

ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไปยังหน่วยงานกลาง เพื่อการวิเคราะห์และนำผลการวิเคราะห์มาประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

6. ความเป็นไปได้ในการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองรังสิต

เมื่อรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินบทบาทหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาผ่านเครื่องมือทางการเงินในรูปของการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวตามตัวผู้เรียน และให้ผู้เรียนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเข้าเรียนในสถานศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนเป็นผู้ซื้อบริการที่แสดงความต้องการที่มีอำนาจซื้ออย่างแท้จริง (effective demand) การอาศัยเครื่องมือทางการเงินดังกล่าว เป็นกลไกในการปรับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล **ทำให้การผลิตบริการการศึกษาในตลาดบริการการศึกษามีได้ถูกจำกัดโดยภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว** หน่วยผลิตบริการการศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อม สามารถเข้าสู่ตลาดบริการการศึกษาได้อย่างเสรี ตราบเท่าที่สามารถให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูงด้วยราคาของค่าบริการที่ต่ำที่สุด

การที่รัฐบาลกลาง หรือ อปท. จะเข้าสู่ตลาดบริการการศึกษาเพื่อผลิตบริการการศึกษาแข่งขันกับผู้ผลิตบริการการศึกษาในตลาดที่มีอยู่เดิม ทั้งที่เป็นสถานศึกษาของรัฐบาลกลาง อปท. หรือภาคเอกชนหรือไม่นั้น มิใช่เป็นประเด็นสำคัญ ประเด็นสำคัญอยู่ที่สถานศึกษาของรัฐบาลกลาง หรือ อปท. จะสามารถดำรงอยู่ในตลาดบริการการศึกษายภายใต้การแข่งขันอย่างเสรีได้อย่างไร อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพบริบทของเทศบาลนครรังสิตซึ่งเป็นพื้นที่ใกล้กรุงเทพมหานคร มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และเพียงพอที่จะทำให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเทศบาลนครรังสิตสามารถเข้ามาลงทุนด้านการศึกษาทั้งที่เป็นศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน และระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ชั้นอนุบาล – มัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญ)

จากการวิเคราะห์สภาพการจัดการศึกษาของเทศบาลนครรังสิต คณะผู้วิจัยเห็นว่าระดับ/ประเภทการศึกษา ที่เทศบาลนครรังสิตควรเข้ามาลงทุนตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

1) การศึกษาประเภทศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน เนื่องจากเป็นการเตรียมความพร้อมด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสติปัญญาของเด็ก ก่อนเข้าศึกษาในระดับอนุบาล และการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการการศึกษาสำหรับประชากรในพื้นที่เทศบาลนครรังสิต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกำลังแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก และมีรายได้ระดับยากจน – ปานกลาง

2) การศึกษาระดับอนุบาล เพื่อรองรับผู้เรียนที่ผ่านการเตรียมความพร้อมให้สามารถเข้าศึกษาในระดับอนุบาลได้อย่างต่อเนื่อง การเตรียมความพร้อมให้กับผู้เรียนในระดับอนุบาลจะช่วยพัฒนาทักษะพื้นฐานด้านความรู้สำหรับการศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาต่อไป

3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เนื่องจากเป็นการศึกษาที่ตลาดมีการผลิตบริการเติมศักยภาพทั้งผู้ผลิตที่เป็นของรัฐ (สพฐ.) และเอกชน การที่เทศบาลเข้ามาลงทุนผลิตบริการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น – ตอนปลาย (สายสามัญ) ในสภาพของตลาดที่มีความต้องการรับบริการมากกว่าความสามารถในการผลิตของผู้ให้บริการ น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาโดยรวมของเทศบาลนครวังสิต ทั้งนี้ หน่วยงานส่วนกลางไม่ควรเข้ามาลงทุนแข่งขันกับเทศบาลนครวังสิต โดยการขยายการผลิตบริการการศึกษาในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าเทศบาลนครวังสิตควรเข้ามาลงทุนเพื่อผลิตบริการการศึกษาในระดับนี้ ในลักษณะของต้นแบบการผลิตบริการการศึกษาที่ได้คุณภาพและมาตรฐาน เพื่อรองรับประชากรในพื้นที่ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีรายได้ยากจน – ปานกลาง โดยไม่เป็นการลงทุนเพื่อแข่งขันกับภาคเอกชน และปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและผลิตบริการการศึกษาในระดับนี้แทน เนื่องจากภาคเอกชนมีความได้เปรียบด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และประสบการณ์ที่มากกว่าเทศบาลนครวังสิต

4) การศึกษาระดับประถมศึกษา คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาแทนรัฐ เนื่องจากมีผลผลิตส่วนเกินเกิดขึ้นในตลาด โดยเฉพาะผู้ผลิตที่เป็นภาคเอกชน เนื่องจากที่ผ่านมาผู้เรียนไม่ประสงค์จะเข้าเรียนในสถานศึกษาเอกชน ด้วยเหตุที่ผู้เรียนต้องเสียค่าเล่าเรียน แต่ด้วยวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวตามตัวผู้เรียนที่เท่าเทียมกัน การเข้าเรียนในสถานศึกษาเอกชนของประชากรในพื้นที่จึงไม่เป็นอุปสรรคทางการด้านการเงินอีกต่อไป เนื่องจากรัฐได้รับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนสำหรับผู้เรียนไว้ทั้งหมด

5) การศึกษาสายอาชีพ ประเภทอาชีวศึกษา (ปวช. ปวส. หรือปริญญาตรี) แม้ว่าพื้นที่ของเทศบาลนครวังสิตจะเป็นพื้นที่ที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้ตลาดแรงงานมีความต้องการกำลังแรงงานสายอาชีพเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก แต่ก็มีได้หมายความว่าเทศบาลนครวังสิตจะต้องเข้ามาจัดบริการการศึกษาดังกล่าวเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากเทศบาลนครวังสิตเริ่มเข้ามาจัดบริการการศึกษาในเวลาไม่นาน ประกอบการความไม่มีประสบการณ์และความไม่พร้อมของบุคลากรทำให้เทศบาลนครวังสิตไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้ามาจัดบริการการศึกษาสายอาชีพ นอกจากนี้ การลงทุนจัดตั้งสถานศึกษาประเภทอาชีวศึกษาต้องใช้เงินลงทุนมากกว่าการศึกษาสายสามัญหลายเท่า เนื่องจากต้องลงทุนด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน และเครื่องมือเครื่องจักรเพื่อใช้ในการฝึกปฏิบัติ ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ด้วยงบประมาณของรัฐที่มีอย่างจำกัด และการบริหารแบบระบบราชการ ทำให้รัฐไม่สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดให้ทันกับการลงทุนเพื่อการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ผู้เรียนต้องเรียนรู้จากเทคโนโลยีที่เก่า ล้าสมัย อีกทั้งไม่สามารถสนองตอบความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้การลงทุนเพื่อผลิตกำลังแรงงานของรัฐไม่คุ้มค่าและไม่มีประสิทธิภาพ จึงไม่มีเหตุผลที่เทศบาลนครวังสิตจะต้องเข้ามาจัดบริการการศึกษาดังกล่าว เว้นเสียแต่

กรณีที่เป็นการลงทุนร่วมระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับสถาบันการศึกษา (การจัดการศึกษารูปแบบทวิภาคี) การผลิตกำลังคนของสถาบันศึกษาก็น่าจะสนองตอบความต้องการของภาคอุตสาหกรรมได้ตรงและชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความแข็งตัวของระบบราชการทำให้การจัดการศึกษาแบบทวิภาคีไม่ประสบผลสำเร็จ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษารูปแบบทวิภาคีก็ตาม คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการจัดการศึกษาประเภทอาชีวศึกษาควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนหรือลงทุนร่วมกับภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้การผลิตกำลังคนสามารถสนองตอบความต้องการของตลาดแรงงานในการพัฒนาประเทศ โดยรัฐเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนผู้เรียนผ่านกลไกการกองทุนผ่านด้านอุปสงค์ รวมทั้งมาตรการทางภาษีอากรเพื่อจูงใจให้เกิดการจัดการศึกษารูปแบบทวิภาคี ด้วยรูปแบบดังกล่าวจะทำให้รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในฐานะผู้ซื้อบริการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดของการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของรัฐบาลกลางและ อปท. ตามที่ได้กล่าวถึงในงานวิจัยนี้

7. ผลของการปรับโครงสร้างระบบการบริหารจัดการและระบบการเงินต่อระบบการศึกษา

เครื่องมือทางการเงินเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนให้ระบบการผลิตบริการการศึกษา เป็นการผลิตภายใต้การแข่งขัน เพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน ภายใต้กรอบหลักการแนวคิดของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โอกาสและความเสมอภาค รวมทั้งความเท่าเทียมกัน แต่มิได้เป็นหลักประกันว่าตลาดบริการการศึกษาจะผลิตบริการการศึกษาด้วยคุณภาพและมาตรฐาน เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียน การปรับโครงสร้างระบบการบริหารจัดการควบคู่กับการปรับแก้ไขกฎหมาย ที่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดของระบบการเงินรูปแบบใหม่ และการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ จะทำให้ผู้ผลิตบริการการศึกษาในตลาดเกิดการปรับตัวและเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm) ในการบริหารจัดการ ที่มุ่งผลิตบริการการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน สอดคล้องความต้องการของผู้เรียน สังคมและประเทศชาติ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐและผู้เรียนตามจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในแต่ละสถานศึกษา ภายใต้ตลาดการผลิตบริการการศึกษาที่มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งผลของการปรับโครงสร้างระบบการบริหารจัดการรวมทั้งการนำระบบการเงินรูปแบบใหม่มาใช้ จะส่งผลดีต่อระบบตลาดบริการการศึกษาดังนี้

1) ผู้ซื้อบริการการศึกษาได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน และสะท้อนต้นทุนของการผลิตบริการการศึกษาในตลาดเสรี

2) ผู้ผลิตบริการการศึกษาสามารถเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการ ภายใต้ตลาดเสรีที่มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน ในการผลิตบริการการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐและผู้เรียน

3) ทรัพยากรไหลเข้าสู่ภาคบริการการศึกษาจากการระดมทุนและการลงทุน เพื่อการศึกษาจากทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งจากผู้เรียนในฐานะผู้ซื้อบริการ ผู้ประกอบการในฐานะผู้ผลิตบริการ นอกเหนือจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและ อปท.

4) ผู้ผลิตบริการการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพมาตรฐาน มีผลตอบแทนต่อขนาดลดลง ซึ่งไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาด จะต้องหลุดออกจากระบบตลาด และให้ผู้ผลิตหน้าใหม่ที่มีศักยภาพและความสามารถเข้ามาแข่งขันเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งในตลาดได้อย่างเสรี

8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับผู้บริหาร

เพื่อให้รัฐบาลกลางโดยหน่วยงานส่วนกลาง อปท. (รวมทั้งเทศบาลนครรังสิต) และสถานศึกษาสามารถดำเนินงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา รัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศและเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารจัดการและตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของรัฐ เพื่อให้มีบริการการศึกษาเกิดขึ้นในตลาดด้วยคุณภาพมาตรฐาน สามารถสนองตอบความต้องการของผู้เรียน อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ภายใต้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด รัฐบาลจำเป็นต้องตัดสินใจและดำเนินการในประเด็นสาระสำคัญ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนาการศึกษาอย่างยั่งยืน ดังนี้

1) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm) ของผู้นำประเทศและผู้บริหารหน่วยงาน/องค์กร และสถาบันการศึกษาต่อการพัฒนาการศึกษาอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับหลักการ/แนวคิดในการใช้กลไก/เครื่องมือทางการเงินและการคลัง ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ภายใต้คุณภาพและมาตรฐานของบริการการศึกษาที่รัฐพึงให้กับประชาชน

2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา การให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ควบคู่กับการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล การสร้างความเข้มแข็งหรือเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. ทั้งด้านวิชาการ การบริหารจัดการ การเงินและงบประมาณ การกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ อปท. โดยเฉพาะกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3) การผลักดันให้มีการออกกฎกระทรวงว่าการหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษา ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

4) การผลักดันให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ติดตามและประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งการออกแบบระบบการสนองทุนผ่านด้านอุปสงค์และอุปทาน เพื่อให้รัฐสามารถใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลังที่หลากหลาย ในการกำกับดำเนินงานของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามบทบาท อำนาจหน้าที่ และสนองตอบความต้องการในการพัฒนาสังคมและประเทศ และนโยบายรัฐบาล และการเสนอแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

บรรณานุกรม

กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ. Retrieved 1/10/10

จาก <http://elearning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter2/Lesson7.htm#76>.

การปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบ. Retrieved 7/10/10

จาก <http://e-book.ram.edu/e-book/p/PS305/ps305-1-1-1.pdf>.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2543), วิธีการจัดสรรเงินจากรัฐบาลมลรัฐไปยังเขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549). การสังเคราะห์รายงานวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ

_____ (2549), การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์

_____ (2549), การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

_____ (2549), การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

_____ (2549). การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

_____ (2550), การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

_____ (2550), การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

Adviceguide. Retrieved 5/10/10

from http://www.adviceguide.org.uk/index/family_parent/education/types_of_school.htm.

Amthai Paper. (13/10/10). Education : รัฐบาลอังกฤษเริ่มโครงการปฏิรูปการศึกษา.

http://www.amthai.co.uk/post/280/education/UK_government_begin_education-transformation_project.html.

BBC News. Academies and free schools, Retrieved 26/07/10

from <http://www.bbc.co.uk/news/education-10161371>.

_____. What do we know about free schools? Retrieved 18/06/10

from <http://www.bbc.co.uk/news/10350661>.

CfBT Education Trust. Level playing Field? The implications of school funding. Retrieved 15/10/2010

from www.teachingtimes.com/articles/school-funding-level.htm.

Department for Education. Retrieved 12/10/10

from http://www.education.gov.uk/aboutdfe/departmental_information.

DirectGov. Local government structure. Retrieved 26/10/10

from http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073310.

GovernorNet. Information for school governors. Retrieved 4/10/10

from <http://www.governor.net.co.uk/publishArticle.cfm?topicAreaId=1&contentId=548&context=0>.

National Statistics. Local Education Authorities (LEAs)/Education and Library Boards. Retrieved 12/10/10

from <http://www.statistics.gov.uk/geography/lea.asp>.

Office for National Statistics. Statistical Bulletin. Retrieved 27/09/10

from <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/gdp0710.pdf>.

_____. Retrieved 27/09/10 from <http://www.statistics.gov.uk/ci/nugget.asp?id=950>.

Schools for the future. (July 2010).

<http://www.reform.co.uk/Research/Education/EducationArticles/tabid/110/smId/378/ArticleID/1231/reftab/71/t/Schools%20for%20the%20future/Default.aspx>

The National Archives. School Standards and Framework Act 1998. Retrieved 05/10/10

from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/section/20>.

Welsh Assembly Government. <http://wales.gov.uk/topics/educationandskills/?lang=en>.

Wikipedia. Local government. Retrieved 26/10/10 from http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government.

_____. 1990s UK local government reform. Retrieved 26/10/10
from http://en.wikipedia.org/wiki/1990s_UK_local_government_reform.

CIA "The World Factbook". World GDP (Gross Domestic Product). Retrieved 2/12/10
from <http://www.indexq.org/economy/gdp.php>.

ภาคผนวก

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนประสบการณ์
นายกเทศมนตรีนครภูเก็ต (นางสาวสมใจ สุวรรณศุภพนา)
จังหวัดภูเก็ต
วันจันทร์ที่ 6 มิถุนายน 2554

จากการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับท่านนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต (นางสาวสมใจ สุวรรณศุภพนา) สรุปประเด็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ท่านนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้เล่าประสบการณ์ในฐานะผู้นำท้องถิ่นที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครภูเก็ต) ว่าการพัฒนาการศึกษาเป็นงานที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล ผู้บริหารจึงต้องมีวิสัยทัศน์¹ และนโยบายที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต้องคิดออกนอกกรอบเดิมเพื่อให้การดำเนินงานสามารถไปสู่เป้าหมาย ตามวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหาร และเพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ผู้บริหารจำเป็นต้องให้แนวทางแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้สามารถดำเนินงานตามนโยบายและแผนที่วางไว้ โดยให้การสนับสนุนทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ ด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป

2. การดำเนินงานในระยะแรกของการคิดนอกกรอบของผู้นำ อาจสร้างความเข้าใจผิดแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากมองว่าเป็นการนำรายได้ของ อปท. มาใช้เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ทำให้การดำเนินงานในระยะเริ่มแรกมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง เนื่องจากต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจ ต้องชี้แจงและตอบประเด็นข้อสงสัยของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เพื่อสร้างการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเมื่อดำเนินงานไปได้ระยะหนึ่งและประสบผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมบ้าง การดำเนินงานในปีต่อ ๆ ไปก็สามารถดำเนินการไปได้โดยไม่เป็นอุปสรรค

3. การดำเนินงานในลักษณะการทำงานที่คิดนอกกรอบ จำเป็นที่ผู้บริหารต้องตัดสินใจและลงมือทำด้วยกำลังและความสามารถของบุคลากรใน อปท. โดยการสนับสนุนงบประมาณจากเงินรายได้ของ อปท. การดำเนินงานจึงจะบรรลุเป้าหมายของผู้บริหาร เนื่องจากไม่สามารถของบประมาณจากหน่วยงานส่วนกลางได้ และเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลสำเร็จของงานเพื่อให้หน่วยปฏิบัติรับไปดำเนินงาน เสมือนหนึ่งเป็น

¹ วิสัยทัศน์ของสำนักงานเทศบาลนครภูเก็ต "สร้างนครภูเก็ต ให้เป็นนครแห่งความสุขและน่าอยู่อย่างยั่งยืน" ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ โดยการศึกษาเป็นยุทธศาสตร์ลำดับแรกๆ ที่ผู้บริหารให้ความสำคัญ เนื่องจากต้องการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ และเตรียมพร้อมสู่สังคมเมื่อนานาชาติ

ข้อตกลงหรือพันธะสัญญาระหว่างผู้บริหารกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานต่อไป

4. ความคิดของผู้บริหาร อปท. ที่สนใจด้านการศึกษา เนื่องจากภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงในระดับโลก มีการเข้า-ออกของชาวต่างชาติจำนวนมาก ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพธุรกิจการโรงแรม การท่องเที่ยวและการบริการเป็นหลัก ท่านนายกเทศมนตรีฯ ได้วางเป้าหมายของการศึกษาว่าอยากให้เห็นประชาชนในภูเก็ตมีความรู้ความสามารถ ทั้งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ สามารถสื่อสารกับชาวต่างชาติได้ และสามารถใช้ภาษาต่างประเทศในการดำเนินธุรกิจ/ประกอบอาชีพ ตลอดจนให้ความสำคัญกับธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการป้องกันอุบัติเหตุจากภัยธรรมชาติ จึงได้ทุ่มงบประมาณ²จำนวนมากเพื่อให้ประชาชนในภูเก็ตได้รับโอกาสทางการศึกษาด้วยคุณภาพและมาตรฐานที่สูง เพื่อผลิตกำลังคนที่สนองตอบความต้องการของชุมชนและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ต โดยหวังว่าประชาชนในจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นผลผลิตของระบบการศึกษาที่ผู้บริหาร อปท. ได้วางไว้จะกลับมาเป็นกำลังแรงงานและสร้างความเจริญให้กับภูเก็ตในระยะยาว

5. ท่านนายกเทศมนตรีฯ มีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองที่เป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นโครงสร้างการปกครองที่ถูกกำกับการบริหารจัดการโดยกฎ ระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลาง ขาดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจและบริหารจัดการตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อปท. การพิจารณาอนุมัติและให้ความเห็นชอบต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อปท. ต้องให้ อปท. มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ

6. นอกจากการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ท่านนายกเทศมนตรีฯ ยังเห็นด้วยกับแนวคิดของผู้วิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ อปท. โดยให้มีการแบ่งบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคล/คณะบุคคล และหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน โดยการลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาที่เป็นของสถานศึกษา โดยหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ อปท. และไปเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาที่เป็นของสถานศึกษาแทน โดยไม่ทำให้อำนาจโดยรวมเพิ่มขึ้น เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ นอกเหนือจากด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป และให้บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง

² งบประมาณด้านการศึกษาของเทศบาลนครภูเก็ตจะให้ความสำคัญกับการเรียนภาษาจีน ภาษาอังกฤษ และการเรียนเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร ตลอดจนการปรับปรุงอาคารสถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ สื่อ อุปกรณ์ทางการศึกษา

ส่วนภูมิภาค และ อปท. ทำหน้าที่ในการกำกั้นนโยบาย แผน มาตรฐาน ส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานใน
สายการบังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ในบทบาทที่ควรจะเป็นให้มากขึ้น

7. นอกจากนี้ ท่านนายกเทศมนตรียังเห็นด้วยข้อเสนอของผู้วิจัยในการแยกบทบาทและอำนาจ
หน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นออกจากอำนาจการบริหารและจัดการของผู้บริหาร อปท.
เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษามีความยั่งยืน ต่อเนื่อง และปลอดจากการแทรกแซงโดยการเมือง
ท้องถิ่น โดยผู้บริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นจะต้องบริหารและจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์
เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อปท. และมีอำนาจในการสรรหาและเลือกผู้อำนวยการโรงเรียน
เข้ามาบริหารและจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา ส่วนผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการสรรหาและ
เลือกครูเข้ามาจัดการเรียนการสอนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนนโยบายที่รับมอบจากผู้บริหาร อปท. การ
แบ่งบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนจะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าความสำเร็จใน
การดำเนินงานเป็นความรับผิดชอบของบุคคลหรือหน่วยงานใด เพื่อให้ผู้บริหารในแต่ละระดับเข้ามา
ดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามเป้าหมาย โดยมีผลผลิตและตัวชี้เป็น
เครื่องมือในการกำกับการดำเนินงานผ่านมาตรการทางการคลัง

8. ระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของ อปท. ที่จัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วน
ท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่ไม่แตกต่างไปจากระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาที่จัดสรร
ผ่านเขตพื้นที่การศึกษาลงสู่สถานศึกษา ซึ่งเป็นระบบการจัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษาเพื่อ
สนองตอบความต้องการปัจจัยการผลิตของสถานศึกษา (supply side financing) แต่มิได้สัมพันธ์กับ
จำนวนผลผลิตที่สถานศึกษาสามารถผลิตได้ ส่งผลให้เกิดความสูญเปล่าและความด้อยประสิทธิภาพ
ในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งท่านนายกเทศมนตรีเห็นด้วยแนวคิดของผู้วิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยน
ระบบการจัดสรรเงินมาเป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียน เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่าง
สถานศึกษาในด้านคุณภาพและมาตรฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากผู้เรียน ซึ่งจำเป็นต้องมี
หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเข้ามาทำหน้าที่กำกับ ติดตามและประเมินคุณภาพมาตรฐาน
การศึกษา รวมทั้งทำหน้าที่วัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ซึ่งประกอบด้วย สมศ. และ สทศ. โดย
หน่วยงานดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อตรงและรายงานผลที่เป็นจริงแก่สาธารณชน เพื่อให้
ผู้ผลิตบริการและผู้รับบริการได้ทราบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษา
สำหรับผู้ผลิตบริการ และตัดสินใจในการเลือกซื้อบริการการศึกษาสำหรับผู้เรียนหรือผู้ปกครอง

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนประสบการณ์
นายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก (นางเปรมฤดี ชามพูนท)
จังหวัดพิษณุโลก
วันจันทร์ที่ 4 กรกฎาคม 2554

จากการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับท่านนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก (นางเปรมฤดี ชามพูนท) สรุปประเด็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ท่านนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลกได้เล่าประสบการณ์ในฐานะผู้นำท้องถิ่นที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครพิษณุโลก) ว่าการบริหารและการจัดการศึกษาของเทศบาลนครพิษณุโลกเป็นการบริหารงานโดยระบบข้าราชการ ซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบราชการ ต้องบริหารและจัดการให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ เนื่องจากข้าราชการเกรงกลัวเรื่องการรับผิดชอบและการดำเนินคดีหากทำไม่ถูกต้อง ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องที่สุ่มเสี่ยงต่อการกระทำผิดตามกฎหมาย ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นแบบเข้าขาม เย็นขาม ขาดความกระตือรือร้น ขาดความรับผิดชอบและเอาใจใส่ในภาระหน้าที่ที่พึงกระทำ การเข้ามาทำหน้าที่ผู้บริหาร อบต. ของท่านนายกเทศมนตรีเป็นการเข้ามาบริหารจัดการในงานของข้าราชการเพื่อสนองตอบนโยบายและแนวคิดของผู้บริหาร อบต. ที่ต้องการผลิตบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เลือกเข้ามาทำหน้าที่บริหารเทศบาล ตามที่ได้ให้นโยบายไว้กับประชาชนในพื้นที่

2. การพัฒนาการศึกษาเป็นงานที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล ผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเน้นด้านการพัฒนาสาธารณูปการ สาธารณูปโภค เนื่องจากเห็นผลสำเร็จที่รวดเร็วและเป็นรูปธรรม การตัดสินใจเข้ามาบริหาร เทศบาลและให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นลำดับแรก ซึ่งท่านนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้กำกับและรับผิดชอบงานด้านการศึกษาด้วยตนเอง ด้วยเหตุผลที่ว่าการศึกษาคือการยกระดับความรู้ความสามารถและพัฒนาทุนมนุษย์ให้เป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพของสังคมและประเทศชาติในอนาคต ประกอบกับการพัฒนาด้านสาธารณูปการ สาธารณูปโภคของเทศบาลเริ่มมีความอึดตัวและเพียงพอต่อการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ จึงได้วางแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรของเทศบาลโดยจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งมาใช้ในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณไม่มากนัก

3. แนวคิดในการบริหารและจัดการศึกษาของท่านนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลกเริ่มจากการศึกษาข้อมูล การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของการบริหารและจัดการศึกษาของเทศบาลนครพิษณุโลก เพื่อนำมากำหนดวิสัยทัศน์และปรัชญาของการจัดการศึกษาที่ผู้บริหาร อบต.

ต้องการให้เกิดขึ้น อาทิ ต้องการให้เด็กเป็นคนเก่ง คนดีของสังคม ต้องกำหนดคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้เรียนที่เป็นผลผลิตของการศึกษาว่า ใน 15 ปีของการเรียนในระบบโรงเรียน ตั้งแต่อนุบาล – ม.ปลาย ผู้เรียนต้องมีคุณลักษณะและคุณสมบัติอะไร อย่างไร ในด้านใด ในแต่ละระดับชั้น ที่ได้คุณภาพและมาตรฐานตามที่หลักสูตรกำหนดเป็นอย่างดี โดยมุ่งเน้นความสำคัญที่ตัวผู้เรียนที่จะต้องมีความแข็งแรงใน 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้านวิชาการ (เด็กต้องสามารถอ่านออก เขียนได้เป็นอย่างดี) ด้านสุขภาพ (มีพัฒนาการตามวัยที่เหมาะสม ไม่เป็นโรคอ้วน) และด้านวัฒนธรรม (มีกิริยามารยาทที่ดีงาม เน้นความเป็นไทย มีสัมมาคารวะ เป็นต้น)

4. จากวิสัยทัศน์และแนวคิดของท่านนายกเทศมนตรีซึ่งแปลงมาสู่นโยบายโดยข้าราชการประจำในสำนักงานเทศบาล และแผนงาน/โครงการ กิจกรรมโดยผู้บริหารและครูในสถานศึกษาในสังกัด ผ่านกลไกการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อรองรับแผนงาน/โครงการ กิจกรรมของสถานศึกษาในสังกัดที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ด้านคุณภาพและมาตรฐานของผู้เรียนเป็นสำคัญ และกำกับด้วยตัวชี้วัดผลผลิต (ผู้เรียน) ได้ส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเทศบาลนครพิษณุโลกมีพัฒนาการในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลเห็นความสำคัญและเอาใจใส่เป็นพิเศษ ฝ่ายข้าราชการประจำทั้งผู้บริหารสำนักงานเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษาและครูก็ต้องเร่งทำงานเพื่อสนองนโยบายของผู้บริหารให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

5. แผนงาน/โครงการ กิจกรรมของสถานศึกษาที่สถานศึกษาได้รับการจัดสรรเงินจากเงินรายได้ของเทศบาลนครพิษณุโลก นอกเหนือจากเงินอุดหนุนการจัดการศึกษาที่ได้รับจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารและครูในสถานศึกษาต้องจัดทำแผนงาน/โครงการ กิจกรรม วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการผ่านสำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลกเพื่อเสนอนายกเทศมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงจะได้รับงบประมาณมาดำเนินงาน แนวคิดของท่านนายกเทศมนตรีในการจัดสรรเงินสนับสนุนการจัดการศึกษาจากเงินรายได้ของเทศบาลนครพิษณุโลกเป็นการจัดสรรตามหลักแนวคิดของการสนองทุนผ่านด้านอุปสงค์ โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมเป็นเงินรายหัวในอัตรา 500 บาทต่อคน ทั้งนี้สถานศึกษาจะต้องจัดทำแผนงาน/โครงการ กิจกรรม วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการผ่านกระบวนการตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีเงื่อนไขว่า เงินที่สถานศึกษาได้รับห้ามนำไปใช้เพื่อการจัดซื้อครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ห้ามนำไปใช้เพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาผู้บริหารและครู ให้ใช้ได้เฉพาะกิจกรรมที่ส่งผลต่อตัวผู้เรียนเท่านั้น ซึ่งท่านนายกเทศมนตรีได้วางเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลภายใน 5 ปี แต่เมื่อดำเนินการมาได้เพียง 3 ปี ก็สามารถเห็นผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม และบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์และนโยบายของท่านนายกเทศมนตรี

6. การดำเนินการในรูปแบบและวิธีการดังกล่าวในระยะเริ่มแรกได้ทดลองกับโรงเรียนเทศบาล 1 โรงเรียน โดยให้โรงเรียนจัดการศึกษาระดับอนุบาลอย่างเดียว ส่วนนักเรียนประถมศึกษาที่มีอยู่เดิมก็

ให้ย้ายไปควบรวมกับโรงเรียนของเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง เมื่อดำเนินการได้ 3 ปี ก็เริ่มเห็นผลสำเร็จ เนื่องจากเด็กนักเรียนมีความเข้มแข็งทั้งด้านวิชาการ สุขภาพ และวัฒนธรรม จนทำให้ผู้ปกครองเรียกร้องให้เปิดชั้นประถมศึกษา จึงได้มีการเปิดชั้นประถมศึกษาอีกครั้ง โดยเปิดเพียง 1 ห้อง และค่อย ๆ ขยายชั้นเรียนไปจนถึงชั้น ป.6 ในปัจจุบัน

7. นอกจากการสนับสนุนด้านงบประมาณ ท่านนายกเทศมนตรียังดำเนินการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก อาทิ คณะครูศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการเข้ามาช่วยบริหารจัดการด้านการจัดหลักสูตร การพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน ตลอดจนการวางระบบการทำงานของผู้บริหารและครูเพื่อให้เป็นมาตรฐานและเป็นแบบอย่างในการดำเนินการกับโรงเรียนเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป รวมทั้งการจัดสรรทุนสำหรับเด็กนักเรียนที่ด้อยโอกาส ยากจน เพื่อเป็นทุนสนับสนุนการศึกษาของลูกหลานของประชาชนในพื้นที่

8. นอกจากจะให้ความสำคัญกับการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้ว ยังส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยการสร้างห้องสมุดพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้บริการแก่นักเรียนและประชาชนทั่วไป ได้เข้ามาศึกษาหาความรู้ รวมทั้งการสร้างห้องออกกำลังกาย เพื่อให้ประชาชนได้ใช้บริการ โดยเทศบาลเป็นผู้ลงทุนด้านอาคารสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก การจ้างพนักงานบรรณารักษ์ในการดูแลและบริหารจัดการห้องสมุดโดยเฉพาะ การจ้างเจ้าหน้าที่ห้องสมุดเพื่อช่วยบรรณารักษ์ในการดำเนินงาน ส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (ค่าสาธารณูปโภค (ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า เป็นต้น)) มาจากรายได้ที่เก็บจากประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ซึ่งมีทั้งประเภทสมาชิกประจำ และประเทศทั่วไป ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมาก็มีรายได้เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการ มีประชาชนสนใจเข้ามาใช้บริการมากในช่วงเย็น – ค่ำ และวันหยุด

9. ท่านนายกเทศมนตรีมีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองที่เป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นโครงสร้างการปกครองที่ถูกกำกับการบริหารจัดการโดยกฎ ระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลาง ขาดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจและบริหารจัดการตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อบต. การพิจารณาอนุมัติและให้ความเห็นชอบต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดอำเภอ และหรือหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อบต. ต้องให้ อบต. มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ

10. นอกจากการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ท่านนายกเทศมนตรียังเห็นด้วยกับแนวคิดของผู้วิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ อบต. โดยให้มีการแบ่งบทบาท อำนาจหน้าที่และความ

รับผิดชอบของบุคคล/คณะบุคคล และหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน โดยการลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาที่เป็นของสถานศึกษา โดยหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ อบท. และไปเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาที่เป็นของสถานศึกษาแทน โดยไม่ทำให้อำนาจโดยรวมเพิ่มขึ้น เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ นอกเหนือจากด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป และให้บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ อบท. ทำหน้าที่ในการกำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน ส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานในสายการบังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ในบทบาทที่ควรจะเป็นให้มากขึ้น

11. นอกจากนี้ ท่านนายกเทศมนตรียังเห็นด้วยข้อเสนอของผู้วิจัยในการแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นออกจากอำนาจการบริหารและจัดการของผู้บริหาร อบท. เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษามีความยั่งยืน ต่อเนื่อง และปลอดจากการแทรกแซงโดยการเมืองท้องถิ่น โดยผู้บริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นจะต้องบริหารและจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อบท. และมีอำนาจในการสรรหาและเลือกผู้อำนวยการโรงเรียนเข้ามาบริหารและจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา ส่วนผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการสรรหาและเลือกครูเข้ามาจัดการเรียนการสอนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนนโยบายที่รับมอบจากผู้บริหาร อบท. การแบ่งบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนจะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าความไม่สำเร็จในการดำเนินงานเป็นความรับผิดชอบของบุคคลหรือหน่วยงานใด เพื่อให้ผู้บริหารในแต่ละระดับเข้ามาดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามเป้าหมาย โดยมีผลผลิตและตัวชี้เป็นเครื่องมือในการกำกับการดำเนินงานผ่านมาตรการทางการคลัง

12. ระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของ อบท. ที่จัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่ไม่แตกต่างไปจากระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาที่จัดสรรผ่านเขตพื้นที่การศึกษาลงสู่สถานศึกษา ซึ่งเป็นระบบการจัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษาเพื่อสนองตอบความต้องการปัจจัยการผลิตของสถานศึกษา (supply side financing) แต่มีได้สัมพันธ์กับจำนวนผลผลิตที่สถานศึกษาสามารถผลิตได้ ส่งผลให้เกิดความสูญเปล่าและความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งท่านนายกเทศมนตรีเห็นด้วยแนวคิดของผู้วิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงินมาเป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียน เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถานศึกษาในด้านคุณภาพและมาตรฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากผู้เรียน ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเข้ามาทำหน้าที่กำกับ ติดตามและประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งทำหน้าที่วัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ซึ่งประกอบด้วย สมศ. และ สทศ. โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อตรงและรายงานผลที่เป็นจริงแก่สาธารณชน เพื่อให้

ผู้ผลิตบริการและผู้รับบริการได้ทราบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษาสำหรับผู้ผลิตบริการ และตัดสินใจในการเลือกซื้อบริการการศึกษาสำหรับผู้เรียนหรือผู้ปกครอง

13. การบริหารจัดการด้านการเงินและงบประมาณของเทศบาล เนื่องจากเป็นเทศบาลเก่าตั้งมานาน ทำให้โครงสร้างงบประมาณของเทศบาลมีสัดส่วนงบประมาณถึงร้อยละ 40 ซึ่งเต็มเพดานที่กฎหมายกำหนด เทศบาลจึงเล็งเห็นวิธีการจ้างบุคลากรมาเป็นรูปแบบการรับเหมางานไปดำเนินการ (contract out) เพื่อแบ่งเบาภาระงานของเทศบาล ส่วนการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎระเบียบให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ หากติดขัดกฎระเบียบในเรื่องใด ก็ต้องดำเนินการหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมและสามารถดำเนินการได้โดยไม่ผิดกฎระเบียบ

14. เงินรายหัวที่เทศบาลจัดสรรให้เพิ่มเติมกับโรงเรียนนอกเหนือจากเงินงบประมาณนั้น จากการลงพื้นที่ดูงานโรงเรียนเทศบาลทำให้ทราบว่า เงินรายหัว 500 บาท/คน ที่โรงเรียนได้รับจัดสรรนั้น โรงเรียนมิได้เป็นผู้ถือเงิน แต่โรงเรียนต้องเสนอแผนงาน/โครงการ กิจกรรม วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน ให้เทศบาลพิจารณา หากนายกเทศมนตรีเห็นชอบ เทศบาลจะเป็นผู้ดำเนินการให้กับโรงเรียนต่อไป ซึ่งหมายความว่าเทศบาลยังมิได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษา ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจเพื่อจัดบริการการศึกษาสนองตอบความต้องการของผู้เรียนอย่างแท้จริง

**สรุปประเด็นการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนประสบการณ์
รองนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ (นพ. รุ่งโรจน์ ก้าวพานิช) และ
ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา (นางสาวสุทัศน์นันท์ เนียมรัตน์)
วันพุธที่ 22 มิถุนายน 2554**

จากการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับท่านรองนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ (นพ. รุ่งโรจน์ ก้าวพานิช) และผู้อำนวยการสำนักการศึกษา (นางสาวสุทัศน์นันท์ เนียมรัตน์) สรุปประเด็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ในภาพรวมด้านโครงสร้างการปกครองที่แบ่งส่วนราชการเป็น 3 ระดับ (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) นั้นเป็นโครงสร้างบริหารราชการแบบวัฒนธรรมไทย ซึ่งมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ตามเหตุและผล และสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและระบบการปกครองดังกล่าวก็ยังคงรูปแบบการปกครองที่กำกับ ควบคุมและสั่งการ ด้วยความไม่ไว้วางใจและคิดว่า อบท. ยังไม่มีความสามารถและไม่พร้อมที่จะบริหารและจัดการได้อย่างอิสระ โดยรัฐบาลภายใต้หน่วยงานส่วนกลางต่างก็ยังมีแนวคิดแบบเดิม ๆ ที่ทำตัวเป็นคุณพ่อผู้ดีที่ต้องเข้ามาบริหารและจัดการแทนในทุกเรื่อง แต่ไม่ยอมปล่อยให้ อบท. บริหารและจัดการเอง ทั้ง ๆ ที่ อบท. ต่างก็มีประสบการณ์ในการพัฒนาที่ดีขึ้นโดยลำดับ อีกทั้งมีความพร้อมในการบริหารจัดการซึ่งน่าจะทำได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง เนื่องจาก อบท. เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนมากที่สุด

2. นอกจากไม่กระจายอำนาจให้ อบท. มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ยังมีหลายหน่วยงานเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการของ อบท. อีกทั้งรูปแบบการบริหารจัดการของ อบท. ก็มีหลายระดับและต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ใกล้เคียงกัน ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในบทบาทและภารกิจที่ต้องรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่เดียวกัน

3. โครงสร้างการปกครองและการบริหารจัดการจำเป็นต้องเปลี่ยนไปเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แปรเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางจำเป็นต้องเปลี่ยนระบบการบริหารราชการใหม่ให้ อบท. มีอิสระในการบริหารและจัดการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่มากกว่าการกำกับให้ อบท. ดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของหน่วยงานส่วนกลางและรัฐบาลซึ่งไม่สอดคล้องและสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางห่างไกลเกินกว่าจะเข้าใจและเข้าถึงสภาพปัญหาของประชาชนและชุมชนและไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ได้

4. โครงสร้างระบบราชการจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตามวิวัฒนาการของการพัฒนาของ อบท. และหน่วยงานส่วนกลาง โดยหน่วยงานส่วนกลางจำเป็นต้องกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และ

ภารกิจของตนเองให้ชัดเจน พร้อมกับแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและ อบท. ให้มีความชัดเจน โดยผ่านกระบวนการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ เพื่อให้ อบท. มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจด้านทรัพยากร การบริหารงานบุคคล เพื่อจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องและสนองตอบความต้องการของประชาชนและชุมชน นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ อบท. จะต้องอยู่บนหลักการของการให้ อบท. มีอิสระในการเลือกและตัดสินใจต่อโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลาย สอดคล้องกับโครงสร้างบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อบท. และเสถียรภาพทางการเงินการคลังของ อบท. บนฐานการพึ่งพาตนเองมากกว่าการพึ่งพาเงินงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุน รวมทั้งเงินรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรหรือแบ่งให้ อบท. โดยที่มีศักยภาพและความพร้อม หน่วยงานส่วนกลางก็ควรส่งเสริมสนับสนุน และผลักดันให้เป็น อบท. ที่มีอิสระในการบริหารจัดการ ส่วน อบท. ที่ยังไม่มีความพร้อม หน่วยงานส่วนกลางยังจำเป็นต้องให้การดูแล ส่งเสริมสนับสนุนให้มีความพร้อมเพื่อรองรับการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ นอกจากนี้ โครงสร้างและระบบต้องเปิดโอกาสให้ อบท. สามารถขยายขอบเขตของพื้นที่ของความเป็นเมืองให้มีอาณาเขตที่กว้างขวางมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เกิดการประหยัดเนื่องจากขนาดและขอบเขต (economy of scale and economy of scope) โดยเฉพาะการยุบรวม อบท. ขนาดเล็กที่ไม่มีศักยภาพทางการเงินการคลังและการบริหารจัดการ ควบคู่กับการยกสถานะของ อบท. ให้เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร หรือระดับมหานครต่อไป ซึ่งเป็นแนวคิดการใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นำทฤษฎีรัฐศาสตร์ในการบริหารจัดการและการปกครอง

5. แนวคิดของการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่ อบท. เป็นแนวคิดที่ดี รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและต้องกำหนดระยะเวลาของการดำเนินการถ่ายโอนว่าจะให้แล้วเสร็จในปีใด (10 ปี หรือ 15 ปี) และในช่วงระยะเวลาของการถ่ายโอน หน่วยงานกลางก็ต้องวางระบบการบริหารจัดการเพื่อรองรับการถ่ายโอนทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของ อบท. และสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ อบท. มีอำนาจในการบริหารและจัดการอย่างแท้จริง โดยต้องลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานระดับภูมิภาคให้ทำหน้าที่เฉพาะการส่งเสริม สนับสนุน กำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผน

6. นอกจากนี้ ท่านรองนายกเทศมนตรียังเห็นด้วยกับแนวคิดของผู้วิจัยในประเด็นของแนวคิดและรูปแบบการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของ อบท. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

6.1 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อ

จัดบริการการศึกษาสนองตอบความต้องการของผู้เรียน ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล

6.2 การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาของ อปท. ออกจากอำนาจการบริหารจัดการของผู้บริหาร อปท. เพื่อลดการแทรกแซงจากอำนาจการบริหารของผู้บริหาร อปท. โดยให้คณะกรรมการการศึกษาระดับ อปท. มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับผู้บริหาร อปท. โดยรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาของ อปท. และให้มีอำนาจในการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา ในขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการสรรหาและคัดเลือกครูผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ สถานศึกษาจะต้องมีระบบการบริหารจัดการที่พร้อมในการรองรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการควบคู่กับความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ และสามารถตรวจสอบได้

6.3 ระบบการบริหารจัดการศึกษาในอนาคต หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานระดับอปท. จะต้องมีการมีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศของสถานศึกษาและผู้เรียนเป็นรายบุคคลเพื่อใช้ในการกำกับการดำเนินงาน การติดตามประเมินผล การส่งเสริมสนับสนุนทั้งสถานศึกษาและผู้เรียน ผ่านเครื่องมือทางการเงินที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการจำเป็นได้อย่างแท้จริง โดยที่ อปท. มีศักยภาพและความพร้อมมากกว่าหน่วยงานส่วนกลางในการจำแนกกลุ่มผู้เรียนตามสถานะและคุณลักษณะที่แตกต่างกัน

6.4 การจัดสรรเงินอุดหนุนสถานศึกษาตามตัวผู้เรียนโดยการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวที่รวมงบประมาณบุคคลากร เพื่อให้ผู้บริหารและครูเกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารและจัดการศึกษาที่มุ่งสนองตอบความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งยังทำให้สถานศึกษาเกิดการแข่งขันในการบริหารและจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพมาตรฐานเพื่อดึงดูดให้ผู้เรียนคงอยู่ในสถานศึกษาจนจบหลักสูตร ซึ่งสะท้อนถึงการแข่งขันในเชิงคุณภาพมาตรฐานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถานศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากผู้เรียน เพื่อนำมาใช้ในการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ การบริหารและการจัดการศึกษา ทำให้การดำรงอยู่ของสถานศึกษาในการจัดบริการการศึกษาอย่างมีคุณภาพและมาตรฐานขึ้นอยู่กับความต้องการและความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ซึ่งวิธีการดังกล่าวสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่ที่กลไกตลาดสามารถทำงานได้ ส่วนในพื้นที่ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ รูปแบบการจัดสรรอาจจะต้องเปลี่ยนไปซึ่งรัฐอาจจำเป็นต้องเข้ามาดูแลและบริหารจัดการ เพื่อให้มีบริการการศึกษาที่เพียงพอสำหรับผู้รับบริการ รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล บนฐานของคุณภาพและมาตรฐานที่ดีขึ้น

6.5 นอกจากการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแล้ว รัฐควรมีมาตรการจูงใจสำหรับสถานศึกษาที่สามารถดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จ หรือบดลงโทษสำหรับสถานศึกษาที่ด้อยประสิทธิภาพ มีคุณภาพและมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม มาตรการลงโทษดังกล่าวก็ควรมีลำดับขั้นของการบริหารจัดการจากมาตรการส่งเสริมสนับสนุนไปสู่มาตรการควมรวบหรือยุบเลิกซึ่งเป็นมาตรการขั้นสุดท้ายต่อไป

6.6 ควรให้สถานศึกษาสามารถเรียกเก็บค่าเล่าเรียน/ค่าธรรมเนียมการเรียน หากสถานศึกษาสามารถให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐกำหนด เพื่อให้สถานศึกษามีแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ มาสนับสนุนการจัดการศึกษานอกเหนือจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและ อปท. เพื่อรักษาคุณภาพและมาตรฐานให้คงอยู่ต่อไปหรือดีขึ้นกว่าเดิม

6.7 ควรแบ่งบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางและ อปท. เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของเงินที่ลงสู่สถานศึกษา อันส่งผลให้เกิดความได้เปรียบ-เสียเปรียบระหว่างสถานศึกษาในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ และ อปท. ซึ่งอาจจะให้รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว จำแนกตามระดับการศึกษา ซึ่งสะท้อนความแตกต่างในคุณลักษณะของผู้เรียน การจัดสรรเงินสนับสนุนการพัฒนาสถานศึกษาที่มีความแตกต่างกันในคุณภาพและมาตรฐานเพื่อลดความแตกต่างในคุณภาพมาตรฐาน (ต้องกำหนดระยะเวลาในการสนับสนุน) ส่วน อปท. เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรทุนสนับสนุนผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน ซึ่งครอบคลุมค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการเรียน ค่าใช้จ่ายในการเรียน และค่าครองชีพระหว่างเรียน ตามความต้องการจำเป็นของผู้เรียนแต่ละราย เนื่องจาก อปท. เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ อปท. ย่อมทราบสถานะและการครองชีพของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง รวมทั้งการบำรุงรักษาอาคารสถานที่ การสนับสนุน ค่าครูภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ซึ่ง อปท. อาจจะรับผิดชอบ 100% หรือให้รัฐบาลสนับสนุนเป็นทุนสมทบ (matching fund) หรือให้ในรูปของเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนประสบการณ์
รองนายกเทศมนตรีนครนครราชสีมา (ดร. สมพงษ์ เปรมฤทัยรัตน์)
วันจันทร์ที่ 11 กรกฎาคม 2554

จากการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับท่านรองนายกเทศมนตรีนครนครราชสีมา (ดร. สมพงษ์ เปรมฤทัยรัตน์) สรุปประเด็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1. โครงสร้างการปกครองของไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจลงสู่หน่วยงานระดับล่างแต่ก็ได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เป็นเพียงการมอบอำนาจบางส่วนให้หน่วยงานระดับล่างสามารถดำเนินการได้ อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง เห็นได้จากกฎระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณที่ออกแบบมาเพื่อให้ทุกส่วนราชการบริหารด้วยรูปแบบเดียวกัน ซึ่งไม่สะท้อนความต้องการและความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ ทำให้การบริหารจัดการและการตัดสินใจเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของหน่วยงานระดับบนมากกว่าสนองตอบความต้องการของหน่วยงานระดับล่าง

2. แนวคิดของการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่ อบต. เป็นแนวคิดที่ดีแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากความไม่พร้อมของ อบต. และสถานศึกษาที่ถ่ายโอน หากจะให้ อบต. รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาทั้งหมด หน่วยงานกลางก็ต้องวางระบบการบริหารจัดการเพื่อรองรับการถ่ายโอน และเตรียมความพร้อมของ อบต. ตลอดจนเตรียมความพร้อมของสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ อบต. รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ อบต. มีอำนาจในการบริหารและจัดการอย่างแท้จริง หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานระดับภูมิภาคต้องลดบทบาทให้ทำหน้าที่เพียงหน่วยงานส่งเสริม สนับสนุน กำกับติดตามประเมินให้เป็นไปตามนโยบายและแผน

3. แม้ว่าเทศบาลนครนครราชสีมาจะมีความพร้อมในการจัดบริการการศึกษา แต่ก็มีได้มีความประสงค์จะขยายปริมาณการให้บริการเพื่อแข่งขันกับสถานศึกษาของ ศธ. และเอกชน เนื่องจากวิสัยทัศน์ของท่านนายกเทศมนตรีต้องการเน้นด้านคุณภาพมากกว่าด้านปริมาณ เพื่อสร้างศักยภาพและความสามารถของผู้เรียนที่มีความต้องการแตกต่างกันให้มากขึ้น โดยอาศัยยุทธศาสตร์การกระจายรูปแบบการให้บริการการศึกษาให้มีความแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนในสังกัด อาทิ โรงเรียนเทศบาล 1 เน้นด้านวิชาการ โรงเรียนเทศบาล 2 เน้นด้านอาชีพ โรงเรียนเทศบาล 3 เน้นด้านกีฬา โรงเรียนเทศบาล 4 เน้นด้าน English Program เป็นต้น

4. การยกระดับและพัฒนาคุณภาพการศึกษาในแต่ละด้านของโรงเรียนนั้น ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเสนอแผนงาน/โครงการ และกิจกรรมเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาล ภายใต้กฎระเบียบที่กำหนด หากการดำเนินงานมีค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กำหนด ให้สถานศึกษาใช้วิธีการเรียกเก็บ

จากผู้ปกครองที่เข้าเรียนในโรงเรียน โดยเฉพาะโครงการ English Program ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก จึงมีความจำเป็นต้องเรียกเก็บจากผู้ปกครองเพิ่ม เป็นต้น

5. แนวคิดและความสำเร็จในการบริหารเทศบาลนครนครราชสีมาของท่านนายกเทศมนตรีคือ

5.1 ปรัชญา/แนวคิดในการบริหารเทศบาลนครนครราชสีมาคือ การพัฒนาเมืองให้มีความเจริญและความพร้อมในทุกด้าน ทั้งด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อรองรับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และความเจริญของเมืองในอนาคต

5.2 ด้านการศึกษา มุ่งพัฒนาคนให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ โดยเน้นด้านคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์ มีระเบียบวินัย มีสัมมาคารวะ นอกเหนือจากด้านความรู้ เพื่อเตรียมความพร้อมของผู้เรียนให้เหมาะสมกับวัยในแต่ละช่วงชั้นเรียน

5.3 ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญในการนำพาองค์กรให้บรรลุเป้าหมาย ผ่านกระบวนการบริหารจัดการและตัดสินใจด้วยเหตุและผล โดยการกำหนดกลยุทธ์และยุทธศาสตร์เพื่อการนำไปสู่การปฏิบัติ

6. นอกจากนี้ ท่านนายกเทศมนตรียังเห็นด้วยกับแนวคิดของผู้วิจัยในประเด็นของแนวคิดและรูปแบบการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของ อปท. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

6.1 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาลงสู่สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อจัดบริการการศึกษาสนองตอบความต้องการของผู้เรียน ควบคู่กับความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งการกระจายอำนาจจัดบริการสาธารณะลงสู่ อปท. ควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ อปท. มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยไม่ต้องรอการพึ่งพาเงินรายได้จากรัฐบาลกลางผ่านเงินงบประมาณที่รัฐอุดหนุนและเงินรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้

6.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนสถานศึกษาตามตัวผู้เรียนโดยการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวที่รวมงบบุคลากร เพื่อให้ผู้บริหารและครูเกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการบริหารและจัดการศึกษาที่มุ่งสนองตอบความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งยังทำให้สถานศึกษาเกิดการแข่งขันในการบริหารและจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพมาตรฐานเพื่อดึงดูดให้ผู้เรียนคงอยู่ในสถานศึกษาจนจบหลักสูตร ซึ่งสะท้อนถึงการแข่งขันในเชิงคุณภาพมาตรฐานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถานศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากผู้เรียน อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่ดี แต่การให้การอุดหนุนตามตัวผู้เรียนอาจจะไม่ช่วยให้เกิดความเสมอภาคในคุณภาพและมาตรฐาน เนื่องจากสภาพความแตกต่างของคุณภาพและมาตรฐานที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน รัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรเงิน

อุดหนุนอีกจำนวนหนึ่งเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มีความเหลื่อมล้ำให้มีความแตกต่างกันน้อยลง

6.3 การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาของ อบปท. ออกจากอำนาจการบริหารจัดการของผู้บริหาร อบปท. เพื่อลดการแทรกแซงจากอำนาจการบริหารของ ผู้บริหาร อบปท. โดยให้คณะกรรมการการศึกษาระดับ อบปท. มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับผู้บริหาร อบปท. และรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาของ อบปท. มีอำนาจในการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา ในขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการสรรหาและคัดเลือกครูผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ สถานศึกษาจะต้องมีระบบการบริหารจัดการที่พร้อมในการรองรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการควบคู่กับความรับผิดชอบต่อ และความโปร่งใสที่สามารถตรวจสอบได้

6.4 ควรแบ่งบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางและ อบปท. เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของเงินที่ลงสู่สถานศึกษา อันส่งผลให้เกิดความได้เปรียบ-เสียเปรียบระหว่างสถานศึกษาในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

6.5 รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาผู้บริหาร อบปท. และสถานศึกษา ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการแนวใหม่ที่มีมุ่งเน้นผลผลิต/ผลลัพธ์ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมทั้งการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่เพื่อรองรับการบริหารจัดการแนวใหม่

สรุปประเด็นการสัมมนาและแลกเปลี่ยนประสบการณ์
รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด (นายอนุชากร มาศฉมาดล)
จังหวัดร้อยเอ็ด
วันศุกร์ที่ 22 กรกฎาคม 2554

จากการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับท่านรองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด (นายอนุชากร มาศฉมาดล) สรุปประเด็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1) การบริหารและจัดการศึกษาของ อบท. เป็นการบริหารจัดการภายใต้โครงสร้างระบบราชการ ที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง ให้บริหารและจัดการศึกษาภายใต้ระเบียบราชการทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ (การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย การโอนงบประมาณ ฯลฯ) รวมทั้งการบริหารด้านวิชาการ (การจัดหลักสูตรแกนกลาง หลักสูตรท้องถิ่น) ซึ่งไม่แตกต่างจากสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

2) แม้ว่า อบท. จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ก็ไม่สามารถบริหารจัดการและตัดสินใจได้อย่างอิสระ เนื่องจากต้องบริหารภายใต้กฎ ระเบียบ คำสั่ง รวมทั้งหนังสือสั่งการจากหน่วยงานต้นสังกัด (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น : สถ.) รวมทั้งบริหารและจัดการศึกษาภายใต้กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ออกโดยกระทรวงศึกษาธิการ ความเป็นอิสระและความคล่องตัวของ อบท. คือการบริหารจัดการและตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรจากเงินรายได้ของ อบท. แม้ว่าจะต้องผ่านกระบวนการวิธีการงบประมาณทางนิติบัญญัติโดยการนำเสนองบประมาณเข้าสู่สภาของ อบท. และเมื่องบประมาณผ่านการพิจารณาของสภา อบท. ก็สามารถใช้จ่ายเงินได้ตามแผนงาน/โครงการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารและจัดการศึกษาของ อบท. ต้องบริหารและจัดการภายใต้กฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ คำสั่ง หนังสือสั่งการ โดยหน่วยงานส่วนกลาง (สถ. ศธ.) ตลอดจนกฎระเบียบอื่น ๆ ที่ออกโดยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

3) อย่างไรก็ตาม แม้ว่า อบท. จะมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณจากเงินรายได้ของ อบท. แต่การให้ความสำคัญกับการบริหารและจัดการศึกษาของแต่ละ อบท. ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหาร อบท. แต่ละแห่ง ถึงแม้ว่า อบท. จะมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดบริการการศึกษา หากผู้บริหาร อบท. ไม่ให้ความสำคัญกับด้านการศึกษา รายได้ของ อบท. ก็จะมีได้นำไปใช้เพื่อการศึกษา สถานศึกษาในความรับผิดชอบของ อบท. เหล่านั้นก็จะไม่ต่างจากสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

4) อบท. ที่มีสถานศึกษาในความรับผิดชอบจะแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก เป็น อบท. ที่บริหารและจัดการศึกษามานาน ส่วนใหญ่จะเป็น อบท. ขนาดใหญ่ขึ้นไป อาทิ กทม. เมืองพัทยา

เทศบาลนคร เทศบาลเมือง ซึ่งจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาล – มัธยมศึกษาตอนปลาย บางแห่งจัดถึงระดับอุดมศึกษา ส่วน อบท. ขนาดกลางลงมา ส่วนใหญ่จะเปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา ศูนย์เด็กเล็ก หรือชั้นอนุบาล แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก ส่วนกลุ่มที่สอง เป็น อบท. ที่ไม่เคยรับผิดชอบด้าน การศึกษามาก่อนแต่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาจากหน่วยงานส่วนกลางมาให้ดูแลและ รับผิดชอบ ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยการถ่ายโอนศูนย์เด็กเล็ก (อายุ 2 – 5 ปี) มาให้ อบท. ดำเนินการ ซึ่ง อบท. หลายแห่งยังไม่มีความพร้อมและประสิทธิภาพ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา แต่เมื่อเวลาผ่านไป อบท. เหล่านี้ได้ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมใน การรองรับภารกิจดังกล่าว อาทิ การจัดสรรทุนให้ครูไปศึกษาต่อในวุฒิการศึกษาและสาขาวิชาที่ตรง กับความต้องการ เพื่อกลับมาทำหน้าที่ในความรับผิดชอบได้อย่างครบถ้วน การพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ด้วยการปรับปรุงอาคาร การจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน รวมทั้งการปรับปรุงสนามเด็ก เล่นสำหรับเด็กเล็ก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การสังสมประสิทธิภาพและความพร้อมที่ไม่เท่ากัน ย่อม ส่งผลต่อการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ หาก อบท. ขนาดเล็กจะขยายการจัด บริการการศึกษาในระดับเดิมหรือระดับที่สูงขึ้นจะต้องใช้ความพยายามที่สูงมากหากจะพัฒนาให้ ทัดเทียมกับ อบท. ที่รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษามานาน

5) ด้วยข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งบังคับใช้กับ อบท. ทุกแห่ง (ยกเว้น กทม. และเมืองพัทยา) ทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการมีความแข็งตัว ขาด ความยืดหยุ่น และไม่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจ ประกอบกับศักยภาพและ ความสามารถของผู้เรียนที่เข้าเรียนในสถานศึกษาของ อบท. และสภาพเศรษฐกิจของครอบครัวของ ผู้เรียนอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าผู้เรียนที่เข้าเรียนในสถานศึกษาสังกัด ศธ. (พื้นที่ในเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง) เนื่องจากผู้เรียนจะเลือกเข้าเรียนในสถานศึกษาประจำอำเภอ ประจำจังหวัดในสังกัด สพฐ. ก่อน ทำให้ อบท. มีความเสียเปรียบสถานศึกษาสังกัด สพฐ. เนื่องจากคุณภาพของปัจจัยนำเข้า (ผู้เรียน) มีคุณภาพและความพร้อมน้อยกว่า การลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาหากจะให้ สามารถแข่งขันกับสถานศึกษาสังกัด สพฐ. จะต้องลงทุนมากกว่า การแข่งขันกับสถานศึกษาสังกัด สพฐ. ในด้านวิชาการจึงมีความยากลำบากมากกว่า และต้องใช้ความพยายามมากกว่า ทางเลือกของ อบท. ในการแข่งขันกับสถานศึกษาสังกัด สพฐ. คือการสร้างความหลากหลายหรือความแตกต่างจาก สถานศึกษาสังกัด สพฐ. โดยการส่งเสริมสนับสนุนด้านคุณธรรม จริยธรรม การมีวินัย ซื่อสัตย์ การส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพความสามารถของเด็กด้านดนตรี กีฬา ศิลปะ เพื่อสร้างชื่อเสียงให้กับโรงเรียน และ เป็นจุดขายในการดึงดูดให้ผู้เรียนเข้าเรียนในสถานศึกษาสังกัด อบท.

6) การเลือกตั้งผู้บริหาร อบท. เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ผู้บริหาร อบท. มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายใน การแข่งขัน ซึ่งถูกคัดเลือกเข้ามาบริหารโดยประชาชนในพื้นที่ อบท. หลายแห่งเมื่อได้รับการคัดเลือก เข้ามาบริหารก็อาจจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์บางส่วนเพื่อให้คุ้มค่ากับต้นทุนที่ได้ลงทุนไป หรือเข้า

มาเตรียมการเพื่อหวังผลการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ทำให้เงินอุดหนุนที่จัดสรรจากรัฐบาลกลางโดยหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดให้จัดสรรไปให้สถานศึกษาอาจจะไม่ได้รับเต็มจำนวนตามที่หน่วยงานส่วนกลางกำหนด เนื่องจากถูกปรับเปลี่ยนหรือโอนไปใช้เพื่อการอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการศึกษา ประกอบกับผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่จะไม่มีประสบการณ์ในการบริหารและจัดการศึกษา (การบริหารจัดการและการดำเนินงานส่วนใหญ่จึงมอบให้ผู้บริหารระดับรองซึ่งมีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดบริการด้านการศึกษาคือเป็นผู้ดำเนินการแทน) ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารและจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาในด้านความขาดแคลนทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพมาตรฐาน

7) นอกจากปัญหาที่สถานศึกษาไม่ได้รับเงินอุดหนุนเท่ากับจำนวนที่หน่วยงานส่วนกลางจัดสรรลงมาแล้ว ยังมีปัญหากรณีที่หน่วยงานส่วนกลางจัดสรรงบประมาณอุดหนุนด้านการศึกษาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนอาหารกลางวัน หรืออาหารเสริม (นม) โดยจัดสรรให้เพียงร้อยละ 80 หรือร้อยละ 85 ของจำนวนนักเรียนในแต่ละ อปท. โดยให้เหตุผลว่าถูกแปรรูปนิติบุคคลงบประมาณเนื่องจากรัฐบาลกลางต้องการงบประมาณไปใช้เพื่อการอื่น สำหรับงบประมาณส่วนที่ขาดให้ อปท. จัดสรรเงินสมทบจากเงินรายได้ของ อปท. ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อกรอบวงเงินงบประมาณของ อปท. ที่ต้องจัดสรรเงินรายได้ของ อปท. บางส่วนมาชดเชยส่วนที่ขาด ทั้งที่เงินงบประมาณของ อปท. ก็มีจำนวนไม่มากและไม่เพียงพอกับความต้องการในการบริหารจัดการ

8) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลกลางและให้นำงบประมาณเพื่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวไปเป็นส่วนหนึ่งของการคำนวณสัดส่วนการจัดสรรเงินจากรัฐบาลไปสู่ อปท. ตาม พร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้สัดส่วนของเงินงบประมาณที่จัดสรรลงสู่ อปท. มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมกับ อปท. เนื่องจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นความต้องการของรัฐบาลกลาง แต่กลับผลักภาระทางการคลังมาให้ อปท. ทั้ง ๆ ที่มิใช่ความต้องการของ อปท. ด้วยวิธีการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองของนักการเมืองระดับประเทศได้สร้างภาระทางการคลังกับรัฐบาลโดยไม่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นภาระของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นก็ตาม เนื่องจากการใช้นโยบายประชานิยมเหล่านั้นมาจากเงินภาษีอากรของประชาชน แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ดี แต่การดำเนินนโยบายที่กระจายให้กับประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายโดยเฉลี่ยให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันของรัฐกลับมิได้สร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม เนื่องจากประชาชนทุกกลุ่มมีโอกาสได้รับผลจากการดำเนินนโยบายเหมือนกัน ซึ่งนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมแล้ว ยังสร้างความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และสร้างภาระทางการคลังกับรัฐในระยะยาว

9) การดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมือง อาทิ นโยบายเรียนฟรี 15 ปี (หรือนโยบายการให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป)) นอกจากไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำใน

การกระจายรายได้ ยังสร้างทัศนคติและค่านิยมให้แก่ประชาชนในทางที่ผิดว่า การศึกษาเป็นบริการให้เปล่าสำหรับประชาชนทุกคน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงมิได้เป็นการศึกษาแบบให้เปล่า แต่ดูเหมือนหนึ่งว่าเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า เนื่องจากรัฐเข้ามาอุดหนุนการศึกษาจนทำให้ราคาของบริการการศึกษาต่ำกว่าราคาตลาดหรือเกือบเท่ากับศูนย์ โดยนำเงินภาษีอากรของประชาชนมาใช้เพื่อการศึกษา (tax financing) และในความเป็นจริงก็ยังมีพ่อแม่ ผู้ปกครองอีกจำนวนหนึ่งที่ยังต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับบุตรหลานเพื่อให้บุตรหลานได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่ดีและมีคุณภาพ ซึ่งความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของพ่อแม่ ผู้ปกครองที่มีฐานะดีจะมีโอกาสในการเข้าถึงบริการการศึกษาที่ดีมีคุณภาพและราคาถูกจากบริการของรัฐได้มากกว่าพ่อแม่ ผู้ปกครองที่มีฐานะยากจน ซึ่งนอกจากจะเข้าไม่ถึงบริการที่ดีมีคุณภาพและราคาถูกแล้ว ยังต้องเสียค่าเล่าเรียนเพื่อเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพต่ำกว่า หากจะไม่เสียเงินเลยก็ต้องยอมเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐขนาดเล็กที่ด้อยคุณภาพและมาตรฐาน

10) นอกจากนี้ รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดยังมีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดของผู้วิจัยในการดำเนินนโยบายปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาด้วยการเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงินจากเดิมที่จัดสรรผ่านสถานศึกษาหรืออุปทาน (supply side financing) มาเป็นการจัดสรรผ่านด้านตัวผู้เรียนหรืออุปสงค์ (demand side financing) เพื่อให้ผู้เรียนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเข้าเรียนไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาของรัฐ เอกชน อปท. โดยการส่งเสริมการแข่งขันตามกลไกตลาด ผ่านการกำกับติดตามประเมินคุณภาพมาตรฐาน การวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา และเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้ทราบทั้งด้านผู้ผลิตและผู้ซื้อบริการ เพื่อเป็นข้อมูลให้ตลาดเกิดการปรับตัวทั้งด้านผู้ผลิตและผู้ซื้อบริการในการผลิตและเลือกซื้อบริการตามความต้องการของผู้บริโภคภายใต้ศักยภาพและความสามารถทางการเงินของแต่ละคน

11) การดำเนินการเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงินจากด้านอุปทานไปสู่ด้านอุปสงค์จะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง หากไม่การมีเตรียมการรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความไม่สำเร็จในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องจัดทำแผนขั้นตอนการดำเนินงานในการเปลี่ยนผ่านวิธีการงบประมาณดังกล่าว ซึ่งรองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้วิจัยเกี่ยวกับแผนขั้นตอนการดำเนินงานที่ควรเริ่มต้นจากการกำหนดแผนที่ตั้งสถานศึกษาเพื่อกำหนดจำนวนและขนาดสถานศึกษาที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาด และสามารถรองรับปริมาณความต้องการที่ลดลงในอนาคต พร้อมกับเตรียมการยุบ เลิก ควบรวมสถานศึกษาขนาดเล็ก (ยกเว้นสถานศึกษาในพื้นที่ห่างไกล ธุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวก) จากนั้นก็ดำเนินการยุบ เลิก ตำแหน่งผู้บริหาร ครูที่เกษียณอายุหรือเข้าโครงการเกษียณก่อนกำหนด หรือลาออก พร้อมกับการโอนย้ายผู้บริหาร ครูจากโรงเรียนขนาดเล็กไปสู่โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อทดแทนตำแหน่งที่เกษียณ/เกษียณก่อนกำหนด/ลาออก สำหรับตำแหน่งบุคลากรที่บรรจุใหม่ให้เปลี่ยนสถานะเป็นพนักงานราชการ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ (เป็นตำแหน่งที่ได้รับค่าตอบแทนตามผลงาน ความสามารถ และ

ประสบการณ์ มีความยืดหยุ่นในการเข้า-ออกจางาน อัตราเงินเดือนเริ่มต้นสูงกว่าระบบราชการ) สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่ยุบ เลิก ให้ปรับเปลี่ยนเป็นแหล่งเรียนรู้ ศูนย์เด็กเล็ก โดยโอนให้ อบต. รับผิดชอบบริหารจัดการตามความต้องการจำเป็น นอกจากนี้ ยังต้องมีการจัดหาหนังสือส่งนักเรียนในโรงเรียนที่ยุบ เลิก เมื่อได้ดำเนินการเกี่ยวกับการยุบ เลิก ควบรวมสถานศึกษา การยุบ เลิกตำแหน่งผู้บริหาร ครู ให้มีจำนวนที่เหมาะสมกับจำนวนสถานศึกษาที่เหลือแล้ว จึงเริ่มเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงินมาเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวตามตัวผู้เรียน (รวมงบประมาณ) ซึ่งสะท้อนคุณภาพมาตรฐาน และประสิทธิภาพของการจัดบริการการศึกษา โดยแปรผันตามความแตกต่างในคุณลักษณะที่ตั้งของสถานศึกษาและความแตกต่างในคุณลักษณะของผู้เรียน เพื่อสร้างความเสมอภาคในโอกาสและความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการการศึกษาของผู้เรียน

12) นอกจากนี้ รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดยังเสนอว่าเงินอุดหนุนรายหัวดังกล่าวควรจัดสรรตรงไปที่โรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจได้ตามความต้องการของโรงเรียน โดยไม่ต้องจัดสรรผ่านเขตพื้นที่การศึกษาหรือ อบต. เพื่อลดขั้นตอนและกระบวนการจัดสรรเงินให้สั้นและรวดเร็ว ทันเวลาตามความต้องการของโรงเรียน และต้องให้โรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management : SBM) ควบคู่กับกลไกการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งรัฐบาลกลางจำเป็นต้องลดบทบาทในการบริหารและจัดการศึกษา และเพิ่มบทบาทของ อบต. ในการบริหารและจัดการศึกษา พร้อมกับปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของ อบต. และสถานศึกษา เพื่อให้กระบวนการบริหารและจัดการศึกษาสิ้นสุดที่สถานศึกษา ส่วนหน่วยงานส่วนกลางจะต้องเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน และส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของ อบต. และสถานศึกษาให้มีศักยภาพและความสามารถในการบริหารจัดการ โดยแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลาง อบต. และสถานศึกษาให้มีความชัดเจนเพื่อลดขั้นตอนและกระบวนการบริหารจัดการให้สั้นรวดเร็ว กระทัดรัด โดยไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของงาน และการใช้อำนาจของหน่วยงานระดับบนมากเกินไป จนทำให้หน่วยงานระดับล่างขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลาง อบต. และสถานศึกษา

**สรุปประเด็นการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนประสบการณ์
นายกเทศมนตรีเมืองพัทลุง (นายโกสินทร์ ไพศาลศิลป์)
วันอังคารที่ 21 มิถุนายน 2554**

จากการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับท่านนายกเทศมนตรีเมืองพัทลุง (นายโกสินทร์ ไพศาลศิลป์) สรุปประเด็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ในภาพรวมด้านโครงสร้างการปกครองที่แบ่งส่วนราชการเป็น 3 ระดับ (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) นั้นเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มีกฎหมาย กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติที่กำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางเพื่อกำกับการบริหารจัดการและการดำเนินงานของส่วนราชการในความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานอันเดียวกัน เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมและตรวจสอบ อีกทั้งยังทำให้หน่วยงานในระดับล่างต้องพึ่งพาหน่วยงานระดับบนเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินสนับสนุนและปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้หน่วยงานระดับล่างอ่อนแอ ขาดความมั่นคงและเสถียรภาพในการดำเนินงาน ไม่สามารถบริหารจัดการและพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว ทั้งนี้ การพัฒนาหน่วยงานระดับล่างให้เข้มแข็งได้นั้น ต้องอาศัยผู้นำที่กล้าคิด กล้าทำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

2. โครงสร้างการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมิได้เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการลงสู่หน่วยงานระดับล่างอย่างแท้จริง เนื่องจากอำนาจของหน่วยงานส่วนกลางมิได้ลดลงเท่ากับอำนาจที่เพิ่มขึ้นให้กับหน่วยงานระดับล่าง อีกทั้งยังมีหน่วยงานหลายระดับที่ทับซ้อนกัน ทำให้อำนาจโดยรวมนอกจากมิได้ลดลงยังกลับเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับผลกระทบจากอำนาจเหล่านั้น เกิดความอ่อนแอและยอมจำนน จนไม่สามารถต่อสู้กับอำนาจรัฐเพื่อตัดสินใจบริหารจัดการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ได้ การพึ่งพิงและรับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของหน่วยงานระดับล่างทำให้การบริหารจัดการและการตัดสินใจเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของหน่วยงานระดับบนมากกว่าสนองตอบความต้องการของหน่วยงานระดับล่าง

3. แนวคิดของการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่ อบต. เป็นแนวคิดที่ดีแต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากความไม่พร้อมของ อบต. และสถานศึกษาที่ถ่ายโอน หากจะให้ อบต. รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาทั้งหมด หน่วยงานกลางก็ต้องวางระบบการบริหารจัดการเพื่อรองรับการถ่ายโอน และเตรียมความพร้อมของ อบต. ตลอดจนเตรียมความพร้อมของสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ อบต. รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ อบต. มีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานระดับภูมิภาคต้องลดบทบาทให้ทำหน้าที่เพียงหน่วยงานส่งเสริม สนับสนุน กำกับติดตามประเมินให้เป็นไปตามนโยบายและแผน

4. แนวคิดและความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาของท่านนายกเทศมนตรีคือ

4.1 ปรัชญาการจัดการศึกษาคือการพัฒนาคนให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ เข้าใจตนเอง เข้าใจสังคมแวดล้อม มีคุณธรรมจริยธรรม โอบอ้อมอารี มีมนุษยธรรม และอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุข ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน ความรู้ที่ได้รับจากระบบการศึกษาต้องมาจากการหมั่นเพียร เรียนรู้ ผึกฝนและปฏิบัติจากสภาพชีวิตจริง การเรียนรู้ที่ผ่านการปฏิบัติจริงจะทำให้ผู้เรียนเกิดความเข้าใจและจดจำได้อย่างแม่นยำมากกว่าการเรียนรู้ผ่านการอ่านจากตำราเพียงอย่างเดียว เนื่องจากผู้เรียนได้เข้าใจและซึมซับขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยมและวัฒนธรรมในบริบทของชุมชน เกิดความรักในถิ่นฐาน และตั้งใจพัฒนาถิ่นฐานของตนเองให้เจริญก้าวหน้าหลังจากสำเร็จการศึกษา

4.2 การเรียนรู้ในทุกเรื่องที่มีใช้เรื่องใกล้ตัวหรือห่างไกลจากชีวิตจริงมิได้ช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจธรรมชาติของชีวิตที่เกิดขึ้นจริง อีกทั้งไม่สามารถแก้ปัญหาของตนเอง ของชุมชนและสังคมแวดล้อมได้ การเรียนรู้จึงควรเริ่มจากการเข้าใจสิ่งที่ใกล้ตัวและค่อย ๆ ขยายขอบเขตของความรู้ไปสู่โลกที่กว้างขึ้น และไกลตัวออกไป เพื่อนำความรู้ที่ได้มาพัฒนาและประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับชุมชนและสังคมที่เป็นถิ่นฐานของตนเอง การเรียนรู้เหล่านั้นจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง ชุมชน สังคมและประเทศชาติ มากกว่าการเรียนรู้ที่เข้าใจแต่สิ่งไกลตัว ห่างไกลจากชีวิตจริง จนไม่สามารถเข้าใจและแก้ปัญหาของตนเอง ชุมชน สังคมและประเทศได้

4.3 ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้เป็นปัจจัยสำคัญในการนำพาองค์กรให้บรรลุเป้าหมาย ผ่านกระบวนการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรและบุคลากรในองค์กรเกิดการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์ใหม่ที่ไม่ติดยึดในกรอบของความคิดที่กำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางทั้งหมด แต่ให้เลือกในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม และนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและสังคม การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองพัทลุงจึงใช้วิธีการผสมผสานระหว่างหลักพระพุทธศาสนากับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และบริหารจัดการภายใต้ทรัพยากรที่มีของเทศบาลเมืองพัทลุงให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาการศึกษา โดยไม่ต้องรอการพึ่งพิงการสนับสนุนทรัพยากรจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทรัพยากรมิใช่ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาการศึกษา ความสำคัญของการพัฒนาการศึกษาอยู่ที่ภาวะผู้นำของท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของผู้บริหารและครู รวมทั้งความทุ่มเทและเอาใจใส่ของผู้บริหารและครูต่อนักเรียนในโรงเรียนทั้งในเรื่องของการศึกษาและการดำรงชีพ ซึ่งส่งผลให้โรงเรียนสามารถดึงชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการจัดการศึกษา

5. นอกจากนี้ ท่านนายกเทศมนตรียังเห็นด้วยกับแนวคิดของผู้วิจัยในประเด็นของแนวคิดและรูปแบบการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของ อบท. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

5.1 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อจัดบริการการศึกษาสนองตอบความต้องการของผู้เรียน ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล

5.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนสถานศึกษาตามตัวผู้เรียนโดยการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวที่รวมงบประมาณบุคคลากร เพื่อให้ผู้บริหารและครูเกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารและจัดการศึกษาที่มุ่งสนองตอบความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งยังทำให้สถานศึกษาเกิดการแข่งขันในการบริหารและจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพมาตรฐานเพื่อดึงดูดให้ผู้เรียนคงอยู่ในสถานศึกษาจนจบหลักสูตร ซึ่งสะท้อนถึงการแข่งขันในเชิงคุณภาพมาตรฐานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถานศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากผู้เรียน เพื่อนำมาใช้ในการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ การบริหารและการจัดการศึกษา ทำให้การดำรงอยู่ของสถานศึกษาในการจัดบริการการศึกษาอย่างมีคุณภาพและมาตรฐานขึ้นอยู่กับการตอบสนองและความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่ดีแต่ความไม่พร้อมของบุคคลและหน่วยงานที่ยังมิได้รับการพัฒนาเพื่อให้รองรับและก้าวทันกับแนวคิดใหม่ ๆ อาจจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหากมีการนำแนวคิดดังกล่าวมาปฏิบัติ

สรุปประเด็นการสัมมนาและแลกเปลี่ยนประสบการณ์
รอง ผอ.โรงเรียนเทศบาลวัดนางลาด (นางสุภาณี ยังสังข์)
จังหวัดพัทลุง
วันอาทิตย์ที่ 15 พฤษภาคม 2554

ประเด็นการบริหารและจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพัทลุง

1. เทศบาลเมืองพัทลุงต้องใช้เวลาในการพัฒนาการศึกษาไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา จนเป็นที่ยอมรับของผู้ที่อยู่ในวงการศึกษา บนกรอบของโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีให้กระบวนการบริหารจัดการภายใต้ระบบราชการมาเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการศึกษา

2. การพัฒนาการศึกษาของเทศบาลเมืองพัทลุงที่ดีขึ้นมาเป็นลำดับมาจากวิสัยทัศน์ของนายกเทศมนตรีที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถที่มีอยู่ในตัวตนของแต่ละคนให้พัฒนาไปเท่าที่ศักยภาพของแต่ละคนจะไปถึง ผ่านกระบวนการบูรณาการการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบวนการและการศึกษาตามอัธยาศัย ภายใต้หลักสูตรการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น หลากหลาย เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียนที่มีความต้องการที่แตกต่างกัน

3. ความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพัทลุงมาจากการเรียนรู้ผ่านการฝึกปฏิบัติจริงของผู้บริหารและครู จากสภาพที่ไม่เคยรู้ ไม่เข้าใจ จนเกิดการเรียนรู้และเข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของการจัดการศึกษา เข้าใจสภาพปัญหาของชุมชนและสังคม และหาวิธีการแก้ไขปัญหามาจากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติจริง จนได้รูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ทำให้ประชาชนในชุมชนสามารถเข้าใจสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งการยกระดับคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นสำหรับลูกหลานในชุมชน ทำให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

4. นายกเทศมนตรีเป็นผู้ให้แนวคิดในการพัฒนาการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาด้านวิชาการผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้บริหาร ครูและนักเรียน อาทิ การส่งครูและนักเรียนไปเรียนรู้วิธีการจัดการศึกษาของโรงเรียนสัตยาไส การฝึกปฏิบัติธรรมของสวนโมกข์ การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญมาให้ความรู้ เป็นต้น

5. แรงบันดาลใจของผู้บริหารและครูในการมุ่งมั่นเพื่อพัฒนาการศึกษาเกิดจากเรียนรู้เพื่อหาแนวทาง การแก้ไขปัญหาผ่านการฝึกปฏิบัติจริง และสามารถประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาให้ ลุล่วงได้เป็นอย่างดี

6. แม้ว่าเทศบาลเมืองพัทลุงจะประสบความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาภายใต้ โครงสร้างของระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ก็ได้หมายความว่าโครงสร้างระบบ ราชการจะไม่ใช่อุปสรรคในการบริหารและจัดการศึกษา เพียงแต่ไม่ได้เอามาเป็นปัจจัยสำคัญเนื่องจาก เป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมที่ไม่สามารถแก้ไขด้วยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เอง

7. ความสำเร็จของเทศบาลเมืองพัทลุงเป็นผลจากภาวะผู้นำของท้องถิ่นที่มีความมุ่งมั่นทุ่มเท และให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นเรื่องหลัก ผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ ภายใต้ ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดของเทศบาลเมืองพัทลุง และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่า ทรัพยากรมิใช่ปัจจัย สำคัญของการพัฒนาการศึกษา ความสำเร็จของการพัฒนาการศึกษาอยู่ที่ภาวะผู้นำของท้องถิ่น การ พัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของผู้บริหารและครู รวมทั้งความทุ่มเทและเอาใจใส่ของผู้บริหาร และครูต่อการศึกษาของนักเรียนในโรงเรียน ซึ่งส่งผลให้โรงเรียนสามารถดึงดูดชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมใน การสนับสนุนการจัดการศึกษา

8. อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์กลับเห็นด้วยแนวคิดของผู้วิจัยในประเด็นของแนวคิดและ รูปแบบการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของ อปท. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

8.1. การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาลงสู่ อปท. ควบคู่กับการกระจาย อำนาจทางการเมืองคลั่ง เพื่อให้ อปท. มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อ สอดคล้องความต้องการของผู้เรียน ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดย

- กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในภารกิจที่ทับซ้อน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจอัน นำไปสู่ความด้อยประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

- กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา อปท. และสถานศึกษาให้มีความชัดเจน มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาลงสู่สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษา ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อ ตัวตรวจสอบได้

- ส่งเสริมสนับสนุนให้ อปท. และสถานศึกษามีความพร้อมในการดำเนินงานตาม บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปสู่

อปท. และสถานศึกษา เพื่อให้ อปท. และสถานศึกษามีศักยภาพและความสามารถในการบริหารและจัดการศึกษาตามบทบาทหน้าที่ของตน

- เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของ อปท. ในการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ อปท. เพื่อให้ อปท. มีความมั่นคงทางการคลังในการบริหารและจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชน

8.2. การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ เพื่อให้ อปท. และสถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น มากกว่าสนองตอบความต้องการของหน่วยงานส่วนกลางแต่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของแต่ละพื้นที่

8.3. สนับสนุนให้รัฐใช้มาตรการทางการเงินผ่านการกองทุนผ่านด้านอุปสงค์โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัวตามตัวผู้เรียน ซึ่งสะท้อนความแตกต่างในคุณลักษณะของผู้เรียนและที่ตั้งของสถานศึกษา เพื่อให้ความต้องการของผู้เรียนเป็นความต้องการที่มีอำนาจซื้ออย่างแท้จริง อันนำมาซึ่งการแข่งขันในเชิงคุณภาพมาตรฐานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถานศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวจากผู้เรียน

8.4. การปรับเปลี่ยนวิธีการกองทุนจากด้านอุปทานไปสู่ด้านอุปสงค์จำเป็นต้องมีการออกแบบระบบการบริหารจัดการในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารและจัดการศึกษาทั้งของสถานศึกษาและผู้เรียน

8.5. ปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อปท. จากการเป็นผู้จัดการศึกษามาเป็นผู้กำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน ส่งเสริมสนับสนุน ติดตามประเมินผล และให้อำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาเป็นของสถานศึกษาอย่างแท้จริง

8.6. การดำรงอยู่ของสถานศึกษาในการจัดบริการการศึกษาอย่างมีคุณภาพและมาตรฐานขึ้นอยู่กับความต้องการและความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

8.7. ผู้ให้บริการการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลด้านผลการดำเนินงาน การบริหารจัดการ และด้านการเงินของสถานศึกษา รวมทั้งคุณภาพมาตรฐานของผู้เรียนและสถานศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อของพ่อแม่ ผู้ปกครอง และผู้เรียน ทั้งนี้เพื่อให้ตลาดบริการการศึกษาเป็นตลาดที่มีกลไกการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันให้มากที่สุด หากในพื้นที่ใดที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้มีบริการการศึกษาที่เพียงพอสำหรับผู้เรียน เพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการการศึกษาสำหรับทุกคน

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนประสบการณ์

นายนคร ตั้งคะพิภพ¹

วันจันทร์ที่ 30 พฤษภาคม 2554

.....

จากการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้ทรงคุณวุฒิ (นายนคร ตั้งคะพิภพ) สรุปประเด็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1. อาจารย์ได้เล่าประสบการณ์ในการเข้าไปบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (อบจ.ระยอง) ว่า มิได้เกิดจากความตั้งใจหรือความต้องการส่วนบุคคลมาตั้งแต่แรกเริ่ม เนื่องจากมิได้เป็นคนในพื้นที่มาก่อนและมีภาระงานอื่นมาก แต่เกิดจากการชักชวนโดยผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการผู้เป็นที่เคารพนับถือมายาวนาน และหลังจากได้ลงพื้นที่พบว่า อบจ.ระยอง ได้ทุ่มงบประมาณกว่า 500 ล้านบาท ในการสร้างโรงเรียนมัธยมศึกษาตากสินระยอง ซึ่งตั้งอยู่ในตัวเมืองระยอง โดยใช้พื้นที่ราชพัสดุ (เรือนจำเก่า) ในการดำเนินการ เนื่องจาก นายก อบจ.ระยอง สนใจและเห็นความสำคัญของการศึกษา จึงได้ลงทุนสร้างโรงเรียนขึ้นมาโดยหวังว่าจะเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหลังจากที่ได้ดำเนินการสร้างโรงเรียนขึ้นมาแล้ว แต่ อบจ.กลับขาดผู้บริหารโรงเรียนที่เป็นมืออาชีพเข้ามาดำเนินงาน ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการจึงได้มาขอรับรองและชักชวนให้อาจารย์ช่วยเข้าไปบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งโรงเรียน และอาจารย์ก็ได้ตัดสินใจเข้าไปช่วยบริหารโรงเรียนด้วยเหตุผลที่ว่า เห็นความตั้งใจของนายก อบจ. ระยอง และด้วยความตั้งใจของอาจารย์ที่ต้องการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสและยากจนในพื้นที่ให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่ดีขึ้น จึงได้รับที่จะเข้าไปช่วยบริหารโรงเรียนในระยะเริ่มแรก ซึ่งอาจารย์ต้องบริหารจัดการในทุกเรื่องโดยร่วมกับท่านผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษา ท่านนั้น ตั้งแต่การคัดสรรผู้บริหารเก่งที่เกษียณอายุราชการแล้วอีก 2 ท่าน มาทำหน้าที่ช่วยบริหาร และสรรหาครูที่มีประสบการณ์อีก 9 ท่าน มาเป็นหัวหน้ากลุ่มสาระฯ จนครบทั้ง 8 กลุ่มสาระฯ กับ 1 กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เพื่อร่วมกันวางแผนในเรื่องต่าง ๆ ให้พร้อมสำหรับการเตรียมการเปิดโรงเรียนเป็นปีแรกในปีนั้น รวมทั้งการสรรหาครูผู้สอนจนได้รับครูใหม่ที่ผ่านการสอบตามระบบอีก 25 คน จากนั้นจึงเปิดรับสมัครนักเรียนเข้าเรียนพร้อมกับโรงเรียนของ สพฐ.ด้วยการสอบคัดเลือก จากนั้นจึงร่วมงานกับครูทั้งหมดในการกำหนดและวางหลักสูตรการจัดการเรียนการสอน การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน และในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ซึ่งในปีแรกสามารถรับนักเรียนชั้น ม.1 ได้จำนวน 372 คน ซึ่งเกินกว่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะรับนักเรียนชั้น ม.1 จำนวน 10 ห้องเรียน ๆ ละ 25 – 30 คน ทำให้ต้อง

¹ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนเบญจมเทพอุทิศ จ.เพชรบุรี ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับ 10 คนแรกของประเทศไทย

ขยายห้องเรียนเป็น 13 ห้องเรียน เนื่องจากอาจารย์ไม่ต้องการให้มีจำนวนนักเรียนต่อห้องมากเกินไป เพราะเกรงว่าครูจะไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง อีกทั้งต้องการให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีคุณภาพ

2. สิ่งที่อาจารย์ได้จากการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาของ อบจ.ระยอง คือการได้ออกแบบ และวางระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่คำนึงถึงคุณภาพมาตรฐาน และการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็งในระยะยาว หากอาจารย์ได้เป็นบริหารโรงเรียนต่อไป เนื่องจากต้องการเข้าไปช่วยเตรียมการในระยะเริ่มต้นเท่านั้น (เพียง 1 ปี) ทั้งนี้ การเปิดรับนักเรียนในปีแรกของการก่อตั้งและรับจำนวนมากในทันที จำเป็นต้องทำงานด้านการประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายมาก ไม่ว่าจะเป็นจัดหลักสูตรเป็นทั้งสองภาษา (สอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และคอมพิวเตอร์ เป็นภาษาอังกฤษ เรียนภาษาอังกฤษกับชาวต่างประเทศเจ้าของภาษา) เรียนในห้องเรียนปรับอากาศทุกห้อง โรงเรียนมีความพร้อมทั้งอาคารสถานที่ ห้องสมุด สนามกีฬา สระว่ายน้ำ โดยที่ผู้ปกครองและนักเรียนสามารถเข้าชมสถานที่ที่กำลังก่อสร้างพร้อมกับมีแผนผังการก่อสร้างที่แสดงให้เห็นว่าโรงเรียนจะสร้างจะเสร็จสมบูรณ์ในอีก 2 ปีข้างหน้า เป็นต้น

3. สิ่งที่เกิดขึ้นจากการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาของ อบจ.ระยอง แม้ว่าอาจารย์จะเป็นผู้บริหารโรงเรียน แต่ก็ดูเหมือนว่าอาจารย์จะบริหารโรงเรียนได้ไม่เต็มที่อย่างที่หวัง เนื่องจากอาจารย์ไม่สามารถบริหารและจัดการศึกษาได้ในทุกเรื่อง หลายเรื่องเป็นการบริหารและตัดสินใจโดยสภา อบจ. ผ่านนายก อบจ. ซึ่งเป็นสิ่งดีที่มีระบบการตรวจสอบตั้งแต่ขั้นวางแผนจนถึงกระบวนการอนุมัติที่ผ่านความเห็นชอบ แต่กระบวนการก่อนถึงสภา และหลังจากสภาอนุมัติแผนแล้ว ยังมีกลไกที่โรงเรียนเข้าถึงได้ยาก ซึ่งถ้าสองขั้นตอนนี้ทำให้มีอิสระต่อการตัดสินใจของโรงเรียน (โรงเรียนมีทั้งกรรมการภายในที่ต้องระดมความคิดด้วยประสบการณ์และการเป็นผู้ใช้ที่ตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าให้เกิดประโยชน์อยู่แล้ว ทั้งยังมีองค์คณะบุคคลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรับทราบหรือทักท้วง เสนอแนะ ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาที่สรรหาแต่งตั้งล้วนเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์สูงทั้งสิ้น) ย่อมมองเห็นอนาคตของโรงเรียนที่จะเป็นแบบอย่างต่อวงการศึกษได้ แต่ด้วยความมุ่งมั่นและตั้งใจของอาจารย์ ทำให้การบริหารและจัดการศึกษาสามารถดำเนินไปได้ด้วยดีแม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ครบถ้วนในทุกเรื่องก็ตาม เนื่องจากหลายเรื่องมิได้เป็นอำนาจการตัดสินใจโดยตรงของอาจารย์ ทำให้อาจารย์เข้าใจว่า การบริหารและจัดการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ สามารถสนองตอบความต้องการของผู้เรียนนั้น ต้องให้ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารและจัดการ สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีของโรงเรียนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และกระบวนการตัดสินใจสามารถสิ้นสุดที่โรงเรียนโดยมิต้องผ่านการตัดสินใจโดยบุคคลหรือหน่วยงานที่อยู่นอกสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างกระบวนการบริหารบุคคลและงบประมาณ ควรบริหารที่โรงเรียนแบบ SBM (School-based Management) จึงจะเกิดผลต่อคุณภาพนักเรียนได้โดยตรง นักเรียนควรได้รับสิ่งที่โรงเรียนประกาศเป็นพันธะสัญญาไว้

โดยไม่รอเวลาให้สูญเสียไป รวมทั้งการใช้งบประมาณจะต้องคุ้มค่ากับการลงทุนได้จริง ไม่มีการสิ้นเปลืองหรือเกิดการสูญเสียเปล่าของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม อาจารย์เล่าว่า หนึ่งปีที่เข้าไปวางแผนและดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ ก็ถือว่า เกิดการเรียนรู้ขององค์กร อบจ. และกองการศึกษาของ อบจ. ได้ไม่น้อย แม้จะมีประเด็นไม่เข้าใจอยู่บ้างก็เพราะเป็นการเริ่มต้นใหม่ที่ประสบการณ์ยังไม่เพียงพอ

4. สิ่งที่อาจารย์เห็นว่ายังเป็นปัญหาของระบบการศึกษาในภาพรวม ได้แก่ การบริหารจัดการภายใต้ระบบราชการที่มีความแข็งตัว ไม่กระจายอำนาจสู่สถานศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด ผู้บริหารไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษาตามที่ต้องการ เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจมีได้อยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งปัญหาภาวะเบียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ ซึ่งล้วนแต่เป็นข้อจำกัดในการบริหารและจัดการศึกษา แม้จะเห็นว่าเป็นปัญหาแต่ก็ไม่สามารถใช้อำนาจทางบริหารเพื่อการตัดสินใจได้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนืออำนาจที่สามารถตัดสินใจได้ ต้องอาศัยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง โดยผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อไปสู่สิ่งที่ดีกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากหลายประเด็นเป็นเรื่องที่กระทบต่ออำนาจและผลประโยชน์ของบุคคลและหน่วยงาน ทำให้ปัญหาการศึกษายังคงดำรงอยู่ต่อไปและถูกซ่อนไว้เสมือนหนึ่งว่ามีได้เป็นปัญหา หรือมองว่าปัญหาเหล่านั้นมิได้เป็นปัญหาของระบบการศึกษาแต่อย่างใด ปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาซึ่งเป็นปัญหาที่สะท้อนออกมาจากผลผลิตของระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5. อาจารย์เห็นด้วยกับผู้วิจัยต่อการวางระบบการบริหารและการจัดการศึกษาในประเด็นสำคัญดังนี้

5.1 การให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษา ผู้บริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษา ควบคู่กับระบบตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้กระบวนการบริหารและจัดการศึกษาสิ้นสุดที่สถานศึกษา ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ ด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป

5.2 หน่วยงานส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษารวมทั้งกองการศึกษาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใน อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น ต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้จัดการศึกษาเป็นหลักมาเป็นผู้กำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน ส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล และให้บทบาทการบริหารและจัดการศึกษาเป็นของสถานศึกษา

5.3 การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา อบท. ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือการทับซ้อนของอำนาจและ

หน้าที่ ทั้งนี้การเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา จำเป็นต้องลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานในกองต่าง ๆ ของ อบจ.และหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อมิให้อำนาจโดยรวมเพิ่มขึ้น อันส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้รับผลจากอำนาจโดยรวมของรัฐ

5.4 การเปลี่ยนระบบการสนองทุนจากเดิมที่จัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษามาเป็นการสนองทุนผ่านด้านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียน และให้ผู้เรียนเป็นผู้ตัดสินใจเพื่อให้ความต้องการของผู้เรียนเป็นความต้องการที่มีอำนาจซื้ออย่างแท้จริง กระบวนการดังกล่าวจะส่งผลให้สถานศึกษาเกิดการปรับตัวและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการของผู้เรียนมากกว่าบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นตามกฎระเบียบที่กำหนดเพื่อสนองตอบความต้องการของหน่วยงานส่วนกลางหรือเขตพื้นที่การศึกษา

5.5 ความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการศึกษาของรัฐอันเนื่องจากการบริหารภายใต้โครงสร้างระบบราชการที่มีความแข็งตัว ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและไร้พรมแดนในโลกของเทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา ได้ส่งผลต่อคุณภาพมาตรฐานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษา หากจะให้ระบบการศึกษามีความเข้มแข็งและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในตลาดเสรีและไร้พรมแดน จำเป็นอย่างยิ่งต้องเอาระบบราชการออกจากระบบการศึกษาหรืออย่างน้อยก็ให้มีการบริหารโรงเรียนที่มีอิสระภายใต้รูปแบบใหม่เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาไทย และเปิดโอกาสให้สถานศึกษาได้แข่งขันกันผลิตบริการการศึกษาด้วยคุณภาพและมาตรฐาน เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียน ความอยู่รอดและการคงอยู่ของสถานศึกษาขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของผู้เรียน ซึ่งสถานศึกษาจะต้องแข่งขันในเชิงคุณภาพและการบริหารจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวตามจำนวนผู้เรียนที่ต้องการเข้าเรียนในแต่ละสถานศึกษา โดยบริหารและจัดการศึกษาภายใต้ทรัพยากรที่สถานศึกษาได้รับ

5.6 สถานศึกษาต้องบริหารและจัดการศึกษาจากรายได้ของสถานศึกษาซึ่งมาจากการเก็บค่าเล่าเรียน/ค่าธรรมเนียมการเรียนที่สะท้อนต้นทุน สะท้อนคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา จากผู้รับบริการซึ่งหมายถึงผู้เรียนหรือผู้ปกครองของผู้เรียน โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนผู้เรียนผ่านเงินอุดหนุนรายหัวที่สะท้อนคุณภาพและมาตรฐานขั้นต่ำ สถานศึกษาที่บริหารและจัดการศึกษาด้วยคุณภาพและมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของรัฐ ก็ควรจะเรียกเก็บค่าเล่าเรียน/ค่าธรรมเนียมการเรียนที่สูงกว่าเงินอุดหนุนรายหัวที่รัฐจัดสรร เพื่อให้สถานศึกษามีรายได้เพียงพอในการรักษาคุณภาพและมาตรฐานให้คงอยู่ต่อไป ส่วนต่างของค่าเล่าเรียนกับเงินอุดหนุนรายหัวที่รัฐจัดสรรควรให้ผู้เรียนเป็นผู้รับภาระ เนื่องจากผู้เรียนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการการศึกษาดังกล่าวด้วยคุณภาพและมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐกำหนด ด้วยวิธีการดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษาสามารถดำรงอยู่ในตลาดบริการการศึกษาเพื่อผลิตบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูงในการสนองตอบความต้องการของผู้เรียน (ในกรณี

ดังกล่าว หากรัฐมีฐานะทางเศรษฐกิจแข็งแกร่งมากขึ้นก็สามารถเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวเพื่อลดภาระของผู้เรียนได้ เพื่อให้เงินอุดหนุนรายหัวสะท้อนคุณภาพและมาตรฐานขั้นต่ำที่สูงขึ้นจนสามารถประเมินเปรียบเทียบคุณภาพโดยรวมหรือมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับนานาชาติ)

5.7 เพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคให้กับผู้เรียนที่มีศักยภาพและความสามารถในการเรียน แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ รัฐพึงจัดสรรเป็นทุนให้เปล่าเพื่อให้ผู้เรียนเหล่านั้นสามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานโดยไม่ทำให้การเงินเป็นอุปสรรค รวมทั้งจัดสรรทุนให้เปล่าเพิ่มเติมเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการเรียนและค่าครองชีพระหว่างเรียน นอกเหนือจากการให้การอุดหนุนค่าเล่าเรียน

5.8 ความแตกต่างในคุณภาพและมาตรฐานระหว่างสถานศึกษาที่มีอยู่เดิม อาทิ คุณภาพชีวิตของกลุ่มคนชนบทห่างไกล กลุ่มผู้ด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ รวมทั้งท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญ รัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มเป็นการเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป เพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐานที่ทัดเทียมกัน สำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษก็เช่นเดียวกัน รัฐต้องมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นการเฉพาะเช่นกัน เพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพตนสู่การเป็นชนชั้นสมองของประเทศในแต่ละด้าน การจัดการศึกษาในภาพรวมจึงต้องมีการบริหารจัดการให้กับกลุ่มเด็กพิเศษเหล่านี้เพื่อหวังผลในอนาคตต่อส่วนรวมระดับประเทศด้วย

5.9 ควรส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาที่มีความพร้อมสามารถเปลี่ยนสถานะเป็นสถานศึกษาในกำกับ (charter school) หรือสถานศึกษารูปแบบองค์กรมหาชน เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการควบคู่กับระบบตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล สถานศึกษาที่ยังไม่พร้อมรัฐจำเป็นต้องส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษามีความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนสถานะเป็นสถานศึกษาในกำกับ/องค์กรมหาชนต่อไป โดยมีแผนขั้นตอนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างชัดเจน

หน่วย : บาท

หน่วย : บาท

หน่วย : ร้อยละ

หน่วย : ร้อยละ

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของเทศบาลนครรังสิต ปีงบประมาณ 2550 - 2554

รายการ	หน่วย : บาท											
	2550		2551		2552		2553		2554		2550 - 2554	
	จาก งบม.	จากเงินรายได้	จาก งบม.	จากเงินรายได้	จาก งบม.	จากเงินรายได้	จาก งบม.	จากเงินรายได้	จาก งบม.	จากเงินรายได้	จาก งบม.	จากเงินรายได้
เงินเดือนและค่าจ้าง	0	2,587,000	0	3,157,000	0	3,433,000	0	3,083,000	0	3,661,000	0	15,921,000
- เงินเดือนพนักงานเทศบาล		2,391,000		2,937,000		3,121,000		2,788,000		3,381,000		14,618,000
- เงินเพิ่มต่าง ๆ		128,000		152,000		132,000		227,000		212,000		963,000
- เงินประจำตำแหน่งผู้บริหาร		68,000		68,000		68,000		68,000		68,000		340,000
ค่าจ้างชั่วคราว	0	4,827,000	2,824,000	7,698,000	3,530,000	8,886,000	3,507,000	6,661,000	1,702,000	6,732,000	11,563,000	34,804,000
ค่าตอบแทน วิชาชีพและวัสดุ	3,033,000	13,522,000	9,643,000	17,308,000	22,617,900	9,962,100	13,335,000	14,700,000	10,953,900	21,098,800	59,582,800	76,590,900
ค่าตอบแทน	0	690,000	0	890,000	0	1,022,000	0	570,000	0	1,157,000		4,329,000
- ค่าตอบแทนอันเป็นประโยชน์แก่ อบต.										10,000		10,000
- ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาวิชาการ		400,000		550,000		750,000		320,000		800,000		2,820,000
- ค่าเช่าบ้าน		155,000		155,000		132,000		90,000		172,000		704,000
- ค่าช่วยเหลือการศึกษาบุตร		35,000		35,000		30,000		20,000		25,000		145,000
- เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล		100,000		130,000		110,000		140,000		150,000		630,000
- เงินตอบแทนพิเศษ				20,000								20,000
ค่าวัสดุ	3,033,000	11,912,000	3,597,000	14,848,000	15,093,200	7,370,800	6,450,000	13,085,000	3,757,100	19,071,800	31,930,300	66,287,600
- รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ		960,000		1,370,000		5,390,000		6,479,000		2,185,000		16,384,000
- รายจ่ายเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน		200,000	36,000	250,000		100,000		40,000		70,000	36,000	660,000
- รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ	3,033,000	10,652,000	3,338,000	13,048,000	14,920,000	1,740,000	6,416,000	6,395,000	143,700	15,035,300	27,850,700	46,870,300
- รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น ๆ		100,000	223,000	180,000	173,200	140,800	34,000	171,000	3,613,400	1,781,500	4,043,600	2,373,300
ค่าวัสดุ	0	920,000	6,046,000	1,570,000	7,524,700	1,569,300	6,885,000	1,045,000	7,196,800	870,000	27,652,500	5,974,300
ค่าสาธารณูปโภค	0	280,000	0	365,000	0	395,000	0	485,000	0	725,000	0	2,250,000
เงินอุดหนุน	0	6,474,000	3,701,000	4,712,000	3,682,000	1,726,000	7,673,000	1,361,000	6,295,000	1,772,000	21,351,000	16,045,000
รายจ่ายอื่น	0	0	0	0	0	0	3,373,000	861,000	0	0	3,373,000	861,000
ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	0	1,282,000	0	8,692,000		5,197,500		60,000		1,909,100	0	17,140,600
รวม	3,033,000	28,972,000	16,168,000	41,932,000	29,829,900	29,599,600	27,888,000	27,211,000	18,950,900	35,897,900	95,869,800	163,612,500
สัดส่วน	9.5	90.5	27.8	72.2	50.2	49.8	50.6	49.4	34.6	65.4	36.9	63.1
รวมทั้งสิ้น		32,005,000		58,100,000		59,429,500		55,099,000		54,848,800		259,482,300

หมายเหตุ

ปี 2550 ไม่มีรายการค่าอาหารเสริม (นม) และค่าอาหารกลางวัน

ปี 2551 - 2552 ค่าอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวัน อยู่ในหมวดค่าใช้สอย รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ

ปี 2553 ค่าอาหารเสริม (นม) อยู่ในหมวดวัสดุ ส่วนค่าอาหารกลางวัน อยู่ในหมวดเงินอุดหนุน

ปี 2554 ค่าอาหารเสริม (นม) อยู่ในหมวดวัสดุ ส่วนค่าอาหารกลางวัน อยู่ในหมวดค่าใช้สอย รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น ๆ และหมวดเงินอุดหนุน

ตารางที่ 8 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของเทศบาลนครรังสิต ปีงบประมาณ 2550-2554 จำแนกตามหมวดรายจ่าย

หมวดรายจ่าย	หน่วย : บาท											
	2550		2551		2552		2553		2554		2550 - 2554	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
งบบุคลากร	7,414,000	23.2	13,679,000	23.5	15,849,000	26.7	13,251,000	24.0	12,095,000	22.1	62,288,000	24.0
งบดำเนินงาน	23,309,000	72.8	35,729,000	61.5	38,383,000	64.6	41,788,000	75.8	40,844,700	74.5	180,053,700	69.4
งบลงทุน	1,282,000	4.0	8,692,000	15.0	5,197,500	8.7	60,000	0.1	1,909,100	3.5	17,140,600	6.6
รวมทั้งสิ้น	32,005,000	100.0	58,100,000	100.0	59,429,500	100.0	55,099,000	100.0	54,848,800	100.0	259,482,300	100.0

หมายเหตุ : รวมงบประมาณด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

ตารางที่ 9 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของเทศบาลนครรังสิต ปีงบประมาณ 2550-2554 จำแนกตามหมวดรายจ่าย

หมวดรายจ่าย	หน่วย : บาท											
	2550		2551		2552		2553		2554		2550 - 2554	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
งบบุคลากร	7,414,000	36.7	13,679,000	30.0	15,849,000	35.0	13,251,000	27.3	12,095,000	29.4	62,288,000	31.0
งบดำเนินงาน	11,509,000	57.0	23,169,000	50.9	24,265,800	53.6	35,241,000	72.6	27,068,200	65.9	121,253,000	60.4
งบลงทุน	1,282,000	6.3	8,692,000	19.1	5,197,500	11.5	60,000	0.1	1,909,100	4.6	17,140,600	8.5
รวมทั้งสิ้น	20,205,000	100.0	45,540,000	100.0	45,312,300	100.0	48,552,000	100.0	41,072,300	100.0	200,681,600	100.0

หมายเหตุ : ไม่รวมงบประมาณด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

ตาราง 9 จำนวนประชากร เขตพื้นที่การศึกษา 1 จังหวัดปทุมธานี ปี 2552 จำแนกรายอายุและอำเภอ

อายุ	อ. เมือง ปทุมธานี	ทม. ปทุมธานี	อ. คลอง หลวง	ทม. คลอง หลวง	ทม. ท่า โหลง	ทต. บาง หลวง	ทต. บาง กะดี	อ.ลาด หลุมแก้ว	ทต. ระแหง	อ.สาม โคก	รวม
น้อยกว่า 1 ปี	1,553	205	1,609	699	793	75	105	673	89	524	6,325
1 ปี	1,720	217	1,550	733	755	78	129	652	102	498	6,434
2 ปี	1,717	274	1,645	705	879	75	160	725	102	524	6,806
3 ปี	1,739	255	1,731	765	866	96	143	690	108	504	6,897
4 ปี	1,690	270	1,635	750	880	71	156	659	100	443	6,654
5 ปี	1,739	256	1,612	736	833	76	153	660	106	506	6,677
6 ปี	1,689	251	1,457	732	809	74	166	604	90	437	6,309
7 ปี	1,672	263	1,450	777	788	80	135	567	98	497	6,327
8 ปี	1,594	252	1,428	672	717	90	136	571	92	444	5,996
9 ปี	1,763	266	1,524	774	820	84	97	567	105	477	6,477
10 ปี	1,636	281	1,361	742	704	65	124	572	97	442	6,024
11 ปี	1,867	277	1,503	806	800	90	115	559	108	528	6,653
12 ปี	2,040	344	1,657	861	940	104	122	733	122	610	7,533
13 ปี	2,108	333	1,545	913	929	105	125	717	111	654	7,540
14 ปี	2,032	342	1,519	857	868	109	145	739	96	598	7,305
15 ปี	1,968	307	1,424	830	779	107	129	640	116	609	6,909
16 ปี	1,896	265	1,381	799	755	109	149	638	118	609	6,719
17 ปี	2,023	293	1,434	850	739	87	152	752	119	595	7,044

ตาราง 10 จำนวนประชากร เขตพื้นที่การศึกษา 2 จังหวัดปทุมธานี ปี 2552 จำแนกรายอายุและอำเภอ

อายุ	อ.ธัญบุรี	ทน. รังสิต	ทม. สนั่นรักษ์	ทม. ลำ สามแก้ว	ทม. คูคต	ทต. ธัญบุรี	อ.ลำลูก กา	อ.หนอง เสือ	ทต. หนองเสือ	ทต. ลำ ไทร	ทต. ลำ ลูกกา	รวม	รวมทั้ง จังหวัด
น้อยกว่า 1 ปี	361	835	250	662	384	617	1,451	576	21	26	178	5,361	11,686
1 ปี	407	895	294	723	414	738	1,609	674	27	30	195	6,006	12,440
2 ปี	429	984	290	715	432	681	1,627	629	24	26	210	6,047	12,853
3 ปี	457	1,022	302	760	447	722	1,643	597	27	27	235	6,239	13,136
4 ปี	439	997	327	721	514	744	1,661	582	29	30	214	6,258	12,912
5 ปี	486	1,049	303	731	493	811	1,478	571	34	27	210	6,193	12,870
6 ปี	484	976	304	735	488	697	1,366	524	29	28	179	5,810	12,119
7 ปี	410	1,026	278	687	494	768	1,329	552	26	35	176	5,781	12,108
8 ปี	442	1,005	282	636	489	680	1,361	581	19	28	165	5,688	11,684
9 ปี	425	1,041	298	711	447	730	1,494	592	31	22	191	5,982	12,459
10 ปี	405	988	270	681	482	760	1,356	599	15	20	151	5,727	11,751
11 ปี	411	1,078	271	698	473	811	1,478	660	21	22	171	6,094	12,747
12 ปี	447	1,226	338	826	565	882	1,605	767	35	23	194	6,908	14,441
13 ปี	409	1,272	354	844	624	962	1,642	725	27	33	214	7,106	14,646
14 ปี	396	1,152	350	802	637	905	1,603	715	29	30	212	6,831	14,136
15 ปี	395	1,086	351	745	526	853	1,543	755	31	30	188	6,503	13,412
16 ปี	380	1,107	359	733	554	803	1,489	721	29	31	171	6,377	13,096
17 ปี	337	1,094	317	684	559	803	1,408	727	23	37	149	6,138	13,182

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จาก web site : www.dopa.go.th ซึ่งเป็นข้อมูลประชากรเฉพาะผู้มีสัญชาติไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน โดยข้อมูลดังกล่าวสามารถจำแนกเป็นรายอายุ จังหวัด อำเภอ และตำบล ซึ่งเป็นข้อมูลประชากรที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากมิได้รวมประชากรไร้สัญชาติ และไม่มีทะเบียนบ้านไว้

ตาราง 11 ประชากร จำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2552

กลุ่มอายุ	จำนวนประชากร				จำนวนนักเรียน				นักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ			
	เขต		เทศบาล	จังหวัด	เขต		เทศบาล	จังหวัด	เขต		เทศบาล	จังหวัด
	พ.ท.	พ.ท.			พ.ท.	พ.ท.			พ.ท.	พ.ท.		
	การศึกษา	การศึกษา	นครรังสิต	ปทุมธานี	การศึกษา	การศึกษา	นครรังสิต	ปทุมธานี	การศึกษา	การศึกษา	นครรังสิต	ปทุมธานี
	1	2			1	2			1	2		
3 - 5	20,228	18,690	3,068	38,918	14,329	15,009	3,482	29,338	70.8	80.3	113.5	75.4
6 - 11	37,786	35,082	6,114	72,868	35,608	36,374	6,976	71,982	94.2	103.7	114.1	98.8
12 - 14	22,378	20,845	3,650	43,223	20,988	17,852	5,030	38,840	93.8	85.6	137.8	89.9
15 - 17	20,672	19,018	3,287	39,690	8,433	6,847	2,090	15,280	40.8	36.0	63.6	38.5
รวม	101,064	93,635	16,119	194,699	79,358	76,082	17,578	155,440	78.5	81.3	109.1	79.8