

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 มาตรา 43 ได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 2 มาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่าการจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หลักการดังกล่าวตรงกับแนวคิดหลักในการจัดการศึกษาเพื่อทุกคนทุกฝ่าย (Education for All) และทุกคนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 3)

การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ นอกจากจะเน้นการปฏิรูประบบและกระบวนการจัดการศึกษาแล้วยังเน้นในส่วนที่เป็นแนวทาง หลักการ โครงสร้าง และระบบบริหารให้เป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ คุณภาพการศึกษา ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จึงกำหนดสาระการปฏิรูปให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น เป้าหมายและหลักการ สิทธิและโอกาส ระบบการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา โครงสร้างการบริหารจัดการคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณทางการศึกษา สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เป็นการปฏิรูปเพื่อให้มีเอกภาพด้านนโยบายมีความหลากหลายในทางปฏิบัติโดยยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการศึกษาและการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ยึดหลักการส่งเสริมมาตรฐานและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนา ปรับปรุง ส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ทำให้ประเทศพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ธุรกิจในการให้บริการการศึกษาก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงปรับเปลี่ยน ปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความทันสมัยและมีมาตรฐานเป็นรูปธรรมมากขึ้นทั้งในด้านสถานศึกษา บุคลากรตลอดจนนักเรียนที่ต้องมีหน้าที่และบทบาทให้สอดคล้องกับยุคปฏิรูปการศึกษา

ความสำคัญของข้อมูลทางการเงินก็เช่นกัน สามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณาและวิเคราะห์การตัดสินใจในการวางแผนงบประมาณในอนาคต ได้ ถึงแม้ว่าสถานศึกษาจะเป็นธุรกิจในการให้บริการที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรก็ตามแต่ก็ต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้เป็นตัววัด โดยคำนึงถึงต้นทุนและผลตอบแทนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพราะผลผลิตที่ได้ คือ คนที่มีคุณภาพที่จะเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่ความสนใจในการศึกษาด้านต้นทุนและผลตอบแทนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ โรงเรียนที่เปิดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 6 เขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาด้านต้นทุนและผลตอบแทนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ โรงเรียนที่เปิดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 6 เขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1

### สมมติฐานของการวิจัย

ธุรกิจที่ได้ขยายการผลิตออกไปในระยะแรกจะมีการใช้ปัจจัยการผลิตทั้งคงที่และผันแปรเพิ่มขึ้น เมื่อปริมาณการผลิตมีมากขึ้น ต้นทุนคงที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องจักร ค่าใช้จ่ายในการบริหารและการจัดการในการผลิต รวมตลอดถึงค่าใช้จ่ายทางการตลาดจะถูกกระจายออกไปมากขึ้น อันเป็นผลให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยค่อย ๆ ต่ำลง (นราทิพย์ ชูติวงศ์, 2537, หน้า 297) ทำให้ผลตอบแทนสูงขึ้นเนื่องจากได้เปรียบเชิงสัดส่วน (Economic of Scale)

ดังนั้นธุรกิจการจัดการศึกษาในระดับเดียวกัน ถึงแม้จะมีขนาดแตกต่างกันก็จะมีต้นทุนผันแปรและอัตรากำไรจากการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน จึงเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยนำมาเป็นแนวทางในการตั้งและพิสูจน์สมมติฐานของงานวิจัย ดังนี้

H1: ขนาดของโรงเรียนที่แตกต่างกันมีต้นทุนผันแปรต่อ โรงเรียนหนึ่งแห่งไม่แตกต่างกัน

H2: ขนาดของโรงเรียนที่แตกต่างกันมีอัตรากำไรจากการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน



## ข้อจำกัดของการวิจัย

ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะต้นทุนและผลตอบแทนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่เปิดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 6 เขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ซึ่งมีจำนวนเพียง 14 แห่งเท่านั้น ผลสรุปที่ได้จากการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้นและนอกจากนี้ยังไม่สามารถใช้อ้างอิงต่อเขตพื้นที่การศึกษาแห่งอื่นได้เนื่องจากสภาพแวดล้อมของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสำคัญ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**การศึกษา** หมายถึง กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ขึ้นเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

**สถานศึกษา** หมายถึง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การศึกษา วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

**สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**โรงเรียนขนาดที่ 1** หมายถึง จำนวนนักเรียน 1 - 120 คน

**โรงเรียนขนาดที่ 2** หมายถึง จำนวนนักเรียน 121 - 200 คน

**โรงเรียนขนาดที่ 3** หมายถึง จำนวนนักเรียน 201 - 300 คน

**โรงเรียนขนาดที่ 4** หมายถึง จำนวนนักเรียน 301 - 499 คน

**โรงเรียนขนาดที่ 5** หมายถึง จำนวนนักเรียน 500 - 1,499 คน

**โรงเรียนขนาดที่ 6** หมายถึง จำนวนนักเรียน 1,500 - 2,499 คน

**โรงเรียนขนาดที่ 7** หมายถึง จำนวนนักเรียนมากกว่า 2,500 คน

**ต้นทุนทางสังคม** หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาต้องจัดสรรเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ นักเรียน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายลงทุน ที่ได้จากเงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นเงินงบประมาณงบเงินอุดหนุน ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป

**มาตรฐานการศึกษา** หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง เพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพการศึกษา

**คณะกรรมการพื้นที่การศึกษา** หมายถึง คณะกรรมการพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

**ผู้สอน** หมายถึง ครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

**ครู** หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

**คณาจารย์** หมายถึง บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

**ผู้บริหารสถานศึกษา** หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาแต่ละแห่งทั้งของรัฐและเอกชน

**ผู้บริหารการศึกษา** หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาตั้งแต่ระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป

**บุคลากรทางการศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศและการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

**กระทรวง** หมายถึง กระทรวงศึกษาธิการ

**รัฐมนตรี** หมายถึง รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**ปีงบประมาณ** หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคมปีก่อน ถึง 30 กันยายนปีปัจจุบัน

**รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ** หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ ซึ่งจำแนกออกเป็น 7 หมวด คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น

**เงินเดือน** หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการทุกประเภทเป็นรายเดือนโดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีถือจ่ายเงินเดือนประจำปีที่กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้ว และรวมถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะรายเดือนและเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าวิชา เงินเบี้ยกนดาร์ เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ เงินเพิ่มพิเศษค่าภาษามลายู เป็นต้น

**ค่าจ้างประจำ** หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีถือจ่ายค่าจ้างประจำที่กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้วรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะค่าจ้างประจำและเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำ เช่น เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบและเงินเบี้ยกนดาร์

**ค่าจ้างชั่วคราว** หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ

**ค่าตอบแทน** หมายถึง เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้ทางราชการ เช่น เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือในการทำศพ ค่าจ้างนอกเวลา ค่าสอนพิเศษในสถานศึกษาของทางราชการ ค่าคุมสอบ ค่าพาหนะเหมาจ่าย ค่าตรวจกระดาษคำตอบ ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ เป็นต้น

**ค่าใช้จ่าย** หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใด ๆ รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น ๆ

**ค่าวัสดุ** หมายถึง รายจ่ายเพื่อซื้อหรือจ้างทำสิ่งของซึ่งโดยสภาพย่อมเปลี่ยนแปลงหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น รวมทั้งสิ่งของที่ส่วนราชการซื้อมาเพื่อบำรุงรักษาและซ่อมแซมทรัพย์สิน (ค่าซื้อหรือจ้างทำสิ่งของ ซึ่งตามปกติมีลักษณะคงทนถาวรและมีอายุการใช้งานยืนนาน แต่มีราคาหน่วยหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท)

**ค่าสาธารณูปโภค** หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์ ค่าบริการทางโทรคมนาคม

**ค่าครุภัณฑ์** หมายถึง รายจ่ายเพื่อซื้อ จ้างทำหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของ ซึ่งตามปกติมีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานยืนนาน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ม้านั่ง ตู้เก็บเอกสาร ตู้โชว์ ตู้น้รภัย ชั้นเก็บเอกสาร เครื่องโทรศัพท์ เครื่องปรับอากาศ เครื่องนับเงิน เครื่องคอมพิวเตอร์ พัดลม เคนเตอร์ แท่นอ่านหนังสือ พระพุทธรูป พระบรมรูปจำลอง เป็นต้น

**ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง** หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างรวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งมิใช่เป็นการซ่อมแซมตามปกติ

**งบเงินอุดหนุน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์กรมมหาดไทย รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาค่าบาล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคลเอกชน หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์รวมถึงเงินอุดหนุน งบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

**รายจ่ายอื่น** หมายถึง รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดและสำนักงบประมาณจัดให้อยู่ในหมวดนี้