

การกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม

The Formulation of Financing Policy of Bangkok Metropolitan Administration's Schools According to the Concepts of Educational Equity and Social Justice

มนพันธ์ ชาญศิลป์ พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ และ ชญาพิมพ์ อูสาโห

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษารอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจัดการเงินโรงเรียนตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม และ 2) เพื่อสำรวจสภาพการกำหนดนโยบายการจัดการเงินของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม วิธีดำเนินการวิจัยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายการจัดการเงินโรงเรียนตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษา 2) ศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครด้วยแบบสอบถามจากผู้อำนวยการ ครู และผู้ปกครองในโรงเรียนตัวอย่าง 205 โรงเรียน จากโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้งหมด 437 โรงเรียน

ผลการวิจัยพบว่า กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (2) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเงินโรงเรียน (3) แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางการศึกษา และ (4) แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม ด้านสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร พบว่า (1) ควรกำหนดนโยบายจากประเด็นที่ถกเถียงกันและค่านิยมเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม รวมถึงสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2) การจัดเงินของรัฐไปยังโรงเรียนควรคำนึงถึงความต้องการที่แตกต่างกันของ

โรงเรียนกับนักเรียน (3) การให้ผู้ที่มิใช่ภาครัฐมีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ควรคำนึงถึงความสามารถในการแบกรับค่าใช้จ่ายและความสมัครใจของบุคคล และ (4) ควรกระจายอำนาจการตัดสินใจใช้จ่ายเงินของโรงเรียนออกจากศูนย์กลางให้ได้มากที่สุดเพื่อให้การใช้เงินสามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการที่สุด

คำสำคัญ: การกำหนดนโยบาย / การจัดการเงินโรงเรียน / โรงเรียนของกรุงเทพมหานคร / ความเป็นธรรมทางการศึกษา / ความเป็นธรรมทางสังคม

Abstract

The purposes of this research are: (1) to develop a conceptual framework suitable for the formulation of the school financing policy for Bangkok Metropolitan Administration (BMA)'s schools according to the concept of educational equity and social justice; (2) to explore the current and desired formulation of school financing policy for BMA's school according to the concept of educational equity and social justice. The research was conducted in 2 parts: (1) studying of the conceptual framework of school financing policy development according to the concepts of educational equity and social justice, and (2) exploring the current and desired formulation of school financing policy for BMA's school by conducting questionnaires with principals, teachers and parents in the 205 sampled schools of the total 437 BMA schools.

The research findings show that the conceptual framework is suitable for the formulation of the school financing policy for BMA schools according to the concept of educational equity and social justice. It consists of: (1) the concept of policy formulation, (2) the concept of school financing, (3) the concept of educational equity, and (4) the concept of social justice. Moreover, it was also found out that (1) the desirable school financing policy should be formulated from the contested discourses and the values relevant to educational equity and social justice, and this has to conform with the National Education Act, B.E. 2542, (2) the financing of the money from state to schools should consider the different desires of each school and student, (3) the state has to consider the capabilities and willingness of non-state parties involved in the educational

financial support, and (4) the state should delegate power for schools to make their own spending decisions as much as possible because the spending will therefore mostly correspond to its needs.

KEYWORDS: FORMULATION OF POLICY / FINANCING POLICY FOR SCHOOLS / BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION'S SCHOOL / EDUCATIONAL EQUITY / SOCIAL JUSTICE

บทนำ

แนวคิดของ Benson และ คณะ (อ้างถึงใน Brimley & Garfield, 2002) กล่าวว่า การใช้จ่ายทางการศึกษาด้วยจำนวนเงินที่เท่ากันให้แก่เด็กทุกคน ไม่สามารถทำให้บุคคลมีความเท่าเทียมกันได้ โดยหากการศึกษาคือการเอื้ออำนวยให้บุคคลสามารถก้าวพ้นจากความยากจนและด้อยโอกาสเข้าสู่การเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมและเศรษฐกิจได้แล้ว ดังนั้น สิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา ทักษะการสอนของครู และหลักสูตรที่มีลักษณะเหมือนกันทั้งหมดสำหรับนักเรียนทุกคนย่อมไม่ใช่ทางออก ทรัพยากรเพิ่มเติมต่าง ๆ ควรมีไว้ให้แก่ผู้ที่ด้อยโอกาสหรือมีข้อจำกัดด้านการเรียนรู้ หากแต่เราอาจไม่สามารถระบุได้ว่าต้องใช้ทรัพยากรเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาที่ให้นักเรียนมีโอกาสที่จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เท่าเทียมกันจึงต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณที่แตกต่างกันไปตามความต้องการของนักเรียน เพื่อให้โรงเรียนแต่ละแห่งสามารถปรับแต่งการจัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับนักเรียนของตนได้ เช่นเดียวกับที่ Underwood (1995) ได้เปรียบเทียบการจัดการศึกษาเป็นการตัดเสื้อให้นักเรียน ที่จำเป็นต้องตัดเสื้อให้มีขนาดพอดีกับตัวนักเรียนแต่ละคน ซึ่งหลักการปฏิบัติต่อนักเรียนที่แตกต่างกันไปตามความต้องการของนักเรียนเช่นนี้เรียกว่า หลักความเป็นธรรมทางการศึกษา (educational equity)

หลักความเป็นธรรมทางการศึกษานี้ สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557) ซึ่งได้ระบุถึงนโยบายทั้งสิ้น 11 ด้าน และนโยบายด้านที่ 4 คือด้านการศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมนั้น ได้แบ่งออกเป็นนโยบายย่อยอีก 10 นโยบาย โดยนโยบายข้อ 4.2 ได้ระบุว่าให้มีการปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับความจำเป็นความต้องการสิ่งจำเป็นต่อการศึกษาที่แตกต่างกันของนักเรียน

นอกจากการจัดการศึกษาที่เป็นธรรมจะช่วยให้นักเรียนมีโอกาสที่จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเท่ากันแล้ว ยังสามารถช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในระยะยาวได้อีกด้วย กล่าวคือ เมื่อนักเรียนได้รับการสนับสนุนทางการศึกษาที่ตรงกับความต้องการของตนแล้ว นักเรียนก็ย่อมมีโอกาสที่จะมีความสามารถ (capabilities) ที่จะมีชีวิตที่อยู่ดีมีสุขได้อย่างอิสระตามรูปแบบที่ตนเลือกและต้องการจะให้เป็น ซึ่งหมายถึงการมีสังคมที่ยอมรับในความแตกต่างของสมาชิก โดยความต่างต่างนั้นมิได้ทำให้คุณค่าของสมาชิกแตกต่างกัน รวมถึงไม่มีความเหลื่อมล้ำในด้านความอยู่ดีมีสุขของสมาชิกในสังคมอีกด้วย

กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้จัดการศึกษาให้กับนักเรียนจำนวนประมาณสามแสนคน จึงจำเป็นต้องศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม เพื่อนำไปใช้พัฒนานโยบายการจัดการเงินโรงเรียนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และให้นักเรียนทุกคนได้เรียนรู้ในสิ่งที่ตนเองต้องการอย่างเต็มที่ตามศักยภาพที่ตนเองมี อันนำไปสู่การมีความสามารถที่จะมีชีวิตที่อยู่ดีมีสุขในแบบที่ตนเองต้องการได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษากรอบแนวคิดการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษา และ 2) ศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษา

การทบทวนวรรณกรรม

การจัดการเงินโรงเรียน

การจัดการเงินโรงเรียนเป็นเรื่องที่มีเนื้อหากว้างและมีประเด็นให้พิจารณาได้หลากหลาย เช่น Jones (1985) ได้แบ่งเนื้อหาการจัดการเงินโรงเรียนออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) เศรษฐศาสตร์การศึกษา (economics of education) เป็นการการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาทุกประเภทในภาพรวม 2) การจัดการเงินทางการศึกษา (education financing) เป็นการวางแผนเกี่ยวกับทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน และ 3) การบริหารกิจการโรงเรียน (school business administration) ด้วยการปฏิบัติงานทางด้านการเงินและบัญชี ในขณะที่ Goertz (1999) เห็นว่าประเด็นสำคัญของการจัดการเงินโรงเรียนอยู่ที่การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่าย ส่วน Guthrie, Springer, Rolle, and Houck (2007) ได้วิเคราะห์

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเงินโรงเรียนในสหรัฐอเมริกาตามค่านิยมหลักในการจัดการเงินโรงเรียน 3 ประการ อันได้แก่ ความเท่าเทียม ความเป็นธรรม และเสรีภาพ นอกจากนี้ Nelson, Palonsky, and McCarthy (2010) ยังได้ระบุประเด็นวิกฤตในสหรัฐอเมริกาที่ว่าผู้มีหน้าที่ในการจัดการเงินโรงเรียนในสหรัฐอเมริกาคือเป็นรัฐหรือผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของเงินโรงเรียนที่ Jones (1985) กล่าวไว้ในส่วนของการวางแผนทรัพยากรที่เป็นตัวเงินนั้นได้รวมประเด็นของการระดมรายได้ การวางแผนรายจ่าย และความยุติธรรมต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายไว้ จึงนับว่าแนวคิดการจัดการเงินโรงเรียนของ Jones (1985) มีเนื้อหาที่รวมประเด็นสำคัญของ Goertz (1999) กับของ Nelson et al. (2010) ไว้แล้วนั่นเอง

นอกเหนือไปจากแนวคิดเกี่ยวกับเนื้อหาสำคัญในการจัดการเงินโรงเรียนแล้ว Levačić and Ross (1999) ได้กล่าวถึงวิธีการจัดการเงินโรงเรียนตามฐานความต้องการ (Needs-based school financing) ซึ่งได้แบ่งความต้องการเงินที่จะจัดไปยังโรงเรียนออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) ความต้องการพื้นฐานทั่วไปของนักเรียน (basic) ซึ่งเป็นความต้องการปกติของนักเรียนทุกคน (Abu-Duhou, Downes, & Levačić, 1999) 2) ความต้องการจากรายละเอียดของหลักสูตรเฉพาะตัว (curriculum enhancement) ซึ่งเป็นความต้องการทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับหลักสูตรที่ได้รับการปรับแต่งให้มีความเฉพาะเจาะจง (Downes & Forster, 1999) 3) ความต้องการส่วนเพิ่มของนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ (student supplementary needs) ที่เกิดจากความด้อยโอกาสหรือความเสียเปรียบ (Hill & Ross, 1999) และ 4) ความต้องการเฉพาะตามสถานที่ตั้งของโรงเรียน (school site needs) ซึ่งเกิดจากลักษณะทางกายภาพของโรงเรียนที่แตกต่างกัน (Downes & Forster, 1999)

ความเป็นธรรมทางการศึกษา

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางการศึกษาที่แพร่หลายกันอยู่ในปัจจุบัน เป็นแนวคิดของ Berne and Stiefel (1984 as cited in Baker & Green, 2008) ซึ่งได้แบ่งความเป็นธรรมทางการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ความเป็นธรรมในแนวราบ ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติอย่างเดียวกันต่อนักเรียนที่มีลักษณะเดียวกัน และความเป็นธรรมในแนวตั้ง ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติที่แตกต่างต่อนักเรียนที่มีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้ Underwood (1995) ได้จำแนกความแตกต่างของนักเรียนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ความไม่เท่าเทียมที่มีมาแต่กำเนิด (innate) เช่นความไม่เท่าเทียมกันทางสติปัญญา ความแข็งแรงทางร่างกาย หรือความพิการ

2) ความไม่เท่าเทียมที่เกิดจากสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน (environmental) เช่น ความเสียเปรียบที่เกิดจากความยากจน หรือความเสียเปรียบด้านความสามารถทางภาษา และ 3) ความไม่เท่าเทียมที่เป็นผลจากการกระทำของรัฐ (state created) เช่น การจัดการศึกษาที่ดีกว่าในเขตที่เก็บภาษีได้มากกว่า ส่วนในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงความบกพร่องของนักเรียนไว้ 10 ด้าน ได้แก่ ความบกพร่องด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร การเรียนรู้ ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ฐานะทางเศรษฐกิจและความสามารถในการเลี้ยงดูของผู้ปกครอง

นอกจากนั้น Demeuse, Crahay, and Monseur (2001) ยังได้อ้างถึงการตีความของความเป็นธรรมทางการศึกษาของ OECD ที่แบ่งการตีความออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเข้าถึงการศึกษา ด้านสภาพแวดล้อมทางการศึกษา ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และด้านการนำความรู้ไปใช้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า 2 ด้านแรกเป็นความเป็นธรรมในเชิงวิธีการ ส่วน 2 ด้านหลังเป็นความเป็นธรรมในเชิงของผลลัพธ์ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความเป็นธรรมทางการศึกษาที่มีทั้งแนวราบและแนวตั้งประกอบกัน จะช่วยให้นักเรียนทุกคนมีโอกาสที่จะมีผลสัมฤทธิ์ที่เท่ากันได้แม้ว่านักเรียนเหล่านั้นจะมีลักษณะพื้นฐานส่วนตัวที่แตกต่างกันเพียงใดก็ตาม และทำให้นักเรียนแต่ละคนจะนำความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือสังคมที่นักเรียนเป็นสมาชิกอยู่ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ Underwood (1995) ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดทรัพยากรทางการศึกษาอย่างเป็นธรรมไว้อย่างน่าสนใจว่า การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่คำนึงถึงความแตกต่างของนักเรียน จะช่วยบรรเทาปัญหาความไม่เพียงพอของเงินทุนหรือทรัพยากรทางการศึกษา และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้เงินหรือทรัพยากรทางการศึกษาจากการตัดการใช้ในส่วนที่มากเกินไปจนออกไปได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม Seica and Sanches (2014) เคยทำการสำรวจทัศนคติของนักเรียนในโรงเรียนและพบว่า นักเรียนบางคนเห็นว่าการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันต่อนักเรียนที่แตกต่างกันเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น ในการสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาจึงควรมีการทำความเข้าใจแก่นักเรียนทุกคนเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติต่อนักเรียนที่มีความแตกต่างกัน

ความเป็นธรรมทางสังคม

Miller (2003) ได้อธิบายเกี่ยวกับความเป็นธรรมในหนังสือ Principle of social justice สรุปความสำคัญได้ว่า ความเป็นธรรมทางสังคมเป็นเรื่องของการกระจายความได้เปรียบและเสียเปรียบ (advantages and disadvantages) ที่กระจายโดย

สถาบันทางสังคม และวิธีปฏิบัติที่แตกต่างหลากหลาย แม้ว่าความเป็นธรรมจะมองได้ใน 2 ลักษณะ คือกระบวนการ (procedure) ที่เป็นธรรม กับ ผลลัพธ์ (outcome) ที่เป็นธรรม แต่ความเป็นธรรมที่แท้จริงนั้นจะเป็นเรื่องของกระบวนการมากกว่าตัวผลลัพธ์ เพราะผลลัพธ์ที่เป็นธรรมนั้นย่อมต้องเกิดจากกระบวนการที่เป็นธรรม ทั้งนี้ กระบวนการที่จะสร้างผลลัพธ์ที่เป็นธรรมได้ ต้องมีคุณลักษณะ (quality) สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน (equality) 2) การใช้ข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรงมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจของสังคม (accuracy) 3) การกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกในสังคม (publicity) และ 4) การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (dignity)

ส่วน Sen (2011) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคมไว้เช่นกันในหนังสือ The idea of justice ที่กล่าวถึงกระบวนการคิดและตัดสินใจทางสังคมในเชิงปรัชญาที่ซับซ้อน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะก่อให้เกิดสังคมที่เป็นธรรมขึ้นได้ในท้ายที่สุด โดย Sen ได้ระบุถึงสิ่งสำคัญ 2 ประการที่สังคมที่เป็นธรรมจะต้องมี ได้แก่ การมีชีวิตที่อยู๋ดีมีสุข (well-being) และการมีอิสรภาพ (freedom) หรืออาจกล่าวสรุปได้ว่า สังคมที่เป็นธรรมคือสังคมที่สมาชิกมีความสามารถ (capabilities) มีชีวิตที่อยู๋ดีมีสุขในแบบที่ตนเองต้องการได้นั่นเอง

การพัฒนานโยบาย

Adam (2014) ได้สรุปวิธีการพัฒนานโยบายออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การพัฒนานโยบายด้วยวิธีการที่เป็นลำดับขั้น (stagiest) ที่แต่ละขั้นตอนแยกจากกันอย่างชัดเจน (discrete) วิธีการพัฒนานโยบายที่อาศัยความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงานจริง (technicist-empiricist) และการพัฒนานโยบายด้วยการให้สังคมมีส่วนร่วม (social constructive) โดยการพัฒนานโยบายในทางปฏิบัติอาจใช้วิธีการข้างต้นผสมผสานกันได้ แต่การสรุปของ Adam นี้เป็นเพียงแนวคิดสำหรับจำแนกวิธีการพัฒนาเท่านั้น ยังไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของวิธีการพัฒนานโยบายอย่างชัดเจนที่นำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม Bell and Stevenson (2006) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของ Taylor และ คณะ ไว้ว่า การพัฒนานโยบาย แบ่งออกเป็น 2 ระยะใหญ่ ระยะแรกคือการกำหนดนโยบาย (policy formulation) ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ส่วนแรกคือ การประเมินสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของการกำหนดนโยบายซึ่งมี 3 ประการ ได้แก่ ประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกันในสังคม ความชอบธรรมทางกฎหมายของนโยบาย และค่านิยมหลักที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งค่านิยมหลักนี้หมายถึงค่านิยมที่มีประโยชน์ชัดเจนในตัวอันเป็นที่ยุติ และไม่จำเป็นต้องถกเถียงกันในชั้นหลัง ว่าค่านิยมนี้มีประโยชน์จริงหรือไม่ เช่น ความเป็นธรรม ความเท่าเทียม การเห็นแก่

ประโยชน์ส่วนรวม (Kogan, 1975) เนื้อหาส่วนที่สองคือทิศทางเชิงกลยุทธ์ของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย กระแสของนโยบาย กรอบของนโยบาย และประโยชน์ที่นโยบายมีต่อสังคม ส่วนในระยะที่สองจะเป็นการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ (policy implementation) ซึ่งหมายถึงการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และกลไกการควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนนโยบายให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการของหน่วยปฏิบัติงานโดยอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานผู้ออกนโยบายและผู้รับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อมิให้นโยบายถูกปรับเปลี่ยนเข้ากับกระบวนการทำงานเดิมจนนโยบายนั้นล้าเหลว (รณชิต พฤษกรรม, นันทรัตน์ เจริญกุล, และ อวยพร เรืองตระกูล, 2556)

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยแบบผสมวิธี (mixed-method) โดยการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อแรกคือการศึกษารอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคมนั้น ได้ศึกษาจากเอกสารอันได้แก่หนังสือและบทความวิจัยต่าง ๆ เพื่อสังเคราะห์กรอบแนวคิดสำหรับงานวิจัยนี้ขึ้นในเบื้องต้น และให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินความเหมาะสมของกรอบแนวคิดที่ได้ ส่วนการศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการศึกษาด้วยแบบสอบถามความเห็นเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ซึ่งเป็นแบบมาตราประมาณค่า (rating scale) ที่สร้างข้อคำถามขึ้นจากกรอบแนวคิดที่ได้ในวัตถุประสงค์ข้อแรก โดยสอบถามไปยังโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 205 โรงเรียน จากจำนวนโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น 437 โรงเรียน ซึ่งแต่ละโรงเรียนจะได้รับแบบสอบถามทั้งหมด 3 ชุด และมีผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 3 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูที่ไม่ได้ตำแหน่งบริหาร และผู้ปกครอง รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 615 คน จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนาเพื่อประเมินความแตกต่างระหว่างสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม

ผลการวิจัย

กรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม

นโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครตามแนวคิดความเป็นธรรม

ทางการศึกษาและสังคมนั้น มีที่มาจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม 4 ประการ ได้แก่ 1) ประเด็นซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางการศึกษาว่าด้วยการจัดเงินไปยังโรงเรียนตามความต้องการที่แตกต่างกันของนักเรียน 2) ประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นธรรมว่าด้วยการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน การใช้ข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรงในการกำหนดนโยบาย การกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ และการปฏิบัติต่อบุคคลในสังคมที่ไม่เป็นการทำร้ายร่างกาย จิตใจ หรือทำให้บุคคลถูกเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอันควรปิดบัง 3) บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 2 เรื่องสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา และหมวด 8 เรื่องทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และ 4) ค่านิยมหลักในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม ได้แก่ ค่านิยมเรื่องความเท่าเทียมหรือความเสมอภาค ความเป็นธรรม การยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม การไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิในการกำหนดชีวิตของตนเองของบุคคล ซึ่งที่มาของนโยบายทั้ง 3 ประการนี้ จะนำไปสู่การกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ของนโยบายไปลำดับถัดไป

สำหรับการจัดการเงินโรงเรียนนั้น สามารถแบ่งเนื้อหาได้ออกเป็น 2 ส่วนหลัก ส่วนแรกคือเรื่องเกี่ยวกับรายรับของโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาย่อยอีก 2 ส่วน ส่วนแรกคือการระบุแหล่งที่มาของเงินที่โรงเรียนได้รับ ซึ่งหมายถึงการระบุตัวผู้มีหน้าที่แบกรับค่าใช้จ่ายทางการศึกษา และวิธีการจัดเงินจากแหล่งที่มาเหล่านั้นมายังโรงเรียน ส่วนที่สองเกี่ยวกับรายจ่ายของโรงเรียน ว่าด้วยการระบุผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินที่โรงเรียนได้รับมา ดังนั้นทิศทางเชิงกลยุทธ์ในส่วนแรก คือ กระแสของนโยบายซึ่งประกอบด้วยกระแสของนโยบายรายรับของโรงเรียน และกระแสของนโยบายรายจ่ายของโรงเรียน กระแสของนโยบายดังกล่าวจะเป็นกรอบที่ใช้กำหนดกรอบของนโยบายในลำดับถัดไป

การกำหนดกรอบนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครในส่วนของรายรับของโรงเรียน แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นตามแหล่งที่มาของเงิน ได้แก่ นโยบายการจัดเงินของรัฐบาลไปยังโรงเรียน นโยบายการจัดเงินของกรุงเทพมหานครไปยังโรงเรียน นโยบายการให้ผู้ปกครองร่วมแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา และนโยบายการระดมทรัพยากรจากชุมชนและสังคม ซึ่งนโยบาย 2 ประเด็นแรก คือการจัดเงินของรัฐบาลและกรุงเทพมหานครไปยังโรงเรียนนั้น จะต้องคำนึงถึงการจัดเงินอุดหนุนส่วนเพิ่มสำหรับนักเรียนที่มีความแตกต่างกันทางด้าน ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร การเรียนรู้ ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ฐานะทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการเลี้ยงดูของผู้ปกครอง และการจัดเงินอุดหนุนส่วนเพิ่มสำหรับโรงเรียนที่มีความแตกต่างกันทางด้านอาคารสถานที่ และ

ด้านทำเลที่ตั้ง ส่วนนโยบายการให้ผู้ปกครองร่วมแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา จะเกี่ยวข้องกับความสามารถของความสามารถในการแบกรับค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง และนโยบายการระดมทรัพยากรจากชุมชนและสังคมจะที่มีใจความสำคัญอยู่ที่การพิจารณาว่าควรให้โรงเรียนแต่ละแห่งระดมทรัพยากรและเงินบริจาคได้แตกต่างกันความสามารถในการระดมทรัพยากรของโรงเรียน หรือระดมทรัพยากรและเงินบริจาคได้เท่ากันตามที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนด

กรอบของนโยบายเกี่ยวกับรายจ่ายของโรงเรียน จะเป็นกรอบที่เกี่ยวกับกำหนดผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงิน ว่าควรจรรวมอำนาจให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ระบุประเภทของรายจ่ายไว้ตั้งแต่ต้นจากหน่วยงานต้นสังกัด ว่าเงินที่ได้รับจากรัฐบาลกรุงเทพมหานคร ผู้ปกครอง หรือการระดมทรัพยากรและเงินบริจาคแต่ละส่วนนั้น เป็นเงินสำหรับค่าใช้จ่ายอะไร จำนวนเท่าใด หรือควรกระจายอำนาจให้โรงเรียนตัดสินใจที่จะใช้เงินที่ได้รับเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างมีอิสระ

ทั้งนี้ นโยบายการจัดการเงินโรงเรียนตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม จะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านความเป็นธรรมทางการศึกษาและความเป็นธรรมทางสังคมรวม 4 ประการ ได้แก่ 1) นักเรียนที่มีข้อจำกัดด้านการเรียนรู้ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้อย่างเต็มศักยภาพ 2) นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสมกับความสามารถพิเศษของตนเพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้อย่างเต็มศักยภาพ 3) นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างชีวิตที่อยู่ดีมีความสุขได้ในอนาคต และ 4) นักเรียนทุกคนมีเสรีภาพในการเลือกที่จะเรียนตามความต้องการของตน และสามารถเรียนรู้สิ่งที่ตนเองต้องการนั้นได้อย่างเต็มศักยภาพ

สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคม

การวิเคราะห์แบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับมาทั้งสิ้น 451 ชุด ได้ข้อค้นพบดังนี้

ด้านการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครจากประเด็นถกเถียงในสังคมด้านความเป็นธรรมทางการศึกษา พบว่า การกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ควรนำประเด็นทางการศึกษาเรื่องความเป็นธรรมทางการศึกษาในแนวดิ่งมาใช้ในการกำหนดนโยบายให้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากค่าดัชนีความต้องการจำเป็น (priority needs index หรือ PNI) ของการกำหนดนโยบายจากประเด็นนี้ที่มีค่า 0.19 ซึ่งสูงกว่าค่า PNI เฉลี่ย ที่มีค่า 0.17 ส่วนประเด็นทางสังคมที่ควรนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายให้มากขึ้น

คือ เรื่องการใช้ข้อมูลที่ต้องการในการตัดสินใจ และการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและยอมรับได้ ซึ่งมีค่า PNI 0.15 ทั้งสองประเด็น สูงกว่าค่า PNI เฉลี่ยที่มีค่า 0.13

ด้านความชอบธรรมตามกฎหมายของนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร พบว่านโยบายในปัจจุบันที่กำหนดขึ้นยังไม่สอดคล้องเท่าที่ควรกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา และหมวด 8 ว่าด้วยทรัพยากรทางการศึกษาในทุกมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเงินโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 5 ประเด็นที่มีค่า PNI สูงสุด ได้แก่ 1) การจัดตั้งอำนวยการความสะดวกหรือความช่วยเหลือสำหรับนักเรียนที่มีความบกพร่องทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร ความสามารถในการเรียนรู้ ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ฐานะทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการเลี้ยงดูของผู้ปกครอง 2) การให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาจากหน่วยงานหรือบุคคลที่ไม่ใช่ภาครัฐ 3) การให้โรงเรียนนำรายได้จากการดำเนินงานมาจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายของโรงเรียนได้ 4) การจัดสรรกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และ 5) การให้อิสระโรงเรียนในการบริหารงบประมาณ ซึ่งควรนำไปเป็นประเด็นในการปรับปรุงนโยบายต่อไป

ด้านค่านิยมหลักด้านความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคมที่ใช้ในการกำหนดนโยบายจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร พบว่าในปัจจุบัน ค่านิยมหลักที่ควรถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนให้มากขึ้น คือ ค่านิยมเรื่องการยอมรับความแตกต่างกันระหว่างบุคคล การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และสิทธิในการกำหนดชีวิตของตนเอง ซึ่งมีค่า PNI อยู่ที่ 0.19, 0.18 และ 0.18 ตามลำดับ

ด้านกระแสของนโยบาย พบว่า กระแสของนโยบายรายรับของโรงเรียนกำลังมีแนวโน้มที่จะให้ผู้ปกครอง กับชุมชนและสังคม มีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากค่าสภาพที่พึงประสงค์ของการให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 3.64 เป็น 4.46 (ค่า PNI เท่ากับ 0.23) และค่าสภาพที่พึงประสงค์ของการให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 3.64 เป็น 4.51 (ค่า PNI เท่ากับ 0.24) ส่วนกระแสของนโยบายรายจ่ายของโรงเรียนนั้น พบว่า กระแสของนโยบายทั้งในปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์คือให้รวมอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการใช้จ่ายเงินไว้ที่หน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนคือรัฐบาลและกรุงเทพมหานครผ่านระบบการจัดสรรงบประมาณแบบระบุรายการ (itemized) ซึ่งมีระดับคะแนนเฉลี่ยเปรียบเทียบกับการจัดสรรงบประมาณแบบไม่ระบุรายการ (block grant) อยู่ที่ 3.87 ต่อ 3.60 สำหรับสภาพปัจจุบัน และ 3.38 ต่อ 4.25 สำหรับสภาพที่พึงประสงค์

ด้านกรอบของนโยบาย พบว่า การจัดเงินจากรัฐบาลและกรุงเทพมหานครไปยังโรงเรียนนั้น ยังคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างนักเรียนน้อยกว่าที่ควรเป็น ดังจะเห็นได้จากค่าสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของการจัดเงินไปยังโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นเงินของรัฐบาลหรือเงินของกรุงเทพมหานครนั้น มีความแตกต่างกันไม่น้อยกว่า 0.8 และดัชนีความต้องการจำเป็นที่เกินกว่า 0.2 สำหรับความแตกต่างทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 4 ประเภท ที่มีค่า PNI สูง ทั้งในส่วนของการจัดเงินของรัฐไปยังโรงเรียนและการจัดเงินของกรุงเทพมหานครไปยังโรงเรียน ได้แก่ ความแตกต่างด้านอารมณ์ ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ฐานะทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการเลี้ยงดูของผู้ปกครอง นอกจากนี้ การจัดเงินจากรัฐบาลและกรุงเทพมหานครไปยังโรงเรียนก็ควรคำนึงถึงความแตกต่างด้านสภาพทางกายภาพของอาคารสถานที่ของโรงเรียนให้มากกว่าที่เป็นด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากค่า PNI ที่มีค่า 0.23 สำหรับการจัดเงินจากรัฐบาล และ 0.25 สำหรับการจัดเงินจากกรุงเทพมหานคร เทียบกับค่า PNI เฉลี่ย 0.22 และ 0.24 ตามลำดับ

กรอบของนโยบายรายรับของโรงเรียนที่มาจากการสนับสนุนทางการเงินจากผู้ปกครอง พบว่า กรุงเทพมหานครควรให้ผู้ปกครองแต่ละคนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่แตกต่างกันไปตามความสามารถในการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละคน ดังจะเห็นได้จากค่าคะแนนเฉลี่ยของสภาพพึงประสงค์ซึ่งอยู่ที่ 4.17 ในขณะที่การให้ผู้ปกครองแบกรับค่าใช้จ่ายทางการเงินเท่ากันมีค่าสภาพที่พึงประสงค์อยู่ที่ 4.06 ส่วนทางด้านกรอบของนโยบายรายรับของโรงเรียนที่มาจากการระดมทรัพยากรและเงินบริจาค พบว่า กรุงเทพมหานครควรให้แต่ละโรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรและเงินบริจาคได้แตกต่างกันไปตามความสามารถในการระดมทรัพยากรของโรงเรียน ดังจะเห็นได้จากค่าคะแนนเฉลี่ยของสภาพพึงประสงค์ซึ่งอยู่ที่ 4.26 ในขณะที่ให้การโรงเรียนระดมทรัพยากรและเงินบริจาคได้เท่ากันมีค่าสภาพที่พึงประสงค์อยู่ที่ 3.91

ด้านกรอบของนโยบายรายจ่ายของโรงเรียน พบว่า กรอบของนโยบายรายจ่ายในปัจจุบันได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนมากที่สุด โรงเรียนเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องลงมา และรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจน้อยที่สุด โดยมีระดับคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 3.96, 3.77 และ 2.67 ตามลำดับ ส่วนสภาพที่พึงประสงค์ของกรอบนโยบายการกำหนดผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการใช้เงินนั้น โรงเรียนควรจะเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจมากที่สุด รองลงมาคือกรุงเทพมหานคร และรัฐบาลควรมีอำนาจน้อยที่สุด โดยมีระดับคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 4.29, 4.24 และ 4.11 ตามลำดับ

ประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาของนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร พบว่า นโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันยังไม่สามารถเสริมสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาได้มากเท่าที่ต้องการ คือ ยังไม่ช่วยให้เกิดการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่นักเรียนที่มีข้อจำกัดทางการเรียนรู้ และนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษได้มากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากระดับคะแนนเฉลี่ยของ ประโยชน์ที่ได้ในปัจจุบันอยู่ที่ 3.70 สำหรับประโยชน์นักเรียนทั้งสองกลุ่ม ในขณะที่ระดับคะแนนเฉลี่ยของสภาพที่พึงประสงค์สำหรับประโยชน์ต่อนักเรียนที่มีข้อจำกัดทางการเรียนรู้ อยู่ที่ 4.51 และมีดัชนีความต้องการจำเป็นอยู่ที่ 0.22 ส่วนประโยชน์ต่อนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ มีระดับคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 4.55 และมีดัชนีความต้องการจำเป็นอยู่ที่ 0.23

ข้อค้นพบสุดท้ายซึ่งเป็นข้อค้นพบด้านประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมของนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร พบว่านโยบายในปัจจุบัน ก็ยังไม่สามารถเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมได้มากเท่าที่ต้องการเช่นกัน โดยประโยชน์ด้านการให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างชีวิตที่อยู่ดีมีสุขได้ในอนาคต มีระดับค่าเฉลี่ยของคะแนนของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์อยู่ที่ 3.94 และ 4.63 ตามลำดับ ส่วนประโยชน์ด้านการให้นักเรียนทุกคนมีเสรีภาพในการเลือกที่จะเรียนตามความต้องการของตน และสามารถเรียนรู้สิ่งที่ตนเองต้องการนั้นได้อย่างเต็มศักยภาพมีระดับค่าเฉลี่ยของคะแนนของสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์อยู่ที่ 3.80 และ 4.56 ตามลำดับ

อภิปรายผล

การวิจัยนี้ทำให้ได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรกคือสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของนโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครที่พึงประสงค์ที่ได้จากงานวิจัยนี้ สอดคล้องกับแนวคิดในการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาของ Berne and Stiefel (1984, as cited in Baker & Green, 2008) อย่างชัดเจน กล่าวคือ นักเรียนที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ควรได้รับทรัพยากรทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน ยิ่งไปกว่านั้น การที่นโยบายสอดคล้องกับบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมให้แก่แก่นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ ก็ยิ่งเน้นย้ำให้เห็นว่าสังคมได้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นธรรมทางการศึกษา และความต้องการให้ภาครัฐปฏิบัติต่อนักเรียนทุกคนตามหลักการนี้ นอกจากนี้ นโยบายการจัดการเงินโรงเรียนที่พึงประสงค์ยังสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางสังคมของ Miller (2003) ที่ว่าสังคมที่เป็นธรรมควรต้องตัดสินใจในสิ่งต่าง ๆ ด้วยข้อมูล

ที่ถูกต้องเที่ยงตรง รวมถึงมีการประกาศกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจให้สมาชิกในสังคมได้รับรู้ อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกคนอีกด้วย

ในส่วนของการแสวงหานโยบายรายรับของโรงเรียน พบว่ากระแสของนโยบายที่พึงประสงค์ควรมีให้ผู้ปกครอง ชุมชน และสถาบันอื่นที่มีใ้ภาครัฐมีส่วนร่วมในการร่วมแบกรับ ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ภาคเอกชน ชุมชนและสังคมเข้ามีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษาผ่านการสนับสนุนทางการเงินจากเงินบริจาค อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบเกี่ยวกับกระแสของนโยบาย รายจ่ายของโรงเรียนนั้น จะขออภิปรายร่วมกับกรอบของนโยบายรายจ่ายของโรงเรียน ในลำดับถัดไป

ข้อค้นพบที่น่าสนใจประการถัดไปก็คือ กรอบของนโยบายการจัดเงินของรัฐบาลและ กรุงเทพมหานครไปยังโรงเรียนที่พึงประสงค์ที่กำหนดว่ารัฐบาลและกรุงเทพมหานครจัดเงินไปยังโรงเรียนตามความแตกต่างของโรงเรียนและนักเรียนนั้น ไม่เพียงแต่สอดคล้องกับข้อค้นพบที่ว่ากำหนดยุทธศาสตร์นโยบายควรประเด็นเรื่องความเป็นธรรมทางการศึกษาเท่านั้น แต่ยังสอดคล้องกับข้อค้นพบการนำค่านิยมหลักเรื่องการยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคลมาใช้ในการกำหนดนโยบาย รวมถึงสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการเงินโรงเรียนตามฐานความต้องการ ที่ Levačić and Ross (1999) ใช้ในการกำหนดสูตรการจัดสรรทรัพยากรตามความต้องการอีกด้วย

สำหรับกรอบของนโยบายการให้ผู้ปกครองสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษากับนโยบายการระดมทรัพยากรและเงินบริจาคที่พึงประสงค์ที่ควรให้ผู้ปกครองสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความสามารถในการแบกรับภาระทางการเงินของตนและควรให้แต่ละโรงเรียนระดมทรัพยากรและเงินบริจาคได้แตกต่างกันไปตามความสามารถในการจัดหาของแต่ละโรงเรียนนั้น ก็สอดคล้องกับหลักการให้บุคคลแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสาธารณะตามความเต็มใจที่จะเสียสละของตนตามแนวคิดของ Jones (1985) แสดงให้เห็นถึงค่านิยมการยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นหนึ่งในค่านิยมหลักที่ควรใช้ในการกำหนดนโยบายนั่นเอง

ส่วนนโยบายการวางแผนรายจ่ายของโรงเรียนของกรุงเทพมหานครนั้น กลับมีสภาพที่พึงประสงค์ที่ขัดแย้งกับกระแสของนโยบายวางแผนรายจ่ายที่พึงประสงค์ กล่าวคือ นโยบายที่พึงประสงค์นั้นเป็นนโยบายที่ควรให้อำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินของโรงเรียนอยู่ที่โรงเรียนมากที่สุด รองลงมาคือกรุงเทพมหานคร และรัฐบาลตามลำดับ ในขณะที่กระแสของนโยบายที่พึงประสงค์กลับมีแนวโน้มไปทางการกำหนดรายจ่ายแบบระบุรายการ หรือ

itemized มากกว่าที่จะเป็น block grant ซึ่งหมายถึงนโยบายที่พึงประสงค์นั้นควรมีกระแสไปทางที่เป็นการรวมอำนาจ (centralized) แต่กลับควรมีกรอบการให้อำนาจตัดสินใจที่เป็นการกระจายอำนาจ (decentralized) อย่างไรก็ดี เนื่องจากกรุงเทพมหานครย่อมเข้าใจถึงความแตกต่างทางกายภาพของโรงเรียนในสังกัดของตนเองมากกว่ารัฐบาล และโรงเรียนก็เป็นผู้ที่ทราบถึงความต้องการที่แตกต่างกันของนักเรียนแต่ละคนของตนเองมากกว่า กรุงเทพมหานครและรัฐบาล ดังนั้น กระแสและกรอบของนโยบายการวางแผนรายจ่ายของโรงเรียนจึงควรกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่กรุงเทพมหานครและโรงเรียนมากกว่าการรวมอำนาจ ซึ่งจะทำให้เงินที่จัดมายังโรงเรียนตามนโยบายที่พึงประสงค์ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการจัดการเงินโรงเรียนตามฐานความต้องการของ Levačić and Ross (1999) ถูกนำไปใช้ได้อย่างตรงตามความต้องการที่แตกต่างกัน และจึงจะนับได้ว่าเป็นนโยบายการวางแผนรายจ่ายของโรงเรียนที่เป็นไปตามแนวคิดความเป็นธรรมทางการศึกษา

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1) รัฐบาลและกรุงเทพมหานครควรนำผลวิจัยที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายการจัดการเงินโรงเรียนของกรุงเทพมหานครและนำนโยบายที่พัฒนาได้ลงสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครควรต้องทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย อันได้แก่ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ชุมชนและสังคม รวมถึงหน่วยงานราชการอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการเงินโรงเรียน เช่น สำนักการคลัง ให้เข้าใจถึงหลักความเป็นธรรมทางการศึกษาและหลักความเป็นธรรมทางสังคมก่อนที่จะประกาศใช้นโยบายและนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ เพื่อให้การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างราบรื่น

2) กรุงเทพมหานคร ควรเตรียมความพร้อมให้ผู้บริหารโรงเรียนและครูสามารถบริหารงบประมาณของโรงเรียนด้วยตนเองได้ เพื่อให้โรงเรียนพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการใช้จ่ายเงิน อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และทำให้สามารถใช้จ่ายทรัพยากรทางการเงินได้ตรงตามความต้องการที่แตกต่างกันของนักเรียนแต่ละคนในโรงเรียน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาวิจัยเรื่องนโยบายการจัดการศึกษาด้านอื่นของกรุงเทพมหานคร เช่น การบริหารวิชาการ การบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น ตามแนวคิดความเป็นธรรมทาง

การศึกษาและสังคม เพื่อให้การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครสามารถเสริมสร้างความเป็น
ธรรมทางการศึกษาและสังคมได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น

2) ควรศึกษาวิจัยเรื่อง “สภาพความเป็นธรรมทางการศึกษาและสังคมของ
กรุงเทพมหานคร” สำหรับใช้เป็นฐานในการวัดและประเมินสภาพความเป็นธรรมทาง
การศึกษาและสังคมก่อนและหลังการนำนโยบายที่พัฒนาได้ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อประเมินว่า
นโยบายการจัดการเงินโรงเรียนที่พัฒนาขึ้น ได้ช่วยให้เกิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและ
สังคมได้ในระดับใด

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

รณชิต พฤษกรรม, นันทรัตน์ เจริญกุล, และ อวยพร เรื่องตระกูล. (2556). การวิเคราะห์ปัจจัย
ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการจัดการความรู้สู่การปฏิบัติของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารครุศาสตร์*, 41(3), 48-65.
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2557). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์
จันทร์โอชา แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา.

ภาษาอังกฤษ

Abu-Duhou, I., Downes, P., & Levačić, R. (1999). Component 1: Basic student
allocation. In K. N. Ross, & R. Levačić (Eds.), *Needs-based resource
allocation in education via formula funding of schools* (pp. 59-90).
Paris: Imprimerie STEDI.

Adam, P. (2014). *Policy and education*. Abingdon: Routledge.

Baker, B. D., & Green, P. C. (2008). Conceptions of equity and adequacy in school
finance. In H. F. Ladd, & E. B. Fiske (Eds.), *Handbook of research in
education finance and policy* (pp. 203-219). New York: Routledge.

Bell, L., & Stevenson, H. (2006). *Education policy: Process, themes and impact*.
New York: Routledge.

Brimley, V., Jr. & Garfield, R. R. (2002). *Finance education in a climate of change*
(8th ed.). Boston, MA: Pearson Education.

- Demeuse, M., Crahay, M., & Monseur, C. (2001). Efficiency and equity. In W. Hutmacher, D. Cochrane, & N. Bottani (Eds.), *Pursuit of equity in education* (pp. 65-87). Dordrecht: Kluwer Academic.
- Downes, P., & Forster, S. (1999). Component 2: Curriculum enhancement and component 4: School site needs. In K. N. Ross, & R. Levačić (Eds.), *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools* (pp. 120-135). Paris: Imprimerie STEDI.
- Goertz, M. E. (1999). The finance of American public education. In G. J. Cizek (Ed.), *Handbook of education policy*. California: Academic.
- Guthrie, J. W., Springer, M. G., Rolle, R. A., & Houck, E. A. (2007). *Modern education finance and policy*. Boston, MA: Pearson Education.
- Hill, P. W., & Ross, K. N. (1999). Component 3: Student supplementary needs. In K. N. Ross, & R. Levačić (Eds.), *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools* (pp. 91-116). Paris: Imprimerie STEDI.
- Jones, T. H. (1985). *Introduction to school finance*. New York: Macmillan.
- Kogan, M. (1975). *Educational policy making*. London: George Allen & Unwin.
- Levačić, R., & Ross, K. N. (1999). Principles for designing needs based school funding formulae. In K. N. Ross, & L. Rosalind (Eds.), *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools* (pp. 25-55). Paris: Imprimerie STEDI.
- Miller, D. (2003). *Principles of social justice* (3rd ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nelson, J. L., Palonsky, S. B., & McCarthy, M. R. (2010). *Critical issues in education: Dialogues and dialectics* (7th ed.). New York: McGraw Hill.
- Seiça, A., & Sanches, M. F. C. (2014). School equity: The students' perspectives in diverse school contexts. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 116, 2015-2022.
- Sen, A. (2011). *The idea of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Underwood, J. K. (1995). School finance adequacy as vertical equity. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 28, 493-519.

.....

ผู้เขียน

นายมนพันธ์ ชาญศิลป์ นิสิตดุขฎิบัณทิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย
การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อีเมล: manaphansiam@hotmail.com

ศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ อาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารการศึกษา
ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อีเมล: pruet.s@chula.ac.th

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชญาพิมพ์ อูสาโห อาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชา
นโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย
อีเมล: chayapim.u@chula.ac.th

หมายเหตุ: งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจาก “ทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต” บัณทิต
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย