

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพราะการศึกษาเป็นการเตรียมคนให้พร้อมที่จะเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างมีสติและปัญญาที่รู้เท่าทัน (การศึกษาที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา, 2545 . หน้า 40-41, 53)

กระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของประเทศ จึงได้นำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 ที่เป็นเสมือนธรรมนูญการศึกษาเป็นหลักในการปฏิรูปการศึกษาทั้งการบริหารและการจัดการศึกษาโดยกำหนดให้สถานศึกษามีความสำคัญสูงสุดที่มีผลต่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษา เน้นให้กระทรวงกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปสู่สถานศึกษาในลักษณะการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) เพื่อให้การบริหารงานต่าง ๆ ของสถานศึกษาเป็นไปอย่างคล่องตัว สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น และสอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการจัดการศึกษามีคุณภาพและได้มาตรฐานคุณภาพตามระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความเป็นผู้นำที่มีสมรรถภาพหรือศักยภาพทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถในการบริหารจัดการและมีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นบุคคลที่เรียกว่า มืออาชีพ กอปรด้วยความสามารถในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริหารเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้
2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวการกระจายอำนาจ
4. การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา
5. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
6. การวิจัยในโรงเรียน

7. การประกันคุณภาพการศึกษา

(การบริหารโรงเรียนยุคปฏิรูปการศึกษา, 2546. หน้าคำนำ)

เพื่อให้การบริหารจัดการภายในสถานศึกษามีการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ภายใต้สภาวะการณ์ของการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคโลกาภิวัตน์ นำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ตามเป้าหมาย ไม่ปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่จะพัฒนากลยุทธ์เพื่อควบคุม การเปลี่ยนแปลง (Griffiths, 1959 p. 77) มีการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ (Terry, 1977, pp. 211-224) เพราะการวางแผนเป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความสำเร็จ ในการบริหารงาน (การวางแผนกลยุทธ์ : แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์, 2547 หน้า 2)

การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใน สังคมโลกจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการบริหารจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน เป็นที่ยอมรับของสังคม แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) จัดเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการศึกษาที่มีระบบ มีทิศทาง มีระเบียบ แบบแผน ที่ช่วยให้เกิดการตัดสินใจและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นแผนงาน หลักที่แสดงถึงภาระงาน แนวโน้มของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการจัดการศึกษาของ ตนเอง ปัจจุบันสถานศึกษามีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกอื่น ๆ เช่น แผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) ธรรมนูญสถานศึกษา (School Charter) แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา (School Improvement Plan) คู่มือคุณภาพ (Quality Plan) ซึ่งถือว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์ ฉบับสถานศึกษาได้ทั้งสิ้น โดยเกิดจากกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจาก การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อหาโอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และพันธกิจ (Mission) เป้าหมาย (Goals) มีการกำหนดภารกิจ (Assigned Mission) และมีการคิดอย่างมีกลยุทธ์และเป็นระบบ (การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับ สถานศึกษา, 2545 หน้า 24) การดำเนินการให้แผนกลยุทธ์เป็นแผนเพื่อการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความสามารถเชิงกลยุทธ์ เป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์ และมีการบริหารจัดการสมัยใหม่ คือ การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ซึ่งมีประโยชน์ต่อองค์กร คือ

1. ช่วยกำหนดทิศทางขององค์กร (Set Direction) ทำให้เกิดความเข้าใจต่อการ เปลี่ยนแปลงและมีวิสัยทัศน์ต่ออนาคต สามารถกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการดำเนินงาน ได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. สร้างความสอดคล้องในการปฏิบัติ (Harmony) โดยการให้ความสนใจกับการกำหนดกลยุทธ์ การตรวจสอบ และการควบคุมกลยุทธ์ขององค์กร

3. สร้างความพร้อมให้แก่องค์กร (Provide Readiness) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และการกำหนดกลยุทธ์ ช่วยให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมและศักยภาพขององค์กร ตลอดจนอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมที่มีต่อองค์กร ทำให้องค์กรมีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงหรือความท้าทายของสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น

4. สร้างประสิทธิภาพในการแข่งขัน (Improve Competitive Efficiency) เพราะการจัดการเชิงกลยุทธ์ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจในภาพรวม ความต้องการขององค์กร และความสามารถในปัจจุบันขององค์กร ทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินงานและเป้าหมาย ซึ่งจะช่วยให้มีการดำเนินงานอย่างเหมาะสม ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ผู้บริหารต้องมีการตัดสินใจที่มีผลต่อการดำเนินงานและอนาคตขององค์กร ซึ่งเรียกว่า การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decision) โดยการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์จะเป็นพื้นฐานสำคัญของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process) ที่ทำให้เกิดการวางแผนกลยุทธ์ที่ครอบคลุมการดำเนินงานของสถานศึกษา สอดคล้องกับหน่วยงานต้นสังกัด เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 (การจัดการเชิงกลยุทธ์, 2546. หน้า 16-17)

สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องดำเนินงานพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของต้นสังกัด กระทรวงศึกษาธิการและนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมาตรฐานคุณภาพการศึกษาจะครอบคลุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติ ซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานไว้ 4 ด้าน คือ ด้านคุณภาพผู้เรียน จำนวน 8 มาตรฐาน ด้านการเรียนการสอน จำนวน 2 มาตรฐาน ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา จำนวน 6 มาตรฐาน และด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ จำนวน 2 มาตรฐาน ในแต่ละมาตรฐานมีตัวชี้วัดที่ทำให้สถานศึกษาสามารถนำไปกำหนดเป็นกรอบ ทิศทางการดำเนินงาน ในแผนงาน โครงการ ที่จะกำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา อันจะช่วยให้การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษามีคุณภาพและได้มาตรฐานตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ซึ่งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) ได้กำหนดวิธีการและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบที่ 2 (พ.ศ.2549 –

พ.ศ.2553) โดยมีการประเมินที่อิงเกณฑ์ตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ และการประเมินที่อิงสถานศึกษาซึ่งพิจารณาจากการที่สถานศึกษามีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ 1 และมีพัฒนาการในคุณภาพของสถานศึกษา ตลอดจนมีผลการดำเนินงานที่บรรลุมาตรฐาน / เป้าหมาย ตามแผนของสถานศึกษา ซึ่งกำหนดให้ “แผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา” เป็นหลักฐานและร่องรอยเพื่อยืนยันการปฏิบัติงานที่สำคัญ

จากการศึกษาเอกสารที่เป็นแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า สถานศึกษามีวิธีการกำหนดกลยุทธ์ที่แตกต่างกัน เช่น กำหนดกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ของต้นสังกัด คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือกำหนดกลยุทธ์โดยใช้มาตรฐานคุณภาพการศึกษาทั้งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือกำหนดกลยุทธ์โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการใช้เทคนิค SWOT เป็นต้น

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สถานศึกษาได้มีแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาและสภาพของสถานศึกษา เหมาะสมกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ คำนึงถึงคุณภาพที่ได้มาตรฐานตามแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 รวมทั้งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาอย่างแท้จริงได้ในโอกาสต่อไป

ปัญหาการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีความประสงค์ที่จะตอบคำถามสำคัญ ๆ ดังนี้

1. องค์ประกอบในการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีลักษณะอย่างไร ประกอบด้วยอะไรบ้าง
2. การพัฒนารูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมและเป็นไปได้ควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบในการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อสร้างรูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. เพื่อทดลองใช้รูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. เพื่อประเมินรูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ได้ทราบถึงองค์ประกอบในการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานทางการศึกษา อื่น ๆ ได้
2. ได้พัฒนารูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจในการวางแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ จำกัดขอบเขตในการพัฒนารูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ ดังนี้

1. รูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นรูปแบบที่ได้จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการวางแผน การวางแผนกลยุทธ์ กระบวนการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ การประกันคุณภาพการศึกษา ของนักวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแผนงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. การวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้นสถานศึกษาเอกชน

นิยามศัพท์เฉพาะ

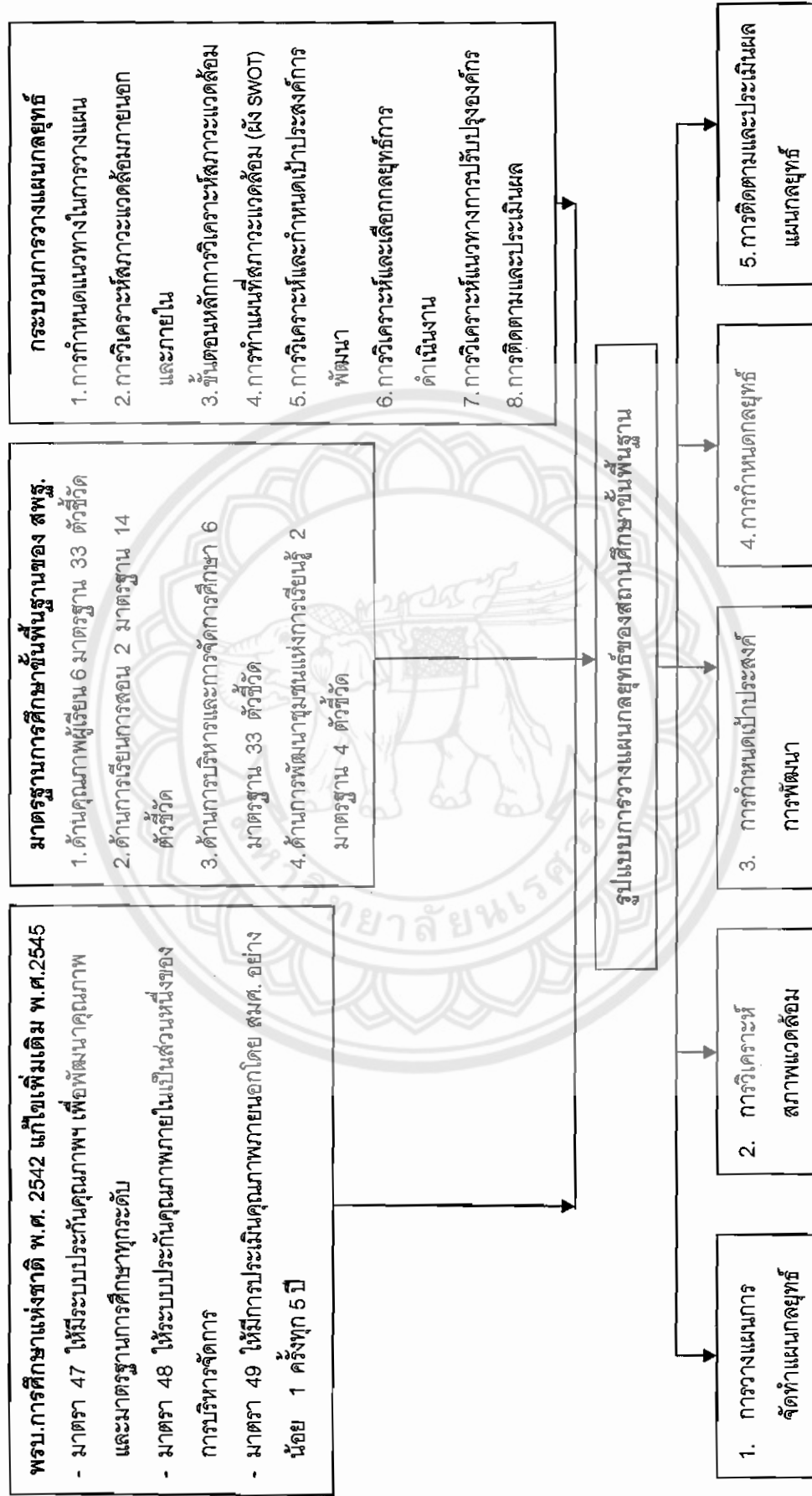
1. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) หมายถึง การวางแผนระยะปานกลางหรือระยะยาวที่ให้ความสำคัญกับการใช้วิสัยทัศน์มองไปข้างหน้าอย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ไขป้องกันปัญหา และรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งระยะสั้นและระยะยาว การวางแผนกลยุทธ์อาจใช้คำว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความหมายเดียวกัน

2. รูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning Model) หมายถึง กระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ประกอบด้วย การวางแผนการจัดทำแผนกลยุทธ์ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนกลยุทธ์ การกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ และการติดตาม ประเมินผลแผนกลยุทธ์

3. มาตรฐานคุณภาพการศึกษา หมายถึง มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดไว้ 4 ด้าน คือ

- 3.1 ด้านคุณภาพผู้เรียน 8 มาตรฐาน 33 ตัวบ่งชี้
- 3.2 ด้านการเรียนการสอน 2 มาตรฐาน 14 ตัวบ่งชี้
- 3.3 ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา 6 มาตรฐาน 33 ตัวบ่งชี้
- 3.4 ด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ 2 มาตรฐาน 4 ตัวบ่งชี้

4. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นของรัฐบาล



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย การพัฒนารูปแบบการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน