

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรมนุษย์ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว และการศึกษาก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง สำหรับการสร้างความเจริญก้าวหน้าและการแก้ไขปัญห การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เพราะการศึกษาเป็นเรื่องที่สัมพันธ์โดยตรงต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของ ประเทศให้รู้จักคิด รู้จักทำ รู้จักแก้ไขปัญหา ตลอดจนรู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเปลี่ยนแปลง น้อยที่สุด

การลงทุนจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งเพราะเป็นการลงทุนเพื่อพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ อันมีผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งผลที่ได้จากการลงทุนเพื่อการศึกษา มี ค่ามากกว่าผลจากการลงทุนในธุรกิจอื่น ๆ ทุกรชนิดเพราะผลที่ได้คือความมีคุณภาพของคน (บุญโญ สาธร, 2524) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพราะเป็นการผลิตกำลังคนระดับสูง ซึ่งจะเป็นกำลัง สำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ในสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีทรัพยากรและงบประมาณจำกัดจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการ ใช้ งบประมาณพัฒนาการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องพัฒนาการศึกษาในแง่ที่ประหยัดกว่าเดิมให้มาก นั้นเอง (เจือจัน นทร์ จงสถิตอยู่, 2528) การใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตของ เศรษฐกิจทั้งระบบ ถ้าขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรส่วนนี้ นอกจากจะไม่ได้ผลจากทรัพยากรที่เราเสียไป ในการพัฒนาอุดมศึกษาแล้ว ยังสูญเสียโอกาสที่จะนำทรัพยากรดังกล่าวไปทำประโยชน์อย่างอื่นอีกด้วย (นริ ศรองแก้ว, 2535)

ในแผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2535 ซึ่งเป็นฉบับนี้ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้กำหนดนโยบายการ ศึกษา ในด้านทรัพยากรทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจน คือ ระดมจัดสรร และใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นธรรม

นอกจากนี้แล้วในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ได้กล่าวไว้ว่า

มุ่งส่งเสริมการบริหารอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพในด้านการบริหารสถาบันซึ่งได้แก่ การบริหารคน เงิน อุปกรณ์ อาคารสถานที่ และ ด้านการบริหารวิชาการโดยการสร้างกลไกและระบบ แผนงาน แผนเงิน และแผนคน ที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องสัมพันธ์กับทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้มีต้นทุนการผลิตต่ำแต่ได้ผลผลิตสูง ซึ่งแสดงถึงการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ”

(ทบวงมหาวิทยาลัย , ม.ป.ป.)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก จนต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund :IMF) ซึ่งการขอกู้ยืมเงินจาก IMF ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ IMF กำหนดให้ (แม้จะเป็นนโยบายที่ได้ปรึกษาร่วมกับประเทศไทยก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็จะเป็นนโยบายที่ IMF กำหนดให้) โดยเงื่อนไขของ IMF เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่สำคัญข้อหนึ่ง ก็คือ “การรักษาวินัยทางการคลัง โดยการตัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับรายรับ โดยไม่ควรตัดงบประมาณด้านการศึกษา สาธารณสุข การลงทุนในโครงการพื้นฐาน และสวัสดิการสังคม” (วิกฤตเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไข ไอเอ็มเอฟ ในสายตาสื่อมวลชน , 2541) ซึ่งจากเงื่อนไขนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องตัดงบประมาณในกิจกรรมอื่น ๆ ลงอย่างมากและมากกว่าด้านการศึกษา สาธารณสุข โครงการพื้นฐานและสวัสดิการสังคม ดังนั้น ทุกคนและทุกหน่วยงานในประเทศต้องพยายามใช้งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้แล้ว สถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตบัณฑิตหรือนุคถากร ซึ่งเป็นกำลังคนระดับสูงของประเทศมีการใช้งบประมาณอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาในระดับอื่นๆ ซึ่งงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา 1 คน สามารถนำไปใช้ในการจัดการศึกษาแก่นักเรียนระดับประถมศึกษาได้ถึง 12 คน และระดับมัธยมศึกษาได้ถึง 9 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2532) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งควรจะใช้ทรัพยากรและงบประมาณที่ได้รับ ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด

วิทยาลัยพลศึกษา เป็นสถาบันอุดมศึกษา สังกัดกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ปัจจุบันมีอยู่ 17 แห่งทั่วประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. ผลิตบุคลากรด้านพลศึกษา สุขศึกษา นันทนาการ วิทยาศาสตร์การกีฬา วิทยาศาสตร์สุขภาพ และวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและตลาดแรงงาน
2. ศึกษา ค้นคว้า วิจัยทางการศึกษา และอาชีพ เพื่อพัฒนาชุมชนและสังคม
3. เป็นศูนย์ส่งเสริมเผยแพร่และมีกิจกรรมบริการพื้นฐาน กิจาเพื่อสุขภาพ กิจาเพื่อการแข่งขัน และกีฬาเพื่อความบันเทิง
4. มีกิจกรรมเยาวชน ประชาชน และบุคลากรสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
5. ให้บริการด้านวิชาการ วิชาชีพแก่ชุมชนและท้องถิ่น
6. ส่งเสริมและดำเนินการทำนุบำรุงอนุรักษ์และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม (กรมพลศึกษา , 2540)

โดยวิทยาลัยพลศึกษาทั้ง 17 แห่ง ได้แบ่งเขตรับผิดชอบการดำเนินการกิจกรรมครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ นับได้ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีบทบาทต่อชุมชนเป็นอย่างมาก หากวิทยาลัยพลศึกษาสามารถดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างคุ้มค่าซึ่งจะเป็นผลดีต่อการใช้งบประมาณของประเทศ และจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไปด้วย

วิทยาลัยพลศึกษาแต่ละแห่งได้ลงทุนไปในด้านของการก่อสร้างอาคาร สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องอำนวยความสะดวก บุคลากร งบประมาณในการดำเนินงานเป็นจำนวนมาก และได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเป็นจำนวนที่สูงขึ้นทุกปี โดยได้รับงบประมาณเป็นจำนวนถึง 194.10 ล้านบาท 206.18 ล้านบาท 229.68 ล้านบาท 272.94 ล้านบาท และ 287.93 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 2537 2538 2539 และ 2540 ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ; 2536; 2537 และ กองแผนงาน กรมพลศึกษา; 2538; 2539; 2540) และตั้งแต่ปีการศึกษา 2537 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้มีนโยบายขยายบทบาทของวิทยาลัยพลศึกษา ให้ทำหน้าที่เป็นวิทยาลัยชุมชนอีกบทบาทหนึ่ง โดยขยาย การศึกษาไปในสาขาวิชาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับผู้สำเร็จการศึกษาทุกระดับ โดยใช้ทรัพยากรของวิทยาลัยพลศึกษา

สิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่นักการศึกษาหรือผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาต้องกระทำ คือการติดตามประเมินผล การใช้งบประมาณในการจัดการศึกษาที่ผ่านกว่า สถาบันการศึกษาแต่ละ

ระดับได้นำเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลไปใช้ในการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงใด (แสวง ปิ่นมณี , 2528) เพราะคุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษาเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการวางแผนงานและดำเนินงานทางการศึกษา ซึ่งในการปรับปรุงการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างระบบบริหารหลักสูตรหรือกระบวนการเรียนรู้มีเหตุผลที่สำคัญในการปรับปรุงคือ เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้น (จันทร์เพ็ญ เชื้อพานิชย์ , 2524) และถ้าหากการจัดการศึกษาขาดประสิทธิภาพและคุณภาพก็จะเป็นการลงทุนที่สูงเปล่า สิ้นเปลืองทรัพยากรอันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสังคม และประเทศชาติโดยรวม (กรมวิชาการ , กองวิจัยทางการศึกษา และอื่น ๆ , 2520)

วิทยาลัยพลศึกษาเป็นสถาบันการศึกษาที่มีความสำคัญมีบทบาทในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศและได้รับงบประมาณในแต่ละปี เป็นจำนวนไม่น้อย จึงควรที่จะมีการศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพเพื่อให้สอดคล้องและก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพเศรษฐกิจเช่นที่กำลังเป็นอยู่ในขณะนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษาซึ่งจะเป็นประโยชน์และเกิดผลดีต่อการดำเนินภารกิจของวิทยาลัยพลศึกษาอีกทั้ง จะได้รูปแบบและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงาน เพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาดัชนีบ่งชี้ประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษา ในการดำเนินภารกิจด้านการผลิตบุคลากรหรือผลิตภัณฑ์ การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคมหรือชุมชน และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม
2. เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงานระหว่างวิทยาลัยพลศึกษาในการดำเนินภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาด้านต่าง ๆ
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษา
4. เพื่อนำเสนอนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงาน ของวิทยาลัยพลศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ในส่วนของการพัฒนาดัชนีบ่งชี้ประสิทธิภาพของวิทยาลัยพลศึกษา นื่องศึกษา ดัชนีในเชิงปริมาณเท่านั้น
2. การวิจัยครั้งนี้ศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณของวิทยาลัยพลศึกษาระหว่างปีการศึกษา 2538 - 2540

ข้อจำกัดในการวิจัย

1. รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษาที่พัฒนาขึ้นมา เป็นรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งคำนวณได้จากการใช้เทคนิค DEA (Data Envelopment Analysis)
2. ประสิทธิภาพที่ศึกษาเป็นประสิทธิภาพภายใน (Internal Efficiency)
3. ประสิทธิภาพที่ศึกษาเป็นประสิทธิภาพสัมพัทธ์ในการจัดและดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษาซึ่งเป็นประสิทธิภาพในการจัดและดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษาแห่งนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับวิทยาลัยพลศึกษาแห่งอื่นๆ

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

รูปแบบ	หมายถึง โครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่มีต่อประสิทธิภาพสัมพัทธ์ ในการดำเนินการกิจของวิทยาลัยพลศึกษา
นโยบาย	หมายถึง หลักการหรือแนวทางการดำเนินงานที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ชี้นำให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์การถือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิภาพ	หมายถึง การดำเนินงานที่ได้ผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยได้ผลผลิตออกมามากที่สุดและใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ซึ่งในงานวิจัยนี้ประสิทธิภาพที่ศึกษาเป็นประสิทธิภาพภายใน (Internal Efficiency) และมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนปัจจัยการผลิตและผลผลิตของวิทยาลัย

ประสิทธิภาพภายใน	หมายถึง	ผลศึกษาในช่วงระยะเวลาเดียวกัน จึงถือว่า ประสิทธิภาพเท่ากับผลผลิตที่ได้ ทหารด้วยปัจจัยการผลิตที่ใช้ไปในการผลิตผลผลิตนั้น ความสามารถในการผลิตโดยให้ได้ผลมากที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (Input) และผลผลิตที่ออกมา (Output)
ประสิทธิภาพสัมพัทธ์	หมายถึง	ประสิทธิภาพการจัดการและดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษาแห่งนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับวิทยาลัยพลศึกษาทั้งหมด
ดัชนี	หมายถึง	ข้อมูลเชิงปริมาณที่รวบรวมอย่างมีระบบเพื่อใช้วัดหรือชี้สภาพการณ์ของระบบการศึกษาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหรือสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง
วิทยาลัยพลศึกษา	หมายถึง	สถาบันอุดมศึกษา สังกัดกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มีทั้งหมด 17 แห่ง ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ได้แก่ วิทยาลัยพลศึกษากรุงเทพ วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดชลบุรี สมุทรสาคร อ่างทอง สุพรรณบุรี เชียงใหม่ ลำปาง สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรธานี ศรีสะเกษ มหาสารคาม ชัยภูมิ ชุมพร กระบี่ ตรัง และยะลา
เทคนิค DEA	หมายถึง	เทคนิค Data Envelopment Analysis ซึ่งเป็นเทคนิคการวิเคราะห์โปรแกรมเชิงเส้น (Linear Programming) ที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการดำเนินงาน ของหน่วยงานบริการต่างๆ ที่มีภารกิจในลักษณะเดียวกัน (Orsten , Hursin T. and Neville , Postlethwaite T. , 1994) โดยเทคนิค DEA จะให้คำตอบที่แสดงถึงประสิทธิภาพสัมพัทธ์ของหน่วยงานต่างๆ โดยเปรียบเทียบกันในกลุ่ม และระบุได้ว่าหน่วยงานใดมีประสิทธิภาพสัมพัทธ์สูงสุด รองลงมา และต่ำสุด โดยจะระบุออกมาเป็น 100% และลดหลั่นกันไปตามลำดับ นอกจากนี้แล้วยังสามารถระบุการปรับเปลี่ยนปัจจัยการผลิตหรือผลผลิตเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพสัมพัทธ์ของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสัมพัทธ์ไม่ถึง 100 % ด้วย เทคนิค DEA เป็นเทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพสัมพัทธ์ซึ่งมีจุดเด่น คือ สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพสัมพัทธ์ของหน่วยงาน โดยพิจารณาปัจจัยการผลิต (Input) และผลผลิต

(Output) หลายๆ ตัวได้พร้อมกัน แต่การนำเทคนิค DEA มาใช้กับสถาบันการศึกษา อาจมีจุดอ่อนอยู่บ้างเนื่องจากลักษณะของข้อมูลที่จะนำมาใช้ ต้องเป็นข้อมูลเชิงปริมาณเท่านั้น

โปรแกรม LINDO หมายถึง โปรแกรมสำเร็จรูปเชิงเส้น (Linear Programming) ที่ช่วยในการหาคำตอบ ซึ่งเป็นค่าสูงสุดหรือต่ำสุดภายใต้เงื่อนไขบังคับที่กำหนดให้เป็นโปรแกรมสำเร็จรูปที่สามารถนำมาใช้ในเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งเทคนิค DEA ที่ใช้ในการวิจัยนี้ด้วย โปรแกรม LINDO เป็นโปรแกรมที่พัฒนาโดย Linus Sohrage (ตำรงค์ ทิพย์โยธา , 2538)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพของวิทยาลัยพลศึกษา คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. เป็นแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพภายในของวิทยาลัยพลศึกษา
2. เป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง นำไปพัฒนาการดำเนินงานของวิทยาลัยพลศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษา บุคลากร สถาบัน และประเทศชาติต่อไป
3. ได้รูปแบบการศึกษาและการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดและดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับสถาบันอื่น ๆ ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย