

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและปัญหาของการวิจัย

การจัดการศึกษาในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐาน การศึกษาในทุกระดับ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาให้ผู้เรียนมีคุณภาพและมาตรฐานตามที่ต้องการ นับจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กล่าวถึงการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ โดยตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาคนและคุณภาพของคน เพื่อรองรับกับ ความเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี มีการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกัน อย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจัง เต็มศักยภาพทั้งด้าน สติปัญญา ร่างกาย และจิตใจให้เป็นพื้นฐานในการสร้างพลังครอบครัว ชุมชน และสังคมที่ส่งผลต่อ การพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539. หน้า 1-5) สืบเนื่องมา จนถึงแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่กำหนดวิสัยทัศน์ให้ประชากรวัยเรียน ได้รับการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง เป็นคนดีมีคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึกใน ความเป็นไทย และมีศักยภาพระดับสากล เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อและประกอบอาชีพ โดยมี วัตถุประสงค์ห้าประการ คือ 1) ประชากรวัยเรียนระดับปฐมวัยและการศึกษาภาคบังคับได้รับ บริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเสมอภาค 2) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้เป็น เครื่องมือ ในการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพมาตรฐานมีคุณธรรมจริยธรรม มีจิตสำนึก ในความเป็น ไทยและมีศักยภาพระดับสากล 3) การบริการจัดการศึกษาทุกระดับ ได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบ บริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เชื้อต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น 4) พัฒนาครู ผู้บริหาร สถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความรู้ คุณธรรม ทักษะ ความสามารถ ในการปฏิรูป กระบวนการเรียนรู้ การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานวิชาชีพ 5) สถานศึกษาทุกแห่งมีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546. Online) แต่จากการประเมินสถานการณ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) พบว่าจุดอ่อนของการพัฒนาที่สำคัญมีหลายประการ คือ ระบบบริหาร การเมือง ระบบราชการยังเป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจและขาดประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายเก่า ล้าสมัย ในขณะที่ปัจจัยชี้ขาดของการพัฒนาคือคุณภาพการศึกษาของคนไทยอยู่ในภาวะถดถอยไม่ สามารถปรับตัวเข้ากับเปลี่ยนแปลงของโลกและวิทยาการสมัยใหม่ตลอดจนฐานความรู้ด้าน

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีของไทยอ่อนแอส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของคนไทยลดลง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546. Online) จากการประเมินผลการพัฒนาในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการพัฒนาที่ขาดสมดุล โดยประสบความสำเร็จเฉพาะในเชิงปริมาณ แต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ "จุดอ่อน" ของการพัฒนาที่สำคัญ คือ ระบบบริหารทางเศรษฐกิจ การเมือง และราชการยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจและขาดประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายล้าสมัย นำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของประเทศ คือ การทุจริตประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นทั้งในภาคราชการและในภาคธุรกิจ เอกชน ขณะเดียวกันคุณภาพการศึกษาของคนไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ไม่สามารถปรับตัว รู้เท่าทันวิทยาการสมัยใหม่ ทั้งฐานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยอ่อนแอ ไม่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรม รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการธุรกิจยังด้อยประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ความยากจน และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รุนแรงขึ้น ได้สร้างความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ความอ่อนแอของสังคมไทยที่ ตกอยู่ในกระแสวัตถุนิยม ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรมและปัญหาสังคมมากขึ้นด้วย ดังนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์ของการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงกำหนดเป้าหมายให้คนเป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนาและมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย พัฒนาสังคมให้เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ พัฒนา "คน" และ "คุณภาพของคน" ให้คิดเป็น ทำเป็น เรียนรู้ตลอดชีวิต เสริมสร้างฐานความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีนวัตกรรมเพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมมากที่สุด มีการปฏิรูปการศึกษา ปรับหลักสูตร เตรียมความพร้อมให้องค์กรส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546. เว็บไซต์)

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมาแล้วส่งผลกระทบต่อการบริหารองค์กร ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการด้านบริหารองค์กรเนื่องจากจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด โดยเฉพาะกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ขององค์กรให้มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ด้านโครงสร้าง (Structure) มีลักษณะเปลี่ยนไปเป็นแบบแบนนอนมากขึ้น มุ่งเน้นการใช้ทีมงานและองค์การแบบไร้พรมแดนมากขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านค่านิยมในการทำงานมากขึ้น การเรียนรู้และองค์ความรู้ (Learning and Knowledge) ของบุคลากรจะมีคุณวุฒิและมีความรู้สูงขึ้น องค์กรจะเปลี่ยนไปเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่ทุกคนต้องเรียนรู้ตลอดเวลาเพื่อสามารถเท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีเทคโนโลยีทรงประสิทธิภาพเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเข้าถึงและการใช้สารสนเทศ

ร่วมกันได้รวดเร็วมากขึ้น มีการนำวิธีการบริหารแบบใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพมาใช้ องค์กรต้องมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นพร้อมที่จะปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว พนักงานขององค์กรต้องมีความคล่องตัวพร้อมที่จะเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Fast-paced change) อันเนื่องมาจากภาวะไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กรซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ (การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์กร, 2546. เว็บไซต์)

ในกระบวนการจัดการ ผู้บริหารต้องดำเนินการตามหน้าที่หลักของการบริหารจัดการใน 4 ประการคือ การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดเป้าหมาย กำหนดกลยุทธ์เพื่อการบรรลุเป้าหมาย การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการกำหนดกิจกรรมตามความรับผิดชอบของบุคคล จัดโครงสร้างของหน่วยงานให้เหมาะสม การนำ(Leading) เป็นการสั่งการและจูงใจให้บุคลากรร่วมมือร่วมใจกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการของกิจกรรมการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนด ในกระบวนการจัดการนี้ การควบคุม (Controlling) นับว่ามีความสำคัญมากที่สุด เพราะเมื่อมีการวางแผนการจัดโครงสร้างการจัดคนเข้าทำงานและผู้บริหารจูงใจนำคนให้ทำงานแล้วก็ยังไม่มีความแน่นอนว่าการดำเนินงานขององค์กรจะประสบผลสำเร็จตามที่กำหนด การควบคุมจึงเป็นตัวเชื่อมสุดท้ายในหน้าที่การจัดการเป็นกิจกรรมที่จะทำให้ผู้บริหารทราบได้ว่าการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ควรต้องมีการปรับแก้ หรือกำหนดแผนใหม่อย่างไร (Robbins & Coulter, 2002. p.498)

กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่จัดการศึกษาทุกระดับโดยมุ่งหวังเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมาย สูงความเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2539-2550 เพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์กรแห่งการเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ พัฒนาคุณภาพคนให้มีความรู้ความสามารถเป็นคนเก่ง และเป็นคนดี พร้อมทั้งจะใช้ชีวิตอย่างมีความสุขภายใต้วิถีชีวิตไทยที่สามารถแข่งขันกับคนอื่น ๆ ได้ทั่วไบนั้นจะต้องมีกลไกการสร้างคนที่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การสร้างสังคมการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นจริง(กระทรวงศึกษาธิการ, 2543. หน้า 13-14) สำหรับการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จึงได้กระจายอำนาจการบริหารให้สำนักเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดูแลในส่วนของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาในโรงเรียนมัศึกษามีความเจริญก้าวหน้าและทั่วถึง แต่การบริหารงานโรงเรียนมัธยมศึกษาในประเทศไทยในปัจจุบันประสบกับปัญหาต่าง ๆ

มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเท่าเทียมกันในด้านคุณภาพและมาตรฐานโรงเรียน เนื่องจากความแตกต่างกันในด้านขนาดโรงเรียน ความพร้อม ทำเลที่ตั้ง ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน และสถานการณ์แวดล้อมในโรงเรียนทั้งสิ้น (อันธิกา เสรีวัฒนา, 2539 หน้า 155)

สำหรับอุปสรรคและปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียน เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาโดยให้สังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มีการกระจายอำนาจสู่พื้นที่เขตการศึกษา และสถานศึกษา มีการระดมทรัพยากร บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (อุตร ชัดเกล้า, 2546. เว็บไซต์) จากหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหัวใจอยู่ที่การยกระดับคุณภาพประชากรของประเทศให้สูงขึ้นให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2546. เว็บไซต์) ซึ่งในการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนระบบนั้น จะมุ่งดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง แต่ในปัจจุบันการกระจายอำนาจยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ส่วนการนำระบบการประกันคุณภาพให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารสถานศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องใช้ความสามารถอย่างเต็มกำลังในการพัฒนาโรงเรียนให้เกิดประสิทธิผล แต่โรงเรียนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการเตรียมการด้านเอกสาร สอดคล้องกับจินตนา ทองดีน้อย (2541. บทความย่อ) ที่ได้ทำการศึกษา พบว่า การริเริ่มส่วนบุคคล การกำหนดทิศทาง การประสานหรือร่วมมือกัน การสนับสนุนทางการจัดการ การควบคุม เอกลักษณะ ระบบการให้รางวัล การอดทนต่อความขัดแย้ง และแบบแผนของการติดต่อสื่อสาร ยังมีการปฏิบัติไม่มากนัก และมีความแตกต่างกันตามขนาดโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนต้องได้รับการพัฒนาในด้านการบริหาร การจัดการและการวางแผน รวมทั้งสร้างวิสัยทัศน์ให้กว้างขวาง และสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ พิณสุดา สิริรังศรี (2546. เว็บไซต์) ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการจัดการศึกษา พบว่า นอกจากการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐานของประเทศไทยมีปัญหา ด้านนโยบายและแผน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน ด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา ปัญหาการขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ และการจัดระบบบริหารการศึกษาของรัฐโดยส่วนรวมขาดการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีการจัดการในปัจจุบันแล้ว ยังมีปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดระบบการควบคุมการติดตาม ตรวจสอบและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับที่โล

วเวอร์ (Lowery 1985 : 19) กล่าวว่า การควบคุมงานมีกิจกรรมที่สำคัญคือการติดตามงาน (Monitoring) และการประเมินผลงาน (Evaluating) ในการควบคุมงาน การบริหารงาน ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติ และผู้ที่เกี่ยวข้องมีความจำเป็นที่จะต้องทราบความก้าวหน้าของงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานแล้วหาทางแก้ไขเพื่อให้ได้ผลงานตามที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การควบคุมงานจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก (ณรงค์ พิมสาร, 2536. หน้า 20)

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นด้านความพร้อม ทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ สื่อและเทคโนโลยี รวมทั้งวิธีการบริหารจัดการ รัฐบาลจึงให้มีการจัดดำเนินโครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 โดยมุ่งหวังให้นักเรียนได้เข้าเรียนในโรงเรียนดี มีคุณภาพ ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ โดยโรงเรียนที่เข้าโครงการต้องเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา หรือประถม ศึกษาขนาดเล็กหรือขนาดกลาง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชนตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการอำเภอละ 1 โรงเรียนทั่วประเทศ จำนวน 921 โรงเรียน เป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (เดิม) จำนวน 261 โรงเรียน และสังกัดกรมสามัญศึกษา (เดิม) จำนวน 660 โรงเรียน โดยโรงเรียนในฝันมีลักษณะสำคัญ 7 ประการ คือ 1) จัดการศึกษาได้คุณภาพมาตรฐาน ปฏิรูปการเรียนรู้ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น แข่งขันได้ในระดับสากล ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานชาติ สามารถพัฒนาสู่มาตรฐานสากล จัดบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพผู้เรียน มีความเป็นประชาธิปไตย 2) เป็นตัวอย่างการจัดการศึกษาระดับอำเภอที่มีคุณภาพมาตรฐาน เทียบเคียงโรงเรียนชั้นนำ ให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน เน้นการมีส่วนร่วม 3) มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ บริหารคุณภาพทั้งระบบ มีความคล่องตัว รวดเร็ว ทันสมัย มีผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษามีอาชีพและมีจำนวนเพียงพอ 4) มีความเข้มแข็งทางวิชาการ สามารถเป็นต้นแบบ เป็นแหล่งเรียนรู้ ผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษาและชุมชนเข้มแข็ง 5) มีเครือข่ายสนับสนุน มีกระบวนการวิจัยพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน 6) มีสื่อและเทคโนโลยีทันสมัยเพียงพอ นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอน พัฒนาบุคลากร และพัฒนาระบบการบริหาร เชื่อมโยงด้วยระบบเครือข่าย 7) เป็นต้นแบบให้กับโรงเรียนอื่น ๆ นำนวัตกรรมทางการศึกษาที่ทันสมัยไปพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพมาตรฐาน สำหรับการจัดโครงสร้างเพื่อการบริหารของโรงเรียนในฝันนั้นจัดแบ่งเป็น 4 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายอำนวยการบริหาร

2) ฝ่ายวิชาการ 3) ฝ่ายพัฒนานักเรียน 4) ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ส่วนการประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติงานนั้นกำหนดให้นำระบบการประเมินผลเชิงคุณภาพ(Q.A.) มาใช้ รวมทั้งนำการประเมินมาตรฐานภายนอกของสมศ.มาเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของโครงการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546. 22)

จากการดำเนินโครงการโรงเรียนในฝันดังกล่าว ผนวกกับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและความก้าวหน้าทางวิทยาการเป็นโลกที่ไร้พรมแดน วิธีการบริหารจัดการก็เปลี่ยนแปลงไป มีการนำหลักการบริหาร แนวคิด และเทคนิควิธีการบริหารแบบใหม่มาใช้ในองค์กร เน้นการบริหารเชิงคุณภาพมากขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจมากขึ้น มีการปรับปรุงกระบวนการผลิตอย่างต่อเนื่องและยืดหยุ่นมากขึ้น และประสิทธิภาพในแต่ละส่วนงานก็เพิ่มสูงขึ้น นั่นคือ ต้องมุ่งเน้นที่การควบคุมคุณภาพมากขึ้น มีการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า การที่จะควบคุมคุณภาพการทำงานให้ได้ผลจะต้องมุ่งเน้นกระบวนการควบคุม และการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ แต่เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี การวัดผล ประเมินผลการปฏิบัติงานแบบเดิมเริ่มจะไม่มี ความเหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานส่วนใหญ่มักจะใช้ตัวแปรด้านการเงินเพียงด้านเดียวมาวัดผลการดำเนินงาน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคหลายประการ คือ 1) ข้อมูลการตัดสินใจไม่ค่อยจะถูกต้อง 2) ไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรในปัจจุบัน 3) มุ่งเน้นที่ผลงานในระยะสั้น 4) ให้ความสำคัญกับพนักงานค่อนข้างน้อย 5) ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินการของหน่วยงานน้อย 6) ใช้ตัวชี้วัดผลงานที่ไม่ถูกต้อง ไม่ตรงประเด็น 7) การกำหนดแบบหรือตัววัดผลง่ายเกินไป และมักจะวัดผลงานในอดีตมากกว่าอนาคต 8) ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับกลยุทธ์ของหน่วยงาน (ณัฐพล ขวลิขิตวิวัฒน์ และปราโมทย์ ศุภปัญญา, 2546. หน้า 6-16.)

จากจุดอ่อนและความไม่มีประสิทธิผลเพียงพอของการจัดการประเมินการปฏิบัติงานในระบบเดิมในหลายประการ แคพแพลนและ นอร์ตัน (Kaplan & Norton, 1996. pp. 7-8.) ได้แนะนำเทคนิคการบริหารหรือการควบคุมแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) เป็นครั้งแรกเพื่อใช้ในการประเมินประสิทธิผลทางการเงินขององค์กร และได้เพิ่มเติมมุมมองทางด้านผู้รับบริการ มุมมองทางด้านกระบวนการจัดการภายใน และมุมมองด้านการเรียนรู้ขององค์กร ซึ่งถือว่าเป็นวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรแบบใหม่ โดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาวผนวกกับแผนปฏิบัติการระยะสั้นในกรอบของระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management System) สามารถใช้ผลจากการประเมินผลเป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์ สร้างการ

สื่อสาร เชื่อมโยงเครือข่ายและแผนปฏิบัติงานตลอดจนใช้เป็นบทเรียนที่เป็นตัวแบบที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ได้ การบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) คือ เครื่องมือที่มุ่งเน้นการวัด ประเมินผลและควบคุมการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างการดำเนินงานทั้งระยะสั้น และการแข่งขันระยะยาวด้วยการประเมินใน 4 มุมมอง ได้แก่ 1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) 2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) 3) มุมมองด้านกระบวนการ ภายใน (Internal Process Perspective) 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ซึ่งการประเมินด้านต่าง ๆ ข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องอาศัย ดัชนีวัดประเมินผลการปฏิบัติงานหลัก (Performance Indicators : PI) หรือที่นิยมเรียกกันว่า KPI (Key Performance Indicators) การวิเคราะห์และการประเมินทั้ง 4 ด้าน จะต้องมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันและผูกโยงเข้ากับ "วิสัยทัศน์" (Vision) และกลยุทธ์ (Strategy) ขององค์การและการประเมินความสำเร็จของกิจการด้วย ในปัจจุบันการใช้การควบคุม แบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) จะนำพาองค์การให้ประสบผลสำเร็จ ก้าวเข้าสู่ การเปลี่ยนแปลงได้ทันและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ นักบริหารเชิงกลยุทธ์ในปัจจุบันต้องมุ่งเน้น การประเมินการทำงานและการควบคุมการทำงานทั้งหมดให้เป็นไปตามแผนกลยุทธ์ที่ได้วางไว้ มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการได้เนื่องจากขาดการควบคุมที่ ดี (ปตฺย ถาวรสถิตย์, 2546, หน้า 35-41)

จากประสิทธิภาพของการบริหารแบบสมดุลดังกล่าวโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนใน ผืน ซึ่งเป็นโรงเรียนที่เน้นการยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนโดยใช้ทรัพยากรที่มี อยู่ทั้งงบประมาณ เทคโนโลยี การมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ ร่วมกันผลักดันให้เกิด การเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพอย่างรวดเร็ว (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548) ขณะเดียวกันโรงเรียนใน ผืนเป็นโรงเรียนที่มีการใช้ ICT เพื่อการบริหารจัดการและการเรียนรู้ เชื่อมโยงระบบเครือข่ายทั้ง ภายในและภายนอกโรงเรียน ครูผู้สอนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและวิธีการสอนให้เอื้อต่อการใช้ ICT มากขึ้น ด้วยภารกิจที่ทำทนายและมีเจตนารมณ์ในการสร้างโรงเรียนชั้นดี มีคุณภาพ โรงเรียนใน ผืนจึงนำหลักการของการบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard) มาเป็นแนวทางในการบริหาร จัดการและการควบคุมที่ทรงประสิทธิภาพ จัดทำแผนหลัก และสร้างกลยุทธ์หลักเป็นขุมพลัง ในการขับเคลื่อน 5 กลยุทธ์ คือ 1) กลยุทธ์สร้างพลังขับเคลื่อนให้โรงเรียนมีระบบบริหารจัดการที่ดี 2) กลยุทธ์พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้เชิงบูรณาการ 3) กลยุทธ์สร้างเสริมศักยภาพ บุคลากรทุกระดับให้เป็นมืออาชีพ 4) กลยุทธ์เพิ่มสมรรถนะของโรงเรียนในการใช้เทคโนโลยี

สารสนเทศและการสื่อสาร 5) กลยุทธ์ระดับกรมกำลังภาคีเครือข่ายอุปถัมภ์ที่เข้มแข็ง โรงเรียนใช้การบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ในการดำเนินการขับเคลื่อนกลยุทธ์อย่างสมดุล จากการดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นมาโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝันได้พัฒนาโรงเรียนในโครงการ 921 โรงเรียน ให้เป็นโรงเรียนในฝันของคนไทยมุ่งจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานการศึกษาของชาติมีการบริหารจัดการแนวใหม่ที่มีประสิทธิภาพ นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการเรียนรู้ โดยมุ่งหวังให้นักเรียนเป็นคนดีมีคุณภาพ

แต่จากการดำเนินการพัฒนาโรงเรียนต้นแบบโรงเรียนในฝันระยะที่ 1 จำนวน 30 โรงเรียน ระยะที่ 2 จำนวน 69 โรงเรียน พบว่ายังมีผลการดำเนินงานที่มีปัญหาอุปสรรคบางประการ (นิวัตร นาคะเวช, 2549. หน้า 59) กล่าวคือ

1. ด้านทรัพยากรและงบประมาณ มีปัญหาการขาดงบประมาณในการดำเนินการ มีคอมพิวเตอร์ไม่เพียงพอต่อการใช้งานการเรียนการสอนและการบริหาร ระบบเครือข่ายยังมีประสิทธิภาพน้อย การระดมทรัพยากรจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้ปกครองยังมีขีดจำกัด
2. ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ มีปัญหาการขาดครูทั้งในภาพรวมและวิชาหลัก บางกลุ่มสาระการเรียนรู้ ครูมีภาระหลายด้านทำให้มีเวลาสำหรับการเรียนการสอนน้อยลง ครูมีความรู้ด้าน ICT น้อย และมีปัญหาการพัฒนาบุคลากรไม่ต่อเนื่อง การขาดการนิเทศติดตามที่สำคัญคือ จัดกิจกรรมเสริม/นอกหลักสูตรมากเกินไปทำให้นักเรียนเรียนน้อยลงไม่เต็มเวลา
3. ปัญหาด้านนักเรียน นักเรียนจะมีความรู้พื้นฐานไม่เพียงพอ ทำให้การพัฒนาไม่เป็นไปตามความคาดหวัง นักเรียนยังขาดวินัยในตนเอง ขาดความรับผิดชอบ ทำงานกลุ่มไม่ค่อยเป็น มีปัญหาด้านการเรียนรู้วิชาภาษาอังกฤษ

จากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาจากการดำเนินการของโรงเรียนในฝันโดยตรง อีกทั้งยังมีหลายปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการและการควบคุม ยังขาดความชัดเจนในด้านการควบคุมทางการบริหาร เมื่อศึกษาแนวคิดการดำเนินโครงการโรงเรียนในฝัน และแนวคิดระบบการควบคุมทางการบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ของแคพเพลนและ นอร์ตัน (Kaplan & Norton) ทำให้วิเคราะห์ได้ว่าหากมีระบบการควบคุมทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และถ้าผู้บริหารมีการควบคุมงานที่ดีและจริงจังแล้ว สามารถแก้ปัญหาได้ (ณรงค์ พิมสาร, 2536 บทคัดย่อ) เนื่องจากโรงเรียนในฝันเป็นโรงเรียนที่นำระบบการบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard) มาใช้ในการพัฒนาระบบบริหาร ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาระบบการควบคุมทางการบริหารโรงเรียนในฝัน โดยใช้แนวทางของการบริหารแบบสมดุล

ปัญหาการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ต้องการศึกษาคำตอบต่อคำถามที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. สภาพและปัญหาของระบบการควบคุมทางการบริหารโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปัจจุบันเป็นอย่างไร
2. ระบบการควบคุมทางการบริหารในโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้การบริหารแบบสมดุล ควร มีลักษณะอย่างไร

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาของการวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของระบบการควบคุมทางการบริหารโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อสร้างระบบการควบคุมทางการบริหารในโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้การบริหารแบบสมดุล
3. เพื่อตรวจสอบระบบการควบคุมทางการบริหารโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้การบริหารแบบสมดุล

ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ดังนี้

1. ผลของการวิจัยจะทำให้ทราบถึงสภาพและปัญหาของระบบการควบคุมทางการบริหารในโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. ได้ระบบการควบคุมทางการบริหารในโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้การบริหารแบบสมดุล
3. ได้แนวทางในการบริหารโรงเรียน ที่มีระบบการควบคุมทางการบริหารสำหรับโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจจะใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารการศึกษา และนำเสนอระบบการควบคุมทางการบริหารสำหรับหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบควบคุมทางการบริหารโรงเรียนในฝัน โดยใช้แนวทางการบริหารแบบสมดุล จากการศึกษาหลักการและแนวทางการดำเนินการของโรงเรียนในฝันซึ่งเป็นโรงเรียนในโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เริ่มดำเนินโครงการในปีการศึกษา 2546 ผู้วิจัยมีความมุ่งประสงค์ที่จะศึกษาวิจัยตามขอบเขตต่อไปนี้

1. ขอบเขตประชากร การวิจัยครั้งนี้ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ โรงเรียนมัธยมศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกเข้าโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝันของกระทรวงศึกษาธิการที่ผ่านการประเมินให้เป็นต้นแบบโรงเรียนในฝัน จำนวน 100 โรงเรียน

2. ขอบเขตของเนื้อหา สำหรับเนื้อหาที่ศึกษา เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับ การควบคุมทางการบริหาร และการบริหารแบบสมดุล ดังนี้

2.1 การควบคุมทางการบริหาร เป็นการควบคุมทางการบริหาร 4 ขั้นตอน ได้แก่

1) การกำหนดมาตรฐาน 2) การวัดผล การติดตามตรวจสอบ 3) การเปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐาน 4) การดำเนินการแก้ไข

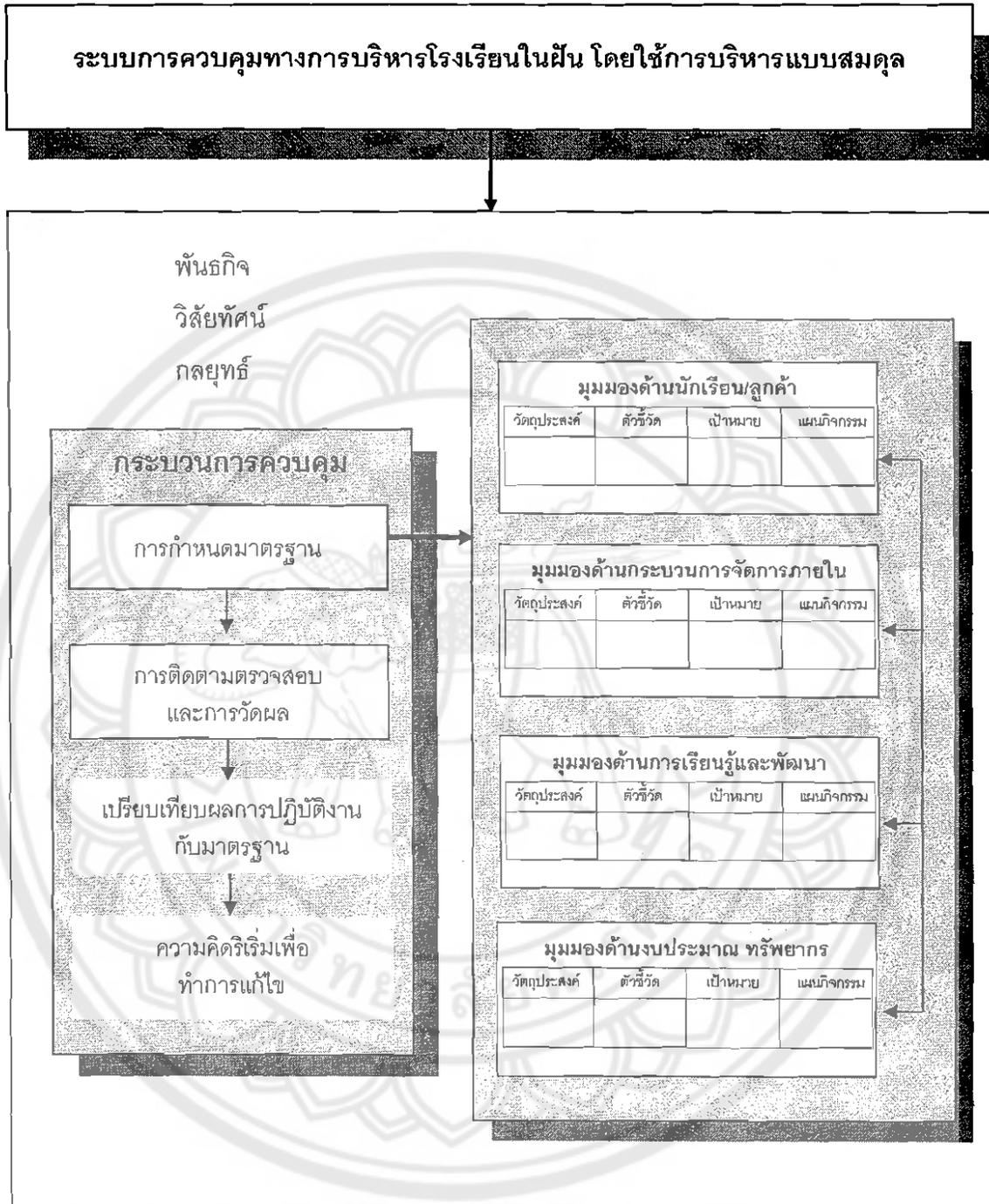
2.2 การบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard) เป็นหลักการบริหารและการควบคุมทางการบริหารที่โรงเรียนในฝันนำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักในการบริหารโรงเรียน โดยมุ่งเน้นการศึกษามุมมอง 4 ด้าน วัดดูประสงค์เชิงกลยุทธ์ และตัวชี้วัด ได้แก่

2.2.1 มุมมองด้านนักเรียน (Student or Customer Perspective) มีวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 3 ประการ คือ 1) การเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ การคิดวิเคราะห์ 2) การมีทักษะในการดำรงชีวิต มั่นใจตนเอง 3) มีความเป็นไทย

2.2.2 มุมมองด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายในโรงเรียน (Internal Process Perspective) มีวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 4 ประการ คือ 1) โรงเรียนธรรมาภิบาล 2) สร้างโอกาสและการดูแลช่วยเหลือนักเรียน 3) บูรณาการกระบวนการเรียนรู้ 4) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ

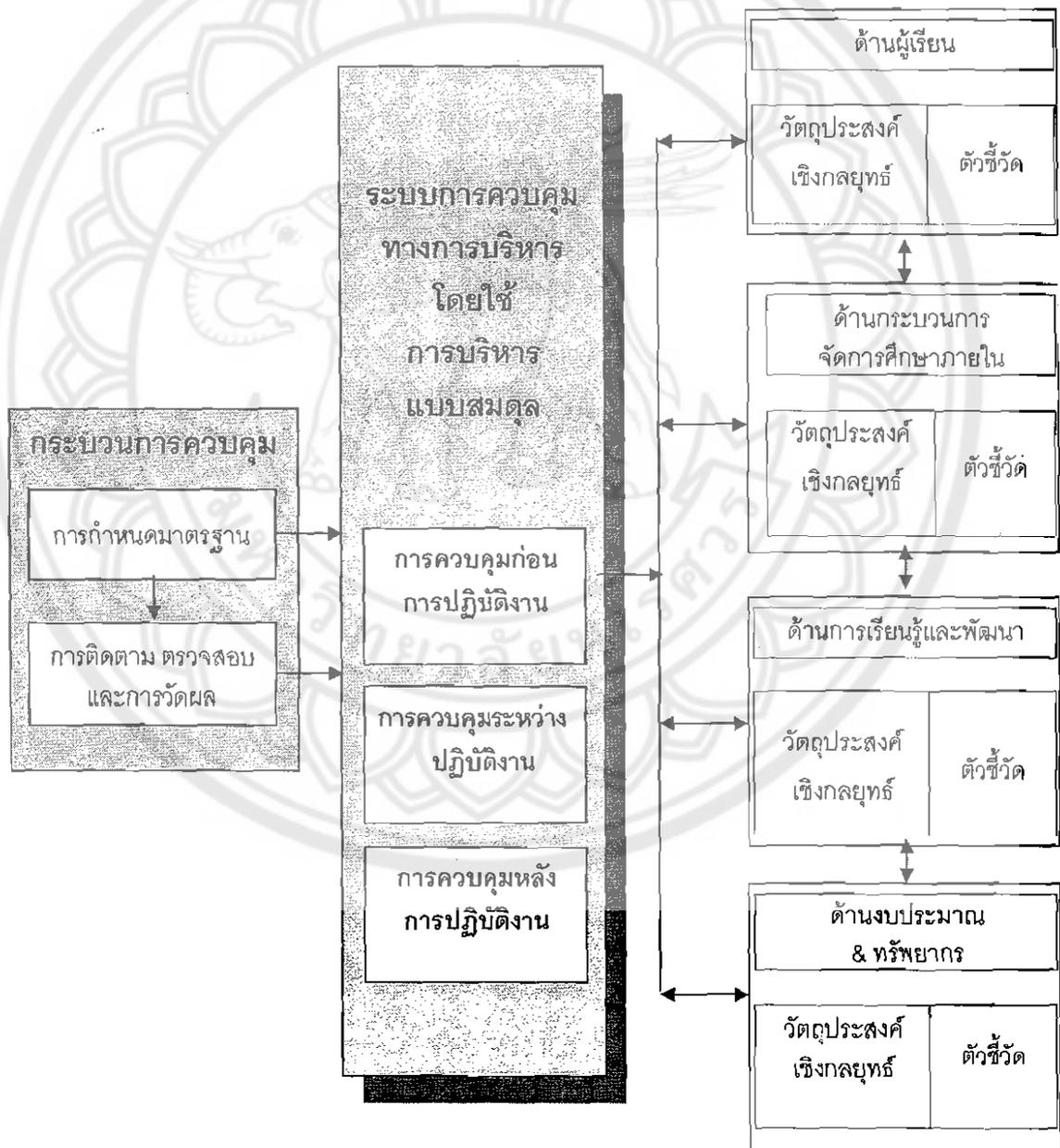
2.2.3 มุมมองด้านการเรียนรู้ และพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ประกอบด้วยวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 2 ประการ คือ 1) ความเป็นมืออาชีพ 2) E- School

2.2.4 มุมมองด้านงบประมาณและทรัพยากร (Financial Perspective) มีวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 2 ประการ คือ 1) การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า 2) มีระบบภาคีเครือข่าย/ผู้อุปถัมภ์



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะการควบคุมทางการบริหาร ในขั้นตอนที่ 1 การกำหนดมาตรฐาน และ 2) การวัดผล การติดตามตรวจสอบ ส่วนการบริหารแบบสมดุ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะเพียงวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และตัวชี้วัดของการบริหารแบบสมดุทั้ง 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านนักเรียน 2) มุมมองด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายในโรงเรียน 3) มุมมองด้านการเรียนรู้ และพัฒนา 4) มุมมองด้านงบประมาณและทรัพยากร ดังภาพ 2



ภาพ 2 แสดงขอบเขตการวิจัย

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในงานวิจัย การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อการพัฒนากระบวนการจัดการบริหารการศึกษา ผู้วิจัยจึงให้นิยามของคำต่าง ๆ ดังนี้

การควบคุมทางการบริหาร (Management Control) หมายถึง กระบวนการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานสำหรับกำกับการทำงานขององค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการแล้ว ทำการติดตามงาน ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหา แก้ไข และปรับปรุงให้ดำเนินงานเข้าสู่เป้าหมายและสอดคล้องกับข้อจำกัดของสถานการณ์ การควบคุมเป็นงานที่ผู้บริหารทุกคน ตั้งแต่ประธานกรรมการ จนถึงหัวหน้างานจะต้องปฏิบัติ เพื่อให้แน่ใจว่าแผนการและการสั่งงานบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยที่ระดับของการควบคุมอาจจะแตกต่างกันตามขอบเขตของระดับการบริหาร และลักษณะของงาน กระบวนการควบคุมทางการบริหาร มีขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดมาตรฐาน 2) การวัดผลการปฏิบัติงาน 3) การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์และมาตรฐาน 4) การแก้ไขการกระทำที่ถูกต้อง

การบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) หมายถึง เทคนิคการบริหารที่ใช้ระบบการควบคุมการตรวจสอบ การกำกับติดตาม การประเมินประสิทธิผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานใน 4 มุมมอง ได้แก่ 1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) 2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective)

โรงเรียนในฝัน หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา และประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชนเข้าร่วมโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน ของกระทรวงศึกษาธิการ อำเภอละ 1 โรงเรียน เป็นโรงเรียนที่มีกลยุทธ์หลักในการจัดการศึกษา 5 กลยุทธ์ คือ 1) สร้างพลังขับเคลื่อนให้โรงเรียนมีระบบบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี คล่องตัว มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้นักเรียนพัฒนาศักยภาพ มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสังคม 2) พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงบูรณาการ ให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และทักษะการดำรงชีวิตได้ตามศักยภาพ 3) สร้างเสริมศักยภาพบุคลากรทุกระดับให้เป็นมืออาชีพมีทักษะในการปฏิบัติงาน สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา 4) เพิ่มสมรรถนะของโรงเรียนในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อจัดกระบวนการเรียนรู้และบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน 5) ระดมสรรพกำลังสร้างภาคีเครือข่ายอุปถัมภ์ที่เข้มแข็ง อันเกิดจากพลังการมีส่วนร่วม

ของชุมชน องค์กร ประชาสังคม ในรูปแบบของผู้อุปถัมภ์ และผู้ร่วมปฏิบัติ ร่วมพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น แข่งขันได้ในระดับสากล จัดบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพผู้เรียน มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ บริหารคุณภาพทั้งระบบ มีความคล่องตัว รวดเร็ว ทันสมัย มีความเข้มแข็งทางวิชาการ มีเครือข่ายสนับสนุน มีกระบวนการวิจัยพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีสื่อและเทคโนโลยีทันสมัยเพียงพอ ในการวิจัยครั้งนี้กำหนดให้เป็นโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา

