บทที่ 2

ข้อเขียน เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการตรวจ ติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 3 ที่ได้ปฏิบัติจริงตามกรอบและแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ ภายใต้การรองรับของระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ โดยจะกล่าวถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัดเกี่ยวกับการตรวจติดตามและประเมินผลในอดีตและปัจจุบันความหมาย แนวคิด ความสำคัญของการตรวจติดตามและประเมินผล รวมทั้งหลักการ ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. <u>แนวคิดในการตรวจติดตามและประเมินผล</u>

ในการบริหารงานหรือการบริหารโครงการโดยทั่วไปมีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นการวางแผน ขั้นดำเนินงานตามแผนและขั้นกำกับงานและประเมินผล (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2526 : 6) และการดำเนินงานตามโครงการมีจุดมุ่งหมายเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดระบบของการปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในขั้นตอนทั้ง 3 นี้จะมีกิจกรรมที่สำคัญ 2 ประการ ที่จะขาดเสียไม่ได้ในการบริหารโครงการ คือ การกำกับติดตามงาน (Monitoring) และการประเมินผล (Evalaation) เพราะกิจกรรมทั้งสองนี้จะช่วยตอบคำถามที่ว่าโครงการที่ปฏิบัติได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพียงใด การดำเนินงานได้ประสบความสำเร็จหรือไม่ มีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อน ส่วนใด การกำกับติดตามและการประเมินจะช่วยให้การบริหารแผนและโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สมบัติ สุวรรณทักษ์, 2531 : 22)

จากเหตุผลดังกล่าว อาจชี้ให้เห็นได้ว่า "ในกระบวนพฤติกรรมการบริหารที่มีความหมายและมีความสำคัญยิ่งนั้น การตรวจ ติดตามและประเมินผลมีความหมายและ

ความสำคัญในอันดับต้น ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะว่า เป็นการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนอย่างหวังผล ไม่ปล่อยให้งานดำเนินไปอย่างขาดจุดหมายปลายทาง หรือเป็นไปตามยถากรรมโดยเฉพาะในการบริหารราชการ จะถือว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างสูงต่อส่วนรวม ในอันที่จะให้ได้ข้อมูลมาควบคุมให้งานบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ" (ดิลก บุญเรืองรอด, 2532 : 1)

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้ผลการปฏิบัติเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดนโยบายและแผนงานแต่ละด้านขึ้น แล้วมอบหมายให้กรมหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นนำไปปฏิบัติจัดทำ แต่โดยที่กรมหรือส่วนราชการต่าง ๆ ได้กระจายหน่วยงานระดับปฏิบัติไปสู่ส่วนภูมิภาค มีความหลากหลายและมีอำนาจบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทำให้การตรวจสอบผลการปฏิบัติของหน่วยงานดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดซึ่งมีหน่วยงานและสถานศึกษาหลายสังกัด การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานยังเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานที่ดี และไม่มีการร่วมมือเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกัน กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงปัญหานี้เป็นอย่างมาก จึงได้มอบหมายให้ศึกษาธิการจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนและหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือสถานศึกษาในส่วนภูมิภาค โดยอาศัยระเบียบคำสั่ง และกฎหมายต่าง ๆ เป็นฐานรองรับอำนาจในการดำเนินงาน

2. <u>บทบาทของศึกษาธิการจังหวัดเกี่ยวกับการตรวจ ติดตามและประเมินผลในอดีตและปัจจุบัน</u>

"ตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด เป็นตำแหน่งที่เกิดขึ้นจากระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและมีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานเกือบ 70 ปี โดยได้มีการเปลี่ยนชื่อกลับไปกลับมา ตามความเปลี่ยนแปลงของกระทรวงศึกษาธิการ" (สมาน แสงมลิ 2527 . คำปรารภ) หน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการจัดการศึกษา การศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดตามลำดับ สำหรับหน้าที่ในการตรวจติดตามและประเมินผลนั้น จุดมุ่งหมายในหน้าที่ดังกล่าวค่อนข้างจะเน้นไปในด้านการตรวจตราดูแล ในเชิงบริหารมากกว่าในเชิงวิชาการ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นช่วงระยะเวลาดังนี้

ระยะที่ 1 (ตั้งแต่เริ่มมีตำแหน่ง - วันที่ 1 ตุลาคม 2509) ในระยะนี้หน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปตามชื่อของตำแหน่ง กล่าวคือ

พ.ศ. 2441 (เริ่มมีตำแหน่ง) ศึกษาธิการจังหวัดใช้ชื่อว่า "สารวัตร" มีหน้าที่ตรวจการเล่าเรียนในจังหวัด (จีรพันธ์ พูลพัฒน์ 2514 : 42) และในช่วงเวลานี้ได้เริ่มมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสารวัตร ไว้ในโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 หมวด 6 (ศึกษาธิการ, กระทรวง 2507 : 130) ซึ่งในโครงการศึกษาดังกล่าวได้กำหนดตำแหน่งสารวัตรไว้ 3 ระดับ คือ

(1) สารวัตรใหญ่ มีหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชากองสารวัตรเต็มทั้งสิ้น

(2) สารวัตร มีหน้าที่ตรวจโรงเรียนทุก 50 โรง

(3) สารวัตรรอง สารวัตรหนึ่งมีสารวัตรรองอยู่ใต้บังคับบัญชา 5 คน สารวัตรรอง 1 คน รับผิดชอบตรวจโรงเรียนจำนวน 10 โรง

สำหรับคุณสมบัติของตำแหน่งสารวัตรนั้น จะต้องคัดเลือกจากบุคคลที่ได้เคยสั่งสอนเป็นครู อาจารย์ แล้ว และเลือกเฉพาะผู้ที่มีความสามารถและคุณวุฒิทั้งความดีความชอบ ส่วนจุดมุ่งหมายในการตรวจนั้น จะเน้นในด้านการตรวจตราดูแลทั่วไป และการสอบไล่นักเรียนเป็นจุดเน้นสำคัญ

ส่วนการแบ่งเขตในการตรวจนั้น ในส่วนภูมิภาคได้แบ่งเป็น 6 มณฑลใหญ่ ดังนี้

(1) มณฑลกลาง รวมมณฑลกรุงเทพฯ มณฑลกรุงเก่า และมณฑลนครชัยศรี

(2) มณฑลเหนือ รวมมณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลกและมณฑลลาวเฉียง

(3) มณฑลตะวันออก รวมมณฑลนครราชสีมา มณฑลเพชรบูรณ์ มณฑลลาวพวน และมณฑลลาวกาง

(4) มณฑลตะวันออกเฉียงใต้ รวมมณฑลปราจีนบุรี มณฑลเขมรและมณฑลจันทบุรี

(5) มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ รวมมณฑลราชบุรี มณฑลชุมพร และมณฑลนครศรีธรรมราช

(6) มณฑลตะวันตก รวมมณฑลภูเก็ต มลายู และมณฑลไทรบุรี

ในทุกมณฑลใหญ่ ได้กำหนดให้แบ่งงานดังนี้

(1) กรมศึกษาธิการจะได้ตั้งสารวัตรใหญ่ในการศึกษา 1 คน สำหรับมณฑลนั้น เพื่อจะได้ตรวจสอบจากแผนการเล่าเรียนทำรายงานประจำปียื่นต่อกรมศึกษาธิการ

(2) มณฑลใหญ่นั้น จะได้แบ่งออกเป็นจังหวัดทุกเมือง และให้เจ้าพนักงานเทศาภิบาลแต่งตั้งสารวัตรการศึกษาคนหนึ่งเป็นผู้ตรวจการเล่าเรียน (ตำแหน่งดังกล่าวคือ ศึกษาธิการจังหวัด)

(3) ทุกจังหวัด ต้องแบ่งอำเภอ ๆ หนึ่งมีจำนวนโรงเรียนตามควรแก่หมู่ประชาชนในอำเภอ เจ้าพนักงานเทศาภิบาลในเมืองนั้นจะต้องตั้งสารวัตรรองคนหนึ่งหรือหลายคนแล้วแต่แขวง จังหวัด อำเภอ ใหญ่น้อย ตรวจการเล่าเรียนในอำเภอนั้น (ตำแหน่งดังกล่าว คือ ศึกษาธิการอำเภอ) สารวัตรสำหรับเมือง และสารวัตรรอง นอกจากอยู่ในบังคับเจ้าพนักงานสำหรับมณฑลนั้น จะต้องอยู่ในคำสั่งสารวัตรใหญ่เหมือนกัน ที่จะยื่นรายงานและตรวจสอบวิชาเล่าเรียนตามลำดับชั้นและการศึกษาเล่าเรียนทุกอย่าง

พ.ศ. 2446 ได้จัดตั้งให้มีการตรวจ โดยมีนาย ว.ย. ยอมสัน เป็นหัวหน้า และได้มีการวางระเบียบราชการในการตรวจ โดยมุ่งเน้นในการจัดตั้งโรงเรียน การพัฒนาโรงเรียน และตรวจตราการสอบไล่เป็นสำคัญ

พ.ศ. 2452 ทางการได้ตั้งข้าหลวงธรรมการประจำมณฑลขึ้น ตำแหน่ง "สารวัตร" ได้เปลี่ยนเป็น "ธรรมการเมือง" มีหน้าที่ควบคุมการศึกษาในฐานะตัวแทนรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดทั่วไป

พ.ศ. 2459 ตำแหน่ง "ธรรมการเมือง" ได้เปลี่ยนเป็น "ธรรมการจังหวัด" ทำหน้าที่ควบคุมดูแลตรวจตราการศึกษาภายในจังหวัด ในฐานะผู้แทนกระทรวง (ศึกษาธิการ, กระทรวง 2500 : 10 - 16)

พ.ศ. 2485 เมื่อกระทรวงธรรมการเปลี่ยนชื่อเป็น "กระทรวงศึกษาธิการ" ตำแหน่ง "ธรรมการจังหวัด" เปลี่ยนเป็น "ศึกษาธิการจังหวัด" มีหน้าที่ในการตรวจโรงเรียนทุกประเภท (จีรพันธ์ พูลพัฒน์ 2514 : 14)

จะเห็นได้ว่าในระยะแรกนั้น ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ในการตรวจตราโรงเรียนทุกประเภทภายในจังหวัด สำหรับจุดมุ่งหมายในการตรวจนั้นมิได้มุ่งเน้นในเชิงวิชาการมากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นไปในด้านตรวจตราทั่วไปโดยเฉพาะการบริหารบุคคล และการเรียนการสอนเท่านั้น

ระยะที่ 2 (1 ตุลาคม 2509 - 30 กันยายน 2523) ในช่วงระยะเวลานี้ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย หน้าที่ความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัดในระยะนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามข้อตกลงระหว่างมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 (มหาดไทย, กระทรวง, ศึกษาธิการ, กระทรวง 2520 : 4 - 5) โดยงานบริหารส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนทางด้านการวางแผน การตรวจนิเทศ การใช้หลักสูตร การวัดผลการศึกษา ให้เป็นหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด

"ในปี พ.ศ. 2518 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงงานในหน้าที่และความรับผิดชอบงานทุกกรม สรุปได้ 5 หมวดงาน" (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2519 : 2 - 19) ซึ่งปรากฏในหมวดที่ 4 ได้กำหนดให้ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ในการติดตามผลการปฏิบัติตามแผนการประเมินผล การรายงานในส่วนของอำเภอและโรงเรียนต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป ในช่วงระยะนี้ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ในการตรวจนิเทศ และวัดผลในด้านวิชาการแก่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ประสานงานกับหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าส่วนอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ระยะที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 - ปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประเทศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 โดยให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและให้โอนการศึกษาประชาบาล ซึ่งสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ไปสังกัดหน่วยงานใหม่แห่งนี้และในระยะนี้ได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น ทำให้มีผลกระทบต่อหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดให้เน้นไปในด้านการเป็นศูนย์ข้อมูลสถิติและการวางแผน การประสานงานและบริการ และการติดตามและประเมินผล โดยเฉพาะบทบาทในการตรวจ ติดตามและประเมินผล กระทรวงศึกษาธิการได้มีการพัฒนา

ปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ภายใต้การยอมรับของระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1

3. ความหมายของการตรวจติดตามและประเมินผล .

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่าการตรวจติดตามและประเมินผลไว้หลายท่าน เช่น

จำนง บุญชู (2509 : 7) ได้ให้ความหมายของการตรวจราชการ หมายถึง วิธีการอย่างหนึ่งสำหรับใช้ตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติราชการ ของข้าราชการผู้รับผิดชอบให้ดำเนินไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทั้งให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติที่วางไว้ และให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดกับให้ความหมายรวมถึงการกระตุ้น เร่งรัด การช่วยเหลือแนะนำ และช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้เพื่อมุ่งหมายให้ผู้รับการตรวจบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2527 : 3) ได้ให้ความหมายว่า การตรวจ (Inspection) หมายถึง การตรวจตรา ควบคุม ดูแล ให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามที่สั่งการไว้ มีความหมายในเชิงใช้พระเดช

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการตรวจราชการและการรายงานผลการดำเนินงาน พ.ศ. 2530 ได้ให้ความหมายของคำว่า "การตรวจราชการ" ไว้ดังนี้

การตรวจราชการ หมายความถึง การศึกษาวิเคราะห์ตรวจสอบ ติดตาม เร่งรัด ชี้แจง แนะนำ เสนอแนะ ติดต่อประสานงาน รับรายงาน สืบสวนข้อเท็จจริง สดับรับฟังเหตุการณ์ สถานการณ์ ตรวจเยี่ยม ทดสอบ ประเมินผลการดำเนินงานและหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เพื่อรับทราบและให้การดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงาน สถานศึกษา และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ผลสมประโยชน์ต่อการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมและหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

John S. Harris (1955 : 1) กล่าวว่า ผู้ตรวจราชการ คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ทำการตรวจสอบและควบคุมดูแล หรือรายงานเกี่ยวกับ

การปฏิบัติงานของหน่วยราชการเหนือสถาบันแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก หรือเกี่ยวกับการยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อันได้กำหนดไว้

Kingsbury and Wilcox (1958 : 21) หมายถึง การนิเทศงานด้วย โดยอธิบายว่า การนิเทศงานเป็นหลักใหญ่ที่รวมเอาความหมายของคำว่าการตรวจราชการไว้ในขอบข่าย หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้นิเทศงานคอยให้ความสังเกตในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและเข้าช่วยแก้ไขเมื่อปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ช่วยแสดงวิธีทำงานที่ถูกต้อง นอกจากนั้นก็จะต้องเข้าช่วยแก้ไข แม้กระทั่งปัญหาส่วนตัว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานพอใจและสามารถเข้าร่วมทำงานกับคนอื่น ๆ ได้

จากความหมายของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่าหมายถึง การควบคุม กำกับ ตรวจสอบ เร่งรัด และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับและนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การติดตาม

อุบล บรรหาสุภวาท (2527 : 454) ได้กล่าวถึงความหมายของการติดตามผลงานได้ดังนี้

การติดตามผลงาน หมายถึง การตรวจตราวิธีปฏิบัติและผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้วว่าได้ผลหรือไม่ และมีอุปสรรคปัญหาประการใดบ้าง เพื่อที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขโครงการนั้น ๆ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2527 : 9 - 12) ได้อธิบายความหมายของการติดตามผลและการประเมินผลไว้ดังนี้

การติดตาม หมายถึง การกำกับ ควบคุม ตรวจสอบ ซึ่งเป็นการวัดปัจจัยกิจกรรมและผลที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง การติดตามผลมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามหาข้อบกพร่อง ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินโครงการเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อจะได้แก้ปัญหาหรืออุปสรรคได้ทันท่วงที

สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ (2531 : 25) ได้ให้ความหมายของคำว่า การติดตามงาน หมายถึง กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานตามแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้ แล้วใช้ข้อมูลเหล่านั้นในการแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุป การกำกับติดตามงานจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. เป็นการติดตามผลการปฏิบัติงานด้วยการตรวจเช็คตามจุดปฏิบัติงานว่าการปฏิบัติงานได้เป็นไปตามแผนหรือไม่

2. เป็นกิจกรรมที่ปฏิบัติขึ้นในระหว่างช่วงดำเนินงานของแผนหรือโครงการอย่างต่อเนื่อง

3. เป็นกิจกรรมที่มีจุดเน้นที่สำคัญ เพื่อการเก็บข้อมูลในด้านปัจจัย ด้านกิจกรรม และด้านผลดำเนินงานว่าเป็นอย่างไรและมีปัญหาอะไร เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงการดำเนินงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์(2529 : 7) ได้ให้ความหมายของคำว่า การกำกับงานว่าหมายถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติตามแผน/โครงกา ซึ่งได้กำหนดไว้แล้วใช้ข้อมูลเหล่านี้เพื่อการแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลงานเป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ การกำกับงาน เป็นกิจกรรมที่ดำเนินโดยผู้บริหารแผน/โครงการ โดยมุ่งที่จะตอบคำถามหลักว่าในการดำเนินโครงการนั้นได้รับทรัพยากรครบถ้วนหรือไม่ ได้ปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ ได้ผลตรงตามที่กำหนดหรือไม่ข้อมูลที่ได้จากการกำกับงานจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเร่งรัดให้แผน/โครงการดำเนินไปตรงตามเป้าหมายและแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา

ความเห็นโดยสรุปแล้ว การติดตามผลเป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการ เป็นการวัดปัจจัยกิจกรรมและผลที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องที่จะหาข้อบกพร่อง ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานเพื่อนำมาพิจารณาแก้ไขให้ทันท่วงที

การประเมินผล

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2529 : 7) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่าเป็นการตรวจสอบความกาวหน้าของโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด การประเมินผลเป็นกระบวนการชี้บ่งคุณค่าของแผนงาน/โครงการ กล่าวคือ แผนงาน/โครงการที่ได้ดำเนินไปแล้วได้ผลตามวัตถุประสงค์

ของโครงการของแผนงานหรือไม่ เพียงใด โดยทั่วไปการประเมินผลแผนงานโครงการจะประกอบไปด้วยการประเมินก่อนเริ่มแผนโครงการ การประเมินในขณะที่แผนงาน/โครงการ กำลังดำเนินการอยู่และการประเมินเมื่อแผนงาน/โครงการได้สิ้นสุดลงแล้ว

อุบล บรรหารศุภวาท (2527 : 454) ได้กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการเพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริงและเชื่อถือได้มาประกอบการพิจารณาและพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวดีหรือไม่อย่างไร โดยมักจะพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่วางไว้ การประเมินผลนี้เกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอน

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2528 : 3) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลว่าเป็นกระบวนการที่เป็นระบบ ระเบียบและมีขั้นตอนการประเมินผลมุ่งจะตัดสินและหาคุณค่าของโครงการ

สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ (2531 : 26) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลว่าหมายถึง กระบวนการของการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดทำรายงานสรุปเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลสะท้อนถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานโครงการใดโครงการหนึ่ง และเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อค้นหาความก้าวไกลไปถึงในรูปการตีค่าประมาณค่าว่าเป็นอย่างไร มากน้อยแค่ไหน ดีหรือไม่เพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ (Criteria) ใดเกณฑ์หนึ่งที่กำหนดขึ้น ข้อมูลที่ได้มาต้องใช้ในการประเมินค่าเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนกว่าการตรวจและติดตาม การประเมินผลเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นทุกระยะในระหว่างการดำเนินงาน เป็นการประเมินคุณค่าของงานเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจติดตามและประเมินผลเป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์ในเชิงปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการติดตามผลและการประเมินผลงานมักจะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในโอกาสเดียวกัน และบางครั้งการติดตามผลงานก็เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลงานสำหรับบทบาทของศึกษาธิการจังหวัดได้เน้นไปในด้านการติดตามและประเมินผลขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ ที่หน่วยงานและสถานศึกษาปฏิบัติว่าสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการเพียงใด และผลการปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จเพียงใด มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง ส่วนการตรวจนั้นบทบาทของศึกษาธิการจังหวัดได้ดำเนินการในลักษณะตรวจเยี่ยมโดยทั่วไปเป็นการช่วย

บำรุงขวัญและกำลังใจแก่หน่วยงานต่าง ๆ และเพื่อรับทราบปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานในอันที่จะหาทางช่วยเหลือและแก้ไขต่อไป

4. ความสำคัญของการตรวจติดตามและประเมินผล

อุทัย บุญประเสริฐ (2527 : 24) ได้กล่าวว่าการกำกับ ควบคุม ติดตามและประเมินผลมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ช่วยให้ผู้บริหารโครงการต่าง ๆ ทราบว่าโครงการเหล่านั้นบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการมากน้อยเพียงใด โครงการต่าง ๆ ดำเนินงานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผลการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผล จะให้ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ แสดงให้เห็นถึงข้อดีจุดอ่อนและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ช่วยให้การบริหารแผนงานและโครงการมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2528 : 14) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการกำกับควบคุม ติดตามและประเมินผลว่า การบริหารโครงการไม่ว่าจะเป็นโครงการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือโครงการทางการศึกษาก็ตาม จะยังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จำเป็นต้องอาศัยการประเมินผลโครงการที่เป็นระบบ กล่าวคือจากผลการประเมินโครงการจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบจุดเด่นหรือจุดด้อยของโครงการได้อย่างทันท่วงที ในฐานะของผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบโครงการเมื่อได้ดำเนินโครงการไปอย่างไรแล้วย่อมต้องการทราบว่าโครงการนั้นบรรลุเป้าหมายหรือไม่เพียงใด คุ้มกับทุนหรือแรงงานที่ลงทุนไปหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้จะได้จากการประเมินผลโครงการ

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาแล้วอาจสรุปได้ว่า การตรวจติดตามและประเมินผลมีความสำคัญต่อการบริหารโครงการเป็นอย่างมาก กล่าวคือ

1. ช่วยให้ผู้ดำเนินโครงการทราบถึงปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นและสามารถแก้ไขได้ทันที

2. ช่วยให้ผู้ดำเนินโครงการได้ทราบถึงผลความก้าวหน้าและความสำเร็จของโครงการว่าได้บังเกิดผลมากน้อยเพียงใด

3. ช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ระบบการตรวจ ติดตามและประเมินผล

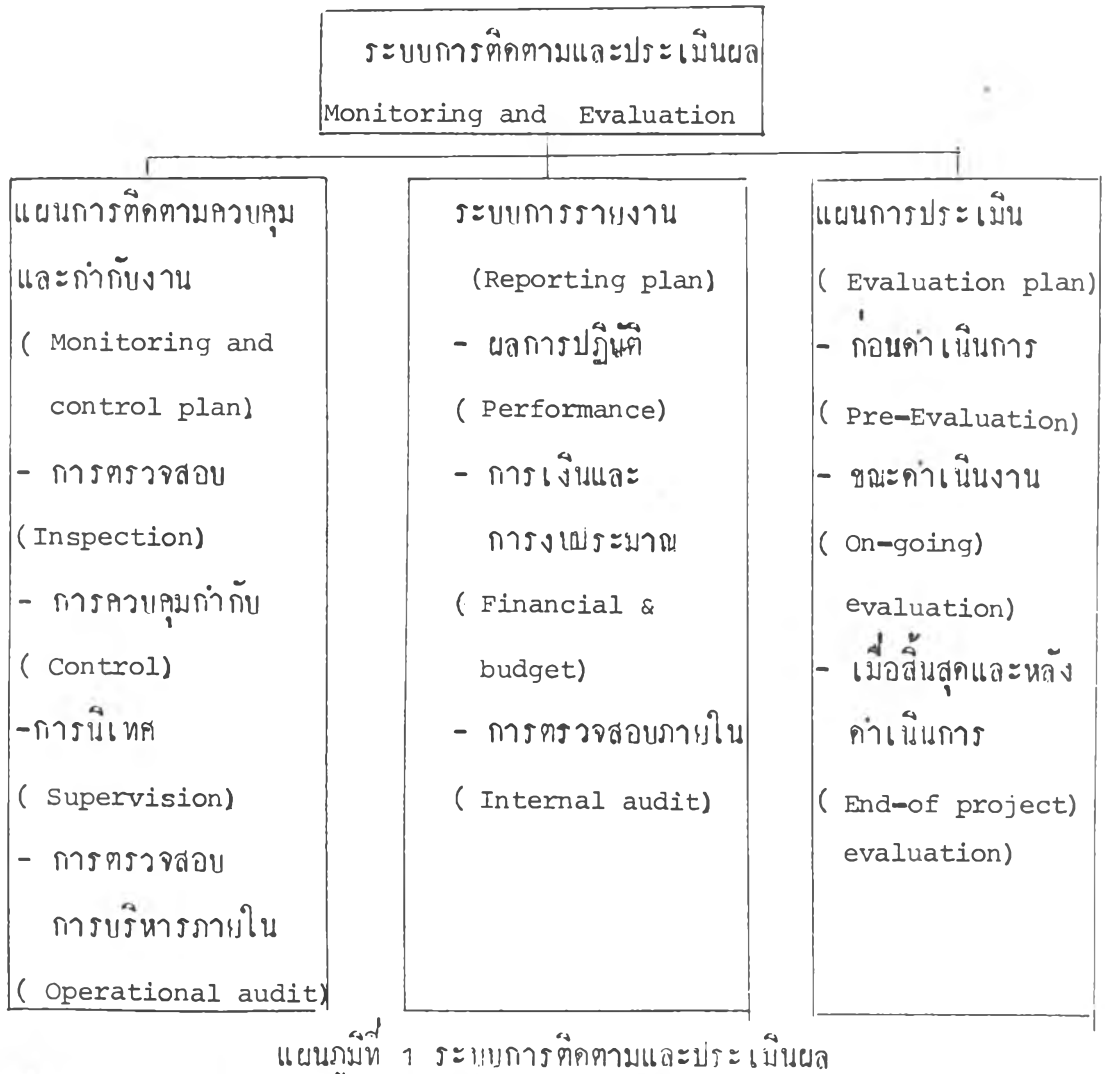
อุทัย บุญประเสริฐ (2527 : 25) ได้กล่าวว่า ในการบริหารการกำกับควบคุม ติดตามและประเมินผลจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดและการดำเนินการเกี่ยวกับ

1. แผนการตรวจติดตามและกำกับงาน (Monitoring and Control plan)

2. แผนหรือระบบรายงาน (Reporting plan)

3. แผนการประเมิน (Evaluation plan)

ระบบการกำกับ ควบคุม ติดตามและประเมินผลแต่ละด้านโครงสร้างโดยทั่วไปจะเป็นดังนี้



แผนภูมิที่ 1 ระบบการติดตามและประเมินผล

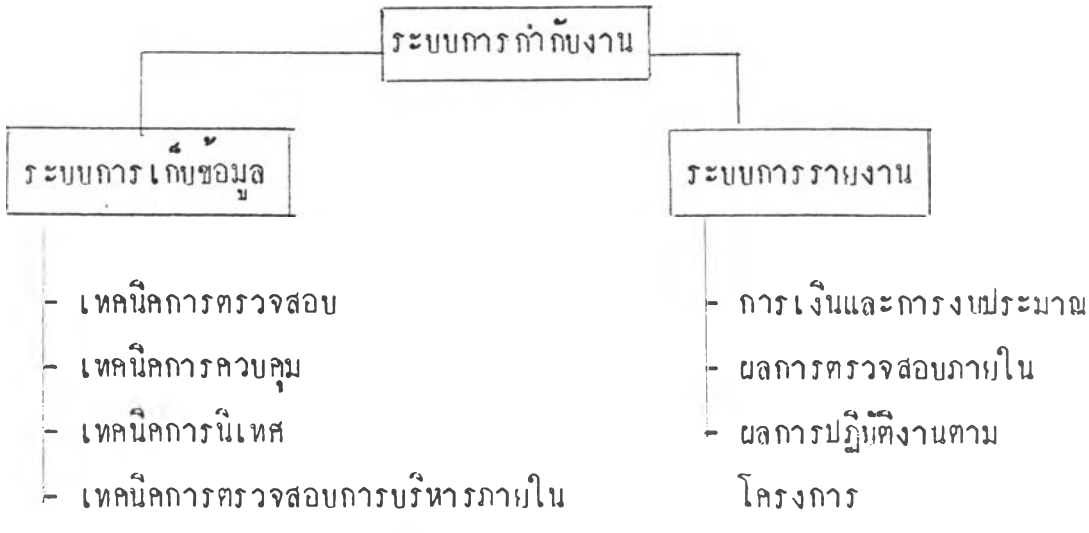
ที่มา : อุทัย บุญประเสริฐ, การบริหารแผนและโครงการ : ระบบและกระบวนการติดตามควบคุม กำกับและประเมินผล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527 : 25

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2528 : 9) ได้กล่าวไว้ว่า การกำกับงานเป็นเทคนิคสำคัญในการเร่งรัดให้แผนงาน/โครงการ ดำเนินการให้แล้วเสร็จทันเวลา การออกแบบระบบการกำกับงานประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ การพัฒนาวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลและระบบการรายงาน

ระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลในการกำกับงานสามารถทำได้หลายวิธี เช่น โดยการตรวจสอบการควบคุม หรือการตรวจสอบการบริหารภายใน (operational audit) เป็นต้น

ระบบการรายงาน โดยทั่วไปจะเป็นการรายงานการเงินและการงบประมาณโครงการ รายงานผลการตรวจสอบภายใน รายงานผลการปฏิบัติตามโครงการ เป็นต้น ส่วนความถี่ห่างของการรายงานมักนิยมรายงานเป็นภายเดือน ราย 3 เดือน และรายปี ซึ่งจัดเป็นรายงานประจำปี

โครงสร้างของระบบการกำกับงาน แสดงได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 ระบบการกำกับงาน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี การกำกับงานและการประเมินผลโครงการ 2529 : 9

จุดเน้นที่สำคัญในการกำกับงานเพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด คือ การกำกับงานในด้านปัจจัย ด้านกิจกรรม และด้านผลการดำเนินงาน ว่าเป็นอย่างไร แตกต่างจากที่กำหนดไว้เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง ในการกำกับด้านปัจจัยเป็นการตรวจสอบว่าแผนงาน/โครงการได้รับปัจจัยและทรัพยากรทั้งด้านปริมาณและคุณภาพภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่ ในการกำกับงานด้านกิจกรรมมุ่งตรวจสอบว่าได้ปฏิบัติตามแผนที่กำหนดหรือไม่ และในการกำกับงานด้านผลดำเนินงาน คือ การตรวจสอบว่าได้ผลตรงตามแผนหรือไม่ โดยเฉพาะการกำกับงานด้านปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินโครงการนั้น ผู้บริหารโครงการจะต้องจัดให้มีการติดตามตรวจสอบโครงการเกี่ยวกับปัจจัย ซึ่งได้แก่ กำลังคนและบุคลากรต่าง ๆ เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น ระบบการจัดการ ตลอดจนนโยบายของหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายของโครงการนั้น ๆ ว่าโครงการมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้หรือไม่ โดยเทียบกับแผนที่กำหนดไว้

6. <u>หลักการตรวจ ติดตามและประเมินผลของกระทรวงศึกษาธิการ</u>

กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดหลักการของการตรวจติดตามและประเมินผลของกระทรวงศึกษาธิการ ไว้ดังต่อไปนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ 2527 : 4 - 7)

6.1 <u>หลักการทั่วไป</u>

6.1.1 กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงาน เพื่อให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดถือปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดทิศทางในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้แก่กรม โดยมีแผนงานและวงเงินงบประมาณในการการดำเนินงานตามนโยบายไว้ให้แต่ละกรม

6.1.2 เมื่อกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดนโยบาย แผนงาน และวงเงินงบประมาณดำเนินการให้แก่กรมในสังกัดแล้ว กระทรวงศึกษาธิการมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกรม ว่าเป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดให้มากน้อยเพียงใด

6.1.3 การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลของกระทรวงศึกษาธิการมีความจำเป็นเพื่อที่จะได้เน้นการสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายและแผนงานโครงการต่าง ๆ นั้น สมควรที่จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่

6.2 อำนาจและหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดในการตรวจ ติดตามและประเมินผล

ตามระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศึกษาธิการจังหวัดในการตรวจ ติดตาม และประเมินผลไว้ดังนี้

6.2.1 การตรวจ ติดตาม และประเมินผล ในด้านนโยบาย คือ การตรวจสอบ ติดตาม ศึกษา วิเคราะห์ ประมวลและเปรียบเทียบ แผนงาน งาน/โครงการ ที่ส่วนราชการและหน่วยรับตรวจ ดำเนินงานทั้งในด้านส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องนโยบายของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ มติของคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนและแนวปฏิบัติ ทั้งในกรณีปกติ เร่งด่วน เฉพาะการหรือเฉพาะพื้นที่

6.2.2 การตรวจ ติดตามและประเมินผลในด้านปัจจัยและกระบวนการและผลการดำเนินงาน คือ การตรวจสอบ ติดตาม ประมวลข้อเท็จจริง ในเรื่องการบริหารบุคลากร การเงินและบัญชี การวัสดุอุปกรณ์ อาคารและสถานที่ เทคนิควิธีการปฏิบัติ กระบวนการและผลการดำเนินงานในเรื่องการวางแผน การจัดหน่วยงาน การจัดบุคลากร การจัดงบประมาณ การสั่งการ การประสานงานและการรายงานผลของหน่วยงาน สถานศึกษา และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในสังกัด เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนงาน งาน/โครงการ และชอบด้วยกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน คำแนะนำและคำชี้แจง

6.2.3 การตรวจ ติดตาม และประเมินผล ในด้านคุณภาพตามนโยบาย แผน แผนงาน งาน/โครงการด้านวิชาการ คือ การติดตาม ทดสอบ วัดและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน สถานศึกษา และหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ เปรียบเทียบกับเป้าหมายของแผน แผนงาน งานหรือโครงการ ผลกระทบที่อาจจะมีขึ้น และให้ความหมายรวมถึงการดำเนินการวิจัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นด้วย

6.2.4 การตรวจ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามขั้นตอนและระยะเวลาของแผนงาน งาน/โครงการ คือ การตรวจ กำกับ ติดตาม เร่งรัดให้คำแนะนำชี้แจง เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงาน สถานศึกษา และหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีผลงานสนองนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้

6.2.5 การตรวจสอบข้อเท็จจริง คือ การสืบสวนสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและหรือหลักฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนราชการ จังหวัด และหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อรับทราบมูลกรณี เหตุการณ์ สถานการณ์ที่เกิดขึ้น และให้หมายความถึงการรวบรวมพยานหลักฐานการดำเนินงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ร้องขอความเป็นธรรม ขอความอนุเคราะห์ ช่วยเหลือเพื่อป้องกัน ป้องปราบ แก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัย ความรับผิดชอบทางแพ่งและหรือบุคคลภายนอก แล้วแต่กรณี

6.2.6 การตรวจเยี่ยม คือ การไปเยี่ยมชม พบปะสดับรับฟังข้อคิดเห็น ดูการปฏิบัติงาน ดูผลงาน กิจกรรมทั่วไปของหน่วยรับตรวจในลักษณะที่มิใช่เป็นการตรวจราชการตาม 4.2.1 - 4.2.5 และให้หมายความถึงการไปเยี่ยมส่วนราชการ หน่วยงาน และสถานศึกษาของเจ้าหน้าที่อื่นหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องด้วย

ทั้งนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจ ติดตามและประเมินผล ในหน่วยงานและสถานศึกษาทุกสังกัดในเขตจังหวัด

6.3 กระบวนการในการตรวจ ติดตามและประเมินผล

กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดกระบวนการตรวจ ติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัดไว้ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2531 : 32)

6.3.1 กระบวนการก่อนการตรวจติดตามและประเมินผล

6.3.1.1 การรวบรวมข้อมูล และสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อกำหนดเป็นจุดมุ่งหมายในการตรวจติดตามและประเมินผล

6.3.1.2 การวางแผนการตรวจ ติดตามและประเมินผล

6.3.1.3 ขออนุมัติแผนการตรวจ

6.3.1.4 แจ้งแผนการตรวจฯ ให้หน่วยงานและสถานศึกษาในเขตจังหวัดทราบ เพื่อการประสานงาน

6.3.1.5 กำหนดบุคลากรที่จะร่วมไปในการตรวจ พร้อมทั้งวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

6.3.2 กระบวนการระหว่างการตรวจ ติดตามและประเมินผล

6.3.2.1 ดำเนินการตรวจฯ ตามแผนที่กำหนดไว้

6.3.2.2 บันทึกผลการตรวจฯ ลงในแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ ได้แก่ สมุดบันทึกการตรวจราชการ สมุดบันทึกการตรวจเยี่ยม หรือ แบบติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้

6.3.3 กระบวนการภายหลังการตรวจติดตามและประเมินผล

6.3.3.1 วิเคราะห์ผลการตรวจฯ ที่ได้จากข้อมูลที่ได้บันทึกไว้ในแบบฟอร์มการรายงาน โดยแยกสรุปผลการประเมินในแต่ละด้าน

6.3.3.2 นำผลของการวิเคราะห์จาก (1) สรุปลงในแบบรายงานประจำงวด แล้วเสนอผู้มีอำนาจในระดับเหนือขึ้นไป

6.3.3.3 หากมีเรื่องใด ๆ ที่ศึกษาธิการจังหวัดได้ตรวจติดตามและประเมินผลแล้วจำเป็นจะต้องติดตามผลการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้แจ้งให้หน่วยงานที่รับตรวจได้ทราบด้วย

7. <u>แนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัด</u>

จากการที่กล่าวถึงแนวคิด ความเป็นมาของบทบาทในการตรวจติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัดตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งความหมายและความสำคัญตลอดจนกระบวนการตรวจติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัดมาแล้ว อาจสรุปได้ว่า บทบาทในการตรวจติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัด ได้มีความสำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง จากการที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดกรอบ ระบบและวิธีการตรวจ ติดตามและประเมินผล โดยมีคำสั่งและระเบียบ กฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจนแล้ว เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะได้ศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีในเรื่องที่จะตรวจ ติดตามและประเมินผลให้ลึกซึ้งในบทบาทหน้าที่ 6 ประการต่อไปนี้

7.1 การตรวจ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นเรื่องนโยบาย

7.2 การตรวจ ติดตามและประเมินผลในด้านปัจจัย กระบวนการและผลการดำเนินงาน

7.3 การตรวจ ติดตามและประเมินผลในด้านคุณภาพการศึกษา

7.4 การตรวจ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามขั้นตอนของแผนงาน/โครงการ

7.5 การตรวจสอบข้อเท็จจริง

7.6 การตรวจเยี่ยม

7.1 การตรวจ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นนโยบาย หมายถึง การตรวจสอบ ติดตาม ศึกษา วิเคราะห์ ประมวลและเปรียบเทียบว่าผลการดำเนินงานตามแผน แผนงาน งาน/โครงการ ของหน่วยงานและสถานศึกษาต่าง ๆ ได้บรรลุผลสอดคล้องสนองนโยบายของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ มติคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับ แบบแผน ระเบียบ และแนวปฏิบัติ ทั้งในเรื่องที่เป็นปกติ และเรื่องเร่งด่วน หรือไม่เพียงใด (กระทรวงศึกษาธิการ, 2531 : 14)

ความหมายของคำว่านโยบาย

Koontz, Harold D. and Cyril G' Donnel (1963 : 77 - 79) ได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายว่า หมายถึง ข้อความหรือหัวข้อที่ได้กำหนดบริหารปฏิบัติตาม ทั้งทางด้านกำลังกายและกำลังปัญญา นโยบายจะกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อปล่อยให้ผู้บริหารใช้ความคิดริเริ่มและตัดสินใจในการแปลความหมายของนโยบายบางอย่าง

เสถียร เหลืองอร่าม (2524 : 2) ได้ให้ความหมายของนโยบายว่าคือ การตกลงปลงใจขั้นต้นในการกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การจัดทำนโยบายนั้น อาจกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือกล่าวด้วยวาจาก็ได้ หรืออาจกำหนดขอบเขตไว้โดยปริยาย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับที่จะลงมือปฏิบัติงาน นโยบายในการบริหารจะเผยให้เห็นความตั้งใจของฝ่ายบริหาร

นโยบาย ประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๆ รวม 3 ส่วน คือ (1) วัตถุประสงค์ (Enas) (2) เครื่องมือ (Mean) (3) ลักษณะขององค์การ (Group Concerned)

จะเห็นได้ว่า นโยบายเป็นแผนถาวรที่กำหนดไว้อย่างกว้างที่สุด เพียงกำหนดทิศทางหรือแนวทางทั่ว ๆ ไป สำหรับการปฏิบัติงาน หรือพฤติกรรมขององค์การ

นั้น ๆ ไว้ ซึ่งการกำหนดนโยบายนั้น อาจจะกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจาก็ได้

ความสำคัญของนโยบาย

เสถียร เหลืองอร่าม (2524 : 3) ได้กล่าวว่า นโยบายมีความสำคัญต่อนักบริหารดังนี้

1. แถลงทัศนคติและอุดมการณ์ปรัชญาของฝ่ายบริหารอย่างจริงใจและเป็นไปได้

2. จัดให้มีแบบอย่างเพื่อความสะดวกรวดเร็วและเมื่อการควบคุมการมอบหมายอำนาจให้แก่ผู้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

3. กำหนดขอบเขตอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจเพื่อเขาจะได้ใช้ในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ

4. คาดการณ์ในภายภาคหน้า และคาดสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตพร้อมทั้งเตรียมคำตอบไว้ด้วยว่าควรจะจัดการกับสถานการณ์นั้นอย่างไร

5. สร้างบรรยากาศอันอบอุ่นในฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดความมั่นใจในการตัดสินใจให้กับฝ่ายบริหารเกิดความเชื่อมั่นในตนเองและทำให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้บริหารให้ก้าวหน้าอันเป็นการพัฒนาผู้บริหารเอง

6. นโยบายนั้นเป็นสักขีพยานว่าตัวผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้

การจำแนกนโยบาย

Newman, William H. Charles E. Summer Jr. (1964 : 106 - 109) ได้จำแนกไว้ดังนี้

1. นโยบายภายในหน่วยงาน (Internal Policies) หมายรวมถึงการเริ่มต้นสนองนโยบาย โดยผู้บริหารระดับต่าง ๆ เพื่อให้มีแนวทางดำเนินงานสำหรับตัวเองและสำหรับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

2. นโยบายภายนอก (External Policies) หมายรวมถึงนโยบายที่เกิดขึ้นเมื่อมีการควบคุมต่าง ๆ จากภายนอกองค์การ เช่น รัฐบาล สมาคมการค้า ฯลฯ

1 10312584

3. นโยบายขอร้อง (Appealed Policies) นโยบายประเภทนี้เกิดขึ้นโดยการร้องเรียนเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งผู้บริหารเสนอต่อผู้บังคับบัญชาของตน ขอความเห็นว่าจะดำเนินงานในกรณีนั้นพิเศษอย่างไรบ้าง อาทิเช่น กรณีต้องรีบด่วนหรือเร่งด่วน เป็นต้น

เสถียร เหลืองอร่าม (2524 : 3) ได้แบ่งแยกนโยบายในการบริหารงานได้ ดังนี้

1. นโยบายพื้นฐาน ส่วนใหญ่ใช้กับผู้บริหารงานชั้นสูง ขอบเขตของอิทธิพลเป็นผลกระทบกระเทือนต่อหน่วยงานในองค์การ คือ ตัวผู้บริหารงานดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การ นโยบายประเภทนี้มีขอบเขตครอบคลุมไปทั่วถึงทั้งองค์การ ดังนั้นจึงมีความสำคัญมาก

2. นโยบายทั่วไป ผู้บริหารชั้นกลางบางครั้งอาจจะใช้กับหน่วยงานใหญ่ ๆ ในองค์การบางหน่วยงานเท่านั้น

3. นโยบายระดับหน่วยงาน ส่วนใหญ่ใช้โดยหัวหน้างานและผู้บังคับบัญชา ใช้ในกิจกรรมทุกอย่างของฝ่าย ความต้องการประจำวัน งานบริหาร ความมุ่งหมายก็เพื่อใช้จำกัดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ

<u>กระบวนการในการกำหนดนโยบาย</u>

Ralph C. Davis (1951 : 190 - 191) ได้สรุปขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้

1. ต้องกอรูปนโยบายเสียก่อน
2. วิเคราะห์นโยบายโดยรอบคอบ
3. ศึกษานโยบายและองค์ประกอบโดยถ่องแท้
4. การยอมรับหลักการของนโยบาย
5. การดำเนินนโยบาย
6. การแถลงหรือชี้แจงนโยบาย
7. การควบคุมนโยบาย

จะเห็นได้ว่า กระบวนการทำงานหรือการบริหารงานในองค์การนั้นจะต้องมีการวางแผนว่าขั้นตอนแต่ละขั้นตอนจะต้องปฏิบัติงานอะไรไปบ้าง การวางแผน

งานเป็นการชี้เข็มทิศเพื่อที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แผนแต่ละแผนจะต้องมีนโยบาย เพราะถือว่านโยบาย คือ ส่วนนำ เพื่อจะคิดและวินิจฉัยสั่งการในการตัดสินใจว่าอะไรจะดำเนินการก่อนหลัง นโยบายเปรียบเสมือนดั่งกระจกส่องทางที่จะนำทางให้รู้จักทราบเหตุผลว่าแผนที่ได้วางไปแล้วนั้นถูกต้องตามหลักนโยบายหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่

<u>นโยบายการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ</u>

สำหรับนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ ที่ศึกษาธิการจังหวัดจะต้องมีหน้าที่ในการตรวจ ติดตามและประเมินผลนั้น มีดังต่อไปนี้ (กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง . 2532 : 37 - 44)

นโยบายกระทรวงศึกษาธิการที่จะดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งแถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 25 สิงหาคม 2532

กระทรวงศึกษาธิการจะเร่งรัดและจัดการศึกษาตามเป้าหมายสูงสุด คือ การศึกษาเพื่อชีวิต เพื่อกิจกรรม เพื่อการอาชีพที่สุจริตและมีอิสระ โดยพยายามจัดการศึกษาเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเยาวชนและประชาชนให้สามารถพัฒนาสติปัญญา มีความรอบรู้ ทักษะ ค่านิยม ความสามารถแก้ปัญหา เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมและร่วมพัฒนาสังคม นอกจากนั้นให้รู้จักรักษาร่างกายและจิตใจให้แข็งแรงสมบูรณ์ เคารพยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองตามระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและให้สามารถอนุรักษ์สงเสริม เผยแพร่และพัฒนาศาสนา โดยเฉพาะศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติและศิลปวัฒนธรรมไทย รวมทั้งประพฤติปฏิบัติตามครรลองของศาสนาและวัฒนธรรมให้อยู่ร่วมกันได้ในสังคมอย่างมีความสุข

เพื่อให้บรรลุเจตนารมย์ดังกล่าว จะดำเนินการตามนโยบายดังต่อไปนี้

นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา

1. จะขยายการจัดการศึกษา ให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาทุกระดับให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น รวมทั้งการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยการเปิดโอกาสเรียนใหม่ การขยายชั้นเรียน การจัดพาหนะรับส่ง การสนับสนุนด้านครู อาจารย์ การให้เข้าศึกษาโดยไม่เสียค่าบำรุงการศึกษาหรือค่าธรรมเนียม การจัดบริการด้านอุปกรณ์การเรียน เครื่อง

แบบนักเรียน และอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่นักเรียนขาดแคลนและการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนโดยเฉพาะในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้มากขึ้น

นโยบายด้านคุณภาพการศึกษา

2. จะเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการศึกษาระหว่างสถานศึกษาในชนบทและในเมืองให้ทัดเทียมกัน โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน การสนับสนุนการใช้สื่อและเทคโนโลยี การกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา การประเมินผลการศึกษาและการนิเทศการศึกษาและส่งเสริมการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเยาวชนผู้มีร่างกายหรือจิตใจไม่สมประกอบและเยาวชนผู้มีสักยภาพสูงหรือมีความสามารถพิเศษ ให้พัฒนาได้เต็มที่ตามกำลังความสามารถของตน

นโยบายด้านจริยธรรม

3. จะสนับสนุนและส่งเสริมการจัดหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอนให้มีผลต่อการปลูกฝังจริยธรรมในสถานศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตครูให้มีความสำนึกในจรรยาวิชาชีพและการฝึกอบรมให้นักเรียน นักศึกษา ประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนา โดยให้สถานศึกษาร่วมกับพระภิกษุ บุคลากรทางศาสนาและศาสนสถาน มีส่วนปลูกฝังและพัฒนาคุณธรรมทางศาสนา ค่านิยมที่นำไปสู่ความมีระเบียบวินัย ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ ความขยันหมั่นเพียง การประหยัด และการรู้จักประมาณตน

นโยบายด้านการศึกษานอกโรงเรียน

4. จะส่งเสริมและพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนให้สามารถจัดบริการทางการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ตามความต้องการและความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้จบการศึกษาภาคบังคับและไม่มีโอกาสศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เน้นการคงสภาพการรู้หนังสือ ทักษะการประกอบอาชีพการคิดอย่างมีเหตุผล การจัดการและการแก้ไขปัญหาชีวิตประจำวัน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวและชุมชน

นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

5. จะเร่งรัดพัฒนาการเรียนการสอนและการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุกระดับ ทุกประเภทการศึกษา ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้า

ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมุ่งเน้นให้นักเรียน นักศึกษา มีความรู้ ความคิด ทักษะ ความสามารถ และเข้าใจวิทยาศาสตร์มาสร้างงาน ประดิษฐ์คิดค้นเครื่องมือ เครื่องใช้และมาประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพโดยเฉพาะเพื่ออุตสาหกรรมการเกษตร

นโยบายด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ

6. จะเร่งรัดพัฒนาการศึกษาให้มีส่วนช่วยต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความรู้ในเรื่องอาชีพทั่วไปและอาชีพท้องถิ่น การฝึกปฏิบัติในด้านการงาน การอาชีพ การปลูกฝังค่านิยมในเรื่องอาชีพสุจริตและอิสระ ความรู้และประสบการณ์ในด้านการจัดการ การตลาด และการสหกรณ์ การส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษา มีงานทำ มีรายได้ระหว่างเรียน การแนะแนวทางการอาชีพและการพัฒนาอาชีพ

นโยบายด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคม

7. จะส่งเสริมกระบวนการเรียนการสอนและการจัดการศึกษาให้มีผลต่อการพัฒนาสังคมทั้งในเมืองและชนบท โดยมุ่งเน้นเรื่องความเป็นพลเมืองดี การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไม่เห็นแก่ได้และเอาเปรียบผู้อื่น ความเคารพยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การประพฤติปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย การรู้จักรักษาสาธารณสมบัติ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ การร่วมกันพัฒนาถิ่นที่อยู่อาศัยและชุมชน จิตสำนึกในการร่วมมือ ร่วมใจสามัคคี เพื่อป้องกันประเทศและสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติ

นโยบายด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาสุขภาพ

8. จะเร่งรัดพัฒนาจัดการศึกษาด้านสุขภาพให้เยาวชนและประชาชนเข้าใจและปฏิบัติให้เป็นกิจนิสัยในการรับประทานอาหารที่สะอาดและให้ได้สัดส่วนตามหลักโภชนาการ ปลูกพืชผักสวนครัวและผลไม้ เลี้ยงสัตว์เพื่อนำมาเป็นอาหารตามความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดอาหารกลางวันให้นักเรียนในชนบทและชุมชนแออัด และสนับสนุนการออกกำลังกาย การเล่นกีฬาตามความเหมาะสม ความมีน้ำใจนักกีฬา จัดและส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสนามกีฬาและการแข่งขันกีฬาระหว่างท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนการจัดนันทนาการทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน

นโยบายด้านการศาสนา และศิลปวัฒนธรรม

9. จะทำนุบำรุง ส่งเสริมและเผยแพร่พระพุทธศาสนา ตลอดจนให้ความอุปถัมภ์ศาสนาอื่นที่ทางราชการรับรอง พร้อมทั้งสนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนรู้จักอนุรักษ์ทำนุบำรุง ส่งเสริมและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นของพื้นบ้านและเป็นของชาติ จิตสำนึกในความเป็นไทย นิยมไทย รักชาติไทย พูดและเขียนภาษาไทยได้ถูกต้องชัดเจน อนุรักษ์ ดูแลสิ่งที่เคารพบูชาทางศาสนา โบราณสถานและโบราณวัตถุและเร่งรัดสนับสนุนองค์การทางศาสนาให้เป็นกำลังในการพัฒนาคุณธรรมของชุมชน ตลอดจนส่งเสริมให้สถาบันนอกระบบการศึกษา ครอบครัว ชุมชน แหล่งวิทยาการและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมช่วยสร้างเสริมจริยธรรมให้มากขึ้น

นโยบายด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

10. จะเร่งระดมสรรพกำลังทั้งภาครัฐและเอกชน ให้มีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดและเต็มกำลังความสามารถระหว่างสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมกับบุคคล ครอบครัว วัด หรือศาสนสถาน หน่วยงาน สถานที่ประกอบการในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้านบุคลากร การเงิน อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ อาคารสถานที่ และความช่วยเหลือทางวิชาการทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ทุกระดับและประเภทการศึกษา ให้เกิดความเสมอภาคและมีคุณธรรม อนุรักษ์ ส่งเสริม เผยแพร่และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมของชาติให้คงอยู่เป็นเอกลักษณ์และเป็นวิถีชีวิตของบุคคลและครอบครัวในชุมชน

นโยบายด้านการบริหารและสนับสนุน

11. จะพัฒนาโครงสร้างระบบการบริหารการจัดการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม มุ่งเน้นความเป็นเอกภาพ การไปสู่ทิศทางเดียวกัน ในด้านการปฏิบัติตามนโยบายกระจายอำนาจและมอบอำนาจไปสู่จังหวัดในรูปองค์คณะบุคคล จัดระบบข้อมูลสารสนเทศ วางแผนบริหารงบประมาณ ประสานงานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ตรวจติดตามประเมินผล สนับสนุนการวิจัย การจัดสวัสดิการ พัฒนาบุคลากร ตัดโอนบุคลากรส่วนที่เกินไปยังหน่วยงานที่ต้องการ ให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและสังคม

นโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

ความเสมอภาคทางการศึกษา

1. ขยายการศึกษาและบริการทางการศึกษา รวมทั้งพัฒนายกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาในส่วนภูมิภาคชนบท เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท โดยเฉพาะในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น โดยการประสานทรัพยากรทางการศึกษาในท้องถิ่นร่วมกันเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย

คุณภาพการศึกษา

2. เร่งรัดพัฒนากระบวนการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภทให้มีคุณภาพบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรในด้านความรู้ ทักษะและเจตคติ มุ่งเน้นให้กระบวนการสอนแต่ละวิชาและการจัดกิจกรรมการศึกษาต่อให้เกิดการเรียนรู้ในด้านสติปัญญา ทักษะภาคปฏิบัติ คุณธรรม ค่านิยมตามลักษณะวิชาและกิจกรรมการศึกษานั้น ให้นักเรียนสามารถนำประสบการณ์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการคิด การทำการแก้ปัญหาและการปรับตัวตามสภาพของเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนางานอาชีพ และพัฒนาสังคม โดยกำหนดให้มีมาตรฐานคุณภาพการศึกษาและการประเมินผลเพื่อการยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น

การศึกษาเพื่อส่งเสริมจริยธรรม

3. ส่งเสริมการเรียนการสอน ศาสนา ศีลธรรม และจริยศึกษา ให้นักเรียนและเยาวชนเข้าใจหลักธรรมและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง มุ่งเน้นพัฒนาจิตใจของนักเรียนและเยาวชนให้มีคุณธรรมพื้นฐาน 4 ประการ ตามพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ทั้งฝึกอบรมนักเรียนและเยาวชนให้ประพฤติตามหลักธรรมของศาสนา มีคุณธรรม ค่านิยม และจริยศึกษาในด้านที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต ครอบครัว สังคม และที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบสัมมาอาชีพในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องความกตัญญูกตเวที ความรับผิดชอบ ความมีระเบียบวินัย ความสะอาด

ความซื่อสัตย์ ความอดทนหมั่นเพียร การพึ่งตนเอง และการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ การประหยัด การใช้ชีวิตที่เรียบง่าย และการรู้จักประมาณตน โดยจัดให้มีการศึกษาค้นคว้าวิธีการเรียนการสอนและการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและยังเกิดผลทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

การศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

4. เร่งรัดพัฒนาการเรียนการสอนและการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในทุกระดับ ทุกประเภทการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้นักเรียน นักศึกษามีความรู้ ทักษะ เจตคติในวิธีการและกระบวนการของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งด้านกระบวนการคิด การแก้ปัญหา การปฏิบัติเพื่อการริเริ่มสร้างสรรค์ สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชีวิต การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาสังคม

การศึกษาตลอดชีวิต

5. ส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนได้รับการศึกษาโดยตลอดชีวิต ด้านการสร้างและกระตุ้นให้ทุกคนตระหนักและเห็นคุณค่าของการศึกษา รู้จักหมั่นใฝ่หา ฝึกตนเองในด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน โดยเฉพาะมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้การศึกษานอกโรงเรียน สามารถเสริมการบริการทางการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนตามความต้องการและความจำเป็นโดยตลอดชีวิตอย่างเพียงพอ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ครอบครัว ชุมชนและสัมมาชีพและปรับปรุงระบบการศึกษาทุกระดับทุกประเภท ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในและนอกระบบโรงเรียนให้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องเสริมงานซึ่งกันและกัน

การศึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ

6. เร่งรัดพัฒนาการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ให้มีส่วนช่วยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติและการมีงานทำ โดยเน้นการฝึกปฏิบัติในด้านการงาน การอาชีพ ตามกระบวนการให้ครบวงจรและส่งเสริมให้นักเรียนมีรายได้ระหว่างเรียน เพื่อให้บังเกิดความนิยม คุณธรรม ทักษะ ความสามารถ และประสิทธิภาพที่จะประกอบสัมมาชีพ

โดยเฉพาะการประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ที่จบการศึกษาแต่ละระดับ เพิ่มเติมทักษะความสามารถเฉพาะทางนำไปสู่การประกอบอาชีพตามสภาพตลาดแรงงานในแต่ละท้องถิ่น

การศึกษาเพื่อพัฒนาสังคม

7. พัฒนาเยาวชนและประชาชนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ มีความเป็นพลเมืองดีของชาติ เคารพยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติ มีความสำนึกที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อป้องกันประเทศและสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติบ้านเมือง พร้อมทั้งส่งเสริมกระบวนการทางการศึกษาที่มีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาและพัฒนาสังคมไทยปัจจุบัน ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา เป็นศูนย์กลางในการบริการชุมชนทางวิชาการและมีส่วนช่วยในการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะในชนบท

การศึกษาเพื่อพัฒนาพลานามัย

8. พัฒนาและจัดการศึกษาด้านพลานามัยทุกระดับ ทุกประเภทการศึกษา ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ให้เยาวชนและประชาชนตระหนักในความสำคัญของพลานามัยและโภชนาการ พร้อมทั้งดำเนินการประพฤติปฏิบัติ ร่วมให้การสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักวิชาการในด้านพลานามัยและโภชนาการ เพื่อให้เยาวชนและประชาชนมีมาตรฐานทางสุขภาพ พลานามัยทั้งกายและจิตสูงขึ้น

การศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

9. ส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ เคารพยึดมั่นและมีความสำนึกต่อการประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนาอย่างแท้จริง มุ่งเน้นการศึกษาของสงฆ์ บุคลากรทางศาสนาและจริยศึกษาให้สามารถสอดศาสนาและจริยธรรมแก่เยาวชนและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา สนับสนุนทำนุบำรุงสถาบันศาสนาให้เป็นที่พึ่งทางใจและเป็นผู้นำในการพัฒนาจิตใจและประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมเยาวชนและประชาชนให้ในด้านความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น

และวัฒนธรรมของชาติ โดยเฉพาะความสำนึกในความเป็นไทย นิยมไทย ประพฤติปฏิบัติตามแนวทางวัฒนธรรมไทย ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ ทำนุบำรุงส่งเสริมและพัฒนาศิลปวัฒนธรรมของชาติ

การระดมสรรพกำลังเพื่อพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

๑๐. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและเพิ่มกำลังความสามารถระหว่างสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมกับครอบครัว หน่วยงานองค์การ สถานประกอบการและบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชนในการจัดการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมให้กับเยาวชนและประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาอาชีพมุ่งเน้นเป็นกรณีพิเศษที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมมือกันเริ่มจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีส่วนเสริมสัมพันธ์สอดคล้องกับการศึกษาที่รัฐเป็นผู้จัดการดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการทางการศึกษาของเยาวชนและประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพความต้องการตลาดแรงงานและการมีงานทำให้สังคมไทยปัจจุบัน

การบริหารและการสนับสนุน

๑๑. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม และกระบวนการทางการบริหาร การสนับสนุน และการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมด้วยวิธีการกระจายและมอบอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานและสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ประสานงานเพื่อใช้ทรัพยากร ร่วมกันในระดับเขตการศึกษา จังหวัด และอำเภอในด้านการวางแผน การดำเนินการ และประสานงานให้เป็นไปตามแผน การตรวจติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพทางการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

นโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

1. เร่งรัดพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจการบริหารงานของกระทรวงจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ให้เกิดความเป็นเอกภาพในด้านความคิด ความคล่องตัว ความสอดคล้องประสานสัมพันธ์เกื้อกูลกัน เป็นระบบงานเดียวกันในรูปการทำงานเป็นกระทรวง โดยเน้นหนักในด้านงานข้อมูล สารสนเทศ การวางแผน การใช้ทรัพยากรร่วมกันในการดำเนินงานตามแผน การตรวจติดตามประเมินผลตามนโยบายและแผนการงบประมาณพร้อมทั้งระบบงานด้านอื่น ๆ ที่เป็นการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

2. เร่งรัดพัฒนาระบบงานและหน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคให้กระทำบทบาทหน้าที่ตามภารกิจความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งเป็นองค์การ อำนวยการ ประสานงานกลาง และเป็นองค์กรให้บริการ สนับสนุนส่งเสริมและหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงให้ปฏิบัติงานหน้าที่มีผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายและแผน โดยเฉพาะในด้านข้อมูล สารสนเทศ การวางแผน การประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกันตามแผน การตรวจติดตามประเมินผล การประเมินผลคุณภาพตามนโยบายและแผน การบริหารงานตามระเบียบกฎหมาย การบริหารบุคคล การเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่ การบริหารงาน โครงการเงินกู้ รวมทั้งในด้านการประสานงานกับหน่วยงานภายในและภายนอกประเทศ และกิจการพิเศษต่าง ๆ ของกระทรวง

3. เร่งรัดพัฒนาบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ในฐานะเป็นผู้อำนวยการประสานงานกลางเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมการแก้ปัญหาและการพัฒนา เป็นผู้ติดตามประเมินผล เป็นผู้แทนกระทรวงในการประสานสัมพันธ์ร่วมมือกับบุคลากรและหน่วยงานต่าง ๆ ภายในภายนอกกระทรวงและภายนอกประเทศ

4. เร่งรัดดำเนินการประสานงานให้เกิดการปฏิบัติการร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดให้เป็นไปตามนโยบายและแผน และระบบงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนด โดย

การพัฒนาการประชาสัมพันธ์และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจ น้ำใจ และความสามารถในการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของบ้านเมือง

5. เร่งรัดปรับปรุงพัฒนาระบบบริหารราชการในเรื่องระเบียบ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติให้เกิดความคล่องตัวอำนวยผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิดผลดีตามนโยบายและแผนของกระทรวงในด้านการบริหารบุคคล การเงิน วัสดุ และอาคารสถานที่ รวมทั้งในด้านกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

6. พัฒนาระบบและวิธีการพัฒนาผู้บริหารการศึกษาทุกระดับทุกประเภทการศึกษา ให้ผู้บริหารการศึกษามีความดี ความรู้ความสามารถทั้งสุขภาพทั้งกายและใจ สามารถเป็นผู้นำและสามารถดำเนินการบริหารการศึกษาให้บรรลุตามนโยบายและแผนงานของกระทรวง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการศึกษาให้มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของบ้านเมือง

7. เร่งรัดพัฒนาระบบงานและวิธีการในการดำเนินงานวิจัยและการประเมินผลคุณภาพการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ตามนโยบายและแผนของกระทรวง ให้สามารถนำผลมาใช้เพื่อการแก้ปัญหา และพัฒนางานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้มีมาตรฐานคุณภาพที่สูงขึ้น

8. พัฒนารูปแบบ วิธีการ การประสานงานด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศให้มีการกำหนดสาระที่สำคัญในจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย มาตรการ และโครงการให้เป็นเอกภาพ สอดคล้องและตรงกับนโยบายส่วนรวม และเป็นไปตามลำดับความสำคัญในความจำเป็น โดยเฉพาะในเรื่องการขอความร่วมมือช่วยเหลือจากต่างประเทศ และโครงการเงินกู้เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่การศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมอย่างแท้จริง

9. พัฒนาการประสานงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับหน่วยงานอื่นทั้งภายในและภายนอกกระทรวง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้เกิดความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันและให้การปฏิบัติงานตามแผนและโครงการได้ผลสมบูรณ์ตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาพฤติกรรมนักเรียน นักศึกษาและเยาวชน อัน

เกิดจากภยันตรายและปัญหาของสังคม งานการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติและงานการศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท รวมทั้งงานการจัดการศึกษาให้มีส่วนร่วมกับงานของหน่วยงานอื่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของบ้านเมือง

7.2 การตรวจ ติดตามและประเมินผล ในด้านปัจจัย กระบวนการและผลการดำเนินงาน หมายถึง การตรวจสอบ ติดตาม ประมวลข้อเท็จจริงในเรื่องการบริหารบุคคล งานการเงินและบัญชี วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ เทคนิควิธีการปฏิบัติ กระบวนการบริหารงานและผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ การตรวจ ติดตามประเมินผลในลักษณะนี้เป็นการตรวจเชิงบริหาร (กระทรวงศึกษาธิการ 2531 : 14)

<u>ความหมายของการบริหารงานบุคคล</u>

สมพงศ์ เกษมสิน (2519 : 3) กล่าวว่า การบริหารบุคคลเป็นกระบวนการวางนโยบาย ระเบียบ และกรรมวิธีในการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การโดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสมและบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพให้มีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) กล่าวว่า การบริหารบุคคล คือ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินงานทางวินัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อพ้นจากงานไปแล้ว

จากความหมายดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าการบริหารบุคคล หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในเรื่องต่อไปนี้

1. การวางนโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับบุคคล
2. การวางแผนกำลังคน
3. การกำหนดตำแหน่ง
4. การกำหนดเงินเดือน
5. การสรรหาบุคคล
6. การบรรจุและแต่งตั้ง
7. การจัดทำทะเบียนประวัติ

8. การพัฒนาบุคคล

9. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

10. การพิจารณาความดีความชอบ

11. วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย

12. การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

13. การให้ออกจากงาน

14. การให้คำแนะนำปรึกษา

การบริหารงานการเงินและบัญชี

ความหมาย

มังกร กาญจนสาย (2524 : 70 - 71) ได้กล่าวถึงการบริหารงานการเงินและบัญชีว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเบิกจ่าย เก็บรักษาเงินทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณและเงินรายได้แผ่นดินและหมายรวมถึงการจัดทำบัญชีประเภทต่าง ๆ และเทคนิคในการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและบัญชีของส่วนราชการให้เรียบร้อย ถูกต้อง

กิตติมา ปรีดีดิลก (2529 : 201 - 212) กล่าวว่า การบริหารการเงินโรงเรียน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการศึกษาของโรงเรียน การจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่าย ตลอดจนการควบคุมการดำเนินงานทางการเงินให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ได้วางไว้ ขอบข่ายในการบริหารงานการเงินโรงเรียน จะประกอบด้วย การวางแผนการเงิน การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยส่วนรวม การควบคุม การดำเนินงานการเงิน การจัดการเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน เขียนระบบบัญชีและวิธีการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน นอกจากนั้นได้กล่าวถึงการบริหารพัสดุว่าเป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง จัดทำเอง แลกเปลี่ยน การเช่าและการควบคุมเกี่ยวกับวัสดุครุภัณฑ์เป็นต้น

สัมฤทธิ์ ลำเจียก (2522 : 2) กล่าวว่า ผู้บริหารควรรู้เรื่องการเงินรวม 10 เรื่อง คือ

1. การจำแนกประเภทรายจ่าย

2. พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ 2502

3. ระเบียบการเบิกเงินจากคลัง 2520
4. ระเบียบการรับ จ่าย รักษา นำส่งเงิน
5. ระเบียบเงินบำรุงการศึกษา
6. ระบบบัญชีหน่วยงานย่อย
7. ระเบียบการพัสดุ 2521
8. ระเบียบเงินสวัสดิการต่าง ๆ
9. พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน
10. พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายไปราชการ

และจะต้องรู้แนวทางปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณและนอกงบประมาณที่คล้ายกัน 5 ลักษณะ คือ

1. การรับเงิน
2. การจ่ายเงิน
3. การเก็บรักษาเงิน
4. การนำส่งเงิน
5. การรายงานและการตรวจสอบ

<u>การบริหารวัสดุและอุปกรณ์ต่าง ๆ</u>

ในการบริหารวัสดุและอุปกรณ์ต่าง ๆ นั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการบริหารงานในเรื่องดังกล่าว จะมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานการเงินและบัญชี

<u>กระบวนการบริหารงาน</u>

เมธี ปิลันธนานนท์ (2523 : 5) ได้กล่าวว่า เมื่อพิจารณาคำจำกัดความของกระบวนการบริหารงานบุคลากรในวงการศึกษาแล้ว ก็พอจะได้มโนทัศน์ตามแนวทางทฤษฎีการบริหารของ Getzel and Guba ว่า การบริหารบุคคล จะต้องเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับ 2 มิติด้วยกัน คือ สถาบันมิติ และบุคลามิติ

ระบบสังคมจะประกอบด้วย 2 มิติ (Dimension) คือ สถาบันต่าง ๆ (Institutions) ที่มีบทบาท (Roles) และความคาดหวังต่าง ๆ (Expectations) ที่จะทำให้เป้าหมายของระบบสังคมสมบูรณ์ ซึ่งเรียกว่าองค์การมิติ

(Nomothetic หรือ Organizational Dimension) มิติที่สองจะเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันระหว่างบุคคล (Individuals) บุคลิกภาพ (Personalities) และความต้องการของบุคคล (Need dispositions) ที่มีอยู่ในระบบ ซึ่งเรียกมิตินี้ว่า บุคลามิติ (Idographics หรือ Personal Dimensions)

กระบวนการบริหารองค์การ

มีนักวิชาการทางด้านบริหารหลายท่านได้ให้ความหมายของหน้าที่หรือกระบวนการในการบริหารหรือจัดการไว้แตกต่างกันไปตามแต่ละทัศนะและแนวทางการศึกษา ซึ่งเขาเหล่านั้นคิดว่าน่าจะเป็นไป และถือเป็นหน้าที่อย่างเคร่งครัดและเป็นองค์ประกอบในการบริหารหรือการจัดการซึ่งผู้บริหารจะละเลยเสียมิได้ หากหวังให้ผลการปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพและได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การที่เกิดมีความคิดแตกต่างกันเป็นหลายแนวคิดนั้นเนื่องจากการตื่นตัวในเรื่องการคิดหาวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารนั่นเอง แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารมีกล่าวไว้แตกต่างกันดังนี้

1. แนวความคิดของ กูลิคและเออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick) ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหารควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ ซึ่งใช้ตัวย่อว่า POSDCORB ได้แก่

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การหรือจัดส่วนราชการ (Organizing)
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)
4. การอำนวยการ (Directing)
5. การประสานงาน (Coordinating)
6. การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting)
7. การจัดทำงบประมาณ (Budgeting)

2. แนวความคิดของ ฟาโยล (Henri Fayol) ฟาโยล ได้แบ่งหน้าที่และขั้นตอนการบริหารองค์การออกเป็น 5 อย่าง ได้แก

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)

3. การบังคับบัญชา (Commanding)

4. การประสานงาน (Coordinating)

5. การควบคุมงาน (Controlling)

3. แนวความคิดของเทอร์รี่ (George Terry) เทอร์รี่ ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการบริหารงานไว้ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)

2. การจัดองค์การ (Organizing)

3. การปฏิบัติการ (Actuating)

4. การควบคุม (Controlling)

4. แนวความคิดของเดล (Ernest Dale) เดล ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการบริหารไว้ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)

2. การจัดองค์การ (Organizing)

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

4. การอำนวยการ (Directing)

5. การควบคุม (Controlling)

6. การคิดริเริ่ม (Initiating)

7. การรายงาน (Reporting)

5. แนวความคิดของคูนท์ (Harold D. Koontz) คูนท์ได้สรุปกระบวนการบริหารและการจัดองค์การไว้ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)

2. การจัดองค์การ (Organizing)

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

4. การอำนวยการ (Directing)

5. การควบคุม (Controlling)

6. แนวความคิดของเซียร์ (Sears) เซียร์ได้กำหนดกระบวนการบริหารไว้ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การอำนวยการ (Directing)
4. การประสานงาน (Coordinating)
5. การควบคุมงาน (Controlling)

7. แนวความคิดของเกรก (Gregg) เกรก แบ่งกระบวนการบริหารและการจัดองค์การไว้ดังนี้

1. การตัดสินใจ (Decision-Making)
2. การวางแผน (Planning)
3. การจัดองค์การ (Organizing)
4. การติดต่อสื่อสาร (Communicating)
5. การใช้อิทธิพล (Influencing)
6. การประสานงาน (Coordinating)
7. การประเมินผลงาน (Evaluating)

จากแนวความคิดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า แนวความคิดต่าง ๆ นั้นมีความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ว่า กระบวนการบริหารอย่างน้อยจำเป็นต้องมีองค์ประกอบในเรื่องของการวางแผนการจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยการ การประสานงานและการควบคุมงาน นอกจากนี้บางงานยังเห็นว่าน่าจะมีองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย เช่น แรงจูงใจ ความคิดริเริ่ม นโยบาย และอำนาจหน้าที่ เป็นต้น เข้ามาเป็นส่วนประกอบด้วย ทั้งนี้แล้วแต่ดุลยพินิจของผู้บริหารที่จะพิจารณานำไปใช้ และจะไม่ขอกล่าวในรายละเอียดของแนวความคิดต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การตรวจ ติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัดในด้านปัจจัยการบริหาร ศึกษาธิการจังหวัดจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและทักษะในเรื่องของการบริหารบุคคล การบริหารการเงินบัญชีและพัสดุ การจัดการบริหารวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งกระบวนการบริหารที่มีส่วนให้การปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายได้

7.3 การตรวจ ติดตามและประเมินผลในด้านคุณภาพการศึกษา หมายถึง การติดตาม ทดสอบ วัดผลและประเมินผล การดำเนินงานทางด้านวิชาการของหน่วยงานสถานศึกษา หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบว่ามีคุณภาพ และมาตรฐานตามนโยบาย แผน แผนงาน งาน/โครงการ หรือไม่ และรวมถึงการดำเนินการวิจัย เพื่อประเมินคุณภาพตามหลักเกณฑ์และวิธีการของการวิจัยนั้นด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ 2531 : 15)

การตรวจ ติดตามและประเมินผลในด้านคุณภาพของการศึกษานั้น ในบทบาทและหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดที่กำหนดไว้ในกรอบของระเบียบ จะมีหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการ คือ

7.3.1 การประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

7.3.2 การประเมินผลโครงการ

7.3.1 การประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษา นั้น ในปัจจุบันจะมุ่งเน้นในด้านการวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน สำหรับการประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษาทั้งระบบนั้น ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบมากนัก ในบทนี้จะกล่าวถึงการวัดและประเมินผลทางการศึกษาและการประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ เพื่อจะได้เห็นความแตกต่างใน 2 ประเด็น ที่ได้กล่าวแล้ว

(1) การวัดและประเมินผลทางการศึกษา จะเกี่ยวข้องกับคำอยู่ 2 คำ คือ คำว่า การวัด (Measurement) และคำว่า ประเมินผล (Evaluation) ซึ่งสองคำนี้มีความหมายสับสนกันมากพอสมควร บางครั้งใช้แทนกันได้ เช่น การที่ครู อาจารย์ เอาข้อสอบไปทดสอบผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในชั้น จะเรียกว่าการวัดผลสัมฤทธิ์หรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ก็ได้ (Norman E. Gronlund 1978 : 5 - 6) แต่คำทั้งสองนี้ ยังมีความหมายแตกต่างกันในบางประเด็น โดยเฉพาะการวัดมีความหมายแคบมากกว่า

คำว่า การวัด มีผู้ให้ความหมายไว้คล้าย ๆ กันมากมาย (อ้างถึงใน บุญชรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ 2524 : 1 - 2)

กิลฟอรด (Guilford) ได้ให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ ว่าเป็นการพิจารณาหรือตีค่าข้อมูลในรูปตัวเลข

แต่ สตีเวนส์ (Stevens) ให้ความหมายจำกัดให้แคบเข้าไปอีกว่า เป็นการกำหนดค่าตัวเลขให้แก่วัสดุ สิ่งของ หรือเหตุการณ์ตามกฎเกณฑ์

สมิท และอดัม (Frsd M. Smith and Sam Adams) ให้ความหมายว่า หมายถึง การรวบรวมและเรียบเรียงลำดับข้อมูล ข้อความ หรือข่าวสารอย่างเป็นระบบ ความหมายนี้ จึงรวมทั้งกระบวนการ (Process) ซึ่งได้แก่ การรวบรวม การจัดเรียบเรียงและผล (Result) ของกระบวนการนั้น นั่นคือ การวัดตามนัยนี้จึงหมายถึง หน่วยของการวัดเครื่องมือที่ใช้วัดและสิ่งที่ถูกวัดด้วย

อุทุมพร ทองอุไทย (2520 : 29) กล่าวว่า การวัดมักจะหมายถึง กระบวนการที่ตัวเลขหรือสัญญลักษณ์จะถูกนำมาเกี่ยวข้องกับลักษณะของวัตถุคน หรือสิ่งที่จะวัด การวัดจึงต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. ต้องมีกลุ่มของวัตถุหรือคน
2. มีคุณสมบัติของลักษณะที่จะวัด
3. มีการกระทำโดยการใช้ตัวเลข หรือ สัญญลักษณ์กับลักษณะวัตถุ
4. ต้องพิจารณาถึงธรรมชาติ ตลอดจนนำตัวเลขหรือสัญญลักษณ์เหล่านี้ไปใช้

จากความหมายของการวัดเหล่านี้ สรุปได้ว่า เป็นการพรรณาเชิงปริมาณ หรือการตีค่าเป็นตัวเลขตามกฎเกณฑ์

ส่วนคำว่า การประเมินผลนั้น Sceiven (อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ 2520 : 3) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างมีระบบเพื่อบ่งถึงคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

Stufflebeam และคณะ (อ้างถึงใน อนันต์ ศรีโสภา 2520 : 3) ให้ความหมายว่า เป็นกรรมวิธีของการจัดการวางแผน การรวบรวม และการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และเอนกกุล กรีแสง : (2522 : 21) ได้ให้ความหมายว่า การประเมินผลเกี่ยวข้องกันทั้งปริมาณและคุณภาพรวมทั้งการตัดสินคุณค่าด้วย

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2520 : 176) กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการตัดสินคุณค่าของสิ่งของหรือการกระทำใด ๆ โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน

จากความหมายของคำทั้งสองดังกล่าว จะเห็นความแตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ การประเมินผลมีความหมายกว้างกว่า ซึ่งอาจจะไม่รวมการวัดไว้ด้วยก็ได้ นั่นคือ การประเมินผลเป็นการพิจารณาหรือตีค่าทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพรวมกับการตัดสินคุณค่านั้น แต่การวัดเป็นการพิจารณาหรือตีค่าเชิงปริมาณอย่างเดียว

วัตถุประสงค์ของการวัดและการประเมินผลการศึกษา

การวัดและการประเมินผลการศึกษาหรือการเรียนการสอนนั้นต้องเกี่ยวข้องทั้งครูและนักเรียน ถ้าจะถามว่า จะจัดและประเมินไปทำไม คำตอบที่เป็นไปได้น่าจะมีอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ (บุญชรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ 2524 : 14 - 15)

1. เพื่อการจัดตำแหน่ง (Placement) กล่าวคือ เมื่อจะรับนักเรียนเข้ามาเรียน นักเรียนแต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน ทั้งด้านสติปัญญา ความสนใจ ความถนัด รวมทั้งบุคลิกภาพด้านต่าง ๆ จึงต้องมีการคัดเลือกว่า จะคัดนักเรียนประเภทใดไว้ ประเภทใดไม่รับหรือเมื่อรับเข้ามาแล้ว แต่มีจำนวนมากจำเป็นต้องแบ่งเป็นห้อง ๆ ก็อาจจะสอบประเมินผลและใช้ผลการประเมินเป็นเกณฑ์ในการแยกนักเรียนเป็นห้อง ๆ ตามความสามารถ หรือความถนัดก็ได้ การจัดสอบและประเมินผลแบบนี้เพื่อจัดประเภทหรือจัดตำแหน่งนักเรียนนั่นเอง คือ จัดเป็นประเภทที่รับไว้ กับประเภทที่ไม่รับไว้ หรือเป็นประเภทห้องเก่ง ห้องรองเก่ง หรืออาจจะเป็นประเภทที่สอบได้กับสอบตกก็ได้ เป็นต้น ฉะนั้นการวัดและการประเมินผลในลักษณะนี้จึงถือว่าเป็นเครื่องมือในการจัด หรือแบ่งประเภทผู้เรียนแต่ละคนว่ามีความสามารถอยู่ตรงระดับไหนของกลุ่มเป็นประเภทเก่ง ไม่เก่ง หรือ ดี เลว ปานใด

2. เพื่อการวินิจฉัย (Diagnosis) ในการตรวจผู้ป่วย หมอจะวินิจฉัยว่าผู้ป่วยเป็นอะไร หรือมีสาเหตุอะไรที่ทำให้ไม่สบาย เป็นการหาสมมติฐานของโรค จะได้วางยาได้ถูกต้อง ในทางการศึกษาก็เช่นเดียวกัน เราใช้เทคนิค

วิธีทางการวัดและการประเมินผลเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยดูว่า นักเรียนคนไหนเก่งอะไร ไม่เก่งอะไร หรือเมื่อสอบไปแล้วในแต่ละวิชามีส่วนตรงไหนบ้างที่เข้าใจชัดเจนและถูกต้องแล้ว ตรงไหนบ้างที่ยังไม่เข้าใจ หรือเข้าใจยังไม่ถูกต้อง ครูในฐานะผู้สอนจะได้สอนและทำความเข้าใจให้ได้ถูกต้อง

3. เพื่อการเปรียบเทียบ (Assessment) เมื่อเริ่มเรียน ครูอาจจะสอบวัดความรู้ความสามารถของนักเรียนไว้ก่อน หลังจากเรียนไปแล้วระยะหนึ่ง เช่น อาจจะประมาณครึ่งหนึ่ง หรือเมื่อเรียนไปจนจบแล้วก็ได้ ครูจะสอบวัดและประเมินผลอีกครั้ง ทั้งนี้ก็เพื่อจะดูว่านักเรียนมีความรู้เพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด นั่นคือ มีความก้าวหน้าหรือพัฒนาขึ้นจากเดิมหรือไม่เพียงใด โดยเปรียบเทียบผลการสอบก่อนเรียนกับที่เรียนไปแล้ว การวัดและประเมินผลลักษณะนี้จึงเป็นการกระทำขึ้นเพื่อการเปรียบเทียบความเจริญงอกงามหรือพัฒนาการของการเรียนรู้

4. เพื่อการพยากรณ์ (Prediction) เนื่องจากคนเราแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้นนักแนะแนวทางการศึกษาจึงจะต้องพยายามค้นหาว่า นักเรียนในความรับผิดชอบของแต่ละคนมีความถนัดหรือไม่ สนใจอะไรเป็นพิเศษ รวมทั้งมีความสามารถที่จะเรียนรู้ได้มากน้อยเพียงใด การที่รู้ว่านักเรียนมีความถนัด สนใจ หรือความรู้ความสามารถเพียงใด นั้น ทำให้นักแนะแนวนำไปใช้ในการแนะนำนักเรียนของตนให้เลือกเรียนตามความสามารถ ความถนัด และความสนใจนั้นได้ ทั้งนี้เพราะใครก็ตามถ้าทำหรือเรียนในเรื่องที่ตนถนัด หรือสนใจแล้วจะสามารถเรียนรู้ได้เร็วและจะประสบผลสำเร็จในการเรียนได้ การวัดและประเมินผลในลักษณะนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อเป็นการพยากรณ์หรือทำนายว่านักเรียนคนนั้นควรจะเรียนอะไรจึงจะสำเร็จ หรือเรียนอะไรจะไปไม่รอด

5. เพื่อเป็นผลย้อนกลับ (Feedback) เมื่อการเรียนการสอนผ่านไปแต่ละบทเรียน หรือเมื่อจบการเรียนแล้วก็ตาม ครูผู้สอนจะมีการวัดและประเมินผล เพื่อจะดูว่าเทคนิควิธีการสอน อุปกรณ์การสอน และเนื้อหา หรือกิจกรรมที่จะให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้นั้นมีข้อบกพร่องอะไรบ้าง ส่วนใดบ้างที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข ส่วนใดบ้างที่ดีอยู่แล้ว การวัดและประเมินผลในลักษณะนี้จึงเป็นผลย้อนกลับ คือ นำผลที่ได้ประเมินไปใช้ในการปรับปรุงโครงการสอน สำหรับใช้ในการเรียนการสอนในครั้ง

ต่อไป ผลย้อนกลับนี้มิใช่จะมีเฉพาะทางด้านครูผู้สอนเท่านั้น หากยังเป็นผลย้อนกลับสำหรับนักเรียนอีกด้วย เพราะเมื่อสอบวัดผลประเมินผลไปแล้ว นักเรียนก็จะได้รับรายงานผลการสอบตนเอง ทำให้รู้ว่าตนเองมีความรู้ระดับใดและเรื่องใดบ้างที่รู้แล้ว เรื่องใดบ้างที่ยังไม่รู้ จะได้ทำความเข้าใจต่อไป

6. เพื่อเป็นการเรียนรู้ (Learning Experience) การสอบวัดและประเมินผลนอกจากเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้แล้ว ยังเป็นการเรียนรู้ได้อย่างดีอีกอย่างหนึ่งด้วย กล่าวคือ ก่อนสอบวัดนักเรียนจะมีการเตรียมตัวสอบ การเตรียมตัวสอบนั้นนักเรียนจะต้องศึกษาค้นคว้า ทำความเข้าใจเนื้อหาทั้งหมดที่เรียนมา จึงเป็นการเรียนรู้เพิ่มขึ้น ส่วนการสอบข้อสอบที่ใช้นั้นเป็นสภาพการณ์ที่สร้างขึ้นเพื่อให้นักเรียนตอบ การตอบนั้นต้องใช้ความคิด คิดแก้ปัญหา คิดคำนวณ และหาข้อสรุปคำตอบที่ได้ การคิดเหล่านี้เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ฉะนั้นจะไม่แปลกเลยที่เราพบอยู่เสมอว่านักเรียนที่สอบบ่อย ๆ หรือชอบทำแบบฝึกหัดนั้นจะทำคะแนนได้ดีเสมอ

กระบวนการของการวัดและการประเมินผลการศึกษา

การวัดและการประเมินผลการศึกษาเป็นทั้งวิทยาศาสตร์ (Science) และศิลป (Art) ฉะนั้นการวัดและการประเมินผลจึงต้องจัดกระทำเป็นขั้นตอนมีกระบวนการที่แน่นอน เพื่อให้ผลที่ได้มีความเที่ยงตรง และเชื่อถือได้สูง อย่างไรก็ดีกระบวนการของการวัดและการประเมินผลการศึกษานั้นสามารถแบ่งได้หลายขั้นตอน สุดแท้แต่ว่าใครจะแบ่งให้ละเอียดมากน้อยเพียงใด สำหรับในที่นี้ขอแบ่งเป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้ (บุญชรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ 2524 : 16 - 18)

1. ตั้งวัตถุประสงค์ก่อนที่จะวัดและประเมินผลจะต้องตั้งวัตถุประสงค์เสียก่อน ว่าต้องการจะวัดอะไร วัดแค่ไหน และจัดวัดเพื่ออะไร หรือจะวัดไปทำไม จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนแน่นอน การตั้งวัตถุประสงค์ นี้ควรจะทำเป็น 2 ลักษณะ คือ วัตถุประสงค์ทั่วไป และวัตถุประสงค์เฉพาะ สำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะนั้นจะต้องเรียนในรูปของวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมที่สามารถวัดได้และแสดงได้ว่านักเรียนเกิดการเรียนรู้ และมีความเจริญงอกงามหรือพัฒนาขึ้นตามที่ต้องการ

2. เลือกสถานการณ์ ปัญหา และกิจกรรมที่จะใช้สอบ ขั้นตอนนี้เป็นการเลือกเนื้อหาวิชาต่าง ๆ ที่จะใช้สอบว่ามีอะไรบ้าง โดยจะต้องพยายาม

เลือกให้ครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมดที่ต้องการสอบหรือที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ไว้ก่อนสอบ และจะต้องเลือกกำหนดพฤติกรรมที่จะวัดว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งตามข้อเสนอของ บลูม (Benjamin J. Bloom) พฤติกรรมที่ต้องการวัดมี 3 ประการ คือ ความรู้ (Cognitive Domain) ความรู้สึก (Affective Domain) และทักษะ (Psychomotor Domain) สำหรับการที่จะเลือกให้ครอบคลุมเนื้อหาและพฤติกรรมที่ต้องการจะวัดนั้น ทำได้ง่าย ๆ โดยทำเป็นตารางสองทาง ด้านหนึ่งเป็นเนื้อหา ได้แก่ สถานการณ์ ปัญหาและกิจกรรม และอีกด้านหนึ่งเป็นพฤติกรรมที่ต้องการ

3. ร่างและเขียนข้อสอบ จากสถานการณ์ ปัญหาและกิจกรรมที่เลือกไว้ในข้อ 3 ก็สร้างและเขียนเป็นตัวข้อสอบขึ้น เพื่อให้เป็นตัวกระตุ้นให้ผู้สอบแสดงพฤติกรรมที่ต้องการ แต่ก่อนที่จะเขียนข้อสอบนั้น ผู้เขียนข้อสอบจะต้องเลือกชนิดข้อสอบที่ต้องการเสียก่อนว่าจะใช้ชนิดใด เพราะข้อสอบที่ใช้ในการวัดและประเมินผลการศึกษานั้นมีหลายชนิด หลายแบบ จะต้องพยายามเลือกชนิดที่ดีเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการวัดให้มากที่สุด เช่น การวัดความรู้ ระดับความรู้ ความจำ ความเข้าใจ และการนำไปใช้ อาจใช้ข้อสอบปรนัย (Objective test) แต่ถ้าวัดความรู้ระดับการวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ อาจใช้ข้อสอบอัตนัย (Subjective test) เป็นต้น

4. จัดดำเนินการสอบวัด เมื่อเขียนข้อสอบและพิมพ์เรียบร้อยแล้ว ก็ถึงขั้นการสอบวัด คือ นำข้อสอบนั้นไปสอบวัด ซึ่งจะต้องมีการจัดเตรียมสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม เพื่อให้นักเรียนได้ทำข้อสอบหรือแก้ปัญหาตามสถานการณ์ต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นได้อย่างเต็มความสามารถ ไม่ให้มีสิ่งรบกวน รวมทั้งต้องกำหนดเวลาสอบให้เหมาะสม จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการแก้ปัญหาไว้อย่างพร้อมเพรียง เพื่อให้ผู้ตอบได้แสดงความสามารถได้อย่างเต็มที่

5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้คะแนน ข้อสอบที่ใช้สอบวัดทุกข้อเป็นการให้ผู้ตอบแสดงพฤติกรรมความสามารถออกมา ฉะนั้นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้คะแนนไว้ให้ชัดเจนและมีความหมาย เช่น ถ้าเป็นข้อสอบปรนัย นิยมกำหนดว่า ตอบถูกได้ 1 คะแนน ตอบผิดให้ 0 หรือไม่ให้คะแนน เป็นต้น นอกจากนั้นยังต้องกำหนดต่อไปอีกว่า คะแนนที่ได้แต่ละข้อเมื่อนำมารวมกันแล้วจะรายงานผลอย่างไร เป็นร้อยละ หรือเป็นระดับคะแนน เป็นต้น

6. ตรวจข้อสอบและวิเคราะห์ข้อสอบ เป็นการตรวจให้คะแนนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และรายงานผล ส่วนข้อสอบก็นำไปวิเคราะห์หาคุณภาพของข้อสอบว่า ดี เลว อย่างไรต่อไป ซึ่งอาจจะเริ่มต้นด้วยการหาดัชนีความยาก (Difficulty index) และอำนาจการจำแนก (Discrimination power) โดยใช้เทคนิค 27% บน และ 27% ล่าง ก็ได้ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในตอนต่อไป

7. อภิปรายข้อสอบและผลการสอบ นำผลการสอบและผลการวิเคราะห์ข้อสอบไปอภิปรายร่วมกับนักเรียนที่สอบ เพื่อเป็นผลย้อนกลับให้นักเรียนได้ทราบว่าตนทำผิด ทำถูกอย่างไร ตรงไหน ทำไมจึงผิด จะได้พยายามหาทางทำความเข้าใจสิ่งที่ผิดเหล่านั้น ซักถามข้อสงสัย เพื่อให้ข้อสอบนั้นมีความหมายชัดเจนและเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น

8. ปรับปรุงข้อสอบ นำผลการวิเคราะห์ข้อสอบและผลการอภิปรายข้อสอบของนักเรียนไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อสอบที่มีคุณภาพไม่ดี หรือถ้ามีคุณภาพไม่ดีมาก ๆ อาจจะตัดทิ้งไป และเขียนเพิ่มเติมใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้ข้อสอบมีคุณภาพดี และเหมาะสมยิ่งขึ้นและเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

กระบวนการของการวัดและการประเมินผลการศึกษา 8 ประการนี้ มิใช่ว่าจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนเรียงตามลำดับตามนี้เสมอไป บางขั้นตอนอาจจะพร้อมกันไปได้ และกระบวนการทั้งหมดนี้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเป็นลูกโซ่หมุนเวียนเรื่อยไปไม่มีที่สิ้นสุด

(2) การประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ

การประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษาทั้งระบบนั้น กมล สุดประเสริฐ และคณะ (2532 : 21 - 37) ได้วิเคราะห์ในเชิงระบบเพื่อการตรวจ ติดตามและประเมินผลในด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา โดยยึดถือว่าการบริหารการศึกษานั้นจะมีลักษณะเป็นระบบ แบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ปัจจัยป้อนเข้า (Input) ส่วนที่สองเรียกว่ากระบวนการหรือผลการดำเนินงาน (Process) และส่วนที่สามเรียกว่า ผลผลิตหรือผลการดำเนินงาน (Output)

1. ปัจจัยป้อนเข้า (Input) ในด้านการศึกษาวิเคราะห์ไว้ดังนี้

1.1 คน ในด้านคนหรือกำลังคนของระบบการศึกษา เช่น โรงเรียนและสถานศึกษา นั้น ได้แก่ ตัวนักเรียน ซึ่งประกอบด้วยนักเรียนหลายระดับอายุ หลายระดับชั้น มาจากครอบครัวหลายอาชีพ และมีภูมิลำเนาในที่ต่าง ๆ กัน ทั้งในเมืองนอกเมือง นอกจากนี้นักเรียนเหล่านี้ยังมีพื้นฐานประสบการณ์และเจตคติต่อการศึกษามาแตกต่างกัน ตัวนักเรียนเป็นแหล่งทรัพยากรที่จะต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นผลผลิตที่ดีของระบบต่อไป ตัวครูเป็นทรัพยากรบุคคลในฐานะผู้พัฒนาผู้เปลี่ยนแปลง (Agent of change) ครูมีลักษณะหลากหลายตามความรู้ความสามารถตามความสนใจและตั้งใจ ตลอดจนหน้าที่ที่รับผิดชอบ เช่น ครูประจำชั้น ครูสายวิชาพิเศษ แหล่งทรัพยากรด้านคน ยังประกอบด้วยบุคลากรอื่น ๆ เช่น คนงาน หรือนักการภารโรง เจ้าหน้าที่ธุรการ การเงินต่าง ๆ ที่จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ระบบโรงเรียนหรือสถานศึกษานั้น ๆ ยิ่งไปกว่านั้นแหล่งทรัพยากรด้านคนยังรวมไปถึงวิทยากรที่ทางสถานศึกษาจะเชิญให้มาร่วมกิจกรรม เช่น สอนพิเศษให้แก่นักเรียนของตนอีกด้วย

1.2 เงิน เป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่ถือเป็นปัจจัยป้อนของระบบการศึกษา ซึ่งมีทั้งเงินที่ได้มาจากงบประมาณของรัฐ และเงินนอกงบประมาณที่มีผู้บริจาคหรือเงินบำรุงการศึกษาต่าง ๆ แหล่งทรัพยากรด้านการเงินสามารถแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามการใช้จ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายที่รัฐเป็นผู้จ่าย (Social cost) และเงินที่ประชาชนเป็นผู้จ่าย เช่น ค่าเสื้อผ้า ค่าอาหาร (Private cost) เงินที่เป็นแหล่งทรัพยากรเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับแหล่งทรัพยากรด้านอื่น ๆ เช่น ครู ครูที่มีวุฒิสูง รัฐก็ต้องจ่ายเงินสูง เป็นต้น ฉะนั้นการตรวจ ติดตามและประเมินผลมาตรฐานคุณภาพการศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาแหล่งทรัพยากรด้านการเงินด้วย

1.3 วัสดุ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จัดเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของระบบการศึกษา เช่น โรงเรียน สถานศึกษาทั้งหลายเช่นกัน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอน และวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนรวมไปถึงหนังสือตำรา หนังสือเสริมการอ่าน สื่อการเรียนการสอนอื่น ๆ เช่น วีดีโอ เทป ภาพยนตร์ สมุด ดินสอ เครื่องเล่นสำหรับพลศึกษา เครื่องใช้ในห้องปฏิบัติการ เป็นต้น สำหรับวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกรวมไปถึงเครื่องอำนวยความสะดวกด้านสุขภาพอนามัย น้ำดื่ม น้ำใช้ เป็นต้น

1.4 การจัดการ เราอาจจัดให้การจัดการที่มีนวัตกรรมเทคโนโลยีต่าง ๆ เป็นเสมือนแหล่งทรัพยากรที่เอื้ออำนวยต่อระบบการศึกษา เช่น ระบบโรงเรียน และสถานศึกษาต่าง ๆ นับว่าเป็นแหล่งทรัพยากรด้านวิธีการเทคนิคต่าง ๆ การจัดการมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือการดำเนินงานอยู่เป็นอันมาก แต่เป็นเสมือนหนึ่งการวางแผนใช้วิธีการต่าง ๆ เหล่านั้น การจัดการในระบบการศึกษามีหลายระดับ อาจหมายถึงการบริหารโรงเรียน และรวมไปถึงการบริหารชั้นเรียน การจัดการนอกชั้นเรียน เช่น กิจกรรมเสริมหลักสูตรต่าง ๆ

1.5 เจตคติต่อการศึกษา ปัจจัยป้อนของระบบการศึกษา อีกอย่างหนึ่งที่อยู่นอกเหนือจากแหล่งทรัพยากร ก็คือ เจตคติต่อการศึกษา ซึ่งได้แก่ ความชอบหรือความพึงพอใจที่จะเลือกเรียนในระบบการศึกษา เช่น ชอบจะเรียนในโปรแกรมใดหรือชอบจะเรียนต่อหรือไม่เรียน สิ่งเหล่านี้เป็นผลมาจากความพึงพอใจของสังคมและชุมชน

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยป้อนหรือปัจจัยเบื้องต้นที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น เป็นสิ่งที่มาจากระบบภายนอกระบบการศึกษา เช่น ปัจจัยป้อนด้านการเงินนั้นก็ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจ ระบบการปกครอง ตัวอย่างปัจจัยป้อนด้านการเงิน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมไปถึงเงินเดือนครู เงินค่าใช้จ่ายในสถานศึกษานั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ และปัญหาเศรษฐกิจของแต่ละท้องที่ เป็นต้น

2. การดำเนินงานของระบบการศึกษา

การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น โรงเรียน สถานศึกษาต่าง ๆ นั้นเป็นไปตามโครงสร้างที่สลับซับซ้อนของระบบการศึกษานั้น ๆ เป็นสำคัญ โครงสร้างนั้นได้จัดให้มีองค์กรรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างถูกต้องโดยได้กำหนดการดำเนินงานต่าง ๆ ครอบคลุมภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณาในการศึกษาด้านการดำเนินงาน คือ

2.1 เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ปรัชญา คำขวัญ และความเชื่อ ซึ่งเป็นเหมือนธงชัยที่ปักไว้ให้ทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตาม เป็นเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากความต้องการของหลายฝ่าย ทั้งผู้เรียน ผู้สอน ตลอดจนชุมชนและสังคม และเป็น

เป้าหมายที่ทุก ๆ ฝ่ายช่วยกันพัฒนาให้ดีขึ้นและยึดถือในการปฏิบัติตามอยู่อย่างต่อเนื่อง เป้าหมายเหล่านี้ได้รับการประเมินอยู่ตลอดเวลาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย

2.2 การจัดองค์การ นอกสถานศึกษานั้น ๆ จะมีเป้าหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการจัดองค์กรรองรับ เพื่อให้เป้าหมายวัตถุประสงค์นั้นมีผู้รับผิดชอบในการสอน การติดตามดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่มีเป้าหมาย ทำให้เกิดความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนชุมชน

2.3 การบริหารนักเรียน การดำเนินงานในสถานศึกษา โรงเรียน ซึ่งเป็นระบบการศึกษาหลักนั้นอยู่ที่การบริการนักเรียนในด้านการให้คำปรึกษา แนะแนวและแนะนำให้เป็นไปตามความถนัด ความสนใจ และความสามารถของนักเรียน นับว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง จึงจำเป็นต้องจัดดำเนินการบริการให้เพียงพอ

2.4 หลักสูตรแผนการสอน แผนการสอนและโครงการสอน เป็นการดำเนินงานด้านวิชาการที่จะต้องจัดทำโดยเขียนแผนการสอนเป็นรายวิชา อธิบายถึงวัตถุประสงค์หรือจุดประสงค์การเรียนรู้ พร้อมด้วยเนื้อหาสาระให้เหมาะสมกับผู้เรียนและให้เป็นไปตามเป้าหมาย ปรัชญาของโรงเรียนที่วางไว้ นอกจากนี้ยังจะต้องจัดการให้มีการใช้สื่อการเรียนการสอนให้ตรงกับแผนการสอน จัดเทคนิคการสอนให้เหมาะสมและจัดการประเมินผลการเรียนให้ตรงกับจุดประสงค์ของรายวิชาตามแผนการสอนนั้น ๆ

2.5 กิจการพิเศษ กิจการพิเศษหรือหลักสูตรเสริมเป็นการจัดดำเนินการให้ความรู้ความสามารถเพิ่มเติมตามแนวการสอนของสถานศึกษานั้น ๆ ให้ตรงกับเป้าหมายและปรัชญาของสถานศึกษามากยิ่งขึ้น และให้เป็นไปตามความต้องการและความสนใจของผู้เรียนและพยายามทำให้ผู้เรียนได้เกิดทักษะและกระตือรือร้น รวมทั้งผู้สอนด้วย

2.6 คณะครู การดำเนินงานให้ได้คณะครูที่มีคุณภาพ คุณวุฒิ และดำเนินการให้คณะครูทั้งในส่วนตนและเป็นคณะมีประสิทธิภาพใช้หลักสูตรให้เกิดผลการเรียนที่มีคุณค่ายิ่งแก่ผู้เรียน

2.7 อาคารสถานที่ การดำเนินการด้านการใช้อาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลายในสถานศึกษา อันจะทำให้คณะทำงานได้ปฏิบัติงานการใช้หลักสูตรแผนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2.8 ธุรการ-การเงิน การดำเนินการด้านการธุรการและการเงิน เพื่อสนับสนุนให้มีการสอนตามแผนการสอนได้ประโยชน์สูงสุด งานธุรการการเงินควรจะต้องเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนในการดำเนินการใช้แผนการสอน โครงการสอนต่าง ๆ ของสถานศึกษาให้มากที่สุด

2.9 ความสัมพันธ์กับชุมชน การดำเนินงานด้านความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาสถานศึกษา การพัฒนาและบริการชุมชน ต้องมีการวางแผน จัดทำโครงการให้เหมาะสม

2.10 การประเมินผลและติดตาม กระบวนการดำเนินงานต้องอาศัยการประเมินผลและติดตามอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งสถานศึกษาจะต้องวางโครงการและจัดทำให้ถูกต้อง อันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ เอง

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการที่สำคัญของสถานศึกษาหรือระบบการศึกษา คือ การบริหารงานวิชาการโดยมีเป้าหมายในการพัฒนาผลผลิต คือ ตัวผู้เรียนให้เป็นแหล่งทรัพยากรหรือกำลังคนเพื่อพัฒนาในระบบอื่น ๆ เช่น ระบบสังคม เศรษฐกิจ การปกครอง การเมือง ต่อไป นั่นก็คือ จัดการศึกษาให้ได้ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ มิใช่เป็นผลการดำเนินงานที่เพียงแต่สั่งบริโภคฝ่ายเดียว

3. ผลการดำเนินงานของระบบการศึกษา

ผลการดำเนินงานของระบบการศึกษาจัดได้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรของระบบอื่นและผลการดำเนินงานจะดีหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของระบบการศึกษา เช่น สถานศึกษาแห่งหนึ่งผลการดำเนินงานทางการศึกษาที่สำคัญของสถานศึกษาแห่งนี้ ได้แก่ ตัวผู้เรียนที่มีทักษะความรู้ความสามารถ เพิ่มเติมจากระบบการศึกษาตามปกติ ผลการดำเนินงานทางการศึกษานั้นมักจะดูที่ผลการดำเนินงาน 3 ประการ คือ (1) พุทธพิสัยหรือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (2) จิตพิสัยหรือเจตคติความรู้สึก ความรักต่อวิชาความรู้ทั้งหลาย และ (3) ทักษะพิสัยหรือผลการปฏิบัติงานในด้านวิชาการต่าง ๆ

ผลการดำเนินงานทางการศึกษา เราอาจพิจารณาในแง่ของการฝึกให้เกิดทักษะพื้นฐาน 3 ประการ คือ (1) ทักษะด้านสติปัญญา (Intellectual skills) (2) ทักษะด้านการทำงาน (Manipulation skill) (3) ทักษะด้านการจัดการ (Management skills) ดังรายละเอียดดังนี้

3.1 ทักษะด้านสติปัญญา ทักษะด้านนี้เป็นทักษะด้านคิด ซึ่งประกอบด้วย ผลการเรียนในวิชาต่าง ๆ เช่น คณิตศาสตร์ ภาษาไทย วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา และอื่น ๆ เพื่อฝึกฝนให้เป็นผู้มีกระบวนการคิดที่ดี ถูกต้องตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์

3.2 ทักษะด้านการทำงาน ทักษะด้านนี้ ได้แก่ ทักษะที่ควบคู่กับกระบวนการคิด โดยมุ่งเน้นให้มีการปฏิบัติควบคู่ไปกับการเรียนทางทฤษฎีในทุกวิชา ทำให้รู้สึกว่าการเรียน คือ การกระทำ (Learning is doing) เป็นการสร้างนิสัยในการทำงานต่าง ๆ เช่น ความรับผิดชอบ ความชอบหมั่นเพียร ความร่วมมือในการทำงาน เป็นต้น

3.3 ทักษะด้านการจัดการ การจัดการเป็นการนำเอาความรู้ที่มีในสติปัญญา และความสามารถในการทำงานไปก่อให้เกิดธุรกิจต่าง ๆ ขึ้น เริ่มตั้งแต่ธุรกิจในครอบครัว ธุรกิจในชุมชน ธุรกิจการค้า อาชีพต่าง ๆ เป็นการสอนให้คนมีทักษะในการวางแผนการทำงานร่วมกัน การแบ่งหน้าที่ การมีคุณธรรมในการทำงานต่าง ๆ เป็นต้น

3.4 ความพึงพอใจของชุมชน ผลผลิตการศึกษาอีกอย่างหนึ่งที่นาศึกษาติดตาม คือ ความพึงพอใจ ที่ชุมชนหรือสังคมมีต่อระบบการศึกษาหรือโรงเรียน อาจจะเรียกว่าเป็นผลกระทบ (impact) ก็พอจะได้ คือ ผลผลิตไปทำให้บังเกิดสิ่งต่าง ๆ ในสังคมหรือชุมชนจนทำให้สังคม ชุมชน พึงพอใจต่อระบบการศึกษา

กิจกรรม

1. จงเลือกธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งอย่างใดมาเรื่องหนึ่ง แล้ววิเคราะห์ระบบว่ามีอะไรเป็นปัจจัยเบื้องต้น อะไรคือการดำเนินงานและอะไรคือผลผลิต

2. เลือกเอาสถานศึกษาหนึ่งสถานศึกษาใดมาวิเคราะห์ระบบและศึกษาปัญหาอันเกิดจากองค์ประกอบของระบบสถานศึกษานั้น ๆ

3. ให้ประเมินตนเองว่าได้ใช้ระบบความคิดในเชิงวิเคราะห์ระบบมากน้อยเพียงใด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดการศึกษานั้นสามารถวิเคราะห์ออกมาได้ในเชิงระบบ และการที่จะตรวจ ติดตามและประเมินผลคุณภาพการศึกษาได้นั้น จะต้องกำหนดตัวบ่งชี้ถึงความมีประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ตัวบ่งชี้ดังกล่าวจะต้องกำหนดเป็นรูปของดัชนี ซึ่งจะแสดงออกในรูปของปริมาณ หรือจำนวน

ประเภทของดัชนี ที่นำมาใช้ในการตรวจ ติดตามและประเมินผลมาตรฐานคุณภาพการศึกษานั้น เป็นการกำหนดตามระบบ ดังนี้

1. ดัชนีด้านปัจจัยเบื้องต้นทางการศึกษา หมายถึง ดัชนีที่เกี่ยวกับจำนวนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย คน เงิน วัสดุ และการจัดการที่ระบบการศึกษาได้รับและจะนำไปจัดการตามเป้าหมาย และที่บรรยายถึงความพึงพอใจของสังคมที่จะเลือกแนวทางให้บุตรหลานของตนเข้าเรียนในระบบการศึกษา

2. ดัชนีด้านการดำเนินงาน ได้แก่ ดัชนีทั้งหลายที่อธิบายถึงโครงสร้างของระบบการศึกษา ซึ่งเป็นตัวการที่นำปัจจัยป้อนเข้ามาใช้ให้กลายเป็นผลผลิต หรือดัชนีที่อธิบายถึงการแจกจ่ายปัจจัยป้อนเข้าไปสู่จุดต่าง ๆ ตลอดทั้งระบบ

3. ดัชนีผลการดำเนินงาน ได้แก่ ดัชนีที่เกี่ยวกับจำนวนสิ่งต่าง ๆ ที่ออกไปจากระบบที่มีคุณลักษณะตามที่ระบบวางเป้าหมายไว้ในขณะที่ออกจากระบบหรือดัชนีที่บรรยาย และการรับรู้ของสังคมที่มีต่อผลของระบบการศึกษานั้น ๆ

ดัชนีหรือตัวบ่งชี้ที่จะใช้ในการตรวจ ติดตามและประเมินผลมาตรฐานคุณภาพการศึกษานั้น ส่วนใหญ่จะใช้การอิงกลุ่ม และการอิงเกณฑ์ เป็นฐานในการกำหนดค่า กล่าวคือ ดัชนีหรือตัวบ่งชี้ซึ่งได้มีการใช้เครื่องมือวัดที่เป็นมาตรฐาน เช่น แบบทดสอบมาตรฐาน ที่ได้มีการหาระดับคะแนนมาตรฐานของกลุ่ม (Norm) ไว้แล้ว ก็สามารถใช้ค่าอิงกลุ่มซึ่งเป็นคะแนนมาตรฐานนั้น ๆ เป็นมาตรฐานในการพิจารณาคุณภาพการศึกษาของเรื่องนั้น ๆ ได้ แต่ดัชนีหรือตัวบ่งชี้ใดยังมิได้มีการศึกษาค่ามาตรฐานไว้หรือได้ศึกษาไว้แล้ว แต่มีระดับมาตรฐานที่ไม่น่าพอใจก็จำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานด้วยประสบการณ์ด้านบริหารเสียใหม่ เช่น อัตราการมาเรียนของนักเรียนแต่ละวัน (Average Daily Attandance) เราอาจกำหนดไว้ในระดับหนึ่ง เช่น กำหนดให้

ร้อยละ 95 เป็นมาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามในบางกรณีซึ่งสถานศึกษานั้น ๆ มีปัญหามากจำต้องได้รับการผ่อนผันในการพิจารณามาตรฐานของคุณภาพ ก็ใช้วิธีการกำหนดค่าของดัชนีในรูปของการอิงตัวเอง คือ ดูความก้าวหน้าดังได้อธิบายมาแล้วในเรื่องการเข้าเรียนต่อชั้นมัธยมปีที่ 1 ของนักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมปีที่ 6

กล่าวโดยสรุป การกำหนดค่าดัชนีหรือตัวบ่งชี้โดยใช้เกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การอิงกลุ่ม การอิงเกณฑ์ หรือการอิงตนเอง นั้นไม่สามารถจะกำหนดแน่นอน การกำหนดค่าของดัชนีหรือตัวบ่งชี้หรือตัวบ่งชี้นั้นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับประโยชน์ใช้สอย กล่าวคือ ถ้าเป็นการใช้ดัชนีเพื่อการประเมินผลการดำเนินการของแผนงานจะใช้วิธีกำหนดค่าของดัชนีแบบอิงตนเอง หรืออิงเกณฑ์ มากที่สุด แต่ถ้าเป็นการตรวจติดตามแล้ว การกำหนดดัชนีด้วยวิธีอิงตนเอง คือ ดูความก้าวหน้าของตนเองจะเหมาะสมกว่า แต่ถ้าเป็นการศึกษา วิจัยเปรียบเทียบฉันทั้งประเทศ การกำหนดค่าดัชนีด้วยวิธีอิงกลุ่มก็จะเหมาะสมกว่า อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางการตรวจ ติดตามและประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษานั้น จะใช้ทั้งการกำหนดค่าดัชนีในแบบอิงตนเองและอิงเกณฑ์ เป็นต้น

7.3.2 การประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ เป็นกระบวนการของการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ของโครงการอย่างมีระบบ โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น

ความหมายของคำว่าการประเมินผลโครงการ

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2529 : 15) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลโครงการว่า หมายถึง กระบวนการที่จะบ่งชี้ถึงคุณค่าหรือประสิทธิภาพของโครงการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

ประชุม รอดประเสริฐ (2529 : 45) ได้ให้ความหมายว่า การประเมินผลโครงการ หมายถึง กระบวนการในการเก็บ รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินงานโครงการ และพิจารณาบ่งชี้ให้ทราบถึงจุดเด่นหรือจุดด้อยของโครงการอย่างมีระบบ แล้วตัดสินใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขโครงการนั้นเพื่อดำเนินต่อไปหรือจะยุติการดำเนินงานโครงการนั้นเสีย

นิศา ชูโต (2527 : 25) ได้กล่าวว่า การประเมินโครงการ หมายถึง กิจกรรมการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทาง วิธีการปรับปรุง การจัดการเกี่ยวกับโครงการและหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประเมินประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลโครงการจะมีความสำคัญดังนี้

1. การประเมินช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของการดำเนินงานมีความชัดเจนขึ้น

2. การประเมินผลโครงการช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

3. การประเมินช่วยให้แผนงานบรรลุวัตถุประสงค์

4. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบ (ของโครงการ และทำให้โครงการมีข้อที่ทำให้เกิดการเสียหายน้อยลง

5. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการควบคุม กำกับคุณภาพของงานดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การประเมินโครงการตรวจสอบและควบคุมงานชนิดหนึ่งที่ใช้ดำเนินงาน จะได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียดตลอดทั้งระบบ

6. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยในการสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ

7. การประเมินช่วยในการตัดสินใจในการบริหารโครงการ

กระบวนการของการประเมินผลโครงการ

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2527 : 28) ได้กล่าวว่า การประเมินผลโครงการประกอบด้วยขั้นตอนต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 ทำไมจึงต้องมีการประเมินผลโครงการ

ขั้นที่ 2 ประเมินอะไร

ขั้นที่ 3 ประเมินโครงการเพื่ออะไร

ขั้นที่ 4 จะประเมินผลโครงการได้อย่างไร

ขั้นที่ 5 ต้องการข้อมูลอะไรบ้างและจะได้ข้อมูลเหล่านี้มาด้วยวิธีใด

ขั้นที่ 6 จะย่อสรุปข้อมูลให้มีความหมายได้อย่างไร

ขั้นที่ 7 จะทำอย่างไร จึงจะให้ผู้บริหารเกี่ยวข้องได้ทราบผลประเมินทันท่วงที

ประชุม รอดประเสริฐ (2529 : 35) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการประเมินผลไว้ดังนี้

ขั้นที่ 1 การกำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการประเมิน

ขั้นที่ 2 การหาความต้องการในการประเมิน

ขั้นที่ 3 การหาเครื่องมือและการรวบรวมข้อมูล

ขั้นที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ขั้นที่ 5 การรายงานข้อมูลและการรายงานผล

ขั้นที่ 6 การติดตามผล

จากความคิดเห็นของนักวิชาการประเมินผลที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า เป็นแผนการประเมินที่ผู้ประเมินใช้เป็นทิศทางในการดำเนินงานโดยจะต้องตอบคำถามเป็นลำดับขั้นดังต่อไปนี้

1. ประเมินอะไร
2. ประเมินทำไม
3. ประเมินอย่างไร
4. ประเมินเมื่อใด
5. ประเมินโดยใคร
6. เก็บรวบรวมข้อมูลอย่างไร
7. วิเคราะห์ข้อมูลอย่างไร
8. นำเสนอข้อมูลอย่างไร
9. รายงานการประเมินโดยใคร
10. ผลการประเมินจะใช้ประโยชน์หรือมีประโยชน์อะไรบ้าง

รูปแบบหรือแนวคิดในการประเมินผลโครงการ

เฮ้าส์ (อ้างใน ประชุม, 2529, นิศา, 2527) ได้กล่าวว่า รูปแบบหรือแนวคิดของการประเมินผลไว้ดังนี้

1. การประเมินโครงการแบบการวิเคราะห์ระบบ (System analysis) เป็นการประเมินโครงการที่ยึดผลงานในเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้เป็นหลัก รูปแบบการประเมินเน้นการทดลองข้อมูลที่ได้จะเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ และผลงานที่เกิดขึ้นจะนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับโครงการ โดยวิธีหาสหสัมพันธ์ การประเมินโครงการแบบวิเคราะห์ระบบพัฒนาขึ้นมาโดยกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาในสมัยที่ Robert Mc. Namara เป็นรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1965 และหลังจากนั้นแนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางและนำไปประเมินโครงการทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย ปัจจุบันการประเมินโครงการตามรูปแบบนี้นิยมใช้สำหรับประเมินโครงการด้านการบริการสังคมมากกว่าประเมินโครงการตามรูปแบบหรือแนวคิดอื่น ๆ

2. การประเมินโครงการแบบยึดวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม เป็นการประเมินโครงการที่ยึดวัตถุประสงค์เป็นหลักหรือเป็นฐานในการประเมิน (Goal based model) ซึ่ง Ralph. W. Tyler เป็นผู้เสนอแนวความคิดนี้เป็นคนแรกโดยใช้สำหรับประเมินผลการเรียนของนักเรียนและต่อมาแนวความคิดนี้ได้พัฒนาไปสู่วงการธุรกิจและวงการรัฐบาลอย่างกว้างขวาง แนวความคิดการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by objective) เกิดจากรูปแบบการประเมินผลโดยยึดวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมด้วยเช่นเดียวกัน นอกจาก Tyler แล้ว W. James Popham ได้ให้ความสนใจศึกษาการประเมินผลโครงการตามแนวคิดนี้

การประเมินวัตถุประสงค์แบบนี้ วัตถุประสงค์ของโครงการจะถูกแยกออกเป็นงานที่แต่ละคนจะต้องปฏิบัติ และเมื่อทุกคนปฏิบัติงานพฤติกรรมของแต่ละคนปรากฏขึ้น ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้จะสามารถวัดได้โดยแบบสอบถาม (Test) หรือพิจารณาเปรียบเทียบกับเกณฑ์กลาง (Norm reference) ซึ่งได้กำหนดไว้ ความแตกต่างของพฤติกรรมหรือผลการกระทำกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คือสิ่งที่บอกถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ

3. การประเมินผลโครงการแบบยึดการตัดสินใจ (Decision making) เป็นการประเมินโครงการที่ยึดถือรูปแบบหรือกระบวนการตัดสินใจเป็นบรรทัดฐาน โดยผู้ประเมินจะต้องเสนอข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเป็นผู้พิจารณาเพื่อการตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไรกับโครงการ ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการเป็นสำคัญ แล้วผู้ประเมินทำหน้าที่กลั่นกรองวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้นเพื่อการนำเสนอในการพิจารณาตัดสินใจโดยผู้บริหารโครงการ

(Daneil L. Stufflebeam) เป็นบุคคลสำคัญที่เสนอแนวความคิดและรูปแบบการประเมินชนิดนี้ ซึ่งเป็นที่รู้จักและเข้าใจกันในรูปแบบที่เรียกว่า CIPP (Context Input Prosess Product) และแนวคิดนี้นำไปสู่แนวความคิดของการตัดสินใจในการบริหารทุกประเภท ทั้งในภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐบาล การประเมินโครงการแบบนี้นอกจาก Stufflebeam แล้ว Marvin C. Alkin ก็ได้ให้ความสนใจกับการประเมินโครงการนี้

4. การประเมินโครงการแบบยึดความเป็นอิสระจากเป้าประสงค์ (Goal free) เป็นการประเมินที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับการประเมินแบบยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก เป็นการประเมินทุกส่วนและทุกอย่างที่เกิดขึ้นจากโครงการแล้วพิจารณาดูว่าเป็นความต้องการหรือไม่ โดยไม่ต้องเทียบกับวัตถุประสงค์ของโครงการ เพราะถ้าเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ของโครงการแล้ว จะทำให้ผู้ประเมินละเลยผลกระทบอย่างที่เกิดจากการดำเนินการของโครงการนั้น การประเมินแบบนี้ต้องการลดความลำเอียงของผู้ประเมินที่มุ่งพิจารณาส่วนใดส่วนหนึ่งของโครงการนั้น การประเมินแบบนี้ต้องการลดความลำเอียงของผู้ประเมินที่มุ่งพิจารณาส่วนใดส่วนหนึ่งของโครงการตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วละเลยหลายสิ่งหลายอย่างที่เกิดขึ้นแล้วถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่มีค่าควรแก่การพิจารณา ซึ่งทำให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาตัดสินดำเนินโครงการได้

Michael S. Scriven เป็นผู้เสนอแนวความคิดและรูปแบบของการประเมินโครงการชนิดนี้ ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปใช้กับการประเมินโครงการของกลุ่มผู้บริโภคสินค้า โดยการประเมินความนิยมของผู้บริโภคสินค้า

ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นที่จะรู้ถึงวัตถุประสงค์ของผู้ผลิต แต่จะพิจารณาความนิยมของผู้บริโภคหรือผู้ใช้ผลิตภัณฑ์เป็นเกณฑ์ในการตัดสินการดำเนินการผลิตหรือการประกอบการของบริษัท อนึ่งการประเมินโครงการแบบอิสระจากเป้าประสงค์ไม่นิยมใช้ในโครงการประเมินโครงการด้านบริการสังคม เพราะโครงการประเภทนี้หากไม่เปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว ก็ไม่สามารถประเมินได้หรือถ้าประเมินได้ก็ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ของผู้ประเมินซึ่งอาจเกิดความลำเอียงขึ้นได้ และไม่เป็นไปตามเจตนารมย์ที่แท้จริงของการประเมินโครงการตามแนวคิดหรือรูปแบบนี้

5. การประเมินโครงการแบบศิลปวิจารณ์ (Art criticism) เป็นรูปแบบการประเมินโครงการที่วิวัฒนาการมาจากศิลปในการวิพากษ์วิจารณ์งานศิลปในรูปแบบต่าง ๆ โดยผู้ประเมินจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องหรือโครงการเป็นอย่างดี แล้วชี้แจงให้ผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินการดำเนินโครงการได้เข้าใจและทราบถึงข้อดีข้อเสีย และคุณค่าของโครงการอย่างเด่นชัด พยายามโน้มน้าวจิตใจของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดความรู้สึกอย่างรุนแรงฉับโครงการในลักษณะของความเคลิบเคลิ้มหลงไหล หรือเกลียดชังไม่เห็นด้วยกับโครงการนั้น การประเมินโดยวิธีนี้ไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอน แต่เป็นเกณฑ์ที่เป็นไปตามความเชื่อ ความนิยมและความรู้สึกของผู้ประเมิน และผู้รับฟังเป็นสำคัญ นอกจากนี้ประสบการณ์และการศึกษาอบรมของผู้ประเมินและผู้รับฟังยังเป็นเกณฑ์ที่สำคัญของการตัดสินใจในการดำเนินโครงการอีกด้วย E. W. Eisner เป็นผู้นำในการเสนอแนวคิดและรูปแบบในการประเมินโครงการนี้ ซึ่งปัจจุบันยังได้รับการพัฒนาและยอมรับเพื่อใช้ในการประเมินโครงการต่าง ๆ อย่างมากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับศิลปะวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีการวิเคราะห์สิ่งพิมพ์และข้อเขียนต่าง ๆ และนักวิชาการที่ให้ความสำคัญกับการประเมินโครงการแบบนี้อีกผู้หนึ่ง

6. การประเมินโครงการแบบรับรองมาตรฐาน (Accreditation) เป็นการประเมินโครงการซึ่งเกิดจากการรวมตัวของผู้ประกอบการชนิดเดียวกัน เช่น แพทย์ ทนายความ วิศวกร และอื่น ๆ แล้วประเมินการปฏิบัติงานของกันและกัน โดยปกติคณะผู้ประเมินจะไปเยี่ยมชมกิจการแล้วให้ข้อวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม แล้ว

คณะผู้ประเมินจะไปเยี่ยมชมอีกครั้ง หากโครงการนั้นได้รับการปรับปรุงแก้ไขจนเป็นที่พอใจของคณะผู้ประเมิน ผู้ประเมินก็จะเสนอให้มีการรับรองยอมรับการดำเนินโครงการของการประกอบการนั้น แต่ถ้าโครงการไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขจนเป็นที่พอใจ โครงการนั้นอาจไม่ได้รับการยอมรับรองมาตรฐานจากสมาคมหรือกลุ่มอาชีพการประกอบการนั้นก็ได้ดำเนินการโครงการ โดยการรับรองมาตรฐานจากสมาคมวิชาชีพดังกล่าวอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า "การประเมินโครงการแบบการตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional review) การประเมินโครงการแบบรับรองมาตรฐานหรือการตรวจสอบวิชาชีพที่ยอมรับและใช้อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยทุกแห่งในสหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานจากสมาคมมหาวิทยาลัย ซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน สำหรับประเทศไทยนั้นหลักสูตรแพทย์ศาสตร์ที่เปิดสอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานจากแพทยสภา ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางหรือเฉพาะสาขาวิชา เป็นต้น ฉะนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การประเมินโครงการแบบรับรองมาตรฐานหรือการตรวจสอบทางวิชาชีพเป็นการตรวจสอบมาตรฐานการดำเนินงานของคนที่มีอาชีพเดียวกันหรือมีลักษณะงานอย่างเดียวกัน

7. การประเมินโครงการแบบสืบสวนสอบสวน (Adversary) เป็นการประเมินโครงการโดยเลียนแบบการพิจารณาของศาลที่ใช้สวนโดยคณะลูกขุน โดยผู้เชี่ยวชาญจะทำการสืบค้นและสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นข้อดีและข้อเสียของโครงการจากบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้เห็นด้วยกับโครงการและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการ และเมื่อได้ข้อเท็จจริงจนเป็นที่พอใจแล้ว ก็จะสรุปและพิจารณาตัดสินใจดำเนินงานโครงการนั้น การประเมินโครงการแบบสืบสวนสอบสวนนี้บางทีเรียกว่า "การประเมินโครงการแบบกึ่งกฎหมาย (Quasi-legal proceture) " เป็นกระบวนการที่มองดูว่าศักดิ์สิทธิ์ มีความยุติธรรม และมีลักษณะของความเป็นจริงเป็นจังหวัง ๆ ที่ผู้ประเมินไม่มีอำนาจจริงตามกฎหมายแต่ประการใดแต่ลูกรณีทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายสนับสนุนโครงการและฝ่ายที่ไม่สนับสนุนโครงการได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้พิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งกับโครงการที่ได้กำหนดขึ้น นักวิชาการที่ให้ความสนใจกับการประเมินโครงการแบบนี้ได้แก่ Robert E. Wolf, Tom R. Owrns Murrey levine

8. การประเมินโครงการแบบถ่ายทอด (transactions) เป็นการประเมินโครงการที่ผู้ประเมินอธิบายรายละเอียดของโครงการให้เป็นที่เข้าใจแก่ผู้ดำเนินงานโครงการและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการแล้วบุคคลทั้งสองฝ่ายต่างต่อรองซึ่งกันและกันก่อนที่จะตกลงใจอย่างหนึ่งอย่างใด การประเมินโครงการโดยวิธีนี้การเก็บรวบรวมข้อมูลจะกระทำโดยการสังเกต และการสัมภาษณ์อย่างละเอียดและบันทึกเหตุผลเท่านั้นไว้ ลักษณะคล้าย ๆ กับการศึกษารายกรณี ฉะนั้นจึงเรียกการประเมินโครงการแบบนี้อีกอย่างหนึ่งว่า "การประเมินโครงการแบบศึกษารายกรณี (Casestudy approach) ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้บุกเบิกสำคัญของการประเมินโครงการนี้ คือ Robert E. Stake และภายหลังต่อมามีนักวิชาการทางการประเมินผลโครงการได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการแบบนี้อีกหลายคน เช่น Nick L. Smith Barry Mc, Donald. Hamiton) และ Malcolm Parlett เป็นต้น

การประเมินผลโครงการมีหลายรูปแบบและหลายแนวความคิดการที่จะนำรูปแบบใดไปใช้จะต้องศึกษาถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละรูปแบบเสียก่อน เพราะว่าการนำรูปแบบใดไปใช้จะต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ต้องการจะประเมิน และเหมาะสมกับสภาพการประเมินจึงจะทำให้โครงการประเมินบรรลุเป้าหมายที่ต้องการและจะเป็นการประเมินที่มีประสิทธิภาพ

ประเภทของการประเมินโครงการ

การประเมินผลโครงการนอกจากจะมีหลายรูปแบบและหลายแนวความคิดดังกล่าวมาแล้ว การประเมินโครงการยังจำแนกออกเป็นประเภทได้หลายประเภทตามเหตุผลของนักวิชาการแต่ละคน ดังนี้

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2527) อุทัย บุญประเสริฐ (2526) และ (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ 2529) ได้กล่าวว่า การประเมินผลโครงการแบ่งตามเกณฑ์ลำดับเวลาของการบริหารโครงการได้ คือ

1. การประเมินก่อนเริ่มโครงการ การประเมินในระยะนี้อยู่ในขั้นวางแผนโครงการการประเมินก่อน เริ่มโครงการอาจทำได้ในสองลักษณะ คือ การศึกษาสภาพความเป็นไปได้ในการทำโครงการ กล่าวคือ ต้องการจะตอบคำถามว่า

ควรริเริ่มทำโครงการนี้หรือไม่ โครงการที่จะจัดทำมุ่งแก้ปัญหาที่สำคัญหรือไม่ มีทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร การเงิน งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ตลอดจนระบบการจัดการพร้อมที่จะทำโครงการหรือไม่ อีกลักษณะหนึ่ง คือ การประเมินร่างโครงการหรือมักนิยมเรียกว่า การวิเคราะห์โครงการ นั่นเอง การประเมินระยะนี้ ก็คือ ความพยายามที่จะตอบคำถามว่า แผนหรือโครงการที่เสนอมาเหมาะสมหรือไม่ ควรปรับปรุงแก้ไขตรงไหนบ้าง

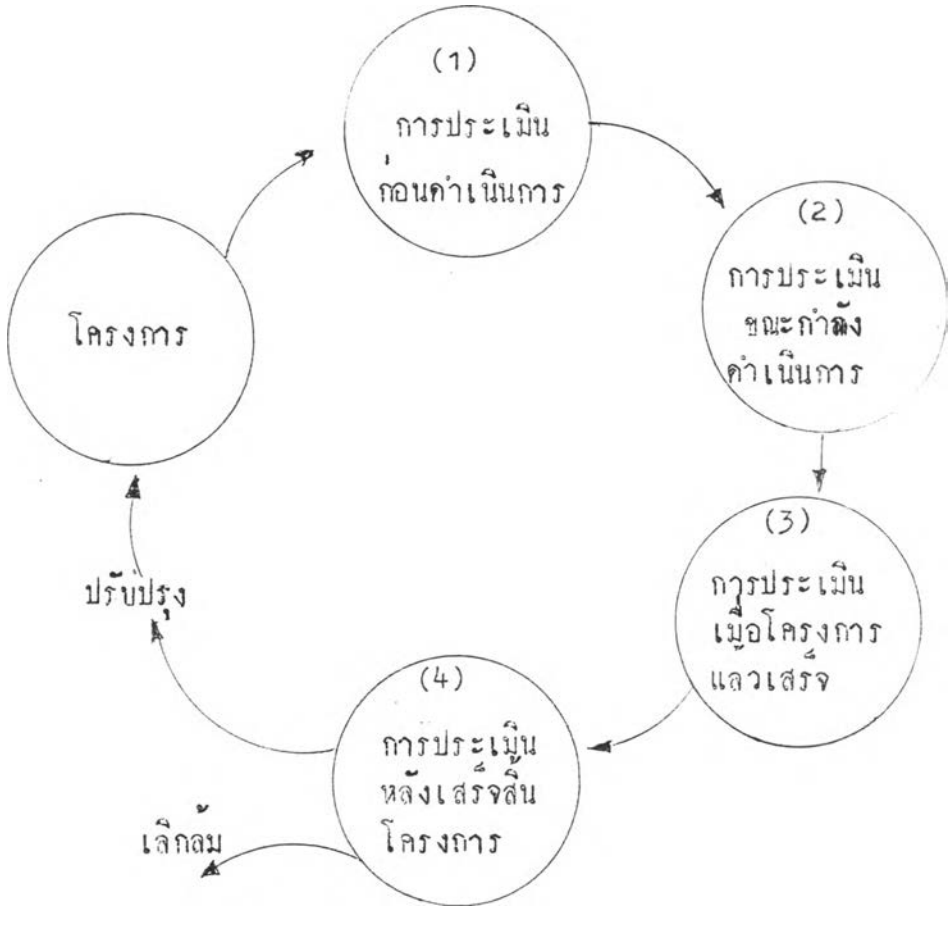
2. การประเมินผลโครงการขณะดำเนินงาน การประเมินผลในขั้นนี้เป็นการประเมินความก้าวหน้าของโครงการ ในวงจรการบริหารโครงการประเมินผลขณะดำเนินจะต้องทำควบคู่กับการติดตาม ควบคุม และกำกับงาน เป็นการประเมินว่าการดำเนินงานของโครงการนั้น ๆ เป็นไปตามแผนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้หรือไม่ การดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ มีประสิทธิภาพเพียงใดเรื่องใดหรือสิ่งใดมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานในส่วนที่กำลังประเมิน อุปสรรคและปัญหาสำคัญ ๆ ของการดำเนินงานโดยส่วนรวมในช่วงต่าง ๆ (เช่น ช่วงระยะครึ่งแรกของแผน ช่วงปีแรกหรือในช่วงระยะต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีการประเมิน) มีลักษณะเป็นอย่างไร จัดได้ว่าเป็นการประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการ (Formative evaluation) การประเมินผลโครงการขณะดำเนินการนี้ต้องอาศัยระบบการกำกับงานมาช่วยจะทำให้การประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การประเมินผลหลังการดำเนินงาน เป็นการประเมินโครงการเพื่อรวมสรุป (Summative Evaluation) ว่าเมื่อได้ดำเนินโครงการสิ้นสุดแล้วได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด ตลอดจนการตรวจสอบติดตามผลกระทบหรือผลข้างเคียง ทั้งในทางบวกและทางของโครงการการประเมินหลังการดำเนินงานนี้ส่วนใหญ่นิยมเรียกกันว่า "การประเมินผลดำเนินงานโครงการ" หรือ "การประเมินผลโครงการ" ซึ่งการประเมินจะเน้นอยู่ที่ผลผลิตหรือผลงาน (Output) ของโครงการและการประเมินสรุปรวมยอดโครงการทั้งหมด (Comprehensive)

4. การประเมินหลังโครงการเสร็จสิ้นแล้ว เป็นการประเมินเมื่อโครงการได้เสร็จสิ้นไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง อาจเป็นการประเมินเพื่อ

ติดตามผลจากโครงการโดยตรง มักจะเรียกว่าการประเมินติดตามผล (follow-up study) หรือ (Evaluation) คือ การประเมินเพื่อติดตามดูว่า เมื่อโครงการดำเนินงานเสร็จแล้วคาดว่าผลผลิตจากโครงการจะไปดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะในหน่วยงานหรือสังคมที่เกี่ยวข้องก็มักจะมีการศึกษาวิจัยเพื่อดูผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ และเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดทำโครงการในโอกาสต่อไป

การประเมินผลโครงการที่กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่าการประเมินโครงการตามเกณฑ์ของลำดับเวลาของการบริหารโครงการ จำแนกได้ 4 ประเภทด้วยกัน คือ การประเมินก่อนดำเนินการ (Pre - evaluation) การประเมินขณะกำลังดำเนินการ (On going evaluation) การประเมินเมื่อโครงการแล้วเสร็จ (End of project evaluation) และการประเมินหลังเสร็จสิ้นโครงการ (Post - project evaluation) ซึ่งมีลักษณะเป็นวงจรดังแผนภูมิต่อไปนี้



จากแผนภูมิแสดงให้เห็นว่า การประเมินโครงการจะต้องมีระยะและขั้นตอนในการประเมินอย่างต่อเนื่อง จะต้องมีการประเมินก่อนนำโครงการไปใช้หรือนำไปปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกและเมื่อนำโครงการไปปฏิบัติจะต้องมีการตรวจสอบประเมินการดำเนินงานผลโครงการเป็นขั้นตอนที่สองทันทีที่โครงการแล้วเสร็จจะต้องมีการประเมินเพื่อตรวจสอบว่า โครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่เป็นขั้นตอนที่สาม และหลังจากนั้นจะประเมินดูว่า โครงการที่แล้วเสร็จไปแล้วจะมีผลกระทบอย่างไรต่อสังคม จะให้โครงการนั้นดำเนินต่อไปหรือยุติโครงการนั้นเสียเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการประเมิน หากการประเมินโครงการใด ๆ เป็นไปตามขั้นตอนและตามประเภทของการประเมินดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการประเมินโครงการที่สมบูรณ์และถูกต้องตามหลักวิชาการประเมินโครงการ ซึ่งเป็นศาสตร์ที่มีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งแขนงหนึ่งในการบริหารงานในปัจจุบัน

7.4 การตรวจ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามขั้นตอนและระยะเวลาของแผนงาน งาน/โครงการ หมายถึง การตรวจ กำกับ ติดตาม เร่งรัด ให้คำแนะนำชี้แจง เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงาน สถานศึกษา หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีผลงานสนองนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงศึกษาธิการ ในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ 2531 : 16)

การตรวจ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามขั้นตอนและระยะเวลาของแผนงาน งาน/โครงการ ในหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดนั้น เป็นบทบาทที่เป็นจุดเน้นของกระทรวงศึกษาธิการ ในอันที่จะให้มีการประเมินผลในระหว่างการดำเนินงานตามแผนงาน งาน/โครงการ ว่าบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่เพียงใด และมีปัญหาอย่างไร ในส่วนนี้จะกล่าวถึง ความหมายของแผน โครงการ ประเภทของแผนในส่วนที่ศึกษาธิการจังหวัดจะต้องตรวจติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นการตรวจติดตามและประเมินผลในระหว่างดำเนินการ

ความหมายของการวางแผน

สมพงศ์ เกษมสิน (2526 : 81) ได้กล่าวถึงการวางแผนว่า แผนงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวินิจฉัย เลือกวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่าดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูลข่าวสาร และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิด จินตนาการ

คาดคะเนวิธีการเพื่อเลือก คิดหาแนวทางที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง เพื่อกำหนดเป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินงานให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หากจะเปรียบเทียบกับการก่อสร้างแล้ว การวางแผนก็เหมือนการออกแบบอาคารพิมพ์เขียวขึ้นเพื่อให้ช่างรับเหมาสามารถปลูกสร้างอาคารให้ได้ตามนั้น

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527 : 1 - 2) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ 3 ประการ คือ

การวางแผน คือ การมองอนาคตการเล็งเห็นจุดมุ่งหมายที่ต้องการคาดคะเนปัญหาเหล่านั้นล่วงหน้าไว้อย่างถูกต้อง ตลอดจนการหาทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น

การวางแผน เป็นการใช้ความคิดของจินตนาการ เตรียมวิธีการต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกทางที่ดีที่สุดทางหนึ่ง กำหนดเป้าหมาย และวางหมายกำหนดการกระทำนั้นเพื่อให้สำเร็จลุล่วงไปตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้

การวางแผน เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่เกี่ยวกับการกำหนดสิ่งที่กระทำในอนาคต การประเมินผลของสิ่งที่กำหนดว่าจะกระทำและกำหนดวิธีการนำไปใช้

ไซมอน (Simon 1958 : 3) ให้ความหมายของการวางแผนว่า "การวางแผน คือ กิจกรรมอันหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเรื่องที่จะปฏิบัติในอนาคต การประเมินผลที่กำหนดว่าจะปฏิบัติ ตลอดจนวิธีการที่นำมาใช้ในการปฏิบัติ"

ประเภทของแผน

สมพงศ์ เกษมสิน (2526 : 83) ได้แบ่งประเภทของแผนไว้ 2 ประเภท คือ

1. แผนระยะสั้น หมายถึง แผนงานในกิจกรรมเฉพาะอย่างที่มุ่งหวังจะเกิดในอนาคตแห่งระยะเวลาอันนั้น และอาจมีความสอดคล้องกับแผนระยะยาว กระบวนการดำเนินการไม่ยืดยาวยุ่งยาก แผนประเภทนี้โดยทั่วไปมักมีกำหนดระยะเวลาระหว่าง 1 - 2 ปี

2. แผนระยะยาว หมายถึง แผนในกิจกรรมขนาดใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับแผนระยะสั้นอื่น ๆ เกี่ยวกับกิจการงานสาขาอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่นหลายหน่วยงานที่ต้องใช้กระบวนการวางแผนอันสลับซับซ้อน รวมทั้งความชำนาญพิเศษที่ต้องใช้ในการวางแผน

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527 : 3) ได้แบ่งแผนเป็น 4 ประเภทคือ

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10 - 20 ปี) กำหนดเค้าโครงการกว้าง ๆ ว่า ประเทศชาติของเราจะมีทิศทางพัฒนาไปอย่างไร ซึ่งคงจะหมายถึงรัฐธรรมนูญแผนการศึกษาแห่งชาติก็พอใช้ได้ แต่ความจริงแผนระยะยาวของเราไม่มี

2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4 - 6 ปี) แบ่งช่วงของการพัฒนาออกเป็น 4 ปี หรือ 5 ปี หรือ 6 ปี โดยคาดคะเนว่าในช่วง 4 - 6 ปี จะทำอะไรบ้าง มีโครงการพัฒนาอะไร ใช้งบเท่าไร ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. แผนพัฒนาประจำปี (1 ปี) สอดคล้องกับแผนระยะกลาง เพราะถึงออกมาจัดทำแผน 1 ปี เพื่อขอเงิน ซึ่งเรียกว่า แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี

4. แผนปฏิบัติการประจำปี (1 ปี) เป็นแผนที่จัดทำเพื่อใช้เงิน และดำเนินงานต่าง ๆ ตามกำลังเงินที่ขอได้มาในแผนตามข้อ 3

วิชัย ตันศิริ (2528 : 29 - 35) ได้แบ่งแผนเป็น 6 ประเภท คือ

1. แบ่งตามเวลา ได้แก่ แผนระยะยาว 10 ปีขึ้นไป เป็นแผนแม่บทที่กำหนดทิศทางในการดำเนินงานแผนระยะกลาง 5 - 10 ปี ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนระยะสั้นต่ำกว่า 5 ปี ได้แก่ แผนประจำปี แผนปฏิบัติการ แผนต่อเนื่อง ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1, 2, 3, 4 และ 5 เป็นต้น และประการสุดท้าย ได้แก่ แผนก้าวหน้า ส่วนมากมักจะเป็นแผนระยะปานกลางมีระยะ 4 - 5 ปี มีการวางแผนทุก ๆ ปี หรือทุก ๆ 2 ปี

2. แบ่งตามหน้าที่ เป็นการแบ่งประเภทของแผน โดยถือเอาระดับหรือขนาดของความสำคัญของแผนเป็นเกณฑ์แบ่ง ได้แก่ แผนงาน โครงการงาน

3. แบ่งตามพื้นที่ ได้แก่ แผนระดับชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาการศึกษา แผนระดับภาค เช่น แผนพัฒนาภาคเหนือ ภาคใต้ แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนระดับจังหวัด และแผนระดับอำเภอ

4. แบ่งตามสถาบัน เช่น แผนจากเบื้องบน แผนจากเบื้องล่าง แผนพบกันครึ่งทาง

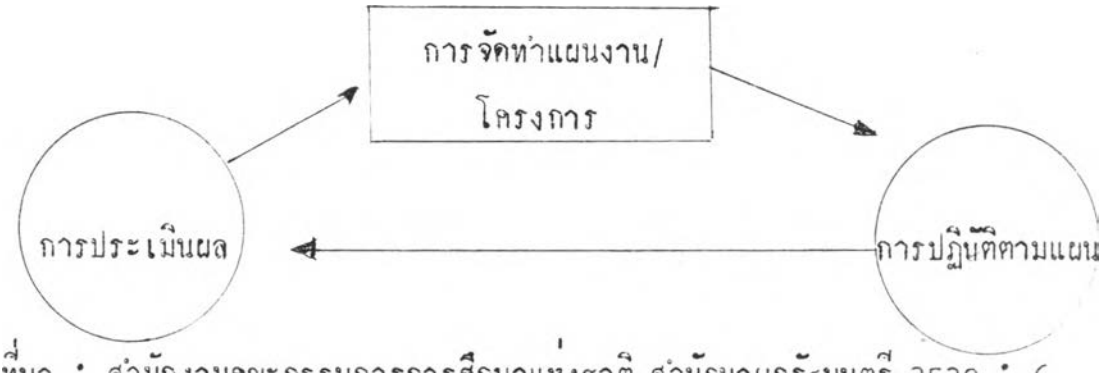
5. แบ่งตามลักษณะการใช้ มี 2 ลักษณะ คือ แผนที่ใช้ประจำและแผนที่ใช้ครั้งเดียว

6. แบ่งตามลำดับชั้นขององค์การ มี 2 ลักษณะ คือ แผนหลักและแผนย่อย

กระบวนการวางแผน

วิชัย ตันศิริ (2528 : 60 - 61) กล่าวว่า "กระบวนการวางแผนจำแนกออกอย่างกว้าง ๆ ได้ 3 ขั้นตอน คือ การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผล ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่อง" กล่าวคือ เริ่มต้นจากการจัดทำแผนงาน โครงการต่าง ๆ หลังจากนั้น มีการทำแผนงานและโครงการที่จัดทำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ และในขณะปฏิบัติเพื่อที่จะให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ และในขณะปฏิบัติเพื่อที่จะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละแผนงานโครงการจะต้องมีการติดตามและประเมินผล เพื่อปรับปรุงแก้ไขและนำปัญหาที่มีอยู่ไปกำหนดเป็นแผนงาน โครงการ เพื่อดำเนินการในระยะต่อไป

กระบวนการวางแผนอาจแสดงเป็นรูปวงจรได้ดังนี้



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี 2529 : 6

ในการจัดทำแผนงานและโครงการนั้น เป็นการกำหนดให้รู้ว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร รวมทั้งเหตุผลในการจัดทำ เพื่อแก้ปัญหาประการหนึ่งประการใดหรือหลาย ๆ ประการ สำหรับขั้นตอนในการจัดทำนั้น มีรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

การปฏิบัติตามแผน เป็นการนำแผนงานและโครงการที่ได้จัดทำแล้วไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละโครงการหรือแต่ละแผนงาน

สำหรับการประเมินผลโครงการ เป็นการวัดคุณค่าหรือวัดประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผนว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือแนวทางที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงไร จะต้องแก้ไขปรับปรุงสิ่งใดบ้าง หรือเมื่อสิ้นสุดของการดำเนินงานตามแผนงาน

สำหรับแผนที่ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ในการตรวจ ติดตามและประเมินผลตามขั้นตอนต่าง ๆ นั้น ได้แก่ แผนพัฒนาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งการตรวจ ติดตามและประเมินผลดังกล่าวนั้น ควรจะต้องมีการดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ

1. การวิเคราะห์ และประเมินคุณค่าของโครงการ เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์กับค่าใช้จ่ายของโครงการ เพื่อการคัดเลือกโครงการที่ให้ประโยชน์คุ้มค่ากว่า

2. การประเมินผลระหว่างโครงการหรือการประเมินผลในขณะดำเนินงาน เป็นการวัดความก้าวหน้าของโครงการ พร้อมทั้งตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ ซึ่งขั้นตอนนี้อาจดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ คือ

2.1 การรายงานผล (Reporting) เป็นการรายงานผลความก้าวหน้าและอุปสรรคปัญหา ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้รายงานให้ผู้บริหารทราบเป็นระยะ ๆ

2.2 การติดตามผล (Monitoring) เป็นลักษณะการดำเนินงาน ซึ่งกลับกันกับการรายงานผล โดยที่ฝ่ายบริหารจะออกไปติดตามผลว่า ผู้ปฏิบัติได้ดำเนินงานตามขั้นตอนในแผนหรือไม่ ความก้าวหน้าของโครงการเป็นไปอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคประการใดบ้าง โดยการติดตามงานจะเน้นที่คุณภาพของปัจจัยป้อนเข้าโครงการ (Input) และกระบวนการ (Process) หรือขั้นตอนของงานที่จะเปลี่ยนปัจจัยเป็นผลงาน

3. การประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการที่ได้ดำเนินงานเสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ เป็นการประเมินผลรวบยอด (Summative Evaluating) ของโครงการ ซึ่งผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ประเมินผลเองในขั้นตอนดังกล่าว

7.5 การตรวจสอบข้อเท็จจริง คือ การสืบสวน สอบสวน หาข้อเท็จจริงและหรือหลักฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนราชการ จังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเพื่อรับทราบมูลกรณี เหตุการณ์ สถานการณ์ที่เกิดขึ้น และให้หมายความถึงการสอบสวนพยานหลักฐานการดำเนินงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการร้องเรียนร้องทุกข์ กล่าวโทษ ร้องขอความเป็นธรรม ขอความอนุเคราะห์ ช่วยเหลือเพื่อป้องกัน ป้องปรามแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัย ความรับผิดชอบทางแพ่ง และหรือบุคคลภายนอกแล้วแต่กรณี (กระทรวงศึกษาธิการ 2531 : 16)

สมพงศ์ เกษมสิน (2526 : 231 - 234) ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับการร้องทุกข์ไว้ดังนี้

1. การร้องทุกข์ (Grievance)

การร้องทุกข์มักจะปรากฏมีอยู่ในองค์การและน่าจะกล่าวได้ว่าการร้องทุกข์เป็นเหตุการณ์ปกติที่มีได้เสมอ ในองค์การที่มีความร่วมปฏิบัติงานกันอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นความยากลำบากอยู่ไม่น้อยที่ผู้บริหารจะดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานทุกคนในองค์การได้ ไม่ว่าผู้บริหารนั้นจะมีความสามารถเพียงไรและ/หรือองค์การได้อำนวยบริการแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ดีเพียงใดก็ตามทั้งนี้เพราะเหตุว่า คนเรานานาจิตตา ย่อมมีความต้องการและความพึงพอใจแตกต่างกันไปแต่ละบุคคล ความไม่พึงพอใจของคนงานและพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ส่วนมากมักมีสาเหตุมาจากความรู้สึกนึกคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงาน เช่น การปฏิบัติงานมากน้อยไม่เท่ากัน การพิจารณาความดีความชอบและการปันบำเหน็จไม่ยุติธรรม ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากสภาพการปฏิบัติงานและ/หรือเพื่อร่วมงานด้วยกัน เป็นต้น ความไม่พึงพอใจด้วยสาเหตุเหล่านี้ อาจมีอยู่เสมอในทุกองค์การ และอาจถือเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาในทุกองค์การ ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่เหตุแห่งความไม่พึงพอใจเหล่านี้จะไม่เป็นสิ่งธรรมดาหากว่ามีสมาชิกจำนวนมากเกิดความไม่พึงพอใจขึ้น เพราะหากกลุ่มของสมาชิกที่ไม่

พึงพอใจในองค์การมีจำนวนมากพอสมควรแล้ว ย่อมนำความเสื่อมเสียและเสียหายมาสู่องค์การได้อย่างแน่นอน พึงระลึกว่าการบริหารงานขององค์การอยู่ได้ก็ด้วยความร่วมมือร่วมใจและพลังยึดโยงของสมาชิกในองค์การ ดังนั้นหากสมาชิกไม่พึงพอใจเกี่ยวกับการบริหารงาน ขององค์การ ความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกก็ย่อมน้อยลง ความมั่นคงขององค์การก็จะน้อยลงด้วย การบริหารงานก็จะไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้โดยยาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างานในทุกระดับที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ต่อความเป็นอยู่ สภาพการปฏิบัติงานของสมาชิก และสนใจต่อการร้องทุกข์ของสมาชิกในองค์การอยู่เสมอ

2. การดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์

เมื่อมีการร้องทุกข์เกิดขึ้น พนักงานบริหารงานบุคคลหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น นักบริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขทันที อย่าปล่อยให้ความไม่พึงพอใจนั้นขยายตัวออกไปจนแก้ไขได้ยาก หรือกลายเป็นปัญหาของคนส่วนมาก ซึ่งจะทำให้การแก้ไขลำบาก สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายมาก การรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องเสียแต่ต้นมือ นอกจากจะช่วยแก้ไขความยุ่งยากแต่ต้นได้แล้ว ยังช่วยสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของปัญหาและผู้เกี่ยวข้องด้วย

การพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อหาทางแก้ไขข้อขัดข้องนั้น ควรพิจารณาดำเนินการดังนี้ คือ

1. ที่มาของคำร้องทุกข์ พิจารณาคำร้องทุกข์นั้นว่ามาจากที่ใด หน่วยงานใดอยู่ใกล้หรือไกลจากสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขาเพียงไร ผู้ร้องเรียนเป็นเอกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในกรณีที่เป็นกลุ่มคนจะต้องพิจารณาว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงไร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถหยั่งได้ว่า ความเดือดร้อนนั้นเกิดจากคนจำนวน 2 - 3 คน หรือคนจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาว่าความเดือดร้อนมีความรุนแรงแต่ไหนเพียงไร เหตุว่าในกรณีที่มีคนเดือดร้อนจำนวนเล็กน้อยเพียง 2 - 3 คนนั้น อาจเกิดจากความตึงเครียดทางอารมณ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ความไม่พอใจในตัวหัวหน้างานหรือสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานก็ได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องศึกษาพิจารณาหาที่มาแห่งสาเหตุหรือของความเดือดร้อนนั้น หากเป็นกรณีที่เกิดแก่บุคคลจำนวนมากเป็นกลุ่มใหญ่ ก็อาจแน่ใจได้ว่า เป็นความเดือดร้อนจริงและเป็นผลกระทบกระเทือนต่อคนจำนวนมาก ต้องรีบดำเนินการแก้ไขให้ทันท่วงที

2. จำนวนครั้งของการร้องทุกข์ การพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนครั้งของการร้องทุกข์นี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องวางหลักเกณฑ์ไว้ให้รัดกุม รอบคอบ เพราะการที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องทุกข์จำนวนมาก อาจแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของหัวหน้างานด้วย และในบางกรณีหัวหน้างานอาจไม่พอใจที่ผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียนมาก จึงกลั่นแกล้ง และ/หรือในบางกรณีพนักงานอาจรวมหัวกันร้องเรียนเมื่อไม่ชอบผู้บังคับบัญชาก็ได้ อย่างไรก็ดีจำนวนครั้งของการร้องทุกข์เป็นสิ่งที่แสดงให้ทราบถึงความคับข้องใจในการปฏิบัติงานของคนงานได้ ซึ่งจะต้องติดตามศึกษาพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป

นอกจากนี้จำนวนครั้งของการร้องทุกข์ จะต้องพิจารณาว่ามีระยะเวลาใกล้เคียงหรือแตกต่างกันมากน้อยเพียงไร เช่น ถ้าเป็นเรื่องความขัดข้องในการปฏิบัติงานเพียงเล็กน้อย และนาน จะมีการร้องเรียนสักครั้งหนึ่ง ก็นับว่าเป็นเรื่องธรรมดาและควรแก้ไขในระยะเวลาอันเหมาะสม แต่ไม่จำเป็นต้องถือว่าเป็นเรื่องรีบด่วน ส่วนในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนบ่อย ๆ แม้จะไม่มีความร้ายแรงมากนัก ผู้บริหารก็จะต้องเอาใจใส่ศึกษาพิจารณาว่าอะไรเป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดการร้องเรียนนั้น และทำไมจึงเกิดได้บ่อย ๆ โดยเฉพาะถ้าเกิดแก่คนจำนวนมาก หากปล่อยไว้นาน หรือไม่แก้ไขให้ทันท่วงทีก็จะเสียกำลังใจในการปฏิบัติงานและเกิดการรวนเรในหน่วยงานนั้น ๆ ได้

อย่างไรก็ดี จะต้องไม่ละเลยต่อคำร้องเรียนใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีจำนวนมากน้อยเพียงไร จำนวนผู้ร้องเรียนก็ดี หรือจำนวนครั้งของการร้องเรียนก็ดี จะช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจได้ว่าควรดำเนินการทันทีหรือศึกษาพิจารณารายละเอียดเสียก่อน

3. วิธีดำเนินการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์ไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อความสะดวกของผู้ร้องเรียนและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์นั้น การกำหนดวิธีดำเนินการอาจทำได้ดังนี้ คือ

ก. กำหนดนโยบายเพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคนในองค์การ โดยเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้น้อยให้ตระหนักและมั่นใจว่าในกรณีที่มีความทุกข์ร้อนคับข้องใจ จะสามารถนำความเดือดร้อนนั้นไปปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดที่สุดได้โดยที่ไม่ต้องกังวลว่า เมื่อนำเรื่องราวของความเดือดร้อนในการปฏิบัติงานไปปรึกษาแก่ผู้บังคับบัญชาแล้ว จะไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือการกลั่นแกล้งในภายหลัง

ข. ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ก็ให้เสนอไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือกว่าตามลำดับ

ค. หากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ไม่สามารถแก้ไขเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ก็ให้เสนอเรื่องราวนั้นไปยังนักบริหารผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหารงานขององค์การนั้น

ง. สำหรับกรณีที่มีความเดือดร้อนไม่สามารถแก้ไขได้ภายในองค์การก็ให้เสนอเรื่องราวไปยังกรรมการผู้ตัดสินไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาแก้ไขต่อไป

4. การแก้ไขโดยวิธีอื่น การร้องทุกข์อาจเกิดมาจากสาเหตุหลายประการ และเป็นเรื่องที่อาจเกิดขึ้นได้เกี่ยวกับการร้องทุกข์หรือลดจำนวนการร้องทุกข์ไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และ/หรือเพื่อหาวิธีการที่จะได้ทราบความทุกข์ร้อนของพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์การได้เร็วขึ้น เช่น

ก. จัดทำตู้สำหรับรับความคิดเห็น (Suggestion Box) การจัดทำตู้รับความคิดเห็นหรือรับฟังความทุกข์ร้อนของพนักงานเจ้าหน้าที่นี้ จะช่วยให้เกิดความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะแสดงความคิดเห็นหรือระบายความเดือดร้อนได้โดยสะดวก ข้อพึงระวังในเรื่องนี้ก็คือว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเอาใจใส่ต่อคำร้องเรียนที่นำมาใส่ไว้ในตู้รับความคิดเห็นหรือคำร้องทุกข์นั้น

ข. ใช้นโยบายเปิดประตูรับ (Open door policy) คือ ทั้งผู้บังคับบัญชาระดับสูง หรือหัวหน้าหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามนโยบายเปิดประตูรับความคิดเห็นหรือรับฟังความเดือดร้อนของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง ไม่ใช่กำหนดนโยบายไว้ แต่ในทางปฏิบัติดำเนินการไปอีกทางหนึ่ง ซึ่งไม่ตรงตามนโยบายที่กำหนดไว้ อันจะเป็นผลทำให้ไม่ได้ผลตามที่มุ่งหมายไว้

ค. ใช้เจ้าหน้าที่ปรึกษาเฉพาะ (Counseling officer) ตามวิธีการนี้จะต้องจัดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในการรับปรึกษาปัญหาด้วยใจและสามารถให้คำแนะนำได้เป็นอย่างดี วิธีการนี้จะช่วยลดจำนวนการร้องทุกข์ในองค์การไปได้มาก ข้อควรระวังสำหรับเรื่องนี้อยู่ที่การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจริง ๆ สำหรับหน้าที่ที่รับฟังความคิดเห็นความเดือดร้อน ต้องมีมโนธรรม มีทัศนะกว้างขวาง เยือกเย็น

และมีความรอบรู้ เพราะหากทุกข์ที่เกิดขึ้นแล้วยังอาจสร้างความขมขื่นให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่และสร้างความยุ่งยากให้แก่องค์การนี้ด้วย

กรณีจะเป็นเช่นไรก็ตาม การร้องทุกข์อาจมีได้เสมอในทุกองค์การ และเป็นหน้าที่ของนักบริหารและเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลจะต้องดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด เพื่อช่วยขจัดปัดเป่าบรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนในองค์การและช่วยกันสร้างเสริมสามัคคีธรรม และพลังร่วมของกลุ่ม เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมายในที่สุด

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2525 : 5 - 7) ได้กำหนดแนวทางการสืบสวนข้อเท็จจริงไว้ดังนี้

การสืบสวน

1. ความหมายและความสำคัญ

การสืบสวนหาข้อเท็จจริง คือ การแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อที่จะทราบว่า กรณีที่มีมูลความจริงที่จะดำเนินการทางวินัยต่อไปหรือไม่

การสืบสวนหาข้อเท็จจริง มี 2 กรณี คือ

1.1 การสืบสวนหาข้อเท็จจริงก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่ากรณีมีมูลเป็นที่เชื่อได้ว่าข้าราชการครูกระทำผิดวินัยหรือไม่ หากได้ความว่ามีมูลดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อไป หากไม่มีมูลก็ยุติเรื่องไป

การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัยนี้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการตามกฎหมายแต่อย่างใด

ฉะนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาจึงควรจะทราบข้อเท็จจริงเสียก่อนว่ากรณีมีมูล ก็คือ ดำเนินการสืบสวนเสียก่อน นอกจากนี้มาตรา 86 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังบัญญัติไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 เห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรสอบสวนให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ฯลฯ"

จากมาตรา 86 วรรคสองนี้เป็นบทสนับสนุนให้เห็นว่า ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาสอบสวน จะต้องปรากฏว่ากรณีมูลเสียก่อน ก็คือ จะต้องสืบสวนหาข้อเท็จจริงนั่นเอง

ปัญหาจึงมีว่า การสืบสวนหาข้อเท็จจริงจำเป็นหรือไม่

นอกจากจะมีบทบัญญัติของกฎหมายสนับสนุนให้ต้องสืบสวนหาข้อเท็จจริงก่อนการดำเนินการทางวินัย ตามที่กล่าวแล้วจะต้องพิจารณามติคณะรัฐมนตรี ซึ่งวางแนวทางให้สืบสวนในเรื่องต่อไปนี้ได้ด้วย คือ

1. มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 263/2495 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2495 วางแนวปฏิบัติกรณีที่ราษฎรร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติการโดยไม่เป็นธรรมของข้าราชการ หรือข้าราชการทุจริตต่อหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ถูกกล่าวหาขึ้นไปเป็นผู้สืบสวนทางลับโดยสงวนนามผู้ถูกกล่าวหาไว้ก่อน เมื่อเรื่องมีมูลความจริง จึงจะสั่งสอบสวน

2. มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 305/2495 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2495 วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งย้ายข้าราชการที่ถูกกล่าวหาไปดำรงตำแหน่งอื่นต่อเมื่อได้สืบสวนแล้ว กรณีมีมูลพอเชื่อได้ว่า ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิด จึงจะสั่งย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อสะดวกแก่การสอบสวน

กรณีที่ควรทำการสืบสวน จึงเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการครูกระทำผิดวินัย ซึ่งมีสาเหตุจากกรณีต่อไปนี้ด้วย

(1) มีผู้ร้องเรียน

(2) ผู้บังคับบัญชา รู้เห็นหรือสงสัยว่าข้าราชการครูในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย

(3) ส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจ แจ้งให้ทราบว่าข้าราชการครูในสังกัดกระทำผิดวินัย หรือสงสัยว่าจะกระทำผิดวินัย

1.2 การสืบสวนซึ่งถือเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการครูกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อัน

แสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2518) หรือไม่ ซึ่งถ้าหากผลปรากฏได้ความว่า ข้าราชการครูละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยมีเหตุผลอันสมควร และมิได้จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ก็ไม่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งถ้าจะลงโทษฐานกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนก่อน ในทางกลับกัน ถ้าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการก็เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2518) ซึ่งจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

2. วิธีการสืบสวน

ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องการสืบสวนไว้ ฉะนั้นจะดำเนินการอย่างไรก็ได้ เพียงแต่ให้ได้ข้อเท็จจริง เท่านั้น

7.6 การตรวจเยี่ยม คือ การไปเยี่ยมชมพบปะสอบถามรับฟังข้อคิดเห็น ดูการปฏิบัติงาน ดูผลงาน กิจกรรมต่อไปของหน่วยรับตรวจ ในลักษณะที่มิใช่เป็นการตรวจราชการตามข้อ 7.1 - 7.5 และให้หมายความถึงการไปเยี่ยมส่วนราชการ หน่วยงาน และสถานศึกษา ของเจ้าหน้าที่อื่นหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ 2531 : 16)

สำหรับการตรวจเยี่ยมตามข้อนี้ เป็นการมอบหมายให้ศึกษาธิการจังหวัดได้ออกเยี่ยมหน่วยงานและสถานศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งการประสานงานการศึกษาภายในจังหวัด ทั้งยังมีจุดมุ่งหมาย เพื่อบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรอีกด้วย

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจ ติดตามและประเมินผล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจ ติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัดนั้น ยังมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องดังนี้

ก. การวิจัยภายในประเทศ

นิภาพร สุพัฒน์ชี (2513 : ค) ได้ทำการวิจัยเรื่องเวลาปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด กลุ่มตัวอย่างเป็นศึกษาธิการจังหวัดทั่วประเทศ ผลการวิจัยพบว่า เวลาที่ศึกษาธิการจังหวัดใช้ปฏิบัติงานประเภทต่าง ๆ เรียงตามลำดับมากน้อย ดังนี้ การบริหารและส่งเสริมการศึกษา การให้บริการชุมชน การนิเทศโรงเรียนและการประเมินผลการศึกษาเป็นอันดับสุดท้าย

จักรพรรดิ วะทา (2530 : ค) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทของศึกษาธิการจังหวัดในการบริหารการศึกษา พบว่า บทบาทที่คาดหวังของศึกษาธิการจังหวัดควรดำเนินการตามลำดับดังนี้ บทบาทที่ควรปฏิบัติมากที่สุด คือ การงบประมาณและการบริหารงานการเงินบัญชี การบริหารบุคคล การบริหารงานธุรการ การควบคุมมาตรฐานการศึกษา การให้คำปรึกษาแนะนำและช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด การกำหนดนโยบายพัฒนาการศึกษาและการวางแผนพัฒนาการศึกษา ส่วนบทบาทที่ควรปฏิบัติในระดับมาก ได้แก่ การติดตามและประเมินผล การเก็บรวบรวมข้อมูล การประสานงานการจัดกิจกรรมการศึกษา และการส่งเสริมความสัมพันธ์กับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

สถิตย์ ศรแก้ว (2531 : ก) ได้ทำการวิจัยเรื่องการกำกับควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 9 พบว่า ศึกษาธิการจังหวัดทำการกำกับ ควบคุม ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เป็น "ประจำ" ส่วนกิจกรรมอื่น ๆ ของการกำกับ ควบคุม ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนได้ปฏิบัติเป็น "ครั้งคราว" ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญงบประมาณไม่เพียงพอ ผู้ทำหน้าที่ประเมินผลขาดความรู้และมีจำนวนไม่เพียงพอ และความไม่สมบูรณ์ของเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผล

จำนง บุญชู (2509 : 80 - 82) ได้ทำการวิจัยเรื่องการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พบว่า การตรวจสอบ ควบคุม และการแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นสิ่งที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องตรวจสอบควบคุม การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบ รวมทั้งให้คำแนะนำชี้แจง

แก่ผู้รับตรวจ ตลอดจนมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ควรมีการติดตามประเมินผลงาน และควรมีการวางแผนงานในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการตามแผนงาน/โครงการ ต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยด้วย

ข. การวิจัยของต่างประเทศ

นิโคไล (Nicolai 1971 : 3214) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมของศึกษาธิการ ในทัศนะของครูใหญ่ พบว่า การที่ศึกษาธิการไปเยี่ยมโรงเรียนและบุคลากรในโรงเรียนบ่อย ๆ เป็นการช่วยเหลือให้การเรียนการสอนดีขึ้นและเป็นการทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างผู้บริหารกับครูดีขึ้น

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พอสรุปได้ว่า ศึกษาธิการจังหวัดยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจ ติดตามและประเมินผลได้อย่างเต็มที่นัก ทั้ง ๆ ที่งานดังกล่าวเป็นงานที่มีความสำคัญที่จะให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ งานที่ศึกษาธิการจังหวัดปฏิบัติมากและเป็นประจำได้แก่ งานด้านให้การบริการและประสานงานเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า งานตรวจ ติดตามและประเมินผลยังมีแนวทางการดำเนินงานที่เป็นอุปสรรคกว่างานอื่น ๆ อีกมาก