

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษา 4 ด้านขึ้น ได้แก่ การปฏิรูประบบบริหารและการจัดการปฏิรูปหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอนและการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยใช้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การประกันคุณภาพ การเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการใช้แผนยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งเน้นสู่การศึกษาที่เป็นเลิศ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542) จากนโยบายการปฏิรูปการศึกษาโรงเรียนจึงมีการกระจายอำนาจในการบริหารงานมากขึ้นกว่าเดิม บุคคลและหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น มีแผนกลยุทธ์ มีแผนปฏิบัติการ มีธรรมนูญโรงเรียน มีการนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติและติดตามผลการปฏิบัติงานของครูและผู้อำนวยการโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ทุกโรงเรียนจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ทุกโรงเรียนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของตนให้สูงขึ้น มีการเรียนรู้และแก้ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามโรงเรียนจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับการดำเนินการในการบริหารของแต่ละโรงเรียนด้วยเช่นกัน ดังนั้นการวางแผนการดำเนินการในการบริหารหรือที่เรียกว่าการวางแผนกลยุทธ์จึงเป็นสิ่งสำคัญมากและถือเป็นกิจกรรมแรกที่โรงเรียนจะต้องจัดทำเพราะแผนกลยุทธ์เป็นแผนงานหลักที่แสดงถึงภาระงานแนวโน้มของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการจัดการศึกษาของตนเองและเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ช่วยให้การดำเนินการต่างๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีระบบและมีหลักเกณฑ์สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ในการจัดการศึกษาโดยได้กำหนดนโยบายให้โรงเรียนทุกระดับจัดทำแผนกลยุทธ์ทางการศึกษาขึ้น เริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของโรงเรียน การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกของโรงเรียน รู้จุดแข็ง จุดอ่อนและสถานการณ์ของโรงเรียน มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมของโรงเรียนอย่างชัดเจนและปรับระบบการทำงานในปัจจุบันให้รับกับการดำเนินงานสู่จุดมุ่งหมายที่โรงเรียนต้องการในอนาคต เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป ที่สำคัญแผนกลยุทธ์ที่วางไว้นั้นจะต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคบางประการทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน ถ้าโรงเรียนมีระบบการวางแผนกลยุทธ์ที่ดีมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงได้ก็จะช่วย

ให้ระบบการบริหารงานโรงเรียนประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพของผู้เรียนเช่นกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2553, น. 3-6)

การพัฒนานโยบายและการวางแผนยึดหลักการและแนวคิดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเรียกว่า “แผนกลยุทธ์” จึงเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการตามแนวปฏิรูปการศึกษาและการบริหารงบประมาณภาครัฐดังกล่าวซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประสิทธิภาพทัศนพันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ มาตรฐานและดัชนีวัดความสำเร็จของการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สามารถแสดงผลสำเร็จการดำเนินงานตามแผนซึ่งส่งผลให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสมดังเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา มีกระบวนการวิเคราะห์ SWOT จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส อุปสรรค ขององค์การ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนได้ตรงตามความเหมาะสม (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์และคณะ. 2546, น.54) ทุกหน่วยงานจึงต้องมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มีขั้นตอนการดำเนินงาน ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแทนระบบเก่า และใช้กระบวนการวิเคราะห์ SWOT เพื่อทำให้องค์การรู้ถึงสิ่งที่ต้องปฏิบัติ นำไปเป็นข้อมูลจัดทำแผน กลยุทธ์ แผนงาน / โครงการ และกิจกรรม ฉะนั้นเมื่อจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อเป็นกรอบทิศทางเป้าหมาย ที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามต้องการแล้ว ต้องใช้แผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามความต้องการสู่เป้าหมายความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลให้มากที่สุด จะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาสามารถปรับแผนได้ นำไปเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนในอนาคตได้

จากรายงานผลการติดตามและประเมินผลการบริหารและการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรีเขต 1 ปีงบประมาณ 2556 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรีเขต 1, 2556) พบว่าปัญหาการการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาบางแห่งขาดความต่อเนื่องไม่เป็นรูปธรรมการใช้จ่ายงบประมาณในสถานศึกษาเน้นที่การใช้งบประมาณให้หมดไป หรือบางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ตรงตามแผน และไม่มีเบิกจ่ายงบประมาณได้ทัน ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับวิธีการวางแผนขาดข้อมูลในการวางแผน บุคลากรในสถานศึกษาบางส่วนไม่ได้ให้ความสำคัญของการวางแผนแผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบายขาดการควบคุมกำกับนิเทศติดตามอย่างสม่ำเสมอจากนี้ยังพบว่าปัญหาที่สำคัญของการวางแผนที่ไม่ประสบผลสำเร็จหรืองานไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้นเกิดจากขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรในสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะผู้บริหารสถานศึกษามักจะถือเอาความคิดเห็นของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจและเห็นว่าการวางแผนเป็นความยุ่งยากสิ้นเปลืองงบประมาณเสียเวลาและผู้บริหารสถานศึกษาไม่กล้าที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่งจะมอบหมายให้รองผู้บริหารหรือครูผู้สอนดำเนินการวางแผนในการปฏิบัติงาน ขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรในสถานศึกษา การวางแผนกลยุทธ์คือภารกิจในหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องปฏิบัติเป็น

อันดับแรกเพราะถ้าขาดการวางแผนแล้วย่อมเป็นการยากที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ การวางแผนระดับสถานศึกษาส่วนใหญ่เป็นขั้นของการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีหรือการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อหาจุดเน้นในการแก้ปัญหาการศึกษาให้เหมาะสมกับลักษณะและความรุนแรงของปัญหาสอดคล้องกับงานวิจัยของวรรณ สุภาพุฒ (2553, น.85) พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีปัญหาในการวางแผนกลยุทธ์ โดยรวมและรายชื่ออยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ได้แก่ การศึกษาสภาพเบื้องต้นของสถานศึกษา การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสถานศึกษา การประเมินสถานภาพของสถานศึกษา การกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การกำหนดกลยุทธ์ของสถานศึกษา และแนวทางการนำกลยุทธ์ไปใช้ตามลำดับ

จากปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วผู้วิจัยในฐานะที่เป็นครูรับผิดชอบงานนโยบายและแผนของสถานศึกษาได้เห็นสภาพและปัญหาของการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานีเขต 1 เพื่อจะเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาและนำเสนอผลการวิจัยให้ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลไปใช้ในการวางแผนพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานีเขต 1

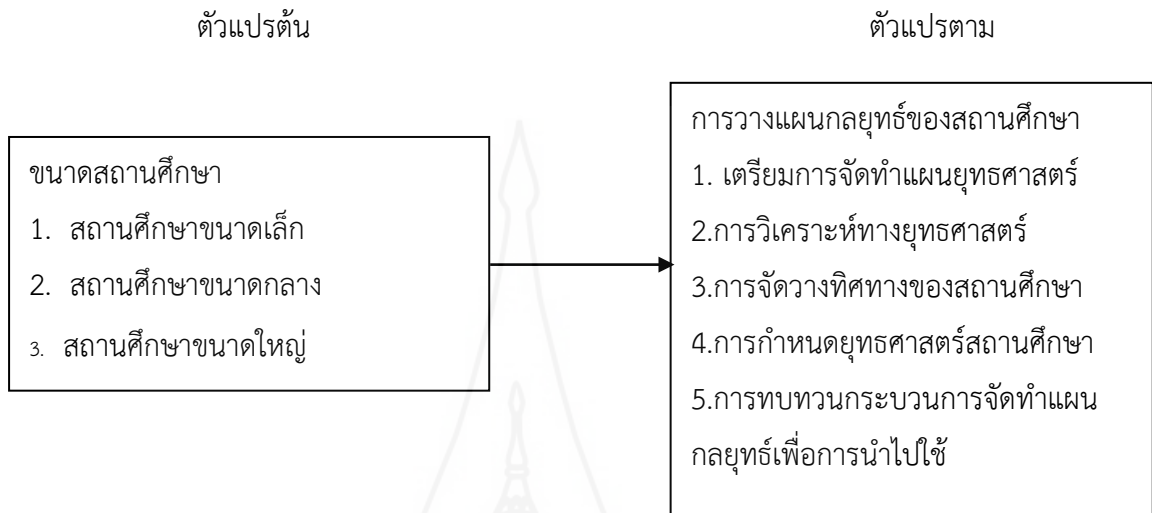
2.2 เพื่อเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานีเขต 1 จำแนกตามขนาดสถานศึกษา

2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะสภาพและปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานีเขต 1

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยสภาพและปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานีเขต 1 ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยยึดแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553, น.13-74) แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ เตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ การจัดวางทิศทางของสถานศึกษา การกำหนดยุทธศาสตร์

สถานศึกษา และการทบทวนกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อการนำไปใช้ สามารถนำมาเขียนกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

4. สมมติฐานการวิจัย

บุคลากรสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวรี เขต 1 ที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานแตกต่างกัน

5. ขอบเขตการวิจัย

5.1 ด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวรี เขต 1 มีขอบเขตเนื้อหา แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ เตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ การจัดวางทิศทางของสถานศึกษา การกำหนดยุทธศาสตร์สถานศึกษา และการทบทวนกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อการนำไปใช้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553, น.13-74)

5.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

5.2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 1 ที่ดำเนินการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาจำแนกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 32 คนและครูที่รับผิดชอบด้านการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา จำนวน 32 คน รวมทั้งสิ้น 64 คน

5.2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 1 ที่ดำเนินการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาจำแนกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 32 คนและครูที่รับผิดชอบด้านการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา จำนวน 32 คน รวมทั้งสิ้น 64 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

5.3 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

5.3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

- 1) บุคลากรที่วางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา
 - (1) ผู้บริหารสถานศึกษา
 - (2) ครูที่รับผิดชอบด้านการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา
- 2) ขนาดสถานศึกษา จำแนกเป็น
 - (1) ขนาดเล็ก
 - (2) ขนาดกลาง
 - (3) ขนาดใหญ่

5.3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพและปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 1 แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ เปรียบเทียบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ การจัดวางทิศทางของสถานศึกษา การกำหนดยุทธศาสตร์สถานศึกษา และการทบทวนกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อการนำไปใช้

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 แผนกลยุทธ์ หมายถึง แผนที่มีการกำหนดภารกิจวัตถุประสงค์เป้าหมายและกลยุทธ์ของหน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนดโดยมีวิสัยทัศน์หรือภาพแห่งอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้นเป็นเครื่องกำหนดทิศทางซึ่งเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในสถานศึกษา

6.2 การวางแผนกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการเพื่อกำหนดทิศทางหรือแนวทางการดำเนินงานในอนาคตของสถานศึกษา ในลักษณะขององค์รวมยึดกลยุทธ์เป็นหลักเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานั้นเป็นลักษณะของการมองภาพรวมเน้นทั้งกระบวนการและจุดมุ่งหมาย

รวมที่หน่วยงานมุ่งหวังให้เกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวข้องกับทุกส่วนทุกฝ่ายเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การบริหารและการจัดการขององค์กรมีประสิทธิภาพสูงสุดแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

6.2.1 เตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาทั้งภายนอกและภายในสถานศึกษา จัดประชุมชี้แจงคณะกรรมการ จัดระบบข้อมูลพื้นฐานและระบบสารสนเทศของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบถูกต้องครบถ้วนเป็นปัจจุบันครอบคลุมงานทุกด้านทั้งด้านวิชาการงบประมาณบุคลากรและด้านบริหารทั่วไปโดยใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูลนำเสนอข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรงจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้

6.2.2 การวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ หมายถึง การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและประเมินสภาพของสถานศึกษาปัจจัยภายในที่เป็นจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจของสถานศึกษา การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและประเมินสภาพของสถานศึกษาปัจจัยภายนอกที่เป็นโอกาส (Opportunities) และเป็นอุปสรรค(Threats) ที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจของสถานศึกษา

6.2.3 การจัดวางทิศทางของสถานศึกษา หมายถึง การจัดวางทิศทางของสถานศึกษาเป็นกระบวนการที่บุคลากรทุกฝ่ายของสถานศึกษาร่วมกันตั้งปณิธานความมุ่งมั่นตั้งใจมั่นปรารถนาที่จะพัฒนาโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จโดยจะร่วมกันระดมพลังปัญญาวิจารณ์ญาณและแรงบันดาลใจตรวจสอบทบทวนกลั่นกรองจัดวางสร้างสรรค์สภาพที่พึงประสงค์ของสถานศึกษา

6.2.4 การกำหนดยุทธศาสตร์สถานศึกษา หมายถึง ขั้นตอนที่น่าผลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในและการประเมินสภาพของสถานศึกษามากำหนดเป็นกลยุทธ์ เพื่อบรรลุเป้าหมายตาม วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.2.5 การทบทวนกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อการนำไปใช้ หมายถึง การตรวจสอบทบทวนกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ได้ดำเนินการมาแล้วเพื่อการบริหารจัดการคุณภาพสู่ความเป็นเลิศซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงผลการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practices)

6.3 สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นนทบุรี เขต 1 ที่จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3

6.4 ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง ขนาดสถานศึกษาตามเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแบ่งเป็น 3 ขนาดได้แก่

6.4.1 ขนาดเล็ก หมายถึง นักเรียนไม่เกิน 120 คน

6.4.2 ขนาดกลาง หมายถึง นักเรียนตั้งแต่ 121 – 300 คน

6.4.3 ขนาดใหญ่ หมายถึง นักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 7.1 สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการวางแผนกลยุทธ์
- 7.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานีเขต 1 ใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริม การวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา

