

การประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ (แผนรายปี)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ *
Evaluation of the implementation results of the annual operational plan
for the fiscal year 2024 of the Ministry of Education

ปัทมญา ประสมศรี **

Patinya Prasomsri

patinyaprasomsri@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการ ขั้นตอน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการประเมิน จากประเมินผลสัมฤทธิ์ แผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ รวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 5 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) วิธีการและขั้นตอน ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ เริ่มจากการศึกษาวิเคราะห์เพื่อสร้างกรอบในการประเมิน โดยการศึกษาวิเคราะห์แผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วยกรอบในการจัดทำแผน วัตถุประสงค์ของแผน หลักการกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย และหน่วยงาน ที่นำแผนไปปฏิบัติ ขั้นตอนต่อไปคือการสร้างเครื่องมือในการติดตามรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงาน และการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์ตามกรอบการประเมินเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินและนำเสนอผลการดำเนินงาน 2) ปัญหา และอุปสรรค ด้านการดำเนินโครงการ คือ ให้ความสำคัญกับนโยบายผู้บริหารมากกว่าแผน มีหน่วยงานในกำกับจำนวนมากส่งผลให้ การดำเนินงานล่าช้า ด้านการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายมีการเบิกจ่ายต่ำในงวดแรกๆ ส่งผลให้ไม่ได้รับการจัดสรร หรือจัดสรรให้น้อยกว่าที่กำหนดในงวดถัดไป และด้านการติดตามและประเมินผล ตัวชี้วัดของแผนกระทรวงไม่สอดคล้องกับแผน ของหน่วยงานทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานได้ 3) ข้อเสนอแนะในการประเมิน ซึ่งมีข้อเสนอในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ การบูรณาการและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การปรับโครงการ/กิจกรรมให้สอดคล้องกับงบประมาณ การถ่ายทอดเป้าหมาย และตัวชี้วัด การให้ความสำคัญของผู้บริหาร การประเมินแบบมีส่วนร่วม และการเพิ่มเติมรูปแบบการประเมินผลในบางประเด็นที่สำคัญ

คำสำคัญ : แผนปฏิบัติการ ; การประเมินผลสัมฤทธิ์ ; ตัวชี้วัด

Keywords : Annual Action Plan ; Achievement evaluation ; indicators

*บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ (แผนรายปี)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ

**นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทนำ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 (2546) มาตรา 9 (1), (2), (3) การบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการไว้เป็นการล่วงหน้า ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งระบุด้วยว่าการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2562 (2562) ได้กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลสัมฤทธิ์ของแผนนำเข้าสู่ข้อมูลในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSCR) โดยต้องเป็นไปตามคู่มือแนวทางการจัดทำแผนระดับที่ 3 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2564 อย่างเป็นรูปธรรม

จากข้อกำหนดของกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีในข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำแผนปฏิบัติการ และประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยใช้หลักเกณฑ์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พร้อมทั้งจัดทำรายงานการประเมินสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการ เพื่อนำเสนอข้อมูลผลการบรรลุเป้าหมายของการนำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะในการดำเนินงานในระยะต่อไป รวมทั้งเป็นข้อมูลประกอบการรายงานผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการ เพื่อนำเข้าสู่ระบบ eMENSCR และเผยแพร่สู่หน่วยงานต่าง ๆ

การประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ (แผนรายปี) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของการนำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เป็นการสะท้อนผลการขับเคลื่อนประเทศด้านการศึกษาที่เป็นรากฐานและต้นทุนที่สำคัญในการพัฒนาของประเทศให้หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะศึกษาประเด็นดังกล่าว เพื่อเป็นความรู้ และข้อมูลสำหรับจัดทำแผนปฏิบัติการ การประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อยกระดับการดำเนินการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด ตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเอกสารร่วมกับการสังเกตการณ์ของผู้วิจัย โดยมีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง จำนวน 5 คน ประกอบด้วย 1) ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2) ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 3) นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ 4) นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ 5) ข้าราชการเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ และข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาวิธีการ ขั้นตอน ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะจากประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาวិธีการ และขั้นตอนของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะประมวลผลข้อมูลโดยใช้แนวคิดของพิสนุ พงศ์ศรี (อ้างถึง เจนจิรา รัชตฤทธการสกุล, 2567ค, หน้า 43) เกี่ยวกับวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแบ่งขั้นตอนการประเมินผลออกเป็น 9 ขั้นตอน ดังนี้

1) การศึกษาแนวคิดการประเมินและวิเคราะห์สิ่งที่ประเมิน จากการสัมภาษณ์ ในการประเมินในครั้งนี้สิ่งที่ต้องให้ความสนใจเป็นอันดับแรกคือ แผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการจากการศึกษา พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุง/จัดทำแผนฯ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาฯ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา รวมทั้งผลการวิจัยหรือผลการสำรวจข้อมูลหรือรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผลการประเมินของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นโยบายรัฐบาล ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น โดยใช้คู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นแนวทางหลัก จากนั้นเสนอต่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้ตามขั้นตอนของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2562 และเมื่อประกาศใช้แล้วให้นำแผนฯ เข้าระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSCR) รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2564 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 9 (3) กำหนดให้ส่วนราชการต้องติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น โดยต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลสัมฤทธิ์ของแผนฯ นำเข้าข้อมูลในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSCR) ตามนัยของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2564 โดยเป็นไปตามแนวทางการและวิธีการประเมินและหลักเกณฑ์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือประเด็นการประเมิน พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนมีความเห็นว่าในการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการเป็นไปตามหลักการของกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ต้องมีความสอดคล้องกับ แผนระดับ 1 และระดับ 2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 และ 2 ยังให้ความเห็นอีกว่า นอกจากแผนทั้ง 2 ระดับดังกล่าวแล้ว ยังต้องคำนึงถึงทั้งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา มติ ครม. ต่าง ๆ ผลการวิจัยหรือผลการสำรวจข้อมูลหรือรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผลการประเมินของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นโยบายรัฐบาล ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 3 ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ในแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ไว้ดังนี้ 1) เพื่อให้ผู้เรียนทุกกลุ่มทุกวัยได้รับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพ ตามมาตรฐาน 2) เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย 3) เพื่อผลิต พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ

กำลังคนให้มีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและสนับสนุนการพัฒนาประเทศ 4) เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และมีธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ ในการกำหนดเป้าประสงค์และตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติราชการ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 ให้ความเห็นว่า จะต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติราชการ โดยการกำหนดเป้าประสงค์และตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติราชการ จะคำนึงถึงข้อมูลพื้นฐานของการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ และไม่เพียงแต่ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติราชการเพียงอย่างเดียว แต่มีปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงด้วย เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในหมวดหมู่ที่ 12 "ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต" ข้อสังเกตจากคณะกรรมการการ ประเด็นอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมทั้งผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการที่แสดงประเด็นที่ยังไม่บรรลุ หรือประเด็นท้าทายที่ต้องดำเนินการ เหล่านี้เป็นข้อมูลในการกำหนดค่าเป้าหมาย การกำหนดค่าเป้าหมายต้องมีข้อมูลเพียงพอ รวมถึงทิศทางในการกำหนดนโยบาย โดยได้รับการตรวจสอบจากผู้บริหารระดับสูง และผู้เกี่ยวข้องของส่วนราชการมีความเห็นร่วมกัน ซึ่งพิจารณาว่ามีความเหมาะสม ก่อนนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอนุมัติ เพื่อเป็นกรอบการของงบประมาณประจำปี

3) การกำหนดเกณฑ์ และค่าน้ำหนัก พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนมีความเห็นตามแนวทางของ สศช. ซึ่งได้จัดทำคู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 โดยระบบเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละเป้าประสงค์ และตัวชี้วัด โดยนำผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานตามตัวชี้วัดไปคำนวณร่วมกับค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดที่แผนปฏิบัติราชการกำหนด และหารระดับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ โดยใช้หลักการคำนวณผลเป็นฐาน 100 และเทียบค่าสี เพื่อระบุระดับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน และแสดงให้เห็นถึงสภาพผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะประเด็นที่ดำเนินการได้น้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนด นำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานและปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยระดับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน มี 4 ระดับ ดังนี้

- 3.1 บรรลุเป้าหมายระดับวิกฤติ หมายถึง ดำเนินการได้น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าเป้าหมาย ( สีแดง)
- 3.2 บรรลุเป้าหมายระดับเสี่ยง หมายถึง ดำเนินการได้ร้อยละ 50 - 75 ของค่าเป้าหมาย ( สีส้ม)
- 3.3 บรรลุเป้าหมายระดับต่ำกว่าค่าเป้าหมาย หมายถึง บรรลุมากกว่าร้อยละ 75 ของค่าเป้าหมาย ( สีเหลือง)
- 3.4 บรรลุตามค่าเป้าหมาย หมายถึง สามารถบรรลุค่าเป้าหมายร้อยละ 100 ( สีเขียว)

นอกจากนี้ ในส่วนของการกำหนดค่าเป้าหมาย พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 - 2 และ 3 ให้ความเห็นว่าต้องอาศัยข้อมูลสารสนเทศที่เพียงพอจากหลากหลายช่องทาง เพื่อประกอบการกำหนดค่าเป้าหมายโดยไม่ได้ยึดแค่วัตถุประสงค์ของแผนเพียงอย่างเดียว เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนด ค่าเป้าหมาย รวมถึงทิศทางในการกำหนดนโยบายการประเมินผ่านการหารือร่วมกันระหว่างคณะทำงานที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียเรียบร้อยแล้ว

4) การกำหนดกรอบแนวคิดและขอบเขตการประเมินจากการวิเคราะห์ในข้อ 1-3 ข้างต้นทำให้ทราบถึงกรอบแนวทางการประเมินในเบื้องต้น สิ่งที่ต้องวิเคราะห์ต่อเพื่อให้กรอบการประเมินมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นนั้น คือ หน่วยงานที่นำแผนปฏิบัติราชการไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนให้ความเห็นว่า ทุกหน่วยงานมีความสอดคล้องกับการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 5 ให้ความเห็นว่า ทุกหน่วยงานจะมีวิธีในขั้นการนำแผนปฏิบัติราชการไปปฏิบัติ รวมทั้งมีการเตรียมการในทุกด้าน และจะมีการควบคุมการปฏิบัติงานและการรายงานตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขทุกระยะของการปฏิบัติงาน ซึ่งในการติดตามประเมิน และรายงานผลการดำเนินงานของแผนปฏิบัติราชการนั้น หน่วยงานจะมอบหมายให้ผู้แทนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการติดตาม

ประเมิน และรายงานผลการดำเนินงานมาเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะทำงานมีหน้าที่ในการรวบรวมผลการดำเนินงานในหน่วยงาน เพื่อจัดส่งให้กับหน่วยงานส่วนกลาง โดยใช้ประกอบการประเมินจากแนวทางการติดตาม ประเมิน และรายงานผลการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในเนื้อหาประกอบด้วยแนวทางในการเก็บข้อมูล ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล เป็นรายไตรมาส และชี้แจงเครื่องมือในการเก็บข้อมูลที่จัดทำขึ้นร่วมกัน

5) การสร้างและพัฒนาเครื่องมือเก็บข้อมูล พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนให้ความเห็นว่า เครื่องมือที่ใช้มีประสิทธิภาพ เพราะในดำเนินการสร้างเครื่องมือเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลมีการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือผ่านประชุมระดมความคิดเห็น ของหน่วยงานผู้ประเมิน และผู้รับการประเมินที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากมีความเฉพาะเจาะจง เพื่อให้สามารถจัดเก็บข้อมูล ได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ครบถ้วน นอกจากนี้ยังมีผู้อำนวยการกลุ่มติดตามและประเมินผล ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย และยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นระดับผู้เชี่ยวชาญช่วยในการตรวจสอบความถูกต้องของเครื่องมือ เมื่อดำเนินการเก็บข้อมูลไปในไตรมาสที่ 1 แล้ว หากประสบปัญหาในการเก็บรวบรวมข้อมูลสามารถประสานกับหน่วยงาน ที่รับผิดชอบเพื่อปรับแก้ไขอีกครั้ง รวมทั้งมีการทบทวนเครื่องมือในทุก ๆ ปี

6) การเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า จะใช้เครื่องมือที่สร้างขึ้นจากที่กล่าวมาในข้อที่ 5 ซึ่งวิธีการดำเนินการจะระบุไว้ในแนวทางการติดตามประเมินและรายงานผลการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีช่วงเวลาในการติดตามข้อมูลผลการดำเนินการเป็นรายไตรมาส และมีการจัดประชุม เพื่อชี้แจงแนวทางการดำเนินงาน ต่อคณะทำงานติดตาม ประเมิน และรายงานผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงไตรมาสที่ 1 และในช่วงไตรมาสที่ 3 จะมีการจัดประชุมคณะทำงานเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค รวมถึงการนำเสนอผลการดำเนินงาน ในรอบ 6 เดือน และแนวทางการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน รอบ 1 ปี ของกระทรวงศึกษาธิการ

7) การวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า หลังจากที่ได้ข้อมูลผลการดำเนินงานมาครบในทุกไตรมาสแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวิเคราะห์ เพื่อหาระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน โดยใช้เกณฑ์ของ สศช. ตามที่ระบุในคู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 รายละเอียดตามที่ระบุ ในข้อ 3 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ประเมินในเชิงปริมาณ

8) การเขียนรายงานการประเมิน พบว่า เนื้อหาในรายงานประกอบด้วยบทสรุปผู้บริหาร ส่วนที่ 1 สาระสำคัญของแผนปฏิบัติ ราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนที่ 2 ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนที่ 3 ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของแผนปฏิบัติราชการประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ต่อแผนระดับที่ 1 และแผนระดับที่ 2 และส่วนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการ

9) การประเมินงานประเมิน (ถ้ามี) พบว่า มีแนวคิดแบ่งออกเป็น 2 แนวคิด โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คนที่ 1 – 2 – 3 และ 4 เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการประเมินรายงานการประเมิน โดยเห็นว่าการประเมินส่วนสำคัญคือการกำหนดกรอบในการประเมิน วัตถุประสงค์ ค่าเป้าหมาย คุณภาพของเครื่องมือ รวมทั้งเกณฑ์ในการประเมิน ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างรัดกุมแล้ว ในส่วนรายงาน การประเมินจึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องอีก และนอกจากนี้ การจัดทำรายงานการประเมินมีคณะกรรมการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการประเมิน และให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะอยู่แล้วอาจไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ รายงานเพิ่มเติม แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คนที่ 5 เห็นว่าจำเป็นต้องมีการประเมินรายงานการประเมิน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้รายงาน การประเมินมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

2. ผลการศึกษาปัญหา และอุปสรรคจากประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ

พบว่า มีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ประเด็นการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม

2.1.1 การดำเนินงานมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ส่งผลหน่วยงานต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบกิจกรรม การดำเนินงานจึงไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานโครงการที่กำหนด โครงการบางส่วนต้องชะลอหรือปรับแผนการดำเนินงานในไตรมาสต่อไป

2.1.2 การขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการบางส่วนขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากมุ่งให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อน การดำเนินงานภายใต้นโยบายที่เป็นจุดเน้นของรัฐบาลหรือผู้บริหารองค์กรนอกเหนือจากที่กำหนดในแผน

2.1.3 การจัดเก็บข้อมูลจากหลายหน่วยงานมีความล่าช้า เนื่องจากมีความละเอียดและซับซ้อนในการพิจารณาข้อมูล เพื่อการจัดเก็บ โดยเฉพาะข้อมูลเชิงสถิติ เช่น อัตราการเข้าเรียนของผู้เรียนจำนวนนักเรียนเด็กปฐมวัยที่มีพัฒนาการสมวัย จำนวนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักสูตร ต้องเก็บข้อมูลจากหน่วยงานและการรายงาน ของสถานศึกษา จำเป็นต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมและตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของข้อมูล

2.2 ประเด็นการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

2.2.1 การจัดสรรเป็นรายงวด ส่งผลให้การบริหารงบประมาณค่อนข้างยากหน่วยงาน ไม่สามารถใช้งบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรในงวดแรก ๆ เนื่องจากเกรงว่าหากไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมจะทำให้งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการดำเนิน โครงการในระยะยาว จึงทำให้มีผลการใช้จ่ายค่อนข้างต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด เป็นเหตุให้สำนักงานงบประมาณจะไม่โอนเงินจัดสรร ในงวดต่อไป หรือจัดสรรไม่เต็มจำนวน โดยให้เหตุผลว่าหน่วยงานมีผลการเบิกจ่ายต่ำและยังมีงบประมาณคงเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก

2.3 ประเด็นการติดตามและประเมินผล

2.3.1 ด้านการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ

ตัวชี้วัดในแผนปฏิบัติการของกระทรวงบางตัว ไม่มีโครงการจากหน่วยงานในสังกัดมารองรับ เนื่องจากการจัดทำ แผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการมีขั้นตอนที่ซับซ้อนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงาน และแผนปฏิบัติการ ของหน่วยงานในสังกัดบางหน่วยงานได้แล้วเสร็จก่อนส่งผลให้การเชื่อมโยง และการถ่ายทอดตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกัน บางหน่วยงานไม่มีโครงการเพื่อมารองรับตัวชี้วัดจากแผนปฏิบัติการของกระทรวงโดยตรงจึงต้องใช้ผลการดำเนินงาน ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันในการตอบตัวชี้วัดดังกล่าว

หน่วยงานไม่ได้จัดเก็บข้อมูลผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่กำหนด จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลอื่นที่มีการดำเนินการ ใกล้เคียงกันมาเทียบเคียง ส่งผลให้การติดตามผลการดำเนินงานโครงการที่ตอบสนองต่อเป้าหมายและตัวชี้วัดขาดความครอบคลุม ครบถ้วน ไม่สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานต่อการบรรลุเป้าหมายได้

2.3.2 ด้านการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดที่มีการดำเนินการร่วมกันขาดผู้รับผิดชอบหลักในการจัดเก็บข้อมูลผลการดำเนินการในภาพรวม เพื่อสะท้อน ให้เห็นถึงการพัฒนาหรือการดำเนินงาน จึงทำให้ได้ข้อมูลไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในภาพรวม

การรายงานผลการดำเนินการโครงการ หน่วยงานบางส่วนขาดความชัดเจนในการรายงานข้อมูลผลการดำเนินงานโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด นอกจากนี้ข้อมูลบางส่วนเป็นการรายงานเชิงกระบวนการมากกว่าผลสำเร็จของการดำเนินการตามตัวชี้วัดหรือเป้าหมายโครงการ กรอบกับรายงานผลการดำเนินงานโครงการบางส่วนมีความล่าช้า เนื่องจากบางหน่วยงานมีสถานศึกษาในสังกัดเป็นจำนวนมากจึงต้องใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล และตรวจสอบ

ปัญหาด้านการเชื่อมโยงข้อมูล พบว่า ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 3 ให้ความเห็นว่า บางหน่วยงานมีบุคลากรในการจัดทำแผนงบประมาณ และการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นคนละคนกันและขาดการเชื่อมโยงข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เมื่อไปปฏิบัติจริงแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ หรือโครงการของหน่วยงาน อาจไม่ครอบคลุมตามภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการได้ครบถ้วน ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. ผลการศึกษาข้อเสนอแนะในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการ ของกระทรวงศึกษาธิการ ในระยะต่อไป มีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ประเด็นการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม

3.1.1 ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการจัดทำแผนงาน/โครงการ ที่มีลักษณะกลุ่มเป้าหมายใกล้เคียงกัน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนดตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมถึงแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

3.1.2 ควรมีการปรับโครงการ/กิจกรรม มีแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและบรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงการรายงานปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ เพื่อให้สามารถป้องกันหรือหาแนวทางแก้ไขสู่การดำเนินงานโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

3.2 ประเด็นการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

3.2.1 ควรมีการเก็บข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในแต่ละไตรมาสของปีงบประมาณ เพื่อแสดงให้เห็นความก้าวหน้าของการดำเนินการ และตระหนักถึงความสำคัญของการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งมีแนวทางการเร่งรัดการเบิกจ่ายให้หน่วยเบิกจ่ายดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จในสิ้นปีงบประมาณ

3.2.2 ควรจัดให้มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำราคากลาง เพื่อให้คำแนะนากับสถานศึกษา โดยการลงพื้นที่หรือให้คำปรึกษาผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์

3.3 ประเด็นการติดตามและประเมินผล

3.3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 3 เสนอว่า ควรมีนโยบายเกี่ยวกับมาตรการการเชื่อมโยง/ถ่ายทอดเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่การกำหนดตัวชี้วัด/แผนงานโครงการ/แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบาย/แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อเป้าหมาย/ตัวชี้วัดที่กำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.3.2 ผู้บริหารทุกหน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการกำกับติดตามการดำเนินงาน และรายงานผลการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการดำเนินงานด้วยวิธีการที่หลากหลาย

3.3.3 หน่วยงานควรมีการเจรจากำหนดผู้รับผิดชอบหลักในการรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานเป็นภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ครอบคลุม และลดความซ้ำซ้อนของข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผล รวมทั้งนำไปสู่การขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการที่ตอบสนองต่อการบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

3.3.4 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 เสนอว่า ควรมีการประเมินแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการประเมินระหว่างการทำงาน เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าผลการดำเนินงาน ป้องกันการเข้าใจผิด และร่วมหารือเกี่ยวกับทิศทางในการดำเนินการเพื่อป้องกันการนอกประเด็นหรือหลงทาง การคลาดเคลื่อนของความเข้าใจ และข้อมูลอื่นๆ ในการดำเนินงาน

3.3.5 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2 เสนอว่า ควรเพิ่มเติมรูปแบบการประเมินผลในบางประเด็นที่สำคัญ เพื่อได้ข้อมูลเชิงลึก โดยอาจดำเนินการในรูปแบบการวิจัยร่วมด้วย เพื่อให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สามารถนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาการศึกษารวมทั้งการจัดทำแผนในระยะต่อไปให้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงกรอบแนวคิด วิธีการประเมิน ขั้นตอนการประเมิน รวมถึงปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะจากการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ในมุมมองของผู้ประเมิน และจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การศึกษาวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการตามแนวคิดของของพิณณ พงศ์ศรี (อ้างถึง เจนจิรา ธัชศฤงคารสกุล, 2567ค, หน้า 43) ซึ่งแบ่งขั้นตอนการประเมินออกเป็น 9 ขั้นตอน ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิดการประเมินและวิเคราะห์สิ่งที่ประเมิน สิ่งที่ต้องการจะประเมินคือ “แผนปฏิบัติราชการ” ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2564 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 (2546) กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้าต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด มาตรา 16 ในการจัดทำแผน จะต้องมีการรอบของสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหลักตามคู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 และการเสนอแผนระดับที่ 3 ในส่วนของแผนปฏิบัติราชการด้าน... ต่อคณะรัฐมนตรี (2565, หน้า 91) ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นแผนระดับ 1 และระดับ 2 ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560 (2560) กำหนด “การทำแผนไม่ได้คำนึงถึงแค่หลักการของ สศช. กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียงอย่างเดียวแต่ต้องเข้าใจบริบทแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย” จากประเด็นนี้ พบว่า ในการจัดทำแผนมิใช่แค่ทำตามกรอบที่กฎหมายกำหนดเพียงเท่านั้น ยังมีบริบทอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงถึงด้วย เช่นพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ผลการวิจัย หรือผลจากการสำรวจข้อมูลหรือรายงานสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ผลการประเมินของ สศช. นโยบายรัฐบาล ข้อเสนอแนะของกรรมการ เป็นต้น บริบทดังกล่าวนี้จะเป็นข้อมูลสำคัญที่ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ทางการศึกษา ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นซึ่งเป็นประเด็นที่มีผลต่อพิจารณาการกำหนด เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายของแผน

2. การกำหนดวัตถุประสงค์หรือประเด็นการประเมิน และตัวชี้วัด ประเด็นในการประเมินครั้งนี้คือการประเมินตามวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติราชการ ซึ่งตามแนวคิดการคณียามของ ชูเกียรติ รักบำเหน็จ (2559) การประเมินคือ การวัดผลงานของแผนงาน/โครงการตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งหากต้องการจะทราบถึงความสำเร็จของแผนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดจะต้องให้ความสำคัญกับเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ เป็นไปตามแนวคิดของจุฑาภรณ์ มาสันเทียะ (2566, หน้า 5) และวิโรจน์ ก่อสกุล (2567ก, หน้า 47-48) การประเมินกลยุทธ์โดย KPI (Key Performance Indicator) เป็นตัวชี้วัดของการดำเนินงาน ดังนั้นการกำหนด เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดค่าเป้าหมายของแผนจึงมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนเป็นหลัก ในการกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดค่าเป้าหมายของแผน ผู้วิจัยพบว่า แต่ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้แผนประสบผลสำเร็จได้ตามต้องการ และไม่ครอบคลุมภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ แต่จะต้องคำนึงถึงบริบทอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกระทรวงศึกษาธิการจากการประเมินของ สศช. ในบางตัวชี้วัดที่ยังคงไม่บรรลุแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นที่รับผิดชอบ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หมายเหตุที่ 12 นโยบายรัฐบาลหรือประเด็นสาธารณะชน โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบจากผู้บริหารระดับสูง และผู้เกี่ยวข้องของส่วนราชการมีความเห็นร่วมกัน

3. การกำหนดเกณฑ์และค่าน้ำหนัก สศช. ได้จัดทำคู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 และการเสนอแผนระดับที่ 3 ในส่วนของแผนปฏิบัติราชการด้าน.. ต่อคณะรัฐมนตรี โดยนำผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานตามตัวชี้วัดไปคำนวณร่วมกับ ค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดที่แผนปฏิบัติราชการกำหนด และหาระดับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ โดยใช้หลักการคำนวณผลเป็นฐาน 100 และเทียบค่าสี่ โดยใช้สี่เป็นตัวบอกระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน เพื่อระบุระดับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน และแสดงให้เห็นถึงสภาพผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะประเด็นที่ดำเนินการได้น้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนดนำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานและปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยระดับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน มี 4 ระดับ ในการกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด ผู้วิจัยพบว่า นอกจากต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนแล้วยังมีบริบทอื่นที่มีผลต่อการกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดอีกด้วย เช่น ข้อมูลพื้นฐานของการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ผลงานของกระทรวงศึกษาธิการที่ยังไม่บรรลุ เป็นไปตามแนวคิดของ เศรษฐวิชัย ชโนวรรณ (อ้างถึงใน เจนจิรา รัชศฤงคารสกุล, 2567ข, หน้า 41) เกณฑ์สัมพัทธ์ (Relative Criterion) คือเกณฑ์ที่พัฒนามาจากการเปรียบเทียบกับผลที่เคยทำมาแล้ว และเปรียบเทียบกับปกติวิสัย (Norm) ของการจัดโครงการโดยทั่ว ๆ ไป แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 หมายเหตุที่ 12 ข้อสังเกตจากคณะกรรมการ ประเด็นอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น เหล่านี้เป็นข้อมูลในการกำหนด ค่าเป้าหมาย รวมถึงทิศทางในการกำหนดนโยบายการประเมิน และผ่านการหารือร่วมกันระหว่างคณะทำงานที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ พิษณุ ฟองศรี (อ้างถึงใน เจนจิรา รัชศฤงคารสกุล, 2567ก, หน้า 40) คือเกณฑ์การประเมินที่มาจากพิจารณาาร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ยอมรับร่วมกัน

4. การกำหนดกรอบแนวคิดและขอบเขตการประเมินจากการวิเคราะห์ในข้อ 1-3 ข้างต้นทำให้ผู้วิจัยทราบถึงกรอบแนวทางการประเมินในเบื้องต้น สิ่งที่ต้องวิเคราะห์ต่อเพื่อให้กรอบการประเมินมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นนั้น คือ หน่วยงานที่นำแผนปฏิบัติราชการไปสู่การปฏิบัติเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทุกหน่วยงานจะมีวิธีในขั้นการนำแผนปฏิบัติราชการไปปฏิบัติ รวมทั้งมีการเตรียมการในทุกด้าน และจะมีการควบคุมการปฏิบัติงานและการรายงานตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขทุกระยะของการปฏิบัติงาน ซึ่งในการติดตามประเมินและรายงานผลการดำเนินงานของแผนปฏิบัติราชการนั้น หน่วยงานจะมอบหมายให้ผู้แทนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการติดตาม ประเมิน

และรายงานผลการดำเนินงานมาเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะทำงานมีหน้าที่ในการรวบรวมผลการดำเนินงานในหน่วยงานเพื่อจัดส่งให้กับหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อประกอบการประเมิน สอดคล้องกับ สงวน อินทร์รักษ์ และประเสริฐ อินทร์รักษ์ (2563) ซึ่งได้วิจัยเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ กลไกที่ 1 การบริหารจัดการมีการจัดโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการแบบ Centralization มีการใช้พื้นที่เป็นฐาน การจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีคณะทำงานมาจากทุกส่วนงานที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบและมอบหมายงานให้ชัดเจนตามตัวชี้วัด และกลไกที่ 2 การวางแผน มีการวางแผนและการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีแนวทางการติดตามประเมินและรายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในเนื้อหาประกอบด้วยแนวทางในการเก็บข้อมูล ระยะเวลาเก็บข้อมูลแบ่งเป็นรายไตรมาส และชี้แจงเครื่องมือในการเก็บข้อมูลที่ได้จัดทำขึ้นร่วมกัน

5. ในการสร้างและพัฒนาเครื่องมือ พบว่า เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการประเมินแผนปฏิบัติราชการ สร้างขึ้นโดยกลุ่มผู้ประเมินผ่านการเห็นชอบและการระดมความคิดเห็นจากคณะทำงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อให้สามารถจัดเก็บข้อมูลได้ตามสภาพความเป็นจริง ครบถ้วน มีการตรวจสอบเครื่องมือโดยผู้เชี่ยวชาญ แต่หากในการดำเนินการเก็บข้อมูลในไตรมาสที่ 1 แล้ว พบว่าเครื่องมือมีปัญหาหรือต้องการข้อมูลเพิ่มเติมอื่น ๆ สามารถประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อปรับแก้ไข และในแต่ละปีงบประมาณจะมีการทบทวนปรับปรุงเครื่องมืออยู่เสมอ จากการวิเคราะห์ข้อมูลมีข้อสังเกตว่า นอกจากการสร้างเครื่องมือขึ้นมาเพื่อใช้เก็บข้อมูลแล้ว คณะผู้ประเมินจะต้องมีความเข้มแข็งของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพราะหากมีข้อมูลเพิ่มเติมที่ต้องรวบรวมจำเป็นต้องขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น หรือผ่านคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สงวน อินทร์รักษ์ และประเสริฐ อินทร์รักษ์ (2563) ด้านปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จคุณภาพบุคลากรที่รับผิดชอบ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

6. ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นจะใช้เครื่องมือที่สร้างขึ้นจากที่กล่าวมาในข้อที่ 5 ซึ่งวิธีการดำเนินการจะระบุไว้ในแนวทางการติดตามประเมินและรายงานผลการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีช่วงเวลาในการติดตามข้อมูลผลการดำเนินการเป็นรายไตรมาส และมีการจัดประชุมเพื่อชี้แจงแนวทางการดำเนินงานต่อคณะทำงานติดตาม ประเมิน และรายงานผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงไตรมาสที่ 1 และในช่วงไตรมาสที่ 3 จะมีการจัดประชุมคณะทำงานอีกครั้ง เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค รวมถึงการนำเสนอผลการดำเนินงานในรอบ 6 เดือน และแนวทางการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน รอบ 1 ปี ของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นไปตามแนวคิดของ ศิริชัย กาญจนวาสี และคนอื่น ๆ (2541) ได้กล่าวถึงลักษณะการประเมินอีกประเภทหนึ่งคือ การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินขณะที่กำลังดำเนินงานอยู่ เพื่อปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มีลักษณะครอบคลุมการประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินการ พบว่า ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นเป็นไปตามหลักการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) ซึ่งเกียรติพงษ์ อุดมธนะธีระ (2561) ได้อธิบายไว้ โดยมีลักษณะดังนี้ P-Plan คือการวางแผนในการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีปฏิทินรายงานผลการดำเนินงานทุกไตรมาส ที่ระบุไว้ในแนวทางการการติดตาม ประเมิน และรายงานผลการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 และมีการวางแผนการประชุมคณะทำงานเพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าผลการดำเนินงานอีกด้วย D-Do คือการนำเครื่องมือที่ได้ไปดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งจัดประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินงานแก่คณะทำงาน C-Check ได้มีการประชุมจัดประชุมคณะทำงาน เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค รวมถึงการนำเสนอผลการดำเนินงานในรอบ 6 เดือน และแนวทางการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน รอบ 1 ปี A-Act คือการนำเสนอความก้าวหน้า

ผลการดำเนินงานในรอบ 6 เดือน แนวทางในการจัดทำผลการดำเนินงาน รวมทั้งหาหรือเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางการแก้ไขร่วมกัน

7. หลังจากที่ได้ข้อมูลผลการดำเนินงานมาครบในทุกไตรมาสแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวิเคราะห์ เพื่อหาระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน โดยใช้เกณฑ์ของ สศช. ตามที่ระบุในคู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 รายละเอียดตามที่ระบุในข้อ 3 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ประเมินในเชิงปริมาณ มีลักษณะเป็นเกณฑ์สัมบูรณ์ (Absolute Criterion) มีมาตรฐานที่เป็นสากล ตามแนวคิดของ ฟิสกู ฟองศรี (อ้างถึงใน เจนจิรา รัชตฤกษ์กุล, 2567 ก, หน้า 40)

8. รายงานผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการประจำปี จะเป็นผลผลิตสำคัญเพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการแก่หน่วยงานต่าง ๆ และสาธารณชนที่สนใจ และเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารในการจัดทำนโยบายและแผนในขั้นต่อไป ซึ่งเนื้อหาในรายงานประกอบด้วยบทสรุปผู้บริหาร ส่วนที่ 1 สารสำคัญของแผนปฏิบัติการ ส่วนที่ 2 ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ 3 ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ต่อแผนระดับที่ 1 และแผนระดับที่ 2 และส่วนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 (2546) กำหนดว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี อีกทั้งระเบียบว่าด้วยการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2562 (2562) ได้กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลสัมฤทธิ์ของแผน รวมทั้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2560) ได้สรุปมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560 (2560) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2565) คู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 และการเสนอแผนระดับที่ 3 ในส่วนของแผนปฏิบัติการด้าน... ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งให้หน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติการ (แผนระดับที่ 3) โดยให้มีความสอดคล้องกับแผนระดับที่ 1 และระดับที่ 2

9 การประเมินงานประเมิน (ถ้ามี) พบว่า มีแนวความคิดแบ่งออกเป็น 2 ด้าน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คนที่ 1 - 2 - 3 และ 4 เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการประเมินรายงานการประเมิน เนื่องจากในการประเมินส่วนสำคัญคือการกำหนดกรอบในการประเมิน วัตถุประสงค์ ค่าเป้าหมาย คุณภาพของเครื่องมือ รวมทั้งเกณฑ์ในการประเมิน ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างรัดกุมแล้ว ในส่วนรายงานการประเมินจึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องอีก และนอกจากนี้การจัดทำรายงานการประเมินมีคณะกรรมการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการประเมิน และให้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะอยู่แล้วอาจไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบรายงานเพิ่มเติม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คนที่ 5 เห็นว่าจำเป็นต้องมีการประเมินรายงานการประเมิน เพื่อให้รายงานการประเมินมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ตามแนวคิดของ ศิริชัย กาญจนวาสี และคนอื่น ๆ (2541) ในลักษณะการประเมินที่แบ่งตามช่วงเวลาของการประเมิน การประเมินงานประเมิน กล่าวว่าการประเมินประเภทนี้ยังไม่แพร่หลายมากนักในการประเมินโครงการใหญ่ๆ อาจจัดรูปแบบการประเมินนี้ออกตามสภาพการณ์ที่ต้องการใช้สารสนเทศจากการประเมินหรือบริบทที่เอื้ออำนวย

จากการอภิปรายผลการวิจัยข้างต้นทำให้ผู้วิจัยทราบถึงวิธีการ กระบวนการ และขั้นตอนของการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ (แผนรายปี) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ 2567 ของกระทรวงศึกษาธิการ ในลำดับต่อไปเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการศึกษาเอกสาร รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการเป็นปัญหาในเชิงการดำเนินงาน ประกอบด้วย ด้านการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม ด้านการเบิกจ่ายงบประมาณ ด้านการติดตามและประเมินผล

1. ด้านการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม พบว่า แต่ละโครงการมีปัญหาที่แตกต่างกันออกไปซึ่งอาจมาจากรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงาน หรือการจัดสรรทรัพยากร เช่นการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการเนื่องจากได้รับจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เพียงพอทำให้ขอบเขตการดำเนินงานต้องปรับให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่ได้รับ บางหน่วยงานมีหน่วยงานย่อยที่อยู่ในกำกับจำนวนมาก กอปรกับข้อมูลที่จัดเก็บมีความซับซ้อน เช่นข้อมูลเชิงสถิติ จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บ รวบรวม และประมวล ส่งผลให้มีความล่าช้า จากการนำเสนอแนวคิดลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของคริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) (อ้างถึงใน เดช อุณหะจิรังรักษ์, 2567, หน้า 36) เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างให้เกิดการกระจาย หรือลดความเป็นเอกภาพ (desegregation) คือการปรับโครงสร้างที่เน้นความเป็นเอกภาพไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก หรือมีการกระจายอำนาจออกไปมากขึ้น และการบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (parsimony) โดยเป็นกระบวนการที่เน้นการลดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร แนวทางดังกล่าวนี้อาจช่วยให้หน่วยงานอาจสามารถบรรเทาปัญหาด้านการดำเนินงานและทรัพยากรได้ ปัญหาการขาดความต่อเนื่องของโครงการที่ดำเนินการเพราะบุคลากรให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหารที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแผน อาจเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ข้อมูลที่ได้อาจขาดหายไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2563) ได้อธิบายในการวิจัยเชิงประเมิน เรื่องการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2579) ช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 พบว่าส่วนหนึ่งของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานคือคุณภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารของทุกหน่วยงานต้องเห็นความสำคัญ และเอาใจจริงเอาใจในการดำเนินงาน รวมถึงการกำกับติดตามการขับเคลื่อนงานอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญกับแผนการดำเนินงาน

2. ด้านการเบิกจ่ายงบประมาณที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย พบว่า รูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบเป็นรายงวด อาจเป็นสาเหตุที่ส่งผลกระทบที่ให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานเนื่องจากงบประมาณที่ได้จัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณในงวดแรก ๆ อาจไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ส่งผลให้หน่วยงานต้องพักการดำเนินงานไปก่อน หรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน เพื่อรอการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในรอบต่อไป แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 ให้ข้อมูลว่าอัตราการเบิกจ่ายและใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นข้อมูลสำคัญในการจัดสรรงบประมาณในงวดต่อไปของสำนักงบประมาณ ซึ่งหากไม่มีการเบิกจ่ายและใช้จ่ายในงวดก่อนหน้าสำนักงบประมาณอาจจะไม่โอนจัดสรรงบประมาณให้หรือให้น้อยกว่าที่กำหนดไว้ โดยให้เหตุผลว่าหน่วยงานมีผลการเบิกจ่ายต่ำและยังมีงบประมาณคงเหลือจำนวนมาก ถึงแม้ว่า สงวน อินทรักษ์ และประเสริฐ อินทรักษ์ (2563) จะกล่าวในงานวิจัยเรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติเกี่ยวกับกลไกด้านงบประมาณว่าการบริหารงบประมาณที่มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ และเหมาะสม แต่อาจไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะเป็นรายงวด ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในแต่ละงวดอาจมีความจำเป็นที่แตกต่างกันออกไป

3. ด้านการติดตามและประเมินผล พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากแผนปฏิบัติราชการ และอีกส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งการจัดทำแผนปฏิบัติราชการที่ต้องอาศัยข้อมูลที่มาจากหลากหลายช่องทาง และมีความสลับซับซ้อน ส่งผลให้การจัดทำแผนปฏิบัติราชการเกิดความล่าช้าในขณะที่แผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานได้ดำเนินการแล้วเสร็จไปก่อนหน้าแล้วทำให้เกิดการลัดชั้นตอน ปัญหาการถ่ายทอดตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกันในบางตัว และบางหน่วยไม่มีโครงการมารองรับตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการจึงต้องใช้ผลการดำเนินโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเพื่อมาตอบตัวชี้วัดดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลต่อการประเมินในภาพรวม ตามแนวคิดปัญหาในการรวบรวมข้อมูล

ในการอธิบายรูปแบบการประเมินผลในแง่ทางเทคนิค วิชา พึงวิวัฒน์นิกุล (2564, หน้า 100-101) ปัญหาการรวบรวมข้อมูลในการวิเคราะห์ การรวบรวมข้อมูลมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ปัญหาในการประเมินผล หากข้อมูลที่เก็บมาได้ถูกต้องและเป็นตัวแทนที่จะมาสรุป ช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาชัดเจนยิ่งขึ้นในบางตัวชี้วัดที่มีการกำหนดหน่วยรับผิดชอบไว้หลายหน่วยงานแต่ไม่ได้กำหนดเจ้าภาพหลัก หรือผู้รับผิดชอบหลักส่งผลให้การรายงานข้อมูลกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ ไม่ได้มีการสังเคราะห์และประมวลผลเพราะไม่มี หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในส่วนนี้ทำให้ยากในการรวบรวมข้อมูลในภาพรวม นอกจากปัญหาที่อาจเกิดจากแผนปฏิบัติการแล้ว ยังมีปัญหาที่อาจเกิดจากการดำเนินงานในหน่วยงานเอง การรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีความสับสนและคลุมเครือ อาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้ หรือบางหน่วยงานรายงานผลการดำเนินงานในรูปแบบเชิงกระบวนการ มากกว่าการรายงานผลการดำเนินงาน ซึ่งการรายงานรูปแบบดังว่านี้ไม่สามารถวัดและประมวลผลการดำเนินงานได้ อีกทั้งหน่วยงานย่อยที่มีจำนวนมากส่งผลให้การรวบรวม และการตรวจสอบข้อมูลผลการดำเนินงานล่าช้า ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดจากหน่วยงานนั้นไม่ให้ความสนใจหรือการปกปิดข้อมูล ตามแนวคิดปัญหาในการรวบรวมข้อมูล ในการอธิบายรูปแบบการ ประเมินผลในแง่ทางเทคนิค วิชา พึงวิวัฒน์นิกุล (2564, หน้า 100-101) นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากการเชื่อมโยงข้อมูล ในหน่วยงานที่อาจเกิดจากการมอบหมายงานของหน่วยงาน เนื่องจากบางหน่วยงานมีบุคลากรในการจัดทำแผนปฏิบัติการ งบประมาณ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นกลุ่มคนคนละกลุ่มและขาดการเชื่อมโยงข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ข้อมูลที่ได้อาจไม่มีความสอดคล้องกัน

ประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติการ ผู้วิจัยได้รวบรวมและสังเคราะห์ให้สอดคล้อง กับประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ได้นำเสนอไปข้างต้น ประกอบด้วย ด้านการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม ด้านการเบิกจ่าย งบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และด้านการติดตามประเมินผล

1. ด้านการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม พบว่า ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการจัดทำแผนงานและโครงการ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน มีความเข้าใจที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควรปรับโครงการ/กิจกรรมให้รูปแบบการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับงบประมาณที่จะได้รับจัดสรรในแต่ละงวด และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้เพื่อให้สามารถดำเนินงาน ได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการรายงานปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อหาแนวทางในการแก้ไข

2. ด้านการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย พบว่า หน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายและการใช้จ่าย งบประมาณ กำหนดแนวทางการเร่งรัดการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งการแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้า ของผลการดำเนินงานควรมีการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้กับหน่วยงานต่าง ๆ

3. ด้านการติดตามและประเมินผล พบว่า ควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการถ่ายทอดเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติ ราชการไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้การกำหนดโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย อีกทั้งควรมีการกำหนดหน่วยงานหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลในกรณีที่มีหลายหน่วยงานร่วมรับผิดชอบตัวชี้วัด เดียวกัน เพื่อการรายงานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควรเพิ่มเติมรูปแบบการประเมินในบางประเด็น ที่สำคัญ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกหรืออาจมีการวิจัยร่วมด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรเพิ่มเติมการประเมิน ในลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการประเมินระหว่างการทำงาน เพื่อตรวจสอบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ระหว่างการดำเนินงาน รวมถึงเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นไปตามแนวคิดของ พิสนุ พงศ์ศรี (อ้างถึงใน เจริญจิรา ธัชศฤงคารสกุล, 2567ก, หน้า 40) กล่าวว่า การพิจารณาร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมพิจารณา เพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน และแนวคิดของศิริชัย กาญจนวาสี และคนอื่น ๆ (2541) การประเมินตามวัตถุประสงค์ของการประเมิน

ในการประเมินความก้าวหน้า (Formative Evaluation) เป็นการประเมินระหว่างการทำงาน โดยพิจารณาความก้าวหน้าของสิ่งที่จะประเมินว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนใด เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วงเวลาของการประเมินการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินกระบวนการตามที่กำหนด โดยประเมินในขณะที่กำลังดำเนินการอยู่ เพื่อใช้ผลการประเมินไปปรับปรุง หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ นอกจากนี้ผู้บริหารหน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการติดตามและการรายงานผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง และสนับสนุนให้หน่วยงานมีความยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2579) ช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติ หนึ่งในนั้นคือ คุณภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารของหน่วยงานต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความเป็นผู้นำ เห็นความสำคัญและเอาใจจริงเอาใจที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีประเด็นที่จะเสนอแนะในเชิงนโยบายด้านการจัดทำแผน การถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติ และประเมินผล รวมทั้งข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ แผนปฏิบัติราชการเป็นสิ่งจำเป็นที่มีการกำหนดโดยข้อบังคับทางกฎหมาย ที่ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการ และมีมาตรฐานและเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ให้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนอย่างชัดเจน ตามคู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 ที่กำหนดโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด ในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการจัดทำแผนตามรูปแบบที่กำหนดไว้ข้างต้น ร่วมกับการบูรณาการข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ มีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน ละเอียดอ่อน และใช้เวลาในการดำเนินงานค่อนข้างมาก ส่งผลให้แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการอาจเสร็จสมบูรณ์ไม่ทันภายในช่วงเวลาที่กำหนด ในขณะที่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีเช่นเดียวกัน ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับกระทรวง แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาที่ต้องดำเนินการตามแผนหน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ ส่งผลให้การถ่ายทอดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายมีความคลาดเคลื่อนไปจากแผนในระดับกระทรวง ทำให้ข้อมูลที่ได้จากดำเนินงานอาจไม่ครอบคลุมตัวชี้วัดที่กำหนดในแผนระดับกระทรวงกระทบไปถึงการประเมินในภาพรวม ดังนั้นการจัดทำแผนในระดับกระทรวงควรที่จะมีการปรับรูปแบบ วิธีการ หรือการหาวิธีการที่ดีกว่า เพื่อให้การดำเนินการมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นทันตามเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ

1.2 การถ่ายทอดตัวชี้วัดจากแผนในระดับกระทรวง สู่การปฏิบัติในหน่วยงานในสังกัดและหน่วยงานในระดับพื้นที่หากเปรียบเทียบขั้นตอนการจัดทำแผนระดับที่ 3 กับการจัดทำแผนในระดับกระทรวงและหน่วยงานในสังกัดแล้ว แผนในระดับกระทรวงเปรียบเสมือนแผนระดับที่ 1 และ 2 ซึ่งต้องถ่ายทอดวัตถุประสงค์ เป้าหมายไปสู่แผนในระดับหน่วยงาน ในขณะที่ส่วนราชการเองก็ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการของตนเองให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการระดับกระทรวง เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายที่กำหนด การถ่ายทอดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด นับเป็นสิ่งสำคัญที่ทั้งผู้ถ่ายทอด

และหน่วยงานผู้รับการถ่ายทอดจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ๆ การนิยามตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจนทำให้ตีความผิดพลาด ผลการดำเนินงานที่ได้ก็คลาดเคลื่อนไปจากสิ่งที่ต้องการ ส่งผลต่อการประเมินในภาพรวมและความสำเร็จของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

1.3 การประเมินแผนปฏิบัติราชการถึงแม้ว่าจะมีการประเมินตามรูปแบบหรือเกณฑ์ที่กำหนดโดย สศช. และ ก.พ.ร. แล้ว แต่ในการดำเนินงานในบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงานที่มีความแตกต่างกันออกไป รูปแบบหรือเกณฑ์ดังกล่าวอาจใช้ได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการพัฒนาการดำเนินงานที่ต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่ หน่วยงานควรยกระดับการประเมินให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นและใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงาน เช่นการปรับตัวเข้าสู่ยุครัฐบาลดิจิทัล การวิจัยร่วมกับการประเมิน และการประเมินเชิงลึกโดยการเจาะกลุ่ม (Focus Group) เพื่อค้นหาปัญหาเชิงลึก เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ และทุติยภูมิ แต่มีการจำกัดขอบเขตในการเก็บข้อมูลไว้ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ การติดตามและประเมินผลแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ถึงแม้ข้อมูลจะมีความถูกต้องครบถ้วน และครอบคลุมทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ แต่ก็เป็นข้อมูลในแง่มุมมองเดียว สิ่งที่จะเสนอสำหรับการจัดทำวิจัยครั้งต่อไปในประเด็นนี้คือการเก็บข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการประเมินผลสัมฤทธิ์แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นอีกแง่มุมในฐานะผู้นำแผนไปสู่การปฏิบัติ จะทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากผลการวิจัยในครั้งนี้ และมีมุมมองที่กว้างขึ้น เรียนรู้ เข้าใจ และวิเคราะห์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2 จากแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ NPM (New Public Management) การนำรูปแบบวิธีการดำเนินงานของภาคเอกชนมาปรับใช้ในการดำเนินงานภาครัฐเป็นสิ่งที่ระบอบราชการพึงให้ความสนใจ ในประเด็นด้านการประเมินผล การดำเนินงานหากมีการศึกษาวิธีการดำเนินงานในองค์กรภาคเอกชนก็อาจจะมีรูปแบบวิธีการที่น่าสนใจที่สามารถนำไปปรับใช้ในการดำเนินการภาครัฐได้ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

เกียรติพงษ์ อุดมชนะธีระ. (2561). PDCA Cycle / วงจรการควบคุมคุณภาพหรือ วงจรเดมมิง (Deming Cycle). ค้นเมื่อวันที่ 10

กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://iok2u.com/article/innovation/pdca-cycle-deming-cycle>

จุฑาภรณ์ มาสันเทียะ. (2565). ทฤษฎีทางการวัดและประเมินผล. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เจนจิรา รัชตฤกษ์การสกุล. (2567ก-ง). การประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563–2565)

ของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.

ชูเกียรติ รักบำเหน็จ. (2559). คู่มือแนวทางการติดตามและประเมินผล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้น

11 กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/>

เดช อุณหะจิรัญรักษ์ (2567). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการวิจัยและแนวคิดเชิงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์.

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.

(2546, ตุลาคม, 9). ราชกิจจานุเบกษา, 120(100ก), 3-7.

ระเบียบว่าด้วยการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ

พ.ศ. 2562. (พฤษภาคม, 13, 2562). ราชกิจจานุเบกษา, 136(120ง), 1-3.

วิโรจน์ ก่อสกุล (2567ก). การบริหารเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพมหานคร.

วิโรจน์ ก่อสกุล (2567ข). องค์การและนวัตกรรมในองค์กร. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วีณา พิงวิวัฒน์กุล (2564). การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร.

ศิริชัย กาญจนวาสี และคณะ (2541). การศึกษาแนวทางการติดตามและประเมินโครงการ. พัฒนาในระดับจังหวัด.

รายงานการวิจัย คณะครุศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สงวน อินทร์รักษ์ และประเสริฐ อินทร์รักษ์. (2563) กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ. วารสารวิชาการสถาบันพัฒนาพระวิทยากร ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2565), มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565ก-ข). คู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 และการเสนอแผนระดับที่ 3 ในส่วนของแผนปฏิบัติการด้าน... ต่อคณะรัฐมนตรี. กรุงเทพมหานคร

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560). มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://resolution.soc.go.th/>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2563). สรุปสาระสำคัญรายงานการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2562. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. กระทรวงศึกษาธิการ.

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

คนที่ 1. (2568). ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, กรกฎาคม, 11.

คนที่ 2. (2568). ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกลุ่มติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, กรกฎาคม, 9.

คนที่ 3. (2568). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กลุ่มติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, กรกฎาคม, 9.

คนที่ 4. (2568). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กลุ่มติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, กรกฎาคม, 11.

คนที่ 5. (2568). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, กรกฎาคม, 11.