



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในปัจจุบัน มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชากรทุกด้าน ไม่ว่าจะในสาขาอาชีพใด ขณะเดียวกันเกิดการแข่งขันทางธุรกิจการค้า การพัฒนาสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่ได้เข้ามา มีบทบาทต่อการพัฒนาในทุกด้าน และการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมาก มีการแข่งขัน เอาจริงเอาจัง สร้างระบบเครือข่าย เกิดกลุ่มประโยชน์เชื่อมโยงกัน และต่างก็ทุ่มเทพยายามเพื่อนำไปแลกเปลี่ยนและพัฒนาศักยภาพของคนในชาติขึ้น สิ่งสำคัญที่จะนำทางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ การศึกษาของมนุษยชาติ ที่เป็นอาวุธที่สำคัญและสนับสนุนในการพัฒนาความคิด เพื่อผลผลิต และประโยชน์สูงสุดในทุกด้าน ประเทศไทยจึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อรับรองสิทธิทางการศึกษาให้ประชาชนมีโอกาสในการได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน โดยรัฐจะต้องมีการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง และประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้นในการศึกษาเล่าเรียน การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542) กล่าวถึง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ขึ้น และมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การจัดการศึกษามีคุณภาพ ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ โรงเรียนการจะพัฒนาการเรียนการสอนให้มีคุณภาพได้นั้น ยังมีองค์ประกอบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายได้ คือ ครูผู้สอน สื่อการสอน ความพร้อมของผู้เรียน หลักสูตร การติดตามประเมินผล และอื่น ๆ ส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะต้องรับผิดชอบในแต่ละจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ต่างก็มีการวางแผนการจัดระบบบริหารจัดการ การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของผู้ที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542) กล่าวถึง กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายให้มีการจัดทำรายละเอียดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(ฉบับที่9)ขึ้น โดยมุ่งสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพใน 3 ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ในด้านสังคมคุณภาพ คือ การยึดหลักความสมดุล ความพอดี สามารถสร้างคนทุกคนให้เป็นคนดี คนเก่ง พร้อมด้วยคุณธรรม

จริยธรรม มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกสาธารณะสามารถพึ่งตนเองได้ คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความสุขอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีเมืองและชุมชนน่าอยู่ มีระบบดีมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการเมืองการปกครองโปร่งใส เป็นประชาธิปไตยตรวจสอบได้ และมีความเป็นธรรมในสังคมไทย ในด้านสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ คือ การเปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนสามารถคิดเป็นทำเป็นมีเหตุผล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต รู้เท่าทันโลก เพื่อพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลง สามารถสั่งสมทุนทางปัญญา รักษาและต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม และด้านสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน เป็นการดำรงไว้ซึ่งคุณธรรม และคุณค่าของเอกลักษณ์สังคมไทยที่พึ่งพาเกื้อกูลกัน รู้รัก สามัคคี มีจารีตประเพณีดีงาม มีความเอื้ออาทร รักภูมิใจในชาติและท้องถิ่น มีสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็ง ตลอดจนเครือข่ายชุมชนทั่วประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 9) เมื่อ พ.ศ. 2545 – 2549 กำหนดไว้ทั้ง 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกันอันประกอบไปด้วย 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ในส่วนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ คือ ส่วนของกลุ่มที่หนึ่ง การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม มีความสำคัญเป็นลำดับสูงสุด เน้นการปฏิรูปให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้มีความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นรากฐานที่สำคัญ ประกอบด้วย

(1) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการผลักดันให้ทุกยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนไปได้ โดยให้ความสำคัญกับ

- 1.1) การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส
- 1.2) การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส
- 1.3) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
- 1.4) การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม
- 1.5) การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน
- 1.6) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของภาค รัฐบาล เพื่อให้การบริหารจัดการในหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการที่จะปฏิบัติ ราชการที่ดีได้ จึงเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการจัดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนิน งานแก่หน่วยงานภาครัฐมากขึ้นทั้งนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 กระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดทำ รายละเอียดตัวบ่งชี้ตามคำรับรองในการปฏิบัติราชการ ร่วมกับ กพร.มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 ถึง 30 กันยายน 2547 ซึ่งในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน (สพฐ.) ต้องดำเนินการปฏิบัติงานตามนโยบายในส่วนของคำรับรองดังกล่าวให้เกิดประ สติภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน 175 เขต ได้ดำเนินการจัดทำตัวบ่งชี้ของแต่ละสำนักงานเขต พื้นที่ขึ้นโดยมีการจัดทำตัวบ่งชี้ เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อสนองนโยบายสอดคล้องทั้งระดับกรมและระดับจังหวัด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี (2547) อธิบายถึง ในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การ ศึกษาอุทัยธานี ได้ดำเนินการจัดทำรายละเอียดตัวบ่งชี้ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ซึ่งดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

- 1) การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจัดทำรายงานข้อตกลงการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ 2547
- 2) การศึกษาและจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในทุกระดับ ได้แก่ รัฐบาล กระทรวง กรม และจังหวัด เป็นต้น
- 3) กำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้ของแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่ เพื่อเสนอต่อระดับกรม และจังหวัด
- 4) กำหนดเจ้าภาพ/ผู้รับผิดชอบ ในแต่ละตัวบ่งชี้
- 5) เผยแพร่แก่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี จำนวน 271 โรงเรียน เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติงาน

ปัญหาและอุปสรรคในส่วนของ การติดตาม และประเมินผลที่สำคัญ คือ หลังจากที่ มี การดำเนินการจัดทำรายละเอียดตัวบ่งชี้ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเรียบร้อยแล้ว จะมีหน่วยงานจากสำนักพัฒนาระบบราชการ (กพร.) และ บริษัทเอกชน คือ บริษัทไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชัน ซิสเต็มส์ จำกัด (บริษัท Thai Rating And Information System : TRIS) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ และเพื่อให้การดำเนินงานสามารถ ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีแนวทางและหลักเกณฑ์ที่สามารถประเมินผลให้เกิดผล สัมฤทธิ์ตรงตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ปัญหาที่เกิดในการ กำหนดการให้คะแนนของตัวบ่งชี้ จากการวิพากษ์วิจารณ์ของผู้ปฏิบัติต่างมีความเห็นที่แตกต่างมี

ความเห็นไปคนละทางในการให้คะแนน ผู้วิจัยจึงเกิดความคิดว่าน่าจะพัฒนารูปแบบหรือการใช้เทคนิคการให้คะแนนมาใช้ในการประเมินผลตัวบ่งชี้ เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้า ทดลองใช้ให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

ผลสรุปจากการทบทวนเอกสารเรื่องเทคนิคการให้คะแนนในปัจจุบัน พบว่ารูปแบบเทคนิคในการให้คะแนนโดยใช้สกอร์ริงรูบริกส์ (Scoring Rubrics) จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่มีประโยชน์ จึงนำมาศึกษาครั้งนี้ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำรูปแบบของรูบริกส์การให้คะแนนเพื่อประเมินผลตัวบ่งชี้หลัก และพัฒนาเกณฑ์การประเมินผลมาใช้ในการกำหนดการให้คะแนนของตัวบ่งชี้หลักดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับผู้ปฏิบัติในการทำงานอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลนี้ จึงดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวบ่งชี้หลักและรูปแบบการให้คะแนนโดยรูปแบบของการใช้เทคนิคสกอร์ริงรูบริกส์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี เพื่อช่วยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี มีตัวบ่งชี้หลักของแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบูรณาการของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบูรณาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี นอกจากนี้ ผลการวิจัยเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปฏิบัติงานการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่ให้สนองตอบนโยบายของรัฐบาลในเรื่องของแนวทางการปฏิบัติงานตามคำรับรองต่อไป

คำถามวิจัย

1. สภาพปัญหาในการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานีมีอะไรบ้าง
2. ตัวบ่งชี้หลักในการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี ควรประกอบด้วยกี่มิติ และแต่ละมิติ ควรมีตัวบ่งชี้หลักอะไรบ้าง และแต่ละตัวบ่งชี้หลักควรมีตัวบ่งชี้ย่อยอะไรบ้าง

3. รูปแบบการให้คะแนนโดยใช้รูบริกส์การให้คะแนนเพื่อประเมินผลตามตัวบ่งชี้หลัก การปฏิบัติงานการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี ควรมีระดับคุณภาพกี่ระดับ และลักษณะสำคัญในแต่ละระดับคุณภาพควรกำหนดอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี
2. เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้หลักและรูบริคส์การให้คะแนนเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

ขอบเขตของการวิจัย

1) ประชากร ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ กลุ่มบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี และกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนแกนนำในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี จำนวน 271 คน

2) กรอบการพัฒนาตัวบ่งชี้หลักของผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะครอบคลุมการปฏิบัติงานใน 4 มิติ หรือ 4 ด้าน ตามแนวคิดบาลานส์สกอร์การ์ด (Balanced Scorecard) คือ ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ด้านคุณภาพการให้บริการ และด้านการพัฒนาองค์กร

3) ช่วงเวลาในการศึกษา คือ ปีการศึกษา 2546 - 2547

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ตัวบ่งชี้ (Indicators) หมายถึง สิ่งที่แสดงลักษณะของผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

ตัวบ่งชี้หลัก (Key Indicators) หมายถึง สิ่งที่แสดงถึงลักษณะของผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานีประกอบด้วย 4 มิติ คือ ประสิทธิผลตามพันธกิจ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ คุณภาพการให้บริการ และการพัฒนาองค์กรตามแนวคิดบาลานส์สกอร์การ์ด

บาลานส์สกอร์การ์ด (Balanced Scorecard) หมายถึง เครื่องมือในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรซึ่งกำหนดว่า มีผลการปฏิบัติงานขององค์กรใช้ใน 4 มิติ คือ ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ด้านคุณภาพการให้บริการ และด้านการพัฒนาองค์กร

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หมายถึง บุคลากรในการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนแกนนำ บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี มี 2 กลุ่ม คือ ผู้บริหารในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการผู้รับผิดชอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามพื้นที่หรือจังหวัดที่ตนเองรับผิดชอบ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในงานนี้ คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี รับผิดชอบจังหวัดอุทัยธานี มี 1 เขตการศึกษา

สกอร์ริ่งรูบริกส์ (Scoring Rubrics) หมายถึง เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดคะแนนระดับคุณภาพของตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ตัวบ่งชี้หลักและรูบริกส์การให้คะแนนเพื่อการประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี ที่สามารถใช้เป็นแนวทางกำหนดและพัฒนาเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวนทั้งสิ้น 175 เขตได้

2. ได้เครื่องมือและสารสนเทศเพื่อการพัฒนาการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี