

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยในปัจจุบันจัดได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดอีกประเทศหนึ่งซึ่งจะมีการค้าแบบเสรีระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับประเทศคู่ค้าได้ ซึ่งปัจจุบันได้มีปรับเปลี่ยนการทำการค้าจากภาคเกษตรกรรมไปเป็นภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากอดีตจะมีการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปเป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก และจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมถือเป็นภาคที่สำคัญที่สุดจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากเป็นแหล่งที่จะช่วยให้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศเพิ่มขึ้น โดยในภาคอุตสาหกรรมจะมีการผลิตสินค้าประเภทต่างๆซึ่งต้องอาศัยแรงงานมนุษย์ ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงกระแสทางสังคมไปจากอดีต อันเนื่องมาจากสังคมไทยได้รับอิทธิพลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์เป็นเหตุให้ต้องมีการพัฒนาศักยภาพทางการแข่งขันกับประเทศคู่ค้าอย่างต่อเนื่องทั้งทางด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยีสื่อสาร และการพัฒนาความคิดหรือความรู้ใหม่ๆให้เกิดขึ้นตลอดเวลา ประกอบกับแรงกดดันทางด้านสังคม อาทิเช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เสมอภาค ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ดังนั้น การพัฒนาศักยภาพมนุษย์ถือเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างมาก จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) จะเน้นในเรื่องของการพัฒนามนุษย์ควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศรวมไปถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและนำมาซึ่งกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน หากประเทศไทยมีการพัฒนามนุษย์ให้มีศักยภาพแล้วย่อมจะส่งผลดีต่อประเทศ แต่ในการพัฒนามนุษย์ให้มีศักยภาพได้นั้น สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การศึกษา ถ้าประชากรในประเทศได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และทั่วถึงแล้วประเทศนั้นจะประสบความสำเร็จในทุกด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้การศึกษาขั้นพื้นฐานถือเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นก้าวแรกของการศึกษาและเป็นพื้นฐานในการวางรากฐานทางการศึกษาของมนุษย์ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้มนุษย์มีความรู้ ความสามารถ ซึ่งนำไปสู่กระบวนการคิด วิเคราะห์อย่างมีเหตุผล

ซึ่งจากแผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2521 รัฐบาลไทยได้กำหนดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 6 ปี และต่อมาในปีพุทธศักราช 2535 และได้ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น

โดยมีโรงเรียนหลายแห่งได้ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานจากเดิมมีการเรียนการสอนอยู่ในระดับประถมเท่านั้นแต่มีการขยายไปสู่การเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น ขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) มีการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้กำหนดจำนวนการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ไม่น้อยกว่าสิบ 12 ปีโดยที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาให้ทั่วถึง ถือเป็นการยืนยันว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตขยายการศึกษาเพิ่มมากยิ่งขึ้นถึงการศึกษาระดับมัธยมปลายซึ่งใช้เวลาเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาสิบสองปี จะเห็นได้ว่าจากตารางที่ 1.1 เป็นงบประมาณประจำปี 2553-2554 โดยจำแนกตามลักษณะงานและรัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ ส่วนใหญ่จะใช้งบประมาณไปกับการบริหารทั่วไปของรัฐ รองลงมาคือการใช้งบประมาณในด้านการศึกษาและภาคเศรษฐกิจตามลำดับ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญสำหรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาโดยสถาบันหรือโรงเรียนต่างๆ มีหน้าที่ผลิตประชากรให้มีประสิทธิภาพตามความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ ภายใต้งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปี สำหรับงบประมาณในปี 2553 นั้นรัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นจำนวนเงิน 379,124.8 ล้านบาท และในปี 2554 รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นจำนวนเงิน 422,195.1 ล้านบาท ซึ่งมีการจัดสรรปีงบประมาณ 2554 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2553 เพิ่มขึ้น 43,070.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.4 โดยงบประมาณรายจ่ายในภาคของการศึกษารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างมาก ซึ่งรัฐบาลได้มีการส่งเสริมและให้โอกาสประชาชนได้มีการศึกษาภาคบังคับจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้สำหรับภาคการศึกษาระดับก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มากกว่าระดับการศึกษาอื่นๆเป็นอย่างมาก แสดงดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ				ปีงบประมาณ 2554 เทียบกับ ปีงบประมาณ 2553	
	2553		2554		จำนวน	ร้อยละ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
การบริหารทั่วไป ของรัฐ	426,280.3	25.1	519,410.1	25.1	93,129.8	21.8
การป้องกันประเทศ	153,543.8	9.0	170,130.7	8.2	16,586.9	10.8
การรักษาความสงบ ภายใน	110,556.9	6.5	124,241.1	6.0	13,684.2	12.4
การเศรษฐกิจ	287,860.7	16.9	421,193.9	20.4	133,333.2	46.3
การสิ่งแวดล้อม	4,171.4	0.2	3,081.8	0.2	-1,089.6	-26.1
การเคหะและชุมชน	28,838.6	1.7	45,611.5	2.2	16,772.9	58.2
การสาธารณสุข	178,432.4	10.5	209,848.0	10.1	31,415.6	17.6
การศาสนา วัฒนธรรม และ นันทนาการ	13,195.0	0.8	14,821.9	0.7	1,626.9	12.3
การศึกษา	379,124.8	22.3	422,195.1	20.4	43,070.3	11.4
การสังคมสงเคราะห์	117,996.1	7.0	139,465.9	6.7	21,469.8	18.2
รวมทั้งสิ้น	1,700,000.0	100.0	2,070,000	100.0	370,000	21.8

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี (2554)

ตารางที่ 1.2 งบประมาณรายจ่ายการศึกษา

หน่วย : ล้านบาท

การศึกษา	งบประมาณ	
	2553	2554
1. ระดับก่อนวัยเรียน ประถม และมัธยมศึกษา	282,212.1	306,174.2
2. ระดับอุดมศึกษา	62,604.2	72,557.9
3. การศึกษาไม่กำหนดระดับ	2,052.8	2,482.8
4. การบริหารสนับสนุนการศึกษา	22,471.5	25,797.7
5. การศึกษาอื่นๆ	9,784.2	15,182.5
รวมการศึกษา	379,124.8	422,195.1
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	22.3	20.4

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2554)

จากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรไว้สำหรับการศึกษาแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการศึกษาในประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นประสิทธิภาพการจัดการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานล้วนเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นรากฐานในการผลิตทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ

แต่ในปัจจุบันนี้ยังพบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับระบบการจัดการทางการศึกษาในบางพื้นที่ โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตนอกเมืองยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดความแตกต่างของคุณภาพการศึกษาระหว่างนักเรียนในเมืองและนอกเมือง สาเหตุที่สำคัญเกิดจากคุณภาพของโรงเรียนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างในเมืองกับนอกเมือง ดังนั้นจึงมีการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย โดยการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่นอกเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากถือเป็นเขตพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบการดำเนินงานของโรงเรียนเอง ปัญหาการขาดแคลนครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และยังไม่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาครัฐเท่าที่ควร

ดังนั้นจึงเล็งเห็นความสำคัญและให้ความสนใจในการศึกษาประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจะ

ทางการศึกษาโดยมีการวัดประสิทธิภาพทางเทคนิค 2 วิธี คือ 1) วิธีการประมาณค่าแบบไม่มีพารามิเตอร์ (Non-Parametric Approach) โดยใช้วิธี Data Envelopment Analysis (DEA) เนื่องจากวิธีการนี้สามารถวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ในกรณีที่มีปัจจัยการผลิตและผลผลิตหลายชนิดในคราวเดียวกัน (Multiple input and Output) โดยจะใช้เทคนิคโปรแกรมเชิงเส้นทางคณิตศาสตร์เรียกว่า Linear Programming ซึ่งสามารถใช้ในการวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพและความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่และผลผลิตที่ได้ภายในโรงเรียน 2) วิธีการประมาณค่าพารามิเตอร์ (Parametric Approach) ด้วยวิธี Stochastic Frontier Analysis (SFA) เป็นวิธีที่นิยมใช้ในปัจจุบันซึ่งผลที่ได้จากการประมาณค่าพารามิเตอร์จะมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับในทางสถิติ เนื่องจากวิธีนี้จะต้องอาศัยวิธีการทางเศรษฐมิติ โดยมีการกำหนดแบบจำลองและรูปแบบสมการเพื่อใช้ประมาณค่าสัมประสิทธิ์ ดังนั้นค่าพารามิเตอร์ที่ได้จะสามารถนำมาทดสอบทางสถิติได้ นอกจากนี้ยังสามารถบอกถึงปัจจัยการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตทางการศึกษา ซึ่งแต่ละวิธีจะมีข้อดีแตกต่างกันทำให้เกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดทางการวิจัย ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการศึกษายกระดับพื้นฐานในเขตนอกเมืองและช่วยลดความแตกต่างหรือช่องว่างระหว่างการศึกษาของนักเรียนไทยที่อยู่ในเขตนอกเมืองและในเมือง อีกทั้งยังสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาข้อมูลและลักษณะทั่วไปของการศึกษายกระดับพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาถึงระดับประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษายกระดับพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เส้นท้อหุ้ม Data Envelopment Analysis (DEA) และวิธีวิเคราะห์แบบเฟ้นสุ่ม Stochastic Frontier Analysis (SFA)

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

- 1) ทำให้ได้ทราบถึงข้อมูลและลักษณะทั่วไปของการศึกษายกระดับพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- 2) ทำให้ทราบถึงระดับประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษายกระดับพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่

3) นำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตนอกเมือง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างในเมืองและนอกเมือง อีกทั้งยังสามารถจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการในการสนับสนุนส่งเสริมการศึกษา ให้แก่หน่วยงานกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานำไปวางแผนปรับปรุงการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการศึกษา

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษานี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ขอบเขตการศึกษาด้านประชากร และขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.4.1 ขอบเขตการศึกษาด้านประชากร

ขอบเขตการศึกษาด้านประชากรในการศึกษาประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่ครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาโรงเรียนที่อยู่ในเขตนอกเมืองที่เปิดสอนในระดับ ประถมศึกษาซึ่งจะมีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิและแบบกลุ่มทางสถิติ โดยจะแบ่งออกเป็น 6 เขต คือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเชียงใหม่เขต 1 ประกอบด้วย อำเภอสันกำแพง อำเภอแม่อน และอำเภอดอยสะเก็ด จำนวน 13 โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเชียงใหม่เขต 2 ประกอบด้วย อำเภอสันทราย อำเภอพร้าว อำเภอสะเมิง อำเภอแม่แตง และอำเภอแมริม จำนวน 16 โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเชียงใหม่เขต 3 ประกอบด้วย อำเภอเวียงแหง อำเภอฝาง อำเภอแม่อาว อำเภอเชียงดาว และอำเภอไชยปราการ จำนวน 16 โรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเชียงใหม่เขต 4 ประกอบด้วย อำเภอดอยหล่อ อำเภอแม่วาง อำเภอหางดง อำเภอสารภี และอำเภอสันป่าตอง จำนวน 13 โรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเชียงใหม่เขต 5 ประกอบด้วย อำเภอฮอด อำเภอดอยเต่า และ อำเภออมก๋อย จำนวน 12 โรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเชียงใหม่เขต 6 ประกอบด้วย อำเภอจอมทอง อำเภอแม่แจ่ม และอำเภอกัลยาณิวัฒนา จำนวน 12 โรงเรียน รวมโรงเรียนที่ทำการศึกษาทั้งหมดจำนวน 82 โรงเรียน

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่ได้ทำการศึกษาโดยวิธีที่ไม่ต้องประมาณค่าพารามิเตอร์ (Non-Parametric Approach) โดยใช้แบบจำลองวิธี Data Environment Analysis (DEA) และวิธีการประมาณค่าพารามิเตอร์ (Parametric Approach) โดยใช้แบบจำลองวิธี Stochastic Frontier Analysis (SFA) เพื่อหาประสิทธิภาพของแต่ละโรงเรียน

1.5 นิยามศัพท์

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป

ประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรในการดำเนินการใดๆ ก็ตามโดยมีสิ่งมุ่งหวังถึงผลสำเร็จ และผลสำเร็จนั้นได้มาโดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด และการดำเนินการเป็นไปอย่างประหยัด ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา ทรัพยากร แรงงาน รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการนั้นๆ ให้เป็นผลสำเร็จ และถูกต้อง

โรงเรียน หมายถึง สถานที่สำหรับฝึกสอนนักเรียนภายใต้การดูแลของครูหรืออาจารย์ ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาภาคบังคับ ในระบบการเรียนนี้ นักเรียนจะผ่านโรงเรียนลำดับชั้นการศึกษาเป็นไปตามลำดับ

นักเรียน หมายถึง ผู้เรียนใน โรงเรียนระดับอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา (บางครั้งอาจใช้ในความหมายกว้าง หมายถึง ผู้ศึกษาในสถานศึกษาทั้งหมดก็ได้)

นอกเมือง หมายถึง พื้นที่ที่ห่างออกไปจากตัวเมือง

1.6 องค์ประกอบของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 5 บท ดังนี้คือ

บทที่ 1 กล่าวถึง บทนำ ประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา นิยามศัพท์ และองค์ประกอบของวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 กล่าวถึง กรอบแนวคิดทางทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่

บทที่ 3 กล่าวถึง ระเบียบวิธีการศึกษา ประกอบด้วย แบบจำลองเชิงประจักษ์ (Empirical Model) ที่ใช้ในการศึกษาประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่

บทที่ 4 กล่าวถึง ผลการศึกษา ประกอบด้วย ข้อมูลและลักษณะทั่วไปของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีศึกษาในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และผลการศึกษาประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีศึกษา ในเขตนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่

บทที่ 5 กล่าวถึง สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย สรุปผลการศึกษา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อจำกัดทางการศึกษา และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป