

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนปฏิบัติการของโรงเรียน เป็นแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างขององค์การหรือสถานศึกษา ตลอดจนระบบการเงินและงบประมาณ ซึ่งแผนปฏิบัติการนั้นสถานศึกษามีหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ โดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน ผู้ปกครอง เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ทั้งนี้แผนปฏิบัติการของโรงเรียนจะต้องมีทิศทางเป็นไปตามวิสัยทัศน์ (Vission) ภารกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Goal) และกลยุทธ์ของสถานศึกษา (Strategy) ดังที่ ธีรรงค์ พันหนุเทียน (2550, หน้า 1) กล่าวว่า ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ข้อ 16 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัตินโยบาย 2 ประเภท ดังนี้ (1) แผนปฏิบัตินโยบาย 4 ปี โดยต้องสนองต่อนโยบายและกลยุทธ์ของรัฐบาลพลคณะหน่วยงานต้นสังกัด (2) แผนปฏิบัตินโยบาย (แผนปฏิบัติการ) ประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติของส่วนราชการดังนี้ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานประมาณการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้ เช่นเดียวกับ รัชทอง จันทรัสฤกษ์ (2552, หน้า 22-23) ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ในส่วนของประเด็นสำคัญที่ต้องการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน 4 ประการหลัก นั่นคือ (1) พัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ (2) พัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ (3) พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ และ (4) พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ ซึ่งในประการที่ (4) นี้จะเป็นการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและทุกภาคส่วน มีระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและมีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ ตลอดจนมีการนำระบบและวิธีการบริหารจัดการแนวใหม่มาใช้ ควบคู่กับการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (Demand side) โดยให้ผู้เรียนเลือกรับบริการ

แผนปฏิบัติการของโรงเรียนจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องให้ชุมชน ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และบุคลากรในสถานศึกษาทุกคนเข้ามีส่วนร่วมและรับรู้ ในการจัดทำ

แผนปฏิบัติการ เพื่อที่จะได้นำแผนที่จัดทำนั้นมาปฏิบัติให้เป็นไปตามที่วางแผนเอาไว้ โดยผ่านการยอมรับและเห็นชอบของทุกฝ่าย จะทำให้การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะในด้านของการจัดสรรงบประมาณที่จะนำมาใช้ตามแผนปฏิบัติการนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ทุกฝ่ายได้รับทราบและขอความเห็นชอบ เพื่อความโปร่งใส และคุ้มค่า ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดทำแผนปฏิบัติการของโรงเรียน คือ การนำแผนปฏิบัติการมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมถึงเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของสถานศึกษาด้วย ในการจัดทำแผนปฏิบัตินั้นสถานศึกษาจะต้องมีการวางแผนงานแต่ละงาน โครงการในแผนงานนั้น และกิจกรรมที่อยู่ในโครงการนั้นด้วย ทั้งนี้การจัดทำแผนปฏิบัติการจะต้องมีการเสนอขอตั้งงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรม นั้น ๆ ด้วย ดังที่ พวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543, หน้า 68) ได้กล่าวไว้ว่า แผนปฏิบัติการประจำปี เป็นแผนที่โรงเรียนจะใช้ดำเนินการจริง ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรแล้ว (แผนใช้งบประมาณ) โดยสภาพทั่วไปการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรต่าง ๆ จะเป็นลักษณะหนึ่งใน 2 ลักษณะ คือลักษณะที่ 1 ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามวงเงินหรือตามจำนวนที่ขอ ถ้าเป็นลักษณะนี้แผนพัฒนาประจำปีจะกลายเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีโดยอัตโนมัติ กับลักษณะที่ 2 ได้รับการจัดสรรงบประมาณแตกต่างจากที่ขอ ซึ่งอาจน้อยกว่าหรือมากกว่า แต่ส่วนใหญ่จะได้รับการจัดสรรน้อยกว่าที่ขอ แผนที่ได้ปรับวงเงินหรือทรัพยากรตามที่ได้รับจัดสรรแล้ว จะกลายเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนที่จะใช้ในการดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนต่อไป

ทั้งนี้ในการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการจะต้องมีการประเมินผลควบคู่กันไปด้วย เพื่อที่จะได้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้น ปัญหาอุปสรรคในด้านต่าง ๆ วิธีการแก้ปัญหา ดังที่ อูทัย บุญประเสริฐ (2538, หน้า 17) กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้วการวางแผนในโรงเรียนต่าง ๆ มีขั้นตอนพื้นฐานที่ใช้ในการทำงานวางแผนซึ่งประกอบด้วย (1) การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ (2) การจัดทำแผน (3) การนำแผนไปปฏิบัติ และ (4) การติดตามประเมินผล

ขั้นตอนในการดำเนินงานดังกล่าวนี้ เป็นประโยชน์อย่างมากและสะดวกในการนำไปปฏิบัติ สำหรับโรงเรียนจำนวนมากที่มีความแตกต่างกันในความพร้อมในด้านการวางแผน ซึ่งในส่วนของ การนำแผนไปปฏิบัติ นั้นมักจะเกิดปัญหาหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการไม่นำแผนปฏิบัติการไปใช้อย่างจริงจัง ทำให้แผนปฏิบัติการเป็นแค่หนังสือหรือเอกสารวางอยู่บนชั้นหรือตู้เอกสารเท่านั้น นอกจากนี้การปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามแผนก็เป็นปัญหาที่ทำให้กระทบกับงบประมาณและเวลาด้วยเช่นกัน ดังที่ ฐิวิวัฒน์ ทองยศ (2540, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัญหาการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้ ในโรงเรียนโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่า การนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้มีปัญหาทุกขั้นตอน เมื่อพิจารณาเป็นรายขั้นตอน จากรายการที่มีผู้ระบุสูงสุด พบว่า 1. จากการสัมภาษณ์ปัญหาในแต่ละขั้นตอน ได้แก่ (1) บุคลากรไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน ไม่ใช้ปฏิทินในการควบคุมงาน และขาดการวางแผนการเตรียมบุคลากร (2) ขาดบุคลากรที่มีความสามารถตรงกับงาน (3) ขาดทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงตามงานที่รับผิดชอบ (4) บุคลากรที่ทำหน้าที่ประสานงานภายในโรงเรียนขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม และขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะ (5) ขาดการกำกับและนิเทศงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (6) บุคลากรขาดความตระหนักในหน้าที่ที่รับผิดชอบ (7) ขาดการวางแผนการประเมินและรายงานผลระหว่างดำเนินการ (8) ขาดการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงแผน 2. จากแบบสอบถาม มีปัญหา ได้แก่ (1) ไม่นำปฏิทินไปใช้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และบุคลากรไม่เห็นความสำคัญของการเตรียมบุคลากรและขาดความรับผิดชอบต่อ (2) ผู้รับมอบหมายงานมีภาระอื่นมากอยู่แล้ว (3) งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอ (4) การประสานงานภายในโรงเรียนไม่ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นอย่างเป็นระบบ (5) ขาดการนำผลการกำกับและนิเทศงานไปดำเนินการ (6) บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจ (7) ขาดการประเมินและรายงานผลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (8) บุคลากรไม่ให้ความสำคัญในการปรับปรุงแผน

โรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ ตั้งอยู่เลขที่ 208 หมู่ที่ 3 ตำบลแม่จาง อำเภอแม่แจ่ม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่เขต 6 มีสภาพพื้นที่เป็นภูเขาสูง การคมนาคมยากลำบาก โรงเรียนภายในกลุ่มเครือข่ายตั้งอยู่ห่างไกลกันทำให้ยากต่อการติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่มเครือข่าย อีกทั้งนักเรียนทั้งหมดเป็นชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยง เผ่าม้ง และมีนักเรียนที่ไร้สัญชาติ เป็นเด็กด้อยโอกาส ฐานะครอบครัวส่วนใหญ่ยากจน ดังนั้นการที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาชาตินั้นสถานศึกษาจะต้องมีการวางแผนการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง เป็นคนเก่ง ดี และมีความสุข มีทักษะชีวิต และทักษะการคิด วิเคราะห์ ซึ่งต้องมีการนำแผนปฏิบัติการของโรงเรียนไปใช้อย่างจริงจัง และให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการด้วย

จากการสัมภาษณ์ ปราโมทย์ ธิศรี (2554) รองผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ ได้ข้อมูลว่า โรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ มีการจัดทำแผนปฏิบัติการทุกปี โดยจัดทำเป็นแต่ละปีการศึกษา และมีการนำมาใช้ปฏิบัติจริง แต่ก็มีปัญหาในการนำแผนปฏิบัติการมาปฏิบัติในปีการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ (1) บุคลากรที่รับผิดชอบในโครงการหรือกิจกรรมตามแผนนั้นไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามแผน ซึ่งจะปฏิบัติตามความเคยชินไม่ใช่แผนเป็นแนวดำเนินงาน (2) โรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง

ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทำให้การนำแผนปฏิบัติการไปใช้มีปัญหาในด้านของงบประมาณไม่เป็นไปตามแผน เนื่องจากได้รับงบประมาณมาอย่างไม่เพียงพอต่อความต้องการของโรงเรียน โดยเฉพาะด้านอาคารสถานที่และแหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียนที่ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ของนักเรียนและบุคลากร ในโรงเรียน (3) บางโครงการหรือกิจกรรมในแผนปฏิบัติการไม่ได้ดำเนินการ หรือปฏิบัติจริงตามระยะเวลาที่กำหนดในแผนปฏิบัติการ (4) บุคลากรขาดความชำนาญในการทำแผนปฏิบัติการและนำไปใช้ และ (5) ขาดการติดตามและประเมินผลเมื่อทำโครงการหรือกิจกรรม

จากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ ประจำปีการศึกษา 2553 (2553, หน้า 60) ที่ผ่านมาพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือในการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยในระดับประเทศและระดับเขตพื้นที่ทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ ในส่วนการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (NT) ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ก็พบว่ามีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าระดับเขตพื้นที่ทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ เช่นเดียวกันกับการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 ของนักเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 พบว่าได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าระดับเขตพื้นที่การศึกษาทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สอบเช่นกัน จากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ ประจำปีการศึกษา 2553 แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในบ้านแม่แฮเหนือยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ และการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติการของโรงเรียนนั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เช่นกัน

จากที่กล่าวมา การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการนั้นนับได้ว่าเป็นปัจจัยหลักตัวหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งสถานศึกษาทุกแห่งต่างก็มีการจัดทำแผนปฏิบัติการอยู่แล้ว แต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ความชำนาญในการนำแผนปฏิบัติการไปใช้ ขาดการกำกับติดตามและการประเมินผลตามโครงการหรือกิจกรรมในแผน ทำให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษายังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการศึกษา ส่งผลให้แผนปฏิบัติการประจำปีที่ได้จัดทำขึ้นในแต่ละปีไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเท่าที่ควร ยังคงเป็นเอกสารเล่มหนึ่งของโรงเรียนวางบนชั้นเอกสาร จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจและได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้พัฒนาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

ตามแผนปฏิบัติการประจำปีให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะ การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

### ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

#### ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษา และครู ของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2554

#### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษารั้งนี้จะศึกษาสภาพการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ คือ (1) การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ และ (2) การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ดังต่อไปนี้

แผนปฏิบัติการ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่มีรายละเอียดของโครงการ กิจกรรม วัตถุประสงค์ งบประมาณ และเวลาไว้อย่างชัดเจนของโรงเรียนโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

การปฏิบัติงานตามแผนหรือการนำแผนไปปฏิบัติ หมายถึง การลงมือปฏิบัติงานตามโครงการหรือกิจกรรมในแผนปฏิบัติการ ตามขั้นตอนคือ การขออนุมัติดำเนินการ การดำเนินการนิเทศ กำกับ ติดตาม และการประเมินผล

การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การนิเทศ กำกับติดตามการนำแผนไปปฏิบัติหรือการปฏิบัติงานตามแผน ซึ่งจะประเมินก่อนการปฏิบัติงาน ระหว่างการปฏิบัติงาน และหลังการปฏิบัติงานตามแผน

ครู หมายถึง ข้าราชการครู พนักงานราชการ ครูอัตราจ้างที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน  
บ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ในปีการศึกษา 2554

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการ  
ปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ รวมทั้งอาจเป็นแนวทางในการพัฒนาการนำแผนปฏิบัติการไปใช้  
ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด ของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม  
จังหวัดเชียงใหม่ต่อไป