

บทที่ 3

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสาร บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หลักการและทฤษฎีในการจัดสรรทรัพยากร การลงทุนทางการศึกษา การกระจายทรัพยากรการเงินเพื่อการศึกษาของรัฐ การศึกษาและความเสมอภาคทางการศึกษา รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผู้วิจัยได้เรียบเรียงและนำเสนอตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของประเทศไทย เป็นการจัดการศึกษาที่จัดเพิ่มจากภาคบังคับอีก 3 ปี มุ่งจัดการศึกษาเพื่อปวงชน ให้ทุกคนได้มีโอกาสเท่าเทียมกัน มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน ซึ่งคาดหวังให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะดังนี้

1) ให้เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมและคุณลักษณะที่เหมาะสมต่อการพัฒนาตนเอง สังคมและนำไปสู่การพัฒนาประเทศ มีความใฝ่รู้ เห็นคุณค่าของศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

2) ให้มีความรู้พื้นฐาน มีทักษะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีความสามารถในการใช้และสร้างเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ สามารถปรับตัวให้การเปลี่ยนแปลง วิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต ตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพสุจริต เหมาะสมกับความถนัด และมีช่องทางในการพัฒนาอาชีพ

3) มีความสมบูรณ์ทั้งทางกายและใจ

หลักสูตรการจัดการศึกษา ประเทศไทยใช้หลักสูตรแกนกลางจากกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2533) สำหรับใช้ในโรงเรียนที่จัดการศึกษาในระบบ (Formal Education) ส่วนที่เป็นการจัดแบบนอกระบบโรงเรียน (Nonformal Education) อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการเช่นเดียวกัน

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สืบเนื่องจากการพัฒนาประเทศทุกบริบทพร้อม ๆ กันอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เห็นชัดเจนคือด้านเศรษฐกิจ และการศึกษา เพื่อเตรียมคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาแบบก้าวกระโดด จึงทำให้มีการระดมทรัพยากรทุกด้านทั้งบุคลากรและงบประมาณ เพื่อขยายโรงเรียนให้กระจายออกไปอยู่ในชนบทที่ห่างไกลและเร่งให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันดำเนินงานเมื่อปี 2530 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) จึงมีหน่วยงานทางการศึกษาที่หลากหลาย อาทิ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาที่เป็นหน่วยงานหลัก แล้วยังมีโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) โรงเรียนสาธิตวิทยาลัยครู (สถาบันราชภัฏในปัจจุบัน) นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และโรงเรียนสาธิตในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อีกด้วย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นห้องเรียนสาธิตแก่นิสิตนักศึกษา ใช้เป็นสถานที่ฝึกงานก่อนเรียนจบตามที่ได้กำหนดไว้ในหลักสูตร

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงมุ่งประเด็นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ช่วงเวลาที่รัฐดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาและมีชั้นเรียนครบ ถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในช่วงปี 2535-2539 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาการพัฒนา ตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) พร้อมกันของโรงเรียนที่สังกัดกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กับโรงเรียนเทศบาล สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นการจัดการศึกษาในระบบเช่นกัน อยู่ในช่วงการพัฒนาระยะเดียวกันและมีเป้าหมายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้มีวิद्यุฒิและคุณวุฒิเหมาะสมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเช่นกัน และยังเป็นหน่วยงานที่รัฐต้องรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรให้เช่นกัน

หลักการและทฤษฎีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

สำหรับระบบการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงใช้แบบแผนงาน PPBS : Planning Programming Budgeting System เพื่อเป็นมาตรฐานสากล ซึ่งไทยใช้ 2 แบบ ผลเหมือนกันคือ แบบแสดงแผนงานและแบบแสดงรายการ (เทียนฉาย กิระนันท์, 2530:37-138 และ

ณรงค์ สัจพันโรจน์, 25540:162, 299) รัฐสภายังดำเนินการพิจารณางบประมาณตามระบบแบบเดิม ซึ่งในปี 2538 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีความพยายามที่จะนำระบบการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในรูปแบบสัมพันธกับมาตรฐานโรงเรียนและคำขอจัดตั้งงบประมาณประจำปี แต่ก็มีกรปรับใช้ในหน่วยงานระดับกองหรือเทียบเท่ากอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม เกณฑ์จัดสรรในปี 2541 สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อโครงการขยายโอกาสทางการศึกษานอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามปกติเป็นประจำทุกปี จะมีงบอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจน จัดให้นักเรียน ม.1-3 ทุกคน คนละ 750 บาท (จัดสรรร้อยละ 50) เพื่อทดแทนเงินบำรุงการศึกษาที่ต้องจัดเก็บจากนักเรียนนั่นเอง มีงบอุดหนุนค่าวัสดุการศึกษาอีก 1 รายการ ใช้เกณฑ์ทุกคน คนละ 100 บาท โดยจัดสรรร้อยละ 50 (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น, 2541:52)

สำหรับกรมสามัญศึกษาจัดสรรงบประมาณตามแผนงานเช่นกัน ดำเนินงานจัดตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 (ข้อ 52) ออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนค่าใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุนและหมวดรายจ่ายอื่น

นอกจากนี้ยังมีการใช้จ่ายตามหมวดเงินเฉพาะเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ.2520 ฉบับแก้ไข พ.ศ.2523 แล้วจะมีการกำหนดสัดส่วนการใช้เงินบำรุงการศึกษาเป็นคราว ๆ ไป ตัวอย่างเช่น สังกการที่ ศธ 0806/4266 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2529 ว่า "ต้องใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาให้ถึงประโยชน์สูงสุดต่อกิจการของสถานศึกษานั้น โดยให้อธิบดีเจ้าสังกัดกำหนดวิธีการจัดทำแผนใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาประจำปีไว้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้วย" และถือปฏิบัติจนถึงปัจจุบันโดยกำหนดเป็นแผนงานหลักและแผนงานรอง เช่น ในปี 2539-2540 แบ่งแผนงานออกเป็น 8 แผน ได้แก่ แผนงานบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แผนงานป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ แผนงานการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แผนงานจัดการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษา แผนงานส่งเสริมพลานามัย แผนงานพัฒนาชนบท และแผนงานป้องกันและแก้ปัญหาสารเสพติด เป็นต้น (กรมสามัญศึกษา, 2540:18) ในปีงบประมาณ 2540 กรมสามัญศึกษาใช้งบประมาณในการขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มัธยมศึกษาตอนต้น) ถึง 1,231.5 ล้านบาท จัดขยายโรงเรียนใหม่ 190 โรงทั่วประเทศ

สำหรับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีการดำเนินการเป็นแผนงานเช่นเดียวกับหน่วยงานทั้ง 2 สังกัด แต่มีงบประมาณพิเศษจากเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้น ๆ บริหารงานโดยตรง เทศบาลมีอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจดำเนินการจัดการศึกษาในระบบ แต่มีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านวิชาการ ก่อนถึงขั้นการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี ต้องผ่านการพิจารณาของหัวหน้าฝ่ายที่เกี่ยวข้องและปลัดเทศบาล ตามลำดับ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษา

การลงทุนทางการศึกษา

การลงทุนทางการศึกษา เป็นการใช้จ่ายงบประมาณไปกับการศึกษา ซึ่งผู้รับผิดชอบในการจ่าย ได้แก่ ผู้จัดบริการ (รัฐและเอกชน) กับผู้รับบริการ (ผู้เรียน) การที่รัฐระดมทรัพยากรในการจัดการศึกษาก็เพื่อเป้าหมายหลักสำคัญ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพสูงขึ้นในทุกด้าน การจัดบริการดังกล่าวต้องจัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานและรับโอกาสเท่าเทียมกันในระบบการศึกษา (พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์, 2528:34-35) ในเรื่องการศึกษานักเศรษฐศาสตร์ถือว่าการศึกษาเป็นทั้งการบริโภคและการลงทุน ทั้งนี้ต้องมีผลตอบแทนที่ทำให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ มีทักษะและประสบการณ์ ตลอดจนมีความสุข มีสุขภาพสมบูรณ์ สามารถประกอบอาชีพและสร้างรายได้ มีความสามารถในการผลิตสูงขึ้น (เทียนฉาย กิระนันท์, 2525:27-28, รัตนา สายคณิต, 2537:261-266)

แนวคิดเกี่ยวกับการลงทุนทางการศึกษามีนักเศรษฐศาสตร์การศึกษาหลายรายที่แบ่งค่าใช้จ่ายในการศึกษา อาทิ บลาวก์ (Blaug, 1971:2-4) แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านสังคม (Social Costs) ซึ่งหมายถึงการใช้ทรัพยากรส่วนรวมในที่นี้คือรัฐนั่นเอง กับค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล (Private Costs) เป็นส่วนที่ผู้เรียนรับผิดชอบ เช่น ในระดับอุดมศึกษา ผู้เรียนต้องจ่ายค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ สมุด เครื่องเขียน อาหาร เป็นต้น ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของ ซีฮาน (Sheehan, 1973:1-43) ถือว่าการศึกษาเป็นการลงทุน เป็นทุนทางสังคม (Social Investment) กับทุนส่วนตัว (Private Investment) สำหรับการลงทุนทางการศึกษา โคห์น (Cohn, 1979:257-258) เรียกเป็นค่าใช้จ่าย (Expenditure) เป็นความรับผิดชอบของรัฐ (Government) ที่ใช้จ่ายในรูปแบบสถาบัน (Institute) กับรายบุคคล (Individual)

การตรวจสอบประสิทธิผลของการลงทุนทางการศึกษานั้น นิยมใช้การวิเคราะห์ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การศึกษาที่มีส่วนช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณคุ้มค่าและเกิดประโยชน์ต่อการศึกษาแท้จริง ก็คือทฤษฎีของอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ การลงทุนทางการศึกษา (Cost-Benefit Theory) ซึ่งเป็นการศึกษาด้านทุนทางสังคม (Social Costs) และต้นทุนส่วนบุคคล (Private Costs) ทั้งด้านต้นทุนโดยตรงและโดยอ้อม การลงทุนทางการศึกษา จึงเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับจัดการศึกษาหรือฝึกอบรมเพื่อให้เกิดความรู้ความชำนาญในตัวมนุษย์นั่นเอง การระดมการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษา ซึ่งแหล่งทรัพยากรดังกล่าว แบ่งเป็นหมวด ๆ ดังนี้

- 1) งบประมาณแผ่นดิน เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญที่สุด การศึกษาได้รับพิจารณาอยู่ใน 3 ลำดับแรกที่ได้รับจัดสรร
- 2) เงินอุดหนุนจากท้องถิ่น ได้จากรายได้ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา
- 3) ทรัพยากรจากภาคเอกชน มี 3 รูปแบบ คือ เงินบริจาค เงินค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษา ดำเนินการโดยตรงจากเอกชน
- 4) รายได้ของสถาบันการศึกษา เป็นรายได้จากค่าเล่าเรียนและเงินบำรุงการศึกษา เงินบริจาค ทุนการศึกษา ซึ่งเรียกว่าเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ
- 5) เงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่วนใหญ่จากธนาคารโลก (World Bank) สมาคมเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ (IDA) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโอเชียเนีย (OECF) แต่เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างรวดเร็วทำให้ทุนเหล่านี้เริ่มลดการให้กู้ยืมลง

งบประมาณ ตามความหมายในราชกิจจานุเบกษา ปี 2502 หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้ใช้จ่ายหรือจะจ่ายได้ แต่ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ปี 2525 พิมพ์ครั้งที่ 6 ปี 2539 หน้า 204 ให้ความหมายของคำว่างบประมาณ คือ ประมาณการรายรับและรายจ่ายสำหรับความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 อธิบายเพียงคำว่างบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ซึ่งหมายถึงจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528:20) ได้ระบุว่า งบประมาณ หมายถึง แนวทางหรือแผนการดำเนินงานสำหรับผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานนั้น ๆ โดยให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดและสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนผลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานดังกล่าว งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้อีกด้วย ซึ่งเป็นความหมายที่สอดคล้องกับ อูทัย บุญประเสริฐ (2527:105) สรุปว่า งบประมาณเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการวางแผนเป็นแผนที่แสดงออกในรูปตัวเงิน ซึ่งรวบรวมรายละเอียดโครงการ กิจกรรมค่าใช้จ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามแผน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ (เทียนฉาย กิระนันท์, 2530:98, สุรัศม์ รัมมณีย์, 2536:9)

จากความหมายงบประมาณดังกล่าวข้างต้นสรุปว่า งบประมาณเป็นแผนการเงินของรัฐหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับ รายจ่ายของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดไว้ว่าจะกระทำหรือดำเนินการในช่วงระยะเวลาใด โดยกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงานว่าจะใช้ไปเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดมาใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการนั้น

งบประมาณแผ่นดิน มีความหมายในรูปแบบ “เครื่องมือสำคัญของรัฐในการบริหารงานของรัฐบาลต่อการบริการประชาชนและการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการบริหารงานของผู้บริหารทุกระดับ” ด้วยงบประมาณมีลักษณะเป็นเครื่องมืออเนกประสงค์ (Multipurpose Tool) สำหรับการบริหารงานของรัฐใน 6 ประการต่อไปนี้ (ไพศาล ชัยมงคล, 2526:3-4, ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, 2528:7, สุรัศม์ รัมมณีย์, 2536:10)

1) เป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ แสดงออกถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลว่าจะจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้นจะต้องมีความรอบคอบคือ การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร

2) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งเปรียบเสมือนว่าเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการปฏิบัติงานขององค์การในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนด

3) เป็นมาตราที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอก่อนทุกครั้ง จึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้น ๆ ได้

- 4) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ
- 5) เป็นมาตรการที่ผู้บริหารระดับสูงใช้ในการประสานงาน
- 6) เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการตัดสินใจ วางแผนนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวกธรรมชาติ ตลอดจนการบริหารทางสังคมอีกมากมายเพื่อสร้างและขยายสิ่งจำเป็นพื้นฐานแห่งการพัฒนา (Infrastructure) เพื่อพัฒนาประเทศเป็นลำดับต่อไป

ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน

ในกระบวนการบริหารงานหรือบริหารงบประมาณที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพนั้น มีลำดับขั้นตอนทั้งการจัดทำ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณของรัฐหรือหน่วยงานทางราชการอื่น ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องคำนึงถึงคุณลักษณะที่ดีของงบประมาณ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ต้องเป็นศูนย์รวมของเงินแผ่นดินในแหล่งเดียวกัน รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อน-หลัง หรือมาก-น้อยของงาน (Priority) ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน ซึ่งจะเป็นกำลังผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าไป

2) ต้องถือหลักพัฒนา คือ การจัดทำงบประมาณนั้นต้องมุ่งพัฒนาในทุก ๆ ด้านของประเทศ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำความเจริญก้าวหน้าไปสู่ประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลจะต้องระมัดระวังมิให้ใช้จ่ายในสิ่งที่เรียกว่างบประมาณประจำ (Current Expenditure) มากเกินควรและควรจ่ายงบประมาณการลงทุน (Capital Expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3) ต้องถือหลักประหยัด คือ ต้องพยายามให้มีการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้ผลเต็มที่ ไม่มีการใช้จ่ายผิดพลาด

4) ต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสม คือ ต้องบริหารการจัดทำและควบคุมงบประมาณตามระยะเวลาที่มีเป็นปีงบประมาณ (Fiscal Year) ซึ่งในปัจจุบันเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ระยะเวลาของปีงบประมาณต้องคงที่เสมอ เช่น 1 ปีเต็มก็ควรเป็นระยะเวลา 1 ปีตลอด สำหรับประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนเริ่มปีงบประมาณถัดไปเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน เพื่อให้รัฐบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จทั้ง 3 วาระ ในเวลา 90 วัน (ไพศาล ชัยมงคล, 2526:28-30, ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์, 2528:265-266, และณรงค์ สัจพันโรจน์, 2540:31-85)

การกระจายทรัพยากรการเงินของรัฐ

ในที่นี้กล่าวถึงทรัพยากรการเงิน หรืองบประมาณเฉพาะงบดำเนินการ ไม่รวมงบลงทุน งบประมาณจากเอกชน เงินบำรุงการศึกษา เงินค่าเล่าเรียน และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดสรรโดยใช้หลักการเดิม คือ จัดให้การศึกษา ระดับก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษาเป็นอันดับหนึ่ง งบประมาณร้อยละ 48.2 ของงบประมาณทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538:12) รองลงมาคือ จัดให้การศึกษา ระดับมัธยมศึกษา เป็นการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาเป็นรายปีในรูปของงบดำเนินการและงบลงทุนโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความเสมอภาค

งบประมาณรายจ่ายทางด้านการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก แต่องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) แนะนำว่า งบประมาณรายจ่ายของรัฐที่จัดสรรและกระจายไปยังหน่วยงานทางการศึกษาทุกปีไม่ควรน้อยกว่า ร้อยละ 5 ดังปรากฏในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ค่าร้อยละของงบประมาณทางการศึกษาของรัฐ ปี 2530–2535 และ 2538

| ปี | GDP | งบประมาณทางการศึกษา (ร้อยละ) | |
|------|-----|------------------------------|---------|
| | | รายรับ | รายจ่าย |
| 2530 | 3.3 | 20.9 | 18.2 |
| 2531 | 2.8 | 17.6 | 18.0 |
| 2532 | 2.5 | 14.9 | 16.5 |
| 2533 | 2.7 | 14.7 | 17.7 |
| 2534 | 2.9 | 15.4 | 18.9 |
| 2535 | 3.0 | 16.2 | 18.5 |
| 2538 | 3.4 | 18.9 | 19.8 |

ที่มา: 1) พิษณุต เจษฎาจักร (2537)

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2538)

เมื่อพิจารณาถึงอัตราเพิ่มในแต่ละปีจะพบว่า เป็นการเพิ่มที่ค่อนข้างมาก เพิ่มจากปี 2530 จำนวน 14,843 ล้านบาท เป็น 85,096 ล้านบาท ในปี 2535 และ 135,309 ล้านบาท ในปี 2538 หรือร้อยละ 18.9 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538:11) เมื่อพิจารณาจาก ร้อยละ 3.4 ของ GDP เป็นอัตราที่ต่ำ ซึ่งเมื่อกระจายลงไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ยังเป็นปัญหาการไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินทุนทางการศึกษาที่ระดมเพื่อการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ มีหลายแหล่ง จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและลดความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่าจะสถานที่นั้นจะอยู่ในเมืองหรือชนบทที่ห่างไกล (ชนิตา - รัชพลเมือง, 2527:78) ดังปรากฏในตารางที่ 10 และ 11

ตารางที่ 10 ค่าใช้จ่ายงบดำเนินการและงบลงทุนทางการศึกษา

หน่วย : ล้านบาท

| ปีการศึกษา | ค่าใช้จ่ายงบดำเนินการ | | งบลงทุน | รวม |
|------------------|-----------------------|--------|---------|---------|
| | เงินเดือน | อื่น ๆ | | |
| 2530 | 30,412 | 5,946 | 5,292 | 41,650 |
| 2531 | 32,133 | 5,210 | 5,582 | 42,925 |
| 2532 | 33,943 | 6,898 | 6,338 | 47,179 |
| 2533 | 42,495 | 8,746 | 8,212 | 59,453 |
| 2534 | 51,367 | 10,858 | 11,048 | 73,273 |
| 2535 | 54,705 | 14,820 | 15,571 | 85,096 |
| 2536 | 71,999 | 17,545 | 18,003 | 107,547 |
| 2537 | 76,719 | 22,228 | 22,700 | 121,647 |
| 2538 | 79,951 | 28,567 | 26,791 | 135,309 |
| ร้อยละ (%) | | | | |
| 2530-2534 | 71.7 | 14.5 | 13.8 | 100 |
| 2535-2537 | 64.7 | 17.4 | 17.9 | 100 |
| อัตราเพิ่มเฉลี่ย | | | | |
| 2530-2538 | 14.9 | 16.2 | 10.8 | 13.50 |

ที่มา: 1) พิษณศ เจษฎาฉัตร (2537)

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2538)

ตารางที่ 11 งบประมาณค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ปี 2530-2539 และอัตราเพิ่มเฉลี่ย

หน่วย : ล้านบาท

| ปีงบประมาณ | ก่อน ประณม/ ประณม ศึกษา | มัธยม ศึกษา | อาชีว ศึกษา | ฝึกหัด ครู | อุดม ศึกษา | กศน. | บริหาร การ ศึกษา | รวม |
|-------------------------|----------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|-------|------------------------|---------|
| 2530 | 24,328 | 6,915 | 2,590 | 947 | 4,121 | 798 | 1,653 | 41,352 |
| 2531 | 25,567 | 7,492 | 2,710 | 1,006 | 4,121 | 867 | 1,692 | 43,455 |
| 2532 | 28,908 | 8,131 | 2,915 | 1,052 | 4,592 | 1,015 | 1,947 | 48,560 |
| 2533 | 33,448 | 9,939 | 3,690 | 1,254 | 5,212 | 1,150 | 3,403 | 58,096 |
| 2534 | 40,354 | 12,695 | 4,453 | 1,681 | 6,569 | 1,557 | 3,908 | 71,217 |
| 2535 | 43,703 | 15,028 | 5,442 | 2,000 | 8,624 | 2,085 | 4,356 | 81,238 |
| 2536 | 55,583 | 19,297 | 6,625 | 2,348 | 12,481 | 2,668 | 6,242 | 105,244 |
| 2537 | 61,141 | 21,908 | 7,374 | 2,783 | 14,784 | 3,369 | 8,074 | 119,433 |
| 2538 | 65,265 | 38,248 | 10,643 | 2,973 | 16,997 | 3,401 | 6,017 | 143,544 |
| 2539 | 72,070 | 47,089 | 12,759 | 3,172 | 23,485 | 3,652 | 9,102 | 171,329 |
| ร้อยละ(%) | | | | | | | | |
| 2530-2534 | 56.8 | 17.0 | 6.2 | 2.2 | 11.0 | 2.0 | 4.8 | 10 |
| 2535-2539 | 57.0 | 17.1 | 6.2 | 2.3 | 11.1 | 2.1 | 4.2 | 10 |
| อัตราเพิ่ม โดยเฉลี่ย | | | | | | | | |
| 2530-2539 | 12.6 | 16.2 | 15.4 | 10.6 | 15.5 | 21.7 | 18.4 | 15.8 |

- ที่มา 1) พิชณศ เจษฎาฉัตร (2537)
 2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2538)
 3) รายงานประจำปี 2539 สปช.และสองปีกระทรวงศึกษาธิการ 2536-2537

ความเสมอภาคทางการศึกษา

ความเสมอภาคทางการศึกษาหมายถึงความเท่าเทียมกันทางการศึกษาซึ่งมีผู้ให้แนวคิดหลายประการ กล่าวคือ เป็นความเสมอภาคในโอกาสได้เข้าศึกษาในโรงเรียนหรือสถานศึกษากับโอกาสในการพัฒนาสมรรถภาพสูงสุดของผู้เรียน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้เรียน สถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้เรียน คุณวุฒิ และประสบการณ์ของผู้เรียน สภาพชั้นเรียน อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู และประเภทของโรงเรียน (สุพจน์ ประเสริฐศรี, 2517 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2518)

ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาการศึกษาทุกระดับให้มีความเสมอภาคและพยายามกระจายโอกาสทางการศึกษาให้กับเยาวชนและบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ยากจน ชนบทห่างไกล ชุมชนแออัด และบุคคลพิการให้เกิดความเสมอภาคมากที่สุด

กามส์ กัทธรีและพีซ (Garms, Guthrie และ Pierce, 1978:22-24) เสนอแนวคิดไว้ 3 ประการ คือ

1) ความเท่าเทียมในโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐต้องสนับสนุนทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาให้มีคุณภาพถึงเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ

2) นักเรียนแต่ละคนควรได้รับการพัฒนาตามอัตราของตน เนื่องจากแต่ละคนมีคุณสมบัติและความสามารถต่างกัน สถานภาพทางเศรษฐกิจต่างกัน

3) ความเท่าเทียมในด้านคุณภาพของผลผลิตทางการศึกษา โคห์น (Cohn, 1979:285) อธิบายว่า ความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมทางการศึกษา (Education Equity or Fairness) หมายถึง การที่นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน แม้ว่าจะมาจากชนชั้นใด ลัทธิใด สถานภาพทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไรก็ตาม แต่ เลวิน (Lewin, 1985:4423-4425) อธิบายว่าความเสมอภาคในการใช้จ่ายทางการศึกษา หมายถึง ความเป็นธรรมในการกระจายความช่วยเหลือทางการเงินไปสู่ผู้เรียนที่มีพื้นฐานแตกต่างกัน รวมถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาคที่อาศัยอยู่ และความต้องการทางการศึกษา เรื่องนี้ พจนี สะเพียรชัย (2522 อ้างถึงใน เพ็ญพิศ อางส์ญจร, 2534:7) ให้ความเห็นว่า รัฐต้องควบคุมและจัดระบบการศึกษาให้มีมาตรฐานที่เหมาะสมเพื่อให้บุคคลมีโอกาสได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา และมีความเสมอภาคในคุณภาพทางการศึกษา

ฟราย (Fry, 2524:53-57) ให้ความหมายว่า ความเท่าเทียมกัน หมายถึง โอกาสอันเท่าเทียมของเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีภูมิหลังต่างกันเพียงใด ส่วนความเสมอภาค หมายถึง การกระจายที่ไม่มีความแตกต่างกันในปริมาณของตัวบ่งชี้ เช่น การกระจายงบประมาณความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษา เป็นการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาอย่างเป็นธรรม กล่าวคือโรงเรียนที่ยากจนย่อมได้รับจัดสรรมากกว่าโรงเรียนที่มั่งคั่ง (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2524:29) ส่วนความไม่เสมอภาคเป็นการกระจายทรัพยากรทางการศึกษา ในประเภทโรงเรียนต่าง ๆ หรือห้องที่ต่าง ๆ จำนวนไม่เท่าเทียมกัน (เล็ก พงษ์สมัครไทย, 2530:7)

กล่าวโดยสรุป ความเสมอภาคทางการศึกษามี 3 ความหมาย คือ โอกาสในการเข้าศึกษาในโรงเรียน กับโอกาสที่ได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาสมรรถภาพของตน และความเสมอภาคในการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาเท่าเทียมกัน

ในการวิเคราะห์ความเสมอภาคการกระจายทรัพยากรการเงิน ในการจัดการศึกษานั้น ส่วนใหญ่ผู้วิจัยนิยมใช้พิสัย (Range, Interquartile Range, Standard Interquartile Range, Restricted Range) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สัมประสิทธิ์ความแปรผัน (Coefficient of Variation) นอกจากนี้ก็มี Cross Tabulation, Correlation, Multiple Regression, Lorenz Curve, Gini Coefficient, Mcloone Index, Federal Range Ratio, Relative Mean Deviation, Permissible Variance, Variance และ Standard Deviation of Logarithm

การวิจัยครั้งนี้เลือกใช้วิธีหาค่าเฉลี่ย (Mean) สัมประสิทธิ์ของความแปรผัน (Coefficient of Variation) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation) สัมประสิทธิ์จিনি (Gini Coefficient) และโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve) พร้อมทั้งตรวจสอบความแตกต่างของการกระจายด้วยค่า F-test One way ANOVA และเทคนิคของ Sheffe' เนื่องจากเป็นการจัดสรรทรัพยากรการเงินงบประมาณของรัฐที่กระจายไปยังหน่วยงานทางการศึกษาโดยใช้หลักการจัดสรรเป็นค่าเฉลี่ยต่อหัวเทียบกับการกระจายรายได้ประชากร (Monk, 1990, รัตนา สายคณิต, 2537 และ จรินทร์ เทศวานิช, 2537)



งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่ปรากฏในประเทศไทยปัจจุบัน มีทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาและความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับอุดมศึกษา แต่มีจำนวนไม่มากนัก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535) ซึ่งผลวิจัยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีดังนี้

เอมอร ปัญญาศรีวรมย์ (2520:102-107) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการได้รับงบประมาณจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ระหว่างปี 2507-2520 ที่รัฐกระจายไปยังเขตการศึกษาต่าง ๆ และกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้รับงบประมาณเป็นอันดับ 3 คิดเป็นร้อยละ 12.33 ของงบประมาณการศึกษา เป็นรายจ่ายในหมวดเงินเดือนมากที่สุด คือ คิดเป็นร้อยละ 49.21 ส่วนค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของนักเรียน ปีงบประมาณ 2508 ได้รับต่ำสุดเป็นเงิน 1,196.98 บาท และได้รับสูงสุดปีงบประมาณ 2520 เป็นเงิน 2,769.34 บาท โรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานครได้รับมากที่สุด แต่ในเขตการศึกษา 3 ได้รับจัดสรรน้อยที่สุด แต่เมื่อคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวกลับพบว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนในกรุงเทพมหานครต่ำที่สุด แต่ในเขตการศึกษา 2 กลับสูงที่สุด

ในระดับมัธยมศึกษา อนันต์ บำรุงไทย (2522) ได้วิเคราะห์ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 7 โดยใช้สัมประสิทธิ์ของความแปรผัน (Coefficient of Variation) ในการวัดความเสมอภาค โดยเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อการศึกษาช่วงปีการศึกษา 2516-2520 ผลการวิจัยปรากฏว่าความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 7 มีแนวโน้มของความเสมอภาคมากขึ้น ทั้งโดยส่วนรวม ตามขนาดและสถานที่ตั้งของโรงเรียนและเงินนอกงบประมาณ มีส่วนที่สำคัญที่ทำให้เกิดความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษามากขึ้น งานวิจัยนี้สอดคล้องกับ สุกัญญา นิธังกร (2524) ศึกษาวิจัยเรื่องการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาของรัฐระหว่างปี พ.ศ.2503-2523 ผลการวิจัยพบว่าการจัดสรรงบประมาณสำหรับมัธยมศึกษาไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์ต่อหัวของจังหวัด แต่สัมพันธ์กับจำนวนโรงเรียนที่อยู่ในแต่ละจังหวัดอย่างมาก ซึ่งเป็นไปตามข้อผูกพันงบประมาณเดิมมากกว่าจัดเพื่อความเสมอภาคและได้เสนอแนะว่าควรจัดให้เกิดความเสมอภาคให้มากยิ่งขึ้น

จากการวิจัยเรื่องการศึกษาค่าใช้จ่ายในการจัดมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ในปีการศึกษา 2524 (กรมสามัญศึกษา, 2529) ผลการวิจัยพบว่าการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษามีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยปีละ 8,690.54 บาท ต่อนักเรียน 1 คน คิดเป็นค่าใช้จ่ายของโรงเรียน 4,087.15 บาท และของนักเรียน 4,603.39 บาท โดยค่าใช้จ่ายของนักเรียนเป็นค่าใช้จ่ายด้านดำเนินการสูงกว่าด้านลงทุน ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับการศึกษาจากรายงานการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพของกรมสามัญศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) ซึ่งดำเนินการในปี พ.ศ.2526 ในการพิจารณาความเสมอภาคของการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา โดยทั่วไปแล้วโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษหรือโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนมากเป็นโรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานครหรือโรงเรียนระดับจังหวัด จะมีทรัพยากรทางการศึกษาดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือโรงเรียนระดับตำบล สำหรับทรัพยากรด้านการเงินส่วนใหญ่จัดการให้กับโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนระดับตำบลในอัตราค่อนข้างสูง ทั้งงบลงทุนและงบประมาณและงบดำเนินการ ด้านค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ สำหรับเทศบาลนั้น เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2524) ได้วิจัยเรื่องความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลทั่วราชอาณาจักรในปีงบประมาณ 2518, 2520 และ 2522 โดยใช้เกณฑ์ 2 ประการ ในการวัดความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา เกณฑ์ประการแรกคือ ความแปรปรวนที่ยอมรับได้ซึ่งใช้วิธีการสถิติ 2 อย่างคือ สัมประสิทธิ์ของความแปรผันและดรรชนีแมคคูลน เกณฑ์ประการที่สองคือ ความเป็นกลางทางการงบประมาณ ซึ่งใช้วิธีการสถิติ 2 อย่างคือ โค้งลอเรนซ์ และดรรชนีจินิ กับการวิเคราะห์ถดถอย ผลการวิจัยพบว่า งบประมาณของรัฐบาลทำให้เกิดความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษา งบประมาณของรัฐบาลส่งผลต่อความเสมอภาคมากกว่าเงินอุดหนุนของเทศบาล มีการเพิ่มการลงทุนทางการศึกษาในแต่ละปีที่ศึกษาแต่เป็นการเพิ่มที่นำไปสู่ความไม่เสมอภาคมากยิ่งขึ้น

นิยม เสรีรัตน์ (2527) ได้วิจัยเรื่องความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 3 โดยใช้เกณฑ์ความแปรปรวนที่ยอมรับได้ ซึ่งอาศัยวิธีสถิติ 2 อย่างคือ สัมประสิทธิ์ของความแปรผันและดรรชนีแมคคูลนเป็นเกณฑ์ วัดความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา ในปีการศึกษา 2521, 2523 และ 2525 ผลการวิจัยพบว่า

- 1) ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปีที่ศึกษา
- 2) งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เป็นหมวดที่ใช้จ่ายสูงสุดระหว่างร้อยละ 57.03–65.38 และหมวดค่าใช้จ่ายยืมมีค่าใช้จ่ายต่ำสุด
- 3) ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาแบ่งเป็นงบดำเนินการร้อยละ 61.76–69.50 และงบลงทุนระหว่างร้อยละ 30.50–38.24 ของเงินงบประมาณ
- 4) ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายหัวของนักเรียน จากยอดรวมเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ มีแนวโน้มไม่แตกต่างกันมาก โดยโรงเรียนขนาดเล็กมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงสุด โรงเรียนขนาดใหญ่ต่ำสุด และโรงเรียนที่ตั้งนอกเขตเมืองสูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งในเขตเมือง

ศักดิ์ชัย ปัญหา (2529) ศึกษาเรื่อง กระบวนการวางแผนปฏิบัติการโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตการศึกษา 6 พบว่า ข้าราชการครูมีทัศนะต่อระบบการวางแผนปฏิบัติการโรงเรียนด้านการจัดทำแผน ด้านการปฏิบัติตามแผน และด้านการประเมินผลงานตามแผนระดับปานกลาง เห็นว่าการจัดทำแผนระดับโรงเรียนมีความจำเป็นและสำคัญ โดยเฉพาะเรื่อง การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหน่วยเหนือ การประชุมชี้แจงความสำคัญของแผน การกำหนดวิธีการความรับผิดชอบและวิธีการในแต่ละโครงการ และการจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานของโรงเรียน การจัดทำแผนไม่ได้เกิดจากความต้องการของโรงเรียน แต่เป็นไปเพื่อปฏิบัติตามระเบียบของกรมสามัญศึกษาเท่านั้น ด้านการปฏิบัติตามแผนนั้นพบปัญหามากในเรื่องการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาเรื่องงบประมาณ การปฏิบัติตามแผนเป็นเรื่องยุ่งยาก มีความเห็นว่าถ้าไม่มีแผนก็สามารถทำงานได้ ผู้ปฏิบัติตามแผนภูมิได้มีส่วนในการวางแผนด้านการประเมินผลงานตามภาระงานของข้าราชการครูมีค้อยเห็นความสำคัญเท่าความเห็นของผู้บริหาร

ในด้านทัศนะของผู้บริหารนั้น ให้ความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติงานมาก การจัดทำแผนภูมิผู้บริหารทำเองหรือตั้งคณะทำงานขึ้นมาโดยเฉพาะ ผู้สอนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและรับรู้เรื่องแผนงานมากนัก ด้านการปฏิบัติตามแผน ผู้บริหารหวังอย่างยิ่งว่าบุคลากรในโรงเรียนต้องปฏิบัติตามแผน และอยู่ในวิสัยที่ผู้สอนทำได้และประเมินผลตามแผนเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแผนหรือแก้ไขปัญหา ตลอดจนรายงานหน่วยงานเหนือ

พวงมณี ชัยเสรี (2532) ศึกษาเรื่อง การศึกษาสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1) สาเหตุของปัญหา การบริหารกระบวนการงบประมาณทั้งชั้นจัดทำงบประมาณบริหารงบประมาณ พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา คือ

(1) การปฏิบัติ-บริหารงานการจัดทำงบประมาณ ตลอด 3 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2529 และปี 2531) คลาดเคลื่อนเข้าไปจากระยะเวลาที่กำหนดระหว่าง 0.5-2.05 เดือน เนื่องจากขาดการใช้ปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ขาดการจัดทำรายละเอียดของงานโครงการก่อนจัดตั้งงบประมาณ ขาดนโยบายที่ชัดเจนรวดเร็ว และขาดการติดตามประเมินผลการจัดทำงบประมาณ

(2) การปฏิบัติ-บริหารงานการบริหารงบประมาณ ในขั้นตอนการขออนุมัติเงินประจำงวดคลาดเคลื่อนล่าช้าจากแผนขออนุมัติเงินประจำงวดตลอด 4 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2531) เป็นระยะเวลาระหว่าง 1-6.5 เดือน จำนวนเงินระหว่าง 0.92-442.90 ล้านบาท เนื่องจากขาดการใช้ปฏิทินการบริหารงบประมาณ ขาดนโยบายการบริหารที่ชัดเจน ขาดการติดตามประเมินผลให้มีการปฏิบัติงานตรงตามแผน และมีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณมาก

2) แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา คือ กรมสามัญศึกษาควรมีนโยบายและมาตรการให้ทุกกองบริหารงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมายงบประมาณ ด้วยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรด้านงบประมาณทุกระดับเกี่ยวกับการจัดทำ การบริหารงบประมาณแบบแผนงาน โดยเฉพาะการติดตามประเมินผลการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านปัญหาของการวางแผนนั้น พบว่า เรื่องที่เป็นปัญหาค่อนข้างมาก ได้แก่ การขาดงบประมาณ บุคลากรของโรงเรียนมีงานอื่นอยู่มากแล้ว บุคลากรของโรงเรียนขาดความรู้เรื่องการวางแผน ทราบผลการจัดสรรงบประมาณล่าช้า และนโยบายของหน่วยเหนือไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนโดยตรง

ดุชฎี ภาชนะพรรณ (2533) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารเงินบำรุงการศึกษาตามทรรศนะของผู้บริหารโรงเรียนและผู้ปฏิบัติกรงานการเงินของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 ผลการวิจัยพบว่า การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีทรรศนะแตกต่างกันในเรื่องเงินบำรุงการศึกษา

ของโรงเรียน เก็บได้น้อยไม่เพียงพอในการบริหาร และจากการเปรียบเทียบทรรคนะของผู้ปฏิบัติ การงานการเงินโรงเรียนแยกตามขนาดโรงเรียน ผลปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ในด้านการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาคือ โรงเรียนขนาดเล็กมีความแตกต่างกับโรงเรียนขนาดใหญ่ในเรื่องการจัดทำแผนใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาล่วงหน้านานเกินไปให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ในการจัดทำแผนควรปฏิบัติตามขั้นตอนและควรได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย นับตั้งแต่ครูน้อย หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนก หัวหน้างานและผู้บริหาร

บุญศักดิ์ โมตรีจิตร (2533) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์แผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา 2530-2532 โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก จากการวิจัยพบว่า งานและโครงการเกี่ยวกับจัดซื้อ จัดซ่อมจัดสร้างอุปกรณ์ศึกษาในหมวดวัสดุ มียอดใช้เงินนอกงบประมาณสูง ทั้งนี้แต่ละโรงเรียนได้มุ่งพัฒนางานการเรียนการสอนเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาและด้านคุณภาพการศึกษาให้ได้บังเกิดผลมากที่สุดนั่นเอง ในหมวดค่าครุภัณฑ์จะเป็นงานจัดซื้อจัดซ่อม จัดสร้างเกี่ยวกับครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง นอกเหนือจากที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินในหมวดค่าสาธารณูปโภคนั้น เป็นเงินเสริมใช้จ่ายสมทบกับที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย ซึ่งแต่ละโรงเรียนไม่เพียงพอ เพราะได้รับมาอัตราไม่เพิ่มมากนัก ในขณะที่หนี้สินผูกพันมากทุกปีการศึกษา ในหมวดค่าจ้างชั่วคราว พบในโรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดกลาง และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ พบในปีการศึกษา 2532 เท่านั้น

ศุภรักษ์ หมื่นยา (2534) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์งบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 ผลการวิจัยพบว่า ค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 ปีงบประมาณ 2531-2533 มีลักษณะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของโรงเรียนมัธยมศึกษาเมื่อเปรียบเทียบตามขนาดของโรงเรียนแล้วปรากฏว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ใช้จ่ายสูงกว่าขนาดกลางและขนาดเล็ก ค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของโรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดสอน ทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายใช้จ่ายสูงกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น อัตราการเพิ่ม-ลดของค่าใช้จ่ายหมวดสาธารณูปโภคแต่ละประเภทไม่แน่นอน โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่มีแนวโน้มว่าค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้าลดลง แต่โรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก ค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้าสูงขึ้น

สุรัศม์ รัชมณีนีย์ (2536) ศึกษาวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 พบว่า ในระหว่างปี พ.ศ.2532-2534 ค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเพิ่มขึ้นทุกปี ขนาดโรงเรียนมีผลต่อค่าใช้จ่าย โดยโรงเรียนขนาดใหญ่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าขนาดกลางและขนาดเล็ก ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จะใช้จ่ายสูงกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น อัตราเพิ่ม-ลดแต่ละประเภทจะมีแนวโน้มว่าค่าใช้จ่ายด้านค่าตอบแทนของโรงเรียนขนาดใหญ่ลดลง แต่ขนาดกลางและขนาดเล็กกลับสูงขึ้น

ในช่วง 2 ทศวรรษมานี้ งานวิจัยส่วนใหญ่ที่ศึกษาเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษา วิเคราะห์ถึงค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อปี ค่าใช้จ่ายด้านดำเนินการสูงกว่าต้นทุนขนาดของโรงเรียนมีผลต่อค่าใช้จ่ายต่อปี ระดับการศึกษา อัตราเพิ่ม-ลดแต่ละประเภท ค่าตอบแทนโรงเรียนขนาดใหญ่ลดลงแต่ขนาดเล็กและขนาดกลางจะสูงขึ้น ในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายนิยมใช้ค่าเฉลี่ยต่อหัว ค่ากลางพิสัย ดรรชนีแมคลูน ค่าความแปรปรวน สัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนและสัมประสิทธิ์จีนิ ข้อสรุปจากงานวิจัยหากให้นักเรียนเป็นหน่วยการวิเคราะห์ ระบบการให้ความช่วยเหลือที่ได้อยู่จะนำไปสู่ความเสมอภาคทางการเงินยิ่งขึ้น และหากใช้ท้องถิ่นเป็นหน่วยวิเคราะห์จะนำไปสู่การลดความเสมอภาคทางการเงิน

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในต่างประเทศที่จะกล่าวถึงมีดังนี้คือ

นิพนธ์ กินาวงษ์ (Kinawong 1978) ได้วิเคราะห์ความเสมอภาคของค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนในรัฐอิลลินอยส์ ในปีงบประมาณ 1971, 1974 และ 1977 โดยใช้เกณฑ์วัดความเสมอภาคคือความแปรปรวนที่ยอมรับได้ กับความเป็นกลางทางการงบประมาณ ผลการวิจัยปรากฏว่า ความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณในวิทยาลัยชุมชนในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่ทำให้เกิดความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษา โดยเฉพาะในปี 1977 การจัดสรรงบประมาณทำให้เกิดความไม่เสมอภาคมากขึ้น

วิลเลียม (William,1983) ได้วิเคราะห์ความเสมอภาคของระบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐจอร์เจีย ระหว่างปีงบประมาณ 1974-1981 โดยใช้เกณฑ์ของความแปรปรวนที่ยอมรับได้ ซึ่งใช้สัมประสิทธิ์ของความแปรผันและดรรชนีแคลูน กับใช้เกณฑ์ของความเป็นกลาง

ทางการงบประมาณ ซึ่งใช้ดรชนีจีนิกับการวัดถดถอยโดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด ผลการวิจัยพบว่า ถ้าให้นักเรียนเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ระบบการให้ความช่วยเหลือที่ใช้อยู่จะนำไปสู่ความเสมอภาคทางการเงินยิ่งขึ้น ถ้าใช้ท้องถิ่นเป็นหน่วยในการวิเคราะห์จะนำไปสู่การลดความเสมอภาคทางการเงิน

แฮนสัน (Hanson, 1986) ได้ศึกษาแนวโน้มของการทำให้เกิดความเสมอภาคทางการเงินในรัฐโคโลราโด ระหว่างปี 1973-1984 โดยใช้โค้งลอเรนซ์และดรชนีจีนิ ผลการวิจัยพบว่า ในปี 1974-1980 ผลการใช้พระราชบัญญัติการเงินปี 1973 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ปฏิรูปความช่วยเหลือปรากฏว่ามีการกระจายความเสมอภาคทางการเงินมากขึ้น

เบอร์นและสตีฟอล (Berne and Stiefol, 1984 อ้างถึงใน Monk, 1990) ศึกษาและวิเคราะห์ความเสมอภาคในการใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนในมิชิแกน ในปี 1970-1978 โดยใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่ากลาง (Median) พิสัย (Range) ดรชนีแมคคูลน (Mcloone) ค่าความแปรปรวน (Variance) สัมประสิทธิ์ของความแปรปรวน (Coefficient of Variation) และสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) พร้อมนำเสนอในรูปตาราง พบว่า มีแนวโน้มในการกระจายเกือบเสมอภาคมากขึ้น และเปรียบเทียบปี 1984-1985 ในการเสนอทางเลือกเพื่อลดความไม่เสมอภาคแล้วได้ดรชนี แมคคูลนเท่ากัน

อิมเพอเรโต (Imperato, 1992) ศึกษาเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาล รัฐคอนเนคตัตต์ สหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท ซึ่งพบเรื่องความยุติธรรม (Equity in school finance) ถือเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรกสุด เพื่อให้เกิดความเสมอภาคแก่นักเรียนทุกคน (Equal educational opportunity) ซึ่งมีเน้นการลงทุนทางการศึกษาเพื่อพัฒนาให้เกิดความเสมอภาคแก่เด็กนักเรียน โดยมีคณะกรรมการบริหารทุก 2 ปี ดูแลกำกับโดยเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ เลน (Lane, 1993) ที่ศึกษาการวัดความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในรัฐนิวเจอร์ซีย์ โดยการวัดคุณภาพการศึกษาทั้งแนวนอนและแนวตั้ง ในระยะเวลา ปี 1992-1993 ด้วยการวัด 3 แบบ คือ การจัดสรรงบประมาณ สื่อการเรียนการสอน และ 2 เรื่องในชุดเดียวกัน เพื่อหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาเพื่อหารูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่ค่อนข้างส่งผลต่อความเสมอภาคในปี 1994-1995

เฮส์และคณะ (Hayes and others, 1992) ศึกษาเรื่องความเสมอภาคของการปฏิรูปการเงินโรงเรียนในรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา ในปี 1988–1989 โดยใช้ Lorenz Curve เปรียบเทียบการกระจายค่าใช้จ่ายต่อหัวและต่อหน่วยภาษี พบว่า ยังมีความไม่เสมอภาค

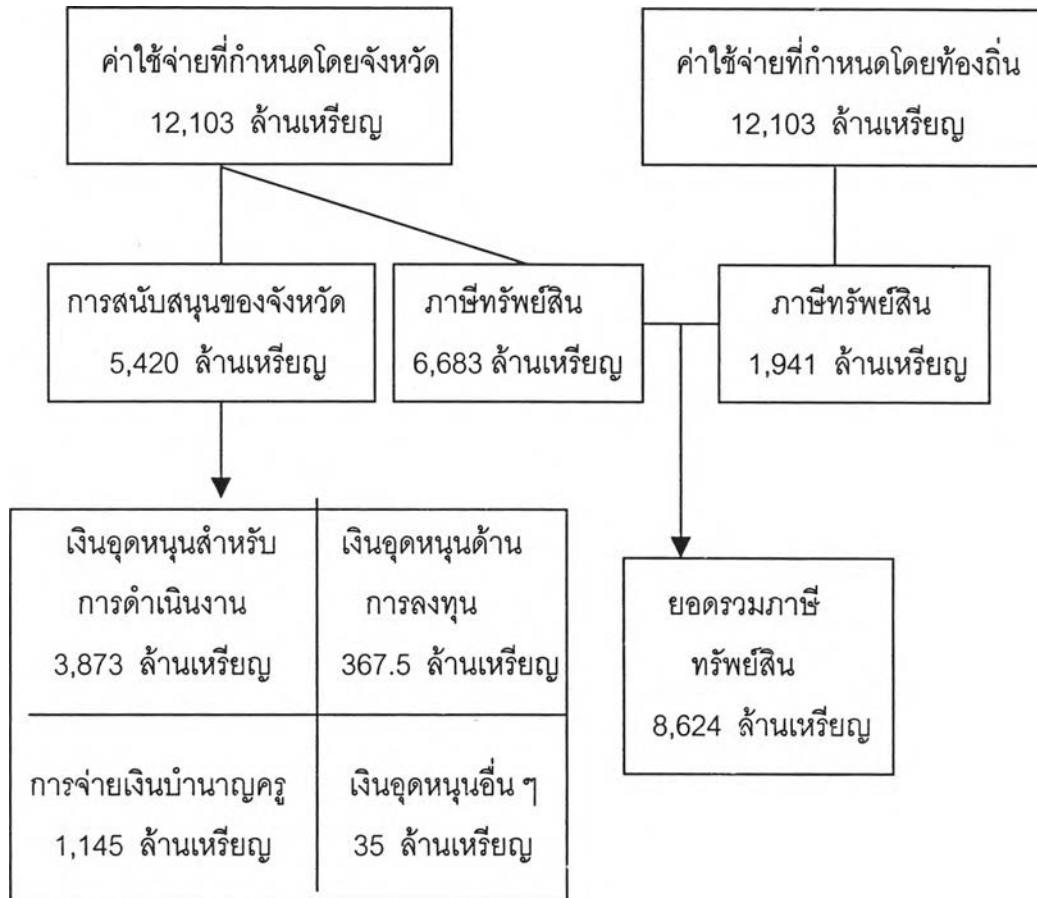
ในเรื่องความเสมอภาคในโอกาสมีผลต่อการกระจายความเสมอภาคในการลงทุนหรือไม่นั้น เจมส์ (James, 1993) ศึกษาวิจัยเพื่อเป็นวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแมตซาชูเซต ปี 1993 พบว่า มีส่วนสำคัญทั้ง 2 กรณี โดยใช้เงินภาษีบำรุงการศึกษาแล้วยังให้ผลต่อการลดความไม่เสมอภาคทางโอกาสของเด็กในท้องถิ่นยากจน (Poorer Districts) เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในแต่ละคนมากที่สุด โดยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายปี 1987 กับ 1991 โดยพิสัย (Federal Range Ratio) กับดรรชนีแมคคูลอน (Mcloone Index) ผลการวิจัยทำให้ได้รูปแบบการจัดสรรเพื่อเกิดความเสมอภาคในนักเรียนแต่ละคน โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 10 อีก 2 ชุมชนในรัฐแมตซาชูเซต จ่ายเกือบถึงร้อยละ 130 โดยเฉลี่ย เพื่อลดความไม่เสมอภาคในเรื่องขนาดชั้นเรียน ห้องสมุดและบริการแนะแนว

ในช่วงปี 2535–2539 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกองวิจัยทางการศึกษา กรมวิชาการ มีการระดมนักวิจัยเพื่อศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่าง ๆ พร้อมกัน ซึ่งจัดพิมพ์รายงานเป็นรูปเล่มในปี 2540 ขอนำเสนอไปที่ละประเทศโดยลำดับดังต่อไปนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา (กมล สดประเสริฐ และสุนทร สุพันธ์ชัย, 2540:IX–XI, 124–163) พบว่า จัดการบริหารเป็นแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐานการพัฒนา เพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น (School-Based Management) มลรัฐทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะอาดสภาโรงเรียน (ท้องถิ่น) มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดบทบาทหลักสูตรและการจัดงบประมาณโรงเรียนใหม่ตามกรอบธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) โดยมีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Office of Education Accountability) ทั้งระบบบริหาร ระบบการเงิน และรายงานการปฏิบัติงานของโรงเรียนมีตัวอย่างกรณีศึกษาของมลรัฐเคนตักกี้อยู่โดยละเอียด ประการสำคัญมีสำนักงานนโยบายและการจัดมลรัฐ และคณะบริหารมลรัฐฝ่ายการเงินและการบริหาร อำนาจความสะอาดในการตรวจสอบคุณภาพเข้าค้นข้อมูลและหลักฐานการจัดสรรเงินทั้งวิธีปกติและวิธีอื่น ๆ (Kentucky Education Reform Act of 1992)

ประเทศแคนาดา มีการปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณการศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สุรางค์ โพธิ์พฤษาวงศ์, 2541:ศึกษาจากเอกสารที่สืบค้นจากระบบ Internet Web Site <http://canada.gc.ca/cw/cw/ral/om/faite/fa18.html> เรื่อง Education Funding in Ontario A Description of the Education Funding Model 1997) พบว่า แคนาดา มีระบบการปกครอง 10 จังหวัด 2 เขต การศึกษาเป็นแบบสหศึกษาและไม่เสียค่าใช้จ่ายจนถึงชั้นมัธยมศึกษา กฎหมายกำหนดให้เรียน 6-7 ปี และ 15-16 ปี ในควิเบก ขยายการศึกษาแบบให้เปล่า พร้อมทั้งยกตัวอย่างการจัดงบประมาณของจังหวัดออนตาริโอ พ.ศ. 2540 ทั้งหมด 14,044 ล้านเหรียญ (1 เหรียญแคนาดา มีมูลค่าประมาณ 1.42 เหรียญสหรัฐ) นักเรียน 1,931,000 คน โรงเรียน 5,169 แห่ง มีครูประมาณ 122,000 คน คณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องความต้องการด้านทรัพยากรที่หลากหลายต่างกัน รายละเอียดการจัดสรร แสดงเป็นแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4 แสดงค่าใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมด 14,044 ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (254:6)

จากแผนภูมิดังกล่าว จะเห็นว่าในการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษา คณะกรรมการโรงเรียนเป็นผู้กำหนดวิธีการที่จะให้หลักสูตร การบริการและทรัพยากรถึงผู้รับ โดยคณะกรรมการโรงเรียน มีค่าใช้จ่ายจากงบประมาณ 2 แหล่ง คือ ภาษีทรัพย์สินและเงินอุดหนุนของจังหวัด ซึ่งมีส่วนคล้ายเทศบาลในประเทศไทยปัจจุบัน แต่ภาษีทรัพย์สินของแคนาดาเน้นการใช้มาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดอัตรา 1 มิล (Mill) หมายถึง ภาษี 1 เหรียญ ต่อการประเมินทรัพย์สิน 1,000 เหรียญ งบประมาณอุดหนุนมี 5 ประเภท คือ เงินอุดหนุนต่อระดับพื้นฐาน (Basic Per Pupil Grants) เงินอุดหนุนคณะกรรมการเฉพาะด้าน (Board Specific Grants) เงินอุดหนุนโครงการเฉพาะด้าน (Program-Specific Grants) เงินอุดหนุนงบประมาณด้านการลงทุน (Capital Funding Grants) และสนับสนุนเพิ่มเติมของจังหวัด สำหรับการศึกษ (Additional Provincial

Support for Education) สำหรับระดับมัธยมศึกษามีค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อปี ถึง 4,957 เหยียญ ในขณะที่การศึกษาพิเศษ เพียง 217 เหยียญ

ประเทศญี่ปุ่น กองวิจัยทางการศึกษา กรมวิชาการ (2537) ศึกษาวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา: ประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นกับแนวทางสำหรับประเทศไทยโดยการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่น ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น นักวิชาการอาวุโสและผู้นำสหภาพแรงงานครู 4 จังหวัดคือ โตเกียว นาโงยา ฮิโรชิมาและฟูกูโอกะ จำนวน 58 คน พบว่า การปกครองมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและเลือกตัวคณะกรรมการการศึกษาระดับท้องถิ่นเพื่อมีส่วนร่วมกำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางจัดการศึกษา แนวทางจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละระดับ แต่ส่วนกลางก็ยังคงสนับสนุนงบประมาณช่วยเหลือค่อนข้างมาก โดยจ่ายเงินเดือนครูทุกคนในโรงเรียน การศึกษาภาคบังคับทุกจังหวัด 50% มีการจัดตั้งองค์การของคณะกรรมการศึกษาท้องถิ่น 6 หน่วยงาน คือ กองคลัง (Financial Affairs Division) สำนักงานบริหารการคลังท้องถิ่น (Office of Local Financial Management) กองฝึกอบรมครู (Teacher Training Division) กองการศึกษานักเรียนโพ้นทะเล (Overseas Japanese Children Education Division) และกองอุดหนุนอาคารและอุปกรณ์ท้องถิ่น (Local Building and Equipment Aid Division) แต่ผู้วิจัยสรุปว่าประเทศญี่ปุ่นกลับดำเนินการในรูปประชาธิปไตยน้อยกว่าประเทศเกาหลี ซึ่งนำแบบไปใช้และประสบผลสำเร็จตั้งแต่ปี 1990 (พ.ศ.2533) มากกว่าญี่ปุ่นที่เป็นแม่แบบ

งบประมาณด้านการศึกษา มี 2 ประเภท คือ ระดับชาติและระดับจังหวัด (ท้องถิ่น) ซึ่งมีส่วนคล้ายแคนาดา ปี 1990 ค่าใช้จ่ายถึง 18,911,182 ล้านบาท คือ ร้อยละ 5.9 ของรายได้ประชาชาติสำหรับเพื่อการศึกษาสาธารณะ ส่วนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ร้อยละ 8.5 ค่าใช้จ่ายส่วนท้องถิ่นสำหรับการศึกษาประมาณร้อยละ 22.4 เป็นการศึกษาให้เปล่าถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและอุดหนุนโรงเรียนเอกชนมากขึ้น

ฉันทนา จันทร์บรรจง (2540) ศึกษาเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเริ่มกระบวนการปฏิรูปมาตั้งแต่ปี 2527 เร่งดำเนินการ ปี 2530 ทั้งระบบหลักสูตร การบริหารและงบประมาณซึ่งมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น เพิ่มความแข็งแกร่งกับการบริหารการศึกษา

ของภูมิภาค ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (Life long Learning System) กำกับดูแลโดยสหการศึกษาแห่งชาติ (Central Council for Education) ออกกฎหมายส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต

สำหรับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรหลักการปฏิรูปการศึกษานั้นมีการจัดสรรเพิ่มให้ทุกปี โดยลำดับ และมีอัตราเพิ่มจากปีที่ปฏิรูปการศึกษาถึงปี 2535 เพิ่มสูงถึง 5 เท่า ดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 งบประมาณด้านการศึกษาของญี่ปุ่นระหว่างปี 2530-2535

| ปีงบประมาณ | งบประมาณ (ล้านเยน) | ร้อยละที่เพิ่มขึ้น จากปีที่ผ่านมา |
|------------|-----------------------|--------------------------------------|
| 2530 | 4,573.7 | 0.03 |
| 2531 | 4,576.6 | 0.06 |
| 2532 | 4,637.9 | 1.34 |
| 2533 | 4,798.8 | 3.47 |
| 2534 | 5,055.9 | 5.36 |
| 2535 | 5,319.5 | 5.21 |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ฉันทนา จันทร์บรรจง, 2540:26)

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (คักดีชัย นิรัญทวี, 2540) ศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า เกาหลีใช้รูปแบบจากญี่ปุ่น เพื่อปรับโครงสร้างให้เป็นเกาหลีใหม่ เพื่อก้าวสู่ยุคศตวรรษที่ 21 ประธานาธิบดี คิม ยัง ชัม ประกาศปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองและการศึกษาภายใต้แผนการชื่อว่า The Segyehwa Plan หรือแผนการโลกาภิวัตน์ กำหนดปรับโครงสร้างการบริหารและระบบการศึกษาแบบใหม่ (New Education System) โดยเห็นความสำคัญของผู้เรียน ให้อิสระโรงเรียนดำเนินการ เน้นการกระจายระบบการศึกษาและความเป็นเลิศทางการศึกษา ให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการศึกษา จัดตั้งสภาโรงเรียน (School Council) ปฏิรูปหลักสูตร เพิ่มงบประมาณให้ถึงร้อยละ 5 ของ GNP ในปี 1998 (พ.ศ.2541) มีกฎหมายการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา สนับสนุนการศึกษาของภาคเอกชนมากขึ้น เช่นเดียวกับญี่ปุ่นและเน้นการปฏิรูประบบอาชีวศึกษาใหม่ด้วย

เกาหลี แบ่งการปกครองออกเป็น 6 นครหลัก มี 7 จังหวัด และมีการจัดสรรงบประมาณ 2 ส่วน คือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีรายได้จากเงินกองทุนภาษีถ่ายโอน งบประมาณปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทางการศึกษา เงินบำรุงการศึกษา รายได้จากทรัพย์สินและอื่น ๆ จากเอกสารรายงานการศึกษาปี 1996 (พ.ศ.2539) พบว่า มีค่าใช้จ่าย 2 ส่วน คือ ในโรงเรียนและนอกโรงเรียน ซึ่งในปี 1966 จ่ายด้านการศึกษารายจ่าย 90,266 ล้านบาท แต่ปี 1994 เพิ่มขึ้นเป็น 36,373,195 ล้านบาท เพิ่มขึ้นถึง 400 เท่า ในระยะ 28 ปีที่ผ่านมา สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตั้งแต่ปี 1977 ถึง 1994 มีแนวโน้มลดลงจาก 21.0, 15.5, 17.9, 18.3 และ 18.2 เนื่องจากมีการระดมสำหรับชั้นอนุบาลมากขึ้น (0.2, 0.7, 1.3, 2.0 และ 2.4) มีการปรับขนาดชั้นเรียนทุกระดับชั้นลดลง ปี 1995 ปรับลดได้เฉลี่ยห้องละ 47-48 คน

ประเทศออสเตรเลีย (กาญจนา-ประกอบ คุณารักษ์, 2540) ศึกษาการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติออสเตรเลีย (The Australian Education Council = AEC) ตั้งแต่ปี 1936 แต่มีการเกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจรุนแรงมาก มีคนว่างงานร้อยละ 10-11 ในปี 1970-1980 จึงดำริให้เกิดการปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศใหม่ในปี 1987 เป็นต้นมา เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรม เริ่มโดยการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบในเรื่องหลักสูตร บุคลากร ทรัพยากรและระบบมาตรฐานการตรวจสอบ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น จัดตั้งสำนักงานฝึกอบรมแห่งชาติ (Australian National Training Authority) ดูแลประชาชนทุกกลุ่มให้ได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมเน้นลักษณะเชิงธุรกิจค่อนข้างมาก มีการประกันคุณภาพและความเป็นนานาชาติมากให้ความสำคัญกับการมีงานทำ มีการพัฒนาผู้บริหาร มุ่งความเป็นเลิศแห่งความเป็นผู้นำให้กับครูใหญ่ ทุกสถาบันมีการถ่ายโอนหน่วยกิตได้ มีการจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน/โครงการในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป โดยเน้นความสำคัญ 5 ประการคือ ผู้บริการ สถาบันการศึกษา ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อิสระ บริหารเต็มที่ มีสมรรถภาพการบริหารการเงิน มีสภาพพร้อมตรวจสอบและยอมรับในความแตกต่างของความต้องการและสภาวะแวดล้อมของชุมชน

ออสเตรเลีย แบ่งการปกครองเป็น 6 รัฐ คือ นิวเซาท์เวลส์ (ซิดนีย์) ควีนสแลนด์ (บริสเบน) วิกตอเรีย (เมลเบิร์น) ทัสเมเนีย (โฮบาร์ต) เซาท์ออสเตรเลีย (แอดดีเลด) และเวสเทิร์นออสเตรเลีย (เพิร์ธ) มีอิสระปกครองตนเองแต่ละรัฐ ในปี 1994-1995 มีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาร้อยละ 26.8 ของงบประมาณรวมของรัฐบาลซึ่งถือว่ามากที่สุด มีงบประมาณเพื่อ

จัดอุดหนุนแผนงานประจำปี คือ นโยบายการศึกษาและการพัฒนา (2.0%) การบริการของหน่วยงาน (3.9%) โรงเรียนเอกชน (16.5%) สถาบันหลังระดับมัธยมศึกษา (0.7%) การขนส่งของโรงเรียน (3.2%) และการดำเนินงานของโรงเรียน (73.6%) สภาพการจัดสรรเป็นค่าเงินเดือน 83.8% ซึ่งคล้ายกับของไทย เหลืองบอุดหนุนจัดซื้อจัดจ้าง 6.6% บำรุง 5.4% ค่าใช้จ่ายอื่น 4.3% ผู้วิจัยใช้คำว่า "ความเหมือนที่แตกต่าง" ของการปฏิรูปการศึกษาออสเตรเลียกับไทย ในเรื่องเป้าหมายการปฏิรูปเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่ดี พัฒนาประเทศให้อยู่ในสังคมโลกอย่างมีความสุข ให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น สร้างสังคมการเรียนรู้ ให้ผู้เรียนใฝ่รู้ แสดงความรู้ได้ มีความสามารถทางวิชาการและวิชาชีพ รับผิดชอบ ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละ อดทน มีความเป็นประชาธิปไตยและรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เหมือนไทยมากที่สุด มีระบบโครงสร้างของกระทรวงโดยรวมงานต่าง ๆ มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องสูงมากให้เป็นกระทรวงเดียวกันเป็นประเทศแรกของโลก คือ กระทรวงการมืองานทำ การศึกษา การฝึกอบรมและกิจกรรมเยาวชน มีการกระจายอำนาจ มีสภาโรงเรียน (School Council) โดยมีฝ่ายอำนวยการระดับโรงเรียนดูแล มีการประกันคุณภาพและความเป็นนานาชาติ ซึ่งไทยกำลังดำเนินการเช่นกัน

ในการบริหารงบประมาณซึ่งผู้วิจัยยกตัวอย่างกรณีศึกษาของควีนส์แลนด์ ให้สถาบันท้องถิ่นมีอิสระ มีอำนาจบริหารและตัดสินใจ

ประเทศนิวซีแลนด์ (พินสุดา สิริธวัชศรี, 2540) ศึกษาวิจัยการปฏิรูปการศึกษาในช่วงปี 1989-1998 พบว่า ปัจจุบันนิวซีแลนด์มีประชากรประมาณ 3,500,000 คน คนพื้นเมืองเรียกว่า เมารี (Maori) และชนผิวขาว (Pakiha) แต่ส่วนใหญ่จะเป็นชนที่อพยพจากอังกฤษและยุโรป มีเอเชียและโพลินีเซียบ้าง มีการจัดการศึกษาศูนย์รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) และต้องการจัดระบบใหม่เป็นการศึกษาเพื่อชีวิต (Education for Life) ถือหลักกระจายอำนาจแบบประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้ (Check and Balance) เน้นความเท่าเทียมกันของคนในท้องถิ่นและชุมชนเพื่อเตรียมการนำประเทศสู่สังคมโลก เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นกำหนดนโยบายหลักสูตรและการเรียนการสอนและมุ่งมั่นให้แล้วเสร็จภายใน 15 เดือน มี Brian Picot นักธุรกิจให้การสนับสนุนการปฏิรูป ทำหน้าที่ประธาน ดำเนินการทำประชาพิจารณ์ สัมภาษณ์ประชาชนออกแบบสอบถามคล้าย ๆ ของไทย เริ่มดำเนินการกระจายอำนาจตั้งแต่ 1 ตุลาคม 1989 เป็นต้นไป มีการออกกฎหมายการศึกษา (Education Act 1989) กำหนดหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum Framework) ลดขั้นตอนการบริหารเหลือ 2 ระดับ คือ กระทรวงและ

สถานศึกษา มีการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน/สถานศึกษา (Board of Trustees) ยึดหลักความต้องการของชุมชน บริหารแบบใช้คุณค่าร่วมกัน (A Community of Share Value) และการตัดสินใจขององค์คณะบุคคล จัดการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี

สำหรับค่าใช้จ่ายต่อหัวซึ่งเป็นข้อมูลจาก Internet วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 พบว่า ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3,950 เหรียญต่อปี (71,100 บาท) คิดรวมเงินเดือน งบประมาณและค่าใช้จ่ายอื่น รวมถึงงบประมาณของกระทรวงศึกษาและสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ด้วยดังรายละเอียดในตารางที่ 13

ตารางที่ 13 ค่าใช้จ่ายต่อหัว ปี 1993/94

(อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญ : 18 บาท)

| ประเภท/ระดับ | งบประมาณ(รายหัว) |
|--------------------------|------------------|
| ก่อนวัยเรียน | 3,040 เหรียญ |
| ประถมศึกษา | 3,380 เหรียญ |
| มัธยมศึกษาตอนต้น | 3,950 เหรียญ |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย | 5,210 เหรียญ |
| Area School | 5,750 เหรียญ |
| สถานฝึกอาชีพ/สาร์พัดช่าง | 9,460 เหรียญ |
| วิทยาลัยครู | 11,010 เหรียญ |
| มหาวิทยาลัย | 10,570 เหรียญ |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (พิณสุดา สิริรังศรี, 2540:50)

ประเทศมาเลเซีย (สุวัฒนา อุทัยรัตน์ และ สร้อยสน สกลรักษ์, 2540) ศึกษาวิจัยการปฏิรูปการศึกษาของประเทศมาเลเซีย ในปี 2539 (1996) พบว่า มาเลเซียมีหลายเชื้อชาติ แต่คนพื้นเมืองเดิมเป็นมุสลิมเกือบทั้งหมด ยกเว้นรัฐ Sabah และ Sarawak ที่ส่วนใหญ่เป็นพุทธและคริสเตียน มี 13 รัฐ ประชากร 20.69 ล้านคน ปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบมีพระราชาธิบดีเป็นประมุข มีความต้องการที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมอยู่เป็นรูปธรรมในปี

ค.ศ.2020 จึงต้องปรับระบบการศึกษาให้ถือเป็นกลยุทธ์สำคัญในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ จึงกำหนดวิสัยทัศน์ปี 2020 เพื่อพัฒนาพร้อมกันหลายมิติ ดำเนินการสำเร็จใน 9 เรื่อง คือ

- 1) การสร้างชาติให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (United Nation)
- 2) สร้างสังคมให้มีความเป็นอิสระ มั่นคง และพัฒนา
- 3) สร้างสังคมประชาธิปไตยสมบูรณ์เต็มรูปแบบ
- 4) เสริมสร้างสังคมให้เจริญงอกงามทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม เครื่องศาสนา และมี

ค่านิยมที่ดี

- 5) สร้างสังคมให้มีเสรีภาพและอดทน
- 6) สร้างสังคมวิทยาศาสตร์และมีความก้าวหน้า
- 7) สร้างสังคมให้อาใจใส่ซึ่งกันและกัน
- 8) สร้างสังคมให้มีความเที่ยงธรรมทางเศรษฐกิจ
- 9) สร้างสังคมให้มีความมั่งคั่ง

ดังนั้นจึงมุ่งพัฒนาระบบการศึกษาของชาติ จึงออกพระราชบัญญัติการศึกษาปี 1961 และพัฒนามาเรื่อย ๆ มีการพัฒนาระบบงบประมาณ โดยการจัดตั้งกองกิจการทุนการศึกษา (Scholarship Division) ทำหน้าที่ในฐานะเลขาธิการให้กับรัฐบาลปี 1979 และจัดตั้งกองสื่อบริการการศึกษา ในปี 1972 และปี 1996 ระดมบุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชน พัฒนาการศึกษาระดับและกำหนดให้การศึกษาปฐมวัย (Preschool Education) เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาสายสามัญ และกำหนดให้ยกระดับมาตรฐานของโรงเรียนจนได้โรงเรียน Smart Schools เป็นต้นแบบการพัฒนา ซึ่งในปี 1997-1999 กำหนดให้มี 90 โรงเรียน เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา 69 โรงเรียน โดยมี Internet เป็นตัวเชื่อมในการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ บุคลากรทั้ง 4 กลุ่ม มีบทบาทมากขึ้น ได้แก่ บิดา-มารดา-ผู้ปกครอง, ครู, ผู้บริหาร และนักเรียน โรงเรียนอิสระในการดำเนินการทุกเรื่อง และมีสภารับรองวิทยฐานะแห่งชาติ (National Council of Accreditation) เพื่อดูแลมาตรฐานของสถานศึกษามีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาสูงถึง 10.1 พันล้านเหรียญมาเลเซีย หรือร้อยละ 15.4 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว พบว่า ให้ความสำคัญแก่การศึกษาสูงที่สุด

สำหรับการวิจัยต่างประเทศในเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา โดยเฉพาะการกระจายทรัพยากรทางการศึกษายังไม่เป็นที่แพร่หลายเหมือนการวิจัยด้านการเรียนการสอน

จากงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศเท่าที่ปรากฏในสองทศวรรษนี้ จะเป็นเรื่องของปัญหาการจัดการเรียนการสอน การบริหารการศึกษา การนิเทศการศึกษา เป็นส่วนใหญ่ และนับตั้งแต่ พ.ศ.2441 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน รัฐเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการจัดมัธยมศึกษาของเยาวชนไทยมาโดยตลอด (กรมวิชาการ, 2536) เปิดโอกาสให้คนกลุ่มน้อยเข้าศึกษาในระยะแรก ๆ ต่อมา มีการปรับปรุงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ และในปี พ.ศ.2539 เริ่มได้รับโอกาสศึกษาต่อร้อยละ 31 เมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชียด้วยกันบางประเทศถือว่าต่ำมาก ต่อมาเมื่อมีนโยบายโอกาสในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน เพื่อหาทางให้เป็นการศึกษาเพื่อปวงชนมากยิ่งขึ้นจึงมีการวิจัยมากพอสมควร แต่มุ่งประเด็นไปยังความต้องการศึกษาต่อ โอกาสการศึกษาต่อ การดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน สภาพการจัดการเรียนการสอน การบริหาร และการนิเทศศักยภาพ และแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน เป็นต้น ยังไม่ค่อยมีการมุ่งประเด็นไปในเรื่องความเสมอภาคในการลงทุนเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่รัฐทุ่มงบประมาณเพื่อการขยายโอกาสในช่วงนี้เป็นจำนวนมากพอควร ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจและศึกษาค้นคว้าความรู้อีกประเด็นหนึ่งคู่ขนานไปกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลตอบแทนในการลงทุน โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อให้มองเห็นภาพรวมชัดเจนของประเทศไทย และเป็นการเตรียมการปรับปรุงคุณภาพที่จำเป็นต้องดำเนินการในอนาคต ให้สอดคล้องตามกระแสการพัฒนาประเทศที่กำลังดำเนินการต่อเนื่องขณะนี้ ที่สำคัญกำลังอยู่ในช่วงเตรียมการนำเสนอพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งทางกรมวิชาการเองก็ดำเนินการเตรียมหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานไปพร้อม ๆ กัน เพื่อจัดเตรียมการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครบ 12 ปีด้วยแล้ว การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ย่อมใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการเตรียมการทุกประการดังกล่าวมาข้างต้น สำหรับการกระจายทรัพยากรการเงินเพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ขอนำเสนอขั้นตอนการดำเนินงานโดยละเอียดในบทต่อไป