



ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาแต่ละระดับการศึกษา ควรพิจารณาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะประเทศของเรามีทรัพยากรจำกัด ถ้านักเรียนอยู่ในระบบ การศึกษายาวนานยอมลงทุนสูง แต่อาจจะมุ่งจัดการศึกษาให้นักเรียนอยู่ในระบบการศึกษาระยะ สั้น เพื่อการอ่านออกเขียนได้ ก็จะไม่บังเกิดผลดีต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ความคิดทั้งหลาย เกี่ยวกับกรจัดการศึกษา จึงมุ่งมาที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เพราะเป็นระดับการศึกษาที่อยู่ กึ่งกลางระหว่างประถมศึกษาและอุดมศึกษา เป็นการผลิตกำลังคนระดับกลางที่มีประสิทธิภาพและ เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2525 : 1) ในการจัดการมัธยมศึกษาในส่วนที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกรม สำนัญศึกษาเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าในปีหนึ่ง ๆ กรมสำัญศึกษาได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเป็น จำนวนมาก เพื่อใช้ดำเนินการแต่ก็ยังไม่เพียงพอ กรมสำัญศึกษาจึงได้พยายามใช้เกณฑ์ต่าง ๆ มาช่วยในการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมและเพียงพอกับความต้องการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมสำัญศึกษาได้พิจารณาเห็นว่า การศึกษา ค่าใช้จ่ายของกองการมัธยมศึกษาในการจัดมัธยมศึกษา เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาเพื่อ เป็นแนวทางในการวางแผนและจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของกรมสำัญศึกษา (กรมสำัญศึกษา 2524 : 1)

การที่รัฐหรือเอกชน จะจัดการศึกษาให้เกิดผลดีที่สุด ประหยัดที่สุดและสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างดีที่สุด ย่อมต้องอาศัยการวางแผนที่ดี ซึ่งขอบเขตของปัญหา และความจำเป็นในการวางแผนการศึกษาเพื่อให้การศึกษามีประสิทธิภาพก็คือ ปัญหาความต้องการ เกี่ยวกับคุณภาพ ปริมาณ การบริหาร การดำเนินงานและการเงิน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับ ตัวแปรทางการศึกษาอันได้แก่ ครู นักเรียน อาคารสถานที่ งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ การคาดคะเนความต้องการตัวแปรทางการศึกษาเหล่านี้ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผน นโยบายและการสร้างแบบจำลองสำหรับการพัฒนาการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการคาดคะเน

งบประมาณการใช้จ่ายในแต่ละปีและการสนับสนุนทางค่านองงบประมาณที่ได้รับ (วิไลวรรณ พิทยานุวัฒน์ และคณะ 2523 : คำนำ)

ในการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจนั้น จำแนกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ รายจ่ายประจำ (current expenditure) หมายถึง รายจ่ายที่ใช้ไปสำหรับการดำเนินงานตามปกติ กับรายจ่ายลงทุน (capital expenditure) หมายถึง รายจ่ายที่จะใช้ไปสำหรับการลงทุนในการเพิ่มผลผลิตของประเทศต่อไปในภายหน้า (ไพศาล ชัยมงคล 2517 : 221) ในงบประมาณทั้ง 2 ส่วนนี้ รายจ่ายประจำเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรและวัสดุสิ้นเปลืองซึ่งจะใช้หมดในแต่ละปี และจะต้องจัดให้ใหม่ทุก ๆ ปี (ประพนธ์ เจียรกุล 2522 : 5)

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงบดำเนินการนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนและจำนวนครู (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2525 : 33) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคาดคะเนงบประมาณดำเนินการจึงมีความสำคัญอยู่ที่เงินเคื่อนครู การศึกษาวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อหัวในระดับและแขนงวิชาต่าง ๆ นั้น ปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักวางแผนและผู้บริหาร จะได้ใช้เป็นส่วนประกอบในการคาดคะเนค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินการ จัดการศึกษาในอนาคต(วินัย วิไลลักษณ์ 2522:1)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยได้เห็นความสำคัญของค่าใช้จ่ายรายหัวเพื่อเป็นข้อมูลในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับที่ควรจะใช้จ่ายจริง และเพื่อประโยชน์ในการประเมินความทองการของทรัพยากรด้านการเงินในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 จึงมีความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าหาวิธีจัดตั้งงบประมาณเกี่ยวกับงบดำเนินการ เพื่อให้ได้ผลใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด โดยวิธีคำนวณหาค่าแนวโน้ม 5 วิธี คือ

1. ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน
2. ค่าใช้จ่ายรายหัวของครู ซึ่งคิดจำนวนครูจากอัตราส่วนตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด
3. ค่าใช้จ่ายรายหัวของครู ซึ่งคิดจำนวนครูจากอัตราส่วนแนวโน้มของข้อมูลในอดีต
4. โดยแบ่งงบดำเนินการออกเป็นหมวดเงินเคื่อนกับหมวดดำเนินการ
5. ค่าใช้จ่ายจริงในปีที่ผ่านมา

จากวิธีการดังกล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงได้กำหนดวิธีต่าง ๆ หาค่าแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณ แล้วนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อเสนอแนะแนวทางที่ดีที่สุดในการประมาณหรือคาดคะเน

งบประมาณในงบค่าเนนการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อเปรียบเทียบผลการคาดคะเนจำนวนเงินงบประมาณของกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 ถึง 2525 ด้วยวิธีการคำนวณ หาค่าแนวโน้ม 5 วิธี คือ

1. ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน
2. ค่าใช้จ่ายรายหัวของครู ซึ่งคิดจำนวนครุตามอัตราส่วนตามที่กระทรวงศึกษาธิการ กำหนด
3. ค่าใช้จ่ายรายหัวของครู ซึ่งคิดจำนวนครุตามอัตราส่วนจากแนวโน้มของข้อมูลในอดีต
4. โดยแบ่งงบค่าเนนการออกเป็นหมวดเงินเดือน กับหมวดค่าเนนการ
5. ค่าใช้จ่ายจริงในปีที่ผ่านมา

โดยใช้เงินที่ใช้จ่ายจริงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2517 ถึง 2522 ไปคาดคะเนงบประมาณค่าเนนการ ในปีงบประมาณ 2523 ถึง 2525 และนำผลจากการคาดคะเนที่ได้ในปีงบประมาณ 2523 ถึง 2525 ที่คำนวณได้ทั้ง 5 วิธี ไปเทียบกับจำนวนเงินที่ใช้จ่ายจริงในงบค่าเนนการในปีงบประมาณ 2523 ถึง 2525 และคาดคะเนจำนวนเงินงบประมาณ งบค่าเนนการของกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ในปีงบประมาณ 2526 ถึง 2529 ด้วยวิธีที่ดีที่สุดจากห้าวิธีดังกล่าวแล้ว

สมมติฐานของการวิจัย

โดยปกติแล้ว ค่าใช้จ่ายจริง จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนครุ จำนวนนักเรียน วัสดุอุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายสอยในหมวดต่าง ๆ ของงบค่าเนนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเดือนที่จะต้องเพิ่มให้กับครุแต่ละคน ปีละ 1 ชั้น หรือมากกว่านั้น และตามจำนวนครุที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ดังนั้นผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานไว้ว่า

การคาดคะเนจำนวนเงินงบประมาณของงบค่าเนนการโดยวิธี แบ่งงบค่าเนนการ เป็นหมวดเงินเดือน กับหมวดค่าเนนการ เป็นวิธีที่คาดคะเนได้ผลเหมาะสมใกล้เคียงความจริง มากกว่าวิธีอื่น ๆ อีก 4 วิธีดังกล่าว



ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้มุ่งวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวกับงบดำเนินการของกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเก็บรวบรวมจากปี พ.ศ. 2517-2522 เพื่อคาดคะเนงบดำเนินการที่ควรจะเป็นไปได้ในปีงบประมาณ 2523-2525 โดยคาดคะเนจากการคำนวณ หลากำแนวใหม่ 5 วิธี ดังนี้

- 1.1 ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน
- 1.2 ค่าใช้จ่ายรายหัวของครู ซึ่งคิดจำนวนครุตามอัตราส่วนที่กระทรวงศึกษาธิการ กำหนด
- 1.3 ค่าใช้จ่ายรายหัวของครู ซึ่งคิดจำนวนครุตามอัตราส่วนจากแนวมใหม่ของข้อมูล ในอดีต
- 1.4 โดยแบ่งงบดำเนินการออกเป็นหมวดเงินเดือนกับหมวดค่าดำเนินการ
- 1.5 ค่าใช้จ่ายจริงในปีที่ผ่านมา

แล้วเปรียบเทียบค่าที่คาดคะเนได้ทั้ง 5 วิธีของแต่ละปี ระหว่างปีงบประมาณ 2523-2525 กับค่าใช้จ่ายจริงในงบดำเนินการของปีดังกล่าว และคาดคะเนจำนวนเงินงบดำเนินการในปี 2526-2529

2. ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา จำนวนครู รวบรวมจากฝ่ายสถิติ-วิเคราะห์ และวิจัยของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รวบรวมจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายจริงของงบดำเนินการ รวบรวมจากกองคลัง กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และกรมบัญชีกลาง

ข้อถกเถียงเบื้องต้น

- 1. อายุประชากรในวัยเรียนของชั้นมัธยมศึกษาให้ถือตามเกณฑ์อายุของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้
- 2. หลักสูตรของชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย จะเปลี่ยนแปลงไปก็ถือว่าไม่ทำให้จำนวนครู และจำนวนนักเรียนเปลี่ยนแปลงไปด้วย
- 3. ข้อมูลที่รวบรวมได้เกี่ยวกับจำนวนครู จำนวนนักเรียน ค่าใช้จ่ายจริงของงบดำเนินการของกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ถือว่าเป็นข้อมูลที่

มาอย่างถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงทุกประการ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายจริง งบค่าเนนการถือ
ค่าใช้จ่ายในแต่ละปีสิ้นสุดในเดือนสุดท้ายของปีงบประมาณนั้น ๆ

4. จำนวนครู และจำนวนนักเรียนถือตามปีงบประมาณเป็นหลักในการคำนวณเบื้องต้น
5. การคาดคะเนจำนวนนักเรียนโดยใช้อัตราร้อยส่วนแนวมจำนวนนักเรียน มีดังนี้

5.1 แนวมของอัตรากการเข้าเรียน ม. 1 ต่อผู้จบชั้น ป. 6 ในปี 2523-
2529 เป็นไปอย่างเกี่ยวกับอัตรากการเข้าเรียนต่อของผู้จบชั้น ป. 6 หรือ ป. 7 ในปี พ.ศ.
2521-2522 และแนวมอัตรากการเข้าเรียน ม. 4 ต่อผู้จบชั้น ม. 3 ในปี พ.ศ. 2523 -
2529 เป็นไปอย่างเกี่ยวกับอัตรากการเข้าเรียนต่อของผู้จบชั้น ม. 3 หรือ ม.ศ. 3 ในปี
2520-2522

5.2 แนวมของอัตราร้อยส่วนจำนวนนักเรียนที่เลื่อนชั้นต่าง ๆ เช่น การเลื่อนชั้น
ม. 1 ขึ้น ม. 2 และ ม. 2 ขึ้น ม. 3 โดยใช้อัตรากการเลื่อนชั้นของนักเรียนมัธยมศึกษาตาม
ระเบียบการวัดผลใหม่ ร้อยละ 98 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2524 : 40)
การเลื่อนชั้น ม. 4 - ม.ศ. 4 ขึ้น ม. 5 - ม.ศ. 5 และการเลื่อนชั้น ม. 5 ขึ้น ม. 6
ใช้อัตรากการเกี่ยวกับแนวมของอัตรากการเลื่อนชั้นในปี พ.ศ. 2520-2522

6. ในการคาดคะเนงบค่าเนนการโดยแบ่งงบค่าเนนการออกเป็น 2 ส่วน ใกรวม
หมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว เรียกว่าหมวดเงินเดือนและรวมหมวดต่าง ๆ
ที่เหลือเรียกว่า หมวดค่าเนนการ

7. บัญชีอัตรากการเงินเดือนถือตามบัญชีที่รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงให้

8. อัตราก ปัจจุบัน และอนาคต สภาพการณของนักเรียนในวัยเรียน มีการเปลี่ยนแปลง
ในสภาพเกี่ยวกับ

9. อัตรากการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเงินอยู่ในสภาพปกติ

10. สภาพการณของงบค่าเนนการของกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวง-
ศึกษาธิการ ที่จ่ายจริงปี 2517-2522 มีสภาพการณเกี่ยวกับปี 2523-2529

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. งบค่าเนนการ หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และวัสดุสิ้นเปลือง ซึ่งจะ
ใช้หมดในแต่ละปี และจะต้องจัดสรรให้ใหม่ทุก ๆ ปี ได้แก่ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ
หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าวัสดุ

หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ที่ใช้ในกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

2. ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน หมายถึง ค่าใช้จ่ายค่าดำเนินการทั้งหมด สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ หารด้วยจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ในระดับมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

3. ค่าใช้จ่ายรายหัวของครู หมายถึง ค่าใช้จ่ายค่าดำเนินการทั้งหมด สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ หารด้วยจำนวนครูทั้งหมดที่มีอยู่ในการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

4. จำนวนนักเรียน หมายถึง จำนวนนักเรียนทั้งชายและหญิง ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และปลาย ที่เรียนอยู่ในโรงเรียนสังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ภาคปกติในเมืองประมวณนั้น ๆ

5. จำนวนครู หมายถึง จำนวนผู้บริหาร จำนวนครูปฏิบัติการสอน จำนวนครูสนับสนุนการสอนในโรงเรียนสังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

6. อัตราส่วนครูต่อนักเรียน หมายถึง จำนวนครู ต่อ จำนวนนักเรียน ในระดับการศึกษามัธยมศึกษา ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด (1 : 20) หรือที่ได้จากการคาดคะเนจากข้อมูลในอดีต

7. ค่าคาดคะเน หมายถึง ค่าที่คำนวณได้จากวิธีต่าง ๆ จากข้อมูลในอดีตและปัจจุบัน เพื่อเป็นค่าประมาณในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความไม่สมบูรณ์ของการวิจัย

ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนครูและจำนวนนักเรียน ที่นำมาใช้ในการวิจัยได้มาจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) อาจมีข้อบกพร่องจากการจมน้ำหนักหรือการพิมพ์ทำให้ข้อมูลไม่ตรงตามความเป็นจริง และผู้วิจัยไม่สามารถนำข้อมูลมาจัดแยกประเภท อัตรากำล้างตามอัตราเงินเดือนได้ เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีใ้แยกประเภทรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ซึ่งตรวจสอบไม่ได้ว่ามีจำนวนผู้เสียชีวิตและปลดเกษียรเท่าใด อัตราใดบ้าง ทำให้การวิเคราะห์ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องในรายละเอียดได้ จึงอาจจะทำให้ผลการวิจัยคลาดเคลื่อนไปไ้บ้าง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย