

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของรัฐถือเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการผลิตทางเศรษฐศาสตร์ เป็นการลงทุนผลิตทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ สามารถพัฒนาตนเองให้ดำรงชีวิตอย่างมีความสุขและสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติได้อีกต่อหนึ่ง ซึ่งนอกจากถือเป็นผลผลิตทางการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการลงทุนแล้ว ยังถือว่าการศึกษาเป็นการบริโภคอีกด้วย นอกจากนี้ผู้เรียนต้องมีค่าใช้จ่ายในการศึกษาแต่ละหลักสูตร แต่ละระดับการศึกษายังได้รับผลตอบแทนทั้งส่วนบุคคลและผลตอบแทนส่วนสังคมอีกด้วย (เทียนฉาย กิระนันท์, 2525:27, นวลทิพย์ ควกุล, 2527:1, บุญมี เณรยอด, 2537:9-11) รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาแก่สถาบันต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษาและการศึกษานอกโรงเรียน โดยการจัดสรรไปยังหน่วยงานทางการศึกษาเป็นรายปีตามปีงบประมาณทุกปี ทรัพยากรการเงินหรืองบประมาณที่ใช้จัดการศึกษาที่หน่วยงานได้รับจัดสรรนั้นจะเป็นจำนวนที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ก็เพื่อใช้จ่ายในด้านงบดำเนินการ (Recurrent Costs) และงบลงทุน (Capital Costs) ซึ่งนอกจากส่วนที่รัฐจัดสรรให้และยังมีเงินนอกงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกันอาจมีส่วนส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของแต่ละสถาบันได้อีก

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งซึ่งพยายามพัฒนาในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มมวลรวมของประชาชาติ การเพิ่มรายได้ประชากรต่อคนหรือแม้แต่การกระจายรายได้ไปสู่ทุกภูมิภาคนั้น ล้วนแล้วแต่ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทั้งสิ้น จึงเกิดมีกระแสมุ่งทุนเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จนถึงปัจจุบัน นอกจากมีกระแสมุ่งทุนดังกล่าวแล้วยังมีการขยายชั้นเรียน ขยายจำนวนโรงเรียนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนพัฒนาตนเอง พัฒนาสังคมและประเทศชาติให้ทันกับการพัฒนาในบริบทอื่น ๆ เป็นต้นว่า การเพิ่มโอกาสในการเรียนวิชาสามัญ วิชาชีพ ภาษาต่างประเทศและทักษะด้านต่าง ๆ ตลอดจนเทคโนโลยี โดยมีเป้าหมายหลักคือการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งด้านความรู้ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ ตลอดจนพัฒนาสุขภาพให้สมบูรณ์ทั้งกายและใจ สามารถประกอบอาชีพโดย

สุจริตและมีคุณธรรม สร้างรายได้ให้กับครอบครัวและประเทศชาติเพื่อก้าวไปสู่การพัฒนาในทางที่พึงประสงค์ และให้ทันกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ที่เรียกกันว่า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

สำหรับกลุ่มผู้ได้รับการศึกษา ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นถือว่าเป็นกลุ่มแรกที่มีวิสัยทัศน์และคุณวุฒิเบื้องต้นที่เหมาะสมและพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ สร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว หรือหากมีความต้องการที่จะศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ก็ย่อมทำได้ จึงถือว่าเป็นกลุ่มที่มีโอกาสดีกว่าผู้ที่จบชั้นประถมศึกษา รัฐมองเห็นความสำคัญของการศึกษาระดับนี้เป็นอย่างมาก มีการเร่งขยายการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไปยังส่วนภูมิภาคจึงต้องมีการกระจายทรัพยากรไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในกระทรวงศึกษาธิการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับนี้โดยตรง แล้วยังจัดเป็นกรณีพิเศษให้การศึกษาสวนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดการศึกษาระดับนี้ด้วย ซึ่งในปี 2534 รัฐกำหนดให้ขยายชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 พร้อมกันทั่วประเทศ และมีบางโรงเรียนเปิดสอนครบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.3) ในปี 2535 อันเป็นที่เริ่มต้นในการใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) และเป็นปีที่เริ่มใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ ปีพุทธศักราช 2535 ฉบับปัจจุบันเช่นกัน ซึ่งรัฐเองมีความพยายามที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี และกำลังพิจารณาเรื่องออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับใหม่ เพื่อรองรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุด ขณะนี้อยู่ในช่วงพิจารณาหลาย ๆ ฝ่ายและดำเนินการไปพร้อม ๆ การปฏิรูปการศึกษาด้วย

จากนโยบายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นดังกล่าว รัฐจึงต้องมีการระดมทุนโดยการทุ่มงบประมาณจำนวนมหาศาล เพื่อจัดการศึกษามากเป็นพิเศษ จำนวน 85,096 ล้านบาทในปี 2535 เพิ่มเป็น 135,309 ล้านบาท ในปี 2538 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงมาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538) แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในแถบเอเชียด้วยกันแล้วยังถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำมากและยังไม่ถึงร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี, 2538:10) และเพิ่มเป็น จำนวน 171,941 ล้านบาท ในปี 2539 (ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์, 2540:299)

ถึงแม้ว่าในภาพรวมของประเทศนั้น รัฐได้ลงทุนในการจัดการศึกษาเป็นงบประมาณจำนวนมากก็ตาม แต่เมื่อดูผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ พบว่า การลงทุนจัดการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ยังมีจำนวนที่ต่ำมาก(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539:77 และกรมสามัญศึกษา, 2540:41) เมื่อเทียบกับการลงทุนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและระดับอุดมศึกษา ทั้ง ๆ ที่ในระดับอุดมศึกษา ผู้เรียนมีความสามารถและศักยภาพพอในการที่จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงผลตอบแทนในการลงทุนทางการศึกษาด้วยแล้ว ยังได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคลมากกว่าการศึกษาในระดับอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐตกลงใจที่จะขยายการศึกษาเพื่อปวงชนให้ได้สูงถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นอย่างน้อยโดยคำนึงถึงความเสมอภาคกันแล้ว จากช่วงที่เริ่มดำเนินการมานี้ ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการจัดอยู่หลายประเด็นที่พอสรุปได้เป็นรายข้อดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของประเทศไทย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายประเภทหลายสังกัด อาทิ ทบวงมหาวิทยาลัย ได้แก่ โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ โรงเรียนเทศบาล กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) โรงเรียนสาธิต ในสังกัดของสถาบันราชภัฏต่าง ๆ และโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จึงเกิดความหลากหลายในการบริหารจัดการ แม้ว่าทุกแห่งจะกำหนดให้ใช้หลักสูตรเดียวกันโดยกรมวิชาการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการสร้างและพัฒนาหลักสูตร ทั้งนี้ระดับปัญหายังไม่รุนแรงและการศึกษาระดับนี้ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา

2) นโยบายการจัดการศึกษา สำหรับประเทศไทยมุ่งให้จัดการศึกษาโดยเน้นความเสมอภาคเป็นสำคัญ ตั้งแต่แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 มาจนถึงฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2535 โดยกำหนดแนวทางพัฒนาการศึกษาในข้อ 3 ว่า "จัดและส่งเสริมการจัดการศึกษาแก่ผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกลให้มีโอกาสรับการศึกษาสูงขึ้นและมากขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงคุณภาพและมีมาตรฐานทัดเทียมกันในสถานศึกษาแต่ละแห่ง แต่ละระดับให้เกิดความเสมอภาคทั้งในด้านโอกาสและคุณภาพการศึกษา" รัฐมุ่งกระจายโรงเรียนมัธยมศึกษาไปสู่ชนบทมากขึ้น และกระจายทรัพยากรการเงินไปให้เป็นจำนวนมากขึ้นในอัตราที่สูงมาก โดยกำหนดเป็นนโยบายจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน โดยเน้นความเสมอภาคและการกระจายโอกาส ให้ความสำคัญในการผลิตบุคลากรให้ตรงกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2538:3)

ซึ่งรัฐได้ดำเนินการขยายการศึกษาเพิ่มจากภาคบังคับอีก 3 ปี ในชนบทยากจนเป็นอันดับแรก จำนวน 38 จังหวัด และครึ่งหนึ่งในจำนวนนี้อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เหลือจะกระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศไทย เป็นปัญหาในเรื่องความพร้อมและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากต้องรับผิดชอบนักเรียนหลายระดับ ในสถานศึกษาเดียวกันและเป็นช่วงเวลาที่มึทรัพยากรทางการศึกษาจำกัด

3) การกระจายทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา ทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาทุกระดับ หมายถึง ทรัพยากรบุคคล (Human Resources) และทรัพยากรการเงิน (Finance Resources) ในปัจจุบันทรัพยากรบุคคลนับว่ามีปริมาณพอเพียงจึงถือว่าปัญหาด้านจำนวนบุคลากรมีน้อยมาก รัฐจึงมุ่งพัฒนาด้านคุณภาพและการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดการกระจายอย่างเสมอภาค (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535:1 และพราย, 2524:54-55) ทรัพยากรทางการศึกษาในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงหมายถึงทรัพยากรการเงิน (งบประมาณ) ที่รัฐกระจายไปยังหน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งหมด ซึ่งแบ่งเป็นงบดำเนินการ (Recurrent Costs) และงบลงทุน (Capital Costs) การจัดสรรขึ้นอยู่กับมติของคณะกรรมการวิสามัญ สมาชิกแทนราษฎรเป็นผู้แปรญัตติ ซึ่งนับว่าเป็นวิถีทางการเมืองเพื่อมาจัดการศึกษาของรัฐโดยตรงตลอดมา ตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2525-2529) จนถึงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) พบปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษา ดังนี้

- (1) ระบบการจัดสรรงบประมาณ ไม่เอื้ออำนวยต่อความเสมอภาคทางการศึกษา
- (2) ความแตกต่างในคุณภาพการศึกษา
- (3) ความแตกต่างในโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าภาคบังคับ
- (4) ความไม่เป็นธรรมในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษา

(คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524:17 ; 2539:1-2, 108-119 เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2524:99-100 เพ็ญพิศ อาจัญจร, 2534:1-2 และสุวัศม์ รัมมณีย์, 2536:107-112)

สำหรับระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาตามหลักการจัดสรรงบประมาณ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2523 ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นำมาใช้ในการจัดสรรนั้น กำหนดให้ระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา ร้อยละ 48.2 ในปี 2538 และในจำนวนดังกล่าวกระจายไปยังกรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร กรมพลศึกษาและสำนักงานปลัดกระทรวง ส่วนระดับมัธยมศึกษาได้รับจัดสรรเป็นจำนวนรองลงมาคือ

ร้อยละ 28.3 ของงบประมาณทั้งหมด แล้วกระจายไปยังกรมสามัญศึกษาที่เป็นหน่วยงานหลัก ร้อยละ 69.3 ส่วนที่เหลือจัดสรรให้กรมวิชาการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538:12)

จากการสังเกตการจัดสรรงบประมาณที่กระจายลงไปยังหน่วยงานระดับมัธยมศึกษาเองก็มีการจัดสรรหลายรูปแบบ เป็นต้นว่าผ่านกรมสามัญศึกษาโดยตรง ผ่านกรมการปกครองที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาพร้อมด้วย ในโรงเรียนเทศบาลในแต่ละจังหวัดและผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่เป็นโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาและจัดการศึกษา ในโรงเรียนเดียวกัน 3 ระดับ ได้แก่ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตอนต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางการศึกษาได้เช่นกัน

4) การเร่งขยายชั้นมัธยมศึกษาเพิ่มจากการศึกษาภาคบังคับ การกำหนดนโยบายขยายการศึกษา เพิ่มจากภาคบังคับอีก 3 ปี คือ ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1-3) ในช่วงที่เร่งพัฒนาประเทศในลักษณะก้าวกระโดดนั้น วัตถุประสงค์สำคัญคือ เร่งผลิตบุคลากรที่มีวิสัยทัศน์และคุณวุฒิที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงาน ดังนั้น รัฐจึงระดมทรัพยากรการเงินกระจายลงไปยังหน่วยงานทุกภาค โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นพื้นที่ที่ยากจนทุกจังหวัด ผลการดำเนินงานช่วงแรกรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ได้ถึงร้อยละ 98.1 แต่ก็ออกกลางคันถึงร้อยละ 6.8 ซึ่งนับว่าเป็นความสูญเสียเปล่าทางการศึกษามีผลต่อความสัมพันธ์ได้อีกหนึ่งประเด็น

ในปี พ.ศ.2539 มีการขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้ถึง 7,121 โรงเรียน แบ่งเป็นโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในกรมสามัญศึกษา จำนวน 1,654 โรงเรียน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 5,321 โรงเรียน และมีจำนวนโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อีก 146 โรงเรียน ผู้วิจัยถือเป็นกลุ่มประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

5) ความไม่เสมอภาคในคุณภาพการศึกษา จากการศึกษาตัวบ่งชี้ความเท่าเทียมและความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติปี 2524 ฟราย (Fry, 2524:58) ระบุองค์ประกอบบางประการที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนประถมศึกษา พบว่า แม้จะจัดบริการให้ประชาชนเกิดความเท่าเทียมกันและเสมอภาคในการรับการศึกษา ก็ยังพบความไม่เสมอภาคเกิดขึ้น เนื่องมาจากคุณภาพในแต่ละส่วนของภูมิภาคไม่ได้มาตรฐานเดียวกัน ผลการศึกษาแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 คะแนนกลุ่มทักษะ (ภาษาไทย-คณิตศาสตร์) จำแนกตามภาคภูมิศาสตร์

ภาคภูมิศาสตร์	คะแนนเฉลี่ย(%)
กลาง	48.5
ตะวันออกเฉียงเหนือ	33.3
เหนือ	41.7
ใต้	47.3
กรุงเทพมหานคร	63.4

ที่มา: วารสารการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 15 ฉบับเดือนสิงหาคม-กันยายน 2524 หน้า 58

ถึงแม้จะให้ความเท่าเทียมกันต่อโอกาสในการศึกษากับทุกคน หรือแม้จะควบคุมการกระจายทรัพยากรการเงินโดยใช้เกณฑ์การจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อปีก็ตาม ยังไม่สามารถกำกับในเรื่องความเสมอภาคในคุณภาพการจัดการศึกษา ซึ่งประเด็นนี้นำไปศึกษาต่อการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของรัฐว่าจะเกิดความเสมอภาคหรือไม่ เพียงใด

6) การศึกษาค่าใช้จ่ายงบประมาณและงบลงทุนของรัฐ ในการจัดศึกษาทุกระดับเป็นการใช้จ่ายถึงร้อยละ 81-99 จากงบประมาณของรัฐ นอกจากนั้นจะเป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งส่วนใหญ่ใช้หมดไปกับเงินเดือน/ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภคและอื่น ๆ

ทรัพยากรการเงินในระดับมัศึกษานั้น เป็นการจัดสรรรวมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาทุกระดับ มีทั้งหน่วยงานที่มีโรงเรียนในความรับผิดชอบ ได้แก่ กรมสามัญศึกษากับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และจัดสรรให้หน่วยงานที่สนับสนุนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา คือ กรมวิชาการ

เมื่อศึกษาการจัดสรรงบประมาณในปี 2535 ซึ่งเป็นปีที่มีการขยายโอกาสทางการศึกษา ในหลายหน่วยงาน พบความไม่เสมอภาคทุกรายการ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 3 และ 4

ตารางที่ 2 การจัดสรรงบประมาณ ปี 2538

งบประมาณ	เงินเดือน/ค่าจ้าง	ค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ	ค่า สาธารณูปโภค	อื่น ๆ	รวม
มัธยมศึกษา	19,811,033,500	3,674,774,700	399,457,400	14,363,166,000	38,248,431,600
สามัญศึกษา	15,405,721,400	1,187,187,700	139,879,700	6,533,438,900	23,055,250,400
กรมวิชาการ	62,982,000	64,653,800	5,601,800	4,008,500	275,858,500
สช.	147,995,300	22,613,400	3,077,200	2,992,208,100	3,177,825,400
มัธยมอื่น ๆ	4,195,324,800	2,400,811,200	250,898,700	4,833,112,500	11,679,165,300

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2538:17-18)

ตารางที่ 3 งบดำเนินการต่อคนต่อปี ปีการศึกษา 2535 (บาท)

งบประมาณ	เงินเดือน/ค่าจ้าง	ค่าวัสดุ	ค่า สาธารณูปโภค	อื่น ๆ	รวม
สปช.	3,170	77	7	59	3,313
	(96.7)	(2.3)	(0.2)	(1.7)	(100)
เทศบาล	2,232	17	43	48	2,340
	(93.0)	(3.2)	(1.8)	(2.0)	(100)
กทม.	2,624	26	18	53	2,721
	(96.4)	(0.9)	(0.6)	(2.1)	(100)
เอกชน	1,665	80	97	126	1,968
	(84.6)	(4.1)	(4.9)	(6.4)	(100)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2535:33)

ตารางที่ 4 งบลงทุนต่อคนต่อปี ปีการศึกษา 2535

งบประมาณ	ค่าที่ดิน	ค่าสิ่งก่อสร้าง	อื่นๆ	รวม
สปช.	170	1,135	44	1,345
	(12.6)	(84.2)	(3.2)	(100)
เทศบาล	831	1,110	47	1,988
	(41.8)	(55.8)	(2.4)	(100)
กทม.	8,853	1,898	3	10,754
	(78.3)	(21.7)	(0.0)	(100)
เอกชน	2,047	2,767	34	4,848
	(42.2)	(57.1)	(0.7)	(100)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2535:37)

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงบดำเนินการต่อคนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539:84) พบว่า หากคำนวณค่าใช้จ่ายทั้งหมดมีค่า 6,478 บาท แต่ถ้างบประมาณที่ได้รับจัดสรรได้ค่าใช้จ่าย 5,794 บาทต่อคน ส่วนค่าใช้จ่ายในการลงทุนเป็นค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และครุภัณฑ์ของสถานศึกษาของรัฐ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต่อนักเรียน 1 คน เป็นเงิน 3,426 บาท เมื่อเทียบกับสถานศึกษาเอกชน เป็นเงิน 5,622 บาท ซึ่งมีจำนวนสูงกว่าภาครัฐมากในปีเดียวกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539:93-94) ส่วนค่าใช้จ่ายทางตรงทั้งหมดเมื่อเฉลี่ยต่อคน พบว่า มีค่า 4,992 บาท เป็นร้อยละ 26.9 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่เมื่อคำนวณภาระที่รัฐต้องจ่ายต่อคนมีค่า 1,466 บาท ค่าเสียโอกาส 19,973 บาท รวมเป็นเงินที่รัฐรับภาระต่อคน 20,339 บาท แต่เอกชนต้องจ่ายถึง 24,809 บาท นับว่าเป็นจำนวนที่สูงกว่ารัฐ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539:98,105)

7) ความเสมอภาคของโอกาสเข้ารับการศึกษา ในสถานศึกษาของรัฐพิจารณา จากค่าสัมประสิทธิ์จินิ (Gini-Coefficient) พบว่า มีเพียงการศึกษาระดับประถมศึกษาเท่านั้นที่มีความเสมอภาคในโอกาสเข้ารับการศึกษาได้ค่าสัมประสิทธิ์จินิ 0.059 ซึ่งมีค่าใกล้ 0 รายละเอียดดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ค่าสัมประสิทธิ์จินิ (Gini-Coefficient) เฉพาะสถานศึกษาของรัฐ

ระดับการศึกษา	สัมประสิทธิ์จินิ
ประถมศึกษา	0.0590
มัธยมศึกษาตอนต้น	0.2643
มัธยมศึกษาตอนปลาย	
* สายสามัญ	0.3859
* สายอาชีพ (ปวช.)	0.4212
อนุปริญญา (การอาชีวศึกษา)	0.3512
ปริญญาตรี	
* ราชมงคล	0.3831
* สถาบันราชภัฏ	0.4289

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539:192)

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ยกมาทั้ง 7 รายการดังกล่าวและพิจารณาในประเด็นเฉพาะค่าใช้จ่ายในตารางที่ 3 และ 4 พบว่า การกระจายทรัพยากรการเงินเพื่อการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ยังไม่เกิดความเสมอภาคทั้ง ๆ ที่โอกาสในการรับการศึกษาของผู้เรียนกลับมีความเสมอภาค ดังปรากฏในตารางที่ 5 ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งประเด็นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ช่วงเวลาที่รัฐดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาและมีชั้นเรียนครบถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในช่วงปี 2535-2539 เป็นช่วงระยะเวลาการพัฒนาตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) พร้อมกันของโรงเรียนที่สังกัดกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กับโรงเรียน

เทศบาล สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นการจัดการศึกษาในระบบเช่นกัน ซึ่งอยู่ในช่วงการพัฒนาระยะเดียวกันและมีเป้าหมายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้มีวิสัยทัศน์และคุณวุฒิเหมาะสมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเช่นกัน และยังเป็นหน่วยงานที่รัฐต้องรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรให้เช่นกันอีกด้วย

ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงกำหนดประเด็นปัญหาใหญ่ ๆ ในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

- 1) การกระจายทรัพยากรการเงินของรัฐเพื่อการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เกิดความเสมอภาคหรือไม่ เพียงใด
- 2) มีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรการเงิน
- 3) ควรมีแนวทางเลือกในการพัฒนาการกระจายทรัพยากรการเงินเพื่อการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอย่างไร ในรูปแบบใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรการเงินของรัฐ ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรการเงินของรัฐ ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- 3) เพื่อนำเสนอทางเลือกในการกระจายทรัพยากรการเงินของรัฐ ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ขอบเขตการวิจัย

- 1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงการกระจายทรัพยากรการเงิน (Financial Resources) ที่จ่ายไปยังสถานศึกษาของรัฐเพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ โรงเรียนในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกับกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และโรงเรียนในสังกัดกองการศึกษาเทศบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยการศึกษาวิเคราะห์ตั้งแต่ปี 2535 ถึง 2539

2) การวิจัยครั้งนี้เป็นการสร้างแนวคิดในกระบวนการวิจัยที่เกี่ยวกับวิธีวิเคราะห์งบประมาณของรัฐที่กระจายลงไปยังหน่วยงานทางการศึกษา งานวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ดังนั้นผลการวิจัยที่ปรากฏจึงไม่อาจชี้ชัดลงในรายละเอียดลึกซึ้งในทุกประเด็นที่ศึกษาได้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านระยะเวลาและงบประมาณในการศึกษาวิจัย

ข้อตกลงเบื้องต้น

1) เป็นการศึกษาในโรงเรียนที่จัดการศึกษาในระบบ (Formal Education) ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษาเป็นรายปี ในที่นี้เป็นโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย เฉพาะงบดำเนินการเท่านั้น

2) ข้อมูลที่ได้จากการกรอกแบบสำรวจทุกฉบับของโรงเรียน จากเอกสารงานวิจัยและจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ถือเป็นข้อมูลจริงที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในการศึกษาการกระจายทรัพยากรการเงินครั้งนี้

ข้อจำกัดของการวิจัย

1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสำรวจ เป็นการเก็บจากบันทึกการใช้จ่ายงบประมาณที่ผ่านมาแล้ว ทำให้ข้อมูลรายละเอียดบางประเด็นขาดไป แต่พยายามเก็บข้อมูล 2 รอบจากการเก็บผ่านหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนและเก็บโดยตรงจากโรงเรียน เพื่อยืนยันข้อมูลและคัดกรองเอาเฉพาะฉบับที่สมบูรณ์ที่สุดและครบถ้วนตามจำนวนที่ต้องการมาวิเคราะห์

2) การศึกษาการกระจายทรัพยากรการเงินครั้งนี้ ไม่รวมทรัพยากรการเงินที่เป็นงบลงทุน งบจากเอกชน ค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษาและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

3) การสำรวจค่าใช้จ่ายทางการศึกษา เก็บข้อมูลโดยตรงจากโรงเรียนที่รับผิดชอบการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 เท่านั้น โดยเก็บเป็นรายปีทุกปี ตั้งแต่ปี 2535-2539

4) ผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้บริหารโรงเรียนและเจ้าหน้าที่การเงินโรงเรียนโดยมีการรับรองข้อมูลจากหนังสือนำส่งทางราชการจากโรงเรียนจึงถือว่าเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้

คำจำกัดความในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

1) ทรัพยากรการเงิน หมายถึง งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มี 1 ประเภท ได้แก่ งบดำเนินการ (Recurrent Costs) ไม่รวมงบลงทุน (Capital Costs) งบอุดหนุนจากเอกชน ค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษา และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

2) งบดำเนินการ หมายถึง งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น

3) การกระจายทรัพยากรการเงิน หมายถึง การจัดสรรงบประมาณของรัฐไปยังหน่วยงานทางการศึกษา เป็นรายปี เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดปี

4) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หมายถึง การศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึง 3 รวม 3 ปี เพิ่มจากการศึกษาภาคบังคับในปัจจุบัน

5) โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง โรงเรียนที่เปิดสอนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ได้แก่ โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6) โรงเรียนสังกัดกระทรวงมหาดไทย หมายถึง โรงเรียนเทศบาล สังกัดกรมการปกครอง ในแต่ละจังหวัดที่เปิดสอนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

7) เขตการศึกษา หมายถึง ท้องที่ที่จัดการศึกษา โดยรวมจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกัน อยู่ใกล้กัน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยแบ่งเป็น 12 เขต

8) ความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรการเงิน หมายถึง ความเท่าเทียมกันของมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับผู้เรียนหนึ่งคนในหนึ่งปี การศึกษา วัดจากสัมประสิทธิ์ความแปรผัน (Coefficient of variation) สัมประสิทธิ์จินี (Gini-Coefficient) และแสดงด้วยโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve) แล้วตรวจสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยในการกระจายทรัพยากรการเงินด้วยค่า F-test ตรวจสอบความแตกต่างรายสังกัด เป็นคู่ด้วยเทคนิคของ Sheffe'

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1) นำผลการวิเคราะห์ความเสมอภาคและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค ในการกระจายทรัพยากรการเงินของรัฐไปใช้ในการวางนโยบาย การจัดสรรงบประมาณเพื่อกระจายไปยังหน่วยงานที่จัดการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

2) ได้แนวทางเลือกในการกระจายทรัพยากรการเงิน จากการสังเคราะห์ข้อที่ 1 กับผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เพื่อให้นำเสนอเป็นนโยบายการกระจายทรัพยากรการเงินของรัฐไปยังหน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

3) การจัดสรรงบประมาณของรัฐในอนาคตที่กระจายไปยังหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น