



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นสิ่งสำคัญในการจัดการศึกษาของประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นนโยบายหลักประการหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จาก แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 ระบุว่า " จัดและส่งเสริมให้มีความเสมอภาคทางการศึกษา ทั้งในด้านสิทธิ โอกาสและคุณภาพของการศึกษา โดยจะช่วยเร่งการจัดการศึกษา ภาคบังคับให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทุกท้องถิ่น..." (กระทรวงศึกษาธิการ 2519 : 26) ต่อมาในปี 2520 รัฐได้ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการในปี 2521 โดยมีแนวนโยบายที่สำคัญในการจัดการศึกษาคือ เพื่อมุ่งในด้านความเสมอภาคและคุณภาพทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2524 : 5) และในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 ได้กำหนดนโยบายส่วนรวมในการพัฒนาการศึกษาไว้ ในเรื่องการจัดและส่งเสริมให้มีความเสมอภาคทางการศึกษาไว้ 3 ประการคือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2524 : 22)

1. โอกาสในการเข้าศึกษา
2. โอกาสในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม
3. ค่าใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จะเห็นว่าความพยายามที่จะลดความไม่เสมอภาค เป็นนโยบายที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้บริหาร ของสำนักงานให้ความสำคัญเสมอมา ถ้าจะพิจารณาในแง่ที่ว่าการศึกษา คือ การลงทุน (Education as investment) การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณ หรือการจัดสรรทรัพยากรในการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในโอกาสของการเข้ารับการศึกษา ในโรงเรียนต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้การลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนต่าง ๆ ทั้ค
เทียมกัน

สำหรับประเทศไทย ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการศึกษาระดับเดียวเท่านั้นที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีโอกาสได้รับ ทั้งยังเป็นการศึกษาที่เป็นพื้นฐานของการศึกษาในระดับสูงและเป็นการศึกษาระดับที่ใช้งบประมาณสูงสุด คือ ประมาณ 17531.6 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 53.7 ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา ในปีงบประมาณ 2525 (สำนักงบประมาณ 2524 : 34) และในส่วนนี้ได้จัดสรรเงินให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครประมาณร้อยละ 3.9 ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนเงิน 684,377,300 บาท และยังมีเงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานครอีก 208,542,600 บาท สำหรับปีงบประมาณ 2525 (สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร 2525 : ตารางสรุป) การลงทุนทางการศึกษาหรืองบประมาณที่มีอยู่นี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดสรรอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยุติธรรม เพราะงบประมาณที่โรงเรียนได้รับจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดคุณภาพโรงเรียน (รุ่ง แก้วแดง 2520 : 29) ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ความเสมอภาคในแง่ของการลงทุนทางการศึกษา จึงเป็นสิ่งที่ควรจะมีการวิจัย ดังนั้นผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาสถานภาพของการลงทุนทางการศึกษาตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2523 ถึงปีงบประมาณ 2525 ซึ่งเป็นช่วงปีที่อยู่ระหว่างการใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 ต่อเนื่องกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาถึงการกระจายของการลงทุนทางการศึกษา ซึ่งมาจากเงินงบประมาณของรัฐ, เงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร และจากเงินบำรุงการศึกษา
3. เพื่อศึกษาถึงความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยส่วนรวม และตามขนาดของโรงเรียน

สมมุติฐานของการวิจัย

1. แนวโน้มของสภาพการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด

กรุงเทพมหานครในแต่ละปีมีความแปรผันลดลง

2. ความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ในแต่ละขนาด คือ โรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดเล็ก ในแต่ละปีงบประมาณ มีความเสมอภาคมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ในการวิจัยครั้งนี้ประชากรคือ โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งงานการศึกษาตามเขตการปกครองเป็น 24 เขต โดยผู้วิจัยจะศึกษาจากกลุ่มประชากรทั้งหมด ยกเว้นโรงเรียนที่เปิดใหม่ซึ่งไม่มีสถิติย้อนหลัง จากสถิติปีการศึกษา 2523 มีจำนวนโรงเรียน 409 โรงเรียน

2. ในการวิจัยครั้งนี้ จะทำโดยแยกเงินค่าครุภัณฑ์, ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ออกจากการลงทุนทางการศึกษาทั้งหมด แล้ววิเคราะห์ความเสมอภาคจากเงินลงทุนที่เหลือในปีงบประมาณ 2523, 2524 และ 2525

สำหรับตัวแปรที่จะศึกษา คือ

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่

1.1 ปีงบประมาณ

1.2 ขนาดโรงเรียน

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่

ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา

ความจำกัดของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดบางประการดังนี้

1. จากประชากรซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครจำนวน 409 โรงเรียน ผู้วิจัยได้ตรวจความสมบูรณ์ของข้อมูลแล้ว ปรากฏว่ามี 402 โรงเรียน ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา 402 โรงเรียน

2. เงินลงทุนทางการศึกษาไม่ได้นำเงินค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร ซึ่งอยู่ในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ มารวมด้วย เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่ไม่สามารถ

แยกเป็นโรงเรียนได้ ซึ่งอาจมีผลต่อความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา

3. เงินลงทุนทางการศึกษาไม่ได้นำงบลงทุนมารวมด้วย ได้แก่ เงินหมวดครุภัณฑ์ และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เพราะการจัดสรรเงินงบประมาณของทั้งสองหมวดดังกล่าว มีความแตกต่างกันตามสภาพและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน เช่น โรงเรียนที่เปิดใหม่ หรือโรงเรียนที่ยังขาดแคลนครุภัณฑ์ อาคารเรียน และอาคารประกอบต่าง ๆ ก็ย่อมได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณของทั้งสองหมวดนี้มากกว่าโรงเรียนอื่นโดยทั่วไป

4. แต่ละปีที่ศึกษากันว่า มีจำนวนโรงเรียนเท่ากัน แต่จำนวนนักเรียนและจำนวนครูไม่เท่ากัน

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ยกเว้นโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดใหม่ ซึ่งไม่มีสถิติย้อนหลัง การแบ่งขนาดโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ (กรุงเทพมหานคร สำนักการศึกษา 2525) ดังนี้

โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 400 คน

โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน 401-800 คน

โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน 801 คนขึ้นไป

การลงทุนทางการศึกษา หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ใช้ดำเนินการจัดการศึกษา ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาอาจแยกเป็นหมวดใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น ๆ

เงินลงทุนทางการศึกษาจากรัฐบาล หมายถึง ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่ได้รับจากเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ในส่วนของงบดำเนินการ

เงินลงทุนทางการศึกษาจากกรุงเทพมหานคร หมายถึง ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่ได้รับจากงบอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร ในส่วนของงบดำเนินการ

เงินลงทุนทางการศึกษาจากเงินบำรุงการศึกษา หมายถึง ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ที่โรงเรียนได้รับนอกเหนือจากเงินงบประมาณ โดยพิจารณาจากงบที่มีอยู่ซึ่งได้แก่ เงินจากการบริจาค ที่ผู้บริจาคกำหนดความประสงค์ของการใช้ไว้ด้วย เช่น เงินบริจาค จากบุคคล องค์กร และบริษัทต่าง ๆ และเงินจากรายได้อื่น ๆ ที่โรงเรียนได้รับ

การกระจายของการลงทุนทางการศึกษา หมายถึง การกระจายของการลงทุนทางการศึกษาต่อหัวนักเรียนในโรงเรียนต่าง ๆ ที่ศึกษา พิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรผันของการลงทุนต่อหัว ถ้าค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรผันมาก หมายถึง มีการกระจายของการลงทุนทางการศึกษามาก ถ้าค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรผันน้อย หมายถึง มีการกระจายของการลงทุนทางการศึกษาน้อย

สัมประสิทธิ์ของความแปรผัน (Coefficient of Variation) หมายถึง ค่าสถิติที่คำนวณได้จากร้อยละของค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานต่อค่าเฉลี่ยของการลงทุนต่อหัวนักเรียนแต่ละโรงเรียน

ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา (Equity of Educational Investment) หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่ส่งผลให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Equal Educational Opportunity) ระหว่างนักเรียนทั้งหลาย การลงทุนควรจะทำให้ทั่วถึง นักเรียนประถมศึกษาแต่ละคนการลงทุนเพื่อการศึกษาควรใกล้เคียงกัน ในที่นี้มุ่งเน้นที่ความเท่าเทียมกันหรือตัดเทียมกันของจำนวนเงินที่สำนักการศึกษาของกรุงเทพมหานครใช้ดำเนินการในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียน พิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรผัน และครรชนี่แมคควิน

ความแปรปรวนที่ยอมรับได้ (Permissible Variance) หมายถึง เกณฑ์อย่างหนึ่งในการวัดความเสมอภาคของการลงทุนเพื่อการศึกษา (Educational Finance) ของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร หลักสำคัญของความแปรปรวนที่ยอมรับได้ ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าความเท่าเทียมกัน (Equalization) ของโอกาสทางการศึกษา จะต้องทำให้ความแปรผัน (Variation) ของการลงทุนเพื่อการศึกษาของนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษาของแต่ละโรงเรียนในระยะเวลาดูแลมาตลอด โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรผันและครรชนี่แมคควิน

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อจะได้ทราบถึงค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ 2523, 2524 และ 2525

2. เพื่อเป็นการเอาแนวคิดและวิธีการใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินทางการศึกษา มาตรวจสอบสภาพของความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียน ประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร

3. ผลของการวิจัยจะแสดงให้เห็น แนวโน้มของความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในการจัดสรรงบประมาณที่ใช้เพื่อการศึกษาให้มีความเสมอภาคมากยิ่งขึ้นต่อไป

