

บทที่ 1

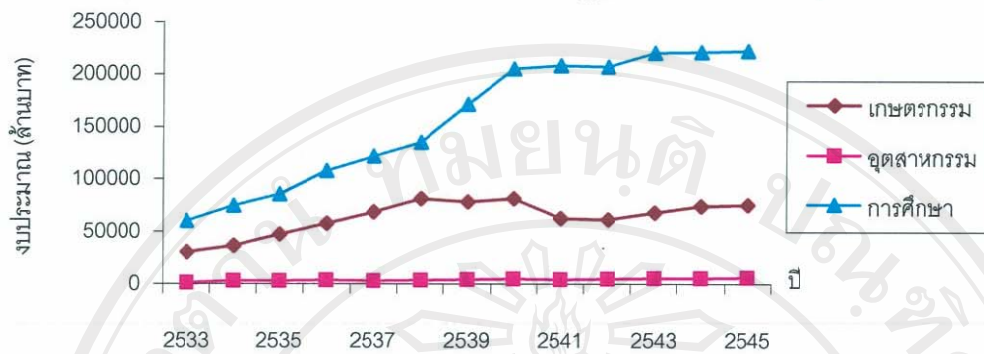
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดซึ่งย่อมเกี่ยวข้องกับประเทศต่างๆ และไม่อาจหลีกเลี่ยงการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นได้ ในขณะเดียวกันกระแสของสังคมปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก กล่าวคือสภาพของสังคมไทยอยู่ในกระแสยุคโลกาภิวัตน์ที่ถูกกดดันในด้านศักยภาพแห่งการแข่งขันกับประเทศต่างๆ เพื่อความอยู่รอดและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งแรงกดดันของโลกที่เชื่อมโยงด้วยเทคโนโลยีสื่อสารและความรู้ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ประกอบกับแรงกดดันจากปัญหาต่างๆ ภายในสังคมไทย เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น ดังนั้น การให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพคนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุด เนื่องจากหากสามารถพัฒนาคนให้มีคุณภาพแล้ว ย่อมส่งผลให้ประเทศเกิดการพัฒนา แต่การที่จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพได้นั้น สิ่งที่เป็นรากฐานที่สำคัญก็คือการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2533) ซึ่งหากประเทศใดมีประชากรที่ได้รับการศึกษาอย่างถูกต้องและทั่วถึง ประเทศนั้นก็จะมีประสบความสำเร็จในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้สถานศึกษาหรือโรงเรียนจึงเป็นองค์กรที่มีคุณค่าที่สังคมได้สร้างขึ้นและเป็นองค์กรธุรกิจประเภทเพื่อการบริการโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร แต่มุ่งเพื่อผลิตนักเรียน นักศึกษาให้เป็นคนดี มีความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพ และเป็นคนดีของสังคม ซึ่งในยุคของการเปลี่ยนแปลงเช่นในปัจจุบัน การศึกษาต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน มีการวางแผนการจัดการศึกษาที่มองภาพทั้งระบบ ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เร่งพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน

ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อภาคการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยหากเปรียบเทียบภาคการผลิต 3 ภาค คือภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคการศึกษา ในปีพ.ศ. 2533-2545 จะเห็นว่าเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่ภาคการศึกษา มากกว่าภาคอื่นๆ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากรูป 1.1

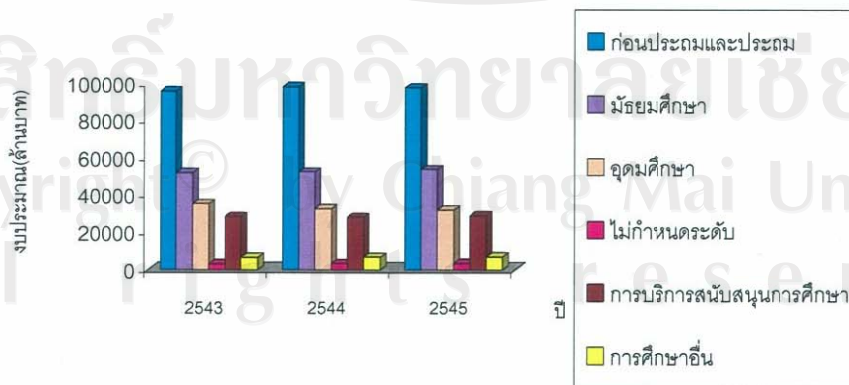
รูป 1.1 การจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐสู่ภาคการผลิตต่างๆ



ที่มา: กรมบัญชีกลาง (2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544 และ 2545)

นอกจากนี้รัฐยังได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน โดยรัฐมีวิสัยทัศน์ให้ผู้เรียนวัยการศึกษาภาคบังคับได้มีโอกาสเรียนต่อจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) อีกทั้งงบประมาณที่รัฐได้จัดสรรให้กับภาคการศึกษานั้น จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งได้ถูกจัดสรรให้กับระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ซึ่งแสดงได้ดังรูป 1.2

รูป 1.2 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา จำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2543 - 2545



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2544)

จากจำนวนเงินงบประมาณที่รัฐได้ให้การสนับสนุน จัดสรรให้แก่ภาคการศึกษา ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อภาคการศึกษาเป็นอย่างมากโดยเฉพาะการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐต้องการให้การศึกษาของไทยก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคง และเพื่อให้ประชาชนมีการศึกษาอย่างทั่วถึง ไม่เพียงแต่เงินงบประมาณเท่านั้นที่จะทำให้อาณาการศึกษาของไทยเจริญก้าวหน้า รากฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการบริหารงานภายในโรงเรียน ซึ่งการบริหารงานโรงเรียนที่ดีนั้นจะทำให้โรงเรียนมีความมั่นคง มีคุณภาพ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า สิ่งสำคัญที่สุดที่จะนำภาคการศึกษาไทยไปสู่ความสำเร็จ คือประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นความสำคัญและสนใจศึกษาถึงระดับความมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนทั้งรัฐและเอกชน ซึ่งจะศึกษาโดยใช้วิธี Data Envelopment Analysis (DEA) เนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถใช้ในกรณีที่มีปัจจัยการผลิตและผลผลิตหลายชนิด (Multiple Input and Output) อีกทั้งยังศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความไม่มีประสิทธิภาพของโรงเรียนโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ถดถอย (Regression Analysis) เพื่อให้โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงปัญหาและสามารถนำไปปรับปรุงได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังศึกษาถึงการมีส่วนร่วมช่วยของการศึกษาของไทย โดยจะศึกษาเป็นภาพรวมของประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2526-2545) เพื่อศึกษาถึงบทบาทและผลกระทบของภาคการศึกษาที่มีต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ถดถอย (Regression Analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาภาคการศึกษาของประเทศไทย และสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการเสริมสร้างสมรรถภาพในการบริหารงาน ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อเปรียบเทียบต้นทุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา
- 2) เพื่อทราบระดับความมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา

3) เพื่อทราบการมีส่วนร่วมช่วยของการศึกษาต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ระหว่างปี 2526 – 2545

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1) เพื่อเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการนำข้อมูลไปวางแผนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา

2) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคการศึกษาที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการนำความรู้ที่ได้รับไปกำหนดเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในทิศทางที่ถูกต้อง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตการศึกษาด้านประชากร

ในการศึกษาต้นทุนและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนทั่วประเทศในปีการศึกษา 2545 ซึ่งในการศึกษาดังนี้ได้นิยามโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าหมายถึงโรงเรียนที่เปิดสอนระดับอนุบาล 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 แต่ในส่วนของโรงเรียนรัฐบาลนั้นไม่มีโรงเรียนที่เปิดสอนระดับอนุบาล 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 จึงได้แบ่งโรงเรียนรัฐบาลออกเป็น 2 สังกัด คือโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจะศึกษาเฉพาะโรงเรียนที่เปิดสอนระดับอนุบาล 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 6 และโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา โดยจะศึกษาเฉพาะโรงเรียนที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ส่วนโรงเรียนเอกชนจะศึกษาโรงเรียนประเภทสามัญศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน โดยแบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 2 ระดับเช่นกัน คือโรงเรียนที่เปิดสอนชั้นอนุบาล 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 6 และโรงเรียนที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยการศึกษาจะทำการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Sampling) โดยสุ่มจังหวัดตัวอย่างจากเขตการศึกษาทั่วประเทศ เขตการศึกษาละ 1 จังหวัด และกรุงเทพฯ 4 เขต และสุ่มโรงเรียนแบบชั้นภูมิ (stratified random sampling) และแบบสัดส่วน โดยแบ่งตามขนาดโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างสามารถแสดงได้ดังนี้

ตาราง 1.1 จำนวนโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามสังกัด ขนาด และระดับชั้นที่เปิดสอน

จำนวนโรงเรียน (โรง) และสังกัด	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา เอกชน			รัฐบาล		
	อ.1 - ป.6	ม.1 - ม.6	รวม	สำนักงาน คณะกรรมการ การประถมศึกษา แห่งชาติ(อ.1 - ป.6)		
				กรมสามัญ ศึกษา (ม.1 - ม.6)	รวม	
ขนาดเล็ก	15	1	16	24	1	25
ขนาดกลาง	12	-	12	26	7	33
ขนาดใหญ่	23	4	27	26	5	31
ขนาดใหญ่พิเศษ	-	-	-	-	7	7
รวม	50	5	55	76	20	96

ที่มา : จากการสำรวจ

หมายเหตุ : เกณฑ์การแบ่งขนาดโรงเรียน แบ่งตามจำนวนนักเรียน ดังนี้

สังกัด	ขนาดเล็ก	ขนาดกลาง	ขนาดใหญ่	ขนาดใหญ่พิเศษ
- สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	≤120	121-300	>300	-
- กรมสามัญศึกษา	≤499	500-1499	1500-2499	>2500
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน				
ระดับการศึกษาที่เปิดสอน				
1) มัธยมศึกษา	≤300	301-600	>600	-
2) ก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา	≤390	391-780	>780	-

1.4.2 ขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา

การศึกษาต้นทุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะทำการศึกษาด้วยวิธีการทางสถิติอย่างง่าย เช่น ค่าเฉลี่ย ร้อยละ เป็นต้น ส่วนการศึกษาประสิทธิภาพจะศึกษาโดยวิธี Data Envelopment Analysis (DEA) โดยใช้ DEAP Version 2.1 เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ สำหรับการศึกษาศักยภาพที่มีอิทธิพลต่อความไม่มีประสิทธิภาพของโรงเรียนและการมีส่วนร่วมของการศึกษาต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจจะใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) โดยใช้ SPSS for Windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความไม่มีประสิทธิภาพของโรงเรียนจะใช้กลุ่มโรงเรียนตัวอย่างเดียวกันกับการศึกษาต้นทุนและระดับประสิทธิภาพ ส่วนการมีส่วนร่วมของการศึกษาต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีขอบเขต

การศึกษาค้นคว้าข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2526 – 2545 ซึ่งเป็นการศึกษาในภาพรวมของประเทศไทย เนื่องจากขาดข้อมูลในระดับจังหวัด

1.5 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้จะใช้ข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยข้อมูลส่วนหนึ่งจะเก็บรวบรวมโดยอาศัยการส่งแบบสอบถามที่ส่งไปยังโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ประกอบด้วยข้อมูลหลักๆ 3 ส่วน คือข้อมูลทั่วไปของโรงเรียน บุคลากรภายในโรงเรียน และลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียน โดยเป็นข้อมูลเฉพาะปีการศึกษา 2545 นอกจากนี้ยังทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบไปด้วยข้อมูลรายจ่ายของภาครัฐในด้านการเกษตร รายจ่ายของภาครัฐในด้านอุตสาหกรรม รายจ่ายของภาครัฐในด้านการศึกษา มูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเบื้องต้น (GDP) จำนวนกำลังแรงงาน และปริมาณสินเชื่อ ซึ่งเป็นข้อมูลอนุกรมเวลาในช่วงปี 2526-2545

1.6 นิยามศัพท์

ต้นทุนในการจัดการศึกษา หมายถึงต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินงานของโรงเรียน ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าสาธารณูปโภค ค่าใช้จ่ายดำเนินงานอื่นๆ และค่าเสื่อมราคาของเครื่องใช้สำนักงานและเครื่องใช้สำนักงานของโรงเรียน

ประสิทธิภาพทางเทคนิคในการจัดการศึกษา หมายถึงการบริหารจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตทางการศึกษาสูงสุดจากการใช้ต้นทุนหรือปัจจัยการผลิตจำนวนหนึ่ง โดยโรงเรียนใดที่ใช้ปัจจัยการผลิตน้อยแต่ได้ผลผลิตทางการศึกษามากกว่า แสดงว่าโรงเรียนนั้นมีการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

โรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึงโรงเรียนที่เปิดสอนระดับอนุบาล 1 ถึง มัธยมศึกษาปีที่ 6 และเนื่องจากโรงเรียนรัฐบาลไม่มีโรงเรียนที่เปิดสอนระดับอนุบาล 1 ถึง มัธยมศึกษาปีที่ 6 จึงได้แบ่งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนออกเป็น 2 ระดับชั้น คือ ระดับอนุบาล 1 ถึง ประถมศึกษาปีที่ 6 และระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึง มัธยมศึกษาปีที่ 6

การมีส่วนร่วมช่วยของการศึกษา หมายถึงบทบาทของการศึกษาที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหรือผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (GDP)

1.7 องค์ประกอบของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด 6 บท ดังนี้คือ

บทที่ 1 กล่าวถึงบทนำ ซึ่งประกอบไปด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา ขอบเขตการศึกษา ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา นิยามศัพท์ และองค์ประกอบของวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 กล่าวถึงการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งจะเป็นการกล่าวถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ทั้งในและต่างประเทศ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เอกสารที่เกี่ยวกับการศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการมีส่วนร่วมช่วยของการศึกษาต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจ

บทที่ 3 กล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วย แนวคิดทางด้านประสิทธิภาพ วิธีการวัดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 วิธีคือ วิธีการที่ไม่มีการประมาณค่าพารามิเตอร์ และ วิธีการที่มีการประมาณค่าพารามิเตอร์ นอกจากนี้ยังกล่าวถึงแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา แบบจำลองเชิงประจักษ์ และข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

บทที่ 4 กล่าวถึงลักษณะทั่วไปของกลุ่มโรงเรียนตัวอย่าง ซึ่งประกอบไปด้วย ข้อมูลทั่วไปของโรงเรียน ข้อมูลทั่วไปด้านบุคลากรของโรงเรียน การบริหารจัดการโรงเรียน คุณภาพของผู้เรียน และลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียน

บทที่ 5 กล่าวถึงผลการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ต้นทุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนและรัฐบาล ระดับประสิทธิภาพและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนและรัฐบาล และการมีส่วนร่วมช่วยของการศึกษาต่อความเติบโตของเศรษฐกิจ

บทที่ 6 กล่าวถึงการสรุปผลการศึกษาทั้งหมด ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อจำกัดทางการศึกษา และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป