

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ทำการวิจัย

การศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของคน เพราะการจัดการศึกษาเป็นปัจจัยหลักในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด และคุณธรรมของบุคคล เป็นการถ่ายทอดวัฒนธรรมและสร้างภูมิปัญญาให้แก่บุคคล การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพจะช่วยให้ประชาชนมีคุณธรรมสามารถดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข มีความรู้ความสามารถและทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ทันทต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต มีความสามารถในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีความสุขและมีศักดิ์ศรี สามารถพัฒนาตนเองและร่วมพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม

เพื่อให้การจัดการศึกษาของประเทศเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้การศึกษามีคุณภาพ เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกับทุกคน มีการกระจายอำนาจไปสู่ระดับปฏิบัติการ ในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้ตามวิธีการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) พร้อมทั้งเน้นการตรวจสอบและมีส่วนร่วมจากทุกองค์กรของสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ สถานศึกษาจำเป็นต้องมีระบบการบริหารที่ดีและมีคุณภาพ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่พึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ ดังนั้นรูปแบบของการบริหารการศึกษาจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม โดยสถานศึกษาจะมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตัวเองมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เพื่อบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ ที่นำแนวคิดหลักของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่ไปยังสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การทำให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบของคณะบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการกำหนดนโยบายและแผน การตัดสินใจ การกำหนด

หลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานของชาติและสามารถบริหารคุณภาพได้สูงยิ่งขึ้น

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การปรับตัวให้สถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษามีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งสำคัญ การพยายามพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นความสำคัญและถูกขับเคลื่อนโดยยุทธศาสตร์ (strategy focused organization) ที่ได้มีการวิเคราะห์ระบบ แต่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติให้เกิดผลนั้นเป็นเรื่องที่มีความยากลำบากมากและจำเป็นต้องอาศัย การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบทั้งในระดับสถานศึกษาและระดับบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ, 25450 : 8)

ผู้วิจัยได้ติดตามความเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวในการพัฒนางานในส่วนต่างๆ ของประเทศไทย พบว่าในปัจจุบันได้มีการประยุกต์ใช้แนวความคิดของกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) และนำแนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management Quality Award : PMQA) มาใช้ในการบริหารจัดการของส่วนราชการ จนถือเป็นหลักของการปฏิรูปในระบบราชการไทย จนกลายเป็นระบบหลักที่เป็นแนวการบริหารสมัยใหม่ จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจจะทดลองประยุกต์ใช้แนวความคิดของกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อการพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 4 โรงเรียน ให้เป็นโรงเรียนต้นแบบของสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการสำรวจงานวิจัย วรรณกรรม การพัฒนาและตัวแบบต่างๆ ที่มีการประยุกต์ใช้ในด้านการพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ปรากฏว่ายังไม่เคยมีผู้ใดนำมาทดลองใช้ให้เห็นอย่างจริงจัง การริเริ่มนำแนวความคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในครั้งนี้ จะเป็นครั้งแรกของความพยายามในการประยุกต์ใช้แนวความคิดของกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นเป็นวิธีการบริหารงานขององค์กรภาครัฐแนวใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ซึ่งหัวใจสำคัญของกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะอยู่ที่องค์กรจะต้องมีการจัดระบบการตรวจวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators : KPIs) และระบบการรายงานผลการดำเนินงานสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ กำกับ ติดตามระบบงาน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543 : 147) ซึ่งสอดคล้องกับที่ ศิริชัย กาญจนวาสิ (2544 : 1) ได้ให้คำอธิบายว่า การกำหนดเป้าหมาย การปฏิบัติงานที่ชัดเจน การพัฒนาตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานจะมี

บทบาทสำคัญต่อการติดตาม กำกับ พัฒนาผลงาน ตลอดจนถึงการประเมินความสำเร็จของการดำเนินงานในหน่วยงาน

ส่วนแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นการยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good govemance) เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิผล มีประสิทธิภาพคุ้มค่า เปิดเผย โปร่งใส และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิดให้มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และวิธีการทำงานเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่ ทำงานเชิงรุกแบบบูรณาการ คล่องตัว รวดเร็ว มีขีดสมรรถนะสูง และสามารถรองรับต่อโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงได้

ดังนั้นการศึกษาวิจัยตามแนวคิดดังกล่าวจะส่งผลให้ระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีแนวทางที่จะสามารถประยุกต์วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่ต้องการให้เกิดคุณภาพ ประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) ดังนั้นผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ น่าจะช่วยให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาภารกิจในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพของประเทศชาติ เป็นการพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นที่สถานศึกษา โดยสามารถพัฒนาระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 4 โรงเรียน ให้เป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้

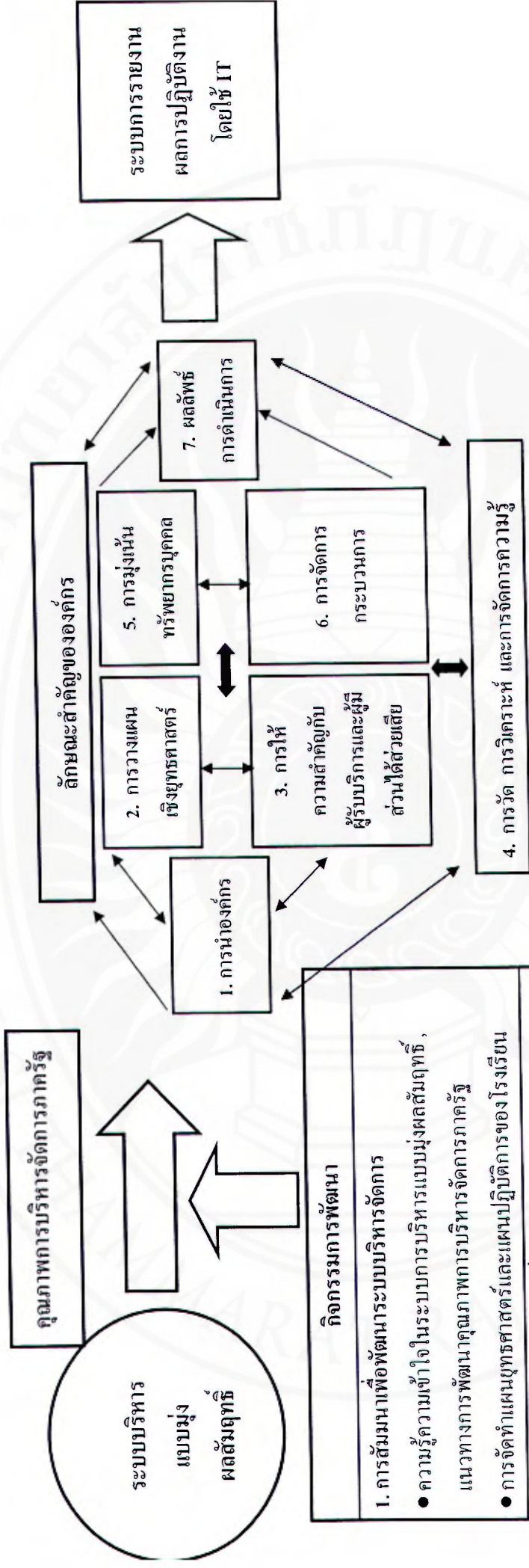
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นแบบให้สามารถบริหารจัดการได้ตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
2. เพื่อพัฒนาระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นแบบให้สามารถดำเนินงานโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ได้

ทฤษฎี สมมุติฐาน (ถ้ามี) และกรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย

1. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
2. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

กรอบแนวคิดของการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

กิจกรรมการพัฒนา	
1. การสัมมนาเพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการ	
<ul style="list-style-type: none"> ● ความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์, แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ● การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของโรงเรียน 	
2. การศึกษาดูงานสถานที่ศึกษาที่เป็นเลิศทางการบริหาร	
<ul style="list-style-type: none"> ● โรงเรียนเซียร์ใหญ่, โรงเรียนชุมชนบ้านพุดทอง 	
3. การกำหนดตัวชี้วัด แผนงาน/โครงการ	
<ul style="list-style-type: none"> ● การจัดทำ KPI และโครงการ/กิจกรรม ● การจัดทำระบบการรายงานผลการปฏิบัติงาน 	
4. การพัฒนาโรงเรียนตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	
<ul style="list-style-type: none"> ● กระบวนการ (หมวด 1-6) และผลลัพธ์ (หมวด 7) 	
5. การประเมินผลการพัฒนา	

ขอบเขตของการวิจัย

การพัฒนากระบวนการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้นแบบ จำนวน 4 โรงเรียน ในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขตพื้นที่การศึกษาระดับ 1 โรงเรียน โดยการพัฒนาจะครอบคลุมตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 7 หมวด คือการนำองค์กร, การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์, การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย, การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้, การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล, การจัดการกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ระบบการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย (targets) และวัตถุประสงค์ (objectives) ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกของหน่วยงาน และตลอดจนถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ (stakeholders) ที่เกี่ยวข้องด้วย

คุณภาพการบริหารจัดการ หมายถึง คุณภาพของการบริหารตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 7 หมวด คือ การนำองค์กร, การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์, การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย, การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้, การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล, การจัดการกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินการ

การนำองค์กร หมายถึง การที่ผู้บริหารของหน่วยงานได้ดำเนินการในเรื่องวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ความคาดหวังในผลการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ในหน่วยงาน รวมทั้งการกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะและชุมชน

การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมายถึง วิธีการกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และแผนงาน/โครงการของส่วนราชการ รวมทั้งการถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ลงไปยังระดับต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน และการรวมถึงการวัดผลความก้าวหน้าในการดำเนินงาน

การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง การกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการ

ดำเนินการในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ และนำไปกล่าวถึงในทางที่ดี

การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมายถึง การรวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูล สารสนเทศ และจัดการความรู้

การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมายถึง การที่หน่วยงานได้จัดระบบงานบุคคล ระบบการเรียนรู้ของบุคลากร และการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ เพื่อให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการ โดยรวม รวมทั้งความใส่ใจ การสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศ และความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและหน่วยงาน

การจัดการกระบวนการ หมายถึง การจัดการกระบวนการให้บริการ และกระบวนการอื่น ๆ ที่สำคัญที่มีส่วนช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่าง ๆ

ผลลัพธ์การดำเนินการ หมายถึง ผลการดำเนินการและแนวโน้มของหน่วยงานตามตัวชี้วัดสำคัญ ๆ ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติการพัฒนาองค์กร โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันด้วย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เกิดองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในลักษณะการปฏิบัติจริง ที่ชัดเจน
2. ได้ต้นแบบของหน่วยงานภาครัฐที่บริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบ เพื่อสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้ใช้เป็นแบบอย่าง/แนวทางในการพัฒนาระบบบริหารของตนเองให้มีความสมบูรณ์ ที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล
3. ได้องค์ความรู้ที่เป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เหมาะสมตามบริบทและวัฒนธรรมการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน