

บทที่ 1



บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเอกชนมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการจัดการศึกษาของชาติ เพราะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน เนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด และจำเป็นต้องนำไปใช้พัฒนางานด้านอื่น ๆ พร้อม ๆ กัน จึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนในวัยเรียนได้ทั่วถึงทุกคน ดังนั้นการที่เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะส่วนใหญ่มักจะมีในบริเวณเมืองซึ่งมีความร่ำรวยของนักเรียนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีนับเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของรัฐทำให้รัฐสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการขยายการศึกษาภาคบังคับในชนบทได้มากขึ้น ทั้งยังตอบสนองความต้องการเฉพาะของผู้ปกครองและนักเรียนได้เป็นอย่างดี เช่น การจัดโรงเรียนประจำ การจัดบริการพาหนะรับส่ง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาเอกชนบางแห่งที่สามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพดีจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปนั้นอาจเป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนรัฐบาลในการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา หรือเป็นคู่แข่งของโรงเรียนรัฐบาลเพื่อเปิดโอกาสสำหรับผู้ปกครองที่จะเลือกสถานศึกษาได้ตามความเหมาะสม หรือตามความต้องการของตน นอกจากนี้สถานศึกษาเอกชนยังมีความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง จึงสามารถพัฒนาและ นำนวัตกรรมทางการศึกษามาใช้ในการเรียนการสอนได้ดีกว่าโรงเรียนของรัฐบาลซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องระเบียบและแบบแผนของทางราชการ

โดยเหตุที่การจัดการศึกษาของชาติเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐ และรัฐได้ให้ความสำคัญต่อกิจการการศึกษาในอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ แม้รัฐจะเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติด้วยก็ตามแต่รัฐก็ได้ควบคุมการดำเนินงาน

ทางการศึกษาเอกชนทุกระดับ รัฐได้ให้การอุดหนุน ส่งเสริม และช่วยเหลือสถานศึกษาเอกชน ด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อให้สถานศึกษาเอกชนทุกแห่งสามารถดำรงและดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนของรัฐ ประเทศไทยเริ่มพัฒนาการศึกษาแห่งชาติในระยะหลังโดยมีแผนต่างหากจากแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติรวมอยู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เพราะรัฐบาลถือว่าการศึกษาเป็นเรื่องของสังคม หรือการศึกษาคือเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาสังคมนั่นเอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มทำมาเป็นฉบับแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ฉบับหนึ่งกำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี ปัจจุบันนี้เรายึดหลักตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2520 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5<sup>1</sup> (พ.ศ. 2525 - 2529) เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาที่มุ่งจัดและส่งเสริมการศึกษาทุกระดับและประเภท ทั้งในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียนในปริมาณและสัดส่วนที่เหมาะสมกับการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและคุณภาพการศึกษาทุกระดับทุกประเภท โดยมุ่งปรับปรุง และวางระบบการตรวจสอบมาตรฐาน และวิทยฐานะ เน้นการวางระบบการติดตามประเมินผลและการนิเทศการศึกษา ส่งเสริมให้มีความเสมอภาคทางการศึกษา โดยมุ่งกระจายสถานศึกษาทางค่านวิชาชีพให้เพียงพอกับความต้องการกำลังคนของประเทศ และสร้างวิชาการอาชีพในสถานศึกษาต่าง ๆ โดยระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งจากผู้รับโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงกว่าระดับศึกษา มาใช้ในการจัดการศึกษาโดยรัฐจะจัดสรรงบประมาณการศึกษาอย่างน้อยร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งประเทศ หรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศพร้อมทั้งจัดสรรทรัพยากรเพื่อมุ่งกระจายบริการทางการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

<sup>1</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, [ม.ป.ป.] ), หน้า 21-22.

คานการศึกษาเอกชนนั้นได้ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน โดยให้เอกชนร่วมกันจัดได้ภายในขอบเขตและสัดส่วนที่รัฐกำหนด และมุ่งปรับปรุงระบบและวิธีการส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น

สำหรับนโยบายการจัดการศึกษาเอกชนของรัฐบาลปัจจุบันพอสรุปได้ว่า รัฐบาลสนับสนุนให้ท้องถิ่นและเอกชนเห็นประโยชน์และความจำเป็นของการศึกษาไว้ก่อนประถมศึกษา และปรับปรุงคุณภาพของสถานศึกษาเอกชนทุกระดับ ทุกประเภท พร้อมทั้งส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน และการอุดมศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

จากการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 6 มกราคม ถึง 14 กุมภาพันธ์ 2521<sup>2</sup> พบว่า โรงเรียนเอกชนกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ ในกรุงเทพมหานครมีโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่มากที่สุด รองลงไปได้แก่โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และขนาดเล็กตามลำดับ แต่ในส่วนภูมิภาคมีลักษณะตรงกันข้ามคือ มีโรงเรียนขนาดเล็กมากที่สุด รองลงไปได้แก่ โรงเรียนขนาดกลาง และขนาดใหญ่ตามลำดับ โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่อยู่ในย่านชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล และสุขาภิบาล จากการสำรวจการเพิ่มขึ้นและลดลงของโรงเรียนเอกชนในช่วงเวลา 5 ปี คือปีการศึกษา 2517 ถึง 2521 พบว่า การเพิ่มขึ้นของโรงเรียนเอกชนนั้นมีเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนโรงเรียนเอกชนที่ลดลง และการเพิ่มขึ้นนี้เป็นการเพิ่มในส่วนภูมิภาค แต่โดยทั่วไปแล้วโรงเรียนเอกชนมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ

<sup>1</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ข้อเสนอแนวนโยบายการจัดการศึกษา การอุดหนุนและค่าธรรมเนียมการเรียนของสถานศึกษาเอกชน ระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา [ม.ป.ท., ม.ป.ป.] , หน้า 24.

<sup>2</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, สำนักนายกรัฐมนตรี, "โครงการติดตามผลการช่วยเหลืออุดหนุนโรงเรียนราษฎร์," จุดสารการศึกษา 5 (ธันวาคม 2523-มกราคม 2524): 2. (พิมพ์คัด)

ปีการศึกษา 2522 จำนวนครูที่สอนในโรงเรียนเอกชนสายสามัญนั้นเป็นครูที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีมากที่สุด ซึ่งในจำนวนนี้ทำการสอนอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ สำหรับครูที่มีวุฒิตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไปนั้นทำการสอนอยู่ในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาคมีจำนวนไล่เลี่ยกัน สำหรับนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสายสามัญส่วนใหญ่เป็นนักเรียนระดับประถมศึกษาศึกษามากที่สุด รองลงไปได้แก่นักเรียนระดับมัธยมศึกษา และก่อนประถมศึกษาตามลำดับ การให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชนนั้น พบว่ามียอดเงินเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 โดยเพิ่มสวัสดิการให้แก่ครูในรูปของกองทุนสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลจ่ายเงินค่าครองชีพให้แก่ครูคนละ 200 บาท และในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนตามวุฒิให้แก่ครูโรงเรียนเอกชนเช่นเดียวกับข้าราชการครู

อย่างไรก็ตามรัฐมีนโยบายในอนาคตพยายามลดเงินอุดหนุนให้น้อยลง โดยให้โรงเรียนเอกชนช่วยตัวเอง ซึ่งอาจจะเป็นการเพิ่มค่าธรรมเนียมการเรียนถ้า โรงเรียนนั้นมีคุณภาพดีรัฐจะสนับสนุนทางด้านวิชาการให้มากขึ้น<sup>1</sup> สำหรับโรงเรียนเอกชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ตั้งแต่ปีการศึกษา 2525 เป็นต้นไปจะต้องไม่ได้รับการอุดหนุนเป็นเงินค่าครองชีพ ค่ารับวุฒิ และเงินสมทบเงินเดือนครูตลอดไป

จากสภาพปัญหาของโรงเรียนเอกชนเท่าที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจใคร่ที่จะศึกษาถึงสภาพของการศึกษาเอกชนเพื่อต้องการทราบแนวโน้มของการศึกษาเอกชนในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญในอนาคต อันจะเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาในการจัดการศึกษาเอกชนสำหรับหน่วยงานราชการและเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการที่ผู้วิจัยได้เรียนวิชาเทคนิคการสังเกตสำหรับการวิจัยพฤติกรรม (412622: Observation Technique in Behavioral Research)

<sup>1</sup>"รัฐบาลอาจเลิกให้เงินอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์," เคลลีโหม (4 กรกฎาคม 2523): 3.

และได้ทำการศึกษาเรื่อง สภาพและปัญหาของโรงเรียนเอกชนในประเทศไทย ในปีพ.ศ. 2535 โดยใช้เทคนิคเดลฟาย เพื่อเป็นรายงานประกอบการเรียนสำหรับวิชานี้ทำให้ได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวโน้มของการศึกษาเอกชนในปี พ.ศ.2535 เช่น รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนน้อยลง โรงเรียนเอกชนที่มีขนาดเล็กและค้อยคุณภาพจะเลิกล้มกิจการไปโรงเรียนที่มีอยู่จะต่องเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพและเป็นที่ยึดถือของผู้ปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าครูที่สอนในโรงเรียนเอกชนจะมีวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าปัจจุบัน แต่ขณะเดียวกันครูที่มีวุฒิปริญญาตรีจะมีจำนวนน้อยลง สำหรับเด็กที่เข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนนั้นส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจดี ฯลฯ จากข้อค้นพบครั้งนี้จึงนับได้ว่าเป็นการศึกษาขั้นต้น และเป็นแนวทางสำหรับผู้วิจัยที่จะทำการศึกษาให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยกำหนดขอบเขตที่จะศึกษาเฉพาะการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญเท่านั้น

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นไปในอนาคต ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าน่าจะนำเอาเทคนิคเดลฟายมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพราะเทคนิคเดลฟายมีคุณสมบัติพิเศษที่สามารถรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและสร้างความเป็นไปได้ในอนาคตได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังเป็นการเผยแพร่เทคนิคเดลฟายอันจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่จะนำเทคนิคนี้ไปใช้ คือสามารถช่วยประหยัดได้ทั้งค่านทุนทรัพย์ และเวลาในการเก็บรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ จากการใช้เทคนิคเดลฟายนี้ทำให้ทราบแนวโน้มของการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญในลักษณะกว้าง ๆ ไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเลขที่แน่นอนลงไปได้ ดังนั้นในด้านตัวแปรเชิงปริมาณต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนครู จำนวนนักเรียน จำนวนโรงเรียน และงบประมาณ ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์สถิติแนวโน้มสำหรับตัวแปรเชิงปริมาณเหล่านี้ จึงเป็นการวิจัยทั้งเชิงคุณลักษณะ และเชิงปริมาณ พร้อมทั้งเปรียบเทียบผลที่ได้จากวิธีการทั้งสองเพื่อดูความสอดคล้องกัน ซึ่งสามารถทำให้มองเห็นแนวโน้มของการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญในอนาคตได้ และอาจจะเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคตได้อีกด้วย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวโน้มของการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญของประเทศ  
ในปี พ.ศ. 2535

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญเท่านั้น  
สำหรับตัวแปรเชิงปริมาณ ได้แก่ จำนวนนักเรียน จำนวนครู และตัวแปร  
เชิงปริมาณอื่น ๆ ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์สถิติแนวโน้มโดยจะทำการศึกษาข้อมูลย้อนหลัง  
ไปประมาณ 5 ปี เพื่อคาดคะเนปริมาณของตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ และนำมาเปรียบเทียบกับ  
ผลที่ได้จากการใช้เทคนิคเคลฟาย

3. แนวโน้มของการศึกษาเอกชนที่จะศึกษาต่อไปนี้เป็นแนวโน้มที่เกี่ยวกับ

3.1 แนวโน้มนโยบายการจัดการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษา  
สายสามัญของรัฐบาล

3.2 สถานภาพของโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ

3.3 เสถียรภาพของบุคลากรในโรงเรียน

3.4 สวัสดิการในโรงเรียน

3.5 คุณภาพของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษา

## ความไม่สมบูรณ์ของการวิจัย

แนวโน้มของการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญที่ศึกษานี้ ผู้วิจัยทำการ  
ศึกษาเฉพาะภายในกรอบที่กำหนดขึ้นเท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุมการจัดการศึกษาเอกชน  
ระดับมัธยมศึกษาสายสามัญทั้งหมด นอกจากนี้ในการตอบแบบถามผู้เชี่ยวชาญบางคนจะให้  
คะแนนเป็นกลางสำหรับข้อความที่ตนไม่เห็นด้วย จึงทำให้ไม่สามารถนำเอาข้อความนั้นมา  
ทำนายเกี่ยวกับแนวโน้มของการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ ในปี พ.ศ. 2535  
ได้

คำจำกัดความ

เงินกินเปล่า หมายถึง เงิน และ/หรือสิ่งของ เช่น โตะเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนให้แก่โรงเรียนเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากเงินค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการอนุญาตให้โรงเรียนเก็บได้ ในการจ่ายเงินกินเปล่านั้นผู้ปกครองนักเรียนอาจจ่ายให้แก่โรงเรียนโดยตรง หรือจ่ายผ่านองค์กรต่าง ๆ เช่น สมาคมครู และผู้ปกครอง สมาคมศิษย์เก่า และมูลนิธิ เป็นต้น

โรงเรียนเอกชนที่ได้รับรองวิทยฐานะ หมายถึง โรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญที่ได้รับประกาศนียบัตรรับรองวิทยฐานะเทียบเท่าโรงเรียนรัฐบาลจากกระทรวงศึกษาธิการ

แนวโน้มของการศึกษาเอกชน หมายถึง สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับการศึกษาเอกชนระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมองเห็นสอดคล้องกันตามเกณฑ์ที่ผู้วิจัยกำหนด

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยครั้งนี้ทุกคนยินดี และเต็มใจในการตอบแบบถามทั้ง 3 รอบด้วยตนเอง
2. ข้อความใดที่มีค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ไม่เกิน 1.50 และค่ามัธยฐานกับฐานนิยมแตกต่างกันไม่เกิน 1 ถือว่าความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อข้อความนั้นสอดคล้องกัน ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มในเรื่องนั้น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต