

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การพัฒนาตัวแบบการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานแบบกระจายอำนาจ

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์

ผมได้ทำวิจัยให้สำนักงบประมาณพอผมเสนอสำนักงบประมาณว่าการศึกษาคือพื้นฐานต่อไป นี้ก็ควรจะต้องจัดแบบกระจายอำนาจที่ท่านตัวแบบที่ท่านชัยอนันต์เสนอ ประเด็นที่น่าสนใจมากของงานอันนี้ผมมีโอกาสได้ฟังตอนนี้น่าสนใจอนันต์ได้เสนอให้คณะปฏิรูปด้วย ที่กล่าวถึงเรื่องตัวแบบบนบริบทที่เป็นพลวัต ซึ่งผมคิดว่านี่คือเสน่ห์ ความมั่งคั่งมั่นคงเป็นตัวแบบที่เคลื่อนไหวส่วนมากเราจะรู้จักตัวแบบที่ตายตัว ที่นี้จะเห็นว่าตัวบริบทมันเคลื่อนไหวเพราะฉะนั้นตัวแบบตัวนี้มันต้องเคลื่อนไปด้วย ผมคิดว่านี่มันคือความมั่งคั่ง แล้วก็การใช้วิทยาการและที่สำคัญผมเชื่อที่ อาจารย์ชัยอนันต์ พูดถึงงานระยะสั้นแบบนี้ต้องทำโดยคนมืออาชีพ เพราะฉะนั้นประสบการณ์ที่สั่งสมของผู้วิจัยเองมันเป็นวิถียุทธศาสตร์ที่สำคัญมาก ผมว่ามันถึงจุดหนึ่งผมว่ามันไร้กระบวนการ แต่การไร้กระบวนการคือจอมยุทธเพราะไม่มีใครรู้ว่าจะใช้กระบวนการอะไรอย่างไร อันนี้เรียกว่าสุดยอด เพราะผมคิดว่าเราได้เห็นงานสร้างสรรค์แบบนี้ จากนักวิจัยมืออาชีพซึ่งผมคิดว่าอันนั้นก็เป็นที่น่าชื่นชมอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นถ้าดูตัวแบบนี้เองที่ผมคิดว่าตัวแบบมีความสมบูรณ์ในตัวและเป็นนวัตกรรมสิ่งที่เป็นปัญหาอยู่ที่การที่เราจะจัดสรรงบประมาณให้ความสำคัญเรื่องการจัดสรรมากกว่าการใช้งบประมาณ แต่ผมคิดว่าคงต้องให้ความสำคัญทั้งคู่ แต่ว่าจุดต้นเนี่ยคือการจัดสรร อันนี้เห็นด้วย เพราะฉะนั้นจะเห็นว่ามาตรา 50 63 ได้พูดถึงเรื่อง Monitoring ซึ่งอันนี้เป็นจุดอ่อนของการใช้งบประมาณ ถึงเราจะจัดสรรดีแต่ถ้าบริหารงบประมาณแล้ว Monitoring ผมเป็นห่วงโดยเฉพาะเรื่องกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นเรื่องกระจายอำนาจคนที่ใช้อำนาจพร้อมและก็ซื่อสัตย์หรือไม่ ไม่เช่นนั้นก็จะเหมือนล้นเกล้ารัชกาลที่ 7 ที่รับสั่งเอาไว้ว่าไม่ได้มอบอำนาจให้คนใดคนหนึ่ง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งนี้ ต้องพูดกับศาลรัฐธรรมนูญแต่ว่าให้กับประชาชนชาวไทย ผมคิดว่าตรงนี้ก็มียุทธศาสตร์เหมือนกัน เพราะฉะนั้นการจะจัดสรรงบประมาณไปสู่สถานศึกษาก็ดี หรือเขตพื้นที่ก็ดี หรือจังหวัดก็ดี ผมยังไม่ค่อยแน่ใจเรื่องจังหวัด คิดว่ามันใหญ่เกินไปเพราะฉะนั้นอยากให้ให้มีการสำรวจ แต่ผมคิดว่า 3 เดือนทำได้ขนาดนี้ดีเยี่ยมชัดเจนในตัว แต่ถ้ามองว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติน่าจะให้ทำต่อไปคือทำให้ครบระบบประกอบความคิดตัวแบบเรื่องระบบบริหารงบประมาณที่สอดคล้อง

กระจายอำนาจจะเป็นแบบไหน เพราะอันนี้เป็นเรื่องใหม่ สำนักงบประมาณไม่เคยมีประสบการณ์แบบนี้ถ้าไม่มีการศึกษาและมีความคิดที่ชัดเจน มันก็จะคลาดเคลื่อนและบิดเบือนได้ และอีกระบบที่สำคัญคือระบบ Monitoring ใครจะเป็นคน Monitor จะ Monitorอย่างไรโดยการให้รายงานผมคิดว่าไม่น่าจะเหมาะ เราถนัดเขียนรายงานด้วยทฤษฎี ซึ่งไม่สะท้อนภาคปฏิบัติ ตัวอย่าง Portfolio เรารู้จัก Portfolio เราทำให้สวยงาม แต่ Portfolio ไม่ได้ สภาพความเป็นจริงทางการศึกษา อันนี้ปัญหาที่เราพบอยู่ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าตัวแบบแก้ปัญหาลหลายอย่าง และอย่างหนึ่งที่สำคัญมาก ผมคิดว่าเป็นปัญหาอยู่ คือว่า การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มากกว่าความสำคัญของแผนงานและเขตพื้นที่ ผมคิดนี่คือปัญหาที่สำคัญมาก ผมเชื่อมั่นว่าถ้าตัวแบบอันนี้ผ่านออกมาแล้วเป็นกฎหมายมันก็จะทำให้เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมาตัดงบประมาณกองไว้และก็ลงเขตพื้นที่ของตนเองจะน้อยลงไป ผมคิดว่าตรงนี้สร้างความเป็นธรรมที่ยิ่งใหญ่ แล้วก็เป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์กับต่างจังหวัด อีกส่วนหนึ่งที่ชัดเจนของปัญหานี้ก็คือว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพิ่งประเมินออกมาชัดเจนที่ท่านชัชชนันต์ พูดว่าการจัดสรรงบประมาณไปผิดที่ผิดฝาผิดตัว จังหวัดที่รวยที่สุดกลับได้งบประมาณมากที่สุดอย่างต่อเนื่องและมั่นคง แน่นนอน เป็นระบบเพราะฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีตัวแบบแบบนี้ไป Converse เพราะฉะนั้นท่านอาจารย์ชัชชนันต์เองก็ได้พัฒนาโมเดลออกมา แล้วปรากฏจังหวัดที่ได้มันเป็นปัญหาอย่างนั้นจริง ๆ จากโมเดลอันนั้น เพราะฉะนั้นถ้าจัดสรรงบประมาณตามรูปแบบนี้มันจะแก้ปัญหาระยะความไม่เป็นธรรม จังหวัดที่ยากจนควรจะได้รับงบประมาณมาก จังหวัดที่มีการศึกษาคำควรจะได้รับงบประมาณมาก ไม่ใช่ตามอำนาจของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีอำนาจในการวิ่งงบประมาณ ซึ่งผมคิดว่าตรงนี้นั้นเป็นปฏิวัติเรื่องของการจัดสรรงบประมาณที่สำคัญ เพราะฉะนั้นจึงดีใจที่มีโอกาสได้อ่านงานอันนี้ และได้อ่านงานฉบับเต็มด้วย ก็คิดว่าถ้าสิ่งเหล่านี้ นำสู่การปฏิบัติและก็ครบกระบวนการ ผมคิดว่าอันนี้จะเป็ปัจจัยสำคัญมากของการที่จะปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้เพราะฉะนั้นจริง ๆ ผมดูหมวด 7 เราต้องการใช้เงินใช้หากถ้าจัดสรรงบประมาณไม่ตีเงินไม่มีก็พัฒนาตรงนั้นไม่ได้กระทบไปหมดจึงเป็นจุดที่มีความสำคัญมาก สำหรับตัวแปรผมคิดว่าอยากจะให้ใช้ดัชนีคุณภาพชีวิตของประชาชน และอยากจะให้ใช้อย่างน้อยเขตอำเภอหรือเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งตอนนั้นมันยังไม่ลงตัว แต่ตอนนี้ก็ 289 ก็คงจะลงตัวแล้ว ซึ่งตรงนั้นอาจจะชัดเจนคือมันต้องทำต่อเนื่อง ผมคิดว่าอันนี้เป็นความหวังของแผ่นดินของการปฏิรูปครั้งนี้ ถ้าเรื่องการจัดสรรงบประมาณแล้วไม่แก้ปัญหาดังเดิมที่ อาจารย์ชัชชนันต์กล่าวเมื่อสักครู่ ผมคิดว่าเรื่องปฏิรูปการศึกษาก็คงจะเป็นปัญหา อีกตัวให้นึกถึงการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย เพราะมาตรา 67 กำลังจะต้องหาสูตรในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาตามอัธยาศัย เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นระบบเดียวกันที่เชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียว

เพราะฉะนั้นเรื่องการจัดสรรงบประมาณเองต้องคำนึงถึง 3 ระบบ เพราะว่ามาตรา 16(2) ถ่ายโอนผลการเรียนได้ อันนี้ก็เป็นประเด็นที่อยากจะฝากไว้ อีกส่วนหนึ่งก็คือเรื่องค่าใช้จ่ายรายหัว มาตรฐานคิดว่าตรงนี้เป็นประเด็นและได้ทราบที่ อาจารย์ยังลักษณะทำอยู่ แต่ผมคิดว่าเป็นปัญหาทางเทคนิค ผมถึงใช้คำว่าค่าใช้จ่ายรายหัวมาตรฐาน คำว่ามาตรฐาน คือต้องมาตรฐานทางคุณภาพ การศึกษาด้วย ไม่เช่นนั้นเราเอารายหัวซึ่งอาจไม่มีคุณภาพจัดไปก็ไม่ได้คุณภาพ ไม่ประกันคุณภาพอีก หรือว่าถ้ามาเอารายหัวที่จุฬา ฯ นี้ อาจารย์อาวุโสเงินเดือนสูง มันอาจจะแพงแต่่าว่าจะไม่ได้มาตรฐานตามที่ควรจะเป็นก็ได้ ผมว่าน่าจะหาโรงเรียนวิชาวุฒมาตรฐานดี จะศึกษาโรงเรียนวิชาวุฒว่าจัดการศึกษามาตรฐานแบบนี้พร้อมจริง ๆ อย่างไรและผมคิดว่าเริ่มต้นมันอาจจะแพงสักหน่อยแต่่าว่ามันอาจจะต้องค่อย ๆ พัฒนาไปในทิศทางอันนั้นว่าค่าใช้จ่ายรายหัวมาตรฐาน ผมคิดว่านักเศรษฐศาสตร์ไม่ค่อยสนใจคำว่ามาตรฐานตัวนี้ ซึ่งคิดว่าอยากจะฝากตรงนี้ในเมื่อมหาวิทยาลัยการ มั่นน่าจะใช้หลายฝ่ายมาคิด ประเด็นสุดท้ายผมคิดว่าเรื่องนี้ เขียร์เต็มทีเลยน่าจะต้องทำต่อและคนที่น่าจะทำต่อก็คือคนนี้ ผมคิดว่าจะช่วยชาติบ้านเมืองเป็นอย่างยิ่ง อาจจะไม่ใช้สหวิทยาการในเชิงวิธีวิทยาการวิจัยแต่่มันมีผลกระทบต่อชาติบ้านเมืองทั้งระยะสั้นและระยะยาว และผมคิดว่าจุดนี้เป็นจุดที่ผมคิดว่าจะช่วยกันนักการเมืองที่เห็นแก่ตนเองไม่ให้เข้ามายุ่งในงบประมาณการศึกษาซึ่งเป็นหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการ

