

บทที่ 1



บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่มีแนวความคิดที่ว่า กระบวนการทางการศึกษาเป็นกระบวนการผลิต (production process) ที่สำคัญมากกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยเปลี่ยนแปลงมนุษย์ให้มีคุณภาพดีขึ้น สิ่งทีผลผลิตขึ้นมาไม่ใช่เป็นสินค้าและมีใช้เครื่องจักรกล หากทว่าเป็นสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ทุนมนุษย์ (human capital) (ริงส์เวิร์ค ธนะพรพันธ์ 2519 : 1) ดังนั้นการที่ประชากรมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ย่อมทำให้คุณภาพของประชากรเพิ่มขึ้น ถ้าสังคมใดมีประชากรที่มีความรู้ ความสามารถ ก็ย่อมจะทำให้สังคมนั้นพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็วจึงสามารถกล่าวได้ว่าการศึกษาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

รัฐบาลไทยก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษา ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้มีบทบาทในการจัดการศึกษามาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ในช่วงหลังได้มีการพิจารณาว่าการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาของชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ได้มีการผนวกแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยที่แผนพัฒนาการศึกษาจะประสานและสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศในส่วนอื่นด้วย เพื่อเป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา นั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญไว้ในลำดับต้นๆ ไม่เกินลำดับที่สาม จะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2526 และ 2527 นั้น สัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาอยู่ในลำดับที่หนึ่งคือประมาณร้อยละ 20.2-21.0 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด (ตารางที่ 1.1) งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่การศึกษาระดับต่าง ๆ จะสะท้อนให้เห็นความสำคัญนโยบายทางการศึกษาของรัฐ งบประมาณการศึกษาส่วนใหญ่จะใช้ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพและขยายการศึกษาภาคบังคับให้กว้างขวางทั่วถึง จะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ

ตาราง 1.1 อัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ  
ปีงบประมาณ 2525-2534

แผนงาน	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
เศรษฐกิจ	20.5	19.1	17.8	16.4	15.6	15.6	15.8	16.5	21.0	22.1
การศึกษา	20.3	21.0	20.2	18.9	18.3	18.1	18.0	16.7	17.8	19.1
ป้องกันประเทศ	19.5	20.1	19.8	19.5	18.9	18.0	17.6	16.2	16.3	16.3
การสาธารณสุข	10.3	10.5	11.0	11.0	10.9	10.8	11.2	10.8	12.1	13.4
รักษาความสงบภายใน	5.1	5.4	5.4	5.2	5.0	4.8	4.8	4.4	4.4	5.0
การบริหารทั่วไป	2.6	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7	2.8	3.0	3.5	3.8
ชำระหนี้เงินกู้	13.0	15.3	17.4	20.8	23.3	24.7	24.5	23.3	20.8	15.1
อื่น ๆ	8.8	5.6	5.6	5.4	5.3	5.3	5.3	9.1	4.1	5.2

ที่มา : สำนักงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป, 2525-2534.

ตาราง 1.2 ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา ปีงบประมาณ 2525-2534  
จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา

ระดับการศึกษา	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
การบริหารการศึกษา	5.6	4.5	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	2.1	2.1
การประถมศึกษา	53.7	55.1	56.1	56.3	57.0	57.7	57.4	56.4	55.4	53.3
การมัธยมศึกษา	16.3	16.3	18.5	18.6	19.0	19.0	18.9	19.0	19.4	19.3
การอุดมศึกษา	12.1	12.2	11.8	11.5	10.8	12.3	12.7	13.4	13.9	16.2
การอาชีวศึกษา	9.4	9.2	9.4	9.5	9.0	6.9	6.8	6.7	6.6	6.6
การศึกษามัธยม	1.9	1.7	1.7	1.8	1.9	1.8	1.8	1.9	2.0	1.9
การศึกษานาน	0.9	1.0	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.6	0.6

ที่มา : สำนักงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป, 2525-2534.

2530 งบประมาณรายจ่ายด้านการประถมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 57.7 และจากปีงบประมาณ  
 2531 มีแนวโน้มลดลงบ้างเล็กน้อย สัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาที่ทรงลงมากคือ  
 งบประมาณที่จัดสรรให้แก่งานจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา จะเห็นได้ว่าในช่วงปีงบประมาณ  
 2525-2534 นั้นมีแนวโน้มคงที่หรือเพิ่มขึ้นเล็กน้อยโดยตลอด (ตารางที่ 1.2) ทั้งนี้เนื่องจาก  
 นโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนการขยายการศึกษาระดับนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น  
 และเป็นการขยายพื้นฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัว  
 ทางเศรษฐกิจของประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6

การศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งผลิตและพัฒนากำลังคนระดับ  
 กลางให้มีความรู้ทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับความต้องการ ความสนใจ ความถนัด  
 วัย และเป็นการวางรากฐานในการศึกษาต่อในระดับสูงต่อไป ในปัจจุบันการศึกษาระดับมัธยม  
 ศึกษาจึงนับได้ว่ามีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากแรงผลักดันทางสังคมในประเด็นที่ว่า  
 การมีการศึกษาในระดับที่สูงกว่าจะนำไปสู่การมีงานทำและการดำรงชีวิตที่ดีกว่า ประกอบกับ  
 แรงผลักดันอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ซึ่งเป็นผลกระท  
 ทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก การพัฒนาอย่างรวดเร็วของระบบสื่อสารและ  
 การคมนาคมของโลก การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ การขาดแคลนสินค้าและบริการ  
 ในประเทศต่าง ๆ มีส่วนทำให้ประชาคมโลกมีความจำเป็นต้องมีการเพิ่มการติดต่อค้าขายระหว่าง  
 กันมากขึ้น นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยี  
 สมัยใหม่จากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต้องใช้  
 แรงงานเป็นจำนวนมาก จึงผลักดันให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยน  
 แปลงจากเศรษฐกิจซึ่งพึ่งพาสินค้าภาคเกษตรกรรมมาเป็นเศรษฐกิจที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ  
 ที่มีความสำคัญมากขึ้น จึงจำเป็นต้องเร่งพัฒนาเทคโนโลยี พิจารณาประเทศที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว  
 เร็วแถบเอเชียตะวันออก เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีพื้นฐาน  
 สำคัญมาจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หากประเทศไทยเกิดการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ในกระ  
 บวนการผลิตและแรงงานในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในระดับการศึกษาต่าง ๆ จะเป็น  
 อุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ

โดยทั่วไปการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาที่เป็นพื้นฐานของการศึกษาต่อในระดับวิชาชีพชั้นสูง ต่อไป จึงทำให้ความต้องการที่จะเข้าศึกษาต่อในระดับนี้มีมากขึ้น จะเห็นได้ว่า อัตราส่วนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 , 4 และ 5 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด คือประมาณร้อยละ 16.6-23.2 , 24.0-25.3 และ 29.6-30.6 ตามลำดับ โดยในปีการศึกษา 2527 มีอัตราสูงสุดเป็นร้อยละ 30.6 ส่วนในช่วงต้นของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 มีแนวโน้มคงที่ (ตารางที่ 1.3)

ตาราง 1.3 อัตราร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ปีการศึกษา 2515 - 2531

ปีการศึกษา	ระดับประถมศึกษา	ระดับมัธยมศึกษา
2515	86.5	16.6
2516	87.9	18.0
2517	86.5	19.7
2518	85.6	21.1
2519	84.5	23.2
2520	83.7	25.2
2521	92.8	24.0
2522	96.7	24.3
2523	98.1	25.0
2524	96.6	25.3
2525	100.0	30.0
2526	98.8	30.2
2527	98.1	30.6
2528	95.9	30.4
2529	95.8	29.6
2530	94.7	28.6
2531	93.3	28.2

ที่มา : สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, สถิติการศึกษาฉบับย่อ, 2515-2531



อย่างไรก็ตามอัตราส่วนดังกล่าวก็ยังนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำสำหรับประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลพยายามที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ เกาหลี และ ฮองกง (ประเทศไต้หวันไม่มีข้อมูล) ในช่วงปี 2529-2532 ประเทศไทยมีรายได้ประชาชาติต่อหัว อยู่ในช่วงประมาณ 810-1,160 ดอลลาร์สหรัฐ ใกล้เคียงกับประเทศเกาหลีในช่วงปี 2518-2523 ซึ่งมีรายได้ประชาชาติต่อหัวประมาณ 550-1,520 ดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 1.4) แต่เมื่อพิจารณาอัตราส่วนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษาของประเทศไทย กลับน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศเกาหลี นั่นคือ อัตราส่วนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษาของประเทศไทยอยู่ในช่วงร้อยละ 28-30 แต่ของประเทศเกาหลีอยู่ในช่วงร้อยละ 86-95 (ตารางที่ 1.5)

ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน (ASEAN) ด้วยกัน นับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าอัตราส่วนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษาของประเทศไทยต่ำที่สุด คืออยู่ในช่วงร้อยละ 29-30 ส่วนประเทศอินโดนีเซียอยู่ในช่วงร้อยละ 29-48 ประเทศมาเลเซียอยู่ในช่วงร้อยละ 48-59 ประเทศฟิลิปปินส์อยู่ในช่วงร้อยละ 64-73 ประเทศสิงคโปร์อยู่ในช่วงร้อยละ 58-69

ส่วนประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชีย เช่น ประเทศอินเดีย เนปาล ศรีลังกา เป็นต้น เป็นประเทศซึ่งมีรายได้ประชาชาติต่อหัวอยู่ในระดับต่ำ (น้อยกว่า 480 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา) แต่อัตราส่วนของนักเรียนต่อประชากรในวัยศึกษาก็อยู่ในอัตราที่ใกล้เคียงหรือสูงกว่าประเทศไทย อาทิเช่นในช่วงปี 2529-2532 ประเทศศรีลังกา มีรายได้ประชาชาติต่อหัวประมาณ 400-430 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 1 ใน 3 ของประเทศไทยซึ่งมีรายได้ประชาชาติต่อหัวประมาณ 810-1160 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่ประเทศไทยกลับมีอัตราส่วนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษาน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราส่วนในประเทศศรีลังกา นั่นคือ อัตราส่วนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษาของประเทศไทย อยู่ในช่วงร้อยละ 28-30 ส่วนของประเทศศรีลังกาอยู่ในช่วงร้อยละ 66-74 (ตารางที่ 1.4 และตารางที่ 1.5)

ตาราง 1.4 รายได้ประชาชาติต่อหัว จำแนกเป็นรายประเทศบางประเทศในทวีปเอเชีย  
(หน่วยเป็นดอลลาร์สหรัฐ)

ประเทศ	2518	2523	2529	2531	2532
บังคลาเทศ	110	120	160	170	180
ฮ่องกง	1720	4190	6720	9230	10320
อินเดีย	150	240	270	330	350
อินโดนีเซีย	180	420	500	430	490
เกาหลี	550	1520	2370	3530	4400
มาเลเซีย	720	1660	1860	1870	2130
เนปาล	110	140	160	170	170
ปากีสถาน	140	300	350	350	360
ฟิลิปปินส์	370	710	570	630	700
สิงคโปร์	2510	4460	7410	9100	10450
ศรีลังกา	150	270	400	420	430
ไทย	350	670	810	1000	1160

ที่มา : Asian Development Bank , Annual Report ,1975-1989.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 1.5 อัตราส่วนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษา  
จำแนกเป็นรายประเทศ และปีการศึกษา (ร้อยละ)

ประเทศ	2518	2523	2528	2529	2530	2531	2532
บังคลาเทศ	18	18	18	18	18	18	17
ฮ่องกง	49	64	72	73	73	-	-
อินเดีย	28	32	38	-	40	41	43
อินโดนีเซีย	20	29	41	46	48	47	-
เกาหลี	56	76	90	95	95	87	86
มาเลเซีย	46	48	53	54	59	57	59
เนปาล	13	22	26	27	29	30	-
ปากีสถาน	15	14	16	18	19	19	20
ฟิลิปปินส์	54	65	64	68	68	71	73
สิงคโปร์	52	58	62	-	68	69	69
ศรีลังกา	48	55	63	66	71	-	74
ไทย	25	29	30	30	29	28	-

ที่มา : UNESCO , Statistical Yearbook , 1991.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถชี้ได้ว่า การที่ประเทศไทยจะพัฒนาประเทศเพื่อที่จะก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ได้นั้น รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนโดยส่วนรวมมีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาระดับมัธยมศึกษาซึ่งมีอัตราการเรียนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสถิติของประเทศอื่นบางประเทศในทวีปเอเชีย แม้ว่าจากผลงานการวิจัยของ Mark Blaug : 1972 K. Sethasathien : 1977 และ G. Psachropoulos : 1981 (อ้างใน ลดาวัลย์ รามานุกร 2528) ชี้ให้เห็นว่าอัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากการลงทุนทางการศึกษาของประเทศไทยในระดับประถมศึกษาสูงกว่าระดับมัธยมศึกษาประมาณเท่าตัว (ตารางที่ 1.6) นอกจากนี้ถ้าพิจารณาถึงต้นทุนในการจัดการศึกษาจะพบว่าในช่วงปีการศึกษา 2528-2532 ต้นทุนเฉลี่ยต่อหัวในการผลิตนักเรียนระดับมัธยมศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาามาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าในปีการศึกษา 2532 ต้นทุนต่อหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาคิดเป็น 4,230 บาท ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาคิดเป็น 5,670 บาท (ตารางที่ 1.7) ดังนั้นถ้าหากพิจารณาตามแนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว รัฐบาลควรจะให้ความสำคัญในการลงทุนเพื่อการผลิตในระดับประถมศึกษามากกว่าระดับมัธยมศึกษา แต่เนื่องจากอัตราส่วนของนักเรียนระดับประถมศึกษาต่อประชากรในวัยศึกษาอยู่ในอัตราที่สูงนั้นคือ ในช่วงปีการศึกษา 2515-2531 อัตราส่วนอยู่ในช่วงร้อยละ 83.7-100 (ตารางที่ 1.3) ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่น่าพอใจ และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือจากการศึกษาของ Schultz : 1961 และ Denison : 1962 พบว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศมิได้เกิดจากการเพิ่มทุนและแรงงานเท่านั้น แต่ยังมีตัวแปรอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตัวแปรดังกล่าวนี้เชื่อกันว่ามีคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์หรือทุนมนุษย์รวมอยู่ด้วย ซึ่งเรื่องนี้ Schultz และ Denison ได้นำเอาตัวแปรแสดงคุณภาพของคนงานมาหาความสัมพันธ์กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสรุปได้ว่าค่าใช้จ่ายในการลงทุนทางการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2528 : 6) ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยแรงงานที่มีความรู้ความสามารถมากขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในการใช้เครื่องจักร เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยและซับซ้อนยิ่งขึ้นเมื่อมีการใช้เทคโนโลยีในระดับสูงขึ้น ความรู้ในระดับประถมศึกษาอันเป็นความรู้ขั้นพื้นฐานนั้นย่อมไม่เพียงพอสำหรับการประกอบการภายใต้สภาวะการณ์ในปัจจุบัน



ตาราง 1.6 อัตราผลตอบแทนของการศึกษาที่มีต่อสังคมจำแนกตามผู้ทำการวิจัย (หน่วยเป็นร้อยละ)

ผู้ทำการวิจัย	ระดับประถมศึกษา	ระดับมัธยมศึกษา
Blaug	20.0*	10.0
Sethasathien	63.0	31.0
Psacharopoulos	30.5	15.0

ที่มา : รังสรรค์ ณะพรพันธ์, 2519 และ ลดาวัลย์ รามางกูร, 2528.

\* เป็นอัตราผลตอบแทนของประถมศึกษาตอนต้น (ประถมศึกษาตอนปลายเท่ากับร้อยละ 14)  
 (อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาที่เหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์ ถือว่าจุดที่มูลค่าปัจจุบันของค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มในการลงทุนและรายได้ส่วนเพิ่มที่เกิดจากการลงทุนนั้น ๆ มีค่าเท่ากัน เป็นระดับการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสุทธิสูงสุด การคำนวณจึงทำโดยการหาอัตราส่วนลด (discount rate) ที่ทำให้มูลค่าปัจจุบัน (present value) ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการศึกษาที่เพิ่มขึ้น มีค่าเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของค่าใช้จ่ายและการลงทุนที่เสียไปให้กับการศึกษานั้น)

ตาราง 1.7 ต้นทุนต่อหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (หน่วยเป็นบาท)

ปีการศึกษา	ระดับประถมศึกษา	ระดับมัธยมศึกษา
2528	3,550	4,500
2528	3,570	4,600
2530	3,770	4,890
2531	4,030	5,320
2532	4,230	5,670

ที่มา : TDRI , The 1991 Year-End Conference.

ตารางที่ 1.8 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของแรงงานระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าของประเทศไทยในปี 2533 สูงกว่าสัดส่วนของประเทศในทวีปเอเชียบางประเทศเมื่อสิบปีที่แล้ว (พ.ศ. 2523) และจะเห็นได้ว่าประเทศเกาหลีและไต้หวันซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่นั้นมีส่วนแบ่งของแรงงานระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งประเทศ แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยที่สำคัญ การที่ประเทศไทยมีสัดส่วนของแรงงานระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าในอัตราที่สูงเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงสถานะทางการศึกษาของแรงงานที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้จะต้องมีต้นทุนในการฝึกอบรมเพื่อให้แรงงานเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

ตาราง 1.8 สัดส่วนของแรงงานที่ได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า จำแนกเป็นรายประเทศบางประเทศในทวีปเอเชีย

ประเทศ	ร้อยละของแรงงาน
เกาหลี (2523)	49.1
ไต้หวัน (2523)	44.0
สิงคโปร์ (2523)	71.3
จีน (2525)	62.7
มาเลเซีย (2523)	58.4
ฟิลิปปินส์ (2523)	56.5
ไทย (2533)	83.0

ที่มา : TDRI , The 1991 Year-End Conference.

ดังนั้นการที่รัฐบาลจะพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ได้  
อย่างรวดเร็วนั้น เป้าหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือการขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาให้มากขึ้น  
แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือ เรื่องของงบประมาณที่กรมสามัญศึกษาได้รับจัดสรรจากกระทรวงศึกษาธิการ  
เพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา แม้ว่างบประมาณที่ได้รับจะเพิ่มขึ้นทุกปีแต่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในช่วงปีงบประมาณ 2527-2532 งบประมาณที่กรมสามัญศึกษาได้รับมีอัตรา  
การเพิ่มเพียงประมาณร้อยละ 0.5-9.3 (ตารางที่ 1.9) ซึ่งไม่เพียงพอในการดำเนินงานเพื่อ  
ขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเพื่อสนองตอบต่อความต้องการเข้าศึกษาต่อได้อย่างเพียงพอในระ  
ยะเวลานั้น

ตาราง 1.9 งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา เพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา  
และอัตราการเพิ่มของงบประมาณกรมสามัญศึกษา ปีงบประมาณ 2525-2534

ปีการศึกษา	งบประมาณกระทรวง ศึกษาธิการ (ล้านบาท)	งบประมาณกรมสามัญศึกษา (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่มของงบประมาณ กรมสามัญศึกษา (ร้อยละ)
2525	27,002	5,490	19.3
2526	31,121	6,163	12.3
2527	32,784	6,445	4.6
2528	33,376	6,775	5.1
2529	34,095	6,807	0.5
2530	35,630	7,090	4.2
2531	37,637	7,681	8.3
2532	40,320	8,340	9.3
2533	50,298	10,133	21.5
2534	61,004	12,770	26.0

ที่มา : กรมสามัญศึกษา, สถิติการศึกษาฉบับย่อ, 2525-2534.

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นซึ่งเกี่ยวกับการที่รัฐบาลจำเป็นต้องขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ในขณะที่ผลตอบแทนต่อสังคมต่ำกว่าระดับประถมศึกษา ตลอดจนต้องใช้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าระดับประถมศึกษา ภายใต้งบประมาณที่กรมสามัญศึกษาได้รับจัดสรรซึ่งมีจำนวนจำกัด ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ รัฐบาลจะมีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไรจึงจะเกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจสูงสุด นั่นคือได้รับผลตอบแทนสูงสุดจากการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพราะการที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นย่อมเป็นการดึงเอาทรัพยากรจากส่วนอื่นๆ ของสังคมมาใช้ โดยเฉพาะในภาวะปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในฐานะที่พยายามเร่งรัดพัฒนาประเทศด้วยการเพิ่มผลผลิตโดยมีทรัพยากรจำนวนจำกัด จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ดังนั้น เพื่อประโยชน์และเป็นแนวทางในการวางแผนเพื่อใช้ทรัพยากรกล่าวคืองบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงสมควรที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา แต่เนื่องจากการเก็บข้อมูลของโรงเรียนมัธยมศึกษาของโรงเรียนเอกชนทำได้ยาก จึงจำกัดการศึกษาแต่เพียงโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาล

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาสินค้าและบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในประเทศเป็นจำนวนมาก ได้แก่ สิ่งก่อสร้างพื้นฐาน โทรศัพท น้ำ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ในขณะที่งบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนจำกัด ประเด็นที่น่าสนใจก็คือการพิจารณาประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐบาล (public sector) ในการผลิตและให้บริการ หากหน่วยงานภาครัฐบาลส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติการในการผลิตสินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะมีผลให้เกิดการประหยัดในงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลได้ และสามารถที่จะให้บริการพื้นฐานด้านอื่นที่จำเป็นเพิ่มขึ้นได้อีกด้วย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพเชิงต้นทุน (cost efficiency) ซึ่งหมายถึง การที่โรงเรียนสามารถผลิตผลผลิต (นักเรียนที่จบการศึกษา) ได้สูงสุด

จากทรัพยากรที่ได้รับและ/หรือมีการเลือกใช้ส่วนผสมของปัจจัยการผลิตในการผลิตที่ทำให้เกิด ต้นทุนต่ำสุดในการจัดการศึกษาของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาภาครัฐบาลในเขตกรุงเทพมหานคร โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติเพื่อทำการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณเพื่อหาตัวกำหนดต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาออกจากรายการศึกษาดังประสิทธิภาพของโรงเรียนมัธยมศึกษาแต่ละโรงเรียนและเปรียบเทียบถึงประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลในเขตกรุงเทพมหานครด้วย

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยนี้ จะทำการศึกษาและเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลที่ให้บริการทางการศึกษาตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในแง่ของประสิทธิภาพเชิงต้นทุน ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการศึกษาสามารถที่จะเป็นตัววัดประสิทธิภาพได้ดีที่สุดตัวหนึ่ง เนื่องจากการแสดงถึงความสามารถในการบริหารการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลภาคตัดขวาง (cross section data) ในช่วงปีการศึกษา 2533 เฉพาะโรงเรียนมัธยมศึกษาที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 98 โรงเรียน

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

เนื่องจากประเด็นของประสิทธิภาพ เป็นประเด็นที่หน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะความจำกัดของทรัพยากรทางด้านงบประมาณของรัฐบาลที่จะนำมาจัดสรร ดังนั้นประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาดังประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่

1. ทราบถึงประสิทธิภาพโดยเฉลี่ยของการดำเนินงานในการจัดการศึกษาของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาของรัฐบาลในเขตกรุงเทพมหานครว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงต้นทุนมากน้อยเพียงใดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและนโยบายทางการศึกษาอย่างกว้าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

2. การศึกษาถึงประสิทธิภาพเชิงต้นทุนของแต่ละโรงเรียนทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแต่ละโรงเรียนว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และการเปรียบเทียบความมีประสิทธิภาพในเชิงต้นทุนระหว่างโรงเรียนของโรงเรียนรัฐบาล เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษา เพื่อให้มีการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์ได้มากขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย