

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

บทบาทที่สำคัญของการศึกษาคือ การพัฒนาคนให้มีความรู้ คุณธรรม และทักษะในการประกอบอาชีพต่าง ๆ เป็นบทบาทที่ยอมรับกันทั่วไป ดังนั้นการพัฒนาประเทศจึงมุ่งที่การพัฒนา มนุษย์ให้เป็นผู้มีลักษณะดังกล่าว ในปีหนึ่ง ๆ รัฐทุ่มเทงบประมาณเพื่อจัดการศึกษา ทั้งในระบบ ตรีงเรียนและนอกระบบโรงเรียนมิใช่น้อย เช่น ในช่วง พ.ศ. 2525-2529 มีวงเงินกำหนดไว้ 3.5 % ของผลผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือเป็นเงิน 236.861 ล้านบาท โดยจำแนก เป็นระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา 52.16 % ระดับมัธยมศึกษา 21.08 % ที่เหลือเป็น ระดับอื่น จะเห็นว่ารัฐให้ความสำคัญแก่การศึกษาระดับนี้ค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีการ ศึกษาที่สูงขึ้น และสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ. 2529 ข : 28)

สภาพทั่วไปของการจัดการมัธยมศึกษาในประเทศไทย ปัจจุบันการจัดการศึกษาในระดับนี้ ยังไม่จัดเป็นการศึกษาภาคบังคับ ทั้ง ๆ ที่ประเทศอื่น ๆ ที่เจริญแล้วมีการศึกษาภาคบังคับถึงระดับ มัธยมศึกษา เหตุที่ประเทศไทยยังไม่ขยายการศึกษาภาคบังคับไปถึงระดับมัศึกษานั้น เพราะ ประสบกับปัญหาด้านงบประมาณ ดังนั้นปัจจุบันรัฐจึงจัดการศึกษาในระดับนี้ตามกำลังงบประมาณที่ มีอยู่ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2534 : 1)

ปัญหาของการจัดโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีการสัมมนาถึงถึงสภาพของ ปัญหาว่ามีว่า ประการแรก ปัญหาการวางแผนทรัพยากรเพื่อการลงทุน ในเบื้องต้นจะต้องยกระดับ มาตรฐานให้เท่ากันเสียก่อน ในการให้งบประมาณแก่โรงเรียนต่างท้องถิ่น ควรมีอัตราไม่เท่ากัน แต่ปัจจุบันนี้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้ควบคุมทั้งหมด ประการที่สอง แนวทางการบริหารโรงเรียน

แตกต่างกัน เพราะอำนาจการจัดการมีหลายขั้นตอน เช่น แผนกการเงิน เป็นต้น (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2534 : 26 - 28)

สวัสดิ์ สุวรรณอักษร (2531 : 74 - 75) ได้เคยกล่าวถึงปัญหาของการมัธยมศึกษาไว้อย่างน่าฟังว่า การมัธยมศึกษาไทยสมัยนี้ ยังคงมีปัญหาใหญ่ในหลายด้าน ที่ยึดเชื้อเรือรั้งมาอยู่ช้านาน ผู้บริหารจะแก้ไขอย่างไรกัน เช่น งบประมาณการศึกษาปัญหาใหญ่ รัฐบาลไหนก็ตัดคัตชามจัดสรร หลายกรมกองต้องโศกเศร้าเฝ้าจาบัลย์ ถูกห้าหน้าหลายโครงการบานตะไท ค่าอาหาร-ค่าอุปกรณ์การสอนศิษย์ ช่างน้อยนิดน่าเวทียาหาพอไม่ ค่าหนังสือ-ค่าเสื้อผ้า-นำเห็นใจเปิดเทอมใหม่ผู้ปกครองต้องวุ่นวาย

โรงเรียนมัธยมศึกษาได้ใช้จ่ายงบประมาณจากแหล่งเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณแผ่นดินเท่าที่ผ่านมากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และยิ่งขาดความสมดุลในการใช้จ่ายแต่ละด้าน ทำให้ผลการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพยังไม่มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจ ดังรายงานผลการวิจัยของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่องประสิทธิภาพของการมัธยมศึกษา เมื่อปี 2530 ที่กล่าวว่า สำหรับการพิจารณาค่าใช้จ่ายของโรงเรียนจากงบประมาณและงบดำเนินการระหว่างปี 2524-2526 นั้น ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้วโรงเรียนมีรายจ่ายทั้งสองประเภทสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะงบดำเนินการ อันได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค และค่าตอบแทนต่าง ๆ ซึ่งทางโรงเรียนต้องจ่ายถึง 5.3 ล้านบาทในปี 2526 เพิ่มจากปี 2524 ประมาณ 1.8 ล้านบาท ส่วนค่าใช้จ่ายประเภทงบลงทุน อันได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างนั้นต่ำกว่างบดำเนินการเกือบเท่าตัว โดยทางโรงเรียนจ่ายเพียง 2.5 ล้านบาท ในปี 2526 เพิ่มจากปี 2524 1.3 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2530 : 164) นอกจากนี้งบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาการศึกษาของกรมสามัญศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 ได้กำหนดไว้ในแผนฯ เป็นเงิน 45,460.088 ล้านบาท ได้รับเงินจริงเป็นเงินทั้งสิ้น 46,465.889 ล้านบาท ปรากฏว่าได้มากกว่าแผน 1,005.801 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.165 ของแผน (กรมสามัญศึกษา. 2535 : 20)

ปัญหาด้านค่าใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะงบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และ วัสดุของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 ก็มีลักษณะเดียวกับที่ได้กล่าวอ้างมาข้างต้น คือ ยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และยิ่งขาดความสมดุลในการใช้จ่ายแต่ละด้าน ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และ วัสดุ น่าจะใช้จ่ายโดยคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของการเรียนการสอนในโรงเรียนโดยตรง มากกว่าที่จะใช้จ่ายไปในทางด้านอื่น ๆ ที่เป็นเพียงการให้ประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพทางอ้อม ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน วัสดุของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 ที่ผ่านมามีการใช้จ่ายในแต่ละด้านเป็นจำนวนเท่าไร มีความเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ และการใช้จ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเท่าไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปวางแผนปรับปรุงและแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อโรงเรียนและหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

#### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์งบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และ วัสดุ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2534
2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบงบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และ วัสดุ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 ตามตัวแปรต่อไปนี้
  - 2.1 ขนาดของโรงเรียน
  - 2.2 ระดับการจัดการเรียนการสอน

### ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยจะทำให้ทราบลักษณะค่าใช้จ่ายหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 อันจะเป็นแนวทางในการวางแผน และปรับปรุงการใช้จ่าย และตั้งงบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และเกิดประโยชน์สูงสุด

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา เพื่อวิเคราะห์งบประมาณเฉพาะหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2534

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 จำนวน 127 โรงเรียน

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 จำนวน 38 โรงเรียน วิธีการได้มาของกลุ่มตัวอย่างระบุไว้ในหัวข้อวิธีดำเนินการวิจัย

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของโรงเรียน จำแนกได้ดังนี้

3.1.1 ขนาดของโรงเรียน แบ่งตามจำนวนนักเรียน แบ่งเป็น

3.1.1.1 โรงเรียนขนาดใหญ่

3.1.1.2 โรงเรียนขนาดกลาง

3.1.1.3 โรงเรียนขนาดเล็ก

3.1.2 ระดับการจัดการเรียนการสอน

3.1.2.1 โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

3.1.2.2 โรงเรียนที่เปิดสอนทั้งในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและ  
ตอนปลาย

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุของ  
โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวนได้ดังนี้

3.2.1 ค่าตอบแทน

3.2.2 ค่าใช้สอย

3.2.3 ค่าวัสดุ

#### 4. ข้อตกลงเบื้องต้น

4.1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการสร้างแนวคิดให้เกิดขึ้นในกระบวนการวิจัยที่เกี่ยวกับ  
วิธีวิเคราะห์เรื่องค่าใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรบัณฑิตศึกษา  
ดังนั้นผลการวิจัยที่ปรากฏจึงไม่อาจชี้ชัดถึงรายละเอียดที่ลึกซึ้งในปัญหาบางประเด็นได้ เนื่องจาก  
มีข้อจำกัดในด้านระยะเวลาและงบประมาณในการทำวิจัย

4.2 การสำรวจงบประมาณใน 3 ปีนี้ สุ่มเฉพาะโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณ  
ดังนั้นค่าดัชนีจึงกำหนดตามลักษณะของกลุ่มตัวแปร โดยคิดค่าดัชนีจาก

จำนวนเงินของสถานศึกษาที่ได้รับหารด้วยจำนวนของโรงเรียนตามกลุ่มขนาด คือ  
กลุ่มโรงเรียนขนาดใหญ่ มีกลุ่มตัวอย่าง 8 โรงเรียน

$$\text{ค่าดัชนีจึงมีค่า} = \frac{\text{ยอดรวมจำนวนเงินงบประมาณของสถานศึกษาขนาดใหญ่}}{8}$$

กลุ่มโรงเรียนขนาดกลาง มีกลุ่มตัวอย่าง 12 โรงเรียน

$$\text{ค่าดัชนีจึงมีค่า} = \frac{\text{ยอดรวมจำนวนเงินงบประมาณของสถานศึกษาขนาดกลาง}}{12}$$

กลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก มีกลุ่มตัวอย่าง 18 โรงเรียน

$$\text{ค่าดัชนีจึงมีค่า} = \frac{\text{ยอดรวมจำนวนเงินงบประมาณของสถานศึกษาขนาดเล็ก}}{18}$$

กลุ่มโรงเรียนที่เปิดการเรียนการสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีกลุ่มตัวอย่าง 15 โรงเรียน

ค่าดัชนีจึงมีค่า = ยอดรวมจำนวนเงินงบประมาณของสถานศึกษาที่เปิดสอนระดับ ม.ต้น

15

กลุ่มโรงเรียนที่เปิดการเรียนการสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย

มีกลุ่มตัวอย่าง 23 โรงเรียน

ค่าดัชนีจึงมีค่า = ยอดรวมจำนวนเงินงบประมาณของสถานศึกษาที่เปิดสอนระดับ ม.ต้น และ ม.ปลาย

23

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การวิเคราะห์ หมายถึง การสำรวจ ตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลที่ได้รับเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ
2. เงินงบประมาณ หมายถึง จำนวนเงินที่แต่ละโรงเรียนได้รับจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินตามปีงบประมาณ ในการวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
3. ปีงบประมาณ หมายถึง รอบชวปีทางบัญชีเงินของรัฐบาล คือ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น
4. ค่าตอบแทน หมายถึง งบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับเบิกจ่ายให้กับผู้ที่ปฏิบัติงานให้กับทางราชการเฉพาะกรณีไป เช่น เงินช่วยเหลือค่าที่พัก เงินค่าเช่าบ้าน เงินสมนาคุณ เงินรางวัล เงินค่าเบิยประชุม เป็นต้น
5. ค่าใช้สอย หมายถึง งบประมาณส่วนที่กำหนดไว้ให้เบิกจ่ายในราชการที่ได้มาซึ่งบริการใด ๆ นอกจากรายจ่ายค่าสาธารณูปโภค ซึ่งกำหนดแยกต่างหาก ทั้งนี้รวมถึงรายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายในลักษณะอื่นได้ เช่น ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าเบิยประกัน ค่าธรรมเนียม ค่าเช่าทรัพย์สิน เป็นต้น
6. ค่าวัสดุ หมายถึง งบประมาณส่วนที่กำหนดไว้ให้เบิกจ่ายสำหรับการจัดซื้อจัดหาสิ่งของ ซึ่งโดยสภาพการใช้งานจะสิ้นเปลือง เปลี่ยนหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้รวมทั้ง

สิ่งของที่ซื้อมาเพื่อการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน สิ่งของที่มีอายุการใช้งานสั้นนาน หากแต่  
กระทรวงการคลังได้กำหนดให้เบิกจ่ายเป็นวัสดุ และรายจ่ายต่าง ๆ ในการจัดซื้อสิ่งของจากต่าง  
ประเทศโดยตรงที่ต้องชำระพร้อมค่าส่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าเบี้ยประกัน เป็นต้น

7. โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา  
เขตการศึกษา 6 รวม 7 จังหวัด คือ ชัยนาท พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง  
อุทัยธานี

8. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง ขนาดของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา  
แบ่งตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ซึ่งมี 4 ขนาด คือ ขนาดใหญ่พิเศษ  
ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ในการวิจัยครั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษในเขต  
การศึกษา 6 มีจำนวนน้อย ผู้วิจัยจึงนำไปรวมกับโรงเรียนขนาดใหญ่ โดยแยกเป็น 3 ขนาด คือ

8.1 โรงเรียนขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป

8.2 โรงเรียนขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500-1,499 คน

8.3 โรงเรียนขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1-499 คน

9. ระดับการจัดการเรียนการสอน หมายถึง การจัดระดับชั้นเรียนในโรงเรียนมัธยม  
ศึกษา ตามเกณฑ์ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

9.1 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ได้แก่ โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนชั้นมัธยม  
ศึกษาปีที่ 1-3

9.2 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้แก่ โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนชั้นมัธยม  
ศึกษาปีที่ 4-6

10. ดัชนี หมายถึง ค่าตัวเลขที่ใช้แสดงจำนวนค่าใช้จ่ายหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและ  
วัสดุต่อหนึ่งโรงเรียน ในการวิจัยครั้งนี้ค่าดัชนี คำนวณจาก ยอดตัวเลขงบประมาณค่าใช้จ่าย  
หารด้วยจำนวนโรงเรียน จำแนกตามขนาดและตามระดับการจัดการเรียนการสอน

11. อัตราการเพิ่ม-ลด หมายถึง การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของค่าใช้จ่ายหมวดค่าตอบแทน  
ใช้สอยและวัสดุ โดยใช้เครื่องหมายบวก (+) แทนอัตราการเพิ่ม และเครื่องหมาย (-) แทน  
อัตราการลด