

บทที่ ๑

บทนำ



## ความนำ

ระบบการศึกษาของไทยได้มีการปฏิรูปครั้งล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบการศึกษาและหลักสูตร โดยเปลี่ยนจากระบบ ๔:๓:๓:๒ เป็นระบบ ๖:๓:๓ ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก ๔ ปี เป็น ๖ ปี พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงหลักสูตรให้มีการเรียนวิชาสามัญและวิชาชีพควบคู่กันไป การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาจึงต้องมีเพิ่มมากขึ้น ปัญหาที่สำคัญคือ งบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับมีจำกัด ไม่เพียงพอแก่การดำเนินงาน ดังจะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๒๑-๒๕๒๖ ก่อนข้างจะคงที่หรือเพิ่ม/ลด ในอัตราที่ต่ำมากของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของประเทศ<sup>๑</sup> อันไม่สอดคล้องกับจำนวนนักเรียนที่จะเข้ารับการศึกษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ประกอบกับนโยบายการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙), ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) และโดยเฉพาะฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) เน้นการขยายการศึกษาภาคบังคับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา โดยให้ความสำคัญที่จะขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น<sup>๒</sup> เพื่อให้ผู้เรียนได้มีโอกาสทัดเทียมกันในการเข้าเรียนในโรงเรียนระดับนี้

การมุ่งจัดการศึกษา เพียงแต่ให้คนส่วนใหญ่อ่านออกเขียนได้ก็คงจะไม่ใช่เป้าหมายในความก้าวหน้าส่วนบุคคลหรือแม้ในการพิจารณาประเทศโดยรวม แต่ในขณะเดียวกันการที่จะลงทุนให้นักเรียนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาสูงขึ้นนั้น เป็นการยากที่จะกระทำได้ เนื่องจากเป็นการสิ้นเปลือง

<sup>๑</sup>สำนักงานงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๗, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณ), หน้า ๒๖.

<sup>๒</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙), หน้า ๑๗.

งบประมาณ ซึ่งค่อนข้างมีจำกัดจึงต้องพยายามลดต้นทุนการศึกษาให้น้อยลง แต่คุณภาพทางการศึกษาเท่าเดิมแล้วนำเงินส่วนที่ประหยัดได้นั้นไปขยายปริมาณการศึกษาได้เพิ่มขึ้น<sup>๑</sup> ความคิดทั้งหลายจึงมุ่งมาที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เนื่องจากนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจัดได้ว่าเป็นกำลังคนระดับกลาง ที่มีประสิทธิภาพและเป็นกำลังสำคัญของชาติในปัจจุบัน

การศึกษาระดับมัศึกษานี้ เป็นการศึกษาที่ต่อเนื่องจากการศึกษาภาคบังคับและไม่ใช้การศึกษาเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งเป็นการศึกษาที่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้เรียนมากกว่าสังคมโดยรวม<sup>๒</sup> การศึกษาระดับนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้ไม่หาความรู้ได้เข้ารับการศึกษามากกว่ากำลังสติปัญญาและความสามารถที่จะสนับสนุนในการเรียน ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีสติปัญญา มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่แตกต่างกันมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ แรงผลักดันอันเกิดจากความต้องการของสังคม (Social Demand) ในการเข้ารับการศึกษามีมากและมีอิทธิพลสูงขึ้นทุกปี ทั้งนี้เป็นเพราะผู้จบการศึกษาภาคบังคับมีจำนวนเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น การจัดการศึกษาและโครงสร้างของระบบราชการไทยยังจูงใจให้คนอยากมีความรู้สูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการให้เงินเดือน การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งในระบบการทำงานของไทยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับคุณวุฒิมากกว่าความสามารถและประสิทธิภาพส่วนบุคคล และภาระในการลงทุนเพิ่มการศึกษาส่วนใหญ่ ไม่ได้ตกหนักที่ผู้เรียนแต่ตกอยู่กับรัฐ แรงผลักดันอันเกิดจากความต้องการรับบริการการศึกษาเพิ่มสูงขึ้น ทำให้รัฐต้องหาทางขยับขยายที่เรียนเพิ่มขึ้น เช่นยอมให้เอกชนเข้ามาบริหารในการจัดการศึกษาระดับนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม

แม้ความพยายามของรัฐในการตอบสนองต่อความต้องการทางสังคม ในปัจจุบันนี้ ที่มีต่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา จะประสบความสำเร็จอยู่บ้างในแง่ที่ได้เปิดโอกาสทางการศึกษาระดับนี้ให้มามากขึ้น ประเด็นสำคัญที่ควรแก่การพิจารณา คือ เรื่องต้นทุนในการจัดการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> ธนู แสงศักดิ์ "การขยายปริมาณการศึกษาเมื่อมีทรัพยากรจำกัด", วิทยจารย์ ๑๐ (ธันวาคม ๒๕๑๔) : ๓๔-๓๕.

<sup>๒</sup> M. Blaug, The Rate of Return to Investment in Education in Thailand, Mimeograph (Bangkok: NEC, 1972), p.p. 115-121.

ของการลงทุนทางการศึกษาในระดับนี้ ซึ่งยังเป็นประเด็นสำคัญควรแก่การพิจารณาอย่างจริงจัง ในการเพิ่มคุณภาพของทุนมนุษย์

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะทำการศึกษาริวิจัยถึงต้นทุนในการจัดการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สายสามัญ โดยใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุน (Cost analysis) ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนของผู้รับบริการ การศึกษาและผู้ให้บริการการศึกษา<sup>๑</sup> โดยพิจารณาทั้งต้นทุนในส่วนบุคคล และในทางสังคมของผู้บริการการศึกษาแก่สังคม ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนทางตรง และต้นทุนทางอ้อม หรือต้นทุนค่าเสียโอกาส โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับระหว่างสถานศึกษาของรัฐกับเอกชน

### โครงสร้างของการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

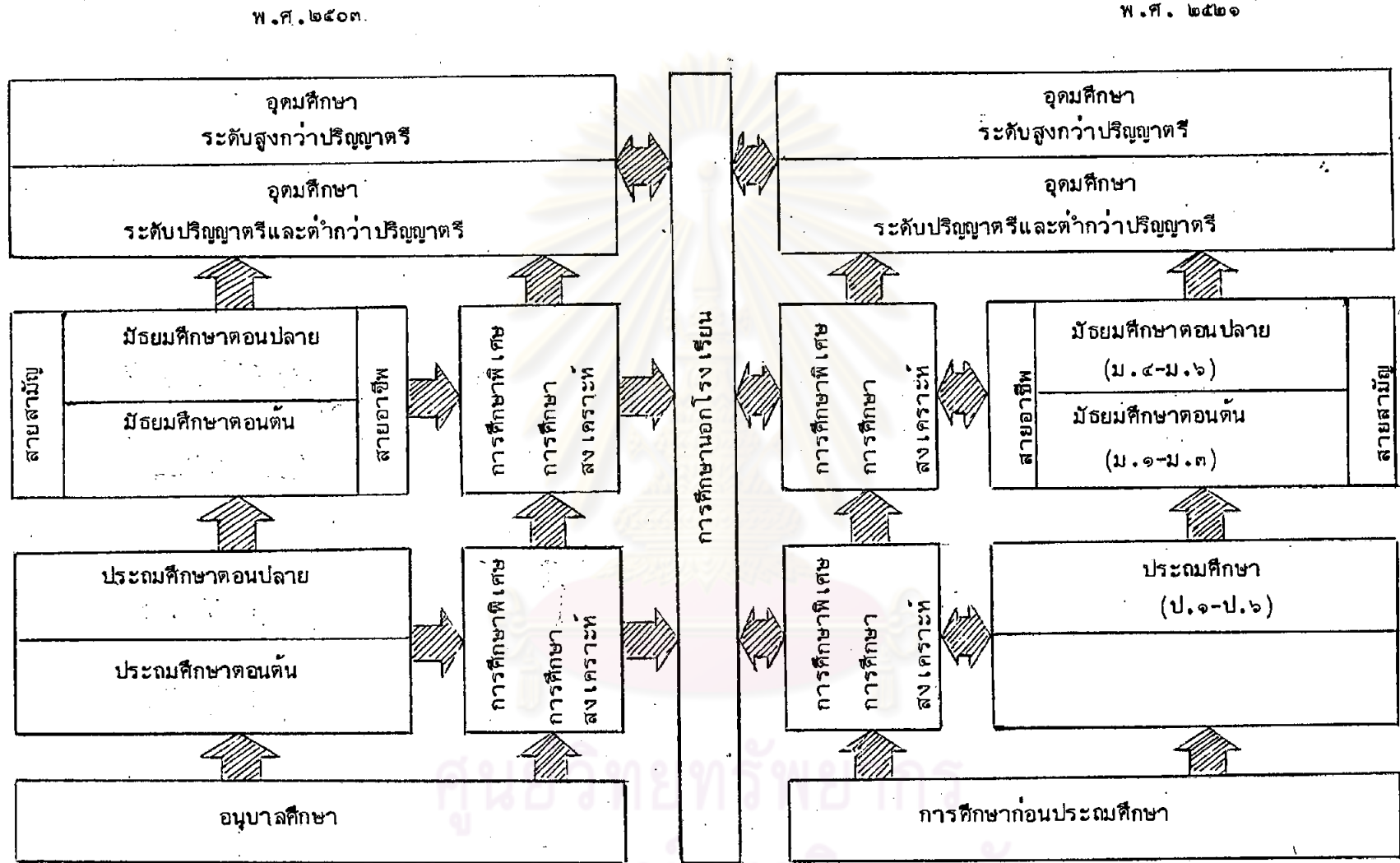
ในปัจจุบันระบบการศึกษาของไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบ ๔:๓:๓:๒ มาเป็นระบบ ๖:๓:๓ คือ ประถมศึกษา ๖ ปี มัธยมศึกษาตอนต้น ๓ ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย ๓ ปี โดยมีทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน การศึกษาระดับมัธยมศึกษา ในระบบโรงเรียน มี ๒ ระดับคือ

๑. การศึกษามัธยมศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในระดับนี้รับนักเรียนที่สำเร็จจากชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ ใช้เวลาเรียน ๓ ปี
๒. การศึกษามัธยมศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในระดับนี้รับนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.๓) ใช้เวลาเรียน ๓ ปี

จากโครงสร้างดังกล่าวที่อธิบายได้นี้ สามารถเขียนเป็นแผนภูมิโดยเปรียบเทียบโครงสร้างของระบบการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ดังนี้

<sup>๑</sup>Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*. (New: York: Herder and Herder, 1963), Chapter II.

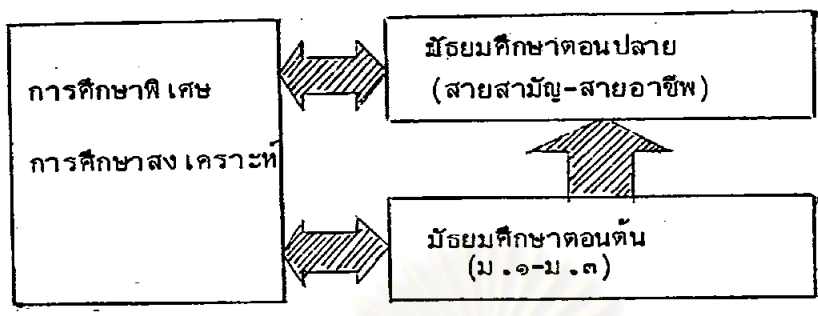
แผนภูมิที่ ๑.๑ โครงสร้างของระบบการศึกษาปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และ พ.ศ. ๒๕๒๑



ที่มา : รายงานสภาพปัจจุบันและการประเมินผล แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

### แผนภูมิที่ ๑.๒ โครงสร้างของการศึกษาระดับมัธยมศึกษา



#### การพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาในระดับกลาง ซึ่งจัดเป็นระดับการศึกษาที่มีความสำคัญมากระดบหนึ่ง การพัฒนาการศึกษาในระดับนี้จึงมีความสำคัญและควรแก่การสนใจเป็นอย่างยิ่ง ประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศซึ่งกำลังพัฒนา ซึ่งการพัฒนาการศึกษาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ย่อมมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญที่จะให้ระบบการศึกษามผลิตกำลังคนให้ทัดเทียมต่อความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาจึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาการศึกษา

การพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอย่างมีแผน เริ่มดำเนินงานโดยมีระยะเวลาสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘) จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติแล้วรวม ๕ ฉบับ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับระดับมัธยมศึกษาในแต่ละแผนได้ดังนี้

#### แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘)

มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษา เพื่อให้ทุกคนได้รับการศึกษาตามเอกัตภาพ และเพื่อสนองความต้องการของสังคมและบุคคลโดยส่งเสริมการศึกษาทุกระดับ สำหรับระดับมัธยมศึกษาได้ให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นการศึกษาต่อเนื่องจากการประถมศึกษา ซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับการเรียนต่อในชั้นสูงต่อไปหรือนำไปประกอบอาชีพได้

#### แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔)

มีจุดมุ่งหมายที่จะเน้นในด้านการผลิตคนระดับกลางเป็นพิเศษ ทำให้มีการขยายการ

ศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งสายสามัญ และสายอาชีพอย่างรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นที่จะขยายการศึกษาทั้งปริมาณและคุณภาพ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙)

มีจุดมุ่งหมายที่จะเน้นการขยายการศึกษาทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยปรับปรุงและขยายการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนระดับกลางไว้ โดยเน้นส่วนภูมิภาคเป็นพิเศษ พร้อมทั้งปรับปรุงการจัดการมัธยมศึกษา ให้มีหลักสูตรกว้างขวางให้เด็กได้มีโอกาสเลือกเรียนได้ตามถนัด ซึ่งได้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น ๗ ปี ทำให้นักเรียนเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มมากขึ้น

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔)

มีจุดมุ่งหมายที่จะเร่งการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยจัดการศึกษาภาคบังคับเป็น ๖ ปี เปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา จากระบบ ๔:๓:๓:๒ มาเป็นระบบ ๖:๓:๓ กล่าวคือ ประถมศึกษา ๖ ปี มัธยมศึกษาตอนต้น ๓ ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย ๓ ปี ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการศึกษาล่องตัวเหมาะสมกับวัยและระดับการพัฒนาของผู้เรียน ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของไทย อีกทั้งมุ่งปรับปรุงหลักสูตรในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้มีความสมบูรณ์และจับในตัวเอง เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาสามารถดำรงชีพได้ด้วยความมั่นใจในความรู้ความสามารถของตน โดยมีการผสมผสานวิชาชีพเพิ่มมากขึ้น

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙)

มีจุดมุ่งหมายที่จะขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษามากขึ้น โดยปรับปริมาณการรับนักเรียนเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษา ทั้งในสถานศึกษาของรัฐ และเอกชนให้มากขึ้น และปรับปรุงพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนให้มีคุณภาพทัดเทียมกัน โดยมุ่งให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา ดังจะเห็นได้ว่าการพัฒนาการศึกษา ในแต่ละแผนได้มุ่งเน้นที่จะขยายการศึกษาเพิ่มมากขึ้นในด้านการผลิตกำลังคนระดับกลาง โดยขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นอย่างมาก

\* เมื่อพิจารณาจากงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ งบประมาณกรมสามัญศึกษา ในปีงบประมาณ ๒๕๒๑-๒๕๒๗ จะเป็นเครื่องชี้ถึงจุดเน้นการจัดสรรงบประมาณการศึกษา (สังกัดกรมสามัญศึกษา) ได้เป็นอย่างดี โดยในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดให้งบประมาณการศึกษาโดยเฉลี่ย งบประมาณร้อยละ ๓.๕ ของผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของประเทศ

ตารางที่ ๑.๑ ผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของประเทศ งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณ-  
กระทรวงศึกษาธิการ งบประมาณกรมสามัญศึกษา ปีงบประมาณ  
๒๕๒๑-๒๕๒๗

ปีงบประมาณ	ผลิตภัณฑ์เบื้องต้น ของประเทศ	งบประมาณแผ่นดิน	งบประมาณ กระทรวงศึกษา- ธิการ	งบประมาณ กรมสามัญ ศึกษา
๒๕๒๑	๔๖๙,๙๕๒,๐๐๐,๐๐๐	๘๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๕,๗๗๕,๘๘๕,๓๘๓	๓,๕๒๑,๑๘๖,๗๘๓
๒๕๒๒	๕๕๖,๒๔๐,๐๐๐,๐๐๐	๙๒,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๖,๒๓๓,๙๑๐,๐๐๐	๓,๕๕๕,๓๑๕,๕๐๐
๒๕๒๓	๖๗๓,๗๓๒,๐๐๐,๐๐๐	๑๑๔,๕๕๖,๕๐๐,๐๐๐	๗,๘๖๓,๒๕๕,๘๐๐	๔,๑๖๒,๑๘๗,๖๐๐
๒๕๒๔	๘๑๕,๓๗๗,๐๐๐,๐๐๐	๑๔๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๒๓,๒๕๙,๕๐๐,๐๐๐	๔,๖๐๐,๘๖๙,๒๐๐
๒๕๒๕	๙๕๕,๙๕๔,๐๐๐,๐๐๐	๑๖๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๒๗,๐๐๒,๔๑๑,๐๐๐	๕,๔๙๐,๐๙๖,๕๐๐
๒๕๒๖	๑,๐๗๕,๙๓๑,๐๐๐,๐๐๐	๑๗๗,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๓๑,๑๒๐,๙๐๐,๐๐๐	๖,๑๖๒,๕๐๗,๘๐๐
๒๕๒๗	๑,๐๓๐,๖๘๖,๐๐๐,๐๐๐	๑๙๒,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๓๒,๘๕๑,๗๒๙,๒๐๐	๖,๔๕๘,๕๑๘,๑๐๐

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๑ รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ  
๒๕๒๑-๒๕๒๗ ของสำนักงบประมาณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

100 =  
6 x 100 = 6  
1000

ผลการพิจารณาเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.

๒๕๒๕-๒๕๒๙) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

ตารางที่ ๑.๒ อัตราเพิ่มต่อปีของผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของประเทศ งบประมาณแผ่นดิน  
 งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ งบประมาณกรมสามัญศึกษา ในปี  
 งบประมาณ ๒๕๒๑-๒๕๒๗

(ร้อยละ)

ปีงบประมาณ	ผลิตภัณฑ์เบื้องต้น ของประเทศ	งบประมาณแผ่นดิน	งบประมาณกระทรวง ศึกษาธิการ	งบประมาณกรมสามัญ ศึกษา
๒๕๒๑	๑๙.๕๗	๑๗.๗๔	๑๕.๕๔	๒๗.๐๕
๒๕๒๒	๒๒.๓๖	๑๓.๕๘	๘.๑๐	๓.๙๓
๒๕๒๓	๓๔.๙๙	๒๔.๕๒	๒๖.๑๔	๑๗.๐๖
๒๕๒๔	๑๕.๓๕	๒๒.๒๑	๑๙.๘๐	๑๐.๕๔
๒๕๒๕	๑๗.๒๔	๑๕.๐๐	๑๖.๑๐	๑๙.๓๓
๒๕๒๖	๑๒.๕๕	๙.๙๔	๑๕.๒๕	๑๒.๒๕
๒๕๒๗	๒๓.๗๘	๘.๕๗	๕.๕๖	๔.๘๐

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๑ รายรับ-รายจ่ายเปรียบเทียบประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑-๒๕๒๗  
 ของสำนักงบประมาณ

: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จากการพิจารณาการเพิ่ม คอปีของ...งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณกระทรวง  
ศึกษาธิการ และงบประมาณกรมสามัญศึกษา จะเห็นได้ อัตราส่วนที่เพิ่ม เป็นไปอย่างค่อนข้างจะ  
จำกัด อันไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ที่มุ่งเน้นในการขยายการศึกษาของชาติ  
และจำนวนนักเรียนที่จะเข้ารับการศึกษามีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากแรงผลักดันอันเกิดจากความต้องการของสังคม ในการเข้ารับการศึกษามีมากและ  
มีอิทธิพลสูงขึ้นทุก ๆ ปี ทั้งนี้เป็นเพราะผู้จบการศึกษาภาคบังคับมีจำนวนเพิ่มขึ้นและสภาพเศรษฐกิจ  
สังคมในปัจจุบันยังมุ่งใจให้บุคคลอยากมีความรู้สูงขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการ  
ดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของสังคม รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดการศึกษาเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการ  
จัดการศึกษานี้มีทั้งส่วนของภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทั้งนี้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณด้านการ  
ศึกษาเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณจึงมีอาจดำเนินการอย่างสมบูรณ์ได้  
ดังนั้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการวิจัยจึงได้ทำการสร้างแบบจำลองทาง เศรษฐมิติ เบื้องต้นที่เหมาะสม  
กับการศึกษาระดับนี้ และทำการทดสอบในเชิง เศรษฐมิติของแบบจำลองดังกล่าวโดยจะใช้ข้อมูล  
ปฐมภูมิที่ได้จากการสำรวจมาทำการวิเคราะห์โดยละเอียดในเรื่องนี้ ซึ่งโดยย่อแล้วอาจกำหนด  
เป้าหมายของการวิจัยได้ดังนี้

ก. การวิจัยนี้มุ่งที่จะสร้างแบบจำลองทาง เศรษฐมิติ เพื่อทำการวิเคราะห์ในเชิง  
ปริมาณถึงตัวกำหนดต้นทุนในการจัดการศึกษา และจากแบบจำลองนี้จะทำการ เปรียบเทียบ  
ประสิทธิภาพ ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน

ข. การวิจัยนี้มุ่งที่จะวิเคราะห์และแสดงถึงค่าใช้จ่ายของโรงเรียนและนักเรียน  
เปรียบเทียบกันระหว่างโรงเรียนรัฐบาลและ เอกชน ที่เปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนต้น  
อีกด้วย

#### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาได้ให้ความสนใจศึกษาต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสาย  
สามัญของโรงเรียนรัฐบาลโดยเปรียบเทียบกับโรงเรียนเอกชน ในช่วงปีการศึกษา ๒๕๒๖-๒๕๒๗  
เฉพาะกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็น เมืองหลวงของประเทศไทย ที่มีลักษณะความเป็นเมืองเพียง

แห่งเดียวในประเทศ เรียกว่าเป็นเมืองเอก (The Primate city) โดยเป็นศูนย์กลาง ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป็นศูนย์รวมของความก้าวหน้าทางด้านวิทยาการต่างๆ การศึกษาส่วนใหญ่จึงรวมอยู่ในกรุงเทพมหานคร คุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษาใน กรุงเทพมหานคร จึงไม่แตกต่างกันมากนัก และมีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษามาก งานวิจัยนี้จึงเลือกศึกษาเฉพาะกรุงเทพมหานครด้วย เหตุผลดังกล่าว อีกทั้งเพื่อที่จะได้เป็นตัวอย่าง หรือแนวทางในการวิเคราะห์ต้นทุนในการจัดการศึกษาต่อไป

คำนิยามและข้อจำกัดต่าง ๆ

การจัดการศึกษา หมายความว่ารวมถึง การให้บริการทางการศึกษาซึ่ง เป็นการจัดสรร ทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม ต้นทุนในการ จัดการศึกษาประยุกต์จากแนวคิดเทียนฉาย กิระนันท์<sup>๑</sup> หมายถึง ต้นทุนอันประกอบด้วยต้นทุนของ ผู้รับบริการการศึกษาและผู้บริการการศึกษา ซึ่งพิจารณาได้ทั้งในทางส่วนบุคคลและในทางสังคม กล่าวคือกำหนดให้ต้นทุนในทางสังคมหมายถึง ต้นทุนของสถานศึกษาที่จัดบริการการศึกษา นอก จากนี้ต้นทุนในแต่ละประเภทจะมีทั้งส่วนที่เป็นต้นทุนทางตรง และต้นทุนทางอ้อมหรือต้นทุนเสีย-โอกาส โดยพิจารณาในกรณีที่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้

คุณภาพของมนุษย์ หมายความว่ารวมถึง "คุณภาพในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ ทรัพยากรมนุษย์ โดยคุณภาพจะหมายถึงประสิทธิภาพในการผลิต ทางเศรษฐกิจของมนุษย์ และ การวัดค่าของประสิทธิภาพในรูปของทุนมนุษย์นั้นจะสามารถวัดได้จากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่สร้าง มนุษย์ขึ้นมา<sup>๒</sup> ด้วยหลักการนี้เองคุณภาพของมนุษย์ในทางเศรษฐศาสตร์ จึงอาจวัดได้จากต้นทุน

<sup>๑</sup>Thienchay Kiranandana, "The Economic Costs of Children in Thailand: A Review", in TURA, The Cost of Children (Bankok: Thai University Research Association, 1981), p.p.6.

<sup>๒</sup>เทียนฉาย กิระนันท์, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และกำลังคน (กรุงเทพ: ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๑๔), หน้า ๖.

ทั้งหมดหรือค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาได้ จากการประยุกต์จากแนวความคิด เทียนฉาย  
 กิระนันท์<sup>๑</sup> ว่าในการวิจัยเชิงประจักษ์นั้น เมื่อนำปัจจัยเรื่องคุณภาพของประชากรเข้ามาพิจารณา  
 อุปสรรคเบื้องต้นก็คือ จะนิยามคำว่า คุณภาพของประชากรในความหมายใด และปัญหาสืบเนื่อง  
 คือ การนิยามคุณภาพประชากรในทาง เศรษฐศาสตร์เชิงปริมาณว่าจะสามารถวัดด้วยวิธีใดและ  
 อย่างไร ผลงานในอดีตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงไว้อย่างชัดเจนในที่ใดเลย เพียง  
 แต่ปรากฏเพียงอ้อม ๆ ในลักษณะที่ประยุกต์เอาสามัญสำนึกกับแนวคิดพื้นฐานทาง เศรษฐศาสตร์  
 เข้าด้วยกันว่า ปกติแล้วคนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าสินค้าที่มีราคาแพงกว่า เป็นสินค้าที่น่าจะมีคุณภาพ  
 ดีกว่า อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงแล้ว ราคาสินค้าอาจไม่ได้ระบุถึงคุณภาพที่แท้จริงของสินค้านั้น ๆ  
 เลยก็ได้ เพราะผู้ขายอาจบวกกำไรที่เกินกว่าปกติ ของสินค้าประเภทนั้น ๆ ไว้ใน  
 ราคาขาย โดยเฉพาะถ้าหากเป็นกรณีของการขายผูกขาด ดังนั้นการประยุกต์ราคาเพื่ออธิบาย  
 คุณภาพนั้นคงจะยังไม่สมบูรณ์นอกจากจะได้พิจารณาอย่างถ่องแท้ถึงต้นทุนการผลิตที่แท้จริง สินค้า  
 ที่มีราคาแพงจะเป็นสินค้าที่ใช้ต้นทุนการผลิตสูง ซึ่งโดยเปรียบเทียบแล้วน่าจะพอกล่าวได้ว่าเป็น  
 สินค้าที่มีคุณภาพดีกว่า ราคาสินค้าที่สะท้อนโดยตรง จากต้นทุนการผลิต จึงอาจจัดเป็นตัววัดหรือ  
 ตัวแทนของคุณภาพสินค้านั้น ๆ ได้ดีพอสมควร ดังนั้นในเชิง เศรษฐศาสตร์ประชากรแล้ว อาศัย  
 แนวคิดเดียวกันก็คงจะบอกได้ว่าคุณภาพของมนุษย์นั้นน่าจะนิยามได้ถึงต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของ  
 มนุษย์ การประยุกต์ในเชิง เศรษฐศาสตร์การศึกษาจากแนวคิดข้างต้น อาจบอกได้ว่าคุณภาพใน  
 การศึกษาจึงอาจนิยามได้จากต้นทุนในการจัดการศึกษาโดยมีข้อสมมติฐานว่าประสิทธิภาพในการ  
 จัดการศึกษา (Management Efficiency) ของโรงเรียนรัฐบาลและ เอกชนจะแตกต่างกัน  
 โดยสมมติให้คุณภาพในการศึกษาไม่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถทดสอบสมมติฐานนี้ได้จากการเปรียบเทียบ  
 ต้นทุนในการจัดการศึกษา

ค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเป็นค่าใช้จ่ายอันได้แก่มรดก ค่าที่ดิน อาคารสิ่งก่อสร้าง  
 ครุภัณฑ์ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าใช้สอย ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าตอบแทน

<sup>๑</sup>เทียนฉาย กิระนันท์, ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างการเจริญพันธุร้ายได้  
 และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร. (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๓-๔.

ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น ๆ ซึ่งการที่แจกจ่ายค่าใช้จ่ายเป็นหมวดต่าง ๆ นี้ เพื่อที่จะใช้คำนวณค่าใช้จ่ายต่อคนต่อปีได้ถูกต้องยิ่งขึ้น

ค่าใช้จ่ายของนักเรียนเป็นค่าใช้จ่ายอันได้แก่หมวดค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา เช่น ค่าธรรมเนียมการเรียน ค่าหนังสือ หมวดค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่ต้องเสียประจำ เช่น ค่าเสื้อผ้า ค่าอาหาร ค่าพาหนะ และหมวดค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่ต้องเสียเป็นครั้งคราว เช่น ค่าใช้จ่ายในการพักผ่อน ค่าเดินทางไปกลับภูมิลำเนา และรายจ่ายเบ็ดเตล็ด

ปีการศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ของปีปัจจุบันไปจนถึงวันที่ ๓๐ เมษายนของปีถัดไป

ระยะเวลาในการคิดค่าใช้จ่ายของโรงเรียนแต่ละปีการศึกษา ในโรงเรียนรัฐบาลคิดเป็น ๒ ช่วงคือ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-กันยายนและเดือนตุลาคม-เมษายนของปีถัดไป สำหรับโรงเรียนเอกชนคิดค่าใช้จ่ายต่อปีเริ่มคิดตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-เมษายนของปีถัดไป

ผลผลิตทางการศึกษาวัดจากจำนวนนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับชั้น ตั้งแต่ชั้น ม.๑-ม.๓ ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละโรงเรียนย่อมจะมีนักเรียนที่เรียนไม่จบตามหลักสูตร เรียนซ้ำชั้นหรือลาออกกลางคัน ซึ่งเป็นการเกิดความสูญเสียเปล่าทางการศึกษาเกิดขึ้น การที่จะคิดผลผลิตทางการศึกษาจากจำนวนนักเรียนในแต่ละปีจะเป็นการละเลยถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดจากความสูญเสียเปล่าทางการศึกษานี้ไป เมื่อมาคำนวณหาต้นทุนรวมเฉลี่ยในการจัดการศึกษา จะทำให้ต้นทุนรวมเฉลี่ยต่ำกว่าปกติ การคิดต้นทุนในการจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ด้วย ดังนั้นในการคิดต้นทุนรวมเฉลี่ยในการจัดการศึกษานี้ ผลผลิตทางการศึกษาจึงคิดจากจำนวนนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับชั้น เป็นเกณฑ์

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การที่รัฐบาลมีนโยบายขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ปัญหาที่สำคัญก็คืองบประมาณทางด้านการศึกษาที่มีจำนวนจำกัด ไม่สอดคล้องกับจำนวนนักเรียนที่มีเพิ่มมากขึ้นทุกปีและความต้องการของสังคมที่จะเข้ารับการศึกษาระดับสูงมีเพิ่มขึ้น การศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สายสามัญ (ม.๑ - ม.๓) นี้ จะเป็นเครื่องชี้และทำให้ทราบถึง ต้นทุนตัวเฉลี่ยต่อหน่วยในการจัดการศึกษาระดับนี้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงภาวะในการจัดการศึกษาระดับนี้ นอกจากนี้การศึกษาถึงต้นทุนรวมในการจัดการศึกษาจะเป็น

ประโยชน์ในการวิเคราะห์ เปรียบเทียบต้นทุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน อันจะนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายที่เกี่ยวกับผู้รับบริการทางการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาทางด้านการศึกษาต่อไปในอนาคต

ประการต่อมา การที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณที่มีค่อนข้างจำกัดของประเทศในการจัดการศึกษาและขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การศึกษาในครั้งนี้จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องในการวางแผนการศึกษาได้ทราบว่า การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการมัธยมศึกษา นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงไร ค่าใช้จ่ายส่วนไหนบ้างที่ทำให้เกิดความสูญเปล่า หรือใช้มากเกินไป ก็จะได้หาทางแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในการพิจารณาโอกาสต่อไป แทนที่จะทุ่มเทงบประมาณลงไปแต่เพียงอย่างเดียว ตลอดจนทางออกในการร่วมลงทุนจัดการศึกษา ระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน

นอกจากนี้ผลที่ได้จากการศึกษา จะทำให้ทราบถึงความสูญเปล่าทางการศึกษาในการจัดการศึกษาระดับนี้ และข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการหาผลตอบแทนจากการลงทุนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไป



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย