
สาขาวิชา	บริหารการศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชญาพิมพ์ อูสาโท
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์

---

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะครุศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.บัญชา ชลาภิรมย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชญาพิมพ์ อูสาโท)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(ศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทรัตน์ เจริญกุล)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.ปิยพงษ์ สุเมตติกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก)

สมถิติ ลีลาภิสิทธิ์ : ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม  
 สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (STRATEGIES FOR THE EQUALITY AND EQUITY  
 OF BUDGET ALLOCATION IN BASIC EDUCATION PROVISION) อ.ที่ปรึกษา  
 วิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.ชญาพิมพ์ อุสาโห, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: ศ. ดร.พทุทธิ  
 ศิริบรรณพิทักษ์, 136 หน้า.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน และสภาพที่พึงประสงค์ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม และพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 327 คน และแบบสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 10 คน สถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าดัชนี PNI<sup>modified</sup> และวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า 1. การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายใน ตามสภาพปัจจุบันจัดอยู่ในระดับปานกลาง โดยงบประมาณมีค่าดัชนีความต้องการจำเป็นสูงสุด (PNI = 0.250) 2. การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายนอก ตามสภาพปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง โดยงบบุคลากรมีค่าดัชนีความต้องการจำเป็นสูงสุด PNI = 0.219) 3. การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานภายในสถานศึกษา ตามสภาพปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง โดยค่าดัชนีความต้องการจำเป็นสูงสุดของการจัดการเรียนการสอนให้กับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน (PNI = 0.287) 4. การวิเคราะห์ SWOT พบว่า งบบุคลากร เป็นบ่งชี้ได้รับจัดสรรมากที่สุดในกลุ่มงบประมาณทางการศึกษา แต่ไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา หากมีระบบการสร้างความรู้รับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการสอนของครู จะเป็นการสร้างจิตสำนึกและจรรยาบรรณของครูที่มีต่อนักเรียนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ระบบผลตอบแทนครูไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน สำหรับงบดำเนินงาน พบว่า ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นประจำทุกปี แต่ขาดระบบการสร้างจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบต่อทางสังคม ดังนั้นควรจะได้รับหรือเป็นฉันทามติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งระบบในการจัดสรรงบดำเนินงาน และสภาพภูมิศาสตร์ด้านทำเลที่ตั้งสถานศึกษาที่แตกต่างกันแต่ได้รับงบดำเนินงานเท่ากัน ด้านงบลงทุน พบว่า ได้รับจัดสรรงบลงทุนเป็นประจำทุกปี ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในระดับการจัดการศึกษาทั่วประเทศ แต่ยังคงต้องคำนึงปัจจัยเรื่องต้นทุนในการจัดสรรงบลงทุนในปริมาณที่แตกต่างที่ขึ้นอยู่กับพื้นที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์ของสถานศึกษา การมีส่วนร่วมจากรัฐบาลช่วยให้กำหนดราคาเพื่อความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกสถานศึกษาทั้งในเมืองและนอกเมืองได้ ซึ่งภาพลักษณ์ของสถานศึกษายังส่งผลต่อค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชน และงบเงินอุดหนุน พบว่า ได้รับจัดสรรเป็นประจำทุกปีแต่น้อยกว่างบบุคลากร ไม่ช่วยให้ความเหลื่อมล้ำลดลงระหว่างสถานศึกษาเขตร่ำรวยและยากจนเท่าที่ควร และควรจะได้รับในอัตราที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น ความแตกต่างของลักษณะทำเลที่ตั้งของสถานศึกษา ขนาดของสถานศึกษา จำนวนนักเรียน และเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ 1) งบบุคลากรกับการพิจารณาค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา และครูผู้สอนควบคู่กับความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน 2) งบดำเนินงานกับการพิจารณางบดำเนินงานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยเพิ่มการพิจารณาควบคู่กับดัชนีความพร้อมของสถานศึกษา 3) งบลงทุนกับการพิจารณางบลงทุนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม นอกจากพิจารณาความจำเป็นแล้วยังต้องควบคู่กับการติดตามผลการเบิกใช้เงินงบประมาณอย่างแท้จริง และ 4) งบเงินอุดหนุน ได้แก่ 4.1 การจัดสรรงบประมาณค่านิยมเงินอุดหนุนรายบุคคล 4.2 การปรับเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนรายบุคคล 4.3 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนรายบุคคล ให้มีความเป็นธรรมทั้งภาครัฐและเอกชน 4.4 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา (ผู้ปกครอง นักเรียน) 4.5 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนตามหลักความเป็นธรรม 4.6 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนอย่างเสมอภาคให้กับกลุ่มที่ด้อยโอกาส 4.7การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานข้างต้นจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ความชัดเจน มีความโปร่งใส โดยคำนึงถึงคุณภาพการศึกษาของประเทศ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเป็นสำคัญ

ภาควิชา

ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ปีการศึกษา

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม .....

# # 5284485127 : MAJOR EDUCATIONAL ADMINISTRATION

KEYWORDS: BUDGET ALLOCATION IN BASIC EDUCATION / THE EQUALITY AND EQUITY OF BUDGET ALLOCATION / STRATEGIES FOR THE EQUALITY AND EQUITY OF BUDGET ALLOCATION

SOMRUDEE LEELAKITSUB: STRATEGIES FOR THE EQUALITY AND EQUITY OF BUDGET ALLOCATION IN BASIC EDUCATION PROVISION. ADVISOR: ASST. PROF. CHAYAPIM USAHO, Ph.D., CO-ADVISOR: PROF. PRUET SIRIBANPITAK, Ph.D., 136 pp.

This research aimed to study the equality state and the equity state, to analyze the strengths, weaknesses, opportunities and threats and to develop strategies for the equality and equity of budget allocation in basic education. This study was conducted, using mixed method research 327 samples were used as sample size. The instruments used were questionnaire and strategic evaluation form of feasibility and appropriateness. The data were analyzed, using frequency, percentage, average, standard deviation, PMImodified and content analysis.

The research findings showed that 1.The overall view of the authentic state and the desirable state of equality and equity of budget allocation for basic education provision from internal environment is in the fair level. And the operational budget has the highest value of PNI (PNI=0.250) 2.From the external environment, the authentic state is also just in fair level. The personnel budget has the highest value of PNI (PNI=0.219. 3.For the budget allocation within the educational groups of school, the authentic state is in the fair level. The equal allocation without concerning the different ability of student has the highest value of PNI (PNI=0.287) 4.For SWOT analysis findings showed that the personnel budget has been allocated the highest amount of budget but does not improve education quality If there is responsibility oriented system to capture the teaching, teachers will more focus on developing the teaching process because the salaries of teachers do not depend on the studies reports of students. For the operational budget showed that even the different location of schools, they are equally allocated of this budget. Hence, participation of key stakeholders is the another important factor. The capital budget can be illustrated that this budget has been effected by the environment that followed by the image of school. Cost and effective of budget allocation are also main Factor. The subsidy budget is allocated less than personnel budget. The socioeconomically disadvantaged students are facing the insufficient budget due to the inequity allocation. The strategies for the equality and equity of budget allocation in basic education provision can be categorized as followings: 1.The personnel budget has to be considered the salary of teacher with their education report of students. 2.The operational budget has been increased consideration to the preparation index of schools that helps to budget management. 3.The capital budget has to considered the final actual usage of schools. And 4. The subsidy budget has to modified the additional policies to actual necessity of students, schools and decrease the unnecessary schools.

Department:	Educational Policy Management and Leadership	Student's Signature .....
		Advisor's Signature .....
		Co-Advisor's Signature .....

Field of Study: Educational Administration

Academic Year: 2014

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก “ทุน 90 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช ซึ่งผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างมาก

ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณอย่างสูง แต่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชญาพิมพ์ อุสาโหา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และ ศาสตราจารย์ ดร. พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่ให้ความรู้ คำแนะนำ ข้อคิดที่มีประโยชน์ตลอดระยะเวลาการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์ที่ผ่านมา

ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทรัตน์ เจริญกุล อาจารย์ ดร. ปิยพงษ์ สุเมตติกุล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ดร. รังสรรค์ มณีเล็ก กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ประจำหลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ที่มีคุณค่า

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกท่านที่กรุณาตรวจเครื่องมือวิจัย ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์ เข้าร่วมประชุมกลุ่มตลอดจนให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการได้มาซึ่งข้อค้นพบทางการวิจัย

ผู้วิจัยขอโน้มรำลึกถึงพระคุณบิดาผู้ล่วงลับ และคุณค่าอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบแต่มารดา และครอบครัวลีลาภิจักร์พัย เป็นครอบครัวแพทย์ที่ปลูกฝังความมานะ การฟันฝ่าอุปสรรค และการรู้จักให้อันเป็นองค์ความรู้แก่ผู้อื่น จนทำให้มีวันนี้

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญรูป.....	1
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	10
1.3 คำถามการวิจัย.....	11
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	11
1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	12
1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	14
1.7 วิธีดำเนินการวิจัย.....	15
1.8 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	16
1.9 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	16
1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	17
บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	18
2.1 แนวคิดและนโยบายการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	18
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	18
2.1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับแผนปฏิบัติการประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2557.....	22
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ.....	26

2.2.1 ความหมายของงบประมาณ .....	26
2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณ .....	27
2.2.3 ความสำคัญของงบประมาณ .....	28
2.2.4 ลักษณะของงบประมาณ.....	28
2.3 แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา .....	37
2.4 แนวคิดการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม .....	39
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	48
2.5.1 งานวิจัยในประเทศไทย.....	49
2.4.2 งานวิจัยต่างประเทศ .....	73
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	79
3.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	79
3.2 วิธีดำเนินการวิจัย .....	79
3.3 ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม.....	80
3.3.1 ประชากร.....	80
3.3.2 กลุ่มตัวอย่าง .....	80
3.3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	91
3.3.5 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ .....	92
3.3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	93
3.3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล .....	93
3.4 ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม ของการจัดสรร งบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม.....	93
3.4.1 วิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (PNI).....	94
3.4.2 วิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) – จุดอ่อน (Weakness).....	94



3.4.3 วิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) – ภาวะคุกคาม (Threat).....	94
3.4.4 วิเคราะห์จุดอ่อน (Weaknesses) - โอกาส (Opportunity).....	94
3.4.5 วิเคราะห์ จุดอ่อน (Weaknesses) - ภาวะคุกคาม (Threat) .....	95
3.5 ขั้นตอนที่ 3 ร่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม .....	95
3.6 ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของร่างยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม .....	95
3.6.1 ผู้ให้ข้อมูล .....	95
3.7 ขั้นตอนที่ 5 นำเสนอยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอ ภาคและเป็นธรรม .....	96
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	97
4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	98
4.1.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	98
4.1.2 ขั้นตอนการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ตอนดังนี้.....	98
4.1.3 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	99
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย การอภิปราย และข้อเสนอแนะ .....	103
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	103
5.1.1 วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการ จัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็น ธรรม .....	103
5.1.2 วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของการ จัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็น ธรรม .....	109
5.1.3 วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษา ขั้น พื้นฐานให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม .....	114

5.2 การอภิปรายผล .....	120
5.2.1 ผลสรุปสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษา สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานจากสภาพแวดล้อมภายใน .....	120
5.2.2 ผลสรุปสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษา สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานจากสภาพแวดล้อมภายนอก .....	121
5.2.3 ผลสรุปสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณอย่าง เสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานภายใน เฉพาะผู้บริหาร โรงเรียน .....	122
5.2.4 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบัน และสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน .....	124
5.3 ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการวิจัย.....	130
5.3.1 ข้อเสนอแนะการวิจัยเชิงปริมาณ .....	130
5.3.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยเชิงคุณภาพ.....	131
5.3.3 ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งต่อไป.....	131
รายการอ้างอิง .....	133
ภาคผนวก.....	134
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	136

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 การสังเคราะห์กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ภาพรวม.....	48
ตารางที่ 3.1 กลุ่มตัวอย่างแบ่งตามเขตตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี 18 เขต และ เขตส่วนกลาง ตามการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด .....	81
ตารางที่ 3.2 เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา .....	82
ตารางที่ 3.3 การกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่าง แบ่งตามเขตของกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตาม เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา .....	88
ตารางที่ 4.1 จำนวนแบบสอบถามที่จัดส่งให้ผู้ให้ข้อมูลและได้รับกลับคืนจากผู้ให้ข้อมูล .....	100
ตารางที่ 4.2 การจำแนกสถานภาพของผู้ให้ข้อมูลตอบแบบสอบถามเรื่องยุทธศาสตร์การจั้ดสร งประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน .....	101
ตารางที่ 5.1 ผลสรุปการจั้ดสรระบบประมาณการศึกษาระดับพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายใน ตามลำดับดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI <sub>modified</sub> ) .....	104
ตารางที่ 5.2 ผลสรุปการจั้ดสรระบบประมาณการศึกษาระดับพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายนอก ตามลำดับดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI <sub>modified</sub> ) .....	106

## สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1.1 แสดงข้อมูลงบประมาณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) (2550-2556).....	4
รูปที่ 1.2 กรอบแนวคิดในการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและ เป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	13
รูปที่ 2.1 แสดงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	25



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับบุคคลเพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพในสังคม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ตามมาตรา 58 กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และตามมาตรา 60 ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ (คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน, 2542: 16) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติความเสมอภาคไว้ในส่วนที่ 2 มาตรา 30 กล่าวถึงความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน และในส่วนที่ 8 มาตรา 49 ยังได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพทางการศึกษาว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และต้องให้ความเป็นธรรมต่อผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก โดยต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาอย่าง เท่าเทียมกับบุคคลอื่นทั่วไป มาตราดังกล่าวได้แสดงถึงการตระหนักต่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พร้อมทั้งให้ความสำคัญงบประมาณการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: มาตรา 30 และ 49)

ปัจจุบัน ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจัดทำขึ้นภายใต้กรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) โดยกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เนื่องจาก “คน” เป็นพื้นฐานปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ ประเทศใดที่มีคนที่มีคุณภาพมาก ประเทศนั้นก็จะมีคุณภาพได้เปรียบสูง (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, 2554: 19-20) การที่จะพัฒนาคนจึงต้องเริ่มตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นกระบวนการรากฐานทางการศึกษาที่สำคัญ การกำหนดให้ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540: มาตรา 43) การดำเนินตามแนวทางดังกล่าวเป็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณ เงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อการนำไปใช้บริหารงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา เมื่อพิจารณาเรื่องงบประมาณแผ่นดิน มักจะมองถึงปัญหางบประมาณมีไม่พอต้องเพิ่มงบประมาณจึงจะเพียงพอจัดสรรให้แต่ละหน่วยงานทางการศึกษานำไปใช้ดำเนินการได้ ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียด

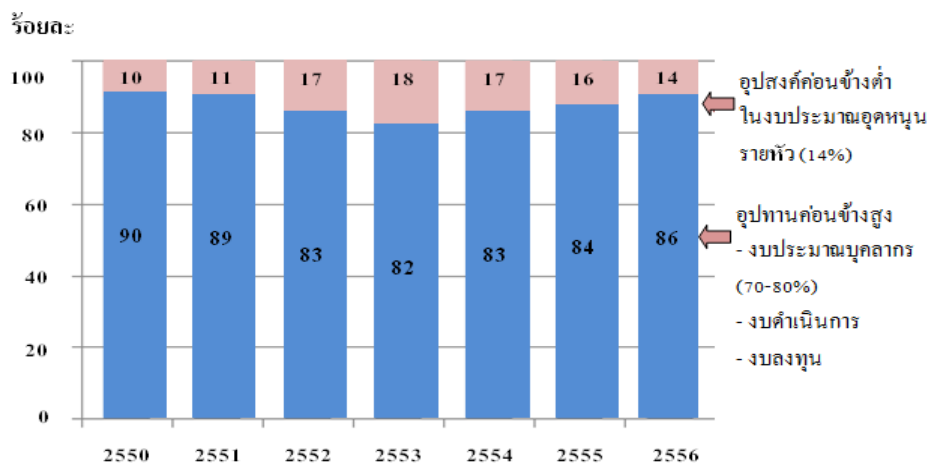
ของปัญหาการศึกษาในระดับพื้นฐานของไทย ที่ไม่ใช่เพียงเรื่องปริมาณด้านการเงินในทางการศึกษาเท่านั้น แต่ประเด็นสำคัญคือ การบริหารจัดการที่ต้องมีประสิทธิภาพเช่นกัน

แม้รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้การศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปี ซึ่งในปีงบประมาณ 2557 ได้จัดสรรเกือบ 5 แสนล้านบาท หรือ 19.5% ของงบประมาณทั้งประเทศ (สายล่อฟ้า, 2558) และหากเปรียบเทียบงบประมาณกับจำนวนผู้เรียนและเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ รัฐบาลไทยมีนโยบายในการจัดสรรงบการศึกษาให้กับลูกคนรวยคนชั้นกลางที่มีโอกาสได้เรียนถึงขั้นอุดมศึกษามากกว่าลูกคนจน เป็นสัดส่วนค่อนข้างสูง เห็นได้จากการวิจัยเปรียบเทียบงบประมาณที่ใช้ต่อหัวนักเรียนและคุณภาพการศึกษา (วัดจากคะแนนทักษะ วิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์) พบว่า ประเทศที่ได้คะแนนคุณภาพการศึกษาลำดับที่ 1 คือ ฟินแลนด์ใช้งบประมาณต่อหัวนักเรียน 6,000 ดอลลาร์สหรัฐ เกาหลีใต้ลำดับที่ 2 ใช้งบประมาณ 4,000 ดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่นสหรัฐฯ ยุโรปใช้งบประมาณระหว่าง 6,200-11,000 ดอลลาร์สหรัฐ แต่มีคุณภาพลำดับการศึกษาต่ำกว่า 2 ประเทศนี้ เช่นสหรัฐฯ ซึ่งใช้งบต่อหัวนักเรียนมากที่สุด 11,000 ดอลลาร์สหรัฐ แต่มีคุณภาพการศึกษาอยู่ลำดับที่ 20 ขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเช็กใช้งบต่อหัวนักเรียนต่ำกว่าประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ คือ 3,000 ดอลลาร์สหรัฐ แต่มีคุณภาพการศึกษาที่ค่อนข้างสูง คืออยู่ในลำดับที่ 10 (วิทยากร เชียงกูล, 2552 อ้างถึงใน Eric A. Hanushek, 2005: 15) นอกจากนี้ในผลการศึกษาของ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ในปี 2550 ได้แสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบรวมทั้งจากรัฐบาลและผู้ปกครองจ่าย คิดเป็นมูลค่าเฉลี่ยต่อหัว รวม 21,015 บาท คิดเป็นร้อยละ 26 ของรายได้ประชาชนเฉลี่ยต่อหัว เห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายของประเทศไทยสำหรับการศึกษาอยู่ในระดับสูง แต่คุณภาพทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำที่มีผลมาจากการบริหารจัดการทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำนั่นเอง (วิทยากร เชียงกูล, 2552)

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2557) กล่าวว่า สภาพปัญหาการศึกษาไทยในปัจจุบันเรื่องระบบการเงินเพื่อการศึกษา พบว่า งบประมาณส่วนใหญ่จ่ายไปยังฝั่งสถานศึกษามากกว่า งบอุดหนุนรายหัว ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความรับผิดชอบ อีกทั้งเงินอุดหนุนดังกล่าวมิได้ช่วยในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในโรงเรียนเขตเศรษฐกิจ (ร่ำรวย) กับโรงเรียนเขตถิ่นทุรกันดาร (ยากจน) อย่างที่ควรจะเป็น นับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การศึกษาไทยไม่ประสบผลสำเร็จ แม้มีการปฏิรูปการศึกษา และได้แสดงให้เห็นถึงผลสะท้อนในการปฏิรูปการศึกษายังต้องประกอบด้วย 1) การปฏิรูประดับประเทศ ที่จะต้องสร้างความรับผิดชอบและความเท่าเทียม และ 2) การปฏิรูประดับโรงเรียน ด้วยการเพิ่มอิสระการบริหารของโรงเรียนและเพิ่มศักยภาพแก่โรงเรียน โดยกลไกสำคัญต่อการปฏิรูปจะต้องใช้กลไกการเงินเข้ามาช่วย เนื่องจากปัจจุบัน

ระบบการเงินทางการศึกษาไม่ส่งเสริมความรับผิดชอบในระบบการศึกษา เพราะการเงินเพื่อการศึกษา เกี่ยวข้องกับการให้เงินอุดหนุนด้านอุปทาน (Supply-side Financing) เป็นเรื่องของการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนที่ขึ้นกับการตัดสินใจของภาครัฐ ที่ไม่ค่อยจะสัมพันธ์กับความต้องการของผู้เรียน และการให้เงินอุดหนุนด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing) เป็นเรื่องของการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนที่ขึ้นกับการตัดสินใจของผู้ปกครองและนักเรียน ฉะนั้นการให้งบประมาณเงินอุดหนุนกับโรงเรียน โดยภาครัฐ อาจเป็นผลทำให้ผู้ปกครองเลือกโรงเรียนมากกว่าการเลือกคุณภาพการสอนของโรงเรียน กล่าวคือ ในขณะที่โรงเรียน ต่างมีการแข่งขันกันของโรงเรียนแต่ละโรงเพื่อสร้างแรงจูงใจต่อนักเรียนให้เข้ามาเรียน หากแต่โรงเรียนไม่มีการปรับปรุงหรือเพิ่มคุณภาพทางการสอน

ทั้งนี้จากข้อมูลสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ปีงบประมาณ 2557 ได้สรุปว่า งบประมาณจัดสรรของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในปีงบประมาณ 2556 มีจำนวนงบประมาณ 294,298.70 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2557 มีจำนวนงบประมาณ 304,326.90 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, , 2557: 80) ซึ่งในข้อมูลงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) พบว่า สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนงบประมาณ 41,793,545,100 ล้านบาท (สพฐ., 2557: 2) โดยที่สัดส่วนงบประมาณด้านความต้องการเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนค่อนข้างต่ำ (อุปสงค์ค่อนข้างต่ำ ในงบประมาณอุดหนุนรายหัว) ประมาณร้อยละ 14 ขณะที่สัดส่วนงบประมาณด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ ในงบบุคลากร งบดำเนินงานและงบลงทุนของโรงเรียนนั้น (อุปทานค่อนข้างสูง ในงบประมาณ ด้านบุคลากร) ประมาณร้อยละ 80 และเป็นงบการดำเนินการและงบลงทุน คิดเป็นโดยประมาณเฉลี่ย งบละ ร้อยละ 3 ตามรูปภาพที่ 1.1 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2557: 9)



รูปที่ 1.1 แสดงข้อมูลงบประมาณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)  
(2550-2556)

ที่มา : ทิศอาร์ไอ (2557: 9)

ซึ่งสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2557) กล่าวเพิ่มเติมในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “การบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ” ในหัวข้อบรรยายเรื่อง “ทำอย่างไรให้การจัดสรรงบประมาณการศึกษามีความเท่าเทียม และมีคุณภาพในการให้บริการ” ว่า “...การที่รัฐบาลปรับเงินเดือนครู การเลื่อนขั้นและการเลื่อนอันดับและวิทยฐานะ ไม่ทำให้สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนดีขึ้น เพราะผลตรงนี้เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะที่สำคัญนักเรียนยากจนยังคงได้รับเงินอุดหนุนไม่เพียงพอ เพราะจากข้อมูลระบุว่า มีเงินช่วยเหลือโรงเรียน ที่มีนักเรียนยากจน 1,000 บาท/คน/ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 40 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียนประถม โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ได้รับเงินอุดหนุน 3,000 บาท/คน/ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 30 ของนักเรียนทั้งหมด ขณะที่นักเรียนอาชีวะได้งบประมาณ 2,400 บาท/คน/ปี ส่วนนักเรียนสายสามัญ 2,900 บาท/คน/ปี ส่วนโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมปลาย จะได้เงินอุดหนุนรายหัวประมาณ 1,500 บาท/คน/ปี...” (กระทรวงศึกษาธิการ , 2557) และได้สรุปประเด็นเชิงสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า “...ระบบการเงินขาดอิสระในการบริหารทรัพยากร อีกทั้งงบประมาณบุคลากรที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70-80 ของงบประมาณทั้งหมด โรงเรียนจึงไม่สามารถเลือกครูได้ ที่สำคัญในส่วนงบประมาณสำหรับการพัฒนาด้านต่างๆ ส่วนใหญ่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง โดยเฉพาะในโครงการพัฒนาคุณภาพครู ทั้งระบบ โรงเรียนและครูไม่สามารถออกแบบและเนื้อหาการฝึกอบรมได้ ขณะที่โรงเรียนเองก็บริหารงบประมาณอย่างอิสระเฉพาะเงินอุดหนุน



รายบุคคล ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 14 เท่านั้น...” (ตามรูปที่ 1.1) ดังนั้นหากจะปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาจะต้องแก้ปัญหาใน 4 ประเด็นคือ 1) สร้างความรับผิดชอบ ด้วยการเพิ่มสัดส่วนการเงินอุปสงค์หรือเงินอุดหนุนรายหัว 2) สร้างความเสมอภาค ด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนเพิ่มขึ้น รวมทั้งการอุดหนุนนักเรียนโรงเรียนรัฐและเอกชนอย่างเสมอภาค และลดกฎระเบียบที่สร้างความไม่เสมอภาค 3) ส่งเสริมการบริหารทรัพยากรของโรงเรียนให้มีอิสระ ด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร โดยเฉพาะด้านบุคลากร และ 4) เสริมสร้างศักยภาพแก่โรงเรียน ด้วยการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ และสะท้อนต้นทุนจริงในสายสามัญและอาชีวะ (ทีดีอาร์ไอ, 2557: 6)

ในข้อมูลการศึกษาต้นทุนการจัดการศึกษาต่อนักเรียนและการคำนวณเงินอุดหนุนการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ได้พบประเด็นปัญหาหลักของการศึกษาไทย ดังนี้ คณะนอบมาตรฐานต่ำ ประเมินจากข้อสอบระดับประเทศและระดับนานาชาติ, ขาดระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา, ความไม่เพียงพอของการให้เงินอุดหนุนรายหัวเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษา, โรงเรียนจำนวนมากมีขนาดโรงเรียนและขนาดห้องเรียนเล็กเกินไป (ขาดแคลนครูและมีต้นทุนสูง) แต่คุณภาพการศึกษา วัตโดยผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา กลับมีความเหลื่อมล้ำอย่างมากระหว่างโรงเรียนและพื้นที่ที่มีนักเรียนระดับฐานะทางสังคมแตกต่างกัน อีกทั้งระบบการศึกษาของไทยกับการจัดสรรครูที่มีคุณภาพด้อยกว่า จัดให้ไปสอนอยู่ในพื้นที่ที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ โรงเรียนในกรุงเทพฯโดยเฉลี่ยมีครูที่มีวุฒิการศึกษาและประสบการณ์สอนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ได้แก่ สุราษฎร์ธานีธานี, กำแพงเพชร, หนองคาย, นครราชสีมา, อำนาจเจริญ, เพชรบุรี, กระบี่, บุรีรัมย์ และแม่ฮ่องสอน ซึ่งผลจากข้อมูลข้างต้นได้สรุปได้ว่า การใช้ทรัพยากรมาก แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำ ในขณะที่คุณภาพครูและปัญหาการจัดการบุคลากรจะต้องเสริมสร้างอย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษา ระหว่างกลุ่มสถานะทางเศรษฐกิจ จังหวัดและภูมิภาค (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2557: 2-22)

ดังนั้นการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ของเงินงบประมาณให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมจึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่ควรศึกษาวิจัย ซึ่งจากการรายงานของกลุ่มธนาคารโลก หรือ World Bank Group กล่าวว่า แม้ว่าประเทศไทยได้จัดเป็นประเทศที่มีการจัดสรรรายได้ในระดับปานกลางระดับสูงตั้งแต่ปี 2554 แต่ในปัจจุบันพบว่า ประเทศไทยกับความยากจนที่ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบท โดยมากกว่าร้อยละ 80 ของคนยากจนในประเทศที่มีจำนวนอยู่ 7.3 ล้านคนอาศัยอยู่ในชนบท (ข้อมูลปี 2556) นอกจากนี้การแบ่งสรรผลประโยชน์จากเศรษฐกิจที่รุ่งโรจน์ก็ไม่ได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน (ไม่เสมอภาค)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกัน ที่เป็นปัญหาต่อเนื่อง ซึ่งเห็นได้จากความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่ชี้วัดด้วย ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ลดต่ำลงในช่วงปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังคงมีค่าสูงกว่า 0.45 (กลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group), 2558)

อย่างไรก็ดีประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการขยายการศึกษาออกไปอย่างกว้างขวางในทุกระดับ แต่ในทางตรงกันข้ามกับผลการวิจัยทางวิชาการของธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือ Asian Development Bank (ADB) ได้รายงานค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ในการวัดค่าความเสมอภาคของการจัดสรรรายได้ประเทศไทยเมื่อปี 2555 อยู่ในอัตรา 52.1 ซึ่งนับว่าสูงมาก แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรรายได้ของประเทศไทยยังมีความไม่เสมอภาคอยู่มาก รวมทั้งรายงานเกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาประเทศไทย โดย ริเอะ อาตาคิ (2002: 15-25) ได้กล่าวถึงปัญหาเชิงคุณภาพของการศึกษาที่เป็นประเด็นมาจากความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมของนักเรียนไทยในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และความบกพร่องของการพัฒนาทางคุณภาพ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณเกินกว่าร้อยละ 70 ของงบดำเนินการทั้งหมดเป็นงบเงินเดือน และในส่วนของงบดำเนินการและงบลงทุนมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 30 (ศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อพัฒนาคน, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539) และปัญหาของความไม่เสมอภาค หรือความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ เป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณการศึกษาของรัฐจากการเสวนาเรื่อง “ปัญหาการศึกษาของชาติ” จัดโดยสมาคมกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2550 ได้กล่าวว่า ปัญหาใหญ่ของการศึกษาที่จะต้องเร่งดำเนินการคือ ปัญหาเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา เพราะปัจจุบันยังมีเด็กด้อยโอกาสที่ไม่ได้รับการศึกษาจำนวนมาก และโดยเฉพาะเด็กที่เรียนอยู่ในโรงเรียนเทศบาลยังขาดการเรียน การสอนที่ดี และเป็นกลุ่มที่สร้างภาระและปัญหาให้กับสังคม ส่วนเด็กยากจน ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่มีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น จากปัญหาทางการเงินดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรเงินงบประมาณการศึกษาของไทยยังไม่ได้ให้ความเสมอภาคกับเด็กทุกคน

ในระดับนานาชาติได้ตระหนักถึงเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมมากกว่า 30 ปี แนวคิดเริ่มแรกในการพัฒนาที่เน้นหนักความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม โดยวัตถุประสงค์แรกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการกระจายรายได้ไปสู่กลุ่มเป้าหมาย ที่แท้จริง ลดการกระจุกตัวรายได้ของบุคคลบางกลุ่ม และสร้างสรรค์ทุกสังคมให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรมในระดับพื้นฐานอย่างยั่งยืน โดยมุ่งให้ความสำคัญของการเข้าถึงการศึกษาและบริการทางด้านสาธารณสุขเป็นลำดับแรก การศึกษาและสุขภาพของคนในสังคมเป็นปัจจัย พื้นฐานที่จำเป็นต่อความเจริญเติบโตของสังคม และมักจะควบคู่กับความเสมอภาคและความเป็นธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะ

ขจัดความเหลื่อมล้ำ จึงพบว่าจำเป็นต้องมีนโยบายที่รวมเป้าหมายทางสังคมเข้ากับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญในการใช้มาตรการการศึกษาไปสู่ภาคการเงิน

สำหรับการจัดการศึกษาของประเทศต่างๆ ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นหลักสำคัญ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีนโยบายหลักทางการศึกษา 3 ประการ คือ ความเสมอภาค (equality) ประสิทธิภาพ (efficiency) และอิสรภาพ (liberty) (Garms, Guthrie and Pierce, 1978: 12-13) และแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษามีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของประเทศที่พัฒนาแล้วได้รับการยอมรับและเผยแพร่ และได้รับการตอบสนองอย่างมากนำไปสู่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วย เพราะประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากผลของการเร่งพัฒนาประเทศ จึงเกิดความไม่สมดุลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เกิดช่องว่างและความแตกต่างทางด้านความรู้ความสามารถของบุคคล และความแตกต่างระหว่างกลุ่มบุคคลในสังคม ในด้านความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระบบการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับนักเรียนเต็มเวลา ซึ่งประเทศฟินแลนด์จัดระบบการศึกษา ภาคบังคับ 9 ปี ตั้งแต่อายุ 7-16 ปี โรงเรียนทุกแห่งจะมีบริการอาหารกลางวันให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย และไม่บังคับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สามารถเลือกเรียนได้ทั้งระดับเตรียมอุดมศึกษาสายสามัญและอาชีวศึกษาและในระดับอุดมศึกษา จะมีทั้งมหาวิทยาลัยและโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นสูง จากรายงานการวิจัยของ TDRl ผลการวิจัยสรุปว่า ปัญหาของระบบการศึกษาไทยไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนงบประมาณอีกต่อไป แต่เป็นปัญหาเรื่องการใช้ทรัพยากรยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง กล่าวคือ ใช้ทรัพยากรมากแต่ผลสัมฤทธิ์ต่ำ ข้อมูลงบประมาณย้อนหลัง 10 ปีที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี และอยู่ในระดับไม่น้อยกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชีย และรายได้ต่อเดือนของครูที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี และสอนอยู่ในโรงเรียนรัฐก็เพิ่มสูงขึ้นจากประมาณ 15,000 บาท ในปี 2544 เป็นประมาณ 25,000 บาทในปี 2553 ซึ่งถือเป็นระดับรายได้ที่ไม่น้อยกว่าอาชีพอื่น แต่ในทางตรงกันข้าม ผลคะแนนการทดสอบมาตรฐานของนักเรียนไทยทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติกลับมีแนวโน้มลดต่ำลง (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และคณะ, 2555)

ความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ปัจจุบันมโนทัศน์ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญต่อข้อถกเถียงทางปรัชญาหลายประเด็น ได้แก่ เรื่องการกระจายรายได้หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะและการกระจายการจ้างงานหรือโอกาสการทำงานรวมถึงความหมายของความเสมอภาค ความเป็นธรรม นักวิชาการได้

นำประเด็นเหล่านี้มาประกอบในงานเขียนของเขา โดยกล่าวว่า การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนมักเริ่มจากความต้องการขั้นพื้นฐานให้มีความเท่าเทียมกันและนำไป ใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนา (สุทธสุภา, 2525) นักวิชาการบางกลุ่มเสนอว่า การเข้าใจถึงความหมายของความเสมอภาคเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ยาก และเป็นนามธรรม เนื่องจากความเสมอภาคมักมีความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งใดหรือบุคคลใดในมิติใดมิติหนึ่งเสมอ หากรัฐบาลพยายามจะสร้างความเสมอภาคในบางด้านให้เกิดขึ้นกับพลเมืองทุกคน พบว่ารัฐบาลมักทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในด้านอื่นๆ ไปด้วย จึงกล่าวได้ว่าไม่มีทฤษฎีทางสังคมและการเมืองใดที่จะกล่าวถึงความเสมอภาคอย่างโดดๆ เพียงมิติเดียว แต่จะให้เหตุผลสนับสนุนเชื่อมโยงไปกับความเป็นธรรมด้วยในราวปี พ.ศ.2503 นักทฤษฎี ได้กล่าวว่าความ ไม่เสมอภาคนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม และที่สำคัญความไม่เสมอภาคเพียงมิติเดียวเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย (Berke,1974; Coons, Clune, and Sugarman; 1970) ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจในการศึกษาความเสมอภาคควบคู่กับความ เป็นธรรม

ตัวบทของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขึ้นเป็นกฎหมาย เพื่อแก้ไข ปัญหาทางการศึกษาและใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา ตามมาตรา 60 กำหนดให้รัฐ จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของ ประเทศ โดยจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียน ตลอดจนการศึกษา ภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐ และเอกชนให้เท่าเทียมกัน และจัดสรรเป็นงบดำเนินงาน ให้แก่หน่วยงานสถานศึกษาบริหารอย่างมีอิสระ โดยคำนึงถึงคุณภาพ และความเสมอภาค ตาม เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ.2542 มาตรา60 ดังกล่าว แสดงถึงว่ารัฐให้ ความสำคัญต่อ การลงทุนทางการศึกษาอยู่ในระดับสูง จึงเป็นภารกิจของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารจัดการงบประมาณทางการศึกษาเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม

ความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรร งบประมาณการศึกษาที่สัมพันธ์กับการลงทุนของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการ การศึกษาทุกคน ตลอดจนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการศึกษาคือ ผู้เรียนทุกคน ทั้งนี้เพื่อทั้งสอง ฝ่ายคือ รัฐที่เป็นฝ่ายจัดการศึกษากับสถานศึกษาจะสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างเสมอภาคและ เป็นธรรมตามศักยภาพและความต้องการของผู้เรียนและพัฒนาสาระความรู้และกระบวนการเรียนรู้ ซึ่ง เป็นหลักของการจัดการศึกษาและผู้เรียนซึ่งเป็นผู้รับการศึกษาจะมีความเข้าใจในสิทธิและโอกาสของ ตนเองในการได้รับบริการสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใด ทางการศึกษาได้ อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดไว้ว่าประชาชนทุกคน

จะได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและต่อเนื่องตลอดชีวิต คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษายังได้กำหนดความเสมอภาคที่พึงประสงค์ 3 ประการ ดังนี้ ความเสมอภาคในด้านสิทธิ ความเสมอภาคในด้านโอกาสและความเสมอภาคในการที่จะได้รับการสนับสนุน (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2518: 55-56)

การศึกษาวิจัยสภาพการบริหารการศึกษา โดยพิณสุดา สิริธรรังศรี (2541: 15-17) รายงานว่าการบริหารการศึกษาโดยทั่วไปประสบปัญหาหลายประการ ปัญหาอันหนึ่งคือความไม่เสมอภาคกัน ในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา จึงมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อลดปัญหาดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการปฏิรูปการศึกษามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ และเป็นแนวทางในการให้งบประมาณเป็นเครื่องมือตอบสนองเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ใช้ในการผลักดัน เอื้ออำนวย และส่งเสริมให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลได้ โดยมีอุปสรรคและปัญหาน้อยที่สุดการบริหารจัดการ งบประมาณการศึกษานับว่ามีความสำคัญต่อระบบการศึกษาทำให้ขับเคลื่อนงานและโครงการต่างๆ ในระบบการศึกษาไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพงบประมาณจึงเปรียบเสมือนหัวใจ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการ และการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีอำนาจหน้าที่ด้านงบประมาณที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการสนับสนุนทรัพยากร การจัดตั้งจัดสรรทรัพยากร และบริหารงบประมาณ อุดหนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งบประมาณโรงเรียนนับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการจัดการ เรียนการสอนของโรงเรียนทุกโรงเรียน โดยงบประมาณมีอยู่ในปริมาณที่จำกัดและเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่โรงเรียนได้รับจากรัฐบาลกลางเป็นรายปี เงินงบประมาณแผ่นดินนี้เป็นเงินที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปี ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป เงินงบประมาณแผ่นดินเป็นแหล่งงบประมาณโรงเรียนที่สำคัญที่สุด ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดของค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของโรงเรียนได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณได้ปรากฏในหลายลักษณะ และนับวันปัญหายังคงขยายมากขึ้นตามภารกิจงาน ทำให้การจัดสรรงบประมาณยังต้องประสบปัญหานานัปการ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความจำเป็น และมักพบว่า ในปัจจุบันความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น ผู้ที่มีความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและสังคมได้รับประโยชน์จากสถานศึกษาของรัฐในราคาถูกลงและมีคุณภาพสูงมากกว่าผู้เรียนที่ด้อยโอกาสและยากจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความแตกต่างการจัดสรรงบประมาณการศึกษา นับตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

พื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไปจนถึงระดับสถานศึกษาที่ไม่มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม โดยรัฐมุ่งหวังว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประชากรให้ลดลงนั้น ไม่เป็นผลสำเร็จ หากแต่กลับทำให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เพิ่มมากขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลให้ผู้วิจัยสนใจศึกษายุทธศาสตร์การจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในมุมมองของด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการที่จะได้รับการสนับสนุน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์พื้นฐานที่สำคัญในการผลักดันให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีคุณภาพ โดยศึกษาเฉพาะการจั้ดสรรงบประมาณในระดับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ปัจจุบันงานวิจัยการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานมีจำนวนน้อย รายงานวิจัยที่สำรวจพบจำนวนมากเป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และระดับการศึกษานอกระบบ ดังนั้นผลการวิจัยที่ได้จากงานวิจัยนี้จะมีคุณค่าต่อการจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นองค์ความรู้ทางวิชาการต่อหน่วยการศึกษาอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานประถมณ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตลอดจนสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะ กรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้ที่มีบทบาทในการจั้ดสรรทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อใช้ประโยชน์ของข้อมูลงานวิจัยนำไปดำเนินงาน และพัฒนางานจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม รวมทั้งผู้ที่สนใจจะนำไปวิจัยเจาะลึก ขยายผล หรือเป็นแนวทางการวิจัยในระดับการศึกษาอื่น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม

1.2.2 เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม ของการจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม

1.2.3 เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม

### 1.3 คำถามการวิจัย

1.3.1 สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมเป็นอย่างไร

1.3.2 จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมเป็นอย่างไร

1.3.3 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรมควรเป็นอย่างไร

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดสรรงบประมาณการศึกษาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมสำหรับการจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน โดยยึดกรอบแนวคิด ดังนี้

1.4.1 เรื่องความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย 5 หมวด

1.4.2 เรื่องความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ โดยแนวคิด Lewin (1985) เป็นแนวคิดเรื่อง ความเหมือนและความแตกต่างของภูมิศาสตร์ของสถานศึกษาหรือผู้เรียนที่แตกต่างกันมาเป็นเกณฑ์พิจารณาการจัดสรรงบประมาณความเป็นธรรมแบ่งเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1.4.2.1 ความเป็นธรรมแนวนอน (Horizontal Equity) เป็นการจัดสรรให้กับสำนักงานเขตพื้นที่ไปยังสถานศึกษาหรือผู้เรียนที่เหมือนกันในจำนวนงบประมาณที่เท่ากัน

1.4.2.2 ความเป็นธรรมแนวตั้ง (Vertical Equity) เป็นการจัดสรรให้กับสำนักงานเขตพื้นที่ไปยังสถานศึกษาหรือผู้เรียนที่แตกต่างกันในจำนวนงบประมาณไม่เท่ากัน

1.4.3 เรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ ใช้แนวคิดของ Certo and Peter (1991)

1.4.4 งบประมาณที่นำมาศึกษาเป็นงบประมาณรายจ่ายในการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานและจำแนกเป็นหมวดรายจ่าย 5 หมวด

1.4.5 ประชากรในการวิจัย คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

## 1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.5.1 แนวคิดความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณใช้แนวคิดเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ตามหมวดรายจ่าย 5 หมวด ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณด้วยจำนวนที่เท่ากันให้กับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานเพื่อผู้เรียนทุกคนจะได้รับบริการการศึกษา ได้แก่ งบเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียน เงินอุดหนุนโรงเรียนในด้านค่าใช้จ่ายพื้นฐาน

1.5.2 แนวคิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ ใช้แนวคิดเรื่องความเหมือนและความแตกต่างของเขตพื้นที่หรือผู้เรียนมาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาตามงบรายจ่าย 5 หมวดโดยแนวคิดของ Lewin (1985) ประกอบด้วย

1.5.2.1 ความเป็นธรรมแนวนอน (Horizontal Equity) คือ การจัดสรรให้กับเขตพื้นที่หรือผู้เรียนที่เหมือนกันในจำนวนที่เท่ากัน

1.5.2.2 ความเป็นธรรมแนวตั้ง (Vertical Equity) คือ การจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่หรือผู้เรียนที่ต่างกันจำนวนที่แตกต่างกัน

1.5.3 แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Certo and Peter (1991)

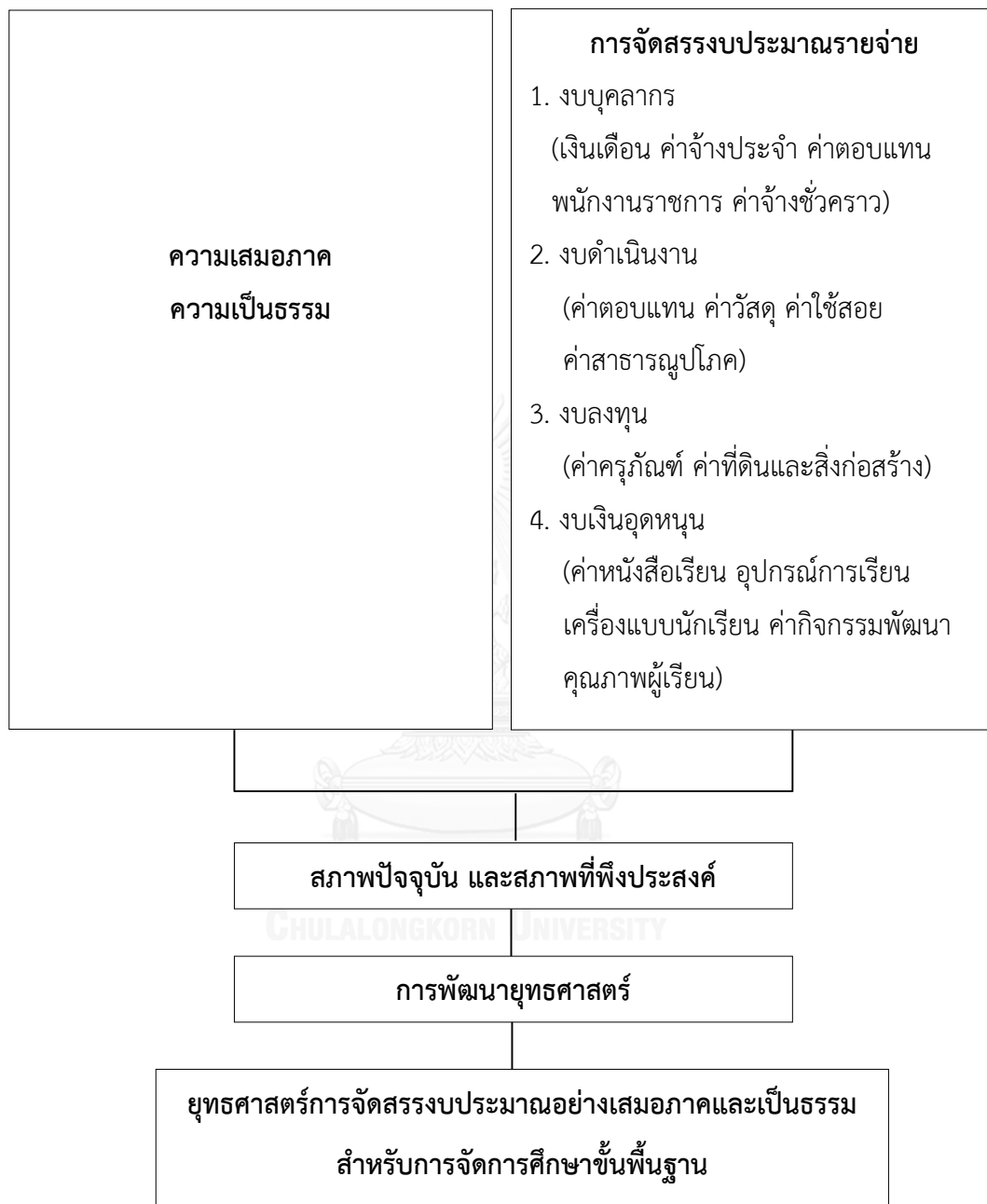
ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ Certo and Peter (1991) มาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

1.5.3.1 การวิเคราะห์ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมองค์กร (Environment Factor Analysis) เป็นการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นๆ ได้แก่ สภาพที่เป็นจุดแข็งจุดอ่อนภายในองค์กร (Strength and Weakness) และการมีโอกาหรือภัยคุกคามจากภายนอกต่อองค์กร (Opportunity and Threat)

1.5.3.2 การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) คือ การพิจารณาคัดเลือกกลยุทธ์แต่ละด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรและเป็นรูปธรรมในลักษณะของแผนงาน สามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานได้จริง

กรอบแนวคิดในการวิจัย ดังรูปที่ 1.2





รูปที่ 1.2 กรอบแนวคิดในการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและ  
เป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ที่มา : ผู้วิจัย

## 1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1.6.1 การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง การแบ่งสรรงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2545 ว่าด้วย การแบ่งสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่าย หรือให้ก่องหนี่ผูกพัน ทั้งนี้อาจดำเนินการโดยใช้การอนุมัติเงินประจำงวด หรือโดยวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด ประกอบด้วย

1.6.1.1 งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ของรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามแผนงาน งานหรือโครงการ ตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น

1.6.2 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยการกำหนดจำนวนเงินแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่าย

1.6.3 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง แนวทางเชิงรุกในการดำเนินการอย่างมีคุณภาพของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.6.4 งบประมาณทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง จำนวนวงเงินงบประมาณประจำปีที่รัฐจัดสรรให้แก่ หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา การจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทรวมทั้งการศึกษานอกโรงเรียน ในที่นี้เป็นการกล่าวถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้จำแนกไว้เป็น 5 ระดับ/ประเภทการศึกษาได้แก่ ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษา การศึกษาไม่กำหนดระดับ การบริการสนับสนุนการศึกษา และการศึกษาอื่น ประกอบด้วยหมวดรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 6 หมวดดังนี้

1.6.4.1 งบบุคลากร ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว

1.6.4.2 งบดำเนินงาน ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค

1.6.4.3 งบลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1.6.4.4 งบเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนรายหัว เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน

1.6.4.5 งบรายจ่ายอื่น ได้แก่ รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใด หรือรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนด

1.6.7 การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาค หมายถึง การจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยจำนวนที่เท่ากัน

1.6.8 การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม หมายถึง การจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงความจำเป็น ความแตกต่าง ตามบริบทของสำนักเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.6.9 การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม หมายถึง การจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยจำนวนที่เท่ากันโดยคำนึงถึงความจำเป็น ความแตกต่าง ตามบริบทของสำนักเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน **ในมิติที่ 1)** จัดสรรให้กับเขตพื้นที่หรือสถานศึกษาด้วยจำนวนที่เท่ากัน โดยมีบริบทที่เหมือนกันในจำนวนที่เท่ากัน นักเรียนในระดับชั้นเรียนเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชาย หรือมาจากสถานะครอบครัวที่แตกต่างกันจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ที่เรียกว่า ความเสมอภาคและความเป็นธรรมแนวนอน (Horizontal Equity) รวมถึง**ในมิติที่ 2)** จัดสรรให้กับเขตพื้นที่หรือสถานศึกษาโดยคำนึงถึงความจำเป็น ความแตกต่าง ตามบริบทของสำนักเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยที่มีบริบทเหมือนกันในจำนวนที่เท่ากันและเขตพื้นที่หรือผู้เรียนที่ต่างกันจำนวนที่ต่างกัน นักเรียนแต่ละคนมีความต้องการความจำเป็นแตกต่างกัน นักเรียนแต่ละคนจึงต้องได้รับสิทธิการปฏิบัติที่ต่างกันออกไปเพื่อให้นักเรียนสามารถเรียนรู้ได้อย่างเต็มศักยภาพ ที่เรียกว่า ความเสมอภาคและความเป็นธรรมแนวตั้ง (Vertical Equity)

6.10 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 225 แห่ง จำแนกเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 183 แห่ง และสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา 42 แห่ง

6.11 สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 28,831 โรงเรียน และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา 2,362 โรงเรียน

## 1.7 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ออกแบบการวิจัยดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** ศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

**ขั้นตอนที่ 2** วิเคราะห์สภาพแวดล้อม ประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของ  
จัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

**ขั้นตอนที่ 3** ยกร่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาค  
และเป็นธรรม

**ขั้นตอนที่ 4** ประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของร่างยุทธศาสตร์

**ขั้นตอนที่ 5** นำเสนอยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาค  
และเป็นธรรม

## 1.8 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1.8.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

1) แบบสอบถาม ที่เป็นลักษณะคำถามปลายปิดแบบเลือกตอบ และ 2) แบบสัมภาษณ์ ที่เป็นลักษณะ  
คำถามปลายเปิด

1.8.2 วิธีดำเนินการเก็บรวบรวมเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1.8.2.1 แบบสอบถาม ใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์พร้อมแนบซองเปล่าติดแสตมป์และชื่อที่  
อยู่ เพื่อให้ส่งกลับมายังผู้วิจัย

1.8.2.2 แบบสัมภาษณ์ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง โดยวิธีจัดประชุมสนทนากลุ่ม  
(Focus Group) กับผู้ให้ข้อมูลครั้งนี้ที่ผู้วิจัยได้คัดเลือกไว้

## 1.9 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1.9.1 การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการใช้โปรแกรม SPSS for window ดังนี้

1.9.1.1 ข้อมูลสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติความถี่  
และร้อยละ

1.9.1.2 ข้อมูลสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าเฉลี่ย ( $\bar{x}$ ) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน  
(S.D.)

1.9.1.3 ข้อมูลสถานภาพของผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้ค่าดัชนีความสอดคล้อง IOC (Item  
Objective Congruence) ตามวิธีของโรวินELLI (Rovinelli) และแฮมเบิลตัน (Hambleton)

1.9.2 การวิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (PNI) และวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยใช้โปรแกรมคำนวณเพื่อหาค่า PNI ด้วยสูตร  $PNI_{Modified} = (I-D)/D$

1.9.3 การวิเคราะห์เพื่อร่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ด้วยหลักการวิเคราะห์ SWOT MATRIX

## 1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้หลังจากที่บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแล้วจะได้รับประโยชน์ดังนี้

### 1.10.1 ในทางวิชาการ

1.10.1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นคู่มือในการนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.10.1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีนโยบายและการวางแผนเพื่อการบริหารจัดสรรเงินงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เหมาะสม

1.10.1.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีแนวทางที่สามารถวิเคราะห์ได้ถึงแผนงานระบบการบริหารจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้อย่างสอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและศตวรรษที่ 21

### 1.10.2 ในทางปฏิบัติ

1.10.2.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้วิธีปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อสร้างระบบการบริหารการศึกษามีศักยภาพรอบด้านและสามารถสร้างความได้เปรียบทางการศึกษาพร้อมเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนให้กับนักเรียนทุกคนมีคุณภาพอย่างยั่งยืน

1.10.2.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้วิธีการปฏิบัติเพื่อการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับผู้เรียนทุกคนได้รับการจัดสรรอย่างเต็มประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ค้นคว้าเอกสารตำราตลอดทั้งแนวคิดและหลักการ ทฤษฎี รวมถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังมีประเด็นต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดและนโยบายการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
  - 2.3 แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา
  - 2.4 แนวคิดการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม
  - 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- สาระสำคัญของแต่ละข้อมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดและนโยบายการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน

##### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ด้วย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี พ.ศ.2542 ตามมาตรา 75 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ให้เป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วย องค์การมหาชน เพื่อทำหน้าที่และดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง องค์การและการแบ่งส่วนงานในการจัดการศึกษา เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา และเสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจนเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายรองรับและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน, 2542, : 20)

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ตามมาตรา 6 มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคำว่า องค์การมหาชน หมายถึง องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ (คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน, 2542: 1-2) โดยได้กำหนด

รูปแบบระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2542 ดังวิธีการงบประมาณดังนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544: 127-131)

2.1.1.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณระดับราชการส่วนกลางและระดับท้องถิ่นที่เป็นองค์กรปฏิบัติ โดยสถานศึกษาเป็นผู้เสนอความต้องการงบประมาณ กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลการดำเนินงาน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพไปยังเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและต่ำกว่าปริญญาโดยงบประมาณการศึกษาจะเสนอผ่านสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณด้านการศึกษา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อหน่วยราชการส่วนกลางทราบกรอบวงเงินงบประมาณการศึกษาดังกล่าวแล้ว จะต้องจัดทำรายละเอียดงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่องบประมาณผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาและประกาศใช้แล้ว หน่วยงานราชการส่วนกลางจะดำเนินการเจรจาทำข้อตกลงการใช้งบประมาณกับเขตพื้นที่ และเขตพื้นที่ไปยังสถานศึกษาในสังกัดต่อไป

2.1.1.2 ส่วนราชการและสถานศึกษาจะต้องจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลาง(Medium Term Expenditure Framework) ประกอบด้วย พันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินการ

2.1.1.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กำหนดให้วัดผลการดำเนินงานจากเป้าหมายสุดท้ายของการดำเนินงานหรือผลผลิต โดยมีดัชนีชี้วัดเพื่อตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

2.1.1.4 งบประมาณของสถานศึกษาภายใต้เขตพื้นที่การศึกษา จะแยกจากงบประมาณของเขตพื้นที่การศึกษา และให้อำนาจแก่สถานศึกษาในการบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาอย่างอิสระ คล่องตัว เพื่อจัดการศึกษาสนองต่อความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งกำหนดให้สถานศึกษาเป็นหน่วยบริหารการเงิน มีหน้าที่เสนอเป้าหมายและความต้องการงบประมาณ รวมทั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณตามข้อตกลงการใช้ทรัพยากรผ่านเขตพื้นที่การศึกษา และให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงบประมาณ และหน่วยบริหารการเงินในด้านกระบวนการจัดทำงบประมาณระดับปฏิบัติการ ประภาพรรณ วงศาโรจน์ (2544: 5-7) ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณระดับปฏิบัติการว่า เป็นกระบวนการจัดสรรงบประมาณจากส่วนราชการระดับกรม และหน่วยงานอิสระในส่วนกลาง กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแล การศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กระบวนการงบประมาณระดับปฏิบัติการแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

2.1.1.4.1 การจัดสรรงบประมาณจากระดับราชการส่วนกลางลงสู่เขตพื้นที่  
และสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

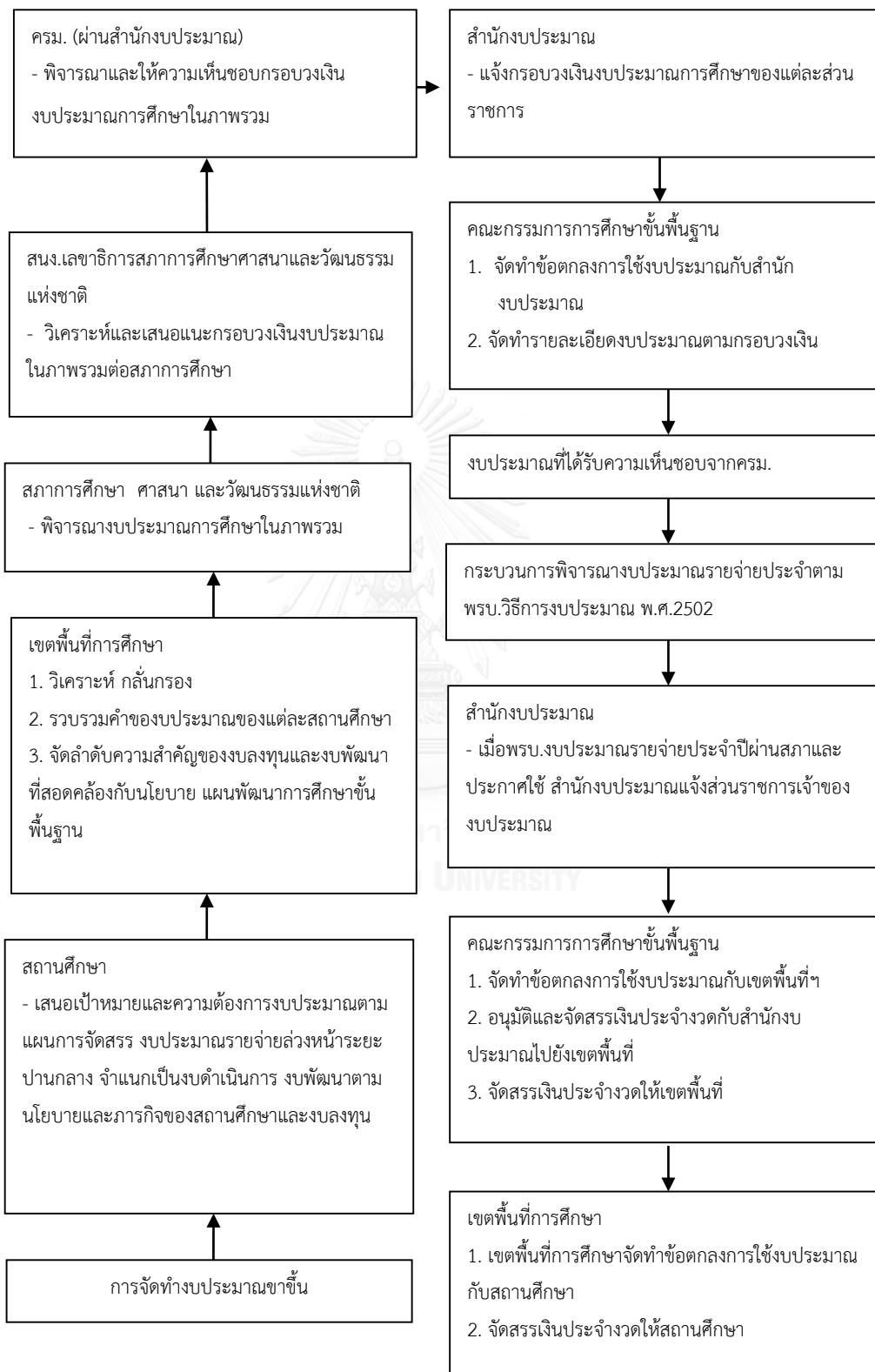
2.1.1.4.2 การจัดสรรงบประมาณจากเขตพื้นที่การศึกษาลงสู่สถานศึกษา

2.1.1.5 องค์กรและอำนาจหน้าที่





### ภาพแสดงกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังนี้



## 2.1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับแผนปฏิบัติการประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. 2557

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนี้ (คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน, 2556: 1)

1. จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษามาตรฐานการจัดการศึกษา และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุนทรัพยากรการจัดตั้งจัดสรรทรัพยากร และบริหารงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. พัฒนาระบบการบริหาร และส่งเสริม ประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ในการเรียนการสอน รวมทั้งส่งเสริมการนิเทศการบริหารและการจัดการศึกษา
4. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษา
5. พัฒนานวัตกรรมทางการศึกษา ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ และประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นของเขตพื้นที่การศึกษา
6. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามอำนาจ และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 2.1.2.1 วิสัยทัศน์ พันธกิจ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**2.1.2.1.1 วิสัยทัศน์** เป็นองค์กรหลักขับเคลื่อน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล พร้อมก้าวสู่ประชาคมอาเซียนบนพื้นฐานของความเป็นไทย

**2.1.2.1.2 พันธกิจ** พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้ประชากรวัยเรียนทุกคน ได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเป็นไทย และห่างไกลยาเสพติด มีความสามารถตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และพัฒนาสู่คุณภาพระดับสากลด้วยการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาล

**2.1.2.1.3 ค่านิยมองค์กร** องค์กรที่มีชีวิต พร้อมจิตเอื้ออาทร มีอาภรณ์คือความขยัน ใจดี มั่นหลักคุณธรรม

#### **2.1.2.1.4 เป้าหมาย** มีดังนี้

2.1.2.1.4.1 ผู้เรียนทุกคนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ

2.1.2.1.4.2 ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่อนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ ทัวถึง และเสมอภาค

2.1.2.1.4.3 ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มตามศักยภาพ

2.1.2.1.4.4 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเข้มแข็งตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกลไกขับเคลื่อนการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่คุณภาพระดับมาตรฐานสากล

2.1.2.1.4.5 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนกลาง ลดบทบาทและกระจายอำนาจสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งบูรณาการการทำงานภายในสำนักต่างๆ

2.1.2.1.4.6 เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับการพัฒนาคุณภาพ ครูและบุคลากรมีความปลอดภัยและมั่นคง

#### **2.1.2.2 การบริหารงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

การบริหารแผนสู่การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ เพื่อส่งมอบผลผลิตการให้บริการการศึกษาที่เชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้กำหนดปัจจัยความสำเร็จและกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการ โดยได้กำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เพื่อขับเคลื่อนการ

ดำเนินงานตามภารกิจ พันธกิจ กลยุทธ์ จุดเน้นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้  
(คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน, 2556: 121-122)

2.1.2.2.1 งบประมาณดำเนินการในส่วนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ดำเนินงานตามกลยุทธ์ จุดเน้น โครงการ กิจกรรม โดยมีสำนักและหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ  
โครงการดำเนินงาน

2.1.2.2.2 งบประมาณดำเนินการสำหรับเขตพื้นที่การศึกษา

2.1.2.2.2.1 งบประมาณตามความจำเป็นพื้นฐาน เพื่อใช้บริหารจัดการสำนักงาน  
เขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้พิจารณาจัดสรรตามเกณฑ์งบประมาณงานพื้นที่การศึกษา ค่าสาธารณูปโภค  
ระยะห่างไกลและจัดสรรตามภาระงานประกอบด้วย เกณฑ์จำนวนนักเรียน ครู โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่  
คุณภาพการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาจากจำนวนโรงเรียนที่ผ่านการประเมิน  
ภายนอก

2.1.2.2.2.2 งบประมาณเพิ่มประสิทธิผลตามกลยุทธ์ เพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษา  
ดำเนินการตามกลยุทธ์ จุดเน้น ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และพัฒนาคุณภาพ  
การศึกษาตามบริบทของเขตพื้นที่การศึกษา

2.1.2.2.3 งบประมาณดำเนินการสำหรับสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาใช้ในการ  
บริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ได้รับ

2.1.2.2.4 ปัจจัยความสำเร็จ

2.1.2.2.4.1 ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับให้ความสำคัญในการบริหารจัดการ โดย  
มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน และการทำงานแบบมีส่วนร่วมที่เอื้อต่อการพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์  
การปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.1.2.2.4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์  
ในการพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

2.1.2.2.4.3 เชื่อมโยงความสำเร็จของการปฏิบัติงานกับการบริหารงานบุคคล  
อย่างชัดเจน

2.1.2.2.4.4 บริหารจัดการโดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและยึดหลักธรร  
มาภิบาล

2.1.2.2.5 กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ

2.1.2.2.5.1 สื่อสารทิศทางองค์กรทั้งวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ จุดเน้น  
การพัฒนา และเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ให้บุคลากรทุกระดับรับรู้และเข้าใจตรงกันอย่างทั่วถึง

2.1.2.2.5.2 จัดโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และมอบหมายผู้รับผิดชอบ ปฏิบัติงาน ทั้งเจ้าภาพหลัก เจ้าภาพรอง และผู้สนับสนุน พร้อมกำหนดบทบาทความรับผิดชอบอย่าง ชัดเจน

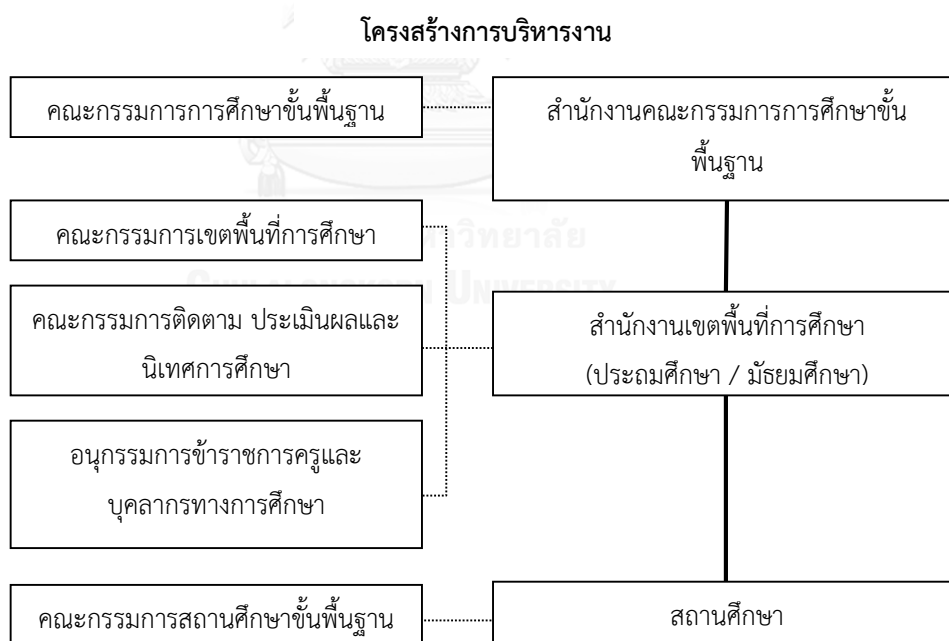
2.1.2.2.5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพปัจจุบัน และเป้าหมายตามนโยบาย เพื่อ กำหนดกลยุทธ์และจัดทำแผนปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายวัตถุประสงค์

2.1.2.2.5.4 ดำเนินงาน กิจกรรม ตามแผนปฏิบัติการที่กำหนด

2.1.2.2.5.5 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เพื่อให้การนำกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมโดยติดตามความก้าวหน้าประจำปี การประเมินผลระยะครึ่งปี และการประเมินผล เมื่อ สิ้นสุดปีงบประมาณ

2.1.2.2.5.6 สร้างกลไกการขับเคลื่อนและตรวจสอบสาธารณะ โดยรายงานผลการ ปฏิบัติงานประจำปีสู่สาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 2.1.2.3 โครงสร้างการบริหารงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



รูปที่ 2.1 แสดงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ที่มา: คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน (2556: 2)

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

### 2.2.1 ความหมายของงบประมาณ

หากจะกล่าวถึงความเป็นมาเกี่ยวกับคำว่า งบประมาณ ว่ามีจุดเริ่มเมื่อใด นั้น ซึ่งจากการค้นคว้าของผู้วิจัยพบว่า มีการจัดทำงบประมาณครั้งแรกเมื่อประมาณ ค.ศ. 16-17 (คริสต์ศตวรรษที่ 16-17) ณ ประเทศอังกฤษ ครั้นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎร ประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล เห็นได้ว่างบประมาณมีจุดเริ่มต้นมาจากการเมืองการปกครอง (ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2538) จากนั้นในปี ค.ศ. 18 นับนั้นมาในหลายประเทศทางฝั่งยุโรป จึงได้มีการจัดทำงบประมาณขึ้นจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยกับการจัดทำงบประมาณ ได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อประมาณ พ.ศ. 2433 พร้อมกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเดิมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณ (แผ่นดิน) มีขึ้นเพื่อทางการเมืองและการคลัง แต่ในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 - 2524 ประเทศไทยมีการจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) โดยเน้นการจัดทำงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน เป็นรูปแบบที่ควบคุมรายการใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ แม้ว่าจะควบคุมการใช้จ่ายได้ดี แต่กระบวนการงบประมาณแสดงรายการก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ รัฐบาลจึงมีข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ จึงได้มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (สำนักงานงบประมาณ, 2547: 1-2)

ความหมายของงบประมาณ ตามคำในภาษาอังกฤษ คือ Budget หมายถึง งบประมาณรายได้และรายจ่ายที่คาดว่าจะได้และจะจ่าย (เมตามิเดีย เทคโนโลยี, บริษัท, (2558) ซึ่งนอกจากนี้ตามคำแปลรากศัพท์เดิมจะมาจากภาษาฝรั่งเศส ว่า Bougette ที่หมายถึง กระเป๋าหรือถุงบรรจุเอกสารทางการเงินที่รัฐมนตรีคลังจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา และการเปิดกระเป๋านี้จึงเปรียบเสมือนเป็น การเปิดงบประมาณหรือเริ่มปีงบประมาณของรัฐบาลสมัยก่อน (สำนักงานงบประมาณ, 2530: 1-3) อย่างไรก็ตามเพื่อให้เข้าถึงบริบทแห่งของคำว่า งบประมาณ ซึ่งมีนักวิชาการให้ความหมายดังต่อไปนี้

ราชบัณฑิตยสถาน (2542) ให้ความหมายของงบประมาณ หมายถึง บัญชีหรือจำนวนเงินที่กำหนดรายรับ-รายจ่ายเงิน ในแง่ของบัญชี และหมายถึง การใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2544, 3) ให้ความหมายของงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงินแสดงโดยการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการคาด

ประมาณการให้บริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนเบ็ดเสร็จ ประกอบด้วย การกระทำ 3 ขั้นตอนคือ การเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

## 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณ

การประมาณการรายรับและรายจ่าย หรือ การบริหารงบประมาณ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542) เป็นลักษณะวิธีทางด้านการเงินที่ได้ถูกกำหนดและวางรูปแบบไว้รวมถึงการวางแผนทางการเงิน การดำเนินงานให้องค์กรวิธีรับรู้ที่มาและที่ไปของแหล่งเงินนั้น (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539) ซึ่งในทางราชการ หน่วยงานเอกชนและรัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นการประมาณรายรับและรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ตามจำนวนเงินที่ต้องพึงใช้ตามกฎหมายข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินของแผ่นดินจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (เชิดชัย มีคา, 2540) ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 สำหรับนัยสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดไว้ดังนี้

Poston (2011) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณ เป็นแผนการสำหรับการใช้ทรัพยากรที่มี ให้บรรลุเป้าหมาย และต้องให้ได้ผลลัพธ์หรือผลผลิตมากที่สุด ทั้งนี้ผลลัพธ์หรือผลผลิตดังกล่าวอาจหมายถึง คุณค่าทางบริการหรือประโยชน์จากการดำเนินกิจการ โดยประกอบด้วย 1) จำแนกปัจจัยจากแหล่งทรัพยากรทั้งหมด 2) การประเมินสถานะภาพองค์กรหรือการประเมินความต้องการจำเป็น 3) การวางแผนค่าใช้จ่ายในอนาคตและการจัดสรรทรัพยากรในแนวทางที่จะผลิตความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของวัตถุประสงค์ขององค์กร 4) การสื่อสารแผนการจัดสรรให้มีความเหมาะสมกับบริบททางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจในบริบทของโรงเรียน 5) จัดให้มีการดำเนินงานอย่างราบรื่น สำหรับความสำเร็จที่มีประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กร รวมถึงการใช้การควบคุมทางการเงินและการบริหารจัดการเสี่ยง และ 6) การประเมินผลการจัดทำแผนและการจัดสรรทำให้เกิดความเข้มแข็ง มีประสิทธิผลและคุณค่า และการเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นเพื่อให้การปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลา

City of Roseville (2012) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณ มีลักษณะที่แสดงถึงการวางแผน การจัดระเบียบ กำหนดทิศทางและประสานกิจกรรมของแต่ละหมวดกิจกรรมในหน่วยงาน การจัดทำงบประมาณทั้งปี และช่วงกลางปี การสื่อสาร และการรายงานการฝึกอบรมและสิ้นปี การประสานงานการสื่อสาร และการอบรมให้ความรู้ และรายงานเมื่อสิ้นปี ประสานงานกิจกรรมของฝ่ายต่างๆ และการจัดหาทีมงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือการบริการของฝ่ายบริหาร

Wikipedia.org (2012) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณ คือ แผนการและรายการของค่าใช้จ่ายและรายได้ทั้งหมด เป็นแผนการสำหรับการออมการยืมและการใช้จ่าย

Budgetmap.com (2012) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณ เป็นการประมาณการเพื่อจำแนกรายได้ที่คาดว่าจะได้ รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่าย ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง สามารถจำแนกให้เห็นได้ทั้งต้นทุน กำไร และส่วนต่าง และจัดการเพื่อให้รับรู้ได้ถึงสิ่งที่มี สิ่งที่กำลังจะหมดไป และสิ่งที่ต้องนำเข้ามา (สินค้า)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารงานงบประมาณ เป็นการบริหารเพื่อการจัดการให้เจ้าของรับรู้ได้ถึงรายจ่าย รัรับที่คาดการณ์ว่าจะได้เท่าไร และต้องเตรียมจ่ายเท่าไร ซึ่งในการรับจ่ายนั้นได้ถูกกำหนดมาแล้วว่าสิ่งนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่มีเพื่อการบริหารให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด

## 2.2.3 ความสำคัญของงบประมาณ

2.2.3.1 งบประมาณ ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรรายได้ไปสู่ส่วนต่างๆ รวมทั้งประสิทธิภาพในการบริหารรายรับและรายจ่าย ทั้งนี้ เนื่องจากงบประมาณทำให้สามารถประมาณการจำนวนรายรับและรายจ่าย ซึ่งมีผลต่อการจัดสรร

2.2.3.2 งบประมาณ ถูกจัดทำขึ้นอย่างเป็นระบบขั้นตอน งบประมาณที่จัดทำขึ้นอาจเรียกได้ว่าเป็นแผนงบประมาณซึ่งเป็นกระบวนการ มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทั้งในด้านเป้าหมายและกระบวนการ ทำให้มีผลต่อการนำเสนอเพื่อขออนุมัติ ซึ่งการอนุมัติจะพิจารณาองค์ประกอบด้านความชัดเจน และความเป็นระบบของกระบวนการ

2.2.3.3 งบประมาณมีความสำคัญในแง่ความเป็นกลไกในทางการคลัง ในการบริหารนโยบายการคลังในเกิดผล การใช้รูปแบบงบประมาณแบบขาดดุลหรืองบประมาณเกินดุล จะสามารถก่อให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายการคลัง และมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

2.2.3.4 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลัง ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญเติบโต นอกจากนั้นงบประมาณยังเป็นเครื่องมือทางการคลังในการพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น เทคโนโลยี การพัฒนากำลังคน การศึกษา และอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน (ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์, 2545: 152)

## 2.2.4 ลักษณะของงบประมาณ

ประเทศไทย ณ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) กล่าวได้ว่ามีลักษณะวิธีการงบประมาณมาอย่างหลายรูปแบบ ทั้งมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับระบบการจัดทำงบประมาณ ซึ่งใน



อดีต มีการใช้ระบบงบประมาณที่มีลักษณะการรวมอำนาจ ไม่สามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสภาพแวดล้อม จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ และเอื้อต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเสริมสร้างให้มีกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม รวมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญที่สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะยาวนั่นเอง ดังนั้นระบบงบประมาณที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจำแนกได้เป็น 5 ประเภทใหญ่ๆ คือ (อาภรณ์ แก้วสลัศรี, 2553; ประเสริฐ ปิ่นปฐมรัฐ และคณะ, 2549)

1. ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ในปี พ.ศ. 2502 – 2524 เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - item Budgeting)
2. ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ในปี พ.ศ. 2525 – 2526 เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting - PB)
3. ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ในปี พ.ศ. 2527 – 2545 เป็นระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning - Programming - Budgeting System: PPBS)
4. ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ในปี พ.ศ. 2546 – 2547 เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting: PBB)
5. ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ในปี พ.ศ. 2547 – ปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB)

โดยแต่ละระบบงบประมาณแต่ละประเภทข้างต้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.2.4.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - item Budgeting)

(ปี พ.ศ. 2502 – 2524) เป็นงบประมาณแบบแสดงรายการ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ไม่ให้มีการใช้จ่ายเงินเกินไปจากที่กำหนด หรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ ให้ความสำคัญกับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) แต่ละรายการ ลักษณะของระบบงบประมาณแบบนี้ คือ มุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบ ปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นไปตามที่กำหนด (Control Orientation) จำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดค่าใช้จ่ายและรายการใช้จ่าย ในการของบประมาณ จะต้องกำหนดรายการ ตามหมวดค่าใช้จ่ายให้ชัดเจน และใช้งบประมาณตามรายการที่กำหนดไว้ จะใช้งบประมาณผิดหมวดหรือต่างไปจากรายการที่กำหนดไม่ได้ ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงบประมาณจากความสามารถที่จะใช้งบประมาณที่ได้รับให้หมดไป ไม่ได้ให้

ความสำคัญกับประสิทธิผลการบริหาร และผลงานที่เกิดจากการใช้งบประมาณ ทำให้ขาดการยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

สำหรับจุดเด่นของงบประมาณแบบแสดงรายการ คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานได้ดี เพราะมีการแสดงค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน จึงง่ายต่อการปฏิบัติในการปรับเพิ่ม/ลดรายการ ส่วนข้อจำกัดคือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการจะไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวดรายการ ไม่ได้อนุมัติตามแผนงาน/โครงการ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่งาน/โครงการหนึ่งๆ กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น อันเป็นอุปสรรคต่อ การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงาน

#### 2.2.4.2 ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting - PB)

(ปี พ.ศ. 2525 – 2526) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นด้านประสิทธิผลในการบริหารงาน โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า "การบริหารงานต้องทำ โดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดขึ้น จากการศึกษาวิเคราะห์โดยรอบคอบเพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุด (The One Best Way) ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการผลิตมากขึ้น" เป็นระบบที่มุ่งให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน อันจะทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ระบบงบประมาณแบบนี้ ริเริ่มขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ลักษณะของงบประมาณแบบนี้ คือ จำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional Classification) หรือวัตถุประสงค์ของงาน (Objective Classification) เช่น จำแนกงบประมาณ เป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น มีการวัดประสิทธิผลของการดำเนินงาน (เปรียบเทียบ Output กับ Input) เพื่อหาวิธีทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน Output จะเป็นตัวชี้ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน กำหนดมาตรการในการวัดงาน (Work Measurement) และระบบบัญชีแสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่างๆ

สำหรับจุดเด่นของงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) ช่วยให้เกิดการใช้ จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า ช่วยให้ฝ่ายบริการเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่มุ่งต่อการผลิตผลงาน และข้อจำกัดต้องใช้ข้อมูลที่แสดงถึงผลการดำเนินงานในอดีต ซึ่งอาจจะหาข้อมูลค่อนข้างยาก การพิจารณา “ความคุ้มค่า” อาจกระทำได้ลำบาก

**2.2.4.3 ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning - Programming - Budgeting System: PPBS) (ปี พ.ศ. 2527 – 2545)** เป็นระบบงบประมาณที่ประกอบด้วย 3 ระบบใหญ่ๆ คือ การวางแผน การวางโครงการ และการงบประมาณ ซึ่งจะจัดกระทำต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ โดยมองถึงจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ตลอดจนทางเลือกในการดำเนินการซึ่งจะนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลในระยะยาว ทำให้ลักษณะการวางแผนดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการและการควบคุมงบประมาณ หลักการโดยสรุปของระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการและการจัดทำงบประมาณ คือ การจัดทำแผนระยะยาว 3-5 ปี เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณ โดยแผนดังกล่าวมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล การจัดทำแผนจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ (ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์, 2545: 165-166)

2.2.4.3.1 เป็นส่วนการวางแผน (Planning) ประกอบด้วย แผนกลยุทธ์ การประเมินสถานะแวดล้อม รวมทั้งอุปสรรคปัญหา ขั้นตอนในการวางแผนประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

- ขั้นตอนที่ 1 กำหนดประโยชน์ของชาติ ซึ่งกำหนดจากการได้รับข้อมูลด้านทรัพยากรจากรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานราชการ
- ขั้นตอนที่ 2 ประเมินสถานการณ์ ทั้งอุปสรรคและปัญหา เลือกแนวทางหรือกลยุทธ์ให้สอดคล้องวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาล
- ขั้นตอนที่ 3 กำหนดกลยุทธ์
- ขั้นตอนที่ 3 กำหนดโครงสร้างแผน ซึ่งจะนำไปสู่ความชัดเจนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เอกสารในการจัดทำโครงสร้างของแผนจะเป็นแนวทางสนองตอบต่อนโยบายทรัพยากร ซึ่งมีผลโดยตรงต่อแผนงาน

2.2.4.3.2 ส่วนแผนงาน (Programming Phase) เป็นการแปลงแผนกลยุทธ์ไปสู่แผนงาน โครงการ ประกอบด้วย การระบุจำนวนทรัพยากรในการดำเนินงาน กระบวนการทำงาน และกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการผลิตและผลลัพธ์

2.2.4.3.3 แผนงบประมาณ (Budgeting Plan) เป็นการประมาณการงบประมาณซึ่งจะต้องจัดเตรียมไว้เป็นรายปี หรือรายสองปี โดยการแสดงค่าใช้จ่ายของแผนงานและโครงการต่างๆ

นอกจากนั้น ระบบงบประมาณในลักษณะนี้ หรือบางครั้งเรียกว่า งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (program budgeting) เริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1964 PPB หรือ PPBS มีลักษณะสำคัญ คือ นำเอาการวางแผนระยะยาว (3 ถึง 5 ปี) การวางแผนจะเชื่อมโยงกับนโยบาย เป้าหมายของรัฐบาล และเห็นภาพการดำเนินงานที่ต่อเนื่องไปในอนาคต มาใช้จัดทำแผนงานแยกตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละด้าน เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจ การศึกษา เป็นต้น จำแนก

แผนงานเป็นแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการหลัก โครงการรอง และกิจกรรม และจำแนกงบประมาณตามแผนงาน หรือโครงการ ต้องกำหนดและวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการ ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ วิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ เพื่อเลือกวิถีทางที่มีประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ พิจารณาค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ เน้นการวิเคราะห์ ซึ่งมีเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ ได้แก่ System analysis, Zero Base Budget Analysis, quantitative Analysis, Qualitative Analysis, Marginal Analysis และ Cost Effectiveness หรือ Cost-benefit Analysis ต้องจัดทำเอกสาร 3 ชุด คือ 1) Program memorandum (PM) เป็นเอกสาร ที่แสดงให้เห็นโครงสร้างของสายงาน ความสัมพันธ์ของแผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ ผลงาน และผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ 2) Program financial plan (PFP) เป็นแผนการใช้จ่ายของโครงการที่ต้องการเงินงบประมาณในระยะยาวเพื่อเป็นหลักประกันว่าโครงการจะดำเนินต่อไปได้ ในปีต่อๆ ไป 3) Special Study (SS) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์โครงการและทางเลือกโครงการต่าง ๆ

สำหรับจุดเด่นของงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ คือ สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนงานในระยะยาว ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ โดยมีแผนรองรับ สามารถวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการกำหนดวงเงินงบประมาณ ส่วนข้อจำกัดคือ มุ่งแต่ต้นทุนทางด้านบัญชีและประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ดุลพินิจ หรือเหตุผลทางสังคม และการเมือง มาพิจารณา ต้องใช้เวลามากในการดำเนินการ ต้องให้การอบรมและมีเครื่องมือพร้อม สำหรับการวิเคราะห์ ทำให้มีปัญหาในขั้นการนำไปใช้ มีระเบียบขั้นตอนซับซ้อน ยุ่งยาก เกินกว่าที่จะเข้าใจ และมาตรฐาน การวัดผลงานไม่ชัดเจน

**2.2.4.4 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting: PBB) (ปี พ.ศ. 2546 – 2547)** เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิต และผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมรายละเอียดในการเบิกจ่าย ลักษณะสำคัญของ PBB คือ ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาลใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนด ผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) และงบประมาณ กระจายอำนาจ (Devolution) ในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของหน่วยงาน จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block Grant) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม กำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (medium term expenditure framework: MTEF) ใช้

ระบบบัญชีพึงรับ พึงจ่าย (Accrual Basis) เน้นการควบคุมภายใน การรายงานผลจะเชื่อมโยงระหว่าง การดำเนินงานกับนโยบายของหน่วยงานและรัฐบาล ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานทำให้มั่นใจได้ว่า 1) ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมาย และนโยบาย 2) ผลผลิตที่ต้องการมีปริมาณ ราคาและคุณภาพ เหมาะสมสอดคล้องกัน 3) กลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากผลผลิตนั้น ภายในเวลาที่ต้องการ

สำหรับจุดเด่นของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ ทราบผลลัพธ์ที่รัฐบาล ต้องการ ระบุเป้าประสงค์และวัดผลผลิตได้ จัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายและเชื่อมโยงผลผลิตกับผลลัพธ์ได้ แสดงให้เห็นว่า ผลผลิตที่เกิดขึ้น ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร สามารถตรวจวัดผลผลิตที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องในเชิงปริมาณ ต้นทุน เวลา และคุณภาพ ส่วนข้อจำกัด ไม่ได้เน้นการมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์

**2.2.4.5 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) (ปี พ.ศ. 2547 – ปัจจุบัน (พ.ศ. 2558))** เป็นระบบงบประมาณ ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงานงาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผน จัดการและบริหารงานแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยสามารถแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติระดับกระทรวง ระดับกรม ดังนี้ ระดับชาติ หรือระดับ รัฐบาล โดยมีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ ระดับ กระทรวง หรือระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อ เป้าหมายสำเร็จ ที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็น องค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) ที่จัด ระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ระดับกรม หรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าว เป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement-SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

2.2.4.5.1 หลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) มีแนวคิดและหลักการที่สำคัญ คือ

2.2.4.5.1.1 ให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร ให้เกิดผลสำเร็จ ตามนโยบาย และให้เห็นผลลัพธ์ที่ประชาชนได้รับ จากนโยบายนั้น

2.2.4.5.1.2 การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึง ความโปร่งใส และความมีประสิทธิภาพ

2.2.4.5.1.3 ให้น่วยปฏิบัติมีความคล่องตัวในการจัดทำ และ บริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติ ก็ต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ในการนำ งบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่าน ระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็วทันสมัย

2.2.4.5.1.4 มีการคาดการณ์การใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้า

2.2.4.5.1.5 ใช้นโยบาย/ยุทธศาสตร์เป็นตัวนำและจัดลำดับความสำคัญของ เป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์

**2.2.4.5.2 ขอบเขตในการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์**

2.2.4.5.2.1 การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ จะกำหนดยุทธศาสตร์บูรณาการที่ครอบคลุม ทั้ง 3 มิติ ได้แก่

1) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) เป็น ภารกิจหลักที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ภายใต้ขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ของกระทรวง / กรม โดยต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติและยุทธศาสตร์ การจัดการระบบงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

2) มิติงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) เป็น ภารกิจหรือนโยบายเฉพาะเรื่อง ที่รัฐบาลมอบหมาย ไม่ได้เป็นภารกิจของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยเฉพาะ เป็นการมุ่งเน้นการมีเป้าหมายและการดำเนินงานร่วมกัน มีเจ้าภาพ/ผู้รับผิดชอบและ ผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่า การบริหารเชิงบูรณาการ เช่น นโยบายการปราบปรามยาเสพติด นโยบายการแก้ไขความยากจน เป็นต้น และ 3) มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) เช่นจังหวัด/กลุ่ม

จังหวัด การกิจต่างประเทศ ซึ่งเป็นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ที่เน้นเฉพาะในพื้นที่ หรืออาจสรุปได้ว่าเป็นการบริหารแบบ CEO เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO

2.2.4.5.2.2 เน้นการบริหารจัดการแบบปรับตัวได้ (Adaptive Management) มีความยืดหยุ่น คล่องตัวกระจายอำนาจ และทันเหตุการณ์

2.2.4.5.2.3 ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใสและตรวจสอบได้

### 2.2.4.5.3 กรอบแนวคิดในการดำเนินการ

เพื่อให้การจัดการงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้งบประมาณที่จำกัด จึงกำหนดกรอบในการจัดการงบประมาณ โดยต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขการจัดการทางการเงินที่เรียกว่า มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (7 hurdles) ดังนี้

2.2.4.5.3.1 การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) การจัดการงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ส่วนราชการจำเป็นต้องดำเนินการในสิ่งที่เป็นพันธกิจหลักของหน่วยงาน เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นสิ่งแรก คือ การจัดแผนกลยุทธ์ เพื่อนำกลยุทธ์ที่ได้ไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และจะต้องได้ผลผลิตและผลลัพธ์ จากการทำงานจะใช้สิ่งใดเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานกลยุทธ์ที่ได้จากการดำเนิน การจัดทำแผนกลยุทธ์ดังกล่าว จะต้องนำมาแปลงสู่แผนการดำเนินงาน หรือกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน พร้อมจัดทำนโยบายใช้จ่าย ในแต่ละแผนงานงาน/โครงการ ตามประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนด และครอบคลุมแหล่งเงินงบประมาณ รวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า สำหรับการดำเนินงานอีก 3 ปีงบประมาณ เพื่อเป็นการประกันได้ว่า หากสถานการณ์ไม่มีการเปลี่ยนแปลง หน่วยงานจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องและทำให้บรรลุเป้าหมาย ตามที่กำหนดไว้

2.2.4.5.3.2 การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Output Costing) ต้นทุนการผลิตเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งสำหรับการจัดทำและบริหารงบประมาณ เพราะต้นทุนผลผลิตเป็นตัวที่แสดงถึงราคาของผลผลิตที่รัฐบาลจะต้องจัดซื้อจากหน่วยงาน เป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพใน การดำเนินงานรวมถึงประโยชน์ในการพิจารณาทบทวนการดำเนินงานของหน่วยงาน งาน/โครงการดังกล่าว จะดำเนินการต่อไป หรือหยุดการดำเนินการ หากดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หน่วยงานจำเป็นต้องจัดวางระบบในการคิดต้นทุนผลผลิตที่เหมาะสม และสามารถแสดงผลได้

รวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินงานและการติดตามตรวจสอบ นอกจากนี้จะต้องมีระบบการบริหารต้นทุนที่จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลในการดำเนินงาน

2.2.4.5.3.3 การจักระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณ และจะมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของการผลิต กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้จะช่วยลดการสูญเสียงบประมาณ ดังนั้น หน่วยงานจะต้องจักระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ดี มีแผนในการจัดซื้อจัดจ้าง ที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อจัดจ้างพัสดุชนิดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และจะจัดอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ ราคา ที่เหมาะสม และสมประโยชน์ในการใช้

2.2.4.5.3.4 การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control) การควบคุมงบประมาณเป็นกลไกที่จะประกันว่า ความคล่องตัวทางการงบประมาณที่หน่วยงานได้รับ (จากการกระจายอำนาจและผ่อนคลายการควบคุม) จากหน่วยงานกลางนั้น จะไม่นำไปสู่การกระจายงบประมาณที่ไม่เกิดประสิทธิผล ดังนั้น ภายในหน่วยงานแต่ละระดับจะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงินรายการทางบัญชี (chart of account) จะต้องแสดงถึงรายการที่จำเป็น เหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณและคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) สำหรับการรายงานผล การดำเนินงาน รวมถึงมีระบบการอนุมัติตรวจสอบ เช็กระบบยอด และการบันทึก เพื่อควบคุม การใช้จ่ายเงินงบประมาณ

2.2.4.5.3.5 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผลเป็นการแสดงความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงินประสิทธิผลในการปฏิบัติเป็นเครื่องมือที่ใช้กำกับการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงเป็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าควรจะดำเนินกิจกรรม หรือมีในหน่วยงานนั้นต่อไป หรือไม่อย่างไร

2.2.4.5.3.6 การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) สินทรัพย์นับเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการดำเนินงานของทุกองค์กรหากองค์กร มีการใช้สินทรัพย์ที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่ มีประสิทธิผลก็จะเป็นผลให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็น สาเหตุทั่วไปของการสิ้นเปลืองงบประมาณ อันเนื่องมาจาก การใช้สินทรัพย์ ได้แก่ ไม่มีการบำรุง รักษา สินทรัพย์ ความสูญหาย การจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่ในขณะที่สินทรัพย์เดิมยังสามารถใช้งานได้ การขาดความชัดเจนของกฎระเบียบ



ในการขายสินทรัพย์เดิมไม่ก่อให้เกิดผลผลิต รวมถึงการขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้บังเกิดผลประโยชน์สูงสุด ดังนั้น องค์กรภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ ให้สัมฤทธิ์ผลและมีการจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่เท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริง

2.2.4.5.3.7 การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากงบประมาณแบบแผนงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะมีการลดบทบาทของหน่วยงานกลางที่เคยทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงาน และให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น ในขณะเดียวกันอาจจะส่งผลให้มีการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิผลได้ ดังนั้น การตรวจสอบภายใน จึงถือเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องและสัมฤทธิ์ผล

## 2.3 แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา

กอร์ดอน (Gordon, 1972: 423-434) ได้ให้คำนิยามความเสมอภาคทางการศึกษา หมายถึง สภาพการณ์ 4 ประการ คือ มีหลักประกันแก่บุคคลแต่ละคนให้ได้ศึกษาเล่าเรียนตลอดช่วง เวลาใดเวลาหนึ่งตามความสามารถของสติปัญญา การที่บุคคลมีโอกาสได้รับบริการทางการศึกษามีคุณภาพทัดเทียมกัน การที่บุคคลมีโอกาสพัฒนาทักษะและความสามารถที่แต่ละคนมีอยู่โดยธรรมชาติ และโดยการสร้างสมให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และบุคคลได้รับการถ่ายทอดและพัฒนาความรู้ ทักษะขั้นพื้นฐานอันจำเป็นแก่การดำรงชีวิตในสังคม

โคห์น (Cohn, 1982: 696) กล่าวถึงความเสมอภาคทางการศึกษาทางการศึกษาว่า นักเรียนทุกคนไม่ว่าจะมาจากชนชั้น เผ่าพันธุ์ ลัทธิ หรือสถานะทางเศรษฐกิจใดๆ ในสังคมจะต้องได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคยังรวมถึงความเสมอภาคของทรัพยากรการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งป้อนเข้า (Input) และความเสมอภาคในผลผลิตทางการศึกษา(Output) ด้วย

จอห์น ยินเจอร์ (John Yinger , 2004) เสนอหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค ดังนี้

1. ความเป็นธรรมทางการคลัง (fiscal neutrality) หมายถึง การจัดสรรงบประมาณการศึกษาให้ แต่ละสถานศึกษาจะต้องมีขนาดเหมาะสม เป็นธรรม ปราศจากอคติหรือการเลือกที่รักมักที่ชัง

2. ความเสมอภาค (equality) ต่อผู้เรียน หมายถึง สถานะรวย/จนของนักเรียน/นักศึกษาไม่ควรจะเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดของการเล่าเรียน ทั้งนี้ได้หมายความว่า รัฐต้องให้การอุดหนุนต่อ นักเรียนทุกคนเท่ากัน เพราะสภาพเดิมนั้น “ไม่เท่าเทียมกัน” สำหรับนักเรียนยากจน/ด้อยโอกาสและพิการ รัฐควรจะให้การอุดหนุน หรือ “ให้มากเป็นพิเศษ” เนื่องจากต้นทุนการสอนสำหรับนักเรียนกลุ่ม

พิเศษสูงกว่านักเรียนปกติ สถานศึกษาอาจจะต้องใช้อุปกรณ์การเรียนพิเศษ หรือเพิ่มจำนวนครูต่อนักเรียน รวมทั้งชั้นเรียนต้องมีขนาดเล็กกว่าการเรียนปกติทำให้ง่ายต่อหน่วยสูง

เดจโนซกา (Dejnozka,1983:56) ให้ความหมายของความเสมอภาคทางการศึกษาว่าเป็นหลักการที่นักเรียนทุกคน ไม่ว่าจะมาจากเผ่าพันธุ์ เพศ อายุ ชาติกำเนิด ชนชั้น คนพิการ จะได้ รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และความเสมอภาคทางการเงิน หมายถึงความช่วยเหลือทางการเงินที่รัฐบาลจัดให้ท้องที่การศึกษาเพื่อลดความมั่งคั่งที่ไม่เท่าเทียมกัน

เลวิน (Lewin, 1985: 4423-4425) อธิบายความเป็นธรรมชาติของค่าใช้จ่ายทางการศึกษา 2 Domain คือ ความเป็นธรรมในแนวนอน หมายถึง การจัดสรรให้กับเขตพื้นที่หรือผู้เรียนที่เหมือนกัน ในจำนวนที่เท่ากัน และความเป็นธรรมในแนวตั้ง หมายถึง ความเป็นธรรมในการกระจายความช่วยเหลือทางการเงินไปสู่ผู้เรียนที่มีความแตกต่างกันบนพื้นฐานความต้องการการศึกษา หรือภูมิภาคที่อาศัยอยู่

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ(2542) ให้ความหมายของความเสมอภาคทางการศึกษาครอบคลุมในสิ่งต่อไปนี้

1. ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ารับบริการการศึกษา ซึ่งรวมถึงโอกาสการเข้าศึกษาในระดับ ต่างๆ และการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับการศึกษาตลอดชีวิต
2. การกระจายโอกาสให้แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย คือ บุคคลในท้องถิ่นและกลุ่มผู้ยากไร้ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา
3. ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา
4. ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ การระดมทรัพยากรจากภาคเอกชน และการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของผู้เรียน

พจน์ สะเพียรชัย (2522: 11) ได้มีความเห็นว่า รัฐจะต้องควบคุมและจัดระบบการศึกษาให้มีมาตรฐานที่เหมาะสม เพื่อให้บุคคลมีโอกาสได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา และมีความเสมอภาคในคุณภาพของการศึกษา

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2539 :2) กล่าวถึง ความหมายของงบประมาณว่าจะแตกต่างกันออกไปตามกาลเวลาและลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการในแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณ ในแต่ละ ด้านที่ไม่เหมือนกัน นักเศรษฐศาสตร์จะมองงบประมาณในลักษณะของการมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้ได้ ธรรมดาประโยชน์สูงสุด นักบริหารจะมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหาร งบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยบรรลุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองจะมอง ในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล

เจอร์ลด์ ฟรายด์ (1981: 54-57) ให้ความหมายที่แตกต่างกันของความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคว่า ความเท่าเทียมกัน หมายถึง โอกาสอันเท่ากันของเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีภูมิหลังต่างกันเพียงใด และความเสมอภาค หมายถึง การกระจายที่ไม่มีความแตกต่างกันในปริมาณของตัวบ่งชี้ เช่น การกระจายงบประมาณที่ไม่แตกต่างกัน

จอห์น รอลส์(1972) ได้เขียนงานปรัชญาการเมืองขึ้นคลาสสิกแห่งศตวรรษที่ 20 อันเป็นที่มาของแนวคิดความเสมอภาคที่มีเนื้อหาความเป็นธรรมอยู่ในตัวเอง กล่าวคือ การแบ่งสรรทรัพยากรให้แต่ละคนในสัดส่วนที่เท่ากัน ในขณะที่บุคคลบางกลุ่มมุ่งหวังหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง จะถือได้ว่าเป็นการแบ่งสรรที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นความไม่เสมอภาคสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นธรรมหากสามารถช่วยให้คนกลุ่มที่ยากจนที่สุดในสังคมได้รับประโยชน์มากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความหมายของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่า

1. ความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นนโยบายประเภทการกระจายผลประโยชน์เพื่อส่วนรวมเน้น ในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์และการใช้จ่ายการลงทุนเพื่อการศึกษาที่เท่ากันระหว่างกลุ่มบุคคลหรือระหว่างพื้นที่เป้าหมาย

2. ความเป็นธรรมทางการศึกษาเป็นเป้าหมายของนโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่ตามสัดส่วนของประชากรตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็น และหลักเกณฑ์ความยุติธรรมขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

เมื่อนำประเด็นต่างๆ ในการกำหนดความหมายของความเสมอภาคและความเป็นธรรมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณการศึกษา ทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและนักวิชาการชาวต่างประเทศนำมาผนวกรวมกันจะได้ว่าทั้งความเสมอภาคและความเป็นธรรมมีความขัดแย้งกัน แต่เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกันในการจัดสรรงบประมาณการศึกษา จะทำให้ระบบการจัดสรรงบประมาณมีความสมบูรณ์มาก คือ ความเสมอภาคเป็นการได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์ทางการศึกษาเท่ากันอย่างเป็นธรรม หมายถึงกลุ่มบุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร จะได้รับส่วนแบ่งของการได้ประโยชน์ทางการศึกษาที่เท่ากัน แต่ความเป็นธรรมทางการศึกษามีใช่เพียงพิจารณาแต่การได้ประโยชน์ แต่จะต้องนำสัดส่วนประชากร การจัดลำดับความจำเป็น และนำหลักเกณฑ์ความยุติธรรมพื้นฐานของสังคมเข้ามาพิจารณาด้วย

## 2.4 แนวคิดการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม

แนวความคิดที่นำมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อศึกษามีหลายวิธี ขึ้นอยู่กับพื้นฐานที่แตกต่างกัน ในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีระบบการบริหารเป็นแบบกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัด

การศึกษาเป็นของรัฐและท้องถิ่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนว่ารัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาแก่เด็กทั้งหมดของรัฐ เงินงบประมาณเพื่อการศึกษาได้มาจากภาษีรายได้ของรัฐและท้องถิ่น แต่ละรัฐได้มีการจัดสรรเงินเพื่อการศึกษา โดยมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการในการพิจารณา คือ ความต้องการทางการศึกษา ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา และความสามารถทางการเงินของท้องถิ่น (Johns, Morphet and Alexander, 1983: 237-242)

2.4.1 รูปแบบการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาแก่ท้องถิ่นในต่างประเทศ มี 3 วิธี คือ

2.4.1.1 การให้ความช่วยเหลือในอัตราเดียวกัน (Flat Grants) รัฐจะจัดเงินงบประมาณโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการเรียกเก็บภาษีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะเกิดความไม่เท่าเทียมกัน วิธีการนี้ใช้การคำนวณโดยคิดในอัตราเดียวกันต่อรายหัวนักเรียน ครู หรือหน่วยอื่น ทั้งนี้ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของโครงการเรื่องค่าใช้จ่ายต่อหน่วยว่าเพียงพอเพียงใด (Garms, Guthrie and Pierce, 1978: 188-190; Cohn, 1982: 699; Johns, Morphet and Alexander, 1983: 242-243; Sergiovanni and others, 1987: 369-370)

2.4.1.2 การให้ความช่วยเหลือโดยจัดสรรเพื่อให้เกิดความเสมอภาค รัฐจะจัดสรรเงินให้อัตราส่วนที่ผูกพันกับความสามารถในการเก็บภาษีของท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นใดมีความมั่งคั่งน้อย ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือโดยคิดเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวมากกว่าท้องถิ่นที่มีความมั่งคั่งมาก (Johns, Morphet and Alexander, 1983:243)

2.4.1.3 การให้ความช่วยเหลือที่ไม่คำนึงถึงความเสมอภาค รัฐอาจจัดเงินให้มากแก่ท้องถิ่นที่มีเงินมาก หรือท้องถิ่นใดที่มีค่าใช้จ่ายสูงก็จะได้รับเงินช่วยเหลือมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงการที่รัฐต้องการส่งเสริมเป็นพิเศษ วิธีนี้ไม่ได้ส่งเสริมทั้งความเสมอภาคและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา (Johns, Morphet and Alexander, 1983:242)

การจัดสรรงบประมาณการศึกษายังได้นำเรื่องการวัดค่าความเป็นธรรมแนวตั้งและแนวนอนเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนในการหาค่า เพื่อพิจารณาว่าโรงเรียนต่างๆ มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันในด้านต้นทุนการจัดการเรียนการสอนพื้นฐาน ได้แก่ ฐานะทางการเงิน ขนาด และสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของโรงเรียน ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร จึงมักเรียกความเป็นธรรมแนวอนว่าเป็นการปฏิบัติที่เสมอภาคบนความเสมอภาค ส่วนความเป็นธรรมแนวตั้งได้กล่าวว่าเป็นการจัดสรรเงินอย่างเป็นธรรมโดยโรงเรียนที่มีต้นทุนสูงในการจัดการเรียนการสอน ควรได้รับเงินงบประมาณมากกว่าโรงเรียนที่มีต้นทุนต่ำกว่า ทั้งนี้เพื่อชดเชยความแตกต่าง และเรียกความเป็นธรรมแนวตั้งว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคบนความไม่เสมอภาค

แม้ว่าในปัจจุบันผู้คนให้ความสนใจในเรื่องความเพียงพอของเงินงบประมาณโรงเรียน แต่เรื่องความเป็นธรรมยังคงมีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายการศึกษาที่ควบคู่กัน **เหตุผลประการแรก** คือ ยังไม่มีการสำรวจการศึกษาของชุมชนในด้านการค้นหาวิธีการวัดที่ดีที่สุดเรื่องต้นทุนที่เพียงพอในการจัดการเรียนการสอน ซึ่งการสำรวจที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงข้อค้นพบว่าเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณเป็นจำนวนที่สูงมาก โดยรัฐไม่สามารถกำหนดระดับของงบประมาณที่จัดสรรให้เพียงพอได้ (Reschovsky and Imazeki; 2000; Odden and Picus, 2004) ดังนั้นความเป็นธรรมก็ควรจะเป็นผลสำเร็จในการจัดสรรงบประมาณการศึกษา **ประการที่สอง** นักปรัชญาหลายท่านมักกล่าวไว้ว่า การเงินในระบบการศึกษาควรจัดสรรอย่างเป็นธรรม (Costrell, 2005) **ประการที่สาม** กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินให้โรงเรียนอย่างเป็นธรรม **ประการที่สี่** เรื่องการวัดค่าความเป็นธรรมในการจัดสรรเงินงบประมาณ และมีการจัดอันดับความเป็นธรรมของการจัดสรรระหว่างเขตพื้นที่ต่างๆ ซึ่งการจัดอันดับนี้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสาธารณชนทั่วไป **ประการสุดท้าย** ผลงานการศึกษาเรื่องงบประมาณทางการศึกษาหลายชิ้นได้ประเมินความเป็นธรรมแนวนอนและแนวตั้ง (Duncombe and Johnston, 2004; Picus et al., 2004; Paquette, 2004; Vesely and Crampton, 2004; Hirth and Eiler, 2005)

ปัจจุบันจุดมุ่งหมายให้การจัดสรรเงินงบประมาณยังคงให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมแนวตั้งมากขึ้น รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปรับปรุงสูตรเพื่อให้การจัดสรรเงินให้กับโรงเรียนที่ขาดแคลนเงินงบประมาณมากขึ้น โดยรัฐปรับปรุงรายได้ต่อหัวนักเรียนตามสถานภาพเศรษฐกิจ สังคมของเมือง กล่าวคือ รัฐ Kansas ได้เพิ่มเงินต่อหัวนักเรียนที่ยากจนให้มากขึ้น โดยให้ได้รับอาหารกลางวันเพิ่มขึ้นอีก 10% ในขณะที่รัฐ Texas และ Oklahoma ได้เพิ่มเงินต่อหัวของนักเรียน ในกลุ่มนี้อีก 20% ด้วยเช่นกัน (Baker and Duncombe, 2004; Park, 2004) และประมาณครึ่งหนึ่งของรัฐต่างๆทั่วประเทศได้เพิ่มเงินให้กับเขตพื้นที่ที่มีนักเรียนฐานะยากจน หรือกลุ่มเสี่ยงต่อการลาออกกลางคัน (Park, 2004; Baker and Duncombe, 2004; Olsen, 2005; Costrell, 2005) ซึ่งในเรื่องนี้ Bifulco (2005, 180) ได้ทำการสำรวจประชากรเรื่องการเพิ่มจำนวนเงินต่อหัวนักเรียนที่ยากจนให้สัมพันธ์กับนักเรียนที่ไม่ยากจน และในขณะเดียวกัน Reschovsky and Imazeki (2000, 3) ได้โต้แย้งว่า การกำหนดน้ำหนักให้ตัวแปรสำคัญดังกล่าวยังไม่มีการวิจัยสนับสนุน

แม้ว่าความเป็นธรรมแนวตั้งและแนวนอนเป็นเรื่องที่ชัดเจนแต่การวัดค่าเป็นเรื่องที่ซับซ้อน Crampton (1991) และ Vesely and Crampton (2004) แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดความเป็นธรรมแนวตั้งในปัจจุบันยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาให้ดีขึ้น ในทางทฤษฎี การวัดความเป็นธรรมแนวตั้งและแนวนอน สามารถสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้องในการวัดค่า และใน

ทำนองเดียวกัน เงินได้จากการบริจาคก็สามารถนำมาพิจารณาร่วมกับความเป็นธรรมแนวตั้งและแนวนอน เช่น รัฐจัดสรรเงินงบประมาณให้กับเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นมากและสามารถ นำมาเปรียบเทียบกับเงินที่จัดสรรให้เขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นเหมือนกันหรือคล้ายกันได้ วิธีการวัดควรมีความยืดหยุ่นที่จะสามารถจัดการกับสถานการณ์ในรูปแบบต่างๆ ที่รัฐจัดสรรเงินให้กับเขตพื้นที่ด้วยปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับนักเรียนและความจำเป็นของเขตพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน

นักวิจัยส่วนใหญ่เชื่อถือวิธีการวัดของ Berne and Stiefel (1984) ในการประเมินความเป็นธรรมแนวนอนและแนวตั้ง ของการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน ซึ่ง Berne and Stiefel (1984, 18) อธิบายว่า การวัดความเป็นธรรมแนวนอนเป็นวิธีทางสถิติที่วัดการจัดสรรเงิน ความเป็นธรรมที่สมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้นั้นเมื่อจัดสรรเงินงบประมาณแล้วนักเรียนทุกคนได้รับสิ่งที่เหมือนกัน และการวัดความเป็นธรรมแนวนอนสามารถประเมินค่าเทียบได้กับความเสมอภาค

ดังนั้นการกระจายตัวของเม็ดเงินที่จัดสรรน้อยลงเพียงใดจะมีความเป็นธรรมแนวนอนมากขึ้น การวัดความเป็นธรรมแนวตั้งสามารถใช้วิธีทางสถิติเชิงบรรยายวัดความแปรผันรายได้ต่อหัวของ นักเรียนที่ปรับด้วยปัจจัยความเป็นธรรมแนวตั้ง สหสัมพันธ์หรือสมการถดถอยระหว่างเงินได้ต่อหัวของนักเรียนและลักษณะความเป็นธรรมแนวตั้งของเขตพื้นที่นั้น หรืออัตราส่วนระหว่างเงินได้ต่อหัวของนักเรียน 2 กลุ่ม ความเป็นธรรมแนวตั้งจะเกิดได้เมื่อลดความแปรผันที่ปรับแล้วของเงินได้ต่อหัวนักเรียน หรือการเพิ่มอัตราส่วนเงินได้ต่อหัวระหว่างกลุ่ม หรือสหสัมพันธ์ระหว่างเงินได้ต่อหัวนักเรียน และลักษณะความเป็นธรรมแนวตั้ง ซึ่ง Berne และ Stiefel (1984) ได้เขียนแนวทางเลือกไว้มากกว่า 12 แนวทางในการวัดความเป็นธรรมแนวนอนและแนวตั้ง

ข้อจำกัดที่สำคัญมากมายในวิธีการวัดค่าความเป็นธรรมแนวนอนและแนวตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ประการแรก การวัดความเป็นธรรมแนวตั้งไม่ได้มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงในการนำไปใช้กำหนดว่ามีความเป็นธรรมแนวตั้งหรือไม่ ตามที่ Berne และ Stiefel (1984,17) กล่าวว่า การวิเคราะห์อัตราส่วน เป็นวิธีการโดยตรงในการพิจารณาถึงการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคบนความไม่เสมอภาค แต่เป็นเรื่องยากในการพิจารณาความแตกต่างเล็กน้อยเพียงใดในการจัดสรรเงินที่เหมาะสมให้กับนักเรียนกลุ่มต่างๆ สหสัมพันธ์เชิงบวก และสัมประสิทธิ์ถดถอยระหว่างปัจจัยความเป็นธรรมแนวตั้ง และเงินได้ต่อหัวนักเรียน แสดงถึงเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นสูงได้รับเงินงบประมาณมากหรือน้อย แต่ไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐจัดสรรเงินให้กับเขตพื้นที่ที่มากเกินไปหรือน้อยเกินไปในการตอบสนองความจำเป็นของโรงเรียน บางรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้วิธีการศึกษาต้นทุนสำหรับแยกความชัดเจนของความต้องการเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นให้กับกลุ่มนักเรียนที่แตกต่างกัน เพื่อให้บรรลุความเสมอภาคทางการศึกษา (Reschovsky and Imazeki, 2000; Bifulco, 2005; Duncombe and Yinger, 2005) ดังนั้นอัตราส่วนหรือสัมประสิทธิ์

ถดถอยจะนำไปใช้เปรียบเทียบกับค่าที่ได้ เพื่อกำหนดหาจำนวนเงินจัดสรรให้ใกล้เคียงกับความต้องการที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ตามวิธีการแบบนี้นำไปใช้ได้ยาก เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณของเขตพื้นที่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนด งบประมาณโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นการใช้สูตรคำนวณมากกว่าการพิจารณาความจำเป็นใช้งบประมาณของเขตพื้นที่

วิธีการทดสอบความเป็นธรรมทั้งแนวนอนและแนวตั้ง เพื่อช่วยให้นักวิเคราะห์หลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดขึ้นในเวลาที่ใช้วิธีการทางสถิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่ปรับปรุงเม็ดเงินที่ได้รับจัดสรรตามประเภทนักเรียน หรือความจำเป็นของเขตพื้นที่ และไม่มีควมจำเป็นอีกต่อไป ในการตั้งสมมติฐานคำนวณค่าความเป็นธรรมแนวนอนว่า โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในทุกเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นที่เท่ากัน หรือเหมือนกัน แต่ให้ใช้วิธีการวัดความเป็นธรรมแนวตั้ง และปัจจัยของต้นทุนมาใช้จัดสรรเงินได้และจำนวนรายหัวนักเรียน ซึ่งเป็นสูตรการจัดสรรเงินที่ใช้วัดความเป็นธรรมแนวตั้ง สามารถช่วยให้นักวิเคราะห์หลีกเลี่ยงปัญหาในการเลือกใช้ตัวแปรสถิติในการวัดความเป็นธรรม และช่วยในการจัดสรรเงินได้ตามประเภทนักเรียน หรือตามความจำเป็นของเขตพื้นที่ โดยไม่ต้องตั้ง สมมติฐานว่า ทุกเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นที่เหมือนกันหรือเท่ากัน เมื่อคำนวณค่าความเป็นธรรมแนวนอน สิ่งที่เป็นคือ การจำแนกความเป็นธรรมแนวตั้งและปัจจัยต้นทุนที่ใช้ในการจัดสรรเงินได้ และ เงินรายหัว ซึ่งใช้ในการคำนวณความเป็นธรรมแนวตั้ง

การวัดความเป็นธรรมแนวนอนได้ใช้ปัจจัยของรายได้ต่อหัว ในการคำนวณยังพบว่า ความไม่เป็นธรรมแนวนอน และแนวตั้ง ยังขึ้นอยู่กับตัวแปรเงินบริจาคด้วย ซึ่งมีผลทำให้เงินได้ต่อหัวแตกต่างกันไป เนื่องจากเงินบริจาคไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมแนวตั้ง หรือปัจจัยต้นทุน โดยเงินบริจาค เป็นปัจจัยช่วยเยียวยาให้เขตพื้นที่ที่ได้รับเงินจัดสรรน้อยแต่มีผลอย่างยิ่งต่อความไม่เป็นธรรมแนวนอน และแนวตั้ง ดังนั้นรัฐต่างๆ ในอเมริกาจึงได้เสนอแนะว่า การเคลื่อนย้ายของเงินบริจาคมักกล่าวมีผลในการเพิ่มความเป็นธรรมแนวนอน และความเป็นธรรมแนวตั้งด้วย เนื่องจากเงินบริจาคเป็นเงินได้ที่มีผลต่อความไม่เป็นธรรมในระบบการศึกษา และข้อเสนอแนะยังได้กล่าวว่า การเพิ่มความเป็นธรรมแนวตั้งให้เกิดขึ้นรัฐควรลดโครงการบริจาคต่างๆ เนื่องจากมีผลต่อเงินได้ต่อหัวผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณาถึงผลของเงินได้จากการบริจาคกับต้นทุนที่มีผลต่อความไม่เป็นธรรมแนวนอนและแนวตั้ง ดังนั้นรัฐอาจพิจารณาอีกแนวทางหนึ่งโดยการเคลื่อนย้ายเงินได้ไปเป็นรูปแบบของเงินบริจาคเพื่อให้ความเป็นธรรมทั้งทางแนวตั้งและแนวนอนเพิ่มขึ้น

สำหรับการวัดความเป็นธรรมแนวนอน และแนวตั้งนั้น นิยามของคำ “ความเป็นธรรม” ขึ้นอยู่กับเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ บางประเทศอาจเน้นหนักให้มีความเสมอภาคทางการศึกษา (Duncombe and Yinger, 1999; Reschovsky and Imazeki, 2000 ;Bifulco, 2005) แต่

บางประเทศ อาจขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย และอีกประการหนึ่งคือ ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดทางการเงิน การเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่ง จึงต้องใช้ความรอบคอบ เนื่องจากมีผลต่อความเป็นธรรมแนวนอนและแนวตั้ง แต่ข้อดีคือเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายในการตระหนักถึงโครงการเงินบริจาคด้วย ที่ช่วยให้มุ่งสู่เป้าหมายของรัฐได้เมื่อเวลาผ่านไป

แม้ว่าการวัดความเป็นธรรมแนวตั้งและแนวนอนสามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกสภาวะ แต่พบว่าข้อมูลความเป็นธรรมแนวตั้งที่เหมาะสม และปัจจัยเกี่ยวกับต้นทุนมีความจำเป็นต้องนำไปใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้อาจไม่พบในสูตรที่ใช้คำนวณการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ประเด็นสุดท้ายคือ การเคลื่อนย้ายโดยใช้สมการถดถอย เพื่อตรวจสอบความเป็นธรรมแนวตั้งและแนวนอน อาจเพิ่มความยุ่งยากในการอธิบายสิ่งที่ค้นพบให้กับผู้สนใจ ดังนั้นจึงมักพบว่าผู้กำหนดนโยบายหลายท่านไม่สามารถเขียนอธิบายในทางสถิติ จึงเกิดความเข้าใจยากในการวัดค่าความเป็นธรรม ซึ่งใช้วิธีการทางสถิติได้หลายแบบ แต่อย่างไรก็ตามผู้กำหนดนโยบายการศึกษายังคงต้องการวัดค่าความเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต้องใช้ในการวางแผนและนโยบายการศึกษาต่อไป

แนวการวัดของศาสตราจารย์ จี อแลน ฮิลครอด (G.Alan Hilckrod) ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยการเงินทางการศึกษา มหาวิทยาลัยแห่งรัฐอิลลินอยส์ ได้นำวิธีการทางสถิติมาใช้ในการทดสอบเพื่อวัดระดับความเสมอภาคและความเป็นธรรม ซึ่งมีความเหมาะสมกับประเทศไทย 2 วิธี คือ

1. ความเสมอภาคในการงบประมาณ ใช้หลักการความแปรปรวนที่ยอมรับได้ หลักการสำคัญของความแปรปรวนที่ยอมรับได้ คือ การทำให้ความแปรผันของการลงทุนทางการศึกษาต่อคนในระยะเวลาที่ผ่านมาลดลง แนวคิดนี้หมายความว่า ผู้เรียนทุกคนจะต้องได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่เท่ากัน เมื่อความแปรผันของแต่ละปีลดลง ความเสมอภาคก็จะยิ่งมีมากขึ้น สถิติที่ใช้ทดสอบความแปรปรวนที่ยอมรับได้คือสัมประสิทธิ์ของความแปรผันและดรรรชนีแมคลูน

2. ความเป็นธรรมในการงบประมาณ หลักการคือการลงทุนทางการศึกษาไม่ควรขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งของท้องถิ่น ความเป็นธรรมจะไม่เกิดขึ้นหากท้องถิ่นที่มีรายได้มากลงทุนในการศึกษามากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย สถิติที่ใช้ทดสอบความเป็นธรรมในการงบประมาณคือ โค้งลอเรนซ์ ดรรรชนีจินิ และการวิเคราะห์ถดถอย

วิลเลียม (William, 1983: 2678) วิเคราะห์ความเสมอภาคของระบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐจอร์เจีย ระหว่างปีงบประมาณ 1974 -1981 โดยพิจารณาจากหลายด้านเพื่อเสนอเกณฑ์ที่เหมาะสมในการนำไปใช้ วิธีการคือ เกณฑ์ของความแปรปรวนที่ยอมรับได้ ซึ่งใช้สัมประสิทธิ์ของความแปรผันและดรรรชนีแมคลูน และการใช้เกณฑ์ความเป็นธรรมในการงบประมาณโดยใช้สัมประสิทธิ์จินิ และการวัดความถดถอยโดยวิธีการกำลังสองน้อยที่สุด ผลการวิจัย ปรากฏว่าถ้าใช้นักเรียนเป็นหน่วยใน



การวิเคราะห์ ระบบการให้ความช่วยเหลือที่ใช้อยู่จะนำไปสู่ ความเสมอภาคทางการเงินยิ่งขึ้น ถ้าใช้  
ท้องถิ่นเป็นหน่วยในการวิเคราะห์จะนำไปสู่การลดความเสมอภาคทางการเงิน แต่หากใช้รายได้เป็น  
เกณฑ์ทางเลือกใหม่ในการวัดความมั่งคั่งจะทำให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น

นิพนธ์ กินาวงษ์ (Kinawong, 1978: 5316-A) วิเคราะห์ความเสมอภาคของค่าใช้จ่ายทาง  
การศึกษาของวิทยาลัยชุมชนในรัฐอิลลินอยส์ ปีงบประมาณ 1971, 1974 และ 1977 โดยใช้เกณฑ์วัด  
ความเสมอภาค คือ ความแปรปรวนที่ยอมรับได้ และใช้วิธีทางสถิติสัมประสิทธิ์ความแปรผันและดรชนี  
แมคลูน สำหรับความเป็นธรรมทางการงบประมาณซึ่งใช้วิธีทางสถิติโค้งลอเรนซ์ ดรชนีจินี และการ  
วิเคราะห์ถดถอย เพื่อศึกษาว่าการกระจายของค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ซึ่งมีแหล่งเงินที่มาจากหลาย  
แหล่ง มีผลต่อความเสมอภาคของค่าใช้จ่ายวิทยาลัยชุมชนทุกแห่งในรัฐอิลลินอยส์อย่างไร ผลการวิจัย  
ปรากฏว่า ในปี 1971 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาส่วนใหญ่ที่มีแหล่งที่มาจากภาษีและค่าธรรมเนียมของ  
ท้องถิ่นมีจำนวนลดลง ในขณะที่ความเสมอภาคของค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ของวิทยาลัยชุมชนใน  
รัฐอิลลินอยส์ ระหว่างปี 1974-1977 พบว่าในปี 1974 มีแนวโน้มของความเสมอภาคอยู่ในเกณฑ์ที่น่า  
พอใจ

แนวคิดการจัดสรรงบประมาณการศึกษายังจำเป็นต้องกำหนดวางยุทธศาสตร์ และกระบวนการ  
การบริหารเชิงยุทธศาสตร์

Morrison, Renfro and Boucher (1987) ได้ให้ความหมายคำว่า ยุทธศาสตร์ หรือ กลยุทธ์  
(Strategy) มาจากภาษากรีกว่า Strategos ซึ่งเป็นการรวมคำ 2 คำเข้าด้วยกัน คือคำว่า Stratos แปลว่า  
กองทัพ และคำว่า Ago เป็นคำกริยา แปลว่า นำ (Lead) เมื่อนำมารวมกันแปลว่า ความชำนาญของ  
นายพล

ต้นทศวรรษที่ 19 การใช้คำว่า "ยุทธศาสตร์" มีความหมายว่า การใช้ทรัพยากรหรือภารกิจ  
สงครามของนายทหารระดับสูง กล่าวคือ เป็นการเตรียมการเพื่อทำสงครามโดยใช้แผนที่ (การวางแผน  
การสงคราม) หรือหมายถึงการใช้การรบเพื่อให้ได้ชัยชนะในการณรงค์ทางทหาร แต่เมื่อถึงปลาย  
ทศวรรษที่ 19 จนถึงทศวรรษที่ 20 คำว่ายุทธศาสตร์ กลับไม่มีความหมายที่แน่ชัด และไม่สามารถ  
กำหนดความหมายให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ ปัจจุบันพจนานุกรมศัพท์ทหารของสำนักงานคณะเสนาธิการ  
ร่วมของสหรัฐอเมริกาให้ความหมายคำว่า "ยุทธศาสตร์" หรือ "กลยุทธ์" หมายถึงศาสตร์และศิลปะ  
ของการพัฒนาและการใช้กำลังทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และทางทหารตามความจำเป็น  
ทั้งในยามสันติและยามสงคราม เพื่อก่อให้เกิดการสนับสนุนอย่างเต็มที่ ต่อนโยบายของชาติโดยมี  
จุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มพูนความเป็นไปได้ที่จะได้รับชัยชนะ และผลสืบเนื่อง ในทางที่เป็นประโยชน์ และ  
เพื่อลดโอกาสของการพ่ายแพ้ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2537)

เซอร์โตและปีเตอร์ (Certo and Peter, 1991: 17)ให้ความหมายคำว่า “ยุทธศาสตร์” คือวิธีการวางแผนขององค์กรที่คาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จและเกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ขององค์กร และได้เสนอกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยมีวิธีปฏิบัติ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมขององค์กร (Environment Factor Analysis) เป็นการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นๆ ได้แก่ สภาพที่เป็นจุดแข็งจุดอ่อน ภายในองค์กร (Strength and Weakness) และการมีโอกาหรือภัยคุกคามจากภายนอกต่อองค์กร (Opportunity and Threat)

2. การจัดวางทิศทางขององค์กร (Establishing Organizational Direction) เป็นการพิจารณาถึงขอบเขต (Scope) และภารกิจขององค์กร (Mission) โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร (Objectives) และผลประโยชน์ที่จะได้รับ (Results)

3. การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) คือ การพิจารณาคัดเลือกกลยุทธ์แต่ละด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กร และเป็นรูปธรรมในลักษณะของแผนงาน สามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานได้จริง

4. การปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ (Strategy Implementation) เป็นการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) ที่เป็นไปตามรายละเอียดของกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ โดยต้องคำนึงถึงโครงสร้างวัฒนธรรมขององค์กร หน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากร วิธีการปฏิบัติงานและขั้นตอนต่างๆ จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. การควบคุมเชิงกลยุทธ์ (Strategy Control) เป็นการติดตามผลการปฏิบัติงานให้สามารถดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และตัวบ่งชี้ของกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อประเมินความสำเร็จ

Higgins and Vincze (1993) กล่าวถึงกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย (Formulation of vision Statement, Mission Statement and Goals)

2. การกำหนดวัตถุประสงค์กลยุทธ์ (Determination of Strategy Objectives) เป็นขั้นตอนในการเตรียมการไปสู่การปฏิบัติ (Preparation for Implement)

3. การกำหนดกลยุทธ์ (Formulation of Strategies)

4. การปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ (Implement of Strategies)

5. การประเมินและการควบคุมกลยุทธ์ (Evaluation and Control of Strategies)

ทศพร ศิริสัมพันธ์(2540) กล่าวว่ากระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. การจัดวางยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

- 1.1 การพิจารณาวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร
- 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 1.3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน
- 1.4 การวิเคราะห์และเลือกยุทธศาสตร์
2. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)
  - 2.1 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
  - 2.2 การวางแผนปฏิบัติการ (Action Plan)
  - 2.3 การสนับสนุนกลยุทธ์โครงสร้าง วัฒนธรรม บุคลากร เทคโนโลยี และ กระบวนการ
3. การควบคุมและประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Control and Evaluation)
  - 3.1 การตรวจสอบผลการดำเนินการ
  - 3.2 การติดตามสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ

สมยศ นาวิการ (2545) กล่าวว่า การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ คือกระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว ประกอบด้วย 7 ขั้นตอนดังนี้

1. การประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กร
2. การกำหนดภารกิจขององค์กร
3. การกำหนดปรัชญา และนโยบายขององค์กร
4. การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์
5. การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร
6. การประเมินยุทธศาสตร์ขององค์กร
7. การควบคุมยุทธศาสตร์ขององค์กร

ตามแนวคิดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นการบริหารงานอย่างมีระบบ โดยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ได้ใช้หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร มีการจัดวางทิศทางขององค์กร มีการกำหนดยุทธศาสตร์ มีการปฏิบัติงานตามแผนระดับต่างๆ และมีการติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ตามแนวคิดดังกล่าว สามารถสังเคราะห์กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นภาพรวมได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การสังเคราะห์กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ภาพรวม

กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์	Certo and Peter (1991)	Higgins and Vincze (1993)	สมยศ นาวิกการ (2545)	ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2540)
1. การวิเคราะห์ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมองค์กร	/		/	
2. การกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย		/	/	
3. วัตถุประสงค์หรือการจัดวางทิศทางองค์กร	/	/	/	
4. การกำหนดยุทธศาสตร์	/	/	/	/
5. การถ่ายทอดยุทธศาสตร์	-	-	-	-
6. การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้	/	/	/	/
7. การควบคุมยุทธศาสตร์	/	/	/	/
8. การประเมินยุทธศาสตร์องค์กร			/	

ที่มา: ผู้วิจัย

การสังเคราะห์กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์จากนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ พบว่า นักวิชาการบางท่านได้วิเคราะห์ในเชิงของธุรกิจ ผู้วิจัยได้ศึกษาและประยุกต์แนวคิดของ Certo and Peter (1991) มาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยเรื่องการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษา ขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมใน 2 ด้าน สามารถเป็นแนวปฏิบัติที่ดีทางการศึกษา ได้อย่างเหมาะสมคือ

1. การวิเคราะห์ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมองค์กร
2. การกำหนดยุทธศาสตร์

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ การศึกษา พบว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมในระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานมีดังนี้

### 2.5.1 งานวิจัยในประเทศไทย

นายศราวุธ ป้อมสินทรัพย์ (2542) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความเสมอภาคของการจัดสรร งบประมาณทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2539- 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในช่วงปีงบประมาณ 2539-2542 และเพื่อศึกษาเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมของการจัดสรรงบประมาณทางการ ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณ 2542 กับปีงบประมาณ 2539 มีกลุ่มตัวอย่างได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเฉพาะประเภทจำกัดการรับจำนวน 18 แห่ง โดย แบ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งในเขตกรุงเทพฯ จำนวน 9 แห่ง และที่ตั้งในต่างจังหวัด จำนวน 9 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า สภาพทั่วไปของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในปีงบประมาณ 2539-2542 งบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษาได้รับสูงเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ และมีสัดส่วน สูงขึ้นทุกปี เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด แต่งบประมาณแผ่นดินที่ทบวงมหาวิทยาลัย ได้รับ มีสัดส่วนลดลงทุกปี เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษา เมื่อพิจารณาความ เสมอภาคและความเป็นธรรมของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในภาพรวมพบว่า สาขาวิชาที่มีทั้ง ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาเพิ่มขึ้นมี 3 สาขาวิชาและ สาขาวิชาที่ความเสมอภาคและความเป็นธรรมลดลงมี 4 สาขาวิชา สาขาวิชาที่ความเสมอภาคเพิ่มขึ้น แต่ มีความเป็นธรรมลดลง 2 สาขาวิชา เมื่อพิจารณาความเสมอภาคและความเป็นธรรมของการจัดสรร งบประมาณทางการศึกษาจำแนกตามที่ตั้งของสถาน ศึกษา พบว่า

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร สาขาวิชาที่มีทั้งความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการ จัดสรรงบประมาณทางการศึกษาเพิ่มขึ้นมี 5 สาขาวิชา สาขาวิชาที่ความเสมอภาคและความเป็นธรรม ลดลงมี 1 สาขาวิชา สาขาวิชาที่ความเสมอภาคเพิ่มขึ้นแต่มีความเป็นธรรมลดลง 2 สาขาวิชา สาขาวิชาที่ ความเสมอภาคลดลงแต่มีความเป็นธรรมเท่าเดิม 1 สาขาวิชา

(2) ในภูมิภาคพบว่าสาขาวิชาที่มีทั้งความเสมอภาคและความเป็นธรรม ในการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาเพิ่มขึ้นมีจำนวน 2 สาขาวิชา สาขาวิชาที่มีความเสมอภาคและความเป็นธรรมลดลง 6 สาขาวิชา และอีก 1 สาขาวิชาไม่เปิดสอนในมหาวิทยาลัยภูมิภาค

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2548) ได้สรุปเอกสารเรื่องโครงสร้างระบบการเงินเพื่อการศึกษาของมลรัฐต่างๆในสหรัฐอเมริกา เอกสารฉบับนี้กล่าวถึงโครงสร้างระบบการเงินเพื่อการศึกษาของมลรัฐต่างๆในสหรัฐอเมริกา โดยมีประเด็นหลักเกี่ยวกับระบบการจัดสรรเงินรายได้ระหว่างรัฐ(Intergovernmental Revenue Transfer) ในรูปเงินอุดหนุน (grants) ตลอดจนวิธีการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาประเภทต่างๆ ที่แต่ละมลรัฐเลือกใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เขตการศึกษาท้องถิ่น (Local School Districts) และเด็กนักเรียนในแต่ละกลุ่มเป้าหมายได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากมลรัฐอย่างเสมอภาค (equity) การวางแผนระบบการเงินเพื่อการศึกษาของ มลรัฐจะพิจารณาความเสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนร่วมกับ 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ระดับบริการการศึกษาที่รัฐให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชน
2. การคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายการให้บริการการศึกษา (Cost Determination Of Educational Services)
3. ความรับผิดชอบด้านการเงินของมลรัฐและท้องถิ่น
4. การกำหนดศักยภาพทางการเงิน (Fiscal Capacity Determination)

รังสิมา ภูแปลง (2541) ได้ทำการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ระหว่างปีงบประมาณ 2537-2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี หมวดเงินเดือน และหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ จำนวน 13 แห่ง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบคัดลอกข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ข้อมูลประกอบด้วย

1. เอกสารทะเบียนคุมการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537-2539
2. เอกสารแผนปฏิบัติการประจำปี 2537-2539
3. สถิติการปฏิบัติงานประจำปี 2537-2539
4. รายงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์

โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์ความแปรผัน ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

การวิเคราะห์ความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์ แห่งความแปรผันในแต่ละปีงบประมาณของแต่ละสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ปรากฏว่า เมื่อเปรียบเทียบปีงบประมาณ 2538 กับปี 2537พบว่าปีงบประมาณหมวดเงินเดือนมีค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรผันเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงว่าการจัดสรรงบประมาณมีความเสมอภาคน้อยลง สำหรับงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ มีค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรผันลดลง แสดงว่าการจัดสรรงบประมาณมีความเสมอภาคมากขึ้น ตรงกันข้ามเมื่อเปรียบเทียบปีงบประมาณ 2539 กับปีงบประมาณ 2538 กลับปรากฏว่างบประมาณหมวดเงินเดือนมีค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรผันลดลง ซึ่งแสดงว่าการจัดสรรงบประมาณมีความเสมอภาคมากขึ้น และงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุมีค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรผันเพิ่มขึ้น แสดงว่าการจัดสรรงบประมาณมีความเสมอภาคน้อยลง

เฟื่องอรุณ ปรีดีดิลก (2549) ได้วิจัยความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรการเงินในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2540-2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาวะการจัดสรรทรัพยากรการเงินในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และเพื่อวิเคราะห์ความเป็นธรรมและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรการเงินในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น การศึกษาระดับปริญญาตรี ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิม (ประเภทจำกัด รับ) สถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ผลการวิจัยพบว่า ภายใต้ขอบเขตจำกัดของการ วิจัยและภายใต้ช่วงระยะเวลาการจัดสรรทรัพยากรการเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐระหว่างปี พ.ศ.2540-2546 นั้น มีความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรรวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบรวมทุกสถาบันและเมื่อ เปรียบเทียบแยก 3 สังกัด เมื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยรวมทุกประเภทงบประมาณและ ทุกหมวดรายจ่ายกับจำนวนนักศึกษาระดับปริญญาตรีของทุกกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา พบว่าการ จัดสรรงบประมาณแผ่นดินโดยรวมของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระดับปริญญาตรียังไม่เป็นธรรม แต่ไม่ได้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เมื่อ จำแนกงบประมาณแผ่นดินตามประเภทงบประมาณ 4 ประเภท ได้แก่ 1. งบดำเนินงาน 2. งบลงทุน 3. งบเงินอุดหนุน 4. งบรายจ่ายอื่น ผลปรากฏว่าการจัดสรรงบประมาณมีความไม่เป็นธรรมในทุก หมวดรายจ่าย ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2541-2542 งบประมาณส่วนใหญ่มีจำนวนลดลง ได้แก่ งบดำเนินงานและงบลงทุน สำหรับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นได้แก่ งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่น ส่วน

ในปีพ.ศ.2546 งบประมาณส่วนใหญ่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะงบเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ยกเว้นงบลงทุนเท่านั้นที่ลดลง

เฉลิมชัย รัตนประยูร (2534) ได้วิจัยเรื่องความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ จุดมุ่งหมายของการวิจัยนี้เพื่อศึกษาสภาพและความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ การลงทุนทางการศึกษาในงานวิจัยนี้หมายถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ เงินงบประมาณจากรัฐและเงินนอก งบประมาณของโรงเรียน และความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาหมายถึง การใช้จ่ายเพื่อ การศึกษาที่ส่งผลให้เกิดโอกาสทางการศึกษาที่เท่ากันระหว่างนักเรียนทั้งหลาย ประชากรคือโรงเรียน มัธยมศึกษาทั่วประเทศ จำนวน 1,715 โรงเรียน ใช้แบบสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักเรียน ภูมิภาคที่ตั้งโรงเรียนสภาพที่ตั้งของโรงเรียนและรายละเอียดเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณของโรงเรียนในปีงบประมาณ 2524, 2527 และ 2530 ใช้เกณฑ์สองประการในการวัดความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา เกณฑ์ประการแรก คือความแปรปรวนที่ยอมรับได้ และเกณฑ์ประการที่สองคือความเป็นธรรมทางการงบประมาณ ผลการวิจัยแสดงให้เห็นถึงสภาพของโรงเรียนและสภาพของการลงทุนทางการศึกษาดังนี้ โรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโรงเรียนมัศึกษามากที่สุด และส่วนใหญ่ตั้งอยู่นอกเขตเมือง การลงทุนทางการศึกษามีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปีที่ทำการศึกษา โดยเป็นเงินงบประมาณร้อยละ 85 เป็นเงินนอกงบประมาณร้อยละ 15 และการลงทุนทางการศึกษาจากเงินงบประมาณมีความแตกต่างกัน แต่การกระจายตามขนาดของโรงเรียน ภูมิภาคที่ตั้งและสภาพที่ตั้งไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนการลงทุนทางการศึกษาจากเงินนอกงบประมาณมีความแตกต่างค่อนข้างมากตามขนาดและสภาพที่ตั้งของโรงเรียน แต่เมื่อรวบรวมการลงทุนทางการศึกษาจากเงินทั้งสองประเภทเข้าด้วยกันทำให้ ความแตกต่างและการกระจายลดลง ผลการวิเคราะห์ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา ปรากฏว่ามีความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษามากที่สุดในปีงบประมาณ 2527 ซึ่งเป็นปีที่มีความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นในโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลางและ โรงเรียนในภูมิภาคต่างๆ ยกเว้นในภาคใต้ที่มีแนวโน้มของความเสมอภาคลดลง



ถาวร คุณิรัตน์ (2556) ได้ทำการศึกษา การวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า สภาพปัจจุบันและปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณมีความเกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจและทักษะสู่การปฏิบัติงานบริหารงบประมาณ การตรวจสอบธรรมาภิบาลและระดับธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียในสายทางแห่งความรับผิดชอบซึ่งพบว่ามีอยู่ในระดับน้อย การที่ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจที่น้อยนำมาซึ่งความสามารถในการปฏิบัติงานได้น้อยและไม่เกิดประสิทธิผลในการดำเนินการจัดการงบประมาณในมิติต่างๆทั้งด้านการรับเงิน การจัดทำการเงินการบัญชีและการพัสดุที่ไม่สอดคล้องและถูกต้องกับระเบียบและประโยชน์ที่คาดไว้ ด้านการตรวจสอบ การสร้างความโปร่งใสในการใช้งบประมาณและสามารถตรวจสอบได้ ขาดความพร้อมในการรับการตรวจสอบภายในและภายนอก การประเมินการใช้งบประมาณขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบปัญหาการจัดการรายได้เพิ่มเติมนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการจัดการศึกษา จากการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหาดังกล่าวได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาล โดยความรับผิดชอบดังกล่าวควรจัดให้มีคณะบริหารงบประมาณกับคณะกรรมการตรวจสอบในการดำเนินการเพื่อให้เกิดมี การสะท้อนผลประสิทธิผลการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาล และ การสะท้อนผลการตรวจสอบ โดยควรเป็นส่วนงานที่ประสานกันไปใน การสะท้อนประสิทธิผลการบริหารงบประมาณ เพื่อให้การตรวจสอบมีคุณภาพควบคู่ขนานไปกับสะท้อนการบริหารงบประมาณ โดยต้องมีการประเมินการบริหารงบประมาณเป็นประจำและต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ภายในงานวิจัยได้มีการวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยกำหนดมาตรฐานของความมุ่งหมาย การวางแผนงบประมาณโดยมีการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจ ความเท่าเทียม เสมอภาค และมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเสริมสร้างความมีประสิทธิผลของระบบ โดยมีการสร้างรูปแบบวิธีการเชิงระบบซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ 1) ปัจจัยนำเข้า (หลักการ, วัตถุประสงค์, คณะกรรมการบริหารงบประมาณ, คณะกรรมการตรวจสอบโดยผู้มีส่วนได้เสีย, บทบาทและหน้าที่, เครื่องมือระบบ, มาตรฐานในการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบ และระยะเวลาในการดำเนินการ) 2) กระบวนการซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรฐานของความมุ่งหมายในการวัดผลการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบธรรมาภิบาล การวางแผนและการปฏิบัติการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบธรรมาภิบาล และการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล 3) ปัจจัยส่งออก (รายงาน

ประสิทธิผลการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาล และรายงานผลการตรวจสอบธรรมาภิบาล)  
 4) ข้อมูลย้อนกลับ (การสะท้อนผลประสิทธิผลการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาล และการสะท้อนผลการตรวจสอบ) 5) สภาพแวดล้อมของระบบ (นโยบาย ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม จากการวิจัยพบว่า มีปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับพัฒนาการธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้ โดยในระยะแรก ระดับธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้อยู่ในเกณฑ์ “ไม่ผ่าน” โดยมีจุดบกพร่องของระบบในประเด็นที่สำคัญกล่าวคือ ด้านปัจจัยนำเข้านั้นคณะกรรมการควรมีการจัดเป็น คณะกรรมการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาล ในส่วนมาตรฐานในการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบ ควรจะเป็น มาตรฐานในการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาล เพื่อให้สอดคล้องระบบ รวมถึงควรเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมในการปฏิบัติงาน ด้านปัจจัยส่งออกนั้นควรเปลี่ยนไปใช้ ผลลัพธ์ แทนในการสื่อความหมายกว่า ผลลัพธ์ และปรับปรุง และในส่วนการรายงานข้อมูลย้อนกลับนั้นมีสภาพเป็นเพียงการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศเท่านั้นและยังไม่ส่งเสริมสนับสนุนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการต่อปัญหาและสิ่งที่ต้องพัฒนาเท่าที่ควร รวมถึงความบกพร่องอันเกิดจากความรู้ความเข้าใจในแนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนรวมถึงแนวทางการบริหารจัดการที่แตกต่างกันและไม่มีเอกภาพในแต่ละสถานศึกษาซึ่งควรแก้ไขปรับปรุงโดยเพิ่มบริบทแนวทางการรับผิดชอบที่ชัดเจนของโรงเรียน ในการรายงานการสะท้อนประสิทธิผลการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาล เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของระบบและผลลัพธ์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพบริบทแต่ละโรงเรียนที่มีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการปรับโครงสร้างภายในระบบดำเนินการแล้ว และทำการดำเนินระบบปฏิบัติการและสร้างกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันระหว่างผู้ปฏิบัติ ผลการประเมินภายในกระบวนการพบว่า ระดับธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้อยู่ในเกณฑ์ “ผ่าน” อย่างไรก็ตามยังมีสิ่งที่เป็นข้อบกพร่องอยู่ในหลายประการซึ่งต้องอาศัยการดำเนินการที่ต่อเนื่อง เพราะในการปฏิบัตินั้น จุดเน้นที่สำคัญอยู่ที่การค้นหาปัญหา และแก้ไขปัญหอย่างถูกวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามระบบบริหารจัดการงบประมาณการศึกษานั้นยังต้องอาศัยการดำเนินการตามกระบวนการของระบบให้ครบทุกขั้นตอน และมีความต่อเนื่อง โดยมีศึกษาพัฒนาการของธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้เป็นระยะๆ เพื่อให้แน่ใจว่าจะเป็นไปตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ และมีการนำเสนอผลลัพธ์ธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้เป็นระยะๆ เพื่อให้ได้สารสนเทศที่สามารถสะท้อนผลต่อผู้มีส่วนได้เสียในการปรับปรุงและแก้ไข และที่สำคัญคือควรมีมาตรการในการกำกับ ดูแล และติดตามให้แต่ละขบข่ายการบริหารงานงบประมาณที่รับการตรวจสอบธรรมาภิบาล มีการปฏิบัติในการแก้ไขข้อบกพร่องธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อให้มีการสนองตอบต่อสภาพแวดล้อมในการศึกษาในปัจจุบัน ในการเป็น

แรงผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณซึ่งเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาของชาติผู้วิจัยยังได้ให้ข้อเสนอแนะในมิติความรับผิดชอบด้านต่างๆ ดังนี้

### 1. มิติผู้มีส่วนได้เสีย

1) นอกจากคณะกรรมการตามโครงสร้างแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียควรสร้างเครือข่ายในการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาล

2) ผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นตัวแทนควรจัดให้มีประชุมนำเสนอและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้จากจากเข้าร่วมดำเนินการ

3) ผู้มีส่วนได้เสียควรมีประชุมร่วมกัน เพื่อคัดเลือกตัวแทนที่เข้าร่วมดำเนินการตามระบบ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นผู้ปกครอง ชุมชน และคณะกรรมการสถานศึกษา ชั้นพื้นฐาน

### 2. มิติสถานศึกษา

1) สถานศึกษาควรนำระบบและคู่มือไปพัฒนาเพิ่มเติมหรือปรับปรุงและแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทสถานศึกษา

2) สถานศึกษาควรกำหนดให้การนำระบบบริหารงบประมาณธรรมาภิบาลโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียมาใช้เป็นนโยบายคุณภาพที่สำคัญ ซึ่งต้องมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในทุกปีงบประมาณ

3) สถานศึกษาควรประกาศเกียรติคุณหรือมอบรางวัลเชิดชูเกียรติให้กับผู้มีส่วนได้เสียหรือขอข่ายบริหารงบประมาณที่สามารถพัฒนาธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

### 3. มิติสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรประกาศเป็นนโยบายคุณภาพที่สำคัญ ระดับเขตพื้นที่ พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัด ได้มีการพัฒนาและนำระบบการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปใช้บริหารงบประมาณในสถานศึกษา

2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรพัฒนาสถานศึกษาต้นแบบหรือนำร่อง ในการพัฒนาและนำระบบการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปใช้บริหารงบประมาณในระยะแรก แล้วค่อยขยายผลในรูปแบบเครือข่าย

3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรประกาศเกียรติคุณหรือมอบรางวัลเชิดชูเกียรติให้กับสถานศึกษาที่สามารถพัฒนาและนำระบบไปใช้ได้ประสบผลสำเร็จ

#### 4. มติสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรประกาศเป็นนโยบายคุณภาพที่สำคัญพร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการวิจัยและพัฒนาและนำระบบการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดให้มีการคัดเลือก Best Practice สำหรับโรงเรียนในแต่ละสำนักเขตพื้นที่การศึกษา หรือจังหวัด หรือภูมิภาค ที่สามารถพัฒนาและนำระบบการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปใช้บริหารงบประมาณในสถานศึกษาได้สำเร็จ พร้อมทั้งจัดให้มีกิจกรรมนำเสนอผลงานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้

#### 5. มติรัฐบาล

1) รัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบายคุณภาพที่สำคัญ สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนาและนำระบบบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียในหน่วยงานต่างๆ พร้อมทั้งจัดตั้งงบประมาณรองรับ

2) รัฐบาลควรประกาศเกียรติคุณหรือมอบรางวัลเชิดชูเกียรติให้กับหน่วยงานที่สามารถพัฒนาหรือนำระบบบริหารงบประมาณหรือระบบบริหารงานโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลได้ประสบผลสำเร็จ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการศึกษา การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ การวิจัยชี้ว่าสาเหตุหลักซึ่งเป็นใจกลางของปัญหาคุณภาพการศึกษาไทยคือ ระบบการศึกษาของไทยที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความรับผิดชอบ และก่อให้เกิดปัญหาสายความรับผิดชอบขาด ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายมิติในสายความรับผิดชอบซึ่งหนึ่งในระบบที่สร้างผลกระทบอย่างมากคือ ระบบการเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งจากการศึกษาการดำเนินการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ในช่วงราว 15 ปีที่ผ่านมา งบประมาณด้านการศึกษาของรัฐบาลไทยปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากระดับ 201,707 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2541 ขึ้นมาเป็นระดับ 422,239 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2554 หรือปรับเพิ่มขึ้นกว่าหนึ่งเท่าตัวในช่วงเวลาดังกล่าว ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การขาดทรัพยากรนั้นอาจเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งของการที่คุณภาพการศึกษานั้นเกิดการถดถอยลงแต่ไม่ใช่สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดคุณภาพที่ตกต่ำ หากแต่เป็นการขาด “ประสิทธิภาพ” ในการใช้ทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณมักมิได้ส่งเสริมการสร้างความรับผิดชอบหรือไม่ได้เชื่อมโยงกับคุณภาพการจัดการศึกษา โดยโรงเรียนที่ไม่มี

คุณภาพก็ยังคงได้รับงบประมาณเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นและไม่ถูกกระตุ้นให้ปรับตัวและการจัดสรรงบประมาณยังมักไม่ได้คำนึงความเพียงพอด้านทรัพยากรที่จะจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนทุกคนได้บรรลุผลการเรียนขั้นต่ำ โดยนักเรียนบางคนและโรงเรียนบางแห่งที่มีทรัพยากรมากอยู่แล้วได้รับการอุดหนุนภาครัฐเท่าเทียมกับนักเรียนและโรงเรียนที่ขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งทำให้โรงเรียนและนักเรียนขาดแคลนมีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการบรรลุผลการเรียนขั้นต่ำ ปัญหาด้านความพอเพียงนี้ก็เกี่ยวข้องกันกับปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาด้วยโดยนักเรียนที่ขาดแคลนทรัพยากรก็มีโอกาสน้อยที่จะประสบความสำเร็จด้านการเรียนและการทำงาน

ในปัจจุบันการจัดการงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยยังคงเป็นการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่จ่ายไปยังฝั่งอุปทานมากกว่าด้านอุปสงค์ และยังพบว่า งบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุนของโรงเรียนไม่สัมพันธ์โดยตรงกับจำนวนนักเรียน งบประมาณที่จัดสรรในลักษณะนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 75 ของงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่การให้เงินอุดหนุนรายบุคคล ซึ่งเป็นการจัดสรรด้านอุปสงค์มีสัดส่วนเพียงราวร้อยละ 25 ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น มูลค่าเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานรายหัวต่ำกว่าต้นทุนรวมในการจัดการศึกษาแก่นักเรียนแต่ละคน ซึ่งเป็นมูลค่าที่ต่ำเกินไปและไม่ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างโรงเรียนในสังกัดของ สพฐ. และโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้ในปัจจุบันโรงเรียนรัฐได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่าโรงเรียนเอกชนเป็นเท่าตัว เงินอุดหนุนในส่วนที่โรงเรียนเอกชนได้รับนั้นยังไม่สามารถตั้งเงินเดือนครูให้ทัดเทียมกับโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ได้ดังจะเห็นว่า เงินเดือนครูเอกชนค่อนข้างคงที่ ในขณะที่เงินเดือนครูในสังกัด สพฐ. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งทำให้มีครูโรงเรียนเอกชนกว่า 2,000 คน ขอลาออกเพื่อไปสอบเป็นข้าราชการครูในปี 2554 นอกจากนี้ ในการบริหารงบด้านบุคลากรนั้นพบว่า การเลื่อนขึ้นเงินเดือนที่ไม่สอดคล้องกับผลงานโดยปัจจุบันโดยมีกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่องบประมาณของสถานศึกษาที่ได้รับทำให้การปรับเลื่อนขึ้นเงินเดือนครูของสถานศึกษาเกิดความไม่ทั่วถึงบางโรงเรียนก็ใช้ระบบเวียนและระบบโควตากลุ่มสาระในการเลือกครูที่จะได้รับเลื่อนเงินเดือน นอกจากนี้ ยังพบว่า ปัจจุบันการประเมินเลื่อนขึ้นเงินเดือน แต่ยังคงขาดการประเมินลดขึ้นเงินเดือนหรือให้ออกจากการเป็นครู ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลให้ครูหลายคนไม่ตั้งใจทำงาน โดยครูที่มีวิทยฐานะสูงมักไม่ได้รับการมาตรฐานความรู้ความสามารถและตั้งใจสอนนักเรียน

ทั้งนี้ ยังพบปัญหาในการเลือกใช้หรือจัดทำสื่อการเรียนรู้อยู่ด้วยตนเองของสถานศึกษา โดยในทางปฏิบัติ หนังสือที่สถานศึกษาสามารถใช้งบประมาณจากส่วนกลางตามนโยบายโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซื้อได้นั้น ต้องผ่านการตรวจประเมินและรับรองจากคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้นซึ่งเป็นอุปสรรคในการใช้งบซื้อสื่อการเรียนรู้ อีกทั้งความไม่

เพียงพอของงบประมาณสำหรับการทำสื่อเองในระดับสถานศึกษา หรือซื้อสื่อการเรียนรู้นอกเหนือจากบัญชีหนังสือที่ผ่านการรับรองโดย สพฐ. ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวถูกซ้ำเติมด้วยนโยบาย “เรียนฟรี” ที่สร้างความเข้าใจให้กับสังคมและผู้ปกครองว่า การเรียนฟรีหมายถึงไม่ต้องเสียเงินเลย ดังนั้น สถานศึกษาและครูจึงไม่กล้าที่จะสั่งสื่อการเรียนรู้อื่นเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะการเงินเพื่อศึกษานั้นมีประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

1) ความเหลื่อมล้ำในการอุดหนุนการศึกษาของรัฐต่อโรงเรียน สพฐ. ขนาดต่างๆ และความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียน สพฐ. และโรงเรียนเอกชน

2) ภาระทางการคลังของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

3) ความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนรายบุคคล (demand-side financing) มาใช้ในการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย และเงื่อนไขที่จำเป็น

4) กลไกในการรับประกันคุณภาพของโรงเรียนเอกชนภายใต้ระบบเงินอุดหนุนรายบุคคล

5) ช่องทางการระดมทรัพยากรเพิ่มเติมของโรงเรียน สพฐ. ขนาดต่างๆ และมาตรการสนับสนุนของรัฐในการระดมทรัพยากร

อย่างไรก็ดี ในการปรับปรุงพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษาให้มีความก้าวหน้าขึ้นต้องจัดสรรงบในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคลมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อผู้ปกครองและนักเรียนมากขึ้น รวมถึงการเพิ่มระดับการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน เพราะหากโรงเรียนไม่มีคุณภาพหรือไม่มีความรับผิดชอบ โรงเรียนจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยลง เนื่องจากผู้ปกครองและนักเรียนเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนอื่น ทั้งนี้ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ยังได้เสนอกรอบแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาโดยมีแนวทางที่พึงดำเนินการดังนี้

1) ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การจัดสรรงบประมาณควรกระตุ้นสถานศึกษาให้มุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเอาใจใส่การเรียนรู้และผลลัพธ์ทางการศึกษาของนักเรียน

2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดควรถูกจัดสรรและใช้พัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา โดยนักเรียนได้รับผลการเรียนที่ดีที่สุด

3) ความเป็นธรรม (Equity) แบ่งออกเป็น

- ความเป็นธรรมทางแนวนอน (Horizontal Equity) หมายถึง นักเรียนที่มีสถานะเท่าเทียมกันควรได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างเท่าเทียมกัน โดยสถานะของนักเรียนอาจถูกกำหนดโดยพื้นที่ ลักษณะทางกายภาพ หรือปัจจัยสังคมเศรษฐกิจ เช่น เชื้อชาติของนักเรียน เป็นต้น

- ความเป็นธรรมทางแนวตั้ง (Vertical Equity) หมายถึง นักเรียนควรได้รับจัดสรรงบประมาณแตกต่างกันตามความต้องการของนักเรียนแต่ละคน เช่น นักเรียนที่มีฐานะยากจนต้องการเงินอุดหนุนจากภาครัฐมากกว่านักเรียนฐานะดี เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์การศึกษาระดับเดียวกัน

4) ความเพียงพอ (Adequacy) หมายถึง สถานศึกษาหรือนักเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอในการบรรลุผลการเรียนของนักเรียนที่สังคมคาดหวัง

นอกจากนี้แล้ว การออกแบบระบบจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาายังควรต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญอีก 2 ประการ

- ประการแรก ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ระบบจัดสรรงบประมาณควรมีเกณฑ์ที่ชัดเจน เข้าใจง่าย และไม่ยุ่งยากซับซ้อน สถานศึกษาเข้าใจเกณฑ์และกระบวนการจัดสรรทุกขั้นตอน ทั้งนี้ หากกระบวนการจัดสรรงบประมาณไม่มีความโปร่งใส สถานศึกษาอาจมองว่ากระบวนการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นธรรมและอาจหมดกำลังใจในการพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกจากนี้ เกณฑ์การจัดสรรและข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาควรถูกเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

- ประการที่สอง ต้นทุนในการดำเนินการ (Administrative Costs) กล่าวคือ ระบบจัดสรรงบประมาณไม่ควรมีความยุ่งยากซับซ้อนหรือมีขั้นตอนยุ่งยากเกินความจำเป็น จนทำให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการจัดสรรสูงมากเกินไป

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณด้วยสูตรจะสร้าง "ความเป็นธรรมทางแนวนอน" โดยนักเรียนที่มีฐานะครอบครัวในระดับเดียวกันและอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ในสถานศึกษาประเภทใด ก็จะได้รับอุดหนุนเท่าเทียมกันจากภาครัฐ อีกทั้ง สูตรการจัดสรรสามารถบรรลุ "ความเป็นธรรมทางแนวตั้ง" และ "ความเพียงพอ" ได้ด้วย โดยสูตรจะกำหนดเป้าหมายผลการเรียนของนักเรียนที่สังคมคาดหวังและคำนวณงบประมาณที่เพียงพอสำหรับการบรรลุผลการเรียนดังกล่าว ซึ่งนักเรียนแต่ละคนอาจมีความต้องการงบประมาณดังกล่าวแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับฐานะทางครอบครัว การใช้สูตรจัดสรรยังสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากกว่าวิธีการจัดสรรอื่นนอกจากนั้น สูตรการจัดสรรยังสามารถส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างประสิทธิผลได้ด้วย โดยการกำหนดสูตรจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์หรือเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นสถานศึกษาพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเอาใจใส่ในนักเรียนหรือมีความรับผิดชอบต่อการเรียนของนักเรียน ดังจะอธิบายในส่วนต่อไป

สกนธ์ ชุมทัพ (2554) ได้ทำการศึกษาวิจัยการติดตามประเมินผลเพื่อตรวจสอบการยกระดับคุณภาพการศึกษาที่มีผลมาจากการเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัว สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากผลการศึกษาวิจัยพบว่า งบประมาณเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่สถานศึกษาได้รับจัดสรร เท่ากับอัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวตามที่รัฐบาลกำหนด และพบว่า สถานศึกษาบางแห่งได้รับการจัดสรรไม่ครบตามจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริงในปัจจุบัน นอกจากนี้เงินอุดหนุนที่สถานศึกษาได้รับการปรับอัตราค่าเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มขึ้นนั้น สถานศึกษาบางแห่งมีความจำเป็นในการนำเงินไปใช้จ่ายในรายการการเรียนการสอนเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือ การบริหารสถานศึกษาทั่วไป ซึ่งเป็นการใช้จ่ายตามความจำเป็นพื้นฐานของโครงการสถานศึกษา อีกทั้งกรณีสถานศึกษาเอกชนที่นำเงินดังกล่าวไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายเรื่องเงินเดือนของบุคลากรเป็นลำดับแรกแต่ไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ทั้งนี้ยังพบปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

- 1) สถานศึกษาได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวล่าช้า ไม่ตรงเวลา
- 2) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวที่สถานศึกษาได้รับไม่เท่ากับที่กระทรวงศึกษาธิการแจ้ง
- 3) สถานศึกษาได้รับแจ้งการจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวหลังจากที่มีการโอนเงินเข้าบัญชีแล้ว ทำให้ไม่ทราบว่าเป็นเงินอะไร ไม่สามารถจำแนกเงินได้
- 4) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวที่สถานศึกษาได้รับเพิ่ม 1 ใน 3 น้อยมาก ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการที่นำไปจัดการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมให้กับนักเรียน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก / สถานศึกษาขนาดกลาง
- 5) สถานศึกษาไม่มีเจ้าหน้าที่การเงินโดยตรง มีขั้นตอนระเบียบมาก ทำให้ไม่ชัดเจนในการปฏิบัติบางเรื่องบางรายการ และเจ้าหน้าที่การเงินระดับสถานศึกษามีการโยกย้าย
- 6) เงินอุดหนุนต่อหัวส่วนใหญ่ นำมาใช้จ่ายเป็นค่าสาธารณูปโภคเกือบร้อยละ 7 และค่าจ้างบุคลากรชั่วคราว การที่ต้องนำเงินต่อหัวไปจ่ายค่าสาธารณูปโภคทำให้ไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาการเรียนการสอน
- 7) การจัดทำเอกสารเบิกจ่ายงบประมาณต้องใช้ใบเสร็จห้างร้านซื้อสินค้าทำให้ของที่ซื้อมีราคาแพงกว่าที่ไม่มีใบเสร็จ เพราะหากซื้อของที่ไม่มีใบเสร็จจะเบิกไม่ได้ การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามความต้องการของสถานศึกษา การจัดซื้อจัดจ้างไม่มีความคล่องตัว

**ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข** สรุปได้ ดังนี้



1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรแจ้งจัดสรรทั้งจำนวนให้ครบร้อยละ 100 ในครั้งเดียว และควรจัดสรรให้สถานศึกษาในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา

2) ควรโอนเงินให้สถานศึกษาเป็นวงเงินรวมเป็นรายปีการศึกษาหรือรายภาคเรียน เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการและการวางแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3) ควรใช้ข้อมูลจำนวนนักเรียนที่เป็นปัจจุบันในการจัดสรรงบประมาณแต่ละภาคเรียน และการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัว ควรคิดค่าใช้จ่ายภายในห้องเรียน จัดสรรจากขนาดของสถานศึกษานอกเหนือจากจำนวนนักเรียน

4) ควรจัดสรรงบประมาณค่าสาธารณูปโภคให้เพียงพอและทั่วถึง และควรหักค่าสาธารณูปโภคโดยเบิกจ่ายจากรัฐบาลโดยตรง เพื่อจะได้นำเงินอุดหนุนต่อหัวมาใช้เกี่ยวกับการเรียนการสอนของนักเรียน ซึ่งเป็นการนำมาพัฒนาให้สิ่งที่ตัวเด็กเต็มจำนวน

5) อัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวควรเพิ่มขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

6) ควรจัดสรรตามสภาพพื้นที่ห่างไกลความเจริญยากจนให้เป็นพิเศษ และควรเพิ่มเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวให้โรงเรียนในชนบทมากขึ้น

7) ควรกระจายอำนาจให้สถานศึกษาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณให้มากขึ้น และควรให้เปิดกว้างในการใช้จ่ายเงิน

8) ควรให้อิสระแก่สถานศึกษาในการระดมทรัพยากรจากภายนอก โดยสถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้ภายใต้กฎระเบียบ

9) ควรจัดหาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาโดยตรง ควรมีบุคลากรเฉพาะด้านการเงินและพัสดุ และควรจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้รับผิดชอบงานการเงินระดับสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอรวมทั้งอบรมเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดอบรมพัฒนาบุคลากรด้านการใช้จ่ายเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวอย่างต่อเนื่อง และดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในแต่ละโรงเรียนอย่างเคร่งครัด

10) ควรกำหนดระเบียบปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้าง ควรเทียบเคียงกับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น

พรจันท์ พรศักดิ์กุล (2550) ได้ทำการศึกษารูปแบบกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันโรงเรียนประถมศึกษามีการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ 4 ขั้นตอน ในขั้นของการจัดทำงบประมาณ มีกำหนดนโยบายงบประมาณ

การทบทวนแผนกลยุทธ์การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการประมาณรายรับรายจ่าย ปัญหาที่พบคือ โรงเรียนส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง และไม่ได้จัดทำปฏิทินกระบวนการงบประมาณ ในขั้นของการอนุมัติงบประมาณ มีการนำเสนอแผนงบประมาณให้คณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณา และส่วนใหญ่จะเห็นชอบตามที่โรงเรียนเสนอ ในขั้นของการบริหารงบประมาณ มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และมีการจัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน ปัญหาที่พบคือ ไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณและไม่มีแรงจูงใจให้ทำตามข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน ในขั้นของการประเมินผลงบประมาณ มีการประเมินผลการใช้งบประมาณแต่ส่วนใหญ่ไม่มีการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์และต้นทุน ส่วนการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณพบว่า ผู้ปกครองไม่มีส่วนร่วมใดๆ ในกระบวนการงบประมาณ ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาและหัวหน้าสายชั้น/ กลุ่มสาระ มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นผู้สอนและกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการรับรู้ รับทราบข้อมูล อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารงบประมาณที่กระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียน ดังนั้นควรพัฒนาโรงเรียนทุกโรงให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน โปร่งใสตรวจสอบได้ และมุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพของนักเรียน
2. ควรจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนเป็นเงินก้อน(Block Grant) ให้มากที่สุดพยายามให้ค่าใช้จ่ายทุกอย่างของโรงเรียนอยู่ในค่าใช้จ่ายรายหัว เพื่อให้โรงเรียนมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณที่มีจำนวนมากพอที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่โรงเรียนคาดหวังเมื่อดำเนินการตามรูปแบบกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. ควรเร่งออกกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานได้อย่างแท้จริง
4. ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมากขึ้น
5. ควรพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของโรงเรียน และสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

6. การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนควรแจ้งจัดสรรทุกรายการพร้อมกันในช่วงต้นปีงบประมาณ เพื่อโรงเรียนจะได้ทราบรายได้และสามารถวางแผนภายในวงเงินที่ได้รับจัดสรรไม่วางแผนแบบเพื่อฝัน

### ข้อเสนอสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ในระดับโรงเรียน

1. โรงเรียนควรศึกษากระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เข้าใจและพัฒนาผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. ส่งเสริมและสนับสนุนและเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณทุกขั้นตอนตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินงบประมาณ ตามแนวทางที่ได้เสนอในการวิจัยหรืออาจปรับให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละโรงเรียน

เชวงศักดิ์ บุญแสน (2554) ได้ทำการศึกษาการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า สภาพการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งด้านการจัดทำแผนงบประมาณด้านการจัดสรรงบประมาณ และด้านการระดมสรรหางบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ต้นสังกัดกำหนด โดยรวมเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีเฉพาะด้านการระดมสรรหางบประมาณเท่านั้นที่โรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้ปฏิบัติมากกว่าที่ได้ปฏิบัติ

ในส่วนสภาพปัญหาการจัดการงบประมาณเกิดจากบุคลากรมากที่สุดคือ บุคลากรปฏิบัติงานไม่เต็มที่เนื่องจาก มีงานรับผิดชอบมากเกินไป ขาดประสบการณ์ ขาดความรู้และทักษะ ขาดขวัญกำลังใจ ขาดการมีส่วนร่วม บุคลากรมีงานมากและย้ายบ่อย ปัญหารองลงมาคือ ปัญหาจากระบบข้อมูลสารสนเทศไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการนิเทศติดตาม กำกับ ดูแล และประเมินผล โรงเรียนมักได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยเกินไป ล่าช้าและไม่ตรงตามความต้องการจำเป็น ขาดการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก ขาดความสามารถหารรายได้ด้วยตนเอง และไม่มีการจัดสวัสดิการเพื่อการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไข ได้แก่

1) ควรพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ให้เหมาะสมกับงานการบริหารด้านงบประมาณ โดยการจัดประชุมอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ การจัดทำต้นทุนผลผลิต การทำข้อตกลงบริการผลผลิต การบริหารความเสี่ยงการสร้างเครื่องมือประเมินผลผลิตตามตัวชี้วัด

เพื่อให้การจัดการงบประมาณสถานศึกษามีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจขอความร่วมมือจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสนับสนุนทรัพยากร การพัฒนาบุคลากร

2) โรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุล พัฒนาระบบสารสนเทศ ติดตาม กำกับ ดูแลและประเมินผล สนับสนุน แก้ปัญหา ในการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาให้มีความชัดเจน โปร่งใส และมีมาตรฐานที่ดี

3) โรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรรวบรวมข้อมูลก่อนพิจารณาจัดสรรงบประมาณและเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น ควรพัฒนาการจัดกิจกรรมภายในสถานศึกษาให้สามารถเพิ่มรายได้โดยพัฒนาการจัดการรายได้ของสถานศึกษา จัดและพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อการศึกษา สร้างเครือข่ายกับองค์กรภายนอก และจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก

ทัศนีย์ สุวรรณภา (2547) ได้ทำการศึกษาปัญหาการวางแผนกลยุทธ์และกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรในระดับมากที่สุดคือ ความขาดแคลนอัตราครูต่อนักเรียน ความพอเพียงของวัสดุ ความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ รองลงมาคือ ความมีประสิทธิภาพในการใช้อุปกรณ์และการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การกำหนดกรอบแนวทางการจัดทำโครงการสำหรับนำไปใช้ในการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ทั้งนี้ปัญหาในการวางแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนั้น พบว่า มีปัญหาเรื่องการปรับปรุงวงเงินในการจัดทำ ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า โดยคำ เน้นถึงดัชนีทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญๆ เช่น อัตราเงินเฟ้อ การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินการดังนี้ 1) โรงเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความพอเพียงของอัตรากำลังครูควรมีการจัดการเรียนการสอนแบบทีม มีการจัดชั้นเรียนขนาดใหญ่และใช้เทคโนโลยีและแหล่งเรียนรู้ในการเรียนการสอน 2) โรงเรียนมีปัญหาในเรื่องความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณควรใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการออกแบบระบบการรายงานทางการเงินและการโอนเงินจากส่วนกลางสู่หน่วยเบิกจ่ายต่างจังหวัด 3) โรงเรียนควรจัดทำระบบฐานข้อมูลในการบริหารจัดการที่ครอบคลุมทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก 4) โรงเรียนหรือหน่วยงานต้นสังกัดควรจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริหารโรงเรียนในเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ก่อนที่จะมีการจัดทำ กรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา (2549) ได้ทำการรายงานการวิจัยสูตรการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษารูปแบบใหม่ ผลการศึกษาวินิจฉัยพบว่า ระบบการบริหารงบประมาณปัจจุบัน

ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ส่งผลให้เกิดความเสมอภาคและไม่พอเพียง ความด้อยประสิทธิภาพเกิดจากการที่โรงเรียนในระดับเดียวกันได้รับงบประมาณต่างกัน นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อหัว และอัตราส่วนครูต่อนักเรียนของโรงเรียนขนาดใกล้เคียงกันยังต่างกัน กรอบการจัดสรรงบประมาณปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของค่าใช้จ่ายที่เป็นผลมาจากขนาด ของสถานศึกษา หรือที่ตั้งของสถานศึกษา นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณต่อหัวให้โรงเรียนในปัจจุบันยังครอบคลุมถึงเฉพาะค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือน โดยคิดเป็นอัตราคงที่ต่างไปตามระดับการศึกษา การจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้ไม่ทำให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนที่มีฐานะยากจน นักเรียนพิการ นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ และโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ยากจน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคนอกจากนั้นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนใหญ่เนื่องจากไม่ได้รับประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด ควรได้รับการจัดสรรงบดำเนินการต่อหัวที่ไม่เกี่ยวกับงบเงินเดือนเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้ช่วยให้โรงเรียนเล็กๆที่อยู่ออกในที่ห่างไกลเหล่านั้นมีงบประมาณพอจ่ายและอยู่รอดได้ ทั้งนี้จากหลักฐานที่ได้จากการสำรวจโรงเรียนระบุว่า การกระจายอำนาจตัดสินใจด้านงบประมาณไปสู่สถานศึกษาไม่ส่งผลถึงการพัฒนาคุณภาพเนื่องจากการกระจายทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความเสมอภาค สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะการวิจัยไว้ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) งบประมาณครูต้องรวมอยู่ในสูตรการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ งบประมาณไม่ควรจะอยู่ที่ส่วนกลางแต่ควรจะมีการจัดสรรลงไปให้โรงเรียนโดยตรงพร้อมกับงบส่วนอื่นที่ไม่ใช่เงินเดือน การจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้อาจทำให้การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะจะทำให้มีการกระจายจำนวนครูอย่างเท่าเทียมมากขึ้นตามจำนวนของนักเรียน ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณตามสูตรควรเกี่ยวข้องไปถึงการปรับระบบงบประมาณจากการโอนเงินเดือนไปให้ครูโดยตรงเป็นการโอนงบประมาณในส่วนที่เป็นเงินเดือนทั้งก้อนไปให้โรงเรียน การให้การอบรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณและผู้บริหารโรงเรียนที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณในระบบใหม่เป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้เงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งก็คือการสนับสนุนจากผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย

2) ความร่วมมือของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การบริหารโรงเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับความต้องการของชุมชน ถ้าเงินเดือนครูได้รับการจัดสรรลงไปยังโรงเรียนจะทำให้ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจบริหารเงินจำนวนมากขึ้น เพื่อความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาจะต้องมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดี และจะต้องเพิ่มความเข้มแข็งของคณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการฯ ต้องถูกเลือกมาจากผู้ปกครอง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและฝ่ายอื่นๆ ที่มีความสนใจในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง คณะกรรมการโรงเรียนเหล่านี้ควรจะตรวจสอบงบประมาณที่ผู้บริหารโรงเรียนเสนอขอและตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างละเอียด

3) กระทรวงศึกษาธิการควรเพิ่มงบประมาณในส่วนที่ไม่ใช่เงินเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับโรงเรียนในระดับก่อนประถมและประถมศึกษา ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจยืนยันว่า กระทรวงศึกษาธิการให้งบดำเนินการที่ไม่ใช่เงินเดือนเป็นสัดส่วนน้อยเกินไป เห็นได้ชัดว่าโรงเรียนในระดับก่อนประถมและประถมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน การสอนไม่เพียงพอ ซึ่งทำให้คุณภาพการศึกษาในระดับก่อนประถมและประถมศึกษาต่ำเมื่อเทียบกับการศึกษาในระดับอื่น นอกจากนี้ยังเสนอแนะว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับอุปกรณ์การเรียนการสอนควรแยกออกจากงบดำเนินการ ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามชุดที่สองชี้ให้เห็นว่าในส่วนของโรงเรียนมัธยมศึกษาค่าอุปกรณ์การเรียนการสอนคิดเป็นเพียงร้อยละของค่าใช้จ่ายทั้งหมด 27 ขณะที่งบประมาณส่วนใหญ่กว่าถูกใช้ไปเพื่อสาธารณูปโภค บำรุงรักษา และซ่อมแซม

4) เสนอให้มีการอบรมสั้นๆ (Short Course) เกี่ยวกับการทำบัญชีงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การคิดต้นทุนต่อหน่วย และ สูตรการจัดสรรงบประมาณให้กับผู้บริหารโรงเรียน เนื่องจาก การทำแผนงบประมาณและการตรวจสอบการใช้งบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้บริหาร นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงเรียนควรมีความรู้เกี่ยวกับการใช้ Computer Software เพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายทางการศึกษา รวมทั้งเงินเดือน และ ค่าใช้จ่ายอื่นของโรงเรียนตัวเองเพื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่นในระดับการศึกษาเดียวกันในสังกัดเดียวกัน รวมทั้งเสนอให้แยกงบพัฒนาบุคลากรออกจากงบประมาณที่เป็น “เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว”

5. ในการนำสูตรการจัดสรรงบประมาณไปใช้อย่างถูกต้อง จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ทันสมัยเกี่ยวกับเงินเดือนครูและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าหนังสือ ค่าซ่อมบำรุงของโรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีการสร้างโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับใช้เพื่อการนี้และโรงเรียนควรต้องแจ้งข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ การขาดข้อมูลทางสถิติเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จของการนำระบบงบประมาณอุดหนุนรายหัวไปใช้ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปการเงินทางการศึกษา การขาดข้อมูลเหล่านี้ยังทำให้เกิดความไม่โปร่งใสและขาดธรรมาภิบาลที่ดีในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา และทำให้การวิเคราะห์ทางนโยบายและการจัดการไม่สามารถทำได้เต็มที่

6. จำนวนนักเรียนที่ยากจน พิกัด และ มีความสามารถพิเศษที่ใช้ในสูตรการจัดสรรงบประมาณไม่ควรมาจากข้อมูลของทางโรงเรียนอย่างเดียวเนื่องจากโรงเรียนอาจรายงานตัวเลขของนักเรียนดังกล่าวเกินกว่าความเป็นจริงเพื่อจะได้รับการงบประมาณเพิ่มขึ้น ดังนั้นจำเป็นต้องมีการ

กำหนดตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนเพื่อใช้หาตัวเลขที่แน่นอนของนักเรียนที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ อย่างเช่นนักเรียนที่มีน้ำหนักและส่วนสูงที่ต่ำกว่ามาตรฐานอาจเป็นตัวบ่งชี้ว่าเป็นนักเรียนยากจน

7. สูตรการจัดสรรงบประมาณสำหรับโรงเรียนอาชีวศึกษาควรต่างไปจากการศึกษาระดับอื่นเนื่องจากวิธีการเรียนการสอนต่างไปจากโรงเรียนสายสามัญ หลักสูตรของโรงเรียนอาชีวศึกษาควรเน้น “การฝึกงานระหว่างเรียน” โรงเรียนอาชีวศึกษาจะสามารถจัดการศึกษาแบบนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีห้องปฏิบัติการ เครื่องมือ และ อุปกรณ์ที่ทันสมัย ซึ่งก็หมายความว่ากระทรวงศึกษาธิการควรจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอสำหรับการศึกษาในระดับนี้เพื่อยกระดับความสามารถของแรงงาน

ภูมิภาคินศม์ อิสสระยางกุล (2554) ได้ทำการศึกษาการพัฒนาารูปแบบการบริหารงบประมาณและการเงินในอนาคตสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า ยังมีปัญหาในมิติที่เกี่ยวข้องหลายด้านซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ ด้านกฎระเบียบนั้นยังมีกฎระเบียบที่ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถดำเนินการตามรูปแบบการบริหารงบประมาณและการเงินสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ อาทิ การกำหนดความเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การกั้นเงินงบประมาณเหลือमीเป็นต้น ด้านความสามารถของบุคลากร นั้นพบว่า โรงเรียนมีจำนวนบุคลากรของโรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงบประมาณและการเงินของโรงเรียนค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ยังพบว่าโรงเรียนทุกขนาดประสบปัญหาการขาดบุคลากรสายสนับสนุนการสอน จึงต้องใช้ครูมาทำหน้าที่ด้านการบริหารงบประมาณและการเงินของโรงเรียนแทน ซึ่งโรงเรียนขนาดใหญ่จะเกิดปัญหาน้อยกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก เนื่องจากมีเงินนอกงบประมาณมากกว่า ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะจากการวิจัยไว้ดังนี้ 1) ควรแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณและการเงินของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารงบประมาณและการเงินสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารการเงินที่มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ โดยมีลักษณะที่สำคัญคือลดระดับการปฏิบัติการบริหารงบประมาณของโรงเรียนโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและเพิ่มระดับการปฏิบัติการในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนรวมทั้งจัดบุคลากรทำหน้าที่การบริหารงบประมาณและการเงิน เพื่อลดการใช้ครูในหน้าที่ดังกล่าว 2) ควรกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนที่ใช้กำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมทั้งก่อนและหลังการนำรูปแบบการบริหารงบประมาณและการเงินสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ 3) ควรเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรสายสนับสนุนการสอนตามขนาดของโรงเรียนเพื่อรับผิดชอบดูแลงานด้านบริหารงบประมาณและการเงิน นอกเหนือจากการบริหารและการสอน

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551) ได้ทำการศึกษาการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การผลิตบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของ

ไทยในระบบตลาดผู้ผลิตน้อยราย เป็นการผลิตที่สะท้อนถึงความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นจาก สถานศึกษากลุ่มตัวอย่าง 737 โรง นั้นมีจำนวนสถานศึกษาเพียง 103 โรง ที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุด นอกจากนี้ มีจำนวนสถานศึกษาเพียง 603 โรง ที่มีผลตอบแทนต่อขนาดลดลง ซึ่งสะท้อนความหมายให้ เห็นว่า การที่รัฐได้ทุ่มเททรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านมานั้น มิได้ส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภาพ การผลิตของภาคบริการการศึกษา ซึ่งสะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตของภาคบริการ การศึกษาของรัฐในตลาดสินค้าและบริการการศึกษา ในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน ทั้งนี้ ในการผลักดันการปฏิรูปการบริหารจัดการการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น แนวทางดำเนินการ และยุทธศาสตร์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร ภายใต้ หลักการที่เกี่ยวข้อง มีสาระสำคัญของแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้ลงมือจัดการศึกษาเป็นหลักมาเป็นผู้สนับสนุน และ ให้บทบาทในการลงมือจัดการศึกษาเป็นรองเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการระดมทุนจากทุกภาคส่วน ของสังคม
2. รัฐสามารถใช้เครื่องมือทางการเงินเป็นกลไกในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ผ่านระบบกลไกตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาระหว่างสถานศึกษาทั้งของ รัฐและเอกชนอย่างทัดเทียมกัน
3. การอุดหนุนผู้เรียนผ่านด้านอุปสงค์ ควรดำเนินการภายใต้หลักการความเท่าเทียมกัน โดยปฏิบัติต่อสถานศึกษาของรัฐและเอกชนภายใต้กฎกติกาเดียวกัน
4. รัฐควรจัดให้มีทุนเงินให้เปล่าสำหรับนักเรียนที่ด้อยโอกาส แต่มีความสามารถในการ เรียน
5. รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง/กำกับการทำงานของกลไกตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขัน อย่างเป็นธรรม
6. รัฐกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจนในการกระจายอำนาจการ บริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

#### **ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร**

1. การยุบ รวม เลิก โรงเรียนขนาดเล็กที่ด้อยประสิทธิภาพ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วย สูง แล้วใช้ระบบการบริหารจัดการ โดยการจัดรถบริการรับ-ส่งนักเรียนในพื้นที่ใกล้เคียง โดยรัฐเป็น ผู้รับภาระค่าใช้จ่าย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด



2. สถานศึกษาขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล การเดินทางไม่สะดวก รัฐยังจำเป็นต้องให้สถานศึกษาคงอยู่ต่อไปเพื่อให้เกิดการบริการการศึกษาแก่นักเรียน พร้อมทั้งทุ่มงบประมาณเพื่อการปรับปรุงสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก

#### **ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ**

1) ให้สถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนพันธะสัญญา (Charter School) สามารถจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาที่รับเข้าใหม่เป็นพนักงานของรัฐได้รับค่าตอบแทน 1.7 เท่าของอัตราเงินเดือนตามระบบราชการ และให้สิทธิประโยชน์อื่นๆเช่นเดียวกับข้าราชการ เพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีสภาพที่คล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน

2) เงินเหลือจ่ายทั้งที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณที่สถานศึกษาระดมมาได้สามารถนำไปใช้เพื่อการบริหารจัดการ ที่ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิต คือ จำนวนและคุณภาพของผู้เรียน

3) ลดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ให้เหลือเพียงการกำกับในเชิงของนโยบาย แผน มาตรฐาน การส่งเสริมสนับสนุนด้านทรัพยากรและการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และเพิ่มในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสถานศึกษา เพื่อให้กระบวนการบริหารและจัดการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาสิ้นสุดที่สถานศึกษา

#### **ยุทธศาสตร์การสร้างแรงจูงใจผ่านเครื่องมือการเงิน**

1. ปรับกลไกการจัดสรรการเงินจากเดิมที่เป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษาเป็นหลัก มาเป็นการจัดสรรด้านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียนให้มากขึ้น โดยจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวที่รวมเงินเดือนในลักษณะเงินก้อน

2. ใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อสร้างแรงจูงใจให้สถานศึกษาที่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. เงินอุดหนุนรายหัวที่สถานศึกษาได้รับ หากใช้ไม่หมดให้สะสมไว้ใช้ในปีงบประมาณต่อไป โดยไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง

4. เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการทรัพยากรจากสถานภาพที่เป็นอยู่เดิม จะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

5. ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) รับผิดชอบการประเมินสถานศึกษาในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้ทรัพยากร นอกเหนือจากการประเมินผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาและผู้เรียน

#### **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล**

1. ให้เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการยุบ รวม เลิกสถานศึกษา รวมทั้งเกลี้ยครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาให้สะท้อนประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร บุคคล และ การใช้ห้องเรียนในแต่ละโรงเรียน

2. หากเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเกลี้ยครูและบุคลากรทางการศึกษาเรียบร้อยแล้ว และพบว่ายังขาดครูอีกเท่าใด ก็ให้จ้างครูที่อยู่ในกลุ่มสาขาที่ขาดแคลน

3. ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก-ขนาดกลางที่ถูกยุบ เลิก รวม ให้โอนไปเป็น รองผู้อำนวยการโรงเรียนในสถานศึกษาที่ใหญ่ขึ้น เพื่อมิให้กระทบสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิม และให้ สถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบสถานศึกษาที่อยู่ระหว่างการยุบ

4. จัดงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาครูประจำการ โดยใช้หลักสูตรการเรียนการสอนผ่านระบบทางไกล ประกอบกับการสอนแบบสองทางเป็นบางครั้ง รวมทั้งให้มีการประเมินผลการ ฝึกอบรม และการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี

5. ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เอื้อ ต่อการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามแนวทางการศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ที่ให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารอย่างแท้จริง เช่น การให้ มีบุคลากรสายสนับสนุนด้านการเงิน การบัญชี การบริหารทั่วไปแยกจากสายวิชาการที่เน้นการสอนและ วิชาการเป็นหลัก ทั้งนี้โดยจ้างจากรายได้ที่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการเอง

#### **ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาด**

1. เปลี่ยนระบบการสนองทุนเพื่อการศึกษาจากเดิมที่เป็นการอุดหนุนผ่านด้านอุปทาน หรือสถานศึกษาเป็นหลัก มาเป็นการให้การอุดหนุนผ่านด้านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียนให้มากขึ้น โดยรัฐ จะเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนผู้เรียนที่สะท้อนความแตกต่างในคุณลักษณะของผู้เรียนและคุณลักษณะ ของสถานศึกษา ภายใต้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา เพื่อสร้าง ความเสมอภาคในแนวนอน (Horizontal Equity)

2. สำหรับผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจนอันเนื่องจากความเสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม รัฐจะให้การช่วยเหลือผ่านกองทุนเงินให้เปล่า (Grants) เป็นค่าใช้จ่ายการศึกษาและค่า ครองชีพระหว่างเรียน เพื่อสร้างความเสมอภาคในแนวตั้ง (Vertical Equity)

3. ใช้มาตรการลดหย่อน/ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา/นิติบุคคล สำหรับการบริจาคให้กับสถานศึกษา (รัฐและเอกชน) องค์กรการกุศล/มูลนิธิ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน โดยได้รับลดหย่อน/ยกเว้นภาษีเท่ากับจำนวนเงินที่บริจาค

4. ให้กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กพร. ร่วมกับ สพฐ. กำหนดแผนและขั้นตอนการปรับเปลี่ยนระบบการอุดหนุนจากเดิมที่เป็นการอุดหนุนผ่านสถานศึกษามาเป็นเงินอุดหนุนผู้เรียน ซึ่งสะท้อนผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา (Post Auditing) ตามระบบการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting: PBB) อย่างแท้จริง

### ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์

1. ผลักดันให้การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นวาระแห่งชาติและเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการปรับประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของภาคการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อผู้เรียน และผู้เสียภาษีอากร

2. จัดทำสื่อเผยแพร่แก่หน่วยงานและบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการปรับระบบการบริหารจัดการ ทั้งด้านการบริหารบุคคลและงบประมาณ เพื่อให้เกิดการรับรู้ รับทราบ สร้างความตระหนักและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

3. จัดประชุมสัมมนา ประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อรับทราบและนำแผนขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิบัติได้อย่างราบรื่นและเป็นรูปธรรม

ธีระ รุญเจริญ (2545) ได้ทำการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการตามแนวทางการกระจายอำนาจบริหารนั้นยังมีปัญหาอุปสรรคด้านงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอในการดำเนินการตามแผนการศึกษาที่กำหนดไว้ โดยสถานศึกษาหลายแห่งประสบกับปัญหาที่ไม่สามารถจัดหางบประมาณเพิ่มเติมที่ในการบริหารจัดการสถานศึกษา การมีส่วนร่วมของสถานศึกษาโดยส่วนใหญ่มีเพียงการบริจาคเงินเป็นหลักซึ่งยังขาดการรับรู้และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างแท้จริง สถานศึกษานั้นยังไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควรในการทำให้เกิดศักยภาพซึ่งต้องการทั้งการระดมความคิดหรือระดมสมองจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการให้เสริมสร้างการพัฒนามากกว่าความช่วยเหลือทางการเงินเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามจากการวิจัยพบว่า ผู้ปกครอง ชุมชน ยังขาดความรู้ ความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา

ในด้านบุคลากรครูนอกจากพบว่ามีความไม่เพียงพอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนแล้วนั้น ครูผู้สอนได้รับมอบหมายภารกิจให้ทำหน้าที่อื่นๆ ที่ต้องปฏิบัติหลายเรื่อง มีเวลาไม่เพียงพอ

ต่อการปฏิบัติงานจึงทำให้เวลาที่บุคลากรจะใช้ในการปรับปรุงพัฒนางานและแสวงหาความรู้ในเรื่องระเบียบการบริหารงานงบประมาณนั้นมีน้อยลง และในด้านผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงของสถานศึกษานั้นพบว่า ยังมีผู้บริหารสถานศึกษาที่ยังยึดติดวัฒนธรรมการบริหารงานแบบเดิม มีการคอร์ปชั่นทั้งเวลา และทรัพยากรอื่นๆของโรงเรียน อีกทั้งมีความสนใจในงานวิชาการและความรู้ในการปรับปรุงพัฒนาการศึกษาไม่มากเท่าที่ควร และโดยเฉพาะปัญหาในเรื่องความไม่เข้าใจการปฏิบัติตามแนวการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงและไม่สามารถปฏิบัติตามการกระจายอำนาจ 4 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไป โดยยังคงเน้นงานด้านธุรการอยู่มากและการขาดจรรยาบรรณที่ดี ผู้บริหารยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของโรงเรียนอยู่ในระดับมาก ในเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความโปร่งใสในการใช้งบประมาณและสามารถตรวจสอบได้ การเสนอและใช้งบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ควรมีการจัดการดำเนินการประเมินเป็นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ควรมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ บทลงโทษในการควบคุมและตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรม ผู้บริหารศึกษาอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอในการให้ครู ผู้ปกครองและชุมชนนั้นสามารถเข้าชื่อเสนอการถอดถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของผู้บริหารสถานศึกษาได้ด้วย

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2557) ได้ทำการศึกษา การเงินเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณ สฟฐ. มีสัดส่วนการเงินด้านอุปสงค์ต่ำ โดยงบประมาณยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของนักเรียนโดยนักเรียนยากจนยังได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มไม่เพียงพอ โดยเงินช่วยเหลือโรงเรียนที่มีนักเรียนยากจน 1,000 บาทต่อคนต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 40 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียนประถม ส่วนในระดับ ม. ต้น ได้ 3,000 ต่อคนต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 30 ของนักเรียนทั้งหมด ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดมาจากประเด็นที่เกี่ยวข้องหลายประการภายในการบริหารจัดการการเงิน โดยระบบการเงินยังขาดอิสระและมีความจำกัดในการบริหารทรัพยากร งบประมาณมีสัดส่วนร้อยละ 70-80 ของงบประมาณทั้งหมด งบประมาณพัฒนาต่างๆ มักถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง และโรงเรียนบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระเฉพาะเงินอุดหนุนรายบุคคล ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 14 นอกจากนี้พบว่า ระบบการเงินยังไม่เสริมสร้างศักยภาพโรงเรียนเท่าที่ควร อาทิ

- การจัดสรรงบประมาณยังไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนจริงที่จะบรรลุผลการศึกษาที่คาดหวังมีโรงเรียนในเขตพื้นที่ 40 เขต หรือคิดเป็น 1 ใน 5 เท่านั้นที่ได้รับ งบประมาณต่อหัวเฉลี่ยเพียงพอจะได้ผล การสอบ O-NET 50 คะแนน อีกทั้งปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรของโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งมีต้นทุนสูง และรัฐมีงบประมาณจำกัด โดยพบว่า มีปัญหาสำคัญอย่างน้อย 3 ประการที่โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มักจะประสบนั้นคือ 1) โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนในการจัดการเรียนการสอนต่อหัวที่สูง

กว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในจำนวนที่มากกว่าหรือจ่ายแพงกว่าในการจัดการเรียนการสอน 2) การที่โรงเรียนแต่ละแห่งได้รับงบประมาณจากรัฐบาลคิดเป็นรายหัวนักเรียนส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบโดยเป็นผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อความต้องการ 3) โรงเรียนขนาดเล็กประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรครูที่มีความเชี่ยวชาญปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียนและครูไม่ครบทุกสาขาวิชา

อย่างไรก็ดีได้ให้ข้อเสนอการปฏิรูปการเงินเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ โดยให้แนวทางปฏิบัติได้โดยสรุปดังนี้ 1) สร้างความรับผิดชอบ (Accountability) โดยเพิ่มสัดส่วนการเงินอุปสงค์หรือเงินอุดหนุนรายหัวและผูกโยงผลการเรียนของนักเรียนเข้ากับการขึ้นเงินเดือนครู 2) สร้างความเท่าเทียมโดยจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนเพิ่มขึ้นและอุดหนุนนักเรียนโรงเรียนรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียม และแก้ไขกฎระเบียบที่สร้างความไม่เท่าเทียม 3) ส่งเสริมการบริหารทรัพยากรของโรงเรียนให้มีอิสระโดยกระจายอำนาจการบริหาร โดยเฉพาะด้านบุคลากร และเมื่อโรงเรียนได้รับอิสระการบริหารงบประมาณเพิ่มขึ้น ผู้อำนวยการและครูควรมีมาตรการในการถูกประเมินผลงานด้วยผลการเรียนอย่างต่อเนื่อง 4) เสริมสร้างศักยภาพแก่โรงเรียนโดยจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและสะท้อนต้นทุนจริงทั้งในสายสามัญและอาชีวศึกษา 5) การจัดสรรจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเหมาะสมโดยคำนึงและให้ความสำคัญถึงองค์ประกอบเกี่ยวข้อง อาทิ

- ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่คาดหวัง, ภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคมของนักเรียน,
- ขนาดโรงเรียน และห้องเรียน โดยจัดให้นักเรียนยากจนได้รับเงินอุดหนุนมากกว่านักเรียนเรียนทั่วไป นักเรียนโรงเรียนรัฐและเอกชนควรได้รับเงินอุดหนุนเท่าเทียม ทั้งนี้เพื่อให้นักเรียนทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม 6) การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรของโรงเรียนขนาดเล็กโดยควรเพิ่มทรัพยากรเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก เช่น ทำเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กแก่งจันทร์โมเดล ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ปัญหการขาดแคลนทรัพยากรที่เคยประสบผลสำเร็จมาแล้ว โดยหลักการสำคัญของวิธีการนี้ คือการรวมกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งที่อยู่ใกล้กันเข้าด้วยกันในลักษณะของการ “สร้างเครือข่ายโรงเรียน” และใช้ทรัพยากรร่วมกันเช่น งบประมาณ และบุคลากรทางการศึกษา ภายในเครือข่ายให้เกิดประสิทธิภาพและทำให้การเรียนของนักเรียนมีความต่อเนื่องและมีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น

#### 2.4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Jay G.Chambers. (1997) ได้วิจัยเรื่องGeographic Variations in Public School's Costs หรือ ผลการศึกษาต้นทุนของโรงเรียนรัฐที่แปรผันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ครั้งนี้แสดงให้เห็น

เห็นถึงความแตกต่างในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางการศึกษาของมลรัฐต่างๆ รวมถึงความสัมพันธ์ของการใช้จ่ายที่คิดจากตัวเงินกับมูลค่าที่แท้จริงของการใช้จ่าย โดยปรับค่าต้นทุนสามารถนำมาประยุกต์ในการประเมินระดับความไม่เท่าเทียมกัน ในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษาของสหรัฐฯ ได้ดังนี้

1. การแปรผันของต้นทุน (Variations in costs) ต้นทุนค่าใช้จ่ายสำหรับปัจจัยการศึกษาในมลรัฐต่างๆ มีความแตกต่างกันตั้งแต่ 1 ถึง 2.7 เท่า

2. การแปรผันของค่าใช้จ่าย

ผลคือการจัดสรรทรัพยากรการศึกษาให้กับมลรัฐต่างๆ ยังไม่เสมอภาคกัน

Lauri Peternick; and Becky A. Smerdon (1982) ศึกษาถึงการหาเกณฑ์ตัวใหม่สำหรับการวัดความเสมอภาคทางการศึกษาโดยสรุปผลดังนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความไม่เท่าเทียมกันทางการเงินเพื่อการศึกษา โดยมีเกณฑ์สำหรับปรับค่าใช้จ่ายเพื่อวัดความเสมอภาคทางการศึกษาให้ถูกต้องยิ่งขึ้นคือ

1. การปรับต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยการถ่วงน้ำหนักด้วยความต้องการที่แตกต่างกันของนักเรียนกลุ่มต่างๆ (Weighted Pupil Adjustment) จากการที่โรงเรียนแต่ละแห่งได้รับงบประมาณจากภาษีทรัพย์สินที่มีความแตกต่างกันในแต่ละเขตการศึกษา ส่งผลให้โรงเรียนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยความแตกต่างที่เกิดขึ้นมีได้มีเพียงอายุของนักเรียนสรีระทางร่างกาย หรือจิตใจ แต่ยั้งรวมถึงฐานะความได้เปรียบ/เสียเปรียบทางสังคมของเด็กด้วยรัฐจึงได้จัดกองทุนสมทบให้กับเด็กด้อยโอกาส ด้วยการใช้จ่ายค่าถ่วงน้ำหนักในการหาจำนวนเงินที่จะจัดสรรไปให้ โรงเรียนต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษจะได้รับในอัตรา 1.2 หรือ 2.3 เท่าของนักเรียนปกติ

2. การปรับต้นทุนค่าใช้จ่ายด้วยดัชนีต้นทุนทางการศึกษา ดัชนีต้นทุนทางการศึกษาได้ถูกนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ทรัพยากรใน 2 แนวทาง คือ

2.1 เพื่อคาดประมาณเงินทุนที่ต้องการสำหรับการจัดการศึกษา

2.2 เพื่อคาดคะเนจำนวนเงินที่จะให้นักเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาในภูมิภาคต่างๆ มีคุณภาพทัดเทียมกัน โดยจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ดัชนีแต่ละตัวมีบริบทและวิธีการที่แตกต่างกัน โดยมีแนวคิดเพื่อคำนวณหาต้นทุนและทรัพยากรทางการศึกษาที่มีความถูกต้องและเหมาะสมในพื้นที่ต่างๆ

Witham Mark (2000) ได้ศึกษาวิธีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาไปยังสถานศึกษาของรัฐของประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะกรณีประเทศออสเตรเลียนั้นเป็นการจัดสรร

งบประมาณตามโครงสร้าง การบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลมลรัฐหรือเขตพื้นที่ และสถานศึกษาโดยรัฐบาลกลางจะนำรายได้จากการเก็บภาษีมาจัดสรรให้กับการดำเนินงานในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการศึกษา ทั้งนี้รัฐบาลกลางจะจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละมลรัฐ เพื่อดำเนินการในกิจกรรมที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้แต่ละมลรัฐยังได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกส่วนหนึ่งจากคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนตามศักยภาพในการหารายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของแต่ละมลรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในแต่ละมลรัฐ โดยการจัดสรรเงินระหว่างรัฐบาลกลางกับคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนจะมีความสัมพันธ์กัน มลรัฐใดที่ได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางมาก คณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนก็จะลดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับมลรัฐนั้นให้น้อยลงในส่วนจากรัฐบาลมลรัฐนั้นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการบริหารการศึกษา ระดับมลรัฐจะทำหน้าที่จัดสรรเงินไปยังสถานศึกษา หรือเขตพื้นที่ นอกจากนี้ สถานศึกษายังได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ โดยผ่านสถาบันหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยไม่ผ่านคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับมลรัฐ สัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรไปยังสถานศึกษาจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ขึ้นอยู่กับระดับการตัดสินใจของมลรัฐ โดยปกติค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ เงินเดือนครูจะจัดสรรโดยตรงจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา แต่สำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบำรุง ซ่อมแซมอาคารสถานที่ จะจัดสรรผ่านหน่วยงานระดับมลรัฐ ทั้งนี้ในการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังสถานศึกษานั้นจะมีการกันเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับการบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ ยิ่งหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องมีหลายระดับก็ต้องกันเงินสำหรับการบริหารให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นถ้าจุดเชื่อมต่อของการจัดสรรเงินไปยังสถานศึกษามีน้อยเท่าใด สถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรเงินมากเท่านั้น จะทำให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพและช่วยประหยัดงบประมาณในการบริหารและการกำกับดูแลให้น้อยลงได้หน่วยงานบริหารที่เป็นผู้จัดสรรเงินขั้นสุดท้ายจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการจัดสรรเงินโดยในการจัดสรรเงินจะคำนึงถึงรูปแบบ หรือวิธีการที่สร้างความเสมอภาค ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งจะต้องทำให้กระบวนการจัดสรรเงินมีความเป็นธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การจัดสรรเงินปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้คำจำกัดความของคำว่า “ประสิทธิภาพ” และ “ความเป็นธรรม” จะมีความแตกต่างกันในแต่ละสังคมขึ้นอยู่กับทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละสังคม ซึ่งอาจจะเป็นประสิทธิภาพหรือความเป็นธรรมในสังคมหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นในอีกสังคมหนึ่งก็ได้

กล่าวโดยรวมแล้ว “ความเสมอภาค” หมายถึง การกระจายผลประโยชน์และต้นทุน (ค่าใช้จ่าย) ในการดำเนินการใดๆที่เท่ากัน และ “ความเป็นธรรม” หมายถึง การกระจายผล ประโยชน์

และต้นทุน(ค่าใช้จ่าย)ในการดำเนินการใดๆที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ประกอบด้วยความเป็นธรรมในแนวนอนและความเป็นธรรมในแนวตั้ง

หลักเกณฑ์/วิธีการในการจัดสรรเงินให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังต้องจัดสรรโดยคำนึงถึงความต้องการหรือความจำเป็นพิเศษสำหรับเด็กกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงบริการการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันและคำนึงถึงความแตกต่างของราคาในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งปัจจัย/เงื่อนไขอื่นๆ ที่ทำให้ค่าใช้จ่าย/ต้นทุนทางการศึกษามีความแตกต่างกัน ด้วยการให้ค่าน้ำหนักของตัวแปรต่างๆ ที่นำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงินเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม การพิจารณาเลือกตัวแปรในการคำนวณค่าใช้จ่ายนั้น ยังมีตัวแปรที่วัดความเสมอภาคมากเท่าใดก็ยิ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความเสมอภาคเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่การมีตัวแปรจำนวนมากอาจจะทำให้เกิดความยุ่งยาก ซับซ้อน และยังเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการรวบรวมข้อมูลและการบริหารจัดการงบประมาณอีกด้วย จึงต้องพิจารณาเลือกตัวแปรโดยดูจาก ความสำคัญ ความยากง่าย และค่าใช้จ่ายในการเก็บข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแปรนั้น ด้วยรูปแบบ/วิธีการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐในกรณีของประเทศออสเตรเลีย ใช้สูตรการคำนวณที่คำนึงถึงศักยภาพของการหารายได้ โดยมลรัฐที่มีศักยภาพในการหารายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยจะได้รับการจัดสรรเงินน้อยกว่ามลรัฐที่มีศักยภาพในการหารายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดสรรงบประมาณจากมลรัฐไปยังเขตพื้นที่ (school district) มีรูปแบบ/วิธีการจัดสรรเงิน ดังนี้

1. การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่าง (Gap-filling Grants): รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุน ให้กับมลรัฐตามความแตกต่างระหว่างค่าใช้จ่ายกับรายได้ของมลรัฐ ซึ่งจุดอ่อนของวิธีการนี้จะทำให้แต่ละมลรัฐลดอัตราภาษีลงเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากขึ้น

2. การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบเพิ่มเติม (Supplementary or Add-on Grants) : รัฐบาลกลางจะจัดสรร เงินอุดหนุนให้กับมลรัฐโดยมีเงื่อนไขให้แต่ละมลรัฐรักษาระดับการใช้จ่ายเงินที่เป็นอยู่เดิมซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการจัดสรรเงินช่วยเหลือเพื่อลดช่องว่าง แต่การจัดสรรเงินโดยวิธีนี้จะไม่เกิดประสิทธิภาพ และไม่สร้างความเสมอภาค เนื่องจากเป็นการให้ความช่วยเหลือบนพื้นฐานของแบบแผนการใช้จ่าย เงินในอดีต ซึ่งไม่สัมพันธ์กับศักยภาพในการหารายได้หรือราคาปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกันในพื้นที่ต่างๆ และเป็นการให้รางวัลเขตพื้นที่ที่มีระดับค่าใช้จ่ายต่ำ ขณะเดียวกันก็เป็นการลงโทษเขตพื้นที่ที่มีระดับค่าใช้จ่ายสูง

3. การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบรายหัว (Equal per pupil or Flat Grants) : เป็นการจัดสรรให้แต่ละมลรัฐในอัตราที่เท่ากัน เป็นลักษณะค่าใช้จ่ายรายหัวขั้นต่ำที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการออกกลางคัน และเป็นการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาขั้นต่ำสำหรับทุกคนโดยโรงเรียนที่จัด



การศึกษาอย่างมีคุณภาพเกินกว่านั้นจะไม่ได้รับการอุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลาง จุดอ่อนของวิธีการจัดสรรโดยวิธีนี้คือ ไม่สามารถขจัดความไม่เท่าเทียมกันของผู้รับบริการที่มีศักยภาพในเรื่องรายได้ และความต้องการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่ไม่เหมือนกัน

4. โปรแกรมการจัดสรรเงินอุดหนุนพื้นฐาน(The Foundation Plan) :แนวความคิดของการจัดสรรเงินด้วยวิธีนี้คือ ควรมีการจัดสรรเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานสำหรับการให้บริการการศึกษาขั้นต่ำกับผู้เรียนทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของแต่ละเขตการศึกษา โดยกำหนดจำนวนเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้สำหรับการให้บริการการศึกษาขั้นต่ำ ทั้งนี้แต่ละเขตพื้นที่จะมีรายได้ส่วนหนึ่งจากการเก็บภาษีท้องถิ่นในอัตราเดียวกันทุกเขตตามราคาประเมินทรัพย์สิน สินของแต่ละเขตพื้นที่และรายได้อีกส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมลรัฐเพื่อให้แต่ละเขตพื้นที่มีรายได้รวมเท่ากับจำนวนเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งรัฐบาล มลรัฐจะจัดสรรให้แต่ละพื้นที่มากน้อยแตกต่างกันตามศักยภาพในการหารายได้ของแต่ละเขตพื้นที่ นอกจากนี้หากแต่ละเขตพื้นที่ต้องการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้สูงกว่าอัตราขั้นต่ำที่กำหนด เขตพื้นที่ที่ยังมีอิสระที่จะเก็บภาษีได้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีมาตรฐานที่บังคับเก็บ ซึ่งทำให้ความเสียเปรียบระหว่างเขตพื้นที่ ยังคงปรากฏเช่นเดิม และถึงแม้ว่าแต่ละเขตพื้นที่จะใช้ความพยายามเหมือนกัน แต่ก็ไม่สามารถ จัดการศึกษาให้เท่าเทียมกัน เพราะเขตพื้นที่ที่มีฐานะดีกว่าจะสามารถจัดการศึกษาได้สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำเมื่อเทียบกับเขตพื้นที่ที่มีฐานะยากจน

5. การจัดสรรเงินให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการเงิน (Capacity Equalizations) : เป็นความพยายามในการหาวิธีการจัดสรรเงินที่ดีกว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานด้วยวิธีการดังกล่าวมลรัฐจะกำหนดระดับประกันรายได้จากการเก็บภาษีต่อหน่วยสำหรับทุกเขตพื้นที่ไว้ (ตามราคาประเมินทรัพย์สิน สินของแต่ละเขตพื้นที่) และให้แต่ละเขตพื้นที่สามารถจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันตามศักยภาพในการหารายได้ของแต่ละเขตพื้นที่ แต่ไม่เกินอัตราการเก็บภาษีท้องถิ่นสูงสุดที่กำหนด โดยเขตที่มีศักยภาพในการหารายได้ต่ำ มลรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้จนกว่าจะเท่ากับระดับประกันรายได้จากการเก็บภาษี นอกจากนี้มลรัฐที่มีศักยภาพทางการเงินสูงยังสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมได้อีก ข้อดีของการจัดสรรเงินโดยวิธีดังกล่าวคือ

- 1) เขตพื้นที่ที่ยากจนสามารถใช้ค่าใช้จ่ายรายหัวในอัตราเดียวกันกับเขตพื้นที่มาตรฐาน โดยไม่ต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าความสามารถของเขตพื้นที่
- 2) แต่ละเขตพื้นที่มีอิสระในการเลือกอัตราภาษีที่จัดเก็บโดยอัตราภาษีที่จัดเก็บอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าอัตราที่มลรัฐกำหนดก็ได้

3) ไม่มีแรงจูงใจแอบแฝงในการรับความช่วยเหลือจากมลรัฐ โดยการเพิ่มภาษีของเขตพื้นที่ สำหรับจุดอ่อนของวิธีการนี้คือ ไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมลรัฐเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ให้สูงกว่าอัตรามาตรฐาน

6. การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มความเสมอภาค (Power Equalisation) : โดยวิธีการนี้ หากเขตพื้นที่สามารถเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บมาก ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือมากตามไปด้วย ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้เขตพื้นที่เพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บ ทำให้สามารถแก้ปัญหาการขาดเงินอุดหนุนที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่กำหนด ความแตกต่างของการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังเขตพื้นที่ (school district) จากนั้นจึงจัดสรรไปสู่สถานศึกษา ขณะที่ประเทศออสเตรเลียจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐ จากนั้นจึงจัดสรรไปสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยที่หน่วยของงานบริหารที่เป็นผู้จัดสรรเงินขั้นสุดท้ายจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการจัดสรรเงิน โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและประสิทธิภาพ ซึ่งในประเด็นนี้มิได้มีการกล่าวถึงในรายงานการศึกษานี้เหมือน กับการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณในลักษณะต่อหัวเท่ากันทุกคนในแต่ละระดับการศึกษา แสดงนัยสำคัญว่า งบประมาณที่เท่ากันจะตอบสนองความต้องการของเด็กในแต่ละระดับ การพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่ง Sher ได้เสนอแนะว่าการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาจะเกิดประโยชน์มากกว่า หากให้สถานศึกษา มีอำนาจตัดสินใจในการใช้งบประมาณบนฐานของความต้องการในการพัฒนาของนักเรียนแต่ละคน วิธีการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกันไปตามอายุหรือระดับชั้นจะไม่สะท้อนความเสมอภาค

### บทที่ 3

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) มีวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

### 3.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม

3.1.2 เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม

3.1.3 เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม

### 3.2 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ทั้งหมด 5 ขั้นตอนดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** ศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

**ขั้นตอนที่ 2** วิเคราะห์สภาพแวดล้อม ประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

**ขั้นตอนที่ 3** ยกร่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

**ขั้นตอนที่ 4** การวิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

**ขั้นตอนที่ 5** ปรับปรุงและนำเสนอยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

### 3.3 ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ผู้วิจัยได้ดำเนินการออกแบบประชากร กลุ่มตัวอย่าง ผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือ การวิเคราะห์  
ข้อมูล ตามรายละเอียด ดังนี้

#### 3.3.1 ประชากร

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน 183 แห่ง และสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษามัธยมศึกษาจำนวน 42 แห่ง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา  
จำนวน 28,831 โรงเรียน และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จำนวน  
2,362 โรงเรียน

#### 3.3.2 กลุ่มตัวอย่าง

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน 125 แห่ง และสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษามัธยมศึกษาจำนวน 33 แห่ง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา  
จำนวน 327 โรงเรียน และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จำนวน 327 โรงเรียน  
ที่ได้จากตารางสุ่มตัวอย่างการวิจัย Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% (Confidence Interval)  
เพื่อให้ครอบคลุมและเป็นตัวแทนที่ดีของประชากร โดยผู้วิจัยยอมให้เกิดขอบเขตความคลาดเคลื่อน  
(e) 0.05 ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ N แทน จำนวนประชากร

- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 183 แห่ง
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 42 แห่ง
- โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 28,831 โรงเรียน
- โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 2,362 โรงเรียน

e แทน ความคลาดเคลื่อนที่สามารถยอมรับได้ โดยกำหนดร้อยละ 5

n แทน จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณได้

- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 125 แห่ง
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 33 แห่ง
- โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 327 โรงเรียน
- โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 327 โรงเรียน

กำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งตามเขตตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี 18 เขต และเขตส่วนกลาง รวมเป็น 19 เขต และเลือกจังหวัดที่มีจำนวนโรงเรียนมากที่สุดในแต่ละเขตนั้น

### ตารางที่ 3.1 กลุ่มตัวอย่างแบ่งตามเขตตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี 18 เขต และเขตส่วนกลาง ตามการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

เขตตรวจราชการ ระดับสำนัก นายกรัฐมนตรี	ภาค	จังหวัด	จำนวน โรงเรียน
เขต 1	ภาคกลางตอนบน	ปทุมธานี	16
เขต 2	ภาคกลางตอนบน	ลพบุรี	10
เขต 3	ภาคกลางตอนกลาง	สมุทรปราการ	17
เขต 4	ภาคกลางตอนล่าง	นครปฐม	10
เขต 5	ภาคกลางตอนล่าง	ประจวบคีรีขันธ์	7
เขต 6	ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	นครศรีธรรมราช	13
เขต 7	ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	กระบี่	6
เขต 8	ภาคใต้ชายแดน	สงขลา	15
เขต 9	ภาคตะวันออก	ชลบุรี	23
เขต 10	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	อุดรธานี	10
เขต 11	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	สกลนคร	4
เขต 12	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	ขอนแก่น	17
เขต 13	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	อุบลราชธานี	4
เขต 14	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	นครราชสีมา	16
เขต 15	ภาคเหนือตอนบน	เชียงใหม่	16
เขต 16	ภาคเหนือตอนบน	เชียงราย	7
เขต 17	ภาคเหนือตอนล่าง	เพชรบูรณ์	11
เขต 18	ภาคเหนือตอนล่าง	นครสวรรค์	11

### ตารางที่ 3.2 เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา		
รายชื่อจังหวัด	เขต	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษา (อำเภอ)
2. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อ)		
	เขต 6	สีดา, บัวลาย, บ้านเหลื่อม, แก้งสนามนาง, คง และบัวใหญ่
	เขต 7	ประทาย, เมืองยาง, ชุมพวง, ลำทะเมนชัย, พิมาย และโนนแดง
2.6	เขต 1	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย เมืองบึงกาฬ, ศรีวิไล, พรเจริญ, อเสกา, บึงโขงหลง, บุ่งคล้า, ปากคาด และโซ่พิสัย
2.7	เขต 1	เมืองบุรีรัมย์, ลำปลายมาศ, บ้านด่าน และชำนิ
	เขต 2	ประโคนชัย, บ้านกรวด, กระสัง, ห้วยราช และพลับพลาชัย
	เขต 3	นางรอง, เฉลิมพระเกียรติ, โนนดินแดง, โนนสุวรรณ, ละหานทราย, หนองกี่, ปะคำ และหนองหงส์
	เขต 4	บ้านใหม่ไชยพจน์, แคนดง, พุทไธสง, คูเมือง, สตึก และนาโพธิ์
2.8	เขต 1	เมืองมหาสารคาม, กันทรวิชัย, بردือ และแกดำ
	เขต 2	วาปีปทุม, นาเชือก, พยัคฆภูมิพิสัย, นาคู และยางสีสุราช
	เขต 3	โกสุมพิสัย, เขียงยืน, กุดรัง และ ชื่นชม
2.9	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เป็นเขตพื้นที่การศึกษา
2.10	เขต 1	เมืองยโสธร, มหาชนะชัย, คำเขื่อนแก้ว และค้อวัง
	เขต 2	ป่าติ้ว, ทรายมูล, ไทยเจริญ, เลิงนกทา และกุดชุม
2.11	เขต 1	เมืองร้อยเอ็ด, ศรีสมเด็จ, จังหาร, ธวัชบุรี, เขียงขวัญ, พุ่งเขาหลวง และ จตุรพักตรพิมาน
	เขต 2	อาจสามารถ, โพนทราย, เมืองสรวง, สุวรรณภูมิ, พนมไพร, เกษตรวิสัย, หนองฮี และปทุมรัตน์
	เขต 3	เสลภูมิ, โพนทอง, หนองพอก, เมยวดี และโพธิ์ชัย
2.12	เขต 1	เมืองเลย, นาดัง, ภูเรือ, ท่าลี่, นาแห้ว, ปากชม และด่านซ้าย
	เขต 2	เอราวัณ, หนองหิน, ผาขาว, ภูหลวง, ภูกระดึง และวังสะพุง
2.13	เขต 1	เมืองศรีสะเกษ, ยางชุมน้อย, กันทรารมย์, พยุห์, วังหิน, น้ำเกลี้ยง และ โนนคูณ
	เขต 2	ห้วยทับทัน, ศีลาลาด, โพธิ์ศรีสุวรรณ, เมืองจันทร์, อุทุมพรพิสัย, บึงบูรพ์ และราชันไศล
	เขต 3	ขุขันธ์, ภูสิงห์, ปรางค์กู่ และไพรบึง
	เขต 4	กันทรลักษ์, ขุนหาญ, เบญจลักษ์ และศรีรัตนะ

### ตารางร่าง 3.2 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา		
รายชื่อจังหวัด	เขต	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษา (อำเภอ)
2. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อ)		
2.14 สกลนคร	เขต 1	เมืองสกลนคร, เต่างอย, โคกศรีสุพรรณ, โพนนาแก้ว, ภูพาน และกุสุมาลย์
	เขต 2	พังโคน, ส่องดาว, สว่างแดนดิน, พรรณนานิคม, กุดบาก, วาริชภูมิ และนิคมน้ำอุ่น
	เขต 3	อากาศอำนวย, คำตากล้า, วานรนิวาส, เจริญศิลป์ และบ้านม่วง
2.15 สุรินทร์	เขต 1	เมืองสุรินทร์, จอมพระ, ลำดวน, ศีขรภูมิ, เขวาสินรินทร์ และสำโรงทาบ
	เขต 2	สนม, รัตนบุรี, โนนนารายณ์, ชุมพลบุรี และท่าตูม
	เขต 3	ศรีณรงค์, พนมดงรัก, บัวเขต, กาบเชิง, สังขะ และปราสาท
2.16 หนองคาย	เขต 1	เมืองหนองคาย, ศรีเชียงใหม่, โพนพิสัย, สระใคร, สังคม และท่าบ่อ
	เขต 2	โพนพิสัย, ฝ้ายไร่ และรัตนวาปี
2.17 หนองบัวลำภู	เขต 1	เมืองหนองบัวลำภู, ศรีบุญเรือง และโนนสัง
	เขต 2	สุวรรณคูหา, นากลาง และนาวัง
2.18 อำนาจเจริญ	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
2.19 อุตรดิตถ์	เขต 1	เมืองอุตรดิตถ์, เที้ยร, สร้างคอม และหนองบัวซอ
	เขต 2	กุมภวาปี, โนนสะอาด, หนองแสง, ศรีธาตุ, วังสามหมอ และประจักษ์ศิลปาคม
	เขต 3	พิบูลย์รักษ์, ภูแก้ว, พงษ์ฝน, ไชยวาน, บ้านดุง และหนองหาน
	เขต 4	น้ำโสม, บ้านผือ, นาเยิง และกุดจับ
2.20 อุบลราชธานี	เขต 1	เมืองอุบลราชธานี, เหล่าเสือโก้ก, เขื่องใน, ดอนมดแดง และม่วงสามสิบ
	เขต 2	ตระการพืชผล, โพนไทร, นาตาล, กุดข้าวปุ้น และเขมราฐ
	เขต 3	ศรีเมืองใหม่, ตาลชุม, สิรินคร, พิบูลมังสาหาร และโขงเจียม
	เขต 4	สำโรง, วารินชำราบ, นาเยิง และสว่างวีระวงศ์
	เขต 5	เดชอุดม, นาจะหลวย, น้ำยืน, น้ำขุ่น, บุณฑริก และทุ่งศรีอุดม
3. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคตะวันตก		
3.1 กาญจนบุรี	เขต 1	เมืองกาญจนบุรี, ตานมะขามเตี้ย และท่าม่วง
	เขต 2	ห้วยกระเจา, พนมทวน และท่ามะกา
	เขต 3	สังขละบุรี, ศรีสวัสดิ์, ไทรโยค และทองผาภูมิ
	เขต 4	บ่อพลอย, เลาชวีญ และหนองปรือ

## ตารางราง 3.2 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา		
รายชื่อจังหวัด	เขต	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษา (อำเภอ)
3. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคตะวันตก (ต่อ)		
3.2 ตาก	เขต 1	เมืองตาก, บ้านตาก, สามเงา และวังเจ้า
	เขต 2	แม่ระมาด, ท่าสองยาง, อุ้มผาง, พบพระ และแม่สอด
3.3 ประจวบคีรีขันธ์	เขต 1	เมืองประจวบคีรีขันธ์, บางสะพาน, บางสะพานน้อย และทับสะแก
	เขต 2	หัวหิน, กุยบุรี, สามร้อยยอด และปราณบุรี
3.4 เพชรบุรี	เขต 1	เมืองเพชรบุรี, บ้านแหลม, เขาย้อย และหนองหญ้าปล้อง
	เขต 2	ชะอำ, ท่าช้าง, บ้านลาด และแก่งกระจาน
3.5 ราชบุรี	เขต 1	เมืองราชบุรี, ปากท่อ, วัดเพลง, จอมบึง, สวนผึ้ง และบ้านคา
	เขต 2	บ้านโป่ง, บางแพ, โทธาราม และดำเนินสะดวก
4. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคตะวันออก		
4.1 จันทบุรี	เขต 1	เมืองจันทบุรี, ท่าใหม่, แก่งหางแมว และนายายอาม
	เขต 2	เขาคิชฌกูฏ, แหลมสิงห์, สอยดาว, ชลุม, มะขาม และโป่งน้ำร้อน
4.2 ฉะเชิงเทรา	เขต 1	เมืองฉะเชิงเทรา, บางปะกง, บ้านโพธิ์ และบางน้ำเปรี้ยว
	เขต 2	บางคล้า, พนมสารคาม, ราชสาส์น, แปลงยาว, คลองเขื่อน, ท่าตะเกียบ และสนามชัยเขต
4.3 ชลบุรี	เขต 1	เมืองชลบุรี, หนองใหญ่ และบ้านบึง
	เขต 2	บ่อทอง, เกาะจันทร์, พนัสนิคม และพานทอง
	เขต 3	ศรีราชา, เกาะสีซัง, บางละมุง และสัตหีบ
4.4 ตราด	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
4.5 ปราจีนบุรี	เขต 1	เมืองปราจีนบุรี, บ้านสร้าง, ศรีมโหสถ, ประจันตคาม และศรีมหาโพธิ์
	เขต 2	กบินทร์บุรี และนาดี
4.6 ระยอง	เขต 1	เมืองระยอง, ปลวกแดง, นิคมพัฒนา, บ้านค่าย และบ้านฉาง
	เขต 2	แกลง, วังจันทร์ และเขาชะเมา
4.7 สระแก้ว	เขต 1	เมืองสระแก้ว, วังสมบูรณ์, วังน้ำเย็น, คลองหาด และเขาฉกรรจ์
	เขต 2	ตาพระยา, วัฒนานคร, โคกสูง และอรัญประเทศ



ตารางราง 3.2 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา		
รายชื่อจังหวัด	เขต	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษา (อำเภอ)
5. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคกลาง		
5.1 กรุงเทพมหานคร	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
5.2 กำแพงเพชร	เขต 1	เมืองกำแพงเพชร, ไทรงาม, ลานกระบือ, โกสัมพีนคร และพรานกระต่าย
	เขต 2	บึงสามัคคี, ปางศิลาทอง, ทวายทองวัฒนา, คลองขลุง, คลองลาน และขามเฒ่าลักษบุรี
5.3 ชัยนาท	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
5.4 นครนายก	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
5.5 นครปฐม	เขต 1	เมืองนครปฐม, กำแพงแสน และดอนตูม
	เขต 2	พุทธมณฑล, สามพราน, บางเลน และนครชัยศรี
5.6 นครสวรรค์	เขต 1	เมืองนครสวรรค์, แก้วเจ็ว, โกรกพระ, ชุมแสง และพยุหะคีรี
	เขต 2	แม่เปิน, บรรพตพิสัย, ลาดยาว, แม่वंก และชุมตาบง
	เขต 3	ตากฟ้า, ตาคลี, หนองบัว, ไผ่ศาลี และท่าตะโก
5.7 นนทบุรี	เขต 1	เมืองนนทบุรี และบางกรวย
	เขต 2	บางใหญ่, บางบัวทอง, ไทรน้อย และปากเกร็ด
5.8 ปทุมธานี	เขต 1	เมืองปทุมธานี, ลาดหลุมแก้ว, สามโคก และคลองหลวง
	เขต 2	ลำลูกกา, ธัญบุรี และหนองเสือ
5.9 พระนครศรีอยุธยา	เขต 1	พระนครศรีอยุธยา, บางปะหัน, บ้านแพรก, มหาราช, อุทัย, วังน้อย, ภาชี, นครหลวง และท่าเรือ
	เขต 2	ผักไห่, บางบาล, ลาดบัวหลวง, บางไทร, เสนา, บางซ้าย และบางปะอิน
5.10 พิจิตร	เขต 1	เมืองพิจิตร, วังทรายพูน, สากเหล็ก, วชิรบำรุง, สามง่าม และโพธิ์ประทับช้าง
	เขต 2	โพทะเล, ทับคล้อ, บึงนาราง, ดงเจริญ, ตะพานหิน และบางมูลนาก
5.11 พิษณุโลก	เขต 1	เมืองพิษณุโลก และบางระกำ
	เขต 2	บางกระทุ่ม, วังทอง และเนินมะปราง
	เขต 3	ชาติตระการ, พรหมพิราม, อวัดโบสถ์ และนครไทย

ตารางร่าง 3.2 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา		
รายชื่อจังหวัด	เขต	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษา (อำเภอ)
5. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคกลาง (ต่อ)		
5.12 เพชรบูรณ์	เขต 1	เมืองเพชรบูรณ์, ชนแดน และวังโป่ง
	เขต 2	หล่มสัก, เขาค้อ, น้ำหนาว และหล่มเก่า
	เขต 3	หนองไผ่, บึงสามพัน, ศรีเทพ และวิเชียรบุรี
5.13 ลพบุรี	เขต 1	เมืองลพบุรี, โคกสำโรง, ท่าวัง และบ้านหมี่
	เขต 2	โคกเจริญ, ลำสนธิ, หนองม่วง, สระโบสถ์, ท่าหลวง, พัฒนานนิคม และชัยบาดาล
5.14 สมุทรปราการ	เขต 1	เมืองสมุทรปราการ, พระประแดง และพระสมุทรเจดีย์
	เขต 2	บางเสาธง, บางบ่อ และบางพลี
5.15 สมุทรสงคราม	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
5.16 สมุทรสาคร	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
5.17 สระบุรี	เขต 1	เมืองสระบุรี, หนองแขง, เสาไห้, พระพุทธบาท, หนองโดน, บ้านหมอ, เฉลิมพระเกียรติ และดอนพุด
	เขต 2	วิหารแดง, หนองแค, มวกเหล็ก, วังม่วง และแก่งคอย
5.18 สิงห์บุรี	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
5.19 สุโขทัย	เขต 1	เมืองสุโขทัย, บ้านด่านลานหอย, ศิริมาศ และกงไกรลาศ
	เขต 2	สวรรคโลก, ทุ่งเสลี่ยม, ศรีสขนาลัย, ศรีสำโรง และศรีนคร
5.20 สุพรรณบุรี	เขต 1	เมืองสุพรรณบุรี, ศรีประจันต์ และบางปลาม้า
	เขต 2	สองพี่น้อง, อุทัย และดอนเจดีย์
	เขต 3	ด่านช้าง, สามชุก, เดิมบางนางบวช และหนองหญ้าไซ
5.21 อ่างทอง	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
5.22 อุทัยธานี	เขต 1	เมืองอุทัยธานี, สว่างอารมณ์, ทัพทัน และหนองขาหย่าง
	เขต 2	หนองฉาง, บ้านไร่, ลานสัก และห้วยคต
6. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคใต้		
6.1 กระบี่	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
6.2 ชุมพร	เขต 1	เมืองชุมพร, ท่าแซะ และปะทิว
	เขต 2	ทุ่งตะโก, หลังสวน, ละแม, พะโต๊ะ และสวี
6.3 ตรัง	เขต 1	เมืองตรัง, นาโยง, ย่านตาขาว, ปะเหลียน และหาดสำราญ
	เขต 2	รัชฎา, ห้วยยอด, สิเกา, กันตัง และวังวิเศษ

ตารางราง 3.2 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา		
รายชื่อจังหวัด	เขต	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษา (อำเภอ)
6. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคใต้ (ต่อ)		
6.4 นครศรีธรรมราช	เขต 1	เมืองนครศรีธรรมราช, พระพรหม, เฉลิมพระเกียรติ และลานสกา
	เขต 2	บางขัน, ถ้ำพรรณรา, ทุ่งใหญ่, นาบอน, ทุ่งสง, ฉวาง, พิปูน และช้างกลาง
	เขต 3	จุฬาภรณ์, หัวไทร, ร่อนพิบูลย์, ปากพนัง, เขียวใหญ่ และชะอวด
	เขต 4	สิชล, ท่าศาลา, นบพิตำ, พรหมคีรี และขนอม
6.5 นราธิวาส	เขต 1	เมืองนราธิวาส, เรือเสาะ, บาเจาะ, ยี่งอ และศรีสาคร
	เขต 2	ตากใบ, แว้ง, สุคีริน, สุโงโกลก และสุโงหงาดี
	เขต 3	เจาะไอร้อง, จะแนะ และระแงะ
6.6 ปัตตานี	เขต 1	เมืองปัตตานี, ปะนาเระ, หนองจิก และยะหริ่ง
	เขต 2	ยะรัง, แม่ลาน, มายอ และโคกโพธิ์
	เขต 3	ไม้แก่น, กะพ้อ, ทุ่งยางแดง และสายบุรี
6.7 พังงา	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
6.8 พัทลุง	เขต 1	เมืองพัทลุง, ควนขนุน, ศรีบรรพต, ป่าพะยอม และศรีนครินทร์
	เขต 2	ตะโหมด, ป่าบอน, ปากพะยูน, กงหรา, ชำชัยสน และบางแก้ว
6.9 ภูเก็ต	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
6.10 ยะลา	เขต 1	เมืองยะลา, กรงปินัง และรามัน
	เขต 2	กาบัง, บันนังสตา และยะหา
	เขต 3	ธารโต และเบตง
6.11 ระนอง	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา
6.12 สงขลา	เขต 1	เมืองสงขลา, กระแสสินธุ์, ระโนด, สิงหนคร, นาหม่อม และอำเภอสติงพระ
	เขต 2	หาดใหญ่, คลองหอยโข่ง, บางกล่ำ, รัตภูมิ และควนเนียง
	เขต 3	นาทวี, สะเดา, เทพา, จะนะ และสะบ้าย้อย
6.13 สตูล	-	ใช้เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา

### ตารางราง 3.2 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา		
รายชื่อจังหวัด	เขต	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษา (อำเภอ)
6. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ภาคใต้ (ต่อ)		
6.14 สุราษฎร์ธานี	เขต 1	เมืองสุราษฎร์ธานี, เกาะพะงัน, เกาะสมุย, กาญจนดิษฐ์ และดอนสัก
	เขต 2	ท่าฉาง, ท่าชนะ, วิภาวดี, พุนพิน, พนม, ศิริรัฐนิคม, ไชยา และบ้านตาขุน
	เขต 3	บ้านนาสาร, บ้านนาเดิม, เคียนซา, เวียงสระ, พระแสง และชัยบุรี

### ตารางที่ 3.3 การกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่าง แบ่งตามเขตของกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	
ที่	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (จังหวัด)
1.	กรุงเทพมหานคร เขตพญาไท บางซื่อ ดุสิต สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน ราชเทวี พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย บางแค บางขุนเทียน บางบอน ทุ่งครุ ราษฎร์บูรณะ จอมทอง คลองสาน ธนบุรี ภาษีเจริญ ดลิ่งชั้น ทวีวัฒนา บางพลัด บางกอกน้อย บางกอกใหญ่และหนองแขม, เขตบางรัก วัฒนา สาทร พระโขนง บางนา คลองเตย บางคอแหลม ยานนาวา ดินแดง ห้วยขวาง จตุจักร ลาดพร้าว บางเขน สายไหม บึงกุ่ม บางกะปิ วังทองหลาง ดอนเมือง หลักสี่ ลาดกระบัง สะพานสูง คันนายาว มีนบุรี คลองสามวา หนองจอก ประเวศ และสวนหลวง
2.	นนทบุรี และพระนครศรีอยุธยา
3.	ปทุมธานี และสระบุรี
4.	สิงห์บุรี ลพบุรี ชัยนาท และอ่างทอง
5.	ฉะเชิงเทรา และสมุทรปราการ
6.	ปราจีนบุรี นครนายก และสระแก้ว
7.	ราชบุรี และกาญจนบุรี
8.	สุพรรณบุรี และนครปฐม
9.	เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม และสมุทรสาคร
10.	สุราษฎร์ธานี และชุมพร

### ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	
ที่	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (จังหวัด)
11.	นครศรีธรรมราช และพัทลุง
12.	ตรัง และกระบี่
13.	พังงา ภูเก็ต และระนอง
14.	นราธิวาส ปัตตานี และยะลา
15.	สงขลา และสตูล
16.	จันทบุรี และตราด
17.	ชลบุรี และระยอง
18.	เลย และหนองบัวลำภู
19.	อุดรธานี
20.	หนองคาย และบึงกาฬ
21.	นครพนม และมุกดาหาร
22.	สกลนคร
23.	กาฬสินธุ์
24.	ขอนแก่น
25.	มหาสารคาม
26.	ร้อยเอ็ด
27.	ศรีสะเกษ และยโสธร
28.	อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ
29.	ชัยภูมิ
30.	นครราชสีมา
31.	บุรีรัมย์
32.	สุรินทร์
33.	เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน
34.	ลำปาง และลำพูน
35.	เชียงราย และพะเยา
36.	แพร่ และน่าน
37.	สุโขทัย และตาก
38.	พิษณุโลก และอุตรดิตถ์

### ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	
ที่	รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (จังหวัด)
39.	เพชรบูรณ์
40.	กำแพงเพชร และพิจิตร
41.	นครสวรรค์ และอุทัยธานี

#### 3.3.3 ผู้ให้ข้อมูล

สำหรับวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความสำคัญและตรงประเด็นตามการวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยการพิจารณาและตัดสินใจเองว่าลักษณะของกลุ่มที่เลือกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่เรียกว่า เป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ความน่าจะเป็นแบบเฉพาะเจาะจง (Probability Sampling) และใช้วิธีการจัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group) ที่เป็นเทคนิคสำหรับสัมภาษณ์บุคคลที่ได้รับคัดเลือกไว้ในการสนทนากลุ่มเพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก โดยการฟังและเรียนรู้จากกลุ่มผู้เข้าร่วม ซึ่งเทคนิคการจัดกลุ่มสนทนาจึงเป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมและดำเนินการมีปฏิสัมพันธ์ โดยการเผชิญหน้ากันให้เกิดพลวัตของกลุ่มไปกระตุ้นความคิดเห็นของตนเองและความคิดเห็นของผู้อื่นออกมาอย่างเปิดเผยและจริงใจในขณะดำเนินการ ทำให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียด ลึกซึ้ง และมีแง่มุมต่างๆ ของความคิดและประสบการณ์ของคนในกลุ่ม (Morgan, 1988) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมและผู้เกี่ยวข้องจำนวน 10 คน แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

3.3.3.1 กลุ่มผู้บริหารส่วนงานสำนักนโยบายและแผนงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 4 คน ประกอบด้วย

3.3.3.1.1 ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

3.3.3.1.2 รองผู้อำนวยการสำนักคลังและสินทรัพย์

3.3.3.1.3 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

- 3.3.3.1.4 นักวิชาการการเงินและบัญชีชำนาญการ สำนักการคลังและสินทรัพย์
- 3.3.3.2 กลุ่มผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) จำนวน 2 คน ประกอบด้วย
- 3.3.3.2.1 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร (สพป. กทม.)
- 3.3.3.2.2 รองผู้อำนวยการผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร (สพป. กทม.)
- 3.3.3.3 กลุ่มผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) จำนวน 2 คน ประกอบด้วย
- 3.3.3.3.1 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 (สพม. 1)
- 3.3.3.3.2 รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ (สพม. 1)
- 3.3.3.4 กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน 2 คน ประกอบด้วย
- 3.3.3.4.1 ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
- 3.3.3.4.2 ผู้อำนวยการโรงเรียนศรีอยุธยา

### 3.3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

**3.3.4.1 แบบสอบถาม** โดยลักษณะของแบบสอบถาม เป็นชนิดมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ เพื่อสอบถามสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ตามกรอบแนวคิดการจัดระบบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยมีขั้นตอนการสร้างแบบสอบถามดังนี้

1) กำหนดประเด็นหลักในการสร้างแบบสอบถามจากกรอบแนวคิดในการวิจัย และ 2) จัดทำร่างแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดระบบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งแบบสอบถาม มี 3 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถามและสำนักงาน มีลักษณะเป็นรายการ (Checklist) จำนวน 6 ข้อ

ตอนที่ 2 สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดระบบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) จำนวน 48 ข้อ

ตอนที่ 3 สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของโรงเรียนกลุ่มสาระ (ตอบโดยผู้บริหารโรงเรียนเท่านั้น) จำนวน 18 ข้อ

**3.3.4.2 แบบสัมภาษณ์** โดยลักษณะของแบบสัมภาษณ์ เป็นชนิดปลายเปิดที่ผู้วิจัย ได้กำหนดเค้าโครงแบบสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อสัมภาษณ์ให้ได้ข้อมูล ตามที่ผู้วิจัยต้องการจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 10 คน ซึ่งแบบสัมภาษณ์ มี 3 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ตอนที่ 2 สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดสรรงบประมาณการศึกษา สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน จำนวน 5 ข้อ

ตอนที่ 3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกของการจัดสรรงบประมาณ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยด้านการเมืองและนโยบายภาครัฐ ด้านสภาพสังคม และด้านสภาพเศรษฐกิจ จำนวน 3 ข้อ

### 3.3.5 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

3.3.5.1 การตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม เป็นการตรวจสอบความ ถูกต้องของการใช้ภาษาและความตรงของข้อคำถามตามวัตถุประสงค์ โดยนำเสนอข้อคำถามต่อ อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อตรวจสอบความตรงของเนื้อหา (Content Validity) และหาค่าดัชนีความสอดคล้องโดยใช้สูตร IOC (Item Objective Congruence) ตามวิธีของโรวินลลี (Rovinelli) และแฮมเบิลตัน (Hambleton) (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2552) แล้ว คัดเลือกข้อที่อยู่ในเกณฑ์ความเที่ยงตรงทางเนื้อหาที่ใช้ได้ โดยใช้ค่า IOC ที่มีค่าตั้งแต่ .50 ถึง 1.00 ซึ่งมีเกณฑ์การให้คะแนนดังนี้

+1 หมายถึง เห็นด้วยที่จะให้นำข้อคำถามนี้มาใช้

0 หมายถึง ไม่แน่ใจที่จะให้นำข้อคำถามนี้มาใช้

-1 หมายถึง ไม่เห็นด้วยที่จะให้นำข้อคำถามนี้มาใช้

3.3.5.2 นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องไปใช้กับกลุ่มตัวอย่าง ที่ได้กำหนดไว้ครั้ง ได้แก่ ผู้บริหารส่วนงานสำนักนโยบายและแผนงานของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ผู้บริหารสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) และผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)



### 3.3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.3.6.1 ขอนหนังสือจากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ นำส่งให้ผู้บริหารสำนักการคลังและสินทรัพย์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และ สถานศึกษา เพื่อขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.6.2 นำหนังสือขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แนบไปพร้อมกับแบบสอบถามและใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์พร้อมสอจดซอง เปล่าระบุชื่อที่อยู่ของผู้วิจัยและติดแสตมป์เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งกลับคืนมายังผู้วิจัย และแบบ สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการติดต่อไปยังกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อแจ้งประสงค์ขอเข้าสัมภาษณ์และ นัดหมายการเข้าเก็บข้อมูลด้วยตนเอง

### 3.3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.3.7.1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถามและสำนักงาน วิเคราะห์ข้อมูล โดยค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

3.3.7.2 สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.) โดยมีเกณฑ์การแปลความหมาย ดังนี้

- ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.51-5.00 หมายถึง สภาพการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด
- ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.51-4.50 หมายถึง สภาพการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก
- ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.51-3.50 หมายถึง สภาพการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง
- ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.51-2.50 หมายถึง สภาพการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
- ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00-1.50 หมายถึง สภาพการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

3.4 ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม ของการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

### 3.4.1 วิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (PNI)

จากสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม จากแบบสอบถาม โดยใช้โปรแกรมคำนวณเพื่อหาค่าความต้องการจำเป็น PN แบบปรับปรุง I ซึ่งสูตรคำนวณวิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (PNI) หรือ PNI<sub>Modified</sub> (Priority Needs Index: PNI) เป็นดังนี้

$$PNI_{Modified} = (I-D) / D$$

เมื่อ PNI<sub>Modified</sub> = ค่าดัชนีลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น

I = ระดับสภาพที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต

D = ระดับความเป็นจริงที่ตรงกับสภาพปัจจุบัน

### 3.4.2 วิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) – จุดอ่อน (Weakness)

ของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมจากข้อมูลแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์เชิงรุก (SO Strategy) ด้วยตาราง SWOT Matrix

### 3.4.3 วิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) – ภาวะคุกคาม (Threat)

ของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมจากข้อมูลแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน (ST Strategy) ด้วยตาราง SWOT Matrix

### 3.4.4 วิเคราะห์จุดอ่อน (Weaknesses) - โอกาส (Opportunity)

ของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมจากข้อมูลแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์เชิงแก้ไข (WO Strategy) ด้วยตาราง SWOT Matrix

### 3.4.5 วิเคราะห์ จุดอ่อน (Weaknesses) - ภาวะคุกคาม (Threat)

ของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมจากข้อมูลแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์เชิงรับ (WO Strategy) ด้วยตาราง SWOT Matrix

## 3.5 ขั้นตอนที่ 3 ร่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ผู้วิจัยนำ ผลวิเคราะห์จุดแข็ง – จุดอ่อน โอกาส – ภาวะคุกคามของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ นำมาสังเคราะห์และยกย่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยวิธี SWOT MATRIX รายละเอียดดังนี้

3.5.1 วิเคราะห์ SWOT MATRIX ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ในรูปแบบตาราง SWOT MATRIX (SW), (ST), (WO), (WT)

3.5.2 พัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยจับคู่สภาพแวดล้อมภายในกับสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนี้

- จุดแข็ง – โอกาส (SO)
- จุดแข็ง – ภาวะคุกคาม (ST)
- จุดอ่อน – โอกาส (WO)
- จุดอ่อน – ภาวะคุกคาม (WT)

3.5.3 กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

## 3.6 ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของร่างยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

### 3.6.1 ผู้ให้ข้อมูล

ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมและผู้เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และใช้วิธีการจัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus

Group Research Research) ที่เป็นเทคนิคสำหรับสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลที่ได้รับคัดเลือกไว้ในการสนทนา กลุ่มเพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก โดยการฟังและเรียนรู้จากกลุ่มผู้เข้าประชุม ซึ่งเทคนิคการจัดกลุ่มสนทนาจึงเป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมและดำเนินการมีปฏิสัมพันธ์ โดยการเผชิญหน้ากันให้เกิดพลวัตของกลุ่มไปกระตุ้นความคิดเห็นของตนเองและความคิดเห็นของผู้อื่นออกมาอย่างเปิดเผยและจริงใจในขณะดำเนินการ ทำให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียด ลึกซึ้ง ลุ่มลึกและมีแง่มุมต่างๆ ของความคิดและประสบการณ์ของคนในกลุ่ม (Morgan, 1988) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม และผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 10 คน แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารส่วนงานสำนักนโยบายและแผนงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 4 คน กลุ่มผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) จำนวน 2 คน กลุ่มผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) จำนวน 2 คน และ กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน 2 คน อีกทั้งผู้วิจัยได้ใช้วิธีการจัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Research Research) เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรี พร้อมทั้งชี้แจงข้อเสนอแนะต่างๆ ในเชิงลึกอย่างละเอียด ดังจะแสดงในบทที่ 4

### 3.7 ขั้นตอนที่ 5 นำเสนอยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ผู้วิจัยนำความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของร่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมที่ผ่านวิธีการจัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Research ) จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาปรับปรุงและนำเสนอ ดังจะแสดงในบทที่ 4

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การจั้ดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจั้ดสรรงบประมาณ การศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม เพื่อวิเคราะห์วิธี การดำเนินการที่มีความเสมอภาคของการจั้ดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแนวทางในการนำไปสู่ยุทธศาสตร์การจั้ดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผู้วิจัยจึงได้ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ และเพิ่มวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปรที่สนใจศึกษา ประชากรที่ใช้สำหรับการวิจัยประกอบด้วยผู้บริหารส่วนงานสำนักนโยบายและแผนงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) และผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำหรับกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้จำแนกเป็นรูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ มีจำนวน 327 คน และรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ มีจำนวน 10 คน มีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณเป็นแบบสอบถามสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นแบบสัมภาษณ์จากการจัดประชุมสนทนากลุ่ม วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยจะนำแบบสอบถามที่ได้ทั้งหมดมาตรวจสอบแล้วนำมาบันทึกผลตามที่ได้ตั้งค่าทางสถิติไว้และนำไปวิเคราะห์ข้อมูลโดยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ (SPSS for Windows) โดยใช้สถิติวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติการหาแจกแจงค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคงานวิจัยภาคสนามด้วยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Research) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาปรับปรุงและนำเสนอจากนั้นนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (PNI<sub>Modified</sub>) และการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม (SWOT Analysis) และตีความโดยนำกรอบทฤษฎีเข้ามาอธิบาย คือ ใช้เหตุผลมาวิเคราะห์เทียบเคียงกับแนวคิดทฤษฎีควบคู่กับบริบท รวมทั้งมีการจำแนกข้อมูลเพื่อสะดวกในการนำเสนอทั้งรูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

## 4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้จำแนกข้อมูลผลการวิเคราะห์มีดังนี้

- 4.1.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- 4.1.2 ขั้นตอนการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- 4.1.3 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

### 4.1.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

$\bar{X}$	แทน	ค่าคะแนนเฉลี่ย (Mean)
S.D.	แทน	ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
n	แทน	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (Sample)
f	แทน	ค่าความถี่ (Frequency)
PNI <sub>Modified</sub>	แทน	ค่าดัชนีลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น
I	แทน	ระดับสภาพที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต
D	แทน	ระดับความเป็นจริงที่ตรงกับสภาพปัจจุบัน

### 4.1.2 ขั้นตอนการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ แบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้  
ส่วนที่ 1 การแสดงจำนวนตอบกลับของผู้ให้ข้อมูลและสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้สถิติการวิเคราะห์ค่าแจกแจงความถี่และค่าร้อยละ

ส่วนที่ 2 การประเมินความต้องการจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้สูตรคำนวณวิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (PNI) หรือ PNI<sub>Modified</sub> (Priority Needs Index: PNI)

ส่วนที่ 3 การสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลการประเมินความต้องการจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้สถิติการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และสูตรคำนวณวิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (PNI)

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ แบ่งออกเป็น ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ SWOT ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ส่วนที่ 3 การประเมินตัวชี้วัดความสำเร็จระบบการจัดสรรงบประมาณ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานใน 4 มิติ ได้แก่ ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความเพียงพอใน 2 องค์ประกอบ ได้แก่ ต้นทุนและความโปร่งใส

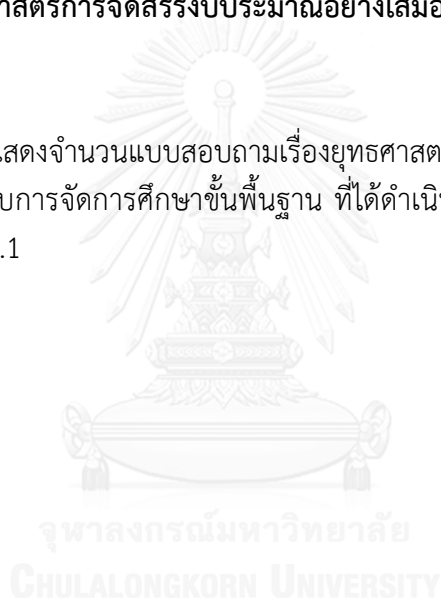
ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่พึงประสงค์

#### 4.1.3 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

ส่วนที่ 1 การแสดงจำนวนตอบกลับของผู้ให้ข้อมูลและสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน

1. การแสดงจำนวนแบบสอบถามเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ได้ดำเนินการจัดส่งและที่ได้รับกลับคืนจากผู้ให้ข้อมูล ตามตารางที่ 4.1



ตารางที่ 4.1 จำนวนแบบสอบถามที่จัดส่งให้ผู้ให้ข้อมูลและได้รับกลับคืนจากผู้ให้ข้อมูล

ที่	เขตตรวจราชการ ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี	จำนวนแบบสอบถาม		
		ส่ง	ได้รับคืน	ที่ได้รับคืน (%)
1.	เขต 1	16	14	87.50
2.	เขต 2	10	7	70.00
3.	เขต 3	17	14	82.35
4.	เขต 4	10	8	80.00
5.	เขต 5	7	6	85.71
6.	เขต 6	13	10	76.92
7.	เขต 7	6	4	66.67
8.	เขต 8	15	13	86.67
9.	เขต 9	23	19	82.61
10.	เขต 10	10	6	60.00
11.	เขต 11	4	3	75.00
12.	เขต 12	17	14	82.35
13.	เขต 13	4	3	75.00
14.	เขต 14	16	12	75.00
15.	เขต 15	16	13	81.25
16.	เขต 16	7	5	71.43
17.	เขต 17	11	9	81.82
18.	เขต 18	11	9	81.82
19.	เขตส่วนกลาง	114	108	94.74
<b>รวม</b>		<b>327</b>	<b>277</b>	<b>84.71</b>

จากตารางที่ 4.1 จำนวนแบบสอบถามที่ผู้วิจัยจัดส่งให้ผู้ให้ข้อมูลตอบแบบสอบถามจำนวน 327 ชุด ได้รับกลับคืนจากผู้ให้ข้อมูลจำนวน 277 ชุด คิดเป็นร้อยละ 84.71 ของจำนวนแบบสอบถามที่จัดส่งให้ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด

2. การจำแนกสถานภาพของผู้ให้ข้อมูลตอบแบบสอบถามเรื่องยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามตารางที่ 4.2



ตารางที่ 4.2 การจำแนกสถานภาพของผู้ให้ข้อมูลตอบแบบสอบถามเรื่องยุทธศาสตร์การจั้ดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ที่	ข้อมูลผู้ให้ข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ
<b>1.</b>	<b>เพศ</b>	<b>277</b>	<b>100.00</b>
	1. เพศชาย	134	48.40
	2. เพศหญิง	143	51.60
<b>2.</b>	<b>อายุ</b>	<b>277</b>	<b>100.00</b>
	1. ต่ำกว่า 45 ปี	41	14.80
	2. 45 – 50 ปี	46	16.60
	3. 51 – 55 ปี	156	56.30
	4. 56 – 60 ปี	34	12.30
<b>3.</b>	<b>วุฒิการศึกษา</b>	<b>277</b>	<b>100.00</b>
	1.ปริญญาตรี	47	17.00
	2. ปริญญาโท	204	73.60
	3. ปริญญาเอก	26	9.40
<b>4.</b>	<b>ตำแหน่งปัจจุบัน</b>	<b>277</b>	<b>100.00</b>
	1. ผู้อำนวยการกลุ่มด้านงบประมาณในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	24	8.70
	2. ผู้อำนวยการกลุ่มด้านงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	19	6.90
	3. ผู้อำนวยการกลุ่มด้านงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา	91	32.90
	4. ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	143	51.60
<b>5.</b>	<b>ระยะเวลาการปฏิบัติงานในตำแหน่ง</b>	<b>277</b>	<b>100.00</b>
	1. 1 – 10 ปี	63	22.70
	2. 11 – 20 ปี	48	17.30
	3. 21 – 30 ปี	148	53.40
	4. มากกว่า 30 ปี	18	6.50
<b>6.</b>	<b>ลักษณะที่ตั้งของสถานที่ทำการ</b>	<b>277</b>	<b>100.00</b>
	1. ในเมือง	106	38.30
	2. นอกเมือง	120	43.30
	3. ทุรกันดาร	29	10.50
	4. เขตพื้นที่พิเศษ	22	7.90

จากตารางที่ 4.2 พบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีสถานภาพเป็นเพศหญิง จำนวน 143 คน คิดเป็นร้อยละ 51.60 เป็นเพศชาย จำนวน 134 คน คิดเป็นร้อยละ 48.40 ส่วนใหญ่มีอายุ 51 – 55 ปี จำนวน 156 คน คิดเป็นร้อยละ 56.30 รองลงมาคืออายุ 45 – 50 ปี จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 16.60 มีอายุต่ำกว่า 45 ปี จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 14.80 และมีอายุ 56 - 60 ปี จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 12.30 ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาปริญญาโท จำนวน 204 คน คิดเป็นร้อยละ 73.60 รองลงมาเป็นวุฒิการศึกษาปริญญาตรี จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 17.00 และวุฒิการศึกษาปริญญาเอก จำนวน 26 คน ร้อยละ 9.40 ส่วนใหญ่มีตำแหน่งปัจจุบันเป็นผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 143 คน คิดเป็นร้อยละ 51.60 รองลงมาคือตำแหน่งปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการกลุ่มด้านงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 91 คน คิดเป็นร้อยละ 32.90 มีตำแหน่งปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการกลุ่มด้านงบประมาณในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ และมีตำแหน่งปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการกลุ่มด้านงบประมาณในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 6.90 ส่วนใหญ่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานในตำแหน่ง 21 – 30 ปี จำนวน 148 คน คิดเป็นร้อยละ 53.40 รองลงมาคือระยะเวลาการปฏิบัติงานในตำแหน่ง 1 – 10 ปี จำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 22.70 มีระยะเวลาการปฏิบัติงานในตำแหน่ง 11 – 20 ปี จำนวน 48 คน คิดเป็นร้อยละ 17.30 และมีระยะเวลาการปฏิบัติงานในตำแหน่งมากกว่า 30 ปี จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 6.50 ส่วนใหญ่ลักษณะที่ตั้งของสถานที่ทำการนอกเมือง จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 43.30 รองลงมาคือลักษณะที่ตั้งของสถานที่ทำการในเมือง จำนวน 106 คน คิดเป็นร้อยละ 38.30 ลักษณะที่ตั้งของสถานที่ทำการทุรกันดาร จำนวน 29 คน คิดเป็นร้อยละ 10.50 และลักษณะที่ตั้งของสถานที่ทำการเป็นเขตพื้นที่พิเศษจำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 7.90

## ส่วนที่ 2 การประเมินความต้องการจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการประเมินความต้องการจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสภาพแวดล้อมภายใน สภาพแวดล้อมภายนอก และการจัดการงบประมาณภายในสถานศึกษาเฉพาะผู้บริหาร โดยวิธีคำนวณค่าดัชนีความต้องการจำเป็นแบบปรับปรุง (Priority Needs Index modified : PNI modified) ในการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสภาพแวดล้อมภายใน สภาพแวดล้อมภายนอก และการจัดการงบประมาณภายในสถานศึกษาเฉพาะผู้บริหาร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏในตารางที่ 4.3 ถึงตารางที่ 4.13 ดังนี้

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย การอภิปราย และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม เพื่อวิเคราะห์วิธีการดำเนินการที่มีความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแนวทางในการนำไปสู่ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับในบทที่ 5 ผู้วิจัยจึงได้สรุปผลการวิจัยที่ค้นพบตามวัตถุประสงค์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม

5.1.1.1 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายใน ตามสภาพปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง และควรมีการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก เมื่อลำดับตามดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI modified) พบว่า ประเด็นที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีลำดับความต้องการจำเป็น ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ผลสรุปการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายใน  
ตามลำดับดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI<sub>modified</sub>)

ลำดับดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI <sub>modified</sub> )			
1. งบดำเนินงาน (PNI = 0.250)	2. งบลงทุน (PNI = 0.255)	3. งบบุคลากร (PNI = 0.251)	4. งบเงินอุดหนุน (PNI = 0.284)
1) จัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาและโรงเรียน ในอัตราแตกต่างกัน ตามความ ทุ่รกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.308)	1) จัดสรรงบประมาณค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษาและโรงเรียน ใน อัตราแตกต่างกัน ตามความ ทุ่รกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.273)	1) จัดสรรงบประมาณ เงินเดือน ค่าจ้าง และ ค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ที่มีตำแหน่ง วิทยฐานะ และ คุณวุฒิทางการศึกษาเท่ากัน ในอัตราแตกต่างกันตาม ความทุ่รกันดารของทำเล ที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.272)	1) จัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียน รายบุคคล แต่ ละ ระดับ การศึกษาในอัตราเท่ากันโดย ไม่คำนึงถึงความทุ่รกันดารของ ทำเลที่ตั้งโรงเรียนและขนาด โรงเรียน (PNI= 0.282)
2) จัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา และโรงเรียน ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความ ทุ่รกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.259)	2) จัดสรรงบประมาณค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษาและโรงเรียน ใน อัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึง ความทุ่รกันดารของทำเลที่ตั้ง โรงเรียน (PNI= 0.261)	2) จัดสรรงบประมาณ เงินเดือน ค่าจ้าง และ ค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา เท่ากันตามอัตราเงินเดือน ของแต่ละตำแหน่ง วิทย ฐานะ และคุณวุฒิทางการ ศึกษา โดยไม่คำนึงถึงความ ทุ่รกันดารของทำเลที่ตั้ง โรงเรียน (PNI= 0.232)	2) จัดสรรเงินอุดหนุน 4 รายการ ได้แก่ หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบ นักเรียน และ กิจกรรมพัฒนา คุณภาพผู้เรียนแต่ละระดับ การศึกษาในอัตราแตกต่างกัน ตามความทุ่รกันดารของทำเล ที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.264)
	3) จัดสรรงบประมาณค่าครุภัณฑ์ ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา และโรงเรียน ใน อัตราแตกต่างกัน ตามความ ทุ่รกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.250)		3) จัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียน รายบุคคล แต่ ละ ระดับ การศึกษาในอัตราเท่ากัน โดย ไม่คำนึงถึงความทุ่รกันดารของ ทำเลที่ตั้งโรงเรียน และขนาด โรงเรียน (PNI= 0.250)

จากตารางที่ 5.1 อธิบายสรุปได้ดังต่อไปนี้

**5.1.1.1.1 งบดำเนินงาน (PNI = 0.284)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) จัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาและสถานศึกษา ในอัตราแตกต่างกัน ตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.308) และ 2) จัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษา ใน อัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.259)

**5.1.1.1.1.2 งบลงทุน (PNI = 0.255)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) จัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและ สถานศึกษา (PNI = 2.273) 2) จัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและสถานศึกษา ในอัตราเท่ากัน โดยไม่ คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้ง (PNI = 0.261) และ 3) จัดสรรงบประมาณค่าครุภัณฑ์ ให้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษา ใน อัตราแตกต่างกัน ตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.250)

**5.1.1.1.1.3 งบบุคลากร (PNI = 0.251)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) จัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และ ค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ที่มีตำแหน่ง วิทยฐานะ และคุณวุฒิทางการ ศึกษาเท่ากัน ในอัตราแตกต่างกันตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.272) และ 2) จัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา เท่ากันตามอัตราเงินเดือนของแต่ละตำแหน่ง วิทยฐานะ และคุณวุฒิทางการศึกษา โดยไม่คำนึงถึงความ ทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.232)

**5.1.1.1.1.4 งบเงินอุดหนุน (PNI = 0.250)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนา ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) จัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียน รายบุคคลแต่ละระดับการศึกษาในอัตราเท่ากันโดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา และขนาดสถานศึกษา (PNI = 0.282) 2) จัดสรรเงินอุดหนุน 4 รายการ ได้แก่ หนังสือเรียน อุปกรณ์การ เรียน เครื่องแบบนักเรียน และ กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแต่ละระดับการศึกษาในอัตราแตกต่างกัน

ตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.264) และ 3) จัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนรายบุคคลแต่ละระดับการศึกษาในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา และขนาดสถานศึกษา (PNI = 0.250)

**5.1.1.2 จากผลการศึกษารูปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายนอก** ตามสภาพปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง และควรมีการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก เมื่อลำดับตามดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI<sub>modified</sub>) พบว่า ประเด็นที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีลำดับความต้องการจำเป็น ดังตารางที่ 5.2

**ตารางที่ 5.2 ผลสรุปการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากสภาพแวดล้อมภายนอกตามลำดับดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI<sub>modified</sub>)**

ลำดับดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI <sub>modified</sub> )			
1. งบบุคลากร (PNI = 0.219)	2. งบดำเนินงาน (PNI = 0.205)	3. งบลงทุน (PNI = 0.193)	4. งบเงินอุดหนุน (PNI = 0.140)
1) การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากร ทางการศึกษา เท่ากัน ในอัตรา แตกต่างกันตามความทุรกันดาร ของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.234)	1) การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณ ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่า สาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา และโรงเรียนในอัตรา เท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความ ทุรกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.230)	1) การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่า ที่ดิน และ สิ่งก่อสร้าง ให้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาและโรงเรียน ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึง ความทุรกันดารของทำเลที่ตั้ง โรงเรียน (PNI= 0.224)	1) การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรเงินอุดหนุน นักเรียนรายบุคคลแต่ละระดับ การศึกษาในอัตราเท่ากัน โดยไม่ คำนึงถึงความทุรกันดารของ ทำเลที่ตั้งโรงเรียนและขนาด โรงเรียน (PNI= 0.173)
2) ภาวะเศรษฐกิจเอื้อต่อการ จัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการ ศึกษา เท่ากันตามอัตราเงินเดือน ของแต่ละตำแหน่ง วิทยฐานะ และคุณวุฒิทางการศึกษา โดยไม่ คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเล ที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.231)	2) สภาพสังคมเอื้อต่อการจัดสรร งบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา และ โรงเรียน ในอัตราเท่ากัน โดยไม่ คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเล ที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.217)	2) ภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการ จัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและ สิ่งก่อสร้างให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และ โรงเรียน ในอัตราเท่ากัน โดยไม่ คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเล ที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.219)	2) ภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการ จัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียน รายบุคคลแต่ละระดับการศึกษา ในอัตราแตกต่างกัน ตามความ ทุรกันดารของทำเลที่ตั้ง และ ขนาดโรงเรียน (PNI= 0.172)

## ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ลำดับดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI <sub>modified</sub> )			
1. งบบุคลากร (PNI = 0.219)	2. งบดำเนินงาน (PNI = 0.205)	3. งบลงทุน (PNI = 0.193)	4. งบเงินอุดหนุน (PNI = 0.140)
3) การเมืองและนโยบายของรัฐเพื่อการจัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา เท่ากันตามอัตราเงินเดือนของแต่ละตำแหน่ง วิทยฐานะ และคุณวุฒิทางการศึกษา โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.228)	3) ภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ประถมศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา และโรงเรียน ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน (PNI= 0.216)	3) สภาพสังคม เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา และโรงเรียน ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดาร (PNI= 0.217)	3) สภาพสังคม เอื้อต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนรายบุคคลแต่ละระดับ การศึกษาในอัตราแตกต่างกัน ตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งและขนาดโรงเรียน (PNI= 0.171)

จากตารางที่ 5.2 อธิบายสรุปได้ดังนี้

**5.1.1.2.1 งบบุคลากร (PNI = 0.219)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) การเมืองและนโยบายของรัฐเพื่อการ จัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา เท่ากัน ในอัตราแตกต่างกันตามความดันทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.234) 2) ภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการ ศึกษา เท่ากันตามอัตราเงินเดือนของแต่ละตำแหน่ง วิทยฐานะ และคุณวุฒิทางการศึกษา โดยไม่คำนึงถึง ความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.231) และ 3) การเมืองและนโยบายของรัฐเพื่อการ จัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา เท่ากันตามอัตราเงินเดือนของแต่ละตำแหน่ง วิทยฐานะ และคุณวุฒิทางการศึกษา โดยไม่คำนึงถึงความ ทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.228)

**5.1.1.2.2 งบดำเนินงาน (PNI = 0.205)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนา ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษาในอัตราเท่ากัน โดยไม่

คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.230) 2) สภาพสังคมเอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภคให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษา ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.217) และ 3) ภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษา ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.216)

**5.1.1.2.3 งบลงทุน (PNI = 0.193)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและสถานศึกษา ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.224) 2) ภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษา ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษา (PNI = 0.219) และ 3) สภาพสังคม เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสถานศึกษา ในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดาร (PNI = 0.217)

**5.1.1.2.4 งบเงินอุดหนุน (PNI = 0.140)** โดยประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้พึงประสงค์หรือควรจะเป็น คือ 1) การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนรายบุคคลแต่ละระดับการศึกษาในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งสถานศึกษาและขนาดสถานศึกษา (PNI = 0.173) 2) สภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนรายบุคคลแต่ละระดับการศึกษาในอัตราแตกต่างกัน ตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้ง และขนาดสถานศึกษา (PNI = 0.172) และ 3) สภาพสังคม เอื้อต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนรายบุคคลแต่ละระดับการศึกษาในอัตราแตกต่างกัน ตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งและขนาดสถานศึกษา (PNI = 0.171)

**5.1.1.3 จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน** สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานภายในสถานศึกษาเฉพาะผู้บริหาร ตามสภาพปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง และควรมีการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ เฉพาะผู้บริหารโรงเรียนให้พึงประสงค์



อยู่ในระดับมาก เมื่อลำดับตามดัชนีความต้องการจำเป็น (PNI<sub>modified</sub>) พบว่า ประเด็นที่ควรพัฒนา ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีลำดับความต้องการจำเป็น คือ

5.1.1.3.1 สถานศึกษาจัดสรรงบประมาณการจัดการเรียนการสอนให้กับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน (PNI = 0.287)

5.1.1.3.2 สภาวะเศรษฐกิจ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณการจัดการเรียนการสอนให้กับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน (PNI = 0.275)

5.1.1.3.3 การเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณการจัดการเรียนการสอนให้กับกลุ่มสาระ ตามจำนวนนักเรียนในอัตราแตกต่างกัน โดยคำนึงถึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน (PNI = 0.256)

5.1.2 วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรม

5.1.2.1 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งบบุคลากรวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม ได้ดังนี้

5.1.2.1.1 **จุดแข็ง** สรุปการวิเคราะห์ได้ว่า เป็นงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมากที่สุดในกลุ่มของงบประมาณการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นประจำทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากเหตุผล ความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนจากมากไปน้อย ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณในการบริหารประเทศ ซึ่งช่วยให้บุคลากรทางการศึกษาและครูผู้สอนดำรงชีพหรือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในระดับที่ดี บุคลากรทางการศึกษาและครูผู้สอนมีความกระตือรือร้น พุ่มพวงกายแรงใจ กับการปฏิบัติงานได้เป็นมีประสิทธิภาพ ดังนั้นคำตอบแทนทางการศึกษาที่สูงรวมถึงระบบสวัสดิการภาครัฐต่างๆ ก่อให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

5.1.2.1.2 **จุดอ่อน** สรุปการวิเคราะห์ได้ว่า การได้รับงบประมาณในงบบุคลากรที่มากที่สุด กลับไม่ช่วยเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเมื่อเทียบกับคุณภาพทางการศึกษา ใน

กลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งในการเพิ่มขึ้นเงินเดือนครูไม่ได้เพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่สอนและไม่ได้ปรับเพิ่มตามประสิทธิภาพทางผลการศึกษานักเรียน อีกทั้งไม่มีการประเมินลดขั้นเงินเดือนหรือประเมินการให้ออกจากการเป็นครู กรณีที่การสอนขาดประสิทธิภาพนักเรียนขาดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ไม่มีการประเมินคงสภาพวิทยฐานะของครู และไม่มุ่งพิเศษที่เป็นสิ่งจูงใจหรือแรงบันดาลใจให้ครูมุ่งมั่นและตั้งใจสอนให้กับนักเรียนในเขตพื้นที่ทุรกันดาร

**5.1.2.1.3 โอกาส** สรุปการวิเคราะห์ได้ว่า การพิจารณาเงินเดือนหรือค่าตอบแทนและเงินสวัสดิการต่างๆ ของวิชาชีพครูหรือบุคลากรทางการศึกษาในอัตราสูง ทำให้บุคลากรทางการศึกษามีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดีเยี่ยม อย่างไรก็ตามการมีระบบการสร้างความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการสอนของครู จะเป็นการสร้างจิตสำนึกและจรรยาบรรณของครูที่มีต่อนักเรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ครูได้รับการประเมินเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนอย่างเป็นธรรม รวมไปถึงการนำผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนสามารถเป็นตัวชี้วัดความสามารถและใช้เป็นเกณฑ์ในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนครูได้ในระดับที่เหมาะสม สังคมไทยให้ความสำคัญกับบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะวิชาชีพครู ควรได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในอัตราที่เหมาะสม และสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยจัดได้ว่าอยู่อันดับต้นๆ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถทำให้มีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคลากร

**5.1.2.1.4 ภาวะคุกคาม** สรุปการวิเคราะห์ได้ว่า ระบบผลตอบแทนครูไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน ทำให้ครูขาดความรับผิดชอบต่อผู้เรียนและไม่สอดคล้องกับผลงาน มีกรอบการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบบุคลากรไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของต้นทุน ที่เป็นผลมาจากขนาดและที่ตั้งของสถานศึกษา สังคมขาดช่องทางและกระบวนการของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการนำเสนองบประมาณด้านงบบุคลากรในระดับนโยบาย นอกจากนี้เครื่องมือการพัฒนาตนเองในสถานศึกษา แม้จะมีกฎหมายบังคับให้มีการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัติจริงไม่มีการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและวัดผล

**5.1.2.2 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งบดำเนินงานวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม ได้ดังนี้**

**5.1.2.2.1 จุดแข็ง** สรุปรายการวิเคราะห์ได้ว่า งบดำเนินงานเป็นงบที่ได้รับจัดสรรงบประมาณงบดำเนินงานเป็นประจำทุกปี ซึ่งโดยพิจารณาจากเหตุผล ความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนจากมากไปน้อย ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณในการบริหารประเทศ โดยงบดำเนินงานที่จัดสรรให้ ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภคให้กับสถานศึกษาต่างๆ ทั่วประเทศ ในระดับการจัดการศึกษาทั่วประเทศ โดยคิดตามสัดส่วนจากขนาดของสถานศึกษา จำนวนบุคลากรทางการศึกษาและจำนวนนักเรียน ซึ่งการจัดสรรงบดำเนินงานเป็นไปตามระบบตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีหน่วยงานและผู้รับผิดชอบเฉพาะเพื่อดำเนินการในการเบิกจ่ายงบประมาณด้านงบดำเนินงานในแต่ละระดับตั้งแต่ในระดับ สพฐ., สพท. และสถานศึกษา

**5.1.2.2.2 จุดอ่อน** สรุปรายการวิเคราะห์ได้ว่า มีกรอบการจัดสรรงบประมาณไม่ได้พิจารณาถึงบริบท และคุณลักษณะจำเพาะของสถานศึกษาอย่างเพียงพอ การขาดระบบการสร้างจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อส่วนรวมของผู้มีอำนาจในสถานศึกษา ขาดระบบหรือไม่มีมาตรการที่เป็นข้อบังคับให้สถานศึกษานำส่งสรุปรายงานค่าใช้จ่าย แผนประมาณการใช้งบประมาณที่ต้องการหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะใช้จ่ายและผลสรุปรูปแบบรายงานเกี่ยวกับเงินใช้ไป เงินคงเหลือ เงินสำรองเพื่อฉุกเฉิน และการไม่มีความกล้าของบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการรายงานข้อมูลอันเป็นความจริงที่เกิดขึ้น เนื่องจากอาจเกิดความกดดันจากผู้มีอำนาจในระดับสูง

**5.1.2.2.3 โอกาส** สรุปรายการวิเคราะห์ได้ว่า ได้รับการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของการจัดสรรงบประมาณด้านงบดำเนินงานเป็นประจำทุกปี มีกระจายอำนาจการบริหารจัดการมายังส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบดำเนินงานเป็นการเพิ่มผลลัพธ์ที่ตรงตามเป้าประสงค์ตามที่สถานศึกษาต้องการ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณด้านงบดำเนินงาน สังคมไทยตระหนักถึงการบริหารจัดการของการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน ซึ่งควรจะได้รับหรือเป็นฉันทามติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งระบบ เช่น รัฐบาล เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน อีกทั้งสังคมไทยให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสรรงบประมาณด้านงบดำเนินงาน ควรจะได้รับในอัตราที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น ความแตกต่างของลักษณะพื้นที่ ขนาดของสถานศึกษา จำนวนนักเรียน เพราะหากดำเนินงานไม่เหมาะสมอาจเกิดข้อร้องเรียนหรือได้รับการคัดค้านจากสังคม

**5.1.2.2.4 ภาวะคุกคาม** สรุปรายการวิเคราะห์ได้ว่า สภาพภูมิศาสตร์ด้านทำเลที่ตั้งสถานศึกษาที่แตกต่างกันแต่ได้รับงบดำเนินงานเท่ากัน ไม่มีการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์และต้นทุน มีแต่การประเมินผลการใช้งบประมาณ อีกทั้งสถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง และไม่ได้จัดทำปฏิทินกระบวนการงบประมาณ และสังคมขาดช่องทางและกระบวนการของ

การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการนำเสนองบประมาณด้านงบดำเนินงานในระดับนโยบาย

**5.1.2.3 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งบลงทุน วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม ได้ดังนี้**

**5.1.2.3.1 จุดแข็ง** สรุปการวิเคราะห์ได้ว่า งบลงทุนเป็นงบที่ได้รับจัดสรรงบลงทุนเป็นประจำทุกปี โดยพิจารณาจากเหตุผล ความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนจากมากไปน้อย ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณในการบริหารประเทศ มีหน่วยงานและผู้รับผิดชอบเฉพาะเพื่อดำเนินการในการเบิกจ่ายงบประมาณงบลงทุนในแต่ละระดับตั้งแต่ในระดับ สพฐ., สพท. และสถานศึกษา ซึ่งงบลงทุนที่จัดสรรให้สถานศึกษา ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในระดับการจัดการศึกษาทั่วประเทศ โดยคิดตามสัดส่วนจากขนาดของสถานศึกษา จำนวนบุคลากรทางการศึกษาและจำนวนนักเรียน นอกจากนี้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการจัดสรรงบประมาณด้านงบลงทุนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และมีระบบตรวจสอบ ติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณด้านงบลงทุนอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ต้นทางยันปลายทาง เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้

**5.1.2.3.2 จุดอ่อน** สรุปการวิเคราะห์ได้ว่า สถานศึกษาบางพื้นที่ต้องยอมรับการจัดสรรงบลงทุนในปริมาณที่แตกต่างที่ขึ้นอยู่กับพื้นที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์ของสถานศึกษาที่ตั้งทำเล การเข้าช่วยเหลือและการมีส่วนร่วมจากภาครัฐยังไม่ดีเท่าที่ควร ในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาจากสภาพปัญหาการขาดแคลนครุภัณฑ์และการพัฒนาบุคลากรด้านการสอน และหากการไม่สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันได้ของภาครัฐบาลผู้ทำหน้าที่ปกครองและดูแลประเทศ ได้ส่งผลทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อที่ดิน สิ่งปลูกสร้างอาคารสถานที่สำหรับการเรียนการสอนมีความไม่เสถียร หรือขึ้นอยู่กับสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงนั้นๆ ที่ไม่มีความแน่ชัดอยู่ตลอดเวลา

**5.1.2.3.3 โอกาส** สรุปการวิเคราะห์ได้ว่า การมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ ค่าครุภัณฑ์ของสถานศึกษาของรัฐบาล จะช่วยให้การกำหนดราคามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกสถานศึกษาทั้งในเมืองและนอกเมือง รวมไปถึงเขตสถานศึกษาที่อยู่ในทำเลทุรกันดาร สังคมไทยให้ความสำคัญและตระหนักถึงการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสรรงบประมาณด้านงบลงทุน ควรจะได้รับในอัตราที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น

ความแตกต่างของลักษณะพื้นที่ ขนาดของสถานศึกษา จำนวนนักเรียน เพราะหากดำเนินงานไม่เหมาะสมอาจเกิดข้อร้องเรียนหรือได้รับการคัดค้านจากสังคม นอกจากนี้หากรัฐบาลให้การสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองของนักเรียนทั่วประเทศทราบถึงความต้องการในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากการศึกษาของโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้สถานศึกษาที่ร่วมโครงการมีเงินทุนสำรองนอกเหนือไปจากงบที่ต้นสังกัดจัดสรรให้

**5.1.2.3.4 ภาวะคุกคาม** สรุปรายวิเคราะห์ได้ว่า ความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาคุณภาพระหว่างสถานศึกษาในเมืองกับสถานศึกษาในถิ่นทุรกันดาร ภาพลักษณะของสถานศึกษาอันส่งผลต่อค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการงบประมาณ ส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณโดยมักจะคิดว่า เป็นเรื่องของผู้บริหารสถานศึกษา และกรรมการบริหารสถานศึกษา และสังคมขาดช่องทางและกระบวนการของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการนำเสนองบประมาณด้านงบประมาณในระดบนโยบาย

**5.1.2.4 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งบเงินอุดหนุน วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม ได้ดังนี้**

**5.1.2.4.1 จุดแข็ง** สรุปรายวิเคราะห์ได้ว่า งบเงินอุดหนุนเป็นงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นประจำทุกปีและต่อเนื่อง โดยพิจารณาจากเหตุผล ความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนจากมากไปน้อย ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณในการบริหารประเทศและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมถึงมีระบบตรวจสอบ ติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณด้านเงินอุดหนุนอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง และมีผู้มีส่วนได้เสียทางการศึกษาสำหรับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความตั้งใจและกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และพัฒนา ธรรมาภิบาลที่ตรวจสอบได้ในขอบข่ายงานที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งการจัดสรรงบเงินอุดหนุนให้สถานศึกษา ได้แก่ เงินอุดหนุนรายหัว เงินอุดหนุนพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน ในระดับการจัดการศึกษาทั่วประเทศ โดยคิดตามสัดส่วนจากขนาดของสถานศึกษา จำนวนบุคลากรทางการศึกษา จำนวนนักเรียน

**5.1.2.4.2 จุดอ่อน** สรุปรายวิเคราะห์ได้ว่า งบเงินอุดหนุนที่สถานศึกษารัฐได้รับ ไม่ช่วยให้ความเหลื่อมล้ำลดลงระหว่างสถานศึกษาเขตร่ำรวยและยากจนเท่าที่ควร ไม่สอดคล้องกับ

เป้าหมายในการผลิตสื่อที่สนับสนุนการเรียนรู้ และเป้าหมายในการผลิตนักเรียนที่มีประสิทธิภาพ การมีข้อจำกัดมิให้สถานศึกษาจัดเก็บเงินเพื่อระดมทุนจากผู้ปกครอง หรือกำหนดไว้ซึ่งจำนวนเงินที่สามารถรับเพิ่มได้จากผู้ปกครอง แต่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งการบริหารงบประมาณอุดหนุนในบางครั้งต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็น ณ ช่วงเวลาขณะนั้น

**5.1.2.4.3 โอกาส** สรุปรายวิเคราะห์ที่ได้ว่า งบประมาณอุดหนุนได้รับความสำคัญจากรัฐบาล เห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของการจัดสรรงบประมาณด้านงบเงินอุดหนุนเป็นประจำทุกปีอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยการจัดสรรงบประมาณด้านงบเงินอุดหนุน ควรจะได้รับในอัตราที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น ความแตกต่างของลักษณะพื้นที่ ขนาดของสถานศึกษา จำนวนนักเรียน เพราะหากดำเนินงานไม่เหมาะสมอาจเกิดข้อร้องเรียนหรือได้รับการคัดค้านจากสังคม แต่หากมีการแข่งขันทางการศึกษาของนักเรียนแต่ละสถานศึกษาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์รางวัลมอบเงินอุดหนุนพิเศษที่นอกเหนือไปจากงบประมาณที่ได้รับจากต้นสังกัด และสังคมไทยตระหนักถึงการบริหารจัดการของการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน การจัดสรรงบประมาณด้านงบเงินอุดหนุน นั้นควรจะได้รับหรือเป็นฉันทามติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งระบบ เช่น รัฐบาล เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน

**5.1.2.4.4 ภาวะคุกคาม** สรุปรายวิเคราะห์ที่ได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับงบเงินอุดหนุน แต่น้อยกว่าวงบุงกลาง เพราะเป็นงบที่ได้รับจัดสรรมากที่สุดในกลุ่มของงบประมาณการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เกิดความไม่ยุติธรรมในการได้รับเงินอุดหนุนในนักเรียนรายบุคคลที่มีสถานะเท่าเทียมกัน แต่มีพื้นที่อาศัยต่างเขตกันก็ต้องได้รับเงินอุดหนุนเท่าเทียมกัน และไม่ได้จัดสรรงบเงินอุดหนุนที่ตรงตามความต้องการของนักเรียนแต่ละคน งบประมาณอุดหนุนขาดความเอาใจใส่การเรียนรู้และผลลัพธ์ทางการศึกษาของนักเรียนตามหลักความรับผิดชอบ อีกทั้งสังคมขาดช่องทางและกระบวนการของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการนำเสนองบประมาณด้านงบเงินอุดหนุนในระดับนโยบาย

### 5.1.3 วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความเสมอภาคและเป็นธรรม

ผลที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยจำแนกตามรายงบประมาณ มีดังนี้

### 5.1.3.1 ยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณ

#### 5.1.3.1 งบประมาณกับการพิจารณาค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา และครูผู้สอน ประกอบด้วย

##### 5.1.3.1.1 การปรับกฎเกณฑ์และระเบียบในการพิจารณาค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา และครูผู้สอน

แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. ประเมินเงินเดือนในปัจจุบันให้สอดคล้องกับความรู้ความสามารถที่แท้จริง
2. ประเมินค่าวิทยฐานะอย่างต่อเนื่องเพื่อคงสภาพตามความรู้ความสามารถ
3. เปลี่ยนตัวชี้วัดการประเมิน โดยมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นหลัก
4. ดัชนีการขาดแคลนครูมาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ

เพื่อกระจายบุคลากรครูไปสู่พื้นที่ที่ขาดแคลน

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

##### 1. ครูมีประสิทธิภาพทางการสอนที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

2. ครูรักษามาตรฐานวิทยฐานะ และมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ
3. ครูมีความตั้งใจที่จะสอนให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดีเพื่อแสดงถึงความสามารถทางการสอน

ถึงความสามารถทางการสอน

4. ทำให้ทราบถึงความต้องการครูอย่างแท้จริง เพื่อสามารถกระจายครูไปสู่พื้นที่ถิ่นทุรกันดาร

พื้นที่ถิ่นทุรกันดาร

### 5.1.3.2 ยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณ

#### 5.1.3.2.1 งบดำเนินงานกับการพิจารณาางบดำเนินงานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ประกอบด้วย

##### 5.1.3.2.2 การปรับกฎเกณฑ์ในการพิจารณาางบดำเนินงานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. พิจารณาจัดสรรงบดำเนินงานให้กับโรงเรียนในถิ่นทุรกันดารเพิ่มมากขึ้น
2. เพิ่มหลักเกณฑ์ในการจัดงบดำเนินงานให้กับโรงเรียนที่มีความขาดแคลน

เพิ่มมากขึ้น

3. นำดัชนีความพร้อมทรัพยากรการเรียนรู้มาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรร  
งบดำเนินงาน

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. โรงเรียนในถิ่นทุรกันดารได้รับจัดสรรงบดำเนินงานเพิ่มมากขึ้นอย่าง  
เหมาะสม

2. มีข้อกำหนดเพื่อเปรียบเทียบในการพิจารณาางงบดำเนินงานในสถานศึกษา  
ถิ่นทุรกันดารอย่างเหมาะสม

3. นำผลความสำเร็จที่ค้นพบในอดีตเปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน เพื่อสรุป  
การพิจารณาอนุมัติงบดำเนินงาน

### 5.1.3.3 ยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณ

5.1.3.3.1 งบประมาณกับการพิจารณาางบลงทุนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม  
ประกอบด้วย

5.1.3.3.1.1 การปรับกฎเกณฑ์ในการพิจารณาางบลงทุนอย่างเสมอภาคและเป็น  
ธรรม

แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. พิจารณาจัดสรรงบลงทุนให้กับโรงเรียนในถิ่นทุรกันดารเพิ่มมากขึ้น  
2. เพิ่มหลักเกณฑ์ในการจัดงบลงทุนให้กับโรงเรียนที่มีความขาดแคลนเพิ่ม  
มากขึ้น

3. นำดัชนีความพร้อมทรัพยากรการเรียนรู้มาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการ  
จัดสรรงบลงทุน

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. โรงเรียนในถิ่นทุรกันดารได้รับจัดสรรงบลงทุนเพิ่มมากขึ้นอย่างเหมาะสม  
2. มีข้อกำหนดเพื่อเปรียบเทียบในการพิจารณาางบดำเนินงานในสถานศึกษา  
ถิ่นทุรกันดารอย่างเหมาะสม

3. นำผลความสำเร็จที่ค้นพบในอดีตเปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน เพื่อสรุป  
การพิจารณาอนุมัติงบดำเนินงาน



### 5.1.3.4 ยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณอุดหนุน

5.1.3.4.1 งบประมาณอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณค่านวดเงินอุดหนุนรายบุคคล ประกอบด้วย

5.1.3.4.1.1 การใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณค่านวดเงินอุดหนุนรายบุคคล แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. พิจารณาเกณฑ์การบรรลุผลการเรียนขั้นต่ำ  
2. การค่านวดหาเงินอุดหนุนรายบุคคลขั้นต่ำที่เหมาะสม (ฐานะทางสังคม และเศรษฐกิจของครอบครัว)

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. ได้แหล่งอ้างอิงที่ตรวจสอบได้และเหมาะสมสำหรับใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาเงินอุดหนุนให้กับสถานศึกษานั้นๆ และนักเรียนเป็นรายหัว

2. ได้จำนวนเงินอุดหนุนรายหัวในจำนวนขั้นต่ำที่เหมาะสม

5.1.3.4.2 งบประมาณอุดหนุนกับการปรับเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนรายบุคคล ประกอบด้วย

5.1.3.4.2.1 การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนรายบุคคลเพิ่มขึ้น แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. นำจำนวนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

2. เพิ่มสัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ให้มากยิ่งขึ้น

3. ปรับเปลี่ยนระบบความรับผิดชอบจากสายยาวให้สั้นลง

4. ปรับเปลี่ยนระบบที่เอื้อให้สถานศึกษาในท้องถิ่นเดียวกันแข่งขันกันเพื่อความ

เป็นเลิศ

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. ได้จำนวนงบประมาณอุดหนุนรายหัวที่ใช้เกณฑ์คะแนนขั้นต่ำเป็นตัวชี้วัดและพิจารณาจัดสรรงบประมาณอุดหนุน

2. สถานศึกษาได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น เพื่อการดำเนินงานทางการศึกษา

3. ช่วยลดขั้นตอนและระยะเวลาในการประสานงานที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่องานในช่วงนี้ๆ เพื่อสามารถตรวจสอบภายหลังหรือติดตามผลการดำเนินการได้โดยง่าย

4. สถานศึกษาในท้องถิ่นเดียวกันได้พยายามแข่งขันกันอย่างยุติธรรมเพื่อมุ่งสร้างผลลัพธ์ให้ผู้ปกครองและนักเรียนประจักษ์ถึงประสิทธิภาพทางการศึกษาอย่างแท้จริง และสถานศึกษาได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างยุติธรรมตรวจสอบได้

5.1.3.4.3 งบเงินอุดหนุนกับการจัดสรรงบเงินอุดหนุนรายบุคคล ให้มีความเป็นธรรมทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วย

5.1.3.4.3.1 การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้โรงเรียนรัฐและเอกชนตามความเป็นธรรม

แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. พิจารณาเกณฑ์การจัดสรรงบเงินอุดหนุนรายบุคคลโรงเรียนรัฐและเอกชนให้มีความเท่ากันอย่างเหมาะสม

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. เกณฑ์พิจารณาเป็นไปตามจำนวนนักเรียนและขนาดสถานศึกษาทั้งรัฐและเอกชน จากสภาพเศรษฐกิจของผู้ปกครองนักเรียนแต่ละรายบุคคล

5.1.3.4.4 งบเงินอุดหนุนกับการจัดสรรงบเงินอุดหนุนค้ำถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา (ผู้ปกครอง นักเรียน) ประกอบด้วย

5.1.3.4.4.1 ให้อิสระกับโรงเรียน ผู้ปกครองและนักเรียนในการบริหารจัดการสถานศึกษาของตน

แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. ลดกฎระเบียบและหลักเกณฑ์การควบคุมสถานศึกษาจากส่วนกลาง เพื่อให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง

2. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้โรงเรียน ผู้ปกครองและนักเรียนมีส่วนเสนอแนะแนวคิดในการบริหารจัดการสถานศึกษา

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. มีผู้รับผิดชอบโดยตรงกับการพิจารณาจัดสรรงบเงินอุดหนุนที่ตรวจสอบได้ภายหลัง

2. มีการประชุมผู้ปกครองของนักเรียนอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง สำหรับสร้างการรับรู้ในการบริหารจัดการสถานศึกษา

5.1.3.4.5 งบประมาณอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนตามหลักความเป็นธรรม  
ประกอบด้วย

5.1.3.4.5.1 เพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมกันของเด็กที่มีความบกพร่องด้านการ  
เรียนรู้

แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. ส่งเสริมให้เด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้มีโอกาสได้รับการศึกษา  
อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

2. พัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนเพื่อรองรับเด็กที่มีความบกพร่อง  
ด้านการเรียนรู้

3. พัฒนาสถานที่เรียนให้มีความเหมาะสมกับเด็กที่มีความบกพร่องด้านการ  
เรียนรู้

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. เด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ได้รับโอกาสทางการศึกษา เพื่อเป็น  
ความรู้และเป็นการสร้างสัมมาชีพในการดำรงชีพในอนาคต

2. มีสื่อการเรียนการสอนที่เป็นเฉพาะสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องด้านการ  
เรียนรู้

3. มีสถานศึกษาที่เหมาะสมต่อเด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ ทั้ง  
สภาพแวดล้อมที่ดี อุปกรณ์การเรียนต่างๆ เครื่องแบบนักเรียน

5.1.3.4.6 งบประมาณอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มที่ด้อย  
โอกาส ประกอบด้วย

5.1.3.4.6.1 เพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมกันของเด็กยากจนหรือเด็กด้อย  
โอกาส

แนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. ส่งเสริมให้เด็กยากจนหรือเด็กด้อยโอกาสมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเสมอ  
ภาคและเท่าเทียม

2. เพิ่มเงินอุดหนุนทั้งเงินอุดหนุนรายหัว ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน  
ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอาหาร ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ให้กับผู้ปกครองและผู้เรียนที่ยากจน  
หรือด้อยโอกาสมากกว่าผู้เรียนปกติ

3. หากผู้ปกครองไม่มีความพร้อมด้านที่อยู่อาศัย ให้โรงเรียนจัดสถานที่และระบบรองรับ

ตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ มีดังนี้

1. เด็กที่ด้อยโอกาสได้รับโอกาสในการเรียนรู้เพื่อนำความรู้มาเป็นพื้นฐานการดำรงชีวิต
2. เด็กที่ด้อยโอกาสหรือเด็กยากจน จะได้รับการพิจารณาเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่ม ที่ช่วยแบ่งเบาภาระผู้ปกครอง และช่วยให้ไม่ต้องให้เด็กออกจากการเรียนกลางคัน
3. ทำให้เด็กที่มีฐานะยากจนและด้อยโอกาส มีโอกาสได้รับการเรียนรู้ที่เป็นพื้นฐานชีวิต และทำให้ผู้ปกครองอยู่ใกล้ชิดกับเด็ก ช่วยลดช่องว่างทางการศึกษาให้เด็กทุกสถานภาพได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

## 5.2 การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

### 5.2.1 ผลสรุปสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสภาพแวดล้อมภายใน

สรุปได้ว่า ควรมีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานในสภาพแวดล้อมภายในให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม ให้กับการจัดสรรงบประมาณฯ โดยงบที่ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานในสภาพแวดล้อมภายในให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม เป็นอันดับแรกคือ งบเงินอุดหนุน (PNI= 0.250) รองลงมาคือ งบบุคลากร (PNI= 0.251) งบลงทุน (PNI= 0.255) และ งบดำเนินงาน (PNI= 0.284) ทั้งนี้เพราะ งบเงินอุดหนุนจัดอยู่ในค่าใช้จ่ายประเภท หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และ กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแตกต่างกันและความเหลื่อมล้ำกัน ระหว่างพื้นที่ทำเลสถานศึกษาในเมืองกับเขตถิ่นทุรกันดาร ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างและการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโคห์น (Cohn, 1982: 696) กล่าวว่าความเสมอภาคทางการศึกษาทางการศึกษาว่า นักเรียนทุกคนไม่ว่าจะมาจากชนชั้น เผ่าพันธุ์ ลัทธิ หรือสถานะทางเศรษฐกิจใดๆ ในสังคมจะต้องได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคยังรวมถึงความเสมอภาคของทรัพยากรการศึกษา และ จอห์น ยินเจอร์ (John Yinger , 2004) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ความเสมอภาคต่อผู้เรียน หมายถึง สถานะรวย/จนของนักเรียน/นักศึกษาไม่

ควรจะเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดของการเล่าเรียน โดยสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Witham Mark (2000) ได้ศึกษาวิธีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาไปยังสถานศึกษาของรัฐของประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มความเสมอภาค (Power Equalisation) : โดยวิธีการนี้หากเขตพื้นที่สามารถเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บมาก ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือมากตามไปด้วย ซึ่งขัดแย้งกับผลงานวิจัยของสกนธ์ ชุมทัพ (2554) ได้ศึกษาวิจัยการติดตามประเมินผลเพื่อตรวจสอบการยกระดับคุณภาพการศึกษาที่มีผลมาจากการเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัว สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า สถานศึกษาบางแห่งได้รับการจัดสรรไม่ครบตามจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริงในปัจจุบัน

### 5.2.2 ผลสรุปสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์การจัดสรรงบประมาณการศึกษา สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสภาพแวดล้อมภายนอก

สรุปได้ว่า ควรมีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานในสภาพแวดล้อมภายนอกให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม ให้กับการจัดสรรงบประมาณฯ โดยงบที่ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานในสภาพแวดล้อมภายนอก ให้มีความเสมอภาคและความเป็นธรรม เป็นอันดับแรกคือ งบบุคลากร (PNI= 0.219) รองลงมาคือ งบดำเนินงาน (PNI= 0.205) งบลงทุน (PNI= 0.193) และ งบเงินอุดหนุน (PNI= 0.140) ทั้งนี้เพราะ งบบุคลากรเป็นงบประมาณที่ได้รับการให้ความสำคัญต่อบุคลากรทางการศึกษาและครูเป็นเรื่องที่ดีแต่หากขาดกฎเกณฑ์หรือการประเมินที่ทำให้บุคลากรทางการศึกษาและครูไม่รักษาหรือคงสภาพความสามารถให้มีมาตรฐานที่ต่อเนื่องจะยิ่งทำให้ประสิทธิภาพทางการเรียนของนักเรียนถดถอยลงได้ ในขณะที่งบประมาณจัดสรรงบอื่นๆ ได้แก่ งบดำเนินงาน งบลงทุน และงบเงินอุดหนุน ต่างได้รับความสำคัญในระดับลดหลั่นกันไปตามความเหมาะสมและความสำคัญ แต่ยังคงการเอื้ออำนาจจากภาครัฐอย่างเต็มที่ที่อันเป็นผลมาจากระบบการเปลี่ยนแปลงหรือโยกย้ายคณะทำงานตามยุคสมัยการปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Johns, Morphet and Alexander (1983: 237-242) นำเสนอว่าการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา มีหลักในการพิจารณา คือ ความต้องการทางการศึกษา ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา และความสามารถทางการเงินของท้องถิ่น ซึ่งศาสตราจารย์ จี อแลน ฮิลครอด (G.Alan Hilckrod) ได้นำวิธีการทางสถิติมาใช้ในการทดสอบเพื่อวัดระดับความเสมอภาคและความเป็นธรรม ซึ่งมีความเหมาะสมกับประเทศไทย 2 วิธี คือ ความเสมอภาคในการงบประมาณ ใช้หลักการความแปรปรวนที่ยอมรับ และการลงทุนทางการศึกษาไม่ควรขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งของท้องถิ่น ความเป็นธรรมจะไม่เกิดขึ้นหากท้องถิ่นที่มีรายได้มากลงทุนในการศึกษามากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้

น้อย โดยสอดคล้องกับผลงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการศึกษา การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ พบว่าในปัจจุบันการจัดการงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยยังคงเป็นการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่จ่ายไปยังฝั่งอุปทานมากกว่าด้านอุปสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบบุคลากรที่ไม่สัมพันธ์โดยตรงกับจำนวนนักเรียน งบประมาณที่จัดสรรในลักษณะนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 75 ของงบประมาณทั้งหมด

### 5.2.3 ผลสรุปสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใน เฉพาะผู้บริหารโรงเรียน

สรุปได้ว่า ประเด็นที่ควรพัฒนายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ

- 1) สถานศึกษาจัดสรรงบประมาณการจัดการเรียนการสอนให้กับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนในอัตราเท่ากันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน ทั้งนี้เพราะในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาที่มีจำนวนเท่ากัน บางครั้งอาจเกิดความเหลื่อมล้ำที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสภาพทำเลที่ตั้งสถานศึกษา จำนวนนักเรียน และขนาดของสถานศึกษาที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่น แต่ถ้ามองการจัดสรรงบประมาณมีการจำแนกจำนวนงบประมาณที่สถานศึกษาควรได้รับตามกลุ่มสาระที่มีจำนวนนักเรียนเรียนอยู่จริง ณ ปัจจุบัน จะช่วยให้ช่องว่างความไม่เท่าเทียมกันลดลง สอดคล้องกับแนวคิดของจอห์น ยินเจอร์ (John Yinger , 2004) กล่าวว่า ความเสมอภาคต่อผู้เรียน หมายถึง สถานะรวย/จนของนักเรียน/นักศึกษาไม่ควรจะเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดของการเล่าเรียน และสอดคล้องกับผลงานวิจัยของถาวร คุณิรัตน์ (2556) ได้ทำการศึกษาการวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัจจุบันและปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณ มีความเกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจและทักษะสู่การปฏิบัติงานบริหารงบประมาณ การตรวจสอบธรรมาภิบาลและระดับธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียในสายทางแห่งความรับผิดชอบอยู่ในระดับน้อย แต่ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในมิติความรับผิดชอบต่อภาครัฐบาลนั้นควรกำหนดเป็นนโยบายคุณภาพที่สำคัญ สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนาและนำระบบบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลของผู้มีส่วนได้เสียในหน่วยงานต่างๆ พร้อมทั้งจัดตั้งงบประมาณรองรับ และควรประกาศเกียรติคุณหรือมอบรางวัลเชิดชูเกียรติให้กับหน่วยงานที่สามารถพัฒนาหรือนำระบบบริหารงบประมาณโดยการตรวจสอบธรรมาภิบาลได้ประสบความสำเร็จ 2) ทั้งนี้อาจต้องได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐที่มีส่วนสนับสนุนเพิ่มเติมตามสถานะเศรษฐกิจเพื่อเอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณการจัดการเรียนการสอนให้กับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน เนื่องจากการ

คำนึงถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของการจัดสรรงบประมาณกับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนในอัตราเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างกันในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน จะทำให้สถานศึกษาสามารถเพิ่มพูนรูปแบบสื่อการเรียนการสอนในกลุ่มสาระที่จำเป็นต้องใช้แบบเฉพาะเจาะจง และเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันและเสมอภาคกันในทุกกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนที่เรียนจริง ณ ปัจจุบัน แต่การจัดสรรงบประมาณลักษณะเช่นนี้อาจมีข้อจำกัดและกฎเกณฑ์ในการจัดสรรจำนวนงบประมาณที่ต้องอาศัยบริบททางสภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้น สอดคล้องกับแนวคิดของ พจน์ สะเพียรชัย (2522: 11) กล่าวว่า รัฐจะต้องควบคุมและจัดระบบการศึกษาให้มีมาตรฐานที่เหมาะสม เพื่อให้บุคคลมีโอกาสได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา และมีความเสมอภาคในคุณภาพของการศึกษา และสอดคล้องกับผลงานวิจัยของศราวุธ ป้อมสินทรัพย์ (2542) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2539-2542 ผลการวิจัยพบว่า สภาพทั่วไปของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในปีงบประมาณ 2539-2542 งบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษาได้รับสูงเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ และมีสัดส่วนสูงขึ้นทุกปี แต่งบประมาณแผ่นดินที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับมีสัดส่วนลดลงทุกปีเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษา 3) นอกจากนี้ในอีกมุมหนึ่งของการเมืองและนโยบายของรัฐ เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณการจัดการเรียนการสอนให้กับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนในอัตราแตกต่างกัน โดยคำนึงถึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน เพื่อสร้างจุดมุ่งหมายต่อภาพลักษณ์ของสถานศึกษาในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และสร้างให้เกิดชื่อเสียงระดับประเทศ ซึ่งการคำนึงความแตกต่างในด้านความสามารถในการเรียนของนักเรียน ถือได้ว่าเป็นการแข่งขันทางคุณภาพทางการศึกษาทางหนึ่ง ที่ยึดหลักเกณฑ์ตามคุณภาพทางการศึกษาที่เกิดขึ้นจริงตรวจสอบได้ และสามารถต่อยอดให้กับการจัดนโยบายของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษากับกลุ่มสาระตามจำนวนนักเรียนที่มีผลการเรียนดีเยี่ยมในกลุ่มสภะนั้น ให้เกิดความกระตือรือร้นของสถานศึกษาที่เป็นสถาบันสร้างผลผลิตของประเทศชาติอย่างมีศักยภาพในอนาคตต่อไป สอดคล้องกับแนวคิดของ Duncombe and Yinger (1999); Reschovsky and Imazeki (2000); Bifulco (2005) กล่าวว่า การวัดความเป็นธรรมแนวตั้งและแนวนอนสามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกสภาวะ แต่ต้องอาศัยข้อมูลที่มีความเหมาะสมเที่ยงธรรมด้วยเช่นเดียวกัน และสอดคล้องกับผลงานวิจัยของเพ็ญอรุณ ปรีดีติลล (2549) ได้ทำการศึกษาความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรการเงินในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540-2546 ผลการวิจัยพบว่า ภายใต้ขอบเขตจำกัดของการวิจัยและภายใต้ช่วงระยะเวลาการจัดสรรทรัพยากรการเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐระหว่างปี พ.ศ. 2540-2546 นั้น มีความไม่เป็นธรรมในการจัดสรร รวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบรวมทุกสถาบันและเมื่อ

เปรียบเทียบแยก 3 สังกัด และพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยรวมทุกประเภทงบประมาณและทุกหมวดรายจ่ายกับจำนวนนักศึกษาระดับปริญญาตรีของทุกกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา พบว่า การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินโดยรวมของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระดับปริญญาตรียังไม่เป็นธรรม แต่ไม่ได้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

## 5.2.4 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของสภาพ

### ปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**5.2.4.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณกับการพิจารณาค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา และครูผู้สอน** ได้แก่ การปรับกฎเกณฑ์และระเบียบในการพิจารณาค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา และครูผู้สอน มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1) ประเมินเงินเดือนในปัจจุบันให้สอดคล้องกับความรู้ความสามารถที่แท้จริง : ครูมีประสิทธิภาพทางการสอนที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน 2) ประเมินค่าวิทยฐานะอย่างต่อเนื่องเพื่อคงสภาพตามความรู้ความสามารถ : ครูรักษามาตรฐานวิทยฐานะ และมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ 3) ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดการประเมิน โดยมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นหลัก : ครูมีความตั้งใจที่จะสอนให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดีเพื่อแสดงถึงความสามารถทางการสอน และ 4) นำดัชนีการขาดแคลนครูมาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรรงบประมาณเพื่อกระจายบุคลากรครูไปสู่พื้นที่ที่ขาดแคลน : ทำให้ทราบถึงความต้องการครูอย่างแท้จริง เพื่อสามารถกระจายครูไปสู่พื้นที่ถิ่นทุรกันดาร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ เรื่องการปฏิรูประบบประเมินเพื่อเลื่อนขั้นและวิทยฐานะมีดังนี้ 1. การเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่สอดคล้องกับผลงานปัจจุบัน 2. การประเมินเพื่อให้ผลตอบแทนควรจะมีด้านความรู้เนื้อหาวิชา ด้านวิธีการจัดการเรียนการสอนและด้านผลงานซึ่งวัดด้วยพัฒนาการผลการเรียนของผู้เรียน 3. วัฒนธรรมการประเมินโดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาที่ยังไม่จริงจังกับการประเมิน แม้จะออกแบบระบบให้ดีอย่างไร ถ้าผู้ประเมินไม่มีคุณภาพผลการประเมินก็จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง นอกจากนี้ผลงานวิจัยของสำนักนโยบายและแผนการศึกษา (2549) ได้ทำการรายงานการวิจัยสูตรการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษารูปแบบใหม่ ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะว่า งบประมาณเดือนครูต้องรวมอยู่ในสูตรการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ งบประมาณเดือนไม่ควรจะอยู่ที่ส่วนกลางแต่ควรจะมีการจัดสรรลงไปให้โรงเรียนโดยตรงพร้อมกับงบส่วนอื่นที่ไม่ใช่เงินเดือน



**5.2.4.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณกับการพิจารณางบดำเนินงานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม** ได้แก่ ปรับกฎเกณฑ์ในการพิจารณางบดำเนินงานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1) การพิจารณাজัดสรรงบดำเนินงานให้กับโรงเรียนในถิ่นทุรกันดารเพิ่มมากขึ้น : โรงเรียนในถิ่นทุรกันดารได้รับจัดสรรงบดำเนินงานเพิ่มมากขึ้นอย่างเหมาะสม 2) เพิ่มหลักเกณฑ์ในการจัดงบดำเนินงานให้กับโรงเรียนที่มีความขาดแคลนเพิ่มมากขึ้น : มีข้อกำหนดเพื่อเปรียบเทียบในการพิจารณางบดำเนินงานในสถานศึกษาถิ่นทุรกันดารอย่างเหมาะสม และ 3) นำดัชนีความพร้อมทรัพยากรการเรียนมาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรรงบดำเนินงาน : นำผลความสำเร็จที่ค้นพบในอดีตเปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน เพื่อสรุปการพิจารณาอนุมัติงบดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ เรื่องความเป็นธรรมของระบบการศึกษาไทย สังคมและระบบการศึกษาไทยกล่าวว่า สังคมและระบบการศึกษาไทยยังมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก โดยพื้นที่ที่ยากจนมักขาดแคลนทางการศึกษา ซึ่งผลให้นักเรียนได้รับการศึกษาคุณภาพต่ำ จากดัชนีการขาดแคลนครูและความพร้อมด้านทรัพยากรการเรียนของสถาบันส่งเสริมการสอนคณิตศาสตร์และเทคโนโลยี จะเห็นได้ชัดเจนว่าดัชนีการขาดแคลนครูของกทม. และเขตปริมณฑล (0.27) ภาคใต้ และภาคตะวันออก (0.38) อยู่ในระดับต่ำกว่าดัชนีของภาคเหนือตอนบนและตอนล่าง (0.67, 0.75) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนล่าง (0.89, 0.96) อย่างชัดเจน ในขณะที่ดัชนีความพร้อมด้านทรัพยากรการเรียนของกทม. และของปริมณฑล (0.19) และภาคตะวันออก (0.38) อยู่ในระดับที่สูงมากกว่าพื้นที่อื่นๆ เช่น ภาคเหนือตอนบน (-0.69) ภาคตะวันตก (-0.67) และ ภาคใต้ (-0.54) รวมถึงผลงานวิจัยของสำนักนโยบายและแผนการศึกษา (2549) ได้ทำการรายงานการวิจัยสูตรการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษารูปแบบใหม่ ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะว่า กระทรวงศึกษาธิการควรเพิ่มงบประมาณในส่วนที่ไม่ใช่เงินเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับโรงเรียนในระดับก่อนประถมและประถมศึกษา ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจยืนยันว่ากระทรวงศึกษาธิการให้งบดำเนินการที่ไม่ใช่เงินเดือนเป็นสัดส่วนน้อยเกินไป

**5.2.4.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านงบลงทุนกับการพิจารณางบลงทุนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม** ได้แก่ การปรับกฎเกณฑ์ในการพิจารณางบลงทุนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1) การพิจารณাজัดสรรงบลงทุนให้กับโรงเรียนในถิ่นทุรกันดารเพิ่มมากขึ้น : โรงเรียนในถิ่นทุรกันดารได้รับจัดสรรงบลงทุนเพิ่มมากขึ้นอย่างเหมาะสม 2) เพิ่มหลักเกณฑ์ในการจัดงบลงทุนให้กับโรงเรียนที่มีความขาดแคลนเพิ่มมากขึ้น : มีข้อกำหนดเพื่อเปรียบเทียบในการพิจารณางบดำเนินงานในสถานศึกษาถิ่นทุรกันดารอย่างเหมาะสม และ 3) นำดัชนี

ความพร้อมทรัพยากรการเรียนรู้มาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ : นำผลความสำเร็จที่ค้นพบในอดีตเปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน เพื่อสรุปการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดการยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ เรื่องการเสวนาการปฏิรูประบบพัฒนาครูและระบบประเมินคุณภาพครู กล่าวว่า การพัฒนาคุณภาพครูมีดังนี้ 1. ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างระบบการผลิตและระบบการใช้และการไม่สามารถดึงดูดและคัดเลือกนักเรียนเก่งได้ 2. ปัญหานโยบายการคืนอัตราครูเกษียณ 3. ปัญหาคุณภาพระบบการผลิตครู 4. ปัญหาการคัดเลือกเพื่อบรรจุครู และ เรื่องการปฏิรูประบบประเมินเพื่อเลื่อนขั้นและวิทยฐานะมีดังนี้ 1. การเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่สอดคล้องกับผลงานปัจจุบันมีกฎระเบียบว่าจะมีเพียงครูร้อยละ 15 ในแต่ละโรงเรียนเท่านั้นที่จะได้รับเลื่อนเงินเดือน 2 ขั้น และโรงเรียนเพิ่มเงินได้ไม่เกินร้อยละ 6 ของฐานเงินเดือนและภายใต้งบประมาณที่ได้รับ 2. การประเมินเพื่อให้ผลตอบแทนครูจะมีด้านความรู้เนื้อหาวิชา ด้านวิธีการจัดการเรียนการสอนและด้านผลงานซึ่งวัดด้วยพัฒนาการผลการเรียนของผู้เรียน 3. วัฒนธรรมการประเมินโดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาที่ยังไม่จริงจังกับการประเมิน แม้จะออกแบบระบบให้ดีอย่างไร ถ้าผู้ประเมินไม่มีคุณภาพผลการประเมินก็จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และ 4. การสอบโอเน็ตมาใช้วัดผลงานครูเนื่องจากความไร้คุณภาพของข้อสอบโอเน็ต นอกจากนั้นวิจารณ์ถึงแบบจำลองพัฒนาการคะแนนที่เพิ่มขึ้นว่า ยังมีจุดด้อยกล่าวคือ ระดับคะแนนที่สูงของนักเรียนเก่งเพิ่มยกว่านักเรียนกลุ่มอื่น ภายใต้แบบจำลองพัฒนาการคะแนนที่เพิ่มขึ้น ครูที่สอนนักเรียนเก่งจะเสียเปรียบ เนื่องจากการประเมินผลงานของครูด้วยพัฒนาการผลเรียนของนักเรียนมีจุดอ่อนอยู่ที่นักเรียนเก่งอาจมีคะแนนที่เพิ่มขึ้นได้ไม่มากนักครูที่สอนที่นักเรียนเก่งมักจะไม่ผ่านการประเมิน

**5.2.4.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านงบเงินอุดหนุน ประกอบด้วย 1. งบเงินอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณค่านวมเงินอุดหนุนรายบุคคล** ได้แก่ 1) การใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณค่านวมเงินอุดหนุนรายบุคคล มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1.1) พิจารณาเกณฑ์การบรรลุผลการเรียนขั้นต่ำ : ได้แหล่งอ้างอิงที่ตรวจสอบได้และเหมาะสมสำหรับใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาเงินอุดหนุนให้กับสถานศึกษานั้นๆ และนักเรียนเป็นรายหัว และ 1.2) การคำนวณหาเงินอุดหนุนรายบุคคลขั้นต่ำที่เหมาะสม (ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัว) : ได้จำนวนเงินอุดหนุนรายหัวในจำนวนขั้นต่ำที่เหมาะสม 2. **งบเงินอุดหนุนกับการปรับเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนรายบุคคล** ได้แก่ 2) การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนรายบุคคลเพิ่มขึ้น มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 2.1) นำจำนวนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ : ได้จำนวนงบเงินอุดหนุนรายหัวที่ใช้เกณฑ์คะแนนขั้นต่ำเป็นตัวชี้วัดและพิจารณาจัดสรร

เงินอุดหนุน 2.2) เพิ่มสัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ให้มากยิ่งขึ้น : สถานศึกษาได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น เพื่อการดำเนินงานทางการศึกษา 2.3) ปรับเปลี่ยนระบบความรับผิดชอบจากสายยาวให้สั้นลง : ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการประสานงานที่แสดงถึงความรับผิดชอบงานในช่วงนั้นๆ เพื่อสามารถตรวจสอบภายหลังหรือติดตามผลการดำเนินการได้โดยง่าย และ 2.4) ปรับเปลี่ยนระบบที่เอื้อให้สถานศึกษาในท้องถิ่นเดียวกันแข่งขันกันเพื่อความเป็นเลิศ : สถานศึกษาในท้องถิ่นเดียวกันได้พยายามแข่งขันกันอย่างยุติธรรมเพื่อมุ่งสร้างผลลัพธ์ให้ผู้ปกครองและนักเรียนประจักษ์ถึงประสิทธิภาพทางการศึกษาอย่างแท้จริง และสถานศึกษาได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างยุติธรรมตรวจสอบได้

**3. งบประมาณอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณรายบุคคล ให้มีความเป็นธรรมทั้งภาครัฐและเอกชน** ได้แก่ 3.1) การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้โรงเรียนรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียม มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1) พิจารณาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายบุคคลโรงเรียนรัฐและเอกชนให้มีความเท่ากันอย่างเหมาะสม : เกณฑ์พิจารณาเป็นไปตามจำนวนนักเรียนและขนาดสถานศึกษาทั้งรัฐและเอกชน จากสภาพเศรษฐกิจของผู้ปกครองนักเรียนแต่ละรายบุคคล

**4. งบประมาณอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณรายคนถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา (ผู้ปกครอง นักเรียน)** ได้แก่ 4.1) ให้อิสระกับโรงเรียน ผู้ปกครองและนักเรียนในการบริหารจัดการสถานศึกษาของตน มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1) ลดการระงับและหลักเกณฑ์การควบคุมสถานศึกษาจากส่วนกลางเพื่อให้สายการบังคับบัญชา สั้นลง : มีผู้รับผิดชอบโดยตรงกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ตรวจสอบได้ภายหลัง และ 2) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้โรงเรียน ผู้ปกครองและนักเรียนมีส่วนร่วมเสนอแนะแนวคิดในการบริหารจัดการสถานศึกษา : มีการประชุมผู้ปกครองของนักเรียนอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง สำหรับสร้างการรับรู้ในการบริหารจัดการสถานศึกษา

**5. งบประมาณอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณตามหลักความเป็นธรรม** ได้แก่ 5.1) เพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมกันของเด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ มีแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1) ส่งเสริมให้เด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม : เด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ได้รับโอกาสทางการศึกษา เพื่อเป็นความรู้และเป็นการสร้างสัมมาชีพในการดำรงชีพในอนาคต 2) พัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนเพื่อรองรับเด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ : มีสื่อการเรียนการสอนที่เป็นเฉพาะสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ และ 3) พัฒนาสถานที่เรียนให้มีความเหมาะสมกับเด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ : มีสถานศึกษาที่เหมาะสมต่อเด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ ทั้งสภาพแวดล้อมที่ดี อุปกรณ์การเรียนต่าง ๆ เครื่องแบบนักเรียน

**6. งบประมาณอุดหนุนกับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มที่ด้อยโอกาส** ได้แก่ 6.1) เพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมกันของเด็กยากจนหรือเด็กด้อยโอกาส มีแนวทางปฏิบัติ

และตัวชีวิต/ผลความสำเร็จ ดังนี้ 1) ส่งเสริมให้เด็กยากจนหรือเด็กด้อยโอกาสมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม : เด็กที่ด้อยโอกาสได้รับโอกาสในการเรียนรู้เพื่อนำความรู้มาเป็นพื้นฐานการดำรงชีวิต 2) เพิ่มเงินอุดหนุนทั้งเงินอุดหนุนรายหัว ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอาหาร ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ให้กับผู้ปกครองและผู้เรียนที่ยากจนหรือด้อยโอกาสมากกว่าผู้เรียนปกติ : เด็กที่ด้อยโอกาสหรือเด็กยากจน จะได้รับการพิจารณาเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่ม ที่ช่วยแบ่งเบาภาระผู้ปกครอง และช่วยให้ไม่ต้องให้เด็กออกจากโรงเรียนกลางคัน และ 3) หากผู้ปกครองไม่มีความพร้อมด้านที่อยู่อาศัย ให้โรงเรียนจัดสถานที่และระบบรองรับ : ทำให้เด็กที่มีฐานะยากจนและด้อยโอกาส มีโอกาสได้รับการเรียนรู้ที่เป็นพื้นฐานชีวิต และทำให้ผู้ปกครองอยู่ใกล้ชิดกับเด็ก ช่วยลดช่องว่างทางการศึกษาให้เด็กทุกสถานภาพได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ กล่าวว่าปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบการเงินของการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยก็คือมูลค่าเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานรายหัวเด็กนักเรียนต่ำเกินไปและไม่ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่าง โรงเรียนสังกัดของ สพฐ. และโรงเรียนเอกชน โดยในปัจจุบันโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ได้รับเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานรายหัวเด็กนักเรียนต่ำกว่าต้นทุนรวมในการจัดการศึกษาแก่นักเรียนแต่ละคน เนื่องจากเงินอุดหนุนดังกล่าว ครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายดำเนินงานของโรงเรียนเท่านั้น โดยไม่รวมเงินเดือนและเงินวิทยฐานะของครู และงบลงทุนของโรงเรียน นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายดำเนินงานดังกล่าวคำนวณมาตั้งแต่ปี 2548 ยังไม่มีการปรับเพิ่มขึ้น และในผลงานวิจัยของ Jay G.Chambers. (1997) ได้ทำการศึกษา Geographic Variations in Public School's Costs หรือ ผลการศึกษาต้นทุนของโรงเรียนรัฐที่แปรผันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางการศึกษาของมลรัฐต่างๆ รวมถึงความสัมพันธ์ของการใช้จ่ายที่คิดจากตัวเงินกับมูลค่าที่แท้จริงของการใช้จ่าย โดยปรับค่าต้นทุนสามารถนำมาประยุกต์ในการประเมินระดับความไม่เท่าเทียมกัน ในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา ของสหรัฐฯ ได้ดังนี้ 1) การแปรผันของต้นทุน และ 2) การแปรผันของค่าใช้จ่าย

อย่างไรก็ดี จากผลการอภิปรายผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ในภาพรวมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุนและงบเงินอุดหนุน กล่าวคือ ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา สำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ทั้งจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก รวมถึงเฉพาะผู้บริหารโรงเรียน ต่างมีปัจจัยที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษามีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นระหว่างชนชั้นทางสังคมที่สื่อถึงฐานะความร่ำรวยและฐานะความยากจนในทุกพื้นที่ ไม่

เว้นแต่ในพื้นที่ถิ่นทุรกันดารต่างก็มีความเหลื่อมล้ำกับการจัดสรรงบประมาณแต่ละปีงบประมาณ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สังเกตและพบว่า การจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับระบบการศึกษาของไทย รัฐบาลได้มุ่งให้ความสำคัญในการจัดสรรงบบุคลากรมากที่สุดในกลุ่มงบประมาณอื่นๆ (มากกว่างบบุคลากร งบลงทุน, และงบเงินอุดหนุน) โดยอาจเป็นเพราะ พื้นฐานการพัฒนาที่สำคัญยิ่งนั้นคือ การพัฒนา “คน” ให้มีศักยภาพเสียก่อน จากนั้นเมื่อ “คน” มีศักยภาพจึงนำไปสู่การพัฒนาในบริบทต่างๆ ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนา “คน” ให้มีศักยภาพได้ดีนั้นคือ การศึกษา ซึ่งพึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ตามมาตรา 60 ว่าด้วย ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) โดยเน้น “คน” เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา นอกจากนี้ยังพบว่า มีการจัดสรรงบประมาณในงบดำเนินงาน งบลงทุน และงบเงินอุดหนุน เป็นประจำทุกปีอย่างต่อเนื่อง หากแต่สัดส่วนการจัดสรรจำนวนมูลค่า (ตัวเงิน) ที่ได้รับไม่มีความเท่าเทียมกัน และที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า การบริหารจัดการงานในแต่ละงบประมาณดังกล่าวมีข้อจำกัดที่เป็นกรอบแนวคิดทำให้ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เท่าเทียมกัน โดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2557) กล่าวว่า “...งบประมาณส่วนใหญ่จ่ายไปยังฝั่งสถานศึกษามากกว่า งบอุดหนุนรายหัว ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความรับผิดชอบ...” หมายถึง การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาขึ้นอยู่กับขนาดของสถานศึกษามากกว่า การพิจารณาปัจจัยโดยรอบของตัวนักเรียน ทำให้เกิดช่องว่างแสดงความเหลื่อมล้ำในทางสังคมภาพรวม เช่น สถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่และอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจได้รับจำนวนงบประมาณที่สูงกว่า สถานศึกษาที่มีขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร ในขณะที่สถานศึกษาที่มีขนาดเล็กอาจมีความต้องการจำเป็นใช้งบประมาณในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาให้เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เป็นต้น ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542) กล่าวว่า “...ความเสมอภาคทางการศึกษาต้องครอบคลุมถึงคุณภาพการศึกษา รวมไปถึงการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ การระดมทรัพยากรจากภาคเอกชน และการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของผู้เรียน...” อีกทั้งในคราวจัดประชุมสัมมนากลุ่มกับผู้เชี่ยวชาญโดยผู้วิจัยเป็นผู้รวบรวมข้อมูลพบว่า มีข้อเสนอแนะถึงการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงความเสมอภาค ว่า “...การทำให้เกิดความเสมอภาค สิ่งสำคัญคือ การมีฐานข้อมูลจำเป็นที่ครบถ้วนถูกต้อง ทั้งจำนวนประชากร รายได้ ภูมิศาสตร์ สังคม ซึ่งแต่ละภาคไม่มีการนำมาใช้ประกอบพิจารณาจัดทำงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา...การดำเนินการของรับ และสภาพเศรษฐกิจโลกไม่เอื้อต่อการใช้จ่ายของประเทศ...เงินทุนปัจจัยพื้นฐานควรจัดสรรให้กับเด็กยากจนเป็นอันดับแรก...”

ดังนั้นข้อสรุปที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ 1) งบประมาณกับการพิจารณาค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา และครูผู้สอน 2) งบดำเนินงานกับการพิจารณาางบดำเนินงานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม 3) งบลงทุนกับการพิจารณาางบลงทุนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม และ 4) งบเงินอุดหนุน ได้แก่ 4.1 การจัดสรรงบประมาณค่านวมเงินอุดหนุนรายบุคคล 4.2 การปรับเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนรายบุคคล 4.3 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนรายบุคคล ให้มีความเป็นธรรมทั้งภาครัฐและเอกชน 4.4 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนค่านึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา (ผู้ปกครอง นักเรียน) 4.5 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนตามหลักความเป็นธรรม และ 4.6 การจัดสรรงบเงินอุดหนุนเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มที่ด้อยโอกาส ซึ่งได้เป็นไปตามแนวคิดของเซอร์โตและปีเตอร์ (Certo and Peter, 1991: 17) กล่าวว่า “...ยุทธศาสตร์ เป็นวิธีวางแผนขององค์กรที่คาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จที่เป็นผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์...” นั่นคือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก เพื่อวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม และนำไปสู่ยุทธศาสตร์ที่ต้องการ คือ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้ง 5 ประเด็นข้างต้นรวมถึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดของเลวิน (Lewin, 1985: 4423-4425) กล่าวว่า “...ความเป็นธรรมของค่าใช้จ่ายทางการศึกษา 2 Domain คือ 1) ความเป็นธรรมในแนวนอน หมายถึง การจัดสรรให้กับเขตพื้นที่หรือผู้เรียนที่เหมือนกัน ในจำนวนที่เท่ากัน และ 2) ความเป็นธรรมในแนวตั้ง หมายถึง ความเป็นธรรมในการกระจายความช่วยเหลือทางการเงินไปสู่ผู้เรียนที่มีความแตกต่างกันบนพื้นฐานความต้องการการศึกษา หรือภูมิภาคที่อาศัยอยู่...” นั่นคือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติและตัวชี้วัด/ผลความสำเร็จที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตามยุทธศาสตร์ฯ 5 ประเด็นข้างต้นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

### 5.3 ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการวิจัย

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะการวิจัยเชิงปริมาณ

5.3.1.1 ด้านงบดำเนินงาน ควรจัดสรรงบประมาณค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและโรงเรียน ในอัตราแตกต่างกัน ตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน

5.3.1.2 งบประมาณด้านงบเงินอุดหนุน ควรจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนรายบุคคลแต่ละระดับการศึกษาในอัตราเท่ากันโดยไม่คำนึงถึงความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียนและขนาดโรงเรียน

5.3.1.3 งบประมาณด้านงบลงทุน ควรจัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและโรงเรียน

5.3.1.4 งบประมาณด้านงบบุคลากร ควรจัดสรรงบประมาณเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ที่มีตำแหน่ง วิทยฐานะ และคุณวุฒิทางการศึกษา เท่ากัน ในอัตราแตกต่างกันตามความทุรกันดารของทำเลที่ตั้งโรงเรียน

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยเชิงคุณภาพ

5.3.2.1 งบประมาณด้านงบบุคลากร ควรปรับกฎเกณฑ์และระเบียบในการพิจารณา ค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา และครูผู้สอน

5.3.2.2 งบประมาณด้านงบดำเนินงาน ควรปรับกฎเกณฑ์ในการพิจารณางบดำเนินงาน อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

5.3.2.3 ด้านงบลงทุน ควรปรับกฎเกณฑ์ในการพิจารณางบลงทุนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

5.3.2.4 งบประมาณด้านงบเงินอุดหนุน 1. ควรการใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณคำนวณเงินอุดหนุนรายบุคคล 2. ควรการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนรายบุคคลเพิ่มขึ้น 3. ควรการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้โรงเรียนรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียม 4. ควรให้อิสระกับโรงเรียน ผู้ปกครอง และนักเรียนในการบริหารจัดการสถานศึกษาของตน 5. ควรเพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมกันของเด็กที่มีความบกพร่องด้านการเรียนรู้ และ 6. ควรเพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมกันของเด็กยากจนหรือเด็กด้อยโอกาส

5.3.2.5 การปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ การพัฒนาคุณภาพการจัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน 1. ควรการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2. ควรการพัฒนาหลักสูตรสื่อการสอนและเทคโนโลยีในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3. ควรพัฒนาระบบการวัด และการประเมินผลการเรียน 4. ควรกระจายความเจริญการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่ถิ่นทุรกันดาร 5. ควรพัฒนานวัตกรรมและการวิจัยเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน 6. ควรจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารด้านงบประมาณ

### 5.3.3 ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งต่อไป

5.3.3.1 ควรศึกษาถึงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานด้านบุคลากร เพื่อสร้างแนวทางการปฏิบัติ และเกณฑ์การปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5.3.3.2 ควรศึกษาถึงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาพื้นฐานด้านงบประมาณ เพื่อสร้างแนวทางและเกณฑ์ในการปฏิบัติ ให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในทุกมิติ

5.3.3.3 ควรศึกษาถึงการจัดการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษเพื่อตอบสนองต่อตามความต้องการจัดการศึกษาที่แตกต่าง เช่น โรงเรียนตามบ้าน โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการทั้งทางด้านร่างกายและสติปัญญา โรงเรียนตามเขตแนวชายแดน โรงเรียนพระปริยัติธรรม ตามแนวทางสำนักพระพุทธศาสนา





รายการอ้างอิง





1. รายนามผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาของแบบสอบถาม
  - 1.1 ดร.ชนาธิป หุ้ยแป รองผู้อำนวยการสำนักทดสอบทางการศึกษา
  - 1.2 น.ส.ลิลิน ทรงผาสุก หัวหน้ากลุ่มงบประมาณ 1
  - 1.3 น.ส.สุกัญญา ว่องปรัชญา หัวหน้ากลุ่มงบประมาณ 2
  - 1.4 นายสุรินทร์ สว่างอารมณ์ หัวหน้ากลุ่มงบประมาณ 3
  - 1.5 น.ส.กฤษณา สว่างแสง หัวหน้ากลุ่มวิจัยและพัฒนานโยบาย
  - 1.6 นางเบญจวรรณ ดวงใจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
  - 1.7 น.ส.พรรณภา ชูดีพันธ์เจริญ นักวิชาการการเงินและบัญชีชำนาญการ
2. รายนามผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์โดยการประชุมกลุ่ม (Focus Group)
  - 2.1 นายวันชัย ธงชัย รองผู้อำนวยการสำนักคลังและสินทรัพย์
  - 2.2 ว่าที่ ร.ต. อานนท์ สุขภาคกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1
  - 2.3 นางอรุณี พูลศรี ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร
  - 2.4 นายจตุรงค์ เปรมชัยพร รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1
  - 2.5 นายธีรวุฒิ เจริญรัมย์ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร
  - 2.6 นางตรีสุคนธ์ จิตต์สงวน ผู้อำนวยการโรงเรียนศรีอยุธยา
  - 2.7 นายณัฐกิจ บัวขม ผู้อำนวยการโรงเรียนสันติราษฎร์วิทยาลัย
  - 2.8 นายอำนวยการ พุทธิมี ผู้อำนวยการโรงเรียนพญาไท
  - 2.9 นางสาวไพรินทร์ สุขกำปัง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
  - 2.10 นายวัลลภ สร้อยสลับ นักวิชาการการเงินและบัญชีชำนาญการ สำนักการคลังและสินทรัพย์

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสมฤดี ลีลาภิจักร์พย์ สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนมาแตร์เดอีวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2525 ศึกษาต่อระดับปริญญาตรี สาขาวิชาการบัญชี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จากมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ.2530 และศึกษาต่อระดับปริญญาโท สาขาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ จากมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ.2537 ต่อมาเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชา นโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้จัดการอาวุโสด้านตัวแทนสินเชื่อ ธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน)



## ภาษาไทย

กรมบัญชีกลาง. (2551). **แนวทางการขับเคลื่อนมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ.**

กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ.

กระทรวงศึกษาธิการ. (2557). (ข่าว) **การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ.** ณ ห้องประชุมบงกชรัตน์ เอ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร วันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2557. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (กลุ่มสารนิเทศ สอ.สป.)

กลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group). (2558). บริบทประเทศไทย. ใน **ข่าวภาพรวมประเทศไทยเดือนเมษายน 2558**[online]. แหล่งที่มา:

<http://www.worldbank.org/th/country/thailand/overview> [16 กรกฎาคม 2558]

กล้า ทองขาว. (2537). **ปัญหาและแนวโน้มเกี่ยวกับความเสมอภาคและประสิทธิภาพของการบริหารการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2546). **การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย.**

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2557). **แนวคิดเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา** Retrieved 21 เมษายน 2557

[http://www.tobethai.org/autopage2/show\\_page.php?h=22&s\\_id=38&d\\_id=38](http://www.tobethai.org/autopage2/show_page.php?h=22&s_id=38&d_id=38)

โกศล มีคุณ. (2551). การวิจัยเชิงปริมาณที่เสริมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ. วารสารพัฒนาสังคม. 10 (1): P. 27-40.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. (2542). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ**

**พ.ศ.2542.** กรุงเทพมหานคร: พรินทวนกราฟฟิค.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. (2542). **พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542. มาตรา 3 หน้า 1 และ มาตรา 6 หน้า 2.** ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก 24 กุมภาพันธ์ 2542. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. (2542). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545.** หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2554). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ**

**สังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559.** กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี  
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน, (2556). **แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ**  
**พ.ศ. 2557.** กรุงเทพมหานคร: กลุ่มแผนและโครงการ สำนักนโยบายและแผนการศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. (2543). **วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา**  
**(Educational Funding Methodologies by Mark Witham)** แปลโดย ชาญ  
ตันติธรรมถาวร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พิมพ์ดี.

เชิดชัย มีคา. (2540). **คู่มือปฏิบัติงานคลัง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามเจริญพาณิชย์.

เจอรัดด์ ฟรายด์. (2524). **ตัวบ่งชี้ความเท่าเทียมและความเสมอภาคทางการศึกษาในประเทศไทย.**  
วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 15(6)(สิงหาคม-กันยายน 2524): P. 53-70.

เฉลิมชัย รัตนประยูร. (2534). ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาของ  
รัฐ. วิทยานิพนธ์ (ค.ม.)—มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2534.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. (2537). **งบประมาณเพื่อการศึกษา.** ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารทรัพยากร  
การศึกษา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. (2538). **การจัดทำอนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ.**  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิพิธการพิมพ์.

ธงชัย สันติวงษ์. (2535). **องค์การและการบริหาร.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ธีระ รุญเจริญ. (2545). **สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา**  
**ในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.

ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. (2544). **การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ**  
2542. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการรูปการศึกษา (สปศ.) องค์กรมมหาชนเฉพาะกิจ.

ประชุม รอดประเสริฐ. (2539). **นโยบายและการวางแผน:หลักการและทฤษฎี.** (พิมพ์ครั้งที่ 5).  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เนติกุลการพิมพ์.

พจน์ สะเพียรชัย. (2522). **ปัญหาหลักการและแนวโน้มของการจัดการศึกษาของไทย.**  
กรุงเทพมหานคร: P.1-14.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.** กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.

- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (2555). งบประมาณ [online]. แหล่งที่มา:  
<http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp> [20 กรกฎาคม 2558]
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน (2557). มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: ครูสภา.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2544). งบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ดาว  
 เพ็ญอรุณ ปริดีติลล. (2549). การวิเคราะห์ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรการเงินใน  
 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. วิทยานิพนธ์ (ค.ด.)—จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2533). รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์. มหาสารคาม:  
 อภิชาติการพิมพ์.
- มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2543). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย  
 อำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- เมตามิเดีย เทคโนโลยี, บริษัท. (2558). งบประมาณ [online]. แหล่งที่มา:  
[http://dict.longdo.com/search/\\*งบประมาณ\\*](http://dict.longdo.com/search/*งบประมาณ*). [21 กรกฎาคม 2558]
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. (2540). มาตรา 43 หน้า 10 ราชกิจจานุเบกษา  
 เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก 11 ตุลาคม 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการ สำนักงาน  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. (2550). มาตรา 30 หน้า 8 ราชกิจจานุเบกษา  
 เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก 24 สิงหาคม 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการ สำนักงาน  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. (2550). มาตรา 49 หน้า 15 ราชกิจจานุเบกษา  
 เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก 24 สิงหาคม 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการ สำนักงาน  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รังสิมา ภู่แปลง. (2541). วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานการ  
 ประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ระหว่างปีงบประมาณ 2537-2539. วิทยานิพนธ์(ค.ม.)  
 มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2541.
- วิทยากร เชียงกุล. 2552. การจัดการศึกษา งบประมาณ และระดับการศึกษาของแรงงานในปี  
 2551-2552[online]. ชมรมศึกษาผลงานวิทยากร เชียงกุล. แหล่งที่มา:  
<https://witayakornclub.wordpress.com/2009/11/15/2-การจัดการศึกษา-งบประมาณ>  
 [16 กรกฎาคม 2558]

ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์. (2545). แนวคิดและกระบวนการบริหารงานคลังและงบประมาณ.

กรุงเทพมหานคร: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต

สิปปนนท์ เกตุทัต. (2518). การปฏิรูปการศึกษา: รายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2557). ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้แห่งศตวรรษที่ 21. ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ. งานเสวนาสาธารณะที่ ดีอาร์ไอ ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 20 มีนาคม 2556. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

Retrieved 15 มกราคม 2557 <http://tdri.or.th/priority-research/educational-reform-accountability>

สมยศ นาวิการ. (2544). การบริหารเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณารักษกิจ.

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2556). ผลการประเมินPISA 2012 คณิตศาสตร์ การอ่าน และวิทยาศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: แอดวานซ์ พรินติ้งเซอร์วิส

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2557). การเงินเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ. ใน การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ณ ห้องประชุมบงกชรัตน์ เอ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร วันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2557. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).

สายล่อฟ้า. (25 เมษายน 2558). ความจริงของการศึกษาไทย. ไทยรัฐออนไลน์ (online). แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/494868> [16 กรกฎาคม 2558].

สำนักงานงบประมาณ. (2502). พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

Retrieved 16 สิงหาคม 2556 <http://www.bb.go.th>

สำนักงานงบประมาณ. (2534). ระเบียบการก่องหน้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. Retrieved 25 มีนาคม 2556 <http://www.bb.go.th>

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน). (2542). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)



- สำนักงานงบประมาณ. (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาภาพรวมของระบบการจัดสรรงบประมาณใหม่[online].ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. แหล่งที่มา: [http://tdri.or.th/archives/download/reports/unpublished/budget/19\\_2545/chapter1\\_f.pdf](http://tdri.or.th/archives/download/reports/unpublished/budget/19_2545/chapter1_f.pdf). [21 กรกฎาคม 2558]
- สำนักงานงบประมาณ. (2552). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เล่มที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานงบประมาณ. (2553). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 . กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานงบประมาณ. (2553) . หลักการจําแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานงบประมาณ, สำนักงานงาน. (2557). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สุนทร โคตรบรรเทา. (2545). หลักการและทฤษฎีการบริหารการศึกษา. กรุงเทพมหานคร:ปัญญาชน.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2536). การวิจัยเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ และความเสมอภาคทางการศึกษา. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

### ภาษาอังกฤษ

- Atkinson, Tony, (1970). On the Measurement of Inequality, *Journal of Economic Theory*, 2: P.244-63.
- Baker, B. (2001). Balancing Equity for Students and Taxpayers: Evaluating School Finance Reform in Vermont. *Journal of Education Finance* 26(4): P.437-462.
- Baker, B., and W. Duncombe. (2004). Balancing District Needs and Student Needs: The Role of Economies of Scale Adjustments and Pupil Need Weights in School Finance Formulas. *Journal of Education Finance* 29(3): P.195-222.
- Baker, B.D., and R. Friedman-Nimz. (2003). Gifted Children, Vertical Equity, and State School Finance Policies and Practices. *Journal of Education Finance* 28(4): P.523-556.

- Berke. (1974). *Answers to inequity: An analysis of the new school finance*. McCutchan Public Corporation.
- Berne, R. (1977). *Equity and Public Education: Conceptual Issues of Measurement*. Graduate School of Public Administration, New York University, New York.
- Berne, R. (1978). *A Methodological Assessment of Educational Equality and Wealth Measures*. A report to the School Finance Cooperative, Public Policy Research Institute, Graduate School of Public Administration, New York University.
- Berne, Robert, (1978). *Alternative Equity and Equality Measures: Does the Measure Make A Difference?*, Selected Studies in School Finance, Esther Tron, Ed, U.S. Office of Education, Washington, D.C.
- Berne, R., and L. Stiefel. (1979). *Concepts of Equity and Their Relationship to State School Finance Plans*. *Journal of Education Finance* 5: P.114-115.
- Berne, R., and L. Stiefel. (1984). *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bifulco, R. (2005). *District-Level Black-White Funding Disparities in the United States, 1987- 2002*. *Journal of Education Finance* 31(2): P.172-194.
- Bundt, J., and S. Leland. (2001). *Wealthy or Poor: Who Receives and Who Pays? A Closer Look at Measures of Equity in Iowa School Finance*. *Journal of Education Finance* 26(4): P.397-413.
- Byron, R. (1978). *Equalization of Education Opportunity in Indiana*. *Journal of Education Finance* 3(4): P432-442.
- Carey, K. (2004). *The Funding Gap 2004* [online]. Washington, DC: The Education Trust. Available from : <http://www2.edtrust.org/NR/rdonlyres/30B3C1B3-3DA64809-AFB9-2DAACF11CF88/0/funding2004> [Retrieved January 23, 2006]
- Cohn, Elohanan. (1982). *Encyclopedia of Educational Research.: Financing schools*. P.695-701.

- Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C., McParty and, J., Mood, A., Weinfield, F.&York, R. (1966). Equality of educational opportunity. Washington D.C., Government Printing.
- Coleman, Peter. (1987). Equal of Equitable Fiscal Equity and the problems of Student Dispersion. *Journal of Education Finance*: P.45-68.
- Coons, Clune and Sugarman. (1970). Private wealth and public education. Belknap Press of Harvard University Press: P.501-515.
- Costrell, R. (2005). Equity vs. Equity CHECKED. [online]. *Education Next*. Available from : <http://www.educationnext.org/20053/77.html> [Retrieved February 3, 2006,]
- City of Roseville. (2012). Budget Manager [online]. Available from : [http://www.roseville.ca.us/hr/media/job\\_specs/Budget\\_Manager.pdf](http://www.roseville.ca.us/hr/media/job_specs/Budget_Manager.pdf) [Retrieved July 17, 2012]
- Crampton, F. (1991). The Measurement of Efficiency and Equity in Oregon School Finance: The Beginning Stages. *Journal of Education Finance*, 16.
- Dejnozka, Edward L. (1983). *Educational Administration Glossary*. Connecticut: Greenwood Press.
- Duncombe, W. and J. Johnston. (2004). The Impacts of School Finance Reform in Kansas: “The Impacts of School Finance Reform in Kansas: Equity Is in the Eye of the Beholder.” In J. Yinger (ed.), *Helping Children Left Behind: State Aid and the Pursuit of Educational Equity* . Cambridge, MA: MIT Press, p.147- 194.
- Duncombe, W., and J. Yinger. (1999). Performance Standards and Educational Cost Indexes: You Can’t Have One Without the Other. In H. F. Ladd, R, Chalk, and J. S. Hansen (eds.).
- Eric A. Hanushek. 2005. Why Quality Matters in Education [online]. *Finance & Development A Quarterly Publication of The International Monetary Fund*, June 2005 Volume 42, Number 2. Available from : <http://www.imf.org>

- Equity and Adequacy in Education Finance : Issues and Perspectives. Washington, DC: National Academy Press, p. 260-297.
- Duncombe, W., and J. Yinger. (2005). How Much More Does a Disadvantaged Student Cost?. *Economics of Education Review* , 24: p.513-532.
- Education Trust. (2005). The Funding Gap 2005 [online]. Available from : [http://www2.edtrust.org/NR/rdonlyres/31D276EF-72E1-458A-8C71E3D262A91E/0/Funding Gap2005](http://www2.edtrust.org/NR/rdonlyres/31D276EF-72E1-458A-8C71E3D262A91E/0/Funding%20Gap2005) [Retrieved January 23, 2014]
- Federal Register. (1977). Washington, DC: GPO, pp. 65524-65527.
- Garms, Walter I, Guthric, James W. and Pierce, Lawrence C. (1978). *School Finance: The Economics and Politics of Public Education*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.
- Garms, W. (1979). Measuring the Equity of School Finance Systems. *Journal of Education Finance* 4(4):P.415-435.
- Goldhaber, D., and K. Callahan. (2001). Impact of the Basic Education Program on Educational Spending and Equity in Tennessee. *Journal of Education Finance* 26(4): 415-435.
- Gordon, Edmund W. (1972). *Toward Defining Equality of Educational Opportunity :On Equality of Educational Opportunity*, Frederich Mesteller and Daniel P. Moynihon (eds.), New York: Random House: P.423-434.
- Great Schools Partnership. (2014). *The Glossary of Education Reform* [online]. Available from : <http://edglossary.org/achievement/> [Retrieved February 19, 2014]
- Gridley, B., and R. Peters. (1987). *Report to Indiana Department of Education At-Risk Functional Group*.
- Harry Brighthouse. (2009). *Educational Equity and Educational Equality*. Crooked Timber Organization, 1.
- Higgins, J.M.and Vincze J.W. (1989). *Strategic Management*. (4th editor), The Dryden Press.

- Jay G. Chambers. (1997). Geographic Variations in Public School's Costs. [online]. Available from : <http://www.nces.ed.gov/pubs98/9804> [Retrieved November 29, 2013]
- Ken Ross. (2003). Literacy Skills for the World of Tomorrow [online]. Available from E-Mail: [K.ross @ iiep.unesco.org](mailto:K.ross@iiep.unesco.org) [Retrieved May 15, 2014]
- Lauri Peternick; and Becky A. Smerdon. (1998). Using Cost and Need Adjustment to Improve the Measurement of School Finance Equity [online]. Available from : <http://nces.ed.gov/pubs98/dev97/98212j> [Retrieved January 7, 2014]
- Lewin, H.M. (1985). School Finance. The International Encyclopedia of Education Research and Studies. (1985): 4418-4429. Abstract available: Dialog File: ERIC.
- Marion Orr, Greg Richmond, Jay Ogilvy, Kenneth Wong. (2002). Moving toward Equity in School Funding within Districts. The Rand Press.
- Morgan, D. L. & Scannell, A. U. (1998). Planning focus groups. California, US: Sage
- Nancy Kranich. (2005). Equality and Equity of Access: What's the Difference?. Libraries and Democracy Chicago, IL.: American Library Association, 2001: p.15-27.
- Office of H.M.'s Chief Inspector of Schools. (1997). Managing Financial Resources Effectively in Schools. London Press.
- Organisation For Economic Co-operation And Development. (2008). Ten Steps to Equity in Education. Retrieved August 22, 2014  
<http://www.oecd.org/education/school/39989494>
- Poston, Jr. (2011). School Budgeting for Hard Timed. California: A SAGE Company.
- Rawls, J. (1972). A Theory of Justice. Oxford: Clarendon Press.
- Rubenstein, Ross. (1999). Distribution of public Education funding in Georgia, 1992: Equality [online]. Available from:  
[http://frp.aysps.gsu.edu/frp/frpreports/report\\_32/no32\\_fr.html](http://frp.aysps.gsu.edu/frp/frpreports/report_32/no32_fr.html) Rubenstein.  
[Retrieved January 23, 2014]
- Sheryl Petty. (2013). The Equity and Excellence Commission For Each and Every Child. Annenberg Institute for School Reform.

- Stamper, John H. (2002). ICT for Direct Instruction and In –Service Training, Consulting. Report prepared for ONEC and the ADB, April.
- Stephen M. Barro, Stephen J. Carroll. (1976). Budget allocation by school districts: an analysis of spending for teachers and other resources. The Rand Press.
- UNESCO. (2001). Principal Regional Office for Asia and the Pacific, EFA Planning Guide: Southeast and East Asia,Sourtheast : Follow - up to the World Education Forum Dakar, Senegal, April.2000, Bangkok, Thailand.
- UNESCO. (1999). Working Document, Development of World Education Indicators [online]. Available from : [http://UNESCO/WEI \(98\)/WD/1](http://UNESCO/WEI (98)/WD/1), Sept. 1998 [Retrieved March 15, 2014]
- UNESCO, (2006). Data Collection and Education Management Information System, IIEP [online]. Available from : [http://UNESCO/WEI \(98\)/WD](http://UNESCO/WEI (98)/WD). [Retrieved April 15, 2014]
- US. Department of Education. (2014). Leadership for Educational Equity. [online]. Available from : <https://educationalequity.org> [Retrieved April 15, 2014]
- Witham, Mark. (2000). Educational Funding Methodologies. Retrieved October 15, 2014 <http://www.nexus.edu.au/teachstud/dexed/does/witham.html>
- Wikipedia.org. (2012). Budgeting [online]. Available from : <http://en.wikipedia.org/wiki/Budgeting>. [Retrieved July16, 2012]
- Yinger, John. (2004). Helping Children Left Behind: State Aid and the Pursuit of Educational Equity. Cambridge: MIT Press.