

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการบริหารงานของหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะระดับใดประเภทใดข้อมูลและสารสนเทศมีความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติของหน่วยงานองค์กรนั้น ทั้งนี้เพราะข้อมูลและสารสนเทศเป็นสิ่งบ่งบอกถึงสภาพการทำงาน และผลของงานว่าเป็นอย่างไร สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือไม่มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานหรือไม่ จะมีวิธีการแก้ไขปรับปรุงการบริหารและการปฏิบัติงานอย่างไร รวมถึงนำไปวางแผนการทำงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และภารกิจของหน่วยงาน องค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ปัจจุบันยังมีหน่วยงานอีกมากมายที่ยังไม่สามารถจัดหาหรือมีข้อมูลและสารสนเทศให้พอเพียง ถูกต้องแม่นยำ มีความทันสมัย ครบถ้วน สมบูรณ์และสอดคล้องกับความต้องการของบุคลากร หน่วยงาน องค์กร เพื่อใช้ในการบริหารและการปฏิบัติงาน ในบางหน่วยงานข้อมูลที่จัดเก็บไว้ไม่ตรงกับความต้องการ ไม่เพียงพอกับความต้องการ และข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ก็ไม่ได้สำรวจไว้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการเก็บรวบรวมล่าช้า ไม่ทันเวลา ไม่เป็นระบบ เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลไม่ได้มาตรฐาน ความไม่เข้าใจวัตถุประสงค์การนำข้อมูลไปใช้ และที่สำคัญคือไม่มีการสำรวจความต้องการข้อมูลจากผู้ใช้ก่อนการสำรวจ (กิติชัย วิจิตรสุนทร, 2541, หน้า 45)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ [สปช.] ได้กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดทุกระดับจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศขึ้น เพื่อให้หน่วยงานระดับต่าง ๆ มีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ และมีการใช้ข้อมูลและสารสนเทศในการวางแผนการบริหารงาน ติดตาม กำกับ ประเมินผล โดยให้ความสำคัญในการทำระบบข้อมูลไว้ดังนี้

1. ระบบข้อมูลที่ดี เป็นแนวทางให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ (Accuracy) ความสมบูรณ์ ครบถ้วน (Completeness) และทันเวลา (Timeliness) อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนการบริหารงานด้วยข้อมูลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลให้อยู่ในระบบเดียวกัน เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทุกระดับ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต้องปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี

3. การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังได้ให้ความสำคัญของข้อมูลสารสนเทศ (สพช., 2541, หน้า 2) ว่ามีส่วนช่วยในการตัดสินใจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในทางตรงข้าม หากผู้ปฏิบัติหรือผู้บริหารไม่สนใจนำข้อมูลสารสนเทศไปใช้ประกอบการตัดสินใจ การปฏิบัติงานจะไม่แตกต่างกับการลองผิดลองถูกแต่อย่างใดและจะต้องเสี่ยงต่อความผิดพลาดสูง ในบางเรื่องที่มีผู้เกี่ยวข้องอยู่ในวงจำกัดความเสียหายรวมไม่รุนแรง แต่หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคนเป็นจำนวนมากความเสียหายต่อสังคมประเทศชาติที่เกิดขึ้นจะขยายวงกว้างขึ้นด้วย

ข้อมูลและสารสนเทศที่สำคัญที่หน่วยงานในสังกัดควรมีและใช้ประกอบการตัดสินใจในการบริหารงานและการปฏิบัติงาน ควรเป็นข้อมูลและสารสนเทศที่สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง จะเห็นได้ว่าข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษามีความสำคัญต่อการวางแผน วินิจฉัย พิจารณาประกอบการตัดสินใจ ซึ่งสุรพงศ์ พูลสุวรรณ (2536, หน้า 1) ได้กล่าวว่า ที่ให้ความสำคัญของข้อมูลสารสนเทศว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจของบุคลากรทุกระดับ ซึ่งเป็นผู้มีความรับผิดชอบเป็นผู้บริหารระดับสูงที่ต้องตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญย่อมต้องการข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ชัดเจน เป็นปัจจุบันมากขึ้น ถ้าหากได้ข้อมูลไม่ดีพอ การตัดสินใจย่อมไม่เหมาะสม คมชัดและผิดพลาดได้ และบางครั้งจะเกิดความเสียหายตามมา ส่วนในด้านของนักวิเคราะห์นโยบายและจัดทำแผนถือว่าเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับดูแลงานให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นและเป็นเครื่องมือในการประเมินผลงานในแต่ละขั้นตอน แผนดังกล่าวจะมีความถูกต้องเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ย่อมต้องเขียนขึ้นจากข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน ทันเหตุการณ์ แม้หลังจากมีแผนแล้วในขั้นตอนต่อไป เช่น การควบคุม กำกับดูแลและการประเมินผลงาน ต้องอาศัยข้อมูลใหม่ที่เป็นข้อมูลปัจจุบันกว่ามาพิจารณาเปรียบเทียบอยู่เสมอ หากมีข้อมูลที่ไม่ทันสมัยหรือข้อมูลผิดพลาดการจัดทำแผนหรือการบริหารแผน ก็ย่อมผิดพลาดตามไปด้วย

สพช. จึงกำหนดให้หน่วยงานในสังกัดทุกระดับจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสารสนเทศขึ้น โดยให้จัดทำข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษา ตามกระบวนการและขั้นตอนในการบริหารและการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา (Education Management Information System : EMIS) และยึดถือวันที่ 10 มิถุนายน ของทุกปีเป็นวันสำรวจข้อมูล (สพช., 2536, หน้า 16-24) อีกทั้งได้นำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการบันทึกรวบรวมและประมวลผลข้อมูล โดยกำหนดแบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานระดับโรงเรียนและสร้างโปรแกรมสำเร็จรูปขึ้นชื่อ ONPEC42 (Office of The National Primary Education

Commission 42) เพื่อใช้ในการบันทึกประมวผล และนำเสนอข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของหน่วยงานทุกระดับ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน [สพจ. แม่ฮ่องสอน] เป็นหน่วยงานในสังกัด สพช. มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดตามพระราชบัญญัติการประถมศึกษาพุทธศักราช 2523 (คู่มือ กปจ./กปอ. สพช., 2539, หน้า 376) โดยมีหน้าที่จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา จัดตั้งบริหารรวมปรับปรุงและเล็กล้มโรงเรียน ติดตามประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน ส่งเสริมการเรียนการสอนโรงเรียน รวบรวมข้อมูลวิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาในจังหวัด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ สพจ. แม่ฮ่องสอน มีภาระหน้าที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมตอนต้นในโรงเรียนที่มีความพร้อม ในปีการศึกษา 2541 มีโรงเรียนที่ต้องดูแลรับผิดชอบ 348 โรงเรียน 35 กลุ่มโรงเรียน 7 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 36,833 คน 2,277 ห้องเรียน บุคลากรในความรับผิดชอบ 2,257 คน (สพจ. แม่ฮ่องสอน, 2541, หน้า 14) การปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามนโยบายจำเป็นต้องใช้ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อบริหารการศึกษา จึงได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศระดับจังหวัดขึ้นและดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการบริหารระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา โดยมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้อยู่ในความรับผิดชอบของงานข้อมูลสถิติและรายงาน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ และมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานดังนี้

1. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจด้านนโยบาย การบริหารงานของผู้บริหาร
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาการศึกษา ทั้งแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการประจำปี
3. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดตั้งจัดสรรงบประมาณประจำปี
4. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในโรงเรียน
5. เพื่อใช้เป็นข้อมูลเพื่อการรายงาน ประชาสัมพันธ์และให้บริการ

จากการดำเนินการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษามาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2542 ยังไม่ปรากฏว่ามีการประเมินผลการดำเนินงานแต่อย่างใด ประกอบกับ สพช. ได้กำหนดมาตรการการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น ในปีการศึกษา 2541 กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดเริ่มกระบวนการที่จะเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและในปีการศึกษา 2542 จัดให้มีการประเมินคุณภาพทั้งระบบ เพื่อรับรองมาตรฐานการศึกษา และมีการปรับปรุงพัฒนามาตรฐานในทุก 5 ปี ซึ่งหน่วยงานทุกระดับต้องจัดระบบข้อมูลสารสนเทศได้ครบถ้วนถูกต้องตามภารกิจตรงกับความ

ต้องการในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และใช้ประโยชน์ในการดำเนินงาน มีระบบการใช้และให้บริการที่สะดวกรวดเร็วทันต่อการใช้งาน

นอกจากนี้ สปช. ยังได้กำหนดจุดเน้นการพัฒนาการปฏิรูปการศึกษา ในปี 2540 โดยกำหนดแนวทางในการทำสำนักงานให้เป็นปัจจุบันทันสมัย ใช้เทคนิคบริหารจัดการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ให้จัดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ครบถ้วน ถูกต้องเป็นปัจจุบันทันสมัย ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นระบบเดียวกัน (สปช., 2540, หน้า 30)

ในฐานะที่ผู้ประเมิน เป็นหัวหน้างานข้อมูลสถิติและรายงาน ต้องรับผิดชอบการดำเนินการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของ สปจ. แม่ฮ่องสอน โดยตรง จึงมีความต้องการรวบรวมข้อมูลสภาพการบริหาร จัดการระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งข้อมูลที่รวบรวมได้จะสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการสั่งการ อันได้แก่ การวางแผน การจัดโครงสร้าง การกำหนดบุคลากรผู้รับผิดชอบ การจัดสรรทรัพยากร การตรวจสอบรูปแบบ แนวคิดการดำเนินงาน และการประสานงาน ที่สำคัญที่สุดของการประเมินคือการนำไปสู่การตัดสินใจแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของ สปจ. แม่ฮ่องสอน ให้ดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการประเมิน

ในการประเมินครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษาและประเมินผลการดำเนินการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของ สปจ. แม่ฮ่องสอน โดยใช้รูปแบบการประเมิน CIPP
2. เพื่อศึกษาผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นจากการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของ สปจ. แม่ฮ่องสอน
3. เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของ สปจ. แม่ฮ่องสอน ให้มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการประเมิน

ในการประเมินแบ่งขอบเขตออกเป็น 2 ด้าน คือ

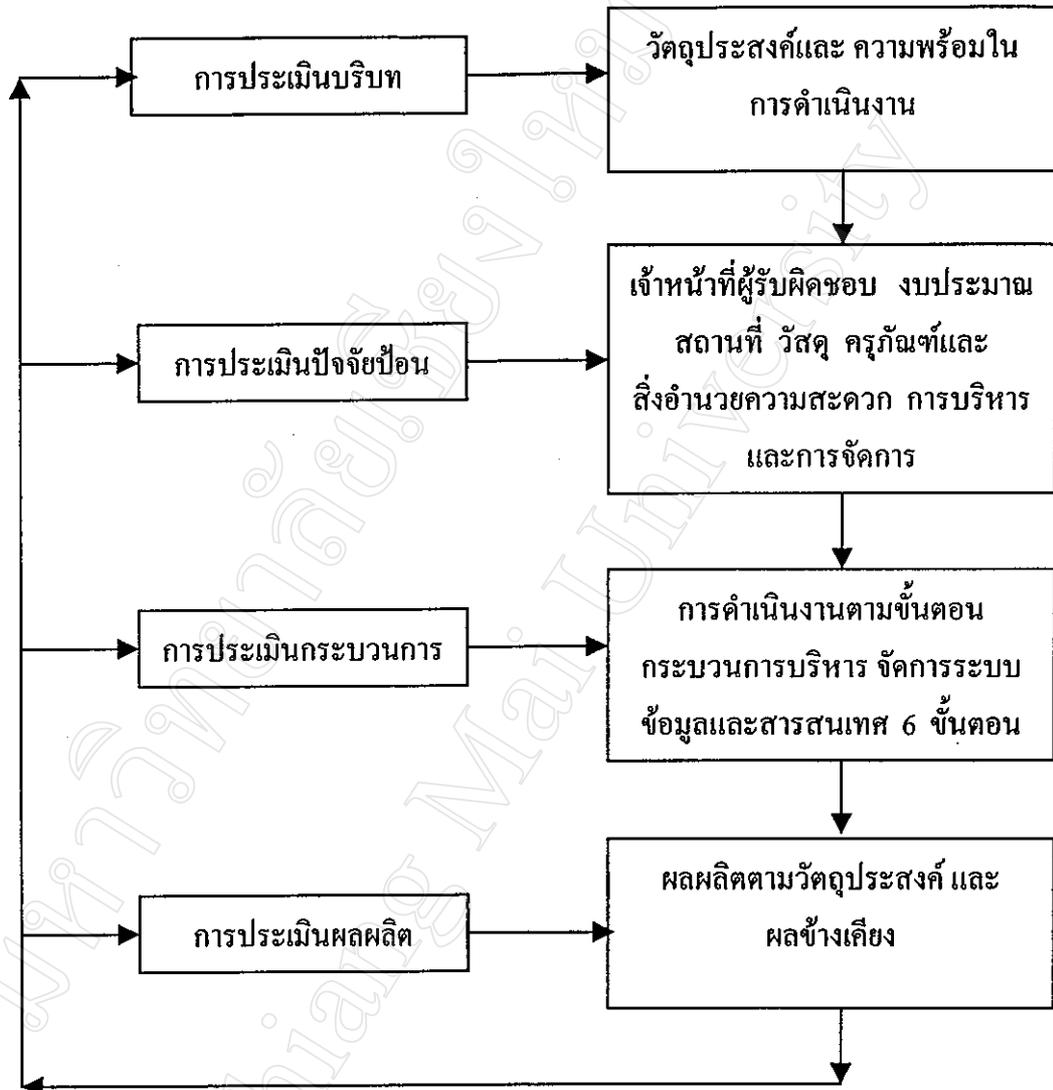
ขอบเขตของประชากร

ประชากรที่ใช้ในการประเมิน ประกอบด้วยผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ให้บริการข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา ของ สปจ. แม่ฮ่องสอน ในปีงบประมาณ 2542

ขอบเขตของเนื้อหา

กำหนดขอบเขตของเนื้อหา ดังนี้

1. การประเมินด้านบริบท (Context Evaluation) ในเรื่อง
 - 1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา
 - 1.2 ความพร้อมในการดำเนินงาน
 2. การประเมินด้านปัจจัยป้อน (Input Evaluation) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา ได้แก่
 - 2.1 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
 - 2.2 งบประมาณ
 - 2.3 สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก
 - 2.4 การบริหารและการจัดการ
 3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) ทำการประเมินการดำเนินงานตามขั้นตอนกระบวนการบริหารจัดการข้อมูล ที่ สปจ. กำหนดไว้ 6 ขั้นตอน คือการเก็บรวบรวมข้อมูล (Collecting Data) การตรวจสอบข้อมูล (Checking Data) การประมวลผลข้อมูล (Processing Data) การจัดหน่วยหรือคลังข้อมูล (Organizing Data) การวิเคราะห์ข้อมูล (Analizing Data) และการนำข้อมูลไปใช้ (Using Data)
 4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) ทำการประเมินผลผลิตที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา ศึกษาผลข้างเคียงที่เกิดจากการดำเนินงาน รวมถึงหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพ
- การประเมินการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของ สปจ. แม่ฮ่องสอน แสดงได้ดังแผนภูมิ 1 ต่อไปนี้



แผนภูมิ 1 รูปแบบการประเมินการจัดการระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา ของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การประเมิน หมายถึง การรวบรวมข้อมูลสารสนเทศจากการดำเนินการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาที่เกิดจากการจัดทำข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษาในปีงบประมาณ 2542 ของ สปจ. แม่ฮ่องสอน ตามขั้นตอนกระบวนการบริหารระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา 6 ขั้นตอน ในด้านบริบท ด้านปัจจัยป้อนเข้า ด้านกระบวนการ ด้านผลผลิตและผลข้างเคียง

ข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา หมายถึง ข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษาที่ สปจ. กำหนดให้จัดทำในปีงบประมาณ 2542 ตามแบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานระดับโรงเรียน รวมถึงสารสนเทศที่ได้จากการจัดทำข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษาครั้งนี้ ที่แสดงในรูปของเอกสารแผ่นดิสเกต วีดีทัศน์ งานแม่เหล็ก บันทึกรหัสข้อมูลชนิดแข็ง (Hard Disk) แผนภูมิ แผนภาพ แผ่นพับ คำบรรยายสรุป ป้ายนิเทศ ตารางและอื่น ๆ

การจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา หมายถึง ขั้นตอนกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษา 6 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนเก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนตรวจสอบข้อมูล ขั้นตอนประมวลผลข้อมูล ขั้นตอนจัดหน่วยหรือคลังข้อมูล ขั้นตอนวิเคราะห์ข้อมูล และขั้นตอนนำข้อมูลไปใช้

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งหรือทำหน้าที่แทนผู้บริหารที่ปฏิบัติงานในปีงบประมาณ 2542 ในหน่วยงานตามโครงสร้างการบริหารงานของ สปจ. แม่ฮ่องสอน ดังนี้

- ระดับสปจ. ได้แก่ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดที่รับผิดชอบงานฝ่ายแผนงานและงบประมาณ และหัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ

- ระดับสปอ. ได้แก่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

- ระดับโรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระบบข้อมูลและสารสนเทศ หมายถึง ผู้ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายให้รับผิดชอบการดำเนินงานระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา ในปีงบประมาณ 2542 ในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ดังนี้

- ระดับสปจ. ได้แก่ หัวหน้างานข้อมูลสถิติและรายงาน และ/หรือเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

- ระดับสปอ. ได้แก่ หัวหน้างานบริหารทั่วไป และ/หรือเจ้าหน้าที่

- ระดับโรงเรียน ได้แก่ ครูผู้รับผิดชอบงานข้อมูลและสารสนเทศประจำโรงเรียน

ผู้ที่เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายให้มีส่วนร่วมในการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาของ สปจ. แม่ฮ่องสอน

ผู้ให้บริการข้อมูลและสารสนเทศ หมายถึง ผู้ที่มาขอใช้บริการข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาทั้งที่มีหลักฐานในการขอใช้และที่ สปจ. แม่ฮ่องสอนจัดส่งข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาให้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการประเมิน

การประเมินครั้งนี้ทำให้ทราบผลการดำเนินงานการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา ของ สปจ. แม่ฮ่องสอน และผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานดังกล่าว อีกทั้งทำให้ สปจ. แม่ฮ่องสอน มีแนวทางที่เหมาะสมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป