



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญของชีวิตและเป็นสิทธิของมนุษยชนที่จะแสวงหาความรู้ได้ตามความสามารถของแต่ละบุคคล (คณะกรรมการพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา 2518:14-17) รัฐบาลของทุก ๆ ประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา ก็ตาม พยายามที่จะจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนของตนเอง ให้มากที่สุดและดีที่สุด ในการจัดการศึกษาต่างก็ยึดมั่นในเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา พยายามส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาในการจัดการศึกษาของประเทศของตน เพราะความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นพื้นฐานที่จะช่วยแก้ปัญหาและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้เป็นธรรม (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2524:1)

สำหรับประเทศไทยความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐให้ความสำคัญมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ได้กำหนดแนวทางพัฒนาการศึกษาในข้อ 3 ความเสมอภาคทางการศึกษาว่า "จัดและส่งเสริมการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งผู้ที่อยู่ในชนบท ได้มีโอกาสรับการศึกษาที่สูงขึ้นและมากขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงการจัดการศึกษา ให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานทัดเทียมกัน ในแต่ละสถานศึกษา และแต่ละระดับการศึกษา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทั้งในด้านโอกาสและคุณภาพทางการศึกษา" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2529:3)

จะเห็นได้ว่านโยบายเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา รัฐได้ให้ความสำคัญและได้พยายามดำเนินการเพื่อสนองนโยบายดังกล่าว เช่น การกระจายโรงเรียนมัธยมไปสู่ชนบทและการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา โดยเน้นการกระจายบริการทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2524:1-3) ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามที่จะแก้ปัญหาทางการศึกษามาโดยตลอด แต่ปัญหาความเสมอภาคทางการศึกษาก็ยังคงมีอยู่ จากการประเมินสภาพปัญหาทางการศึกษาโดยส่วนรวมในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา พบว่าปัญหาที่เกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษา มีดังนี้

1. ระบบการจัดสรรงบประมาณไม่เอื้ออำนวยต่อความเสมอภาคทางการศึกษา
2. ความแตกต่างในคุณภาพการศึกษา
3. ความแตกต่างในโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ ในระดับสูงกว่าการศึกษามัธยมศึกษา
4. ความไม่เป็นธรรมในการคัดเลือกบุคคล เข้าศึกษาในสถาบันการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2524:17)

จะเห็นว่าปัญหาความเสมอภาคทางการศึกษายังมีอยู่และในลักษณะต่างๆกัน เช่นความไม่มั่งคั่งของระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่ ภัยไข้ สาธรร ได้กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณ

ทางการศึกษาไว้ว่า ด้วยความไม่ทราบทฤษฎีทางการเงินโรงเรียนทำให้ผู้บริหารการศึกษาในประเทศไทยจัดสรรงบประมาณและการเงินให้แก่โรงเรียนตามความพอใจส่วนบุคคล และตามวิถีทางการเมืองโดยไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางการเงินโรงเรียน ปรากฏว่าโรงเรียนที่ถืออยู่แล้วได้งบประมาณมาก แต่โรงเรียนที่ขาดแคลนวัสดุครุภัณฑ์และการเงินก็ยิ่งขาดแคลนต่อไป (ภิญโญสาธ 2526:357) ในการจัดการศึกษานั้นรัฐจะต้องให้ความสนับสนุนในอัตราส่วนที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำค่าสูง ไม่ว่าจะสถานศึกษานั้นจะตั้งอยู่ในเมืองหรือชนบทห่างไกล (วังสรวศ์ ณะพรพันธุ์ 2519:267)

หากพิจารณาในแง่ที่ว่าการศึกษาเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง ในการผลิตกำลังคนของประเทศงบประมาณที่รัฐจ่าย เพื่อการศึกษา นั่นถือเป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีคุณภาพเป็นกำลังของประเทศ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา การลงทุนทางการศึกษาขึ้นอยู่กับงบประมาณของประเทศซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด จึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม ดังนั้นการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณหรือการจัดสรรทรัพยากรในด้านการจัดการศึกษา เพื่อให้การลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนต่างมีความทัดเทียมกัน

การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาที่จะต้องจัด ให้ความเสมอภาค ในโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษา โดยจัด ให้สอดคล้องและสนองความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เมื่อพิจารณากลุ่มประชากร ในวัยที่ควรจะได้รับ การศึกษาระดับนี้ พบว่าการมัธยมศึกษาทั้งหมดสามารถจัด ให้ได้ประมาณร้อยละ 25 ของคนกลุ่มนี้เท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530:2) และเมื่อพิจารณาการจัดงบประมาณของรัฐที่ใช้จัดการมัธยมศึกษา เฉพาะกรมสามัญศึกษา พบว่าแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการมัธยมศึกษาจะเพิ่มขึ้น และให้ความสำคัญแก่โรงเรียน ในท้องถิ่นห่างไกลมากขึ้น แต่ปัญหาของการจัดสรรและแจกจ่ายทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อความเสมอภาคในระดับมัศึกษายังมีอีกมาก ดังนั้นจึงได้มีการให้ความสำคัญแก่ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับแผนการวิจัยทางการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่สนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530:9)

จากรายงานผลการวิเคราะห์อัตราค่าการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ปีการศึกษา 2530 ซึ่งให้เห็นร้อยละอัตราค่าการเรียนต่อของนักเรียน ในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 5 ดังนี้คือ จังหวัดกาญจนบุรี 37.65 ราชบุรี 42.83 เพชรบุรี 45.11 ประจวบคีรีขันธ์ 34.40 สุพรรณบุรี 36.19 สมุทรสงคราม 51.54 (กองแผนงานกรมสามัญศึกษา 2531: ไม่ปรากฏเลขหน้า) จากรายงานดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะมีปัญหาเรื่องความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตการศึกษา 5 จึงน่าจะ ได้ทำการศึกษา ในเขตนี้ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของศึกษานิเทศก์ เขตการศึกษา 5 ที่ต้องการจะให้มีการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา (สัมภาษณ์นางจุไรรัตน์ อุดมะ ศึกษานิเทศก์งาน

วิจัยเขตการศึกษา 5 เมื่อ 24 เมษายน 2532)

ด้วยเหตุผลและเอกสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แม้จะได้มีการกำหนดนโยบายและมีการปฏิบัติในเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างชัดเจนและต่อเนื่องแล้วก็ตาม ก็ยังคงปรากฏว่า มีความไม่เสมอภาคทางการศึกษาอยู่ โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาซึ่งเป็นปัญหาของความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา ในการศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษานั้น ปัจจุบันมักใช้โค้งลอเรนซ์และดรรชนีจินิ ซึ่งการใช้ทั้งสองวิธีประกอบกันมีผลดีคือ ถ้าเส้นโค้งลอเรนซ์ที่เปรียบเทียบกันนั้นเกิดตัดกันก็ไม่สามารถบอกถึงลำดับดีกรีของความไม่เสมอภาคกันได้ ดังนั้นค่าดรรชนีจินิจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่า เส้นโค้งลอเรนซ์ต่างไปจากเส้นความเสมอภาคในอุดมคติมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในเขตการศึกษา 5 โดยใช้โค้งลอเรนซ์และดรรชนีจินิ โดยจะศึกษาในปีการศึกษา 2527, 2529 และ 2531

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตการศึกษา 5 ปีการศึกษา 2527, 2529 และ 2531
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา ตามขนาด และสภาพที่ตั้งของโรงเรียน ในเขตการศึกษา 5 ปีการศึกษา 2527, 2529 และ 2531

สมมุติฐานของการวิจัย

จากรายงานการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่องประสิทธิภาพของการมัธยมศึกษาพบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว โรงเรียนจะมีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี และยังมีปัญหาความไม่เสมอภาคของการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา (2530:166-182) และ อนันต์ บารุงไทย (2522:87-95) ได้วิจัยพบว่าสภาพการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 จะเพิ่มขึ้นทุกปีในระยะเวลาที่ศึกษา และโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนที่ตั้งในเขตเมืองยังไม่มี ความเสมอภาค ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ นิยม เสวีรัตน์ (2527:119-136) ที่พบว่าการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 3 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีที่ศึกษาและไม่มี ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาทั้งโดยส่วนรวม ตามขนาดและสภาพที่ตั้ง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงตั้งสมมุติฐานการวิจัยดังนี้

1. แนวโน้มของสภาพการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตการศึกษา

5 ในแต่ละปีการศึกษาที่ศึกษาน่าจะเพิ่มขึ้น

2. การลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา ตามขนาดและสภาพที่ตั้ง ในเขตการศึกษา 5 ในแต่ละปีการศึกษาที่ศึกษาน่าจะยังไม่มีวามเสมอภาค

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรในการวิจัย ได้แก่ โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 5 ยกเว้นโรงเรียนที่เปิดใหม่ซึ่งไม่มีสถิติย้อนหลัง

2. ผู้วิจัยใช้ข้อมูลที่ได้จากรายงานของทางโรงเรียนที่ศึกษา

3. ตัวแปรที่จะศึกษา ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปีการศึกษา ขนาดของโรงเรียนและสภาพที่ตั้งของโรงเรียน

ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพการลงทุนทางการศึกษา และความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. เนื่องจากปีงบประมาณแผ่นดินคาบเกี่ยวกับปีการศึกษา ในทางปฏิบัติพออนุมานได้ว่าปีงบประมาณกับปีการศึกษาอยู่ในช่วงใกล้เคียงกัน เพราะฉะนั้นการวิจัยนี้จึงใช้ข้อมูลทางการศึกษาของปีการศึกษา 2527, 2529 และ 2531 มาใช้เพื่อวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลการเงินในปีงบประมาณ 2527, 2529 และ 2531 ตามลำดับ

2. ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ จะถือตามที่สำรวจจากโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งผู้วิจัยตรวจสอบโดยการสุ่มจาก รศ.2 และจำนวนครูกับจำนวนนักเรียน

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

สภาพการลงทุนทางการศึกษา หมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่โรงเรียนใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่เงินงบประมาณจากรัฐบาลและเงินนอกงบประมาณทุกประเภท โดยคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายโรงเรียนและรายหัวนักเรียน

เงินงบประมาณ หมายถึง เงินที่โรงเรียนใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษา จากที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามวิธีการงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่โรงเรียนใช้จ่ายในการจัดการศึกษานอกเหนือจากเงินงบประมาณ ซึ่งได้แก่ เงินบำรุงการศึกษา เงินค่าบำรุงลูกเสือ-ยุวกาชาด และเงินบริจาคอื่น ๆ

งบลงทุน หมายถึง เงินที่โรงเรียนใช้จ่ายจากเงินงบประมาณที่ได้รับในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

งบดำเนินการ หมายถึง เงินที่โรงเรียนใช้จ่ายจากในหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น ๆ

โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในเขตการศึกษา 5

เขตการศึกษา 5 หมายถึง ท้องที่การศึกษาในจังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม และประจวบคีรีขันธ์

ขนาดโรงเรียน หมายถึง การแบ่งโรงเรียนโดยใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ดังนี้

โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 500 คน

โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 500-1499 คน

โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1500 คน ขึ้นไป

สภาพที่ตั้งโรงเรียน หมายถึง การจำแนกโรงเรียนเป็นสองกลุ่ม คือ โรงเรียนในเมือง และโรงเรียนนอกเมือง

โรงเรียนในเมือง หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

โรงเรียนนอกเมือง หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา หมายถึง ความเท่าเทียมหรือทัดเทียมกันของจำนวนเงินที่โรงเรียนแต่ละแห่ง ใช้จ่ายในการดำเนินการในการจัดการศึกษา ให้แก่นักเรียน โดยคิดเทียบเป็นรายบุคคล ซึ่งวัดได้จากโค้งลอเรนซ์และดรรชนีจินี

โค้งลอเรนซ์ หมายถึง กราฟรูปแบบหนึ่งซึ่งบอกความแตกต่างของระดับความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ที่ต่างกัน ในที่นี้คือกราฟที่ใช้วัดความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาที่แสดงร้อยละสะสมสองอย่าง อย่างแรกคือการกระจายร้อยละสะสมของจำนวนนักเรียนจากโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่าย (รายได้ที่ใช้จ่ายจริง) เพื่อการศึกษาน้อย ไปสู่โรงเรียนที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษามาก โดยให้อยู่บนแกนตามแนวนอน อีกอย่างหนึ่งก็คือการกระจายร้อยละสะสมของค่าใช้จ่ายที่เป็นการลงทุนทางการศึกษา โดยให้อยู่บนแกนตามแนวตั้ง

ดรรชนีจินี หมายถึง ตัวเลขที่บ่งชี้ว่า โค้งลอเรนซ์ห่างจากเส้นตรงแห่งความเสมอภาคในอุดมคติมากน้อยเพียงใด โดยมีค่า 0-1 ถ้ามีค่า 0 แสดงว่ามีความเสมอภาคอย่างแท้จริง และถ้ามีค่า 1 แสดงว่า ไม่มีความเสมอภาค

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของสภาพการลงทุนทางการศึกษา และความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตการศึกษา 5 ซึ่งจะเป็ประโยชน์โดยตรงกับกระทรวงศึกษาธิการ กับหน่วยงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณที่จะใช้เพื่อการศึกษาให้มีความเสมอภาคมากยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป