

สรุปบทความเรื่อง “Traditional” Forms of School Choice & Future Reforms*

เขียนโดย Caroline M. Hoxby.

Associate Professor of Economics at Harvard University and

Faculty Research Fellow of the National Bureau of Economic Research

ลงพิมพ์ในวารสาร Economic Policy Review, Vol. 4 no.1, March 1998.

บทคัดย่อ

ก่อนที่จะมีการปฏิรูปโดยการให้คูปองการศึกษาและการจัดตั้งโรงเรียนในกำกับของรัฐ เพื่อให้ผู้ปกครองมีทางเลือกในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนมากขึ้นนั้น ผู้ปกครองชาวอเมริกันก็รู้จักเลือกโรงเรียนมาก่อน โดยเลือกเข้าไปอยู่ในเขตการศึกษาที่มีโรงเรียนรัฐบาลดีๆ หรือมิฉะนั้นก็จ่ายค่าเล่าเรียนให้ลูกเรียนในโรงเรียนเอกชน จากการวิเคราะห์ลักษณะการเลือกโรงเรียนดังกล่าว ได้ช่วยทำให้เห็นปัญหาและแนวโน้มในการที่รัฐมีนโยบายให้ผู้ปกครองสามารถเลือกโรงเรียนให้บุตรหลานอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยมีแนวโน้มดังนี้

- โรงเรียนของรัฐมีการตอบสนองทางบวกต่อการแข่งขัน
- ปฏิกริยาตอบสนองดังกล่าวยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น ถ้าการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครองมีผลต่องบประมาณ เช่น ทำให้เขตการศึกษาสูญเสียเงินงบประมาณอันเนื่องจากจำนวนนักเรียนลดลง ทำให้เกิดแรงผลักดันที่ทำให้โรงเรียนต้องปฏิรูปตัวเอง
- ผู้ปกครองที่มีทางเลือกมากให้ความสนใจกับการศึกษาของบุตรหลานมากกว่าผู้ปกครองที่มีทางเลือกน้อยกว่า

* บทความนี้สืบค้นด้วยอินเทอร์เน็ตที่ <http://www.pioneernet.org:1096/mb/user/message.html?NoFrames=1&message=5>

วัตถุประสงค์ของรายงาน

1. เพื่อเรียนรู้และวิเคราะห์รูปแบบการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครอง โดยทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างการเลือกโรงเรียนกับองค์ประกอบในเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน กลุ่มนักเรียน (จำแนกตามความสามารถ รายได้ เชื้อชาติ และความพอใจของผู้ปกครอง) ประสิทธิภาพของโรงเรียน เงินเดือนครูและการรวมตัวของครู และบทบาทของผู้ปกครองในการเลือกโรงเรียน

2. เพื่อนำผลการเรียนรู้เกี่ยวกับรูปแบบการเลือกโรงเรียนมาใช้วิเคราะห์ผลการปฏิรูปการศึกษาโดยให้มีโรงเรียนในกำกับของรัฐ คุ้มครองการศึกษาและการรับนักเรียนอย่างกว้างขวาง

3. เพื่อคว่ำมีข้อมูลอื่นๆ อะไรบ้างที่จำเป็นต้องใช้เพื่อทำนายผลการปฏิรูปการศึกษาข้างต้น

รูปแบบการเลือกโรงเรียน

มี 2 รูปแบบแรก เป็นการเลือกเขตการศึกษาที่มีโรงเรียนของรัฐที่มีอิสระทางการเงินและการบริหาร รูปแบบที่สอง เป็นการเลือกระหว่างโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชน

การเลือกเขตการศึกษา เลือกด้วยการย้ายบ้าน โดยพิจารณาจากจำนวนโรงเรียนในเขตขนาด และแบบบ้านในบริเวณพื้นที่รอบๆ สถานที่ทำงานของผู้ปกครอง ทั้งนี้การเลือกเขตการศึกษามีเรื่องที่ต้องคำนึงถึงหลายประการ ประการแรก เขตการศึกษาที่ดีมีส่วนทำให้โรงเรียนได้รับงบประมาณมาก โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานสูง และส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่คนมีฐานะดี มีบ้านเรือนราคาสูง และมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ประการที่สอง ผู้ปกครองจะเลือกเขตการศึกษาแตกต่างกัน ตามความพอใจในเรื่องค่าเล่าเรียนและประเภทโรงเรียน จึงทำให้ผู้ปกครองที่มีความพอใจเหมือนกัน อยู่ในเขตการศึกษาเดียวกัน ในขณะที่เดียวกัน เขตจะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความพอใจของผู้ปกครอง ผลก็คือ การเลือกเขตการศึกษาของผู้ปกครองจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงฐานะความเป็นอยู่และรายได้ของผู้ปกครอง

การเลือกโรงเรียนของรัฐในเขตการศึกษาต่างๆของผู้ปกครอง จะมีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนในท้องถิ่นต่างๆ ทำให้งบประมาณของโรงเรียนขึ้นอยู่กับความต้องการและความพอใจของผู้ปกครอง จึงทำให้โรงเรียนต้องปรับนโยบายให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปกครอง จากรูปแบบการเลือกโรงเรียนของรัฐตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาโดยให้มีการจัดการศึกษาในรูปของโรงเรียนในกำกับของรัฐ และให้มีการรับ

นักเรียนแบบเปิดกว้าง โรงเรียนในกำกับของรัฐจะมีกฎหมายรองรับให้มีอิสระในการรับนักเรียน และมีอำนาจในการบริหารและการใช้เงิน โดยโรงเรียนมีรายได้จากค่าเล่าเรียนของนักเรียน ส่วนการรับนักเรียนแบบเปิดกว้างนั้น นักเรียนสามารถเลือกเรียนข้ามเขต เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีทางเลือกมากขึ้น ซึ่งการเลือกและการโยกย้ายโรงเรียนของนักเรียนก็มีผลต่อรายได้ของโรงเรียน

กล่าวโดยสรุป เมื่อมีการปฏิรูปให้ผู้ปกครองเลือกโรงเรียนได้ตามความพอใจมากขึ้น โรงเรียนของรัฐจะต้องพิจารณาในสิ่งต่อไปนี้ คือ 1) ปัจจัยพื้นฐานในการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครอง 2) โรงเรียนของรัฐจะต้องปรับปรุงคุณภาพให้แตกต่างจากเดิม 3) โรงเรียนของรัฐต้องปรับปรุงการเรียนการสอนเพื่อการแข่งขัน 4) การตัดสินใจเลือกโรงเรียนของรัฐมีผลกระทบต่อการเงินของโรงเรียนเอกชน 5) การตัดสินใจของนักเรียนและผู้ปกครองเมื่อมีทางเลือกมากขึ้น ทั้งนี้ รูปแบบการเลือกโรงเรียนของรัฐที่เป็นอยู่เดิมในขณะนี้ จะช่วยให้เข้าใจการตัดสินใจของผู้ปกครองเมื่อมีการปฏิรูปให้มีโรงเรียนในกำกับของรัฐและการรับนักเรียนแบบเปิดกว้าง โดยส่วนที่แตกต่างจากการเลือกแบบเดิมคือ ความมีอิสระในการจัดการเกี่ยวกับการเงิน อย่างไรก็ตามการจัดการ ศึกษาในรูปแบบโรงเรียนในกำกับของรัฐและการรับนักเรียนแบบเปิดกว้าง ต้องอาศัยความร่วมมือและความช่วยเหลือจากโรงเรียนท้องถิ่นในเขตนั้นๆ

การเลือกระหว่างโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชน

ทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งของผู้ปกครองชาวอเมริกัน คือ การส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนเอกชน ประเทศสหรัฐอเมริกา มีโรงเรียนเอกชนประมาณร้อยละ 10 โดยโรงเรียนเอกชนไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ รายได้ส่วนใหญ่มาจากค่าเล่าเรียน เงินบริจาค และการสนับสนุนขององค์กรทางศาสนา ผู้ปกครองสามารถบริจาคเงินให้โรงเรียนเอกชนที่ส่งบุตรหลานไปเรียน และในขณะเดียวกันก็ต้องเสียภาษีท้องถิ่นให้กับโรงเรียนของรัฐในเขตท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ในบางเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา โรงเรียนเอกชนมีการแบ่งเขตรับนักเรียน เช่น แบ่งเขตตามคุณภาพของโรงเรียนของรัฐ

ทางเลือกระหว่างโรงเรียนของรัฐและเอกชนมีคุณลักษณะสำคัญหลายประการ

ประการแรก โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่จัดการศึกษาที่มีคุณภาพสูงกว่าโรงเรียนของรัฐ จึงมีแนวโน้มว่าโรงเรียนเอกชนจะมีนักเรียนเข้าไปเรียนมากขึ้น ในขณะที่โรงเรียนของรัฐที่ไม่มีคุณภาพจะสูญเสียนักเรียนให้กับโรงเรียนเอกชน

ประการที่สอง การจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนมีผลกระทบต่องบประมาณของโรงเรียนของรัฐในท้องถิ่น โดยในกรณีที่ผู้ปกครองมีความต้องการให้บุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนมากขึ้น ก็มีแนวโน้มว่าโรงเรียนของรัฐจะได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายน้อยลง หรือบางกรณีผู้ปกครอง

ครองอาจจะย้ายที่อยู่ไปอาศัยในเขตร่ำรวยที่มีโรงเรียนเอกชนดีๆ ทำให้รายได้จากภาษีที่จะนำมาใช้จัดการศึกษาของเขตการศึกษาเดิมลดลง

ประการสุดท้าย การที่โรงเรียนเอกชนพยายามลดต้นทุนของปัจจัยป้อนต่างๆ เพื่อสนองความต้องการทางการตลาดจะส่งผลไม่มากนักต่อประสิทธิภาพการลงทุนในโรงเรียนของรัฐ ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนยังคงต้องจ่ายภาษีให้กับโรงเรียนของรัฐ

รูปแบบการเลือกโรงเรียนเอกชนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สามารถนำมาวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้คูปองการศึกษาได้ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้คูปองการศึกษามีลักษณะค่อนข้างคล้ายคลึงกับการเลือกโรงเรียนเอกชนรูปแบบเดิม โดยความสำเร็จของโรงเรียนเอกชนเกิดจากการมีนักเรียนสมัครเรียนจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้โรงเรียนของรัฐที่จัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพต้องสูญเสียนักเรียนให้กับโรงเรียนเอกชน

สำหรับกรณีวิเคราะห์ผลกระทบด้านการเงินของการใช้คูปองการศึกษาที่มีต่อโรงเรียนของรัฐยังเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก แต่อย่างไรก็ตามจะพบว่าการใช้หรือไม่ใช้คูปองการศึกษาจะส่งผลกระทบต่อโรงเรียนเอกชนน้อยกว่าโรงเรียนของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากคูปองการศึกษาเป็นกองทุนของท้องถิ่นที่ให้กับนักเรียนทุกคน ดังนั้นเมื่อนักเรียนย้ายจากโรงเรียนของรัฐไปเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนก็เสมือนกับการที่โรงเรียนของรัฐต้องสูญเสียเงินส่วนนี้ให้กับโรงเรียนเอกชนซึ่งทำให้เกิดผลกระทบทางลบต่อระบบการเงินของโรงเรียนของรัฐ แต่ผลกระทบนี้จะปรากฏก็ต่อเมื่อนักเรียนเริ่มใช้คูปองการศึกษานั้นกับโรงเรียนเอกชนแล้ว นอกจากนี้การใช้คูปองการศึกษาอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกต่อโรงเรียนของรัฐได้ด้วย ถ้าหากว่ามูลค่าของคูปองการศึกษามีค่าน้อยกว่าค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนในเขตการศึกษานั้นๆ เพราะเมื่อนักเรียนนำคูปองการศึกษาไปใช้กับโรงเรียนเอกชนแล้ว โรงเรียนของรัฐก็ยังคงมีเงินส่วนนี้เหลืออยู่ และการใช้ระบบคูปองการศึกษายังก่อให้เกิดผลดีทางอ้อมต่อค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนในโรงเรียนของรัฐ เช่น ผู้ปกครองบางคนที่ต้องการให้บุตรหลานได้รับการศึกษาที่ดีจะยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ถ้าหากพื้นที่นั้นมีระบบคูปองการศึกษา การไม่ย้ายที่อยู่อาศัยของผู้ปกครองจะส่งผลดีต่อมูลค่าทรัพย์สินของเขตทำให้ฐานภาษีที่สนับสนุนโรงเรียนของรัฐเพิ่มขึ้น

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเลือกโรงเรียนทั้งสองรูปแบบ

ผู้ปกครองซึ่งให้บุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐที่จัดการศึกษาสอดคล้องกับความพอใจของตนจะไม่ส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้การเลือกโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชนมีลักษณะแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยผู้ปกครองที่ชอบโรงเรียนขององค์กรศาสนาจะไม่ชอบโรงเรียนของรัฐ และผู้ปกครองที่ชอบโรงเรียนของรัฐก็จะไม่ชอบโรงเรียนเอกชน ในทำนองเดียวกันการมีโรงเรียนในกำกับของรัฐมากจะทำให้การใช้คูปองการศึกษาในโรงเรียนเอกชน

และการเข้าเรียนแบบเปิดกว้างลดลง และในเขตที่ผู้ปกครองมีทางเลือกให้บุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนมาก ผู้ปกครองก็จะไม่ใช้บริการของโรงเรียนในกำกับของรัฐหรือบริการการเข้าเรียนแบบเปิดกว้าง ในขณะที่เขตที่มีทางเลือกในโรงเรียนของรัฐมากก็จะมี ผู้ปกครองใช้คู่มือการศึกษาบ่อย การใช้คู่มือการศึกษาจะเกิดประโยชน์มากในพื้นที่ที่มีการแข่งขันกันสูงระหว่างโรงเรียนเอกชน โดยโรงเรียนต้องพยายามปรับปรุงคุณภาพเพื่อไม่ให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานไปเรียนที่อื่น

ผลกระทบของการแข่งขันระหว่างโรงเรียนของรัฐในเขตการศึกษา

ในเขตเมืองผู้ปกครองมีโอกาสเลือกโรงเรียนให้บุตรหลานได้มากกว่าเขตชานเมือง โดยมีผู้คิดดัชนี Herfindahn วัดระดับการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครองและนักเรียน โดยค่าดัชนีขึ้นอยู่กับจำนวนเขต และการแบ่งเขตการศึกษา ทั้งนี้ความแตกต่างของการแบ่งเขตต่างๆ มีส่วนที่แสดงถึงสภาพประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ การแบ่งเขตเป็นตัวสะท้อนความสำเร็จและประสิทธิภาพของเขต และมีแนวโน้มว่าเขตการศึกษาขนาดเล็กมีความมั่นคงและเป็นอิสระมากกว่า และเขตที่การเดินทางไม่สะดวกจะมีพื้นที่ขนาดเล็ก

โดยปรกติการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครองมักจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของโรงเรียนเป็นหลัก ในการเลือกโรงเรียนของรัฐนั้นมีตัวแปรภูมิหลังที่ต้องควบคุม คือ รายได้ของครอบครัว ความตั้งใจในการให้ศึกษากับบุตรหลานของผู้ปกครอง ขนาดครอบครัว การแข่งขัน เขต และที่ตั้งของโรงเรียน โดยตัวแปรเหล่านี้ต้องควบคุมไปพร้อมกับตัวแปรรายได้ของประชากร สัดส่วนของคนชาติต่างๆ ความยากจน และพื้นที่ที่ตั้งเขต สำหรับตัวแปรของโรงเรียนที่มีผลต่อการเลือกโรงเรียน คือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน หรือประสิทธิภาพของโรงเรียน

การคาดประมาณผลที่เกิดจากการแข่งขันระหว่างโรงเรียนของรัฐในเขตการศึกษาจะพิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation : SD) ของดัชนี Herfindahl เช่น ถ้าค่าดัชนี Herfindahl เปลี่ยนแปลง 1 SD. ก็จะมีผลเพียงเล็กน้อยที่ทำให้โรงเรียนต้องปรับปรุงคะแนนการอ่านหรือคะแนนผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน แต่จะเป็นสาเหตุที่สำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงเรียน เช่น โรงเรียนต้องลดต้นทุนการผลิตลงร้อยละ 17 จากการที่ผู้ปกครองมีทางเลือกมากขึ้น 1 SD. ทำให้โรงเรียนของรัฐต้องเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนโดยการลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนให้สูงขึ้น (ประสิทธิภาพของโรงเรียน = อัตราส่วนของผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน : เงินลงทุน)

การเลือกโรงเรียนของรัฐระหว่างเขตการศึกษาต่างๆ มีผลกระทบที่สำคัญคือ 1) เมื่อผู้ปกครองพอใจโรงเรียนของรัฐก็จะเลือกโรงเรียนเอกชนน้อยลง 2) เมื่อผู้ปกครองมีทางเลือกระหว่างเขตมากขึ้นก็จะมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น 3) ผลผลิตของโรงเรียนของรัฐจะ

อย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความมีอิสระในการบริหารจัดการ และผลตอบแทนที่โรงเรียนได้รับจากการดำเนินงานของโรงเรียนเอง

ผลกระทบของการแข่งขันระหว่างโรงเรียนเอกชน

การจัดการศึกษาของโรงเรียนของรัฐที่ไม่มีคุณภาพทำให้ผู้ปกครองต้องส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนเอกชน ซึ่งส่งผลกระทบในทางลบต่อโรงเรียนของรัฐ โดยมีตัวแปรที่ต้องควบคุม เพราะมีความสัมพันธ์กับการเลือกโรงเรียนเอกชนของผู้ปกครอง คือ ราคาของบ้าน สีสัน ธรรมชาติ รายได้ของครอบครัว ความยากจน ความตั้งใจในการให้การศึกษาแก่บุตรหลาน ขนาดครอบครัว ลักษณะครอบครัว ชุมชน ความหนาแน่นของประชากร และที่ตั้งของโรงเรียน โดยในกรณีที่โรงเรียนเอกชนได้รับทรัพยากรสนับสนุนมากพอก็จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น ทั้งนี้การแข่งขันระหว่างโรงเรียนเอกชนมีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อค่าใช้จ่ายของนักเรียน และการเพิ่มมาตรฐานของโรงเรียนเอกชนจะขึ้นอยู่กับการทำงานของกลไกตลาด ทั้งนี้การคาดคะเนผลกระทบที่เกิดจากการใช้คู่มือการศึกษาในโรงเรียนเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีข้อจำกัด อันเนื่องมาจากโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรศาสนา

ผลที่เกิดจากการปฏิรูปที่ทำให้ผู้ปกครองมีทางเลือกโรงเรียนมากขึ้น

จากการศึกษารูปแบบการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครองชาวอเมริกัน ก่อให้เกิดแนวคิดในการเลือกโรงเรียนอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปที่ให้โรงเรียนของรัฐมีอิสระในการบริหารจัดการ โดยโรงเรียนสามารถเลือกใช้หลักสูตรของโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียนของรัฐก็ได้ ในขณะเดียวกันการปฏิรูปที่ทำให้ผู้ปกครองมีทางเลือกโรงเรียนมากขึ้น ทำให้โรงเรียนของรัฐต้องพัฒนาปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ทั้งในด้านคุณภาพของนักเรียน ที่วัดจากคะแนนสอบ หรืออัตราการเรียนสำเร็จของนักเรียน และในด้านเงินเดือนครู เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้น โรงเรียนของรัฐจะต้องพยายามลดต้นทุนการผลิต เพราะอาจจะได้รับผลกระทบอันเกิดจากการสูญเสียนักเรียนให้กับโรงเรียนเอกชน

ผลจากการปฏิรูปจะทำให้ผู้ปกครองมีทางเลือกในการให้การศึกษาแก่บุตรหลานมากขึ้น ผู้ปกครองสามารถส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนของรัฐที่ได้รับเงินภาษีสนับสนุน หรือส่งไปเรียนในโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพ หรือมิฉะนั้นก็ส่งไปเรียนในโรงเรียนกำกับของรัฐที่ต้องแข่งขันกันเพื่อรับนักเรียนเพราะมีผลต่องบประมาณของโรงเรียนก็ได้