

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ พบว่า ตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่งในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ (human resource) ซึ่งมนุษย์ก็มีความแตกต่างกัน ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตแตกต่างกันด้วย ดังนั้น ในทางที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้เกิดขึ้นได้ มีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์จะเพิ่มขึ้นได้ต้องให้การศึกษา (จรินทร์ เทศวานิช, 2549, หน้า 25) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความตระหนักในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนเพื่อที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

การจัดการศึกษาของประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยมีหลักการจัดการศึกษาเป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตของประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จากหลักการจัดการศึกษาเป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เป็นสิ่งที่บอกได้ว่าการใช้ทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษาจะต้องมีการระดมทรัพยากร จากมาตรา 58 วรรค 1 ระบุให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา โดยการจัดเก็บภาษี และวรรค 2 ให้มีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น สำหรับสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 59 โดยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

ของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา โดยบรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา และผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญา ลาศึกษาและเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการ โดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังกำหนด (สำนักงานศึกษา กรุงเทพมหานคร, 2553, หน้า 7)

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการก่อตั้งโรงเรียนขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งของรัฐและเอกชน มีเปิดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า สัดส่วนของนักเรียนระหว่างโรงเรียนของรัฐและเอกชนต่างกันมาก ประกอบกับสัดส่วนของครูต่อนักเรียนก็ต่างกันมากเช่นกัน รวมทั้งผู้สำเร็จการศึกษาจำนวนมากมีคุณภาพต่ำและไม่มีมาตรฐานที่ดีพอ ขณะเดียวกันมาตรฐานการศึกษาของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย พบว่า มาตรฐานการศึกษาของประเทศไทยยังมีคุณภาพที่ต่ำกว่าอยู่มาก อีกทั้งระดับคุณภาพและประสิทธิภาพทางการศึกษาของไทยยังขาดมาตรฐานและขาดระบบการประกันคุณภาพการศึกษารวมถึงการขาดการติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ขาดเอกภาพทางด้านนโยบาย ขาดเกณฑ์มาตรฐานรับรองคุณภาพของสถานศึกษาและขาดมาตรฐานด้านคุณภาพของการศึกษา รวมถึงการวัดผลและการประเมินผลที่ไม่ได้มาตรฐาน และยังรวมไปถึงมาตรฐานของบุคลากรทางการศึกษาซึ่งบางส่วนยังขาดประสิทธิภาพและศีลธรรม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 23)

จากผลการทดสอบคุณภาพนักเรียนระดับต่าง ๆ เป็นตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษา แต่ที่ผ่านมามีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้มีโครงการประเมินคุณภาพนักเรียนในระดับจังหวัด โดยดำเนินการร่วมกับงานวัดผลปลายปี ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จึงดำเนินการร่วมกันเป็นกลุ่ม/คณะหรือเขตการศึกษา โดยมีสถาบันราชภัฏในท้องถิ่น ร่วมดำเนินการในฐานะที่ปรึกษา โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือในด้านพัฒนาเครื่องมือ โครงการนี้เริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2527-2538 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 29)

การพัฒนาการศึกษาให้เจริญก้าวหน้า สถานศึกษาทุกแห่งจำเป็น จะต้องจัดการเรียนการสอนในห้องเรียนให้มีความทันสมัยซึ่งปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการเรียนคือ การจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อหนังสือ แบบเรียน ประกอบการเรียนการสอน เพราะหากสถานศึกษาใดก็ตามที่เลือกแบบเรียนได้ทันสมัยและกระตุ้นความสนใจของผู้เรียนแล้วจะส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนอยู่ในเกณฑ์ที่สูง และผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (Ordinary National Educational Test --O-NET) สูงตามไปด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศเป็นนโยบายให้มีการสอบระดับท้องถิ่น ตามแนวคิดเดิมเป็นการกระจายอำนาจการทดสอบ ที่มอบให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบ เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้นำรายงานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไปใช้ในการวางแผนพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) จึงได้ดำเนินการจัดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน รวมทั้งรายงานผลให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบอย่างต่อเนื่องเป็นระบบทุกปี สำนักงานเขตพื้นที่จึงร่วมกับสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้มีการจัดสอบเพิ่มเติมจากการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล ประมวลผลและรายงานผลการสอบให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และวางแผนพัฒนาระดับคุณภาพการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545, หน้า 8)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะนำการศึกษาไปสู่ความสำเร็จ คือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณทางการศึกษาในการศึกษาครั้งนี้ จึงสนใจศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ ด้วยวิธีการวิเคราะห์

ข้อมูลเชิงโอบล้อม (Data Envelopment Analysis--DEA) เนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถใช้ในกรณีที่มีปัจจัยนำเข้าและปัจจัยผลผลิตหลายชนิด (multi input and output) โดยปัจจัยนำเข้า คือ งบประมาณทางการศึกษา ส่วนปัจจัยผลผลิต คือ จำนวนนักเรียน และผลสอบโอเน็ตของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ใน โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการเสริมสร้างสมรรถภาพในการบริหารงาน ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสร้างระบบสนับสนุนการตัดสินใจในการประเมินการบริหารงานงบประมาณด้านการศึกษาภายใต้แบบจำลองคืออีเอ
2. เพื่อประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานงบประมาณของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครแยกตามสำนักงานเขตพื้นที่
3. เพื่อประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานงบประมาณของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครแยกตามขนาดของโรงเรียน

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาข้อมูลของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ในปีการศึกษา 2553 จำนวน 50 เขต ประกอบด้วย 436 โรงเรียน ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยเป็นตัวแปรเชิงปริมาณ แบ่งเป็น

1. ปัจจัยนำเข้า คือ งบประมาณทางการศึกษา ประกอบด้วย
 - 1.1 งบบุคลากร คือ เงินเดือนของข้าราชการครู ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และงบพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา

1.2 งบประมาณหนุนนักเรียน คือ งบที่โรงเรียนได้มาจากการจัดสรรของสำนักงานการศึกษา เพื่อใช้ในการจัดซื้อชุดนักเรียน อุปกรณ์การเรียน หนังสือเรียน และหนังสือเสริม

1.3 งบประมาณหนุนนักเรียนยากจน คือ งบที่จัดสรรให้กับนักเรียนในการจัดซื้ออาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) ทูนาการศึกษา งบพัฒนานักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ

2. ปัจจัยผลผลิต คือ จำนวนนักเรียน และผลสอบโอเน็ตของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2553 ที่มาจากค่าเฉลี่ยของคะแนนสอบ 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้

นิยามศัพท์เฉพาะ

ปัจจัยนำเข้า (input) หมายถึง ทรัพยากรที่นำมาใช้เพื่อจัดการศึกษา ได้แก่ งบประมาณ

ปัจจัยผลผลิต (output) หมายถึง ปริมาณและคุณภาพที่เกิดขึ้นกับตัวผู้ศึกษาและโรงเรียน ได้แก่ จำนวนนักเรียน ผลสอบโอเน็ต

ประสิทธิภาพการบริหารงานงบประมาณทางการศึกษา หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยป้อนหรือปัจจัยนำเข้า (input) และปัจจัยผลผลิตที่ได้จากระบบการศึกษา (output) โดยสถาบันการศึกษาใดใช้ปัจจัยป้อนหรือปัจจัยนำเข้า (input) น้อย แต่ได้ปัจจัยผลผลิต (output) ที่มีปริมาณและคุณภาพมาก แสดงว่า โรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับโรงเรียนในเขตเดียวกัน

การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานด้านงบประมาณ ที่เน้นวิธีการที่เป็นระบบ ตรงตามพันธกิจขององค์กร เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ โดยมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ สามารถเชื่อมโยงทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ตรงตามเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์

จำนวนนักเรียน หมายถึง จำนวนนักเรียนทั้งหมดของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support Systems--DSS) หมายถึง ระบบย่อยหนึ่งในระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการช่วยผู้บริหารในเรื่องการตัดสินใจในเหตุการณ์

หรือกิจกรรมการบริหารงานด้านงบประมาณ ที่ไม่มีโครงสร้างแน่นอน หรือถึงโครงสร้างระบบสนับสนุนการตัดสินใจอาจจะใช้กับบุคคลเดียวหรือช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม นอกจากนี้ยังเป็นระบบสนับสนุนผู้บริหารเพื่อช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์

โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร หมายถึง โรงเรียนที่อยู่ในความดูแลในการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร จำนวน 436 โรงเรียน

องค์ประกอบของการวัดประสิทธิภาพทางการศึกษา หมายถึง ปัจจัยป้อนหรือปัจจัยนำเข้า (input) และปัจจัยผลผลิตที่ได้จากระบบการศึกษา (output)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถสร้างระบบสนับสนุนการตัดสินใจในการประเมินการบริหารงานงบประมาณด้านคุณภาพการศึกษาจากแบบจำลองคือไอเอ
2. ทราบผลการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานงบประมาณด้านการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร แยกตามสำนักงานเขตพื้นที่และแยกตามขนาดของโรงเรียน
3. ทราบถึงแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณด้านการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
4. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพการจัดการทางการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการประสิทธิภาพทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครต่อไป
5. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความไม่มีประสิทธิภาพการจัดการทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร