

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

1. ความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

1.1 สภาพปัจจุบันของระบบการเงินเพื่อการศึกษาในประเทศไทย¹

ในประเทศไทย แหล่งเงินทุนเพื่อการศึกษาสามารถแบ่งได้เป็น 4 แหล่งใหญ่ คือ งบประมาณจากรัฐบาลกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายของครัวเรือน และจากภาคเอกชน งบประมาณจากรัฐบาลกลางเป็นแหล่งเงินหลักในการใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลกลางใช้จ่ายเพื่อการศึกษาคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 59 ของค่าใช้จ่ายด้านนี้ทั้งหมด ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จะกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแต่ทุกวันนี้ผู้ปกครองยังต้องควักเงินจากกระเป๋าตนเองเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหลานตน ทั้งนี้เนื่องมาจากงบที่รัฐจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ใน พ.ศ.2545 เงินที่ครัวเรือนจ่ายเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 31 ของค่าใช้จ่าย เพื่อการศึกษาทั้งหมด ในขณะที่ภาคเอกชนบริจาคเป็นร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นช่วยจ่ายน้อยกว่าร้อยละ 2 ของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของทั้งประเทศ

ถึงแม้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดว่ารัฐต้องกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ก็ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติ หมายความว่ากระทรวงศึกษาธิการ ต้องโอนทรัพยากรซึ่งรวมถึง โรงเรียน ครู และงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการคัดค้านจากครูและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในกรณีของประเทศไทย การปฏิรูปการบริหารจัดการงบประมาณทางการศึกษา สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และคุณภาพในการจัดการศึกษา โรงเรียนต้องมีความคล่องตัวและอิสระในการ

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานวิจัยสูตรการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษารูปแบบใหม่, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2549) , น.4 - 20 .

ตอบสนองต่อปัญหาและต่อความต้องการในด้านวิชาการ งบประมาณ และบุคลากรรวมถึงการบริหารทั่วไป

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดว่ารัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับค่าใช้จ่ายต่อหัวเป็นจำนวนที่เหมาะสมให้กับนักเรียนที่เรียนอยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่รัฐจะต้องจัดสรรให้สำหรับนักเรียนทุกคนที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนประกอบด้วย

1) ค่าใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับกิจกรรมการเรียนการสอนในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) เงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยจะจัดสรรให้ตามจำนวนนักเรียนสำหรับสถานศึกษาเอกชน และจัดสรรให้ตามตำแหน่งที่มีอยู่จริงในสถานศึกษาของรัฐ

3) ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนที่มีความจำเป็นพิเศษตามลักษณะของนักเรียนและที่ตั้งของโรงเรียน เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าอาหาร ค่าพาหนะ ค่าเครื่องเขียน ค่าอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับนักเรียนที่มีฐานะยากจน นักเรียนพิการ และนักเรียนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา

4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่จัดให้กับโรงเรียนรัฐบาลตามนโยบายการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษา หรือกิจกรรมของโรงเรียน เพื่อเพิ่มคุณภาพของปัจจัยนำเข้าที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา เช่น ครู และบุคลากรทางการศึกษารวมทั้งสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา

5) ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในโรงเรียนรัฐบาลตามความขาดแคลน ความจำเป็นและที่ตั้งของโรงเรียนเพื่อการมีสวนแบ่งในทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสม

เพื่อจัดสรรงบประมาณตามแนวทางในการจัดสรรงบประมาณข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องจัดทำสูตรและวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวซึ่งสะท้อนต้นทุนต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแยกตามประเภทของนักเรียน ระดับการศึกษา และประเภทของการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังต้องกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรงบลงทุนและสร้างฐานข้อมูลที่เป็นสำหรับจัดสรรและบริหารงบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1.1 การจัดสรรทั่วไปสำหรับค่าใช้จ่ายต่อหัว

ปีงบประมาณ พ.ศ.2545 เป็นปีแรกที่กระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ค่าใช้จ่ายต่อหัวเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเป็นก้อน (Block Grant) ไปยังโรงเรียน โดยผ่านทางเขตพื้นที่

การศึกษา งบประมาณส่วนนี้ถูกจัดสรรไว้ในส่วนของงบดำเนินการ เหตุผลในการจัดสรร งบประมาณรายหัวก็เพื่อ 1) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการทำการจัดสรรงบประมาณรายหัวสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใน 5 ปีหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ 2) เพื่อกระจายอำนาจการบริหาร งบประมาณไปยังโรงเรียนเพื่อให้ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจบริหารทรัพยากรของตนอย่างมี ประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดสรรงบประมาณแบบรายหัวเป็นวิธีจัดสรรงบประมาณที่ยืดหยุ่นกว่า การจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) ซึ่งถูกใช้มาเป็นเวลานานหลาย ทศวรรษ ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายหัวจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในประเทศไทย

ในปี พ.ศ.2547 กระทรวงศึกษาธิการได้ทบทวนอัตราค่าใช้จ่ายรายหัวที่ใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 อัตราใหม่ของค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และ อาชีวศึกษา ที่ใช้นับตั้งแต่มีการทบทวนจนถึงปัจจุบันนี้แสดงไว้ในตาราง 4.1 และ 4.2 เป็น ค่าใช้จ่ายสำหรับสถาบันการศึกษาของเอกชน

นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ค่าใช้จ่ายรายหัวของสถานศึกษาเอกชน รวมเงินเดือนครูไว้บางส่วนด้วย แถวที่ 3 ในตาราง 4.2 แสดงให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับ เงินเดือนครูในสถานศึกษาเอกชนเป็น 3,440 บาทสำหรับระดับประถมศึกษา และ 4,300 บาท สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย อย่างไรก็ตามงบลงทุนทั้งหมดของ สถานศึกษาเอกชนไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลสถานศึกษาเอกชนต้องรับภาระเหล่านี้เอง การเก็บ “ค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมสำหรับพัฒนาคุณภาพการศึกษา” จากนักเรียนถือเป็นอีกแหล่ง เงินทุนหนึ่งของสถานศึกษาเอกชน อย่างไรก็ตามเพดานสำหรับค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมนี้ ยกตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมบวกกับค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับระดับประถมศึกษาต้องไม่ เกิน 9,000 บาท สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ค่าธรรมเนียมที่เก็บ ได้สูงสุดต้องไม่เกิน 10,000 บาท และ 10,900 บาท ตามลำดับ นอกจากนี้ “ค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม สำหรับพัฒนาคุณภาพการศึกษา” สถานศึกษาเอกชนยังได้รับอนุญาตให้เก็บค่าใช้จ่ายอื่นจาก นักเรียนเช่น ค่าอาหารกลางวัน ค่านม ค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียน ค่าซักรีด ค่าพาหนะ และอื่น ๆ

สถาบันการศึกษาของรัฐต่างจากสถาบันการศึกษาของเอกชน ตรงที่เงินเดือนครู และงบลงทุนไม่ได้ถูกจัดสรรลงไปให้ในรูปของค่าใช้จ่ายรายหัว งบเหล่านี้ถูกจัดสรรไปให้โรงเรียน โดยตรงจากรัฐ

นอกจากนี้นักเรียนด้อยโอกาสและโรงเรียนรูปแบบพิเศษยังได้รับเงินอุดหนุนรายหัว สูงกว่าที่นักเรียนปกติได้รับ ยกตัวอย่างเช่น นักเรียนจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยที่ไม่เข้าเรียนใน โรงเรียนประจำได้รับเงินอุดหนุน 1,560 บาท ในระดับประถมศึกษา 4,300 บาท สำหรับระดับ มัธยมศึกษาตอนต้น แต่ถ้านักเรียนเหล่านี้เข้าเรียนในโรงเรียนประจำจะได้รับเงินอุดหนุน 6,400 บาท ต่อหัวสำหรับระดับประถมศึกษา (ดูช่อง 3-7 ในตาราง 4.1)

ตาราง 4.1 เงินอุดหนุนทั่วไปรายหัวสำหรับโรงเรียนรัฐบาล

หน่วย : บาท

ประเภท ระดับ การศึกษาและสังกัด	นักเรียน ทั่วไป (1)	นักเรียนด้อย โอกาสใน สถาน ศึกษา สงเคราะห์ (2)	นักเรียนจาก ครอบครัวที่มี ฐานะยากจน (3)	นักเรียนใน ระบบ การศึกษา นอกโรงเรียน (4)	นักเรียนใน โรงเรียน สำหรับเด็ก พิการ (5)	นักเรียนใน โรงเรียน พลศึกษา (6)
สายสามัญ						
ประถมศึกษา						
-นักเรียนประจำ		12,600	6,400		13,020	
-นักเรียนไปกลับ	1,100	4,140	1,560	2,080	1,400 (สปช.) 2,700 (กศน.) 4,140 (สศ.)	49,040
มัธยมศึกษาตอนต้น						
- สายสามัญ						
- นักเรียนประจำ		13,100			13,500	46,850/
- นักเรียนไปกลับ	1,800	4,220	4,300	700	1,000 (กศน.) 4,330 (เรียนรวมใน โรงเรียนสังกัด สศ.)	50,390 (โรงเรียน ขนาดเล็ก/ โรงเรียน เต็มชั้น เรียน

ประเภท ระดับ การศึกษาและสังกัด	นักเรียน ทั่วไป (1)	นักเรียนด้อย โอกาสใน สถาน ศึกษา สงเคราะห์ (2)	นักเรียนจาก ครอบครัวที่มี ฐานะยากจน (3)	นักเรียนใน ระบบ การศึกษา นอกโรงเรียน (4)	นักเรียนใน โรงเรียน สำหรับเด็ก พิการ (5)	นักเรียนใน โรงเรียน พลศึกษา (6)
					4,620 (โรงเรียน สำหรับเด็ก พิการสังกัด สศ.)	
-สายอาชีพ*			4,400			
มัธยมศึกษาตอน ปลาย						
- สายสามัญ						
-นักเรียนประจำ		14,000			14,000	47,420/
-นักเรียนไปกลับ	2,700	5,120	1,000		1,200 (กศน.) 5,520 (สศ.)	50,310 (โรงเรียน ขนาดเล็ก/ เต็มขนาด)
-สายอาชีพ				4,240		
-อุตสาหกรรม	4,640					
-พาณิชยกรรม	3,040					
- คหกรรม	3,940					
- ศิลปกรรม	4,940					
- เกษตรกรรม	9,140					
- ประมง	4,140					

แหล่งที่มา : สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ

*สายอาชีพระดับมัธยมศึกษาตอนต้นรวมอยู่ในการศึกษานอกโรงเรียนด้วย

ตาราง 4.2 เงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐสำหรับสถานศึกษาเอกชน และค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมสำหรับพัฒนาคุณภาพการศึกษา

หน่วย : บาท

ประเภท ระดับการศึกษา	เงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาล			ค่าธรรมเนียม เพิ่มเติม	ค่าธรรมเนียม สูงสุดที่ สามารถ เก็บได้
	ค่า ธรรมเนียม เพื่อเป็นค่า เล่าเรียนและ ค่าอุปกรณ์ พื้นฐาน (1)	เงินเดือนครู (2)	รวม (3) = (1)+(2)		
สายสามัญ					
- ประถมศึกษา	1,100	3,440	4,540	4,460	9,000
- มัธยมศึกษาตอนต้น	1,800	4,300	6,100	3,900	10,000
- มัธยมศึกษาตอนปลาย	2,700	4,300	7,000	3,900	10,900
สายอาชีพ (ระดับปวช.)					
อุตสาหกรรม	4,460	4,300	8,940	7,740	16,680
พาณิชยกรรม	3,040	4,300	7,340	5,730	13,070
ศิลปกรรม	4,940	4,300	9,240	4,520	13,760
เกษตรกรรม	4,140	4,300	8,440	5,740	14,180

แหล่งที่มา : สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับสายอาชีวะในระดับ ปวช. เงินอุดหนุนรายหัวมีหลายอัตราขึ้นอยู่กับประเภทและสาขา อัตราเงินอุดหนุนต่อหัวสำหรับโรงเรียนอาชีวศึกษาของรัฐเป็น 4,640 บาท, 3,940 บาท, 4,940 บาท และ 9,140 บาท สำหรับ สาขา อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม คหกรรม ศิลปกรรม และเกษตรกรรมตามลำดับ สำหรับโรงเรียนอาชีวศึกษาของเอกชนอัตราจะสูงกว่าเนื่องจากมีเงินเดือนครูรวมอยู่ด้วย (ดูส่วนล่างของช่องที่ 3 ในตาราง 4.2)

สถานศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนสถานศึกษาในสังกัดกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย อาทิเช่น โรงเรียนในสังกัด

กรุงเทพมหานครและโรงเรียนเทศบาล สำหรับโรงเรียนเหล่านี้เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับค่าใช้จ่ายรายหัวจัดสรรผ่านกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเงินอุดหนุนเหล่านี้ไม่ได้จัดสรรโดยตรงไปยังโรงเรียน กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่บริหารงบนี้และจ่ายค่าสาธารณูปโภคให้โรงเรียน ดังนั้นโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครและโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่จึงไม่รู้ค่าใช้จ่ายที่ใช้สำหรับเป็นค่าสาธารณูปโภค โรงเรียนต้องทำรายการอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ต้องการและเสนอมายังกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำการจัดอุปกรณ์ที่โรงเรียนต้องการ แจกจ่ายให้โรงเรียน ดังนั้นในบางครั้งโรงเรียนจึงไม่ได้อุปกรณ์ตรงตามที่ต้องการ

แหล่งงบประมาณอีกแหล่งหนึ่งสำหรับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครและโรงเรียนเทศบาลมาจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีงบประมาณมากสามารถจัดงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน ให้กับโรงเรียนให้ท้องถิ่นของตน แต่สำหรับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ยากจนงบประมาณเหล่านี้จะมีจำนวนน้อย

กล่าวโดยสรุป การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในประเทศไทยมีลักษณะต่างกันไปขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา ประเภทสถานศึกษาและสังกัดของสถานศึกษา สถานศึกษาของรัฐดูเหมือนว่าจะรับงบประมาณจากรัฐบาลมากกว่า ในขณะที่สถานศึกษาของเอกชนต้องพึ่งค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมที่เก็บจากนักเรียนมากกว่า

การจัดสรรงบประมาณที่ทำกันอยู่ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลกำหนดจำนวนเงินที่จะจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวตามจำนวนนักเรียน (ไม่รวมเงินเดือน) เป็นจำนวน 1,100 บาทสำหรับนักเรียนในระดับประถมศึกษา 1,800 บาทสำหรับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ 2,700 บาทสำหรับนักเรียนที่เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในสถานศึกษาของรัฐ สำหรับโรงเรียนเอกชนเงินอุดหนุนรายหัวที่ได้รับที่รวมเงินเดือนครูเป็น 4,540 บาทสำหรับระดับประถมศึกษา นอกเหนือจากนั้นโรงเรียนหาแหล่งทุนเพิ่มเติมจากผู้ปกครองภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายและการดำเนินการ

เนื่องจากเงินเดือนไม่ได้อยู่รวมในค่าใช้จ่ายรายหัวในกรณีของโรงเรียนรัฐบาล จึงไม่ถือว่าการพิจารณาถึงต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงหาวิธีคิดสูตรหาต้นทุนต่อหน่วยซึ่งรวมทั้งเงินเดือนและค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือนดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{ต้นทุนต่อหน่วย} &= (\text{เงินเดือนโดยเฉลี่ย} / \text{อัตราเฉลี่ยของนักเรียนต่อครูหนึ่งคน}) + \\ &(\text{เงินเดือนโดยเฉลี่ยที่ตั้งเป้าไว้} / \text{อัตรานักเรียนต่อครูหนึ่งคนที่ตั้งเป้าไว้}) \\ &(\text{งบประมาณที่ไม่ใช่เงินเดือน} / \text{งบประมาณส่วนที่เป็นเงินเดือน}) \end{aligned}$$

สูตรสำหรับคำนวณอัตรานักเรียนต่อครูหนึ่งคน ได้จากการนำภาระงานของครูโดยเฉลี่ยคูณด้วยจำนวนนักเรียนต่อชั้นเรียน แล้วหารด้วยจำนวนคาบที่สอนต่อชั้นเรียน เนื่องจากแนวทางการลดต้นทุนในการจัดการศึกษาสามารถกระทำโดยการเพิ่มอัตราส่วนนักเรียนต่อครูหนึ่งคน สูตรนี้ชี้ให้เห็นวิธีที่จะทำตามแนวทางนี้ได้ โดย

ก) เพิ่มภาระในการสอนของครูในหนึ่งสัปดาห์

ข) เพิ่มจำนวนนักเรียนในชั้นเรียน

ค) ลดจำนวนคาบเรียนต่อชั้นเรียน

ง) เพิ่มจำนวนนักเรียน

จ) ลดเงินเดือนครูโดยเฉลี่ยต่อปี ตัวอย่างเช่น จ้างครูที่มีเงินเดือนต่ำกว่ามาแทน

ตำแหน่งครูที่เกษียณอายุไป หรือให้ครูคนเดียวสอนในหลายโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน เป็นต้น

การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินก้อนที่คิดจากต้นทุนต่อหน่วยดังกล่าวมีกำหนดจะทดลองใช้ในพื้นที่นำร่อง 4 แห่ง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ก่อนที่จะนำไปใช้จริงกับพื้นที่อื่นต่อไป

1.1.2 งานวิจัยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับนักเรียนในประเทศไทย

สมาคมโรงเรียนเอกชนในประเทศไทย (The Private School Association of Thailand, 2000) ได้ริเริ่มโครงการวิจัยเพื่อประมาณต้นทุนต่อหน่วยเพื่อจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยในโรงเรียนเอกชน การวิจัยทำโดยสองวิธี วิธีแรกเป็นการใช้กรณีสมมติ โดยนักวิจัยพยายามคำนวณต้นทุนต่อหน่วยเพื่อจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยให้ได้คุณภาพอย่างน้อยที่สุดตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยสมมติโรงเรียนอนุบาล 2 โรงเรียนขึ้นเป็นตัวอย่างเพื่อคำนวณต้นทุนต่อหน่วย รูปแบบแรกสมมติว่าโรงเรียนอนุบาลเป็นโรงเรียนเล็กที่มีนักเรียนเพียง 75 คน และมีบุคลากรเพียง 13 คน มีห้องเรียน 3 ห้องเรียน ขนาด 5 เมตรคูณ 7 เมตร และมีพื้นที่ 90 ตารางวา โรงเรียนสมมติอีกโรงเรียนเป็นโรงเรียนใหญ่ที่มีนักเรียน 450 คน มีห้องเรียน 18 ห้องเรียน มีบุคลากร 49 คน และมีพื้นที่อาณาเขตกว้างกว่าพื้นที่ของโรงเรียนเล็กถึง 4.4 เท่า โรงเรียนทั้งสองสมมติว่าตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 และอยู่ติดถนนใหญ่ เมื่อระบุปัจจัยทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยได้ก็สามารถคำนวณต้นทุนหรือราคาปัจจัยทั้งหมดได้และสามารถคำนวณต้นทุนต่อหัวได้ผลของการวิจัยระบุว่าต้นทุนต่อหัวสำหรับการจัดการศึกษาในโรงเรียนอนุบาลขนาดเล็กเท่ากับ 35,666.84 บาทต่อคน ค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่เป็น 20,781.91 บาทต่อนักเรียนหนึ่งคน

อีกวิธีหนึ่งที่ใช้ในการวิจัยคือการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ใช้จริงในโรงเรียนอนุบาลที่มีอยู่จริง โรงเรียนอนุบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยถูกขอให้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้างสวัสดิการอื่นที่ให้กับบุคลากร ค่าใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษา ค่าสาธารณูปโภค ค่าพาหนะ และอื่นๆ ข้อมูลที่ได้จากโรงเรียนอนุบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 10 โรงเรียนถูกนำมาใช้คำนวณค่าใช้จ่ายจริงต่อนักเรียนหนึ่งคน ผลที่ได้คือค่าใช้จ่ายจริงโดยเฉลี่ยต่อนักเรียนหนึ่งคนในโรงเรียนอนุบาลทั้ง 10 โรงเรียนเป็น 24,589.21 บาท

งานวิจัยนี้เสนอแนะว่าโรงเรียนขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก และค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยในโรงเรียนอนุบาลเอกชนควรเป็นต้นทุนต่อหน่วยสำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ คือ 20,781.91 บาทต่อนักเรียนหนึ่งคนสำหรับปีการศึกษา 2542

ความพยายามที่เด่นมากของงานวิจัยนี้อยู่ที่ความเข้าใจความหมายและการใช้แนวคิดคำว่า “ต้นทุน” อย่างถูกต้อง มีการรวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการและค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนไว้ในงานวิจัยนี้ มูลค่าของที่ดิน อาคารสถานที่ และปัจจัยในการผลิตทั้งหมดที่มีอายุการใช้งานมากกว่า 1 ปีถูกนับรวมและคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน อีกประการหนึ่งก็คือมีการใช้ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์หรือค่าเสียโอกาสในการคำนวณค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนโดยใช้วิธีคูณมูลค่าของปัจจัยทุนกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในปี 2542

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้รับมติคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม 2545 ให้เริ่มโครงการวิจัยเพื่อประมาณค่าใช้จ่ายรายหัวจริงในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ผลการวิจัยจะนำเสนอรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้วางแผนการจัดสรรทรัพยากรให้กับโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

วัตถุประสงค์ของการวิจัยก็เพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แท้จริงในการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีตามประเภทและระดับการศึกษาตามขนาดและที่ตั้งของสถานศึกษา ค่าใช้จ่ายที่นำมาใช้คำนวณในการวิจัยครั้งนี้รวมค่าใช้จ่ายพื้นฐานและค่าใช้จ่ายพิเศษ ค่าใช้จ่ายพิเศษหมายถึงค่าใช้จ่ายจริงที่จ่ายเพื่อสวัสดิการทางการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส และเด็กที่อยู่ในสภาพที่ขาดแคลนและลำบาก เด็กพิการ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ

ค่าใช้จ่ายจริงในงานวิจัยชิ้นนี้หมายถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สถานศึกษาใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปีงบประมาณ 2545 อย่างไรก็ตามเงินเดือนและค่าจ้างไม่ได้รวมอยู่ในค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ นอกจากนั้นค่าก่อสร้าง ค่าที่ดิน และค่าใช้จ่ายในการลงทุนต่างๆ ไม่ได้กล่าวถึงในงานวิจัยนี้

งานวิจัยที่กระทรวงศึกษาธิการทำขึ้นมาได้ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างให้โรงเรียน 2,683 แห่งตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จ่ายจริง โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างอยู่ในเขตการศึกษา (เดิม) โดยมีการเลือกหนึ่งจังหวัดจากทุกเขตการศึกษา และจากแต่ละจังหวัดจะมีการเลือกเขตบริการการศึกษาหนึ่งเขต ดังนั้นโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างตั้งอยู่ในเขตบริการการศึกษา 12 เขต 12 จังหวัด และ 51 อำเภอ การเก็บข้อมูลทำโดยการส่งแบบสอบถามไปให้โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยตรงทางไปรษณีย์ อีกวิธีหนึ่งที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านการศึกษาเพื่อแนะนำวิธีการกรอกข้อมูลลงในแบบสอบถาม ผู้ที่ตอบแบบสอบถามมีจำนวน 2,054 คน จากจำนวนแบบสอบถามที่ส่งไป 2,683 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 76 ของแบบสอบถามทั้งสิ้น

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อหัวเป็น 1,137.75 บาทสำหรับระดับก่อนประถมศึกษา และ 1,583.27 บาทสำหรับระดับประถมศึกษา สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็น 2,171.80 บาทในโรงเรียนปกติ และ 1,770.38 บาทสำหรับโรงเรียนขยายโอกาส และ 1,939.22 บาทสำหรับโรงเรียนที่มีการยุบรวม สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็น 3,164.44 บาทในโรงเรียนสามัญ และ 3,226.9 บาท ถึง 6,226 บาทในโรงเรียนสายอาชีพศึกษาขึ้นอยู่กับสาขา

ค่าใช้จ่ายต่อหัวโดยเฉลี่ยแยกตามขนาดของสถานศึกษาชี้ให้เห็นว่ามีการประหยัดต่อขนาด คือ โรงเรียนใหญ่ใช้ค่าใช้จ่ายต่อหัวน้อยกว่าโรงเรียนที่เล็กกว่าในการจัดการศึกษาในทุก ระดับ ซึ่งหมายถึงว่ายิ่งจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นจนถึงจำนวนหนึ่งค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาต่อหัว ยิ่งน้อยลง ตัวอย่างเช่น สำหรับระดับก่อนประถมและประถมศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียน 200 คนหรือต่ำกว่าเป็น 1,149.49 บาท และ 1,788.00 บาทตามลำดับ เมื่อจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 201-400 คน ค่าใช้จ่ายต่อหัวจะลดลงเป็น 802.17 บาท และ 1,210.82 บาทตามลำดับ ค่าใช้จ่ายต่อหัวในการจัดการศึกษาสำหรับระดับก่อนประถมศึกษาจะลดลงจนถึงที่สุดที่ 555.56 บาทเมื่อโรงเรียนมีนักเรียน 401-600 คน และสำหรับระดับประถมศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัวจะลดเหลือ 676.37 บาทในโรงเรียนที่มีนักเรียน 1001-1200 คน

ค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียน 600 คน อยู่ที่ 1,170.38 บาทในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมต้น และ 2,363.56 บาท ในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นปกติ และเป็น 3,414.04 บาทในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เมื่อขนาดของโรงเรียนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนนักเรียน 1,200 คนในหนึ่งโรงเรียน ค่าใช้จ่ายต่อหัวจะลดลงเป็น 1,824 บาท และ 2,178.25 บาทในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายตามลำดับ อย่างไรก็ตาม

ตามเมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้นจนมีนักเรียนเกิน 1,200 คน ค่าใช้จ่ายต่อหัวจะเพิ่มขึ้น และเมื่อโรงเรียนมีนักเรียนเกินกว่า 1,800 คน ค่าใช้จ่ายต่อหัวจะสูงสุด

สำหรับโรงเรียนแบบพิเศษและโรงเรียนประจำสงเคราะห์จะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นกว่าค่าใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับนักเรียนด้อยโอกาสที่เรียนในโรงเรียนประจำอีก 11,250.89 บาท ในระดับประถม และ 11,276.55 บาท และ 17,648.17 บาทสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายตามลำดับ

ค่าใช้จ่ายจริงต่อหัวสำหรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษเป็น 46,552.09 บาท ซึ่งในจำนวนนี้ 25,744.49 บาทเป็นเงินสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานและ 20,807.60 บาทเป็นค่าใช้จ่ายพิเศษเพิ่มเติม

ชัยยศ จิรประภัทร (2545) จากสถาบันพระจอมเกล้าธนบุรีได้ทำการวิจัยเพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับโรงเรียนสาธิต 14 แห่งในคณะศึกษาศาสตร์และครุศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ 7 ใน 14 แห่งเป็นโรงเรียนสาธิตที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนอีก 7 แห่งที่เหลือเป็นโรงเรียนที่อยู่ในต่างจังหวัด ค่าใช้จ่ายจริงที่กล่าวถึงหมายถึงค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานที่รวมถึงเงินเดือนและค่าจ้าง รวมถึงค่าวัสดุอุปกรณ์ และค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนที่มีความจำเป็นพิเศษ ค่าอาหารกลางวัน ค่าจัดการศึกษาสำหรับหลักสูตรนานาชาติ ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยไม่ได้รวมอยู่ในค่าใช้จ่ายนี้

งานวิจัยนี้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายจริงเพื่อการดำเนินงานโดยเก็บจากโรงเรียนสาธิตแต่ละแห่งในกลุ่มตัวอย่างจากปีงบประมาณ 2539 ถึงปีงบประมาณ 2543 จากงานวิจัยพบว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวโดยเฉลี่ยของโรงเรียนสาธิต 14 โรงเรียนเป็น 23,489 ในปีงบประมาณ 2543 อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียนสาธิตทั้ง 14 โรงเรียนมีตั้งแต่ระดับต่ำสุดที่ 7,320 บาทสำหรับโรงเรียนสาธิตมหาสารคามจนถึงสูงสุดที่ 36,740 บาทสำหรับโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ประถม) โรงเรียนสาธิตที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครทั้งหมดมีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนสาธิตในต่างจังหวัด

ค่าใช้จ่ายต่อหัวโดยเฉลี่ยสำหรับโรงเรียนสาธิตในกรุงเทพมหานครเป็น 31,184.85 บาท ในขณะที่โรงเรียนสาธิตที่อยู่ในต่างจังหวัดมีค่าใช้จ่ายต่อหัวเฉลี่ยเป็น 16,728 บาท ปัจจัยที่มีส่วนทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียนสาธิตในกรุงเทพมหานครและโรงเรียนสาธิตในต่างจังหวัดต่างกันมีหลายประการ เช่น 1) ความสามารถในการหารายได้ของโรงเรียน 2) งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับแต่ละโรงเรียน 3) จำนวนปีที่ได้การศึกษา 4) คุณสมบัติและตำแหน่งของผู้สอน 5) จำนวนครูและบุคลากร 6) จำนวนนักเรียนต่อหนึ่งชั้นเรียน

ผลการวิจัยระหว่างงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ถือเป็นส่วนประกอบหลักของงบดำเนินการ คิดเป็นร้อยละ 52 ของงบดำเนินการทั้งหมดของโรงเรียนสาธิต ในขณะที่ร้อยละ 36 มาจากเงินที่เก็บจากนักเรียนและที่เหลือร้อยละ 12 มาจากเงินบริจาคสมาคมศิษย์เก่าและอื่นๆ จำนวนร้อยละ 67 ของงบดำเนินการทั้งหมดเป็นค่าจ้าง และเพียงร้อยละ 4 เป็นค่าสาธารณูปโภค อัตราส่วนนักเรียนต่อครูหนึ่งคนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนสาธิตเป็น 15 คน

1.2 ข้อค้นพบจากการสำรวจการเงินเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา²

ในส่วนนี้ตอนต้นจะกล่าวถึงการดำเนินการสำรวจโรงเรียนโดยย่อ รวมถึงการสุ่มตัวอย่าง และ แบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลตามด้วยการนำเสนอข้อมูลของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และค่าใช้จ่ายรายหัวที่จ่ายจริงในโรงเรียนเหล่านั้น ทั้งนี้ส่วนท้ายจะเป็นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความพอเพียงของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

1.2.1 การสำรวจโรงเรียน

ข้อมูลที่ใช้เพื่อวิเคราะห์การเงินเพื่อการศึกษาและการจัดทำสูตรการจัดสรรงบประมาณได้มาจากโรงเรียนที่เป็นตัวอย่าง 636 โรงเรียน โรงเรียนเหล่านี้เลือกมาจากเขตพื้นที่การศึกษา 12 เขต ใน 12 จังหวัด ซึ่งครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศ ได้แก่ จังหวัดตาก และเชียงใหม่ ในภาคเหนือ จังหวัดสมุทรปราการ กาญจนบุรี ชัยนาท และระยอง ในภาคกลาง จังหวัดขอนแก่น มุกดาหาร และชัยภูมิในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดนครศรีธรรมราช และกระบี่ ในภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร

โรงเรียนเหล่านี้เลือกจากแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อให้ครอบคลุมทุกระดับชั้นเรียนจากระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอาชีวศึกษาในทุกสังกัด คือ กระทรวงศึกษาธิการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล และกรุงเทพมหานคร) และ สังกัดการศึกษาเอกชน การสุ่มตัวอย่างมีการออกแบบเพื่อให้โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีขนาดหลากหลายสามารถเป็นตัวแทนการกระจายตามขนาดที่เป็นอยู่จริงของโรงเรียน โดยมีโรงเรียนบางส่วนตั้งอยู่ในถิ่นห่างไกลและแถบชายแดน เหตุผลในการออกแบบให้เกิดความหลากหลายในกลุ่มตัวอย่างก็เพื่อค้นหาว่าค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อหัวเปลี่ยนแปลงไป

² เฟิงอ้วง , น.21 – 55.

ตามระดับการศึกษา สังกัด ขนาด และที่ตั้งของโรงเรียนหรือไม่ ซึ่งจะเป็นหลักฐานในเรื่องประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความพอเพียงของประมาณเพื่อการศึกษาในปัจจุบัน

มีการใช้แบบสอบถาม 4 ชุดเพื่อเก็บข้อมูล แบบสอบถามชุดแรกจัดทำขึ้นเพื่อหาข้อมูลโดยทั่วไปของโรงเรียนคือ ลักษณะของโรงเรียน เช่น นักเรียน ครู บุคลากรอื่น ๆ และภาระงานของบุคลากรเหล่านั้น สิ่งอำนวยความสะดวก กิจกรรม รายได้ ค่าใช้จ่าย และการประเมินคุณภาพของโรงเรียน แบบสอบถามชุดที่สองเก็บข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของโรงเรียนจากกลุ่มตัวอย่างย่อย 42 โรงเรียน แบบสอบถามชุดที่สามให้ครูแต่ละคนในโรงเรียนเหล่านั้นรายงานภาระงานของตนในหนึ่งสัปดาห์ ประสิทธิภาพของครูแต่ละคน เงินเดือนและผลตอบแทนอื่น ๆ ที่ครูแต่ละคนได้รับ ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามชุดที่ 2 และชุดที่ 3 ถูกนำมาใช้เพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวตามภารกิจ กิจกรรม และลักษณะเฉพาะของแต่ละโรงเรียน แบบสอบถามชุดที่ 4 เก็บข้อมูลจากผู้ปกครองของนักเรียน 1,300 คน ในโรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนอาชีวะ 27 โรงเรียนที่มีการสอบ National Test ในระดับประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 ข้อมูลเหล่านี้รวมถึงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัวของนักเรียน รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้สำหรับการศึกษาของบุตร ทำให้ได้ข้อมูลในส่วน of นักเรียนเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่กำหนดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต่อไป

1.2.2 ข้อมูลในภาพรวมเกี่ยวกับโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

โรงเรียน 636 โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้คิดเป็นร้อยละ 22 ของโรงเรียนทั้งหมดที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 12 เขตที่เลือกมา

เมื่อดูลักษณะการกระจายของโรงเรียนทั้ง 636 โรงเรียนพบว่าโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่างได้ครอบคลุมถึงทุกสังกัดทั้งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนสำหรับสายสามัญและสายอาชีวะในแต่ละภูมิภาค (ตาราง 4.3) จำนวนมากที่สุดของโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่าง (ร้อยละ 28) เป็นโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจำนวนน้อยที่สุดของโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่าง (ร้อยละ 14) อยู่ในภาคเหนือ โรงเรียนรัฐบาลสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และ กรมสามัญศึกษาเดิม) คิดเป็นร้อยละ 59 และโรงเรียนอาชีวศึกษาของรัฐคิดเป็นร้อยละ 6 ของโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ส่วนอีกร้อยละ 35 ที่เหลือประกอบไปด้วยโรงเรียนเอกชนสายสามัญร้อยละ 19 โรงเรียนเอกชนสายอาชีวะร้อยละ 6 และ โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 10

โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนในสัดส่วนต่างกันของกลุ่มประชากรจากต่างสังกัด ในกรณีที่กลุ่มประชากรเป็นกลุ่มใหญ่ เช่น ในกรณีของโรงเรียนกว่า 2,000 โรงเรียนสังกัด

สปช. กลุ่มตัวอย่างแม้จะใหญ่ที่สุดแต่คิดเป็นเพียงแค่ร้อยละ 13 ของประชากร ในทางตรงกันข้าม จำนวนโรงเรียนอาชีวศึกษาของรัฐมีทั้งหมดเพียง 37 โรงเรียนซึ่งถือว่าเป็นจำนวนน้อยมากสำหรับการนำมาวิเคราะห์ ดังนั้นงานวิจัยจึงสุ่มตัวอย่างโรงเรียนอาชีวศึกษาของรัฐจากเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเพื่อเพิ่มจำนวนตัวอย่างทำให้อัตราส่วนระหว่างตัวอย่างต่อประชากรมีค่าเกินร้อยละ 100

โรงเรียนในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ตามระดับการศึกษาที่สอน จากกลุ่มตัวอย่างที่แสดงในตาราง 4.4 กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคิดเป็นร้อยละ 57 คือระดับอนุบาลและประถมศึกษา อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่าระดับขยายโอกาส คิดเป็นร้อยละ 14 ประกอบไปด้วยโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งขยายการเรียนการสอนไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพื่อให้โอกาสนักเรียนได้เรียนต่อโดยไม่ต้องย้ายไปเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเมืองซึ่งห่างไกลจากที่อยู่ของนักเรียน ส่วนระดับมัธยมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 19 โรงเรียนเอกชนซึ่งจัดการเรียนการสอนทุกระดับตั้งแต่อนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายคิดเป็นร้อยละ 1 และ โรงเรียนอาชีวศึกษาคิดเป็นร้อยละ 9

ในแง่ของขนาด โรงเรียนอนุบาลและประถมศึกษาทั้งเอกชนและในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กก็คือนักเรียนน้อยกว่า 200 คน โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดปานกลางจนถึงขนาดใหญ่ ในขณะที่โรงเรียนอาชีวศึกษาส่วนใหญ่มีขนาดใหญ่ โรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่มีขนาดใหญ่กว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งในด้านจำนวนนักเรียนและพื้นที่ของอาคารเรียนคิดเป็นตารางเมตร

ตาราง 4.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนนักเรียนต่อครูจำนวนชั่วโมงเรียนต่อสัปดาห์ ภาระงานของครู และขนาดของชั้นเรียนที่คำนวณได้ ขนาดของชั้นเรียนคำนวณโดยนำอัตราส่วนนักเรียนต่อครูมาคูณกับจำนวนชั่วโมงเรียนต่อสัปดาห์แล้วหารด้วยภาระงานของครูมาคูณกับจำนวนชั่วโมงเรียนต่อสัปดาห์แล้วหารด้วยภาระงานของครู เมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนเทศบาล และโรงเรียนเอกชน พบว่าโรงเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนขยายโอกาสในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูประจำ และขนาดของชั้นเรียน โดยเฉลี่ยต่ำที่สุด (อัตราส่วนนักเรียนต่อครูเป็น 24.7 และ ขนาดของชั้นเรียนเป็น 23.6 สำหรับโรงเรียนระดับก่อนประถมและประถมศึกษา และอัตราส่วนนักเรียนต่อครูเป็น 23 และ ขนาดของชั้นเรียนเป็น 29 สำหรับโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา) อัตราส่วนนักเรียนต่อครูในระดับนี้สอดคล้องกับอัตราส่วนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดคือ นักเรียน 20 คนต่อครู 1 คน สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน และ นักเรียน 25 คนต่อครู 1 คน สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนมากกว่า

120 คน ในทางตรงกันข้ามโรงเรียนเทศบาลมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูสูงที่สุดโดยสูงถึง 32.7 คนในระดับก่อนประถมและประถมศึกษา และ 36.5 คนในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา นอกจากนั้นโรงเรียนเทศบาลขยายโอกาสยังมีการงานของครูโดยเฉลี่ยสูงที่สุด โดยสูงถึง 32.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในขณะที่โรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในระดับการศึกษาเดียวกันโดยเฉลี่ยแล้วครูมีการงานเป็น 23.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ในระดับมัธยมศึกษาอัตราส่วนนักเรียนต่อครูที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดคือนักเรียน 20 คนต่อครู 1 คน อย่างไรก็ตามโรงเรียนมัธยมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูเป็น 27.2 ในขณะที่โรงเรียนเอกชนเป็น 21.8 ดังนั้นขนาดของชั้นเรียนที่คำนวณได้ในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจึงมีขนาดใหญ่ถึง 46.5 คนในขณะที่โรงเรียนเอกชนมีขนาดชั้นเรียนเพียง 37 คน การที่ชั้นเรียนที่คำนวณได้มีขนาดใหญ่นั้นสามารถอธิบายได้จากการที่ครูในโรงเรียนมัศึกษามีภาระงานน้อยเนื่องจากครูแต่ละคนมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางมากกว่าครูในโรงเรียนประถมศึกษาที่ครูคนเดียวต้องสอนเกือบทุกวิชา ในทำนองเดียวกันโรงเรียนอาชีวศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูสูงถึง 38.5 คน เมื่อเทียบกับโรงเรียนอาชีวศึกษาของเอกชนที่มีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูเป็น 30 คน อย่างไรก็ตามขนาดของชั้นเรียนที่ได้จากการคำนวณของโรงเรียนทั้งสองสังกัดมีขนาดใกล้เคียงกัน คือ ประมาณ 42-43 เนื่องจากภาระงานสอนของครูโรงเรียนเอกชนต่ำกว่าโรงเรียนรัฐบาล การที่ขนาดของชั้นเรียนในระดับมัธยมศึกษา และอาชีวศึกษามีขนาดใหญ่อาจบ่งว่านักเรียนอาจมีโอกาสน้อยที่จะปฏิสัมพันธ์กับครูซึ่งอาจส่งผลถึงคุณภาพของการศึกษาได้

ตาราง 4.6 ชี้ให้เห็นว่ากว่าร้อยละ 50 (356 โรงเรียน) ของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล โรงเรียนเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 77 ของโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่ชนบทและในเมืองเล็ก ๆ โรงเรียนเทศบาลเป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลทั้งหมด นอกจากนี้ร้อยละ 77 ของโรงเรียนเอกชนยังตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเช่นกัน

ตาราง 4.7 แสดงว่าโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีนักเรียนยากจนคิดเป็นร้อยละ 38 ซึ่งมากกว่าโรงเรียนเทศบาลซึ่งมีนักเรียนยากจนอยู่ร้อยละ 24 และโรงเรียนเอกชนซึ่งมีนักเรียนยากจนอยู่ร้อยละ 8 เกือบครึ่งหนึ่งของนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาในโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาจัดว่าเป็นนักเรียนยากจน ส่วนนักเรียนพิการมีอัตราส่วนน้อยกว่า

ข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนใน National Test ไว้ในตาราง 4.8 การทดสอบนี้ใช้กับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและโรงเรียนเอกชนเท่านั้น นักเรียนในโรงเรียนเอกชนมีแนวโน้มที่จะทำคะแนนได้ดีกว่านักเรียนในโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตัวอย่างเช่นในขณะที่ร้อยละ 80 ของนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำคะแนนรวมได้ร้อยละ 50 หรือน้อยกว่า เพียงแค่ร้อยละ 43 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนเอกชนทำคะแนนได้ในระดับเดียวกัน สำหรับโรงเรียนมัศึกษาก็มีลักษณะคล้าย ๆ กัน

รายได้โดยเฉลี่ยแยกตามที่มาของรายได้แสดงให้เห็นว่าเงินจัดสรรรายหัวจากรัฐบาลคิดเป็นเพียงร้อยละ 13 ขณะที่งบประมาณที่เป็นค่าจ้างและเงินเดือนภายใต้งบดำเนินการอื่น ๆ คิดเป็นกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณรวม โรงเรียนเอกชนต้องพึ่งค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ปกครองมากกว่า ในขณะที่โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการอุดหนุนทางการเงินจากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

ตาราง 4.3 โรงเรียนในกลุ่มตัวอย่างแยกตามภูมิภาคและสังกัด

ภูมิภาค	ส่วนการปกครอง							คิดเป็น
	สพฐ.				กทม./	อาชีว	รวม	ร้อยละ
	สพช.	สศ.	เอกชน (สามัญ)	เอกชน (อาชีวะ)	เทศบาล	ศึกษา		ตาม ภูมิภาค
กรุงเทพฯและปริมณฑล	21 (16.67)	6 (4.76)	40 (31.75)	20 (15.87)	31 (24.60)	8 (6.35)	126 (100)	19.81
ภาคกลาง	49 (34.75)	31 (21.99)	28 (19.86)	7 (4.96)	14 (9.93)	12 (8.51)	141 (100)	22.17
ภาคเหนือ	29 (33.33)	20 (22.99)	19 (21.84)	2 (2.30)	10 (11.49)	7 (8.05)	87 (100)	13.68
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	119 (65.75)	31 (17.13)	14 (7.73)	3 (1.66)	6 (3.31)	8 (4.42)	181 (100)	28.46
ภาคใต้	48 (47.52)	20 (19.80)	20 (19.80)	4 (3.96)	3 (2.97)	6 (5.94)	101 (100)	15.88
ทั่วประเทศ	266 (41.82)	108 (16.98)	121 (19.03)	36 (5.66)	64 (10.06)	41 (6.45)	636 (100)	100
ประชากร	2026	207	409	64	112	37	2855	
ตัวอย่างคิดเป็นร้อยละของประชากร	13.13	52.17	29.58	56.25	57.14	110.81	22.28	

ตาราง 4.4 โรงเรียนในกลุ่มตัวอย่างแยกตามระดับการศึกษาและขนาด (2546)

ระดับการศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ				องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				เอกชน				รวม	คิดเป็นร้อยละตาม
	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม		ระดับการศึกษา
อนุบาลและประถม (ร้อยละ)	152 (72.4)	51 (24.3)	7 (3.3)	210 (100)	3 (6.8)	27 (61.4)	14 (31.8)	44 (100)	41 (44.6)	38 (41.3)	13 (14.1)	92 (100)	346	56.81
ขยายโอกาส (ร้อยละ)	7 (13.0)	45 (83.3)	2 (3.7)	54 (100)		5 (27.8)	13 (72.2)	18 (100)		5 (35.7)	9 (64.3)	14 (100)	86	14.12
มัธยมศึกษา (ร้อยละ)	4 (3.6)	53 (48.2)	53 (48.2)	110 (100)			1 (100)	1 (100)		2 (66.7)	1 (33.3)	3 (100)	114	18.72
ทุกระดับ (ร้อยละ)										1 (16.7)	5 (83.3)	6 (100)	6	0.99
อาชีวศึกษา (ร้อยละ)		8 (38.1)	13 (61.9)	21 (100)					5 (13.9)	11 (30.6)	20 (55.6)	36 (100)	57	9.36
รวม (ร้อยละ)	163 (41.3)	157 (39.7)	75 (19.0)	395 (100)	3 (4.8)	32 (50.8)	28 (44.4)	63 (100)	46 (30.5)	57 (37.7)	48 (31.8)	151 (100)	609	100
ร้อยละตามสังกัด	65				10				25				100	

หมายเหตุ : ขนาดเล็ก 200

201 ขนาดกลาง 799

ขนาดใหญ่ 800

ตาราง 4.5 อัตรานักเรียนต่อครูโดยเฉลี่ย (1) และ ขนาดของชั้นเรียน (ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ)

ระดับการศึกษา	สังกัด	ชั่วโมงที่นักเรียนเรียนต่อสัปดาห์	ชั่วโมงที่ครูสอนต่อหนึ่งสัปดาห์	อัตราส่วนนักเรียนต่อครู	ขนาดของชั้นเรียนจากการคำนวณ
ก่อนประถมและประถมศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ N=212	25	26.07	24.67	23.65
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น N=44	25	25.51	32.66	32.00
	เอกชน N=90	25	27.19	26.23	24.12
ขยายโอกาสทางการศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ N=53	30	23.61	23.05	29.29
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น N=19	30	32.58	36.53	33.64
	เอกชน N=16	30	22.27	25.58	34.47
มัธยมศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ N=106	30	17.53	27.19	46.52
อาชีวศึกษา	เอกชน N=3	30	17.65	21.78	37.02
	กระทรวงศึกษาธิการ N=41	30	26.90	38.46	42.89
	เอกชน N=30	30	21.25	30.05	42.42

(1) ครูประจำ

หมายเหตุ : ขนาดของชั้นเรียน = อัตราส่วนนักเรียนต่อครู* (คุณ) ชั่วโมงที่นักเรียนเรียนต่อสัปดาห์/(หาร)ภาระงานของครู

ตาราง 4.6 อัตราส่วนของโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล

ระดับการศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ			องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			เอกชน		
	นอกเขตเทศบาล	เขตเทศบาล	รวม	นอกเขตเทศบาล	เขตเทศบาล	รวม	นอกเขตเทศบาล	เขตเทศบาล	รวม
อนุบาล และ ประถมศึกษา (N)	86.19 (181)	13.81 (29)	100 (210)		100 (44)	100 (44)	18.95 (18)	81.05 (77)	100 (95)
ขยายโอกาส (N)	98 (53)	2 (1)	100 (54)		100 (19)	100 (19)	37.50 (6)	62.50 (10)	100 (16)
มัธยมศึกษา (N)	60.91 (67)	39.09 (43)	100 (110)		100 (1)	100 (1)	33.33 (1)	66.67 (2)	100 (3)
ทุกระดับ (N)							14.29 (1)	85.71 (6)	100 (7)
อาชีวศึกษา (N)	46.34 (19)	53.66 (22)	100 (41)				27.78 (10)	72.22 (26)	100 (36)
รวม	77.11 (320)	22.89 (95)	100 (415)		100 (64)	100 (64)	22.93 (36)	77.07 (121)	100 (157)

ตาราง 4.7 อัตราส่วนของนักเรียนพิการและนักเรียนยากจนในโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง แยกตามระดับการศึกษา (ปีการศึกษา 2546)

ระดับการศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ			องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			เอกชน		
	ร้อยละของ เด็กพิการ	ร้อยละของ เด็กยากจน	ร้อยละของ เด็กพิการ และยากจน	ร้อยละของ เด็กพิการ	ร้อยละของ เด็กยากจน	ร้อยละของ เด็กพิการ และยากจน	ร้อยละของ เด็กพิการ	ร้อยละของ เด็กยากจน	ร้อยละของ เด็กพิการ และยากจน
อ นุ บ า ล แ ล ะ ประถมศึกษา (N)	1.51 (210)	44.89 (210)	1.60 (210)	1.65 (44)	23.81 (44)	0.36 (44)	0.52 (92)	6.16 (92)	0.63 (92)
ขยายโอกาส (N)	2.98 (54)	45.90 (54)	1.88 (54)	0.71 (18)	27.10 (18)	0.67 (18)	0.20 (14)	14.86 (14)	0.12 (14)
มัธยมศึกษา (N)	0.26 (110)	26.02 (110)	0.31 (110)	0 (1)	0 (1)	0 (1)	0 (3)	0 (3)	0 (3)
ทุกระดับ (N)							0 (6)	0 (6)	0 (6)
อาชีวศึกษา (N)	0.10 (21)	11.03 (21)	3.67 (21)				0.02 (36)	10.34 (36)	0.01 (36)
รวม	1.29 (395)	37.97 (395)	1.39 (395)	1.36 (63)	24.38 (63)	0.44 (63)	0.34 (151)	7.60 (151)	0.40 (151)

ตาราง 4.8 ผลสอบ National Test ของนักเรียนในโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ปีการศึกษา 2546)

ระดับการศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ					เอกชน				
	1-25%	26-50%	51-75%	76%ขึ้นไป	รวม	1-25%	26-50%	51-75%	76%ขึ้นไป	รวม
ประถม 3 (ร้อยละ)	4 (2.96)	87 (64.44)	38 (28.15)	6 (4.44)	135 (100)		6 (28.57)	13 (61.00)	2 (9.25)	21 (100)
ประถม 6 (ร้อยละ)	8 (2.63)	234 (76.97)	59 (19.41)	3 (0.99)	304 (100)		28 (43.75)	29 (45.31)	7 (10.94)	64 (100)
มัธยม 3 (ร้อยละ)		140 (88.05)	19 (11.95)		159 (100)	1 (5.56)	8 (4.44)	9 (50.00)	18	87 (100)
มัธยม 6 (ร้อยละ)		87 (87.00)	12 (12.00)	1 (1.00)	100 (100)	1 (14.29)	3 (42.83)	3 (42.86)		7 (100)

ตาราง 4.9 รายได้โดยเฉลี่ยแยกตามแหล่งที่มา (ปี 2546)

แหล่งที่มาของรายได้		กระทรวงศึกษาธิการ			องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			เอกชน		
		จำนวน	ร้อยละ	N	จำนวน	ร้อยละ	N	จำนวน	ร้อยละ	N
งบประมาณ ของรัฐ	การจัดสรร รายหัว	1,147,523	13.31	415	1,420,846	12.18	64	0	0	156
	ค่าใช้จ่าย เพื่อการ ดำเนินการ อื่นๆ	6,202,385	71.96	415	0	0	64	0	0	156
	องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	188,422	2.19	415	9,934,519	85.15	64	0	0	156
ค่าธรรมเนียม		732,104	8.49	415	71,871	0.62	64		59.07	156
เงินบริจาค		182,802	2.12	415	194,752	1.67	64		4.11	156
อื่นๆ		165,925	1.93	415	44,598	0.38	64		6.04	1561
รวม		8,619,181	100	415	11,666,586	100	64		100	156

1.2.3 ค่าใช้จ่ายจริงต่อหัว

ในปีการศึกษา 2547 ค่าใช้จ่ายจริงต่อนักเรียนหนึ่งคนโดยไม่ได้แยกสังกัดการศึกษา โดยเฉลี่ยแล้วเท่ากับ 11,022 บาทในระดับก่อนประถมและประถมศึกษา 9,223 บาทในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา 13,600 บาทในโรงเรียนมัธยมศึกษา และ 12,859 บาทในโรงเรียนอาชีวศึกษา ค่าใช้จ่ายเหล่านี้รวมค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือน ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนรวมบุคลากร 4 ประเภท คือ ครูประจำ บุคลากรที่ไม่ได้ทำการสอน ครูใหญ่และรอง รวมถึงบุคลากรสนับสนุนอื่น ๆ ค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่รวมเงินเดือนครอบคลุมค่าใช้จ่ายสำหรับอุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าสาธารณูปโภค ค่าซ่อมบำรุงอาคารเรียน ค่าวัสดุสำนักงาน เป็นต้น

จะสังเกตได้ว่าค่าใช้จ่ายนักเรียนต่อนักเรียนหนึ่งคนมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละระดับการศึกษา ตัวอย่างเช่นค่าใช้จ่ายดำเนินการสำหรับนักเรียนในโรงเรียนมัธยมหนึ่งคนสูงกว่าโรงเรียนขยายโอกาสถึงร้อยละ 32 โดยที่โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษามีค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อนักเรียนหนึ่งคนต่ำที่สุด เป็นที่น่าประหลาดใจว่าค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนหนึ่งคนของโรงเรียนมัธยมศึกษาสูงกว่าของโรงเรียนอาชีวศึกษา ทำให้คำถามว่า ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนหนึ่งคนของโรงเรียนอาชีวศึกษาควรจะสูงกว่าของโรงเรียนมัธยมศึกษาหรือไม่ และการที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวต่ำบอกเป็นนัยว่าคุณภาพการศึกษาต่ำด้วยหรือไม่ สภาพเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นกับประเทศ OECD ยกตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรเลีย ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ เกาหลี และ อังกฤษ มีค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนหนึ่งคนอยู่ในระดับปานกลางสำหรับการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น แต่กลับเป็นประเทศที่นักเรียนอายุ 15 ปีมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงที่สุดในวิชาหลัก (OECD Education at Glance, 2004) อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยไม่เป็นเช่นนั้น เพราะเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำซึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนต่ำโดยเปรียบเทียบกับโรงเรียนระดับอื่น ๆ

การที่ระดับการศึกษาที่ต่างกันมีค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อนักเรียนหนึ่งคนต่างกันไม่เพียงแต่จะสะท้อนถึงความแตกต่างทางทรัพยากร (ที่ไม่ใช่เงินเดือน) ที่โรงเรียนได้รับ แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของระดับเงินเดือนของบุคลากรในแต่ละระดับการศึกษา

ตาราง 4.10 แสดงให้เห็นว่าเงินเดือนครูเป็นค่าใช้จ่ายหลักในค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับนักเรียนหนึ่งคนจากภาคการศึกษาเป็นภาคที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนสูง โรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนต่อนักเรียนหนึ่งคนมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ 10,344 บาท ในขณะที่โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษามีเงินเดือนครูต่อนักเรียนหนึ่งคนต่ำที่สุด คือ 7,163 บาท เงินเดือนต่อนักเรียนหนึ่งคนไม่ได้เพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษา โรงเรียน

อาชีวศึกษามีเงินเดือนต่อนักเรียนหนึ่งคนต่ำกว่าโรงเรียนระดับก่อนประถมและประถมศึกษาเล็กน้อย และต่ำกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาถึงร้อยละ 18

หากมองต่อไปถึงโครงสร้างของค่าใช้จ่ายของโรงเรียนสำหรับโรงเรียนที่ไม่ใช่ระบบอาชีวศึกษาหรือโรงเรียนสายสามัญศึกษา พบว่าร้อยละ 78 ของค่าใช้จ่ายดำเนินงานทั้งหมดถูกใช้ไปเพื่อจ่ายเงินเดือนในขณะที่ยังมีร้อยละ 22 ถูกใช้สำหรับสิ่งอื่นที่ไม่ใช่เงินเดือน ส่วนแบ่งของค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่เกี่ยวกับบุคลากรอยู่ในระดับที่น่าพอใจเพราะสูงกว่าระดับเฉลี่ยของ OECD ซึ่งเป็นร้อยละ 19.7 (OECD Education at a Glance, 2004) อย่างไรก็ตามเมื่อมองต่อไปถึงโครงสร้างของรายจ่ายแยกตามระดับโรงเรียนและตามสังกัดจะพบข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้

ประการแรกคือส่วนแบ่งของค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ใช่เงินเดือนสำหรับระดับก่อนประถมและประถมศึกษาและโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาแตกต่างกันตามสังกัด โรงเรียนรัฐบาลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ใช่เงินเดือนน้อยที่สุดโดยคิดเป็นร้อยละ 10 สำหรับโรงเรียนระดับก่อนประถมและประถมศึกษา และร้อยละ 11 สำหรับโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ในขณะที่สถานศึกษาของเอกชนมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 37 และร้อยละ 36 ตามลำดับ ส่วนแบ่งของค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือนสำหรับโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โรงเรียนในสังกัด กทม. และโรงเรียนเทศบาล) เป็นร้อยละ 26 และร้อยละ 24 สำหรับระดับก่อนประถมและประถม และโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา (ตาราง 3.9) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าโรงเรียนเอกชนใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรมากกว่าโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการประมาณ 3 เท่า ตัวเลขเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับบุคลากรมากกว่างบประมาณส่วนอื่นที่ไม่ใช่บุคลากร ดังนั้นเราพบจากการไปเยี่ยมโรงเรียนว่าโรงเรียนรัฐบาลระดับก่อนประถมและประถมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีทรัพยากรไม่เพียงพอและไม่ได้รับการดูแลรักษาอย่างทั่วถึงในบางกรณี

ประการที่สองในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่รวมเงินเดือนคิดเป็นร้อยละ 20 ซึ่งมากกว่าระดับก่อนประถมและประถมศึกษาถึงสองเท่า เป็นที่น่าเสียดายที่เราไม่สามารถตัดสินว่าตัวเลขนี้อยู่ในข่ายที่ยอมรับได้หรือไม่เนื่องจากเราไม่สามารถเปรียบเทียบตัวเลขนี้กับตัวเลขของโรงเรียนเอกชนเนื่องจากในการสำรวจครั้งนี้มีจำนวนโรงเรียนเอกชนไม่เพียงพอที่จะเปรียบเทียบได้

ประการที่สามค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ใช่เงินเดือนสำหรับโรงเรียนอาชีวศึกษา (ในระดับปวช.) ค่อนข้างสูงโดยมีระดับไม่ต่างกันนักในโรงเรียนอาชีวะแต่ละสังกัด ทั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาของรัฐและโรงเรียนอาชีวศึกษาของเอกชนใช้จ่ายมากกว่าร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายดำเนินการ

ทั้งหมดเพื่อการดำเนินการที่ไม่เกี่ยวกับบุคลากร (ตาราง 4.11) อย่างไรก็ตามโรงเรียนอาชีวศึกษาของเอกชนใช้จ่ายในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับบุคลากรสูงกว่าโรงเรียนอาชีวศึกษาของรัฐบาลถึงร้อยละ 17

ตาราง 4.10 ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานรวมต่อนักเรียนหนึ่งคนตามระดับการศึกษา (พ.ศ. 2547)

ระดับการศึกษา	ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานทั้งหมด	ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน	ค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือน
ก่อน ประถม และ ประถมศึกษา N = 347 (%)	11,022 (100)	8,630 (78)	2,392 (22)
ขยายโอกาส N = 90 (%)	9,223 (100)	7,163 (78)	2,060 (22)
มัธยมศึกษา N = 114 (%)	13,600 (100)	10,344 (76)	3,255 (24)
อาชีวศึกษา(ระดับปวช.) N = 74 (%)	12,856 (100)	8,462 (66)	4,397 (34)
ทุกโรงเรียน (ยกเว้น โรงเรียนอาชีวศึกษา) N = 551 (%)	11,261 (78)	8,745 (22)	2,516 (100)

แหล่งที่มา : การสำรวจโรงเรียน ปี พ.ศ.2547 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หมายเหตุ : N คือจำนวนโรงเรียน

กล่าวโดยย่อ ข้อมูลโดยรวมที่ได้จากการสำรวจโรงเรียนแสดงให้เห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ 78 ของค่าใช้จ่ายดำเนินงานใช้เพื่อเป็นเงินเดือนครู และร้อยละ 22 ใช้สำหรับค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่ใช่เงินเดือนซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ตามมาตรฐาน OECD คือร้อยละ 19.7 อย่างไรก็ตามเมื่อแยกอัตราส่วนของค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือนตามระดับการศึกษาและสังกัดของสถานศึกษาแล้วพบว่าส่วนแบ่งของค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่บุคลากรในสถานศึกษาของรัฐอยู่ในระดับต่ำกว่าโรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และขยายโอกาสทางการศึกษาซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10 และร้อยละ 11 ตามลำดับ

โรงเรียนเอกชนใช้จ่ายมากกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่นอยู่มากในส่วนของค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือน ส่วนแบ่งของค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือนโดยเฉลี่ยสำหรับโรงเรียนเอกชนในทุกระดับการศึกษาอยู่ประมาณร้อยละ 32 ดังนั้นเราสามารถสรุปได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อบุคลากรมากเกินไปขณะที่ให้ความสนใจกับส่วนที่ไม่ใช่บุคลากรน้อย ซึ่งอาจเป็นผลจากการที่อัตราส่วนระหว่างนักเรียนต่อครูในโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการต่ำกว่าของโรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนเอกชน

โรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนหนึ่งคนสูงที่สุดคือ 12,414 บาท โรงเรียนเอกชนมีค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนหนึ่งคนต่ำที่สุดคือ 9,287 บาท หรือประมาณร้อยละ 75 ของโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ความแตกต่างอยู่ที่การที่โรงเรียนเอกชนจ่ายเงินเดือนต่ำกว่าโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาก คือคิดเป็นเพียงร้อยละ 53 ของเงินเดือนที่โรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจ่ายให้แก่บุคลากร

การที่โรงเรียนเอกชนจ่ายเงินเดือนต่อหัวของนักเรียนต่ำกว่าโรงเรียนรัฐบาลอธิบายได้จากการที่โรงเรียนเอกชนถูกบังคับให้จ้างครูที่มีเงินเดือนต่ำกว่าและรักษาระดับอัตราส่วนของนักเรียนต่อครูหนึ่งคนให้สูงกว่า ซึ่งหมายความว่าผู้อำนวยการโรงเรียนเอกชนมีการควบคุมค่าใช้จ่าย ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลได้รับค่าใช้จ่ายตามงบประมาณโดยไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายเหล่านั้นได้

ตาราง 4.11 ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการต่อนักเรียนหนึ่งคนแยกตามระดับการศึกษาและสังกัด (พ.ศ. 2547)

สังกัด		ค่าใช้จ่ายเพื่อ ดำเนินการทั้งหมด	เงินเดือน	ไม่ใช่เงินเดือน
โรงเรียนรัฐบาลสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ	ก่อนประถมและ ประถมศึกษา N= 211 (%)	12,414 (100)	11,180 (90)	1,234 (10)
	ขยายโอกาส N= 54 (%)	10,884 (100)	9,710 (89)	1,174 (11)
	มัธยมศึกษา N= 110 (%)	12,944 (100)	10,343 (80)	2,600 (20)
	อาชีวศึกษา N= 41(%)	13,058 (100)	8,972 (69)	4,086 (31)
	ก่อนประถมและ ประถมศึกษา N= 211 (%)	11,180 (100)	8,296 (74)	2,885 (26)
	ขยายโอกาส N= 54 (%)	8,551 (100)	6,521 (76)	2,029 (24)
	ก่อนประถมและ ประถมศึกษา N= 211 (%)	9,287 (100)	5,832 (63)	3,455 (37)
	ขยายโอกาส N= 54 (%)	8,157 (100)	5,182 (64)	2,975 (36)
	อาชีวศึกษา N= 41(%)	12,612 (100)	7,828 (62)	4,784 (38)

แหล่งที่มา : การสำรวจโรงเรียน ปี พ.ศ.2547 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หมายเหตุ : N คือจำนวนโรงเรียน

หากเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาในสังกัด
กระทรวงศึกษาธิการ เทศบาล และเอกชนคือ 10,884, 8,551 และ 8,157 บาท ตามลำดับ
โรงเรียนเทศบาลใช้จ่ายเป็นประมาณร้อยละ 85 ของจำนวนเงินที่ใช้จ่ายโดยโรงเรียนในสังกัด

ประถมและมัธยมศึกษาจ่ายจริง ซึ่งทำให้โรงเรียนต้องหาแหล่งทรัพยากรอื่นจากผู้ปกครอง และชุมชน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากร

ตาราง 4.12 ความพอเพียงของการจัดสรรค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อหัวที่ไม่ใช่เงินเดือนสำหรับโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ระดับการศึกษา	การจัดสรรต่อหัว (1)	ค่าใช้จ่ายจริงเพื่อการดำเนินงาน (2)	% ที่ต่าง (3)=(1)-(2)/(2)*100
ก่อนประถมและประถมศึกษา	44,123,425	59,039,012	-25.26
ขยายโอกาสทางการศึกษา	23,665,204	22,026,923	7.26
มัธยมศึกษา	200,279,769	264,808,055	-24.37
อาชีวศึกษา	189,018,823	186,425,238	1.39

แหล่งที่มา : จากการสำรวจโรงเรียนของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประการที่สาม งบประมาณจากส่วนกลางที่จัดให้โรงเรียนครอบคลุมเพียงงบดำเนินงานซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของงบดำเนินงานทั้งหมดของระดับประถมศึกษาและร้อยละ 20 สำหรับระดับมัธยมศึกษา ในขณะที่งบประมาณก้อนใหญ่สำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานคือ งบเงินเดือนและงบลงทุนมีการบริหารที่ส่วนกลาง การจัดสรรเช่นนี้ส่งผลให้เกิดการกระจายบุคลากรครูไม่เท่าเทียมกันซึ่งหมายความว่าค่าใช้จ่ายสำหรับครูในบางพื้นที่จะสูงกว่าในพื้นที่อื่น

การบริหารเงินเดือนครูที่ส่วนกลางเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวในการบริหารบุคลากรของโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถจ้างหรือเลิกจ้างครูได้ ผู้บริหารโรงเรียนต้องใช้บุคลากรเท่าที่มี บางโรงเรียนมีบุคลากรเกินและบุคลากรที่เกินเหล่านั้นไม่สามารถถูกโอนย้ายไปที่โรงเรียนอื่นที่มีความจำเป็นได้

ด้วยเหตุนี้การที่โรงเรียนบริหารเพียงงบประมาณในส่วนที่ไม่ใช่งบบุคลากรจึงทำให้โรงเรียนไม่สามารถเลือกกระหว่างการใช้จ่ายเป็นเงินเดือนกับค่าดำเนินการ ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่สามารถเชื่อมโยงได้ระหว่างจำนวนครูที่โรงเรียนมีกับการขาดงบประมาณ

ตาราง 4.13 แสดงจำนวนนักเรียนจำแนกตามสังกัด ปีการศึกษา 2546

จังหวัด/เขตพื้นที่	จำนวนนักเรียนจำแนกตามสังกัด ปีการศึกษา 2546 (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิ.ย. 46) (ตารางข้อมูลนี้รวมอุดมศึกษาด้วย ตัวเลขจึงไม่ตรงกับตารางข้อมูลรายเขตพื้นที่)									
	ข้อมูลรวบรวมจาก : สำนักที่รับผิดชอบด้านข้อมูล ของทุกสำนักงาน และจากเว็บไซต์หน่วยงาน** หมายถึงข้อมูลปี 45									
	ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ									
	สพช.	สศ.	สช.**	กศน.	อาชีวะ	ทบวง**		สรภ.	รณ.	รวมใน สังกัด
						(สาธิต)	(อุดม)			
รวมทุกจังหวัด	6,826,136	2,543,552	2,897,238	1,336,012	575,288	35,635	1,273,096	234,257	100,009	15,821,223
1. กรุงเทพมหานคร	42,181	273,392	1,019,766	55,416	32,122	21,654	827,264	69,476	26,536	2,367,807
2. กระบี่	71,154	18,353	12,441	2,243	5,568	-	-	-	-	109,759
3. กาญจนบุรี	96,766	28,257	20,924	11,650	6,935	-	-	4,008	-	168,540
4. กาฬสินธุ์	119,361	52,531	13,094	40,233	8,467	-	-	480	2,977	237,143
5. กำแพงเพชร	81,470	26,367	17,414	17,848	5,253	-	-	3,799	-	152,151
6. ขอนแก่น	198,195	83,099	60,672	45,452	17,206	4,970	27,885	-	2,871	440,350
7. จันทบุรี	50,468	20,786	19,270	8,803	4,329	-	-	4,112	1,786	109,554
8. ฉะเชิงเทรา	49,803	24,976	20,918	13,815	8,614	-	-	4,386	-	122,512
9. ชลบุรี	73,488	44,751	107,501	31,562	13,634	1,526	14,709	-	2,348	289,519
10. ชัยนาท	32,721	11,347	3,374	4,610	4,828	-	-	-	-	56,880
11. ชัยภูมิ	135,335	50,867	9,144	31,426	6,922	-	-	569	-	234,263
12. ชุมพร	62,196	20,486	9,157	12,053	7,141	-	-	-	-	111,033
13. เชียงราย	140,042	40,922	37,952	24,572	10,296	-	893	6,401	819	261,897
14. เชียงใหม่	152,752	43,329	125,782	33,034	10,289	1,145	42,195	6,439	7,175	422,140
15. ตรัง	471,383	29,763	30,856	13,513	11,654	-	-	-	1,317	558,486
16. ตราด	25,254	9,667	4,644	4,378	2,311	-	-	-	-	46,254
17. ตาก	63,578	16,453	7,003	4,109	1,977	-	357	-	2,135	95,612
18. นครนายก	26,982	10,685	7,028	8,495	4,846	-	28	-	-	58,064
19. นครปฐม	84,400	37,084	40,990	15,716	7,003	2,083	28,149	5,967	975	222,367
20. นครพนม	91,202	30,509	4,377	25,770	5,435	-	-	480	-	157,773
21. นครราชสีมา	295,145	106,960	67,748	62,104	20,895	-	9,465	6,605	5,978	574,900
22. นครศรีธรรมราช	158,690	66,275	78,158	22,448	18,047	-	5,518	5,291	3,513	357,940
23. นครสวรรค์	93,244	37,567	53,142	22,441	10,317	-	2,550	6,871	-	226,132
24. นนทบุรี	61,860	38,294	54,911	11,225	837	-	206,764	-	2,323	376,214
25. นราธิวาส	98,988	11,509	38,383	19,724	4,430	-	-	-	-	173,034
26. น่าน	58,003	22,244	7,284	10,316	6,221	-	-	-	1,261	105,329

จังหวัด/เขตพื้นที่	จำนวนนักเรียนจำแนกตามสังกัด ปีการศึกษา 2546 (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิ.ย. 46) (ตารางข้อมูลนี้รวมอุดมศึกษาด้วย ตัวเลขจึงไม่ตรงกับตารางข้อมูลรายเขตพื้นที่)									
	ข้อมูลรวบรวมจาก : สำนักที่รับผิดชอบด้านข้อมูล ของทุกสำนักงาน และจากเว็บไซต์หน่วยงาน/** หมายถึงข้อมูลปี 45									
	ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ									
	สพช.	สศ.	สช.**	กศน.	อาชีวะ	ทบวง**				
						(สาธิต)	(อุดม)	สรภ.	รณ.	รวมใน สังกัด
27. บุรีรัมย์	217,302	61,873	13,796	22,169	9,489	-	-	4,809	-	329,438
28. ปทุมธานี	71,382	30,987	41,748	7,192	4,300	-	16,458	6,992	16,859	195,918
29. ประจวบคีรีขันธ์	48,862	15,647	22,742	12,491	4,884	-	-	-	1,871	106,497
30. ปราจีนบุรี	46,830	17,773	22,634	11,373	5,611	-	-	-	-	104,221
31. ปัตตานี	90,385	10,926	46,576	20,318	4,714	-	-	-	-	172,919
32. พระนครศรีอยุธยา	81,246	27,715	35,635	15,824	9,043	-	-	4,354	6,087	179,904
33. พะเยา	48,001	22,253	14,311	15,154	4,953	-	-	-	-	104,672
34. พังงา	30,829	9,800	4,450	5,278	4,040	-	-	-	-	54,397
35. พัทลุง	58,195	23,005	8,690	4,280	8,929	-	-	-	-	103,099
36. พิจิตร	54,949	20,115	11,296	10,906	5,665	-	-	-	-	102,931
37. พิษณุโลก	90,042	33,388	34,102	9,579	9,533	-	18,135	4,265	1,970	201,014
38. เพชรบุรี	38,761	21,392	16,679	11,254	5,427	835	524	5,170	-	100,042
39. เพชรบูรณ์	102,796	35,321	31,591	20,941	7,506	-	-	4,123	-	202,278
40. แพร่	43,862	21,213	13,342	13,975	8,588	-	-	-	-	100,980
41. ภูเก็ต	22,507	10,667	27,873	5,510	5,456	1,468	-	3,673	-	77,154
42. มหาสารคาม	113,464	45,032	6,836	13,356	9,182	1,138	18,367	8,238	-	215,613
43. Mukdahan	46,670	17,327	3,413	6,069	2,561	-	-	-	-	76,040
44. แม่ฮ่องสอน	37,123	8,202	910	7,154	1,440	-	-	-	-	54,829
45. ยโสธร	70,629	22,290	6,766	16,477	6,198	-	-	-	-	122,360
46. ยะลา	64,286	8,098	12,652	17,591	6,214	-	967	3,384	-	113,192
47. ร้อยเอ็ด	168,415	58,558	18,704	63,603	11,350	-	-	939	-	321,569
48. หนอง	20,528	5,590	5,152	3,098	3,325	-	-	-	-	37,693
49. ระยอง	65,831	24,599	24,613	13,960	6,868	-	-	-	-	135,871
50. ราชบุรี	75,979	30,972	45,990	16,759	11,448	-	-	3,552	-	184,700
51. ลพบุรี	64,733	26,350	42,500	21,430	9,134	-	-	4,593	-	168,740
52. ลำปาง	70,146	32,661	48,789	13,533	9,661	-	1,626	7,525	1,670	185,611
53. ลำพูน	38,089	17,670	13,445	8,962	5,779	-	-	-	-	83,945
54. เลย	73,355	25,599	5,925	19,413	6,228	-	-	5,321	-	135,841
55. ศรีสะเกษ	143,780	65,032	19,670	17,627	9,849	-	-	848	-	256,806

จังหวัด/เขตพื้นที่	จำนวนนักเรียนจำแนกตามสังกัด ปีการศึกษา 2546 (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิ.ย. 46) (ตารางข้อมูลนี้รวมอุดมศึกษาด้วย ตัวเลขจึงไม่ตรงกับตารางข้อมูลรายเขตพื้นที่)									
	ข้อมูลรวบรวมจาก : สำนักที่รับผิดชอบด้านข้อมูล ของทุกสำนักงาน และจากเว็บไซต์หน่วยงาน/** หมายถึงข้อมูลปี 45									
	ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ									
	สพข.	สศ.	สช.**	กศน.	อาชีวะ	ทบวง**		สรภ.	รณ.	รวมใน สังกัด
						(สาธิต)	(อุดม)			
56. สกลนคร	149,025	43,574	15,522	34,449	8,005	-	-	5,326	1,496	257,397
57. สงขลา	119,707	46,536	114,107	22,519	15,415	815	26,521	4,841	4,034	354,495
58. สตูล	38,252	10,027	8,340	5,710	3,413	-	-	-	-	65,742
59. สมุทรปราการ	81,333	42,904	72,138	4,851	5,236	-	7,542	-	-	214,004
60. สมุทรสงคราม	16,371	7,640	4,767	4,321	3,490	-	-	-	-	36,589
61. สมุทรสาคร	46,367	14,435	14,880	10,911	3,978	-	-	-	-	90,571
62. สระแก้ว	68,231	22,424	7,385	11,958	2,768	-	-	-	-	112,766
63. สระบุรี	68,425	24,166	15,431	17,969	8,850	-	-	-	-	42,250
64. สิงห์บุรี	21,196	9,508	7,381	5,408	5,002	-	-	-	-	48,495
65. สุโขทัย	64,404	25,639	5,813	10,783	7,533	-	-	-	-	114,172
66. สุพรรณบุรี	86,172	36,332	16,009	11,446	7,070	-	1,600	-	1,522	160,151
67. สุราษฎร์ธานี	109,176	42,810	41,784	22,921	8,784	-	1,306	3,423	-	230,204
68. สุรินทร์	199,522	58,644	2,817	38,911	11,384	-	-	7,104	2,486	320,868
69. หนองคาย	114,470	37,470	10,613	19,062	7,482	-	-	-	-	189,097
70. หนองบัวลำภู	114,470	19,265	2,835	6,700	2,052	-	-	-	-	145,322
71. อ่างทอง	27,554	11,146	7,743	2,916	4,154	-	-	-	-	53,513
72. อำนาจเจริญ	50,735	18,025	4,993	11,925	2,813	-	-	-	-	88,491
73. อุตรธานี	193,064	60,981	31,066	41,354	13,166	-	2,096	9,904	-	351,631
74. อุตรดิตถ์	42,905	19,238	9,221	12,344	5,466	-	-	5,550	-	94,724
75. อุทัยธานี	36,791	13,802	4,531	8,803	3,367	-	-	-	-	67,294
76. อุบลราชธานี	244,328	72,458	27,099	52,519	12,908	-	12,177	5,439	-	426,928

2. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุด ได้กำหนดเรื่องการศึกษาไว้ใน 3 หมวด ดังนี้

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 2 ว่าด้วยความเสมอภาค

มาตรา 30 “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

อีกทั้งในส่วนที่ 8 ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มีดังนี้

“มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

มาตรา 50 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษารวม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่ผลงานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัย พิบัติสาธารณภัย เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิตักษ์ ปกป้อง และสืบสาน ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 80 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของ สถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) ...

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้ สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมาย เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนองค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐาน คุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และ เผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิ ปัญญาท้องถิ่น

มาตรา 289 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

จากสาระสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาตามที่ประมวลโดยสรุปข้างต้น จะเห็นได้ว่า สาระดังกล่าวเป็นเสมือนนโยบายในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา โดยเน้นที่ความเสมอภาคของประชาชน และมุ่งให้จัดการการศึกษาอบรมไปในแนวที่ส่งเสริมให้บุคคลเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ อันเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งยังได้กำหนดแนวปฏิบัติของการจัดการศึกษาบังคับว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่พึงจัดให้แก่พลเมืองของชาติโดยไม่ต้องเก็บค่าเล่าเรียนในการศึกษาอบรมแต่อย่างใด และจากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังกล่าวนี้อีก ทำให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาออกมาอีกหลายฉบับ เพื่อให้รัฐสามารถนำนโยบายที่ระบุไว้ไปปฏิบัติได้อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมาแล้วหลายฉบับ ก่อนจะถึงฉบับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงมีกฎหมายหลายฉบับที่ออกมาใช้ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้

2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ฉบับนี้นับได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของชาติไทย อันเป็นการเริ่มปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริงและเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่เป็นครั้งที่สอง นับจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(พ.ศ.2411 – พ.ศ.2453) ซึ่งในสมัยนั้นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ คือ มีการจัดตั้งกรมศึกษาธิการ (พ.ศ. 2430) จัดตั้งโรงเรียนหลวงสอนภาษาไทย (พ.ศ. 2414) จัดตั้งโรงเรียนหลวงสอนภาษาอังกฤษ (พ.ศ.2414) จัดตั้งโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก (โรงเรียนตำหนักสวนกุหลาบ พ.ศ.2524) จัดตั้งโรงเรียนท่าแพนที่ (พ.ศ.2425) สร้างแบบเล่าเรียนหลวงหกเล่ม จัดให้มีการสอบไล่ (พ.ศ.2427) จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร (พ.ศ. 2427) (แห่งแรกคือโรงเรียนวัดมหรณพาราม) โดยตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับ

ราษฎรในวัดต่าง ๆ เหตุที่ตั้งในวัดเพราะเล็งเห็นว่า การตั้งโรงเรียนนอกวัดอาจมีความขัดข้อง เพราะจะไปเป็นอุปสรรคกับประเพณีเดิมซึ่งก่อนหน้านี้หน้าผากเด็กเล่าเรียนตามวัด ทั้งไม่สิ้นเปลือง ค่าใช้จ่ายมาก³

ตามมาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็น รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ระบุให้มีการจัดทำกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้นจึงมีการตรา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ดำเนินการร่วมกันหลายภาคส่วน ทั้งส่วนการเมือง ส่วนราชการ ครู อาจารย์ ตลอดจนภาคเอกชนและองค์กร สถาบันต่าง ๆ ได้ผ่านการทำประชาพิจารณ์ สร้างพิมพ์เขียวการศึกษาแห่งชาติ จนเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ได้กล่าวถึงภาษีเพื่อการศึกษาไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา มาตรา 58 (1) ว่า “ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดประเด็นเรื่อง “ภาษีเพื่อการศึกษา” ว่าควรมี ลักษณะอย่างไร

³ ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติศาสตร์การศึกษาไทย, (กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, 2517) .