

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นหนึ่งในหลายปัจจัยของการพัฒนาประเทศ เพราะการศึกษาไม่เพียงแต่เป็นส่วนประกอบพื้นฐานสำหรับสร้างและบำรุงรักษาบุคลากร ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศเท่านั้น แต่การศึกษายังเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมอีกส่วนหนึ่งด้วย โดยเฉพาะการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจัดเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ การจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาของประเทศไทย ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหลาย ๆ หน่วยงาน กล่าวคือระดับก่อนประถมศึกษามี 13 หน่วยงาน ระดับประถมศึกษา 8 หน่วยงาน ในจำนวนหน่วยงานดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีปริมาณงานและจำนวนนักเรียนอยู่ในความรับผิดชอบสูงสุด คือ มีหน่วยงานในสังกัดที่ต้องรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ 73 จังหวัด 743 อำเภอ 4,187 กลุ่มโรงเรียน 31,435 โรงเรียน มีครู 353,186 คน และมีนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา 891,557 คน หรือประมาณร้อยละ 60 ของนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด มีนักเรียนระดับประถมศึกษา 5,854,381 คน หรือประมาณร้อยละ 84 ของนักเรียนประถมศึกษาทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535) ในการจัดการศึกษาระดับนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการปูพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชาติ ซึ่งรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปีละเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่า ฉะนั้นการจัดการศึกษาในระดับนี้จำเป็นจะต้องมี การวางแผนและการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ อย่างรอบคอบและรัดกุม เพราะหากตัดสินใจผิดพลาดจะเป็นการสูญเสียทรัพยากรและเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงจัดหาวิธีการบริหารงานการควบคุม กำกับ และติดตามการใช้งบประมาณที่ได้รับให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2526 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ริเริ่มการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยได้นำเอาระบบบริหารงานด้วยระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (PLANNING PROGRAMING BUDGETING SYSTEM: PPBS) มาใช้ในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานใน

สังกัด เพื่อใช้ในการวางแผนการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533) เพราะระบบบริหารงบประมาณแบบดังกล่าวเป็นระบบที่นำมาใช้แก้ไขจุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและแบบแสดงผลงานที่ใช้อยู่เดิม กล่าวคือเป็นระบบงบประมาณที่จะเชื่อมโยงงบประมาณประจำปีเข้ากับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และของภาครัฐตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนระยะยาวของประเทศ งบประมาณระบบนี้สามารถนำมาใช้ได้เป็นอย่างดีในประเทศกำลังพัฒนาเพราะตามปกติแล้ว แผนพัฒนามักมีระยะ 5 ปี หากงบประมาณประจำปีไม่ได้ถูกนำมาใช้ในลักษณะที่เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามแผนงานแล้ว การวางแผนก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ สำคัญสำคัญของงบประมาณระบบนี้ได้เน้นเรื่องการวางแผน การจัดทำแผน และการจัดทำโครงการ ดังนั้นระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการจะประสบผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการวางแผน การติดตามผลงานและการประเมินผลงาน รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศที่ใช้ในการวางแผนที่ดีด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534)

แต่เนื่องจากการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีลักษณะแบบการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับจังหวัดนั้น จะมีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงานและจัดทำแผนการศึกษา ตลอดจนมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลและติดตามการปฏิบัติงานในระดับอำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนให้เป็นไปตามเป้าหมายและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานและการจัดทำแผนการศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น มีความจำเป็นจะต้องอาศัยข้อมูลและสารสนเทศอย่างกว้างขวาง มาประกอบการตัดสินใจในการบริหารงานและการจัดทำแผนการศึกษา ดังนั้นในปี พ.ศ. 2529 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้เริ่มพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการวางแผนของหน่วยงานทุกระดับในสังกัด เพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถนำข้อมูลและสารสนเทศไปใช้ในการวางแผน และตัดสินใจสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ โดยมีการเริ่มนำเอาเครื่องไมโครคอมพิวเตอร์มาใช้ในระดับจังหวัด สำหรับจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อใช้ในการบริหารงานและการวางแผนการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533) โดยทางปฏิบัติการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อการวางแผนการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน้าที่ของงานข้อมูลสถิติและรายงาน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ หากฝ่ายดังกล่าวไม่มีการจัดระบบสารสนเทศที่ดี และสามารถเตรียมข้อมูลให้ผู้บริหารอย่างเพียงพอ ถูกต้อง และทันต่อเวลาที่ต้องการแล้ว ปัญหาในการบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดย่อมเกิดขึ้นอย่างมากมาย และนอกจากจะส่งผลไปยังคุณภาพของการประถมศึกษาแล้ว

ยังจะส่งผลสะท้อนไปยังส่วนรวม ทำให้สูญเสียทรัพยากรในการจัดการศึกษาอย่างสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ

อาร์ุง และคณะ (2528) ได้กล่าวถึงความสำคัญของสารสนเทศไว้ว่า " สารสนเทศเปรียบเสมือนเส้นเลือดของระบบ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการบริหารงาน สารสนเทศเป็นทรัพยากรที่มีค่าสำหรับการวางแผน การควบคุม การตัดสินใจสำหรับผู้บริหาร และนักวางแผน ในปัจจุบันซึ่งกำลังเผชิญกับความซับซ้อนของงานที่เพิ่มขึ้นทุกปี ตามความเจริญเติบโตและปฏิสัมพันธ์ขององค์การกับปัจจัยต่าง ๆ สารสนเทศจะเป็นเครื่องช่วยชี้แนะทิศทางที่ผู้บริหารจะเลือกดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ " ในเรื่องนี้ ธงชัย (2530) กล่าวว่าผู้บริหารจำเป็นต้องติดตามและได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเชื่อถือได้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งสำหรับนักวางแผน และสอดคล้องกับความเห็นของสมเจตน์ (อ้างถึงในวีระกุล, 2531) ที่กล่าวว่าข้อมูลเป็นทรัพยากรในการบริหารที่สำคัญอย่างหนึ่งในยุคปัจจุบัน

จากข้อคิดของนักวิชาการดังกล่าวสรุปได้ว่า ข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา มีความสำคัญ และจำเป็นมากในการบริหารงานและการจัดทำแผนการศึกษา ดังนั้นการพัฒนาทางการศึกษาทุกระดับจึงต้องจัดทำระบบสารสนเทศให้มีความเหมาะสม มีความเพียงพอต่อการตัดสินใจ และที่สำคัญที่สุดข้อมูลและสารสนเทศที่ได้รับนั้นจะต้องมีความตรง (Relevant) ความถูกต้อง (Accurate) และทันต่อเหตุการณ์ (Timely) ต่อความต้องการในขณะนั้น เพราะข้อมูลและสารสนเทศที่ได้จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการวางแผนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้

แต่จากการประเมินผลการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบข้อมูลและสารสนเทศ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่าหน่วยงานในแต่ละระดับสามารถดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว ยังได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร คือ

- ระดับ สปจ. ร้อยละ 50.63
- ระดับ สปอ./ก. ร้อยละ 66.10
- ระดับ กลุ่มโรงเรียน ร้อยละ 70.50
- ระดับ โรงเรียน ร้อยละ 66.98

และข้อมูลในแต่ละระดับยังไม่สอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535) ดังนั้นจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องมีการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดี เป็นระบบที่สามารถจัดเตรียมข้อมูลและสารสนเทศได้อย่างเพียงพอ มีความเชื่อถือได้ ทันต่อความต้องการ และเป็นพื้นฐานที่จะสามารถประสานเป็นเครือข่ายเดียวกันกับความต้องการ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน

การดำเนินงานการจัดระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนการศึกษา ในสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด ตลอดระยะเวลา 7 ปีที่ผ่านมา จากการศึกษาและประสบการณ์ของ ผู้วิจัยซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในตำแหน่งหัวหน้างานข้อมูลสถิติและรายงาน และหัวหน้างาน แผนงานและโครงการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พบว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับการ จัดเตรียมข้อมูลและสารสนเทศของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ นั้น มีวิธีการ ขั้นตอน และรูปแบบในการดำเนินการของตนโดยเฉพาะ บางครั้งต้องเสียเวลาอย่างมากใน การจัดเตรียมข้อมูลและสารสนเทศในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ และบางครั้งข้อมูลที่ได้มา ไม่ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากไม่มีการจัดเตรียมไว้ล่วงหน้า เมื่อถึงคราวจำเป็นต้องใช้ข้อมูล และสารสนเทศบางชนิด ต้องทำการเก็บรวบรวมกันใหม่ ทำให้เสียเวลา และการบริหารไม่ คล่องตัว ข้อมูลและสารสนเทศที่ได้รับไม่ตรงกับความเป็นจริง ประกอบกับระบบสารสนเทศของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยังไม่สามารถจัดให้เป็นเครือข่ายเดียวกันได้ ก่อให้เกิด ปัญหาในการเก็บข้อมูลซ้ำซ้อน และข้อมูลที่เก็บได้ในแต่ละครั้งไม่ตรงกัน ซึ่งสอดคล้องกับสภาพ ปัญหาการจัดและการใช้ข้อมูลสารสนเทศ ที่นำเสนอในการประชุมผู้เกี่ยวข้องกับการจัดระบบ สารสนเทศ ของกองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนั้นคือ "จำนวนข้อมูลสารสนเทศ ยังไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ความถูกต้องยังไม่สมบูรณ์ และไม่ทันต่อความต้องการ การจัดเก็บข้อมูลยังไม่ได้จัดเก็บในลักษณะเป็นศูนย์สารสนเทศ ต่างคนต่างเก็บ ต่างคนต่างใช้ ข้อมูลอยู่กระจัดกระจายหลายที่ การจัดเก็บข้อมูลสร้างปัญหา ให้กับหน่วยงานในสังกัดตั้งแต่ระดับจังหวัดถึงระดับโรงเรียน เพราะมีการจัดเก็บหลายครั้ง จากหลายหน่วย(กอง)งาน หน่วยงานที่เป็นแหล่งข้อมูลที่มีหน้าที่ป้อนข้อมูลให้สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดข้อมูลในเชิง ระบบ ดังนั้นลักษณะข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลจึงไม่เพียงพอต่อการใช้ ความถูกต้องยังไม่ สมบูรณ์ และไม่ทันต่อความต้องการ"

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการจัดระบบสารสนเทศ เพื่อการวางแผนการศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงข้อมูลที่ เกี่ยวข้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการในการจัดระบบสารสนเทศ เพื่อที่จะได้เสนอ แนวทางในการพัฒนาการจัดระบบสารสนเทศสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ให้เป็นระบบที่ มีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมกับสภาพการจัดการประถมศึกษาในระดับจังหวัด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาระบบสารสนเทศของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 17 จังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ที่เกี่ยวกับการจัดระบบสารสนเทศ เพื่อการวางแผน การศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและความต้องการในการจัดระบบสารสนเทศ เพื่อการวางแผน การศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการวางแผนการศึกษา ในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการในการจัดระบบ สารสนเทศ ได้แนวทางในการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนการศึกษา ที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการจัดการประถมศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดระบบสารสนเทศ เพื่อการวางแผนการศึกษาของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 17 จังหวัด คือ

- 1) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์
- 2) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น
- 3) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ
- 4) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม
- 5) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา
- 6) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์
- 7) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร
- 8) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม
- 9) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยโสธร
- 10) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด

- 11) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย
- 12) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ
- 13) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสกลนคร
- 14) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย
- 15) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี
- 16) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี
- 17) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ

1.5 สถานที่ทำการวิจัย

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 17 จังหวัด

1.6 คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

- 1) ข้อมูล (Data) หมายถึง ข้อเท็จจริง (Facts) ที่อยู่ในรูปของตัวเลขและสัญลักษณ์ หรือข่าวสารที่ยังไม่ได้วิเคราะห์ประมวลผล ให้อยู่ในรูปแบบที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในการวางแผนหรือการบริหารได้โดยตรง เช่น จำนวนครู จำนวนนักเรียน เป็นต้น
- 2) สารสนเทศ (Information) หมายถึง ข้อมูลที่วิเคราะห์ประมวลผลแล้วสามารถนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ทันที เช่น อัตราส่วนครูต่อนักเรียน อัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน เป็นต้น
- 3) ระบบสารสนเทศ (Information system) หมายถึง ผลผลิตสารสนเทศซึ่งประกอบด้วยบุคคล เครื่องมือ ความคิดและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ร่วมกันเพื่อรวบรวมข้อมูลและจัดกระทำให้เป็นสารสนเทศ
- 4) การจัดการระบบสารสนเทศ (Management Information System) หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรักษาข้อมูล การวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูลเป็นสารสนเทศ และนำเสนอผู้บริหารนำไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ วางแผน และควบคุมการปฏิบัติงานตามความต้องการ
- 5) การพัฒนาระบบสารสนเทศ หมายถึง การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสารสนเทศ ให้มีความตรง ความถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ เพื่อใช้ในการวางแผนการศึกษา
- 6) ผู้อำนวยการ หมายถึง ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

7) ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หมายถึง ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
ที่รับผิดชอบงานฝ่ายแผนงานและงบประมาณ

8) หัวหน้าฝ่าย หมายถึง หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ สำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัด

9) หัวหน้างาน หมายถึง หัวหน้างานแผนงานและโครงการ หัวหน้างานวิเคราะห์
งบประมาณ และหัวหน้างานข้อมูลสถิติและรายงาน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

10) อักษรย่อที่ใช้ในการวิจัย

" สปช. " ย่อมาจาก สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

" สปจ. " ย่อมาจาก สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

" สปอ./ก. " ย่อมาจาก สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ