

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทหน้าที่และภารกิจที่จะต้องดำเนินการจัดการศึกษาตามแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวง เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ซึ่ง วรเดช จัทรศร (2551) ชี้ให้เห็นว่า มาตรา 33 กำหนดให้สถานศึกษามีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งพิจารณาเสนอ นโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษาและการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) ซึ่งแผนดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เน้นปลูกฝังและพัฒนาคนให้มีคุณธรรม นำความรู้ สร้างเสริมภูมิปัญญาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้หน่วยงานทุกระดับนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล สำเร็จต่อไปส่วนในทางปฏิบัติ การดำเนินการภารกิจที่สำคัญทุกระดับล้วนต้องการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบโดยเริ่มจากการวางแผน ปฏิบัติตามแผน ตรวจสอบประเมินและปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนของชาติ จึงเห็นได้ว่าสิ่งสำคัญอันดับแรกของความสำเร็จ ต้องเริ่มที่การปฏิบัติงานวางแผน มีผู้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้เป็นจำนวนมาก ดังเช่น อนันต์ เกตุวงศ์ (2541, หน้า 10 - 11) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานวางแผนไว้ว่า การที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุดตามวัตถุประสงค์ได้จำเป็นต้องมีการบริหาร หรือการจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการที่จะทำเช่นนั้นได้ผู้บริหารต้องทำหน้าที่สำคัญ ๆ ตามที่กล่าวกันไว้คือหน้าที่ในการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ตามที่กล่าวมาจะเห็นว่าการวางแผนเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของผู้บริหารซึ่งมีความสำคัญ

นอกจากนั้น Lyndall Urwick และ Luther Gulick (อ้างในอนันต์ เกตุวงศ์, 2541) ได้กล่าวถึงหน้าที่บริหารไว้ ที่เรียกว่า POSDCORB และ Henri Fayol กล่าวว่า การบริหารจะต้องทำสิ่งต่อไปนี้คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม นอกจากนี้ Newman และ Summer รวมทั้ง Harold Koontz และ Cyril O'Donnell ก็ได้อธิบายถึง

หน้าที่ของผู้บริหารไว้ทำนองเดียวกัน และเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือ การให้หน้าที่ทางการวางแผนเป็นอันดับหนึ่ง จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าในทางวิชาการนั้นยอมรับการวางแผนว่าสำคัญมาก

อนึ่ง การวางแผนและแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ผู้ปฏิบัติตามแผนสามารถศึกษาเรียนรู้วิธีการขั้นตอน และกระบวนการทำงานได้จากแผน ก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ จึงจะช่วยให้การทำงานของเขามีความเป็นไปได้มาก ทั้งเป็นที่เชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานด้วย

แผนจึงมีความสำคัญ และจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานและองค์กร อีกทั้งแผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางและความรู้สึกในเรื่องของความมุ่งหมายสำหรับองค์กรให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รู้ นอกจากนี้แผนยังเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างดี จึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจแบบเพื่อแก้ปัญหาแต่ละครั้งไปเท่านั้นด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมองไปในอนาคตและเห็น โอกาสที่จะแสวงประโยชน์หรือกระทำการต่าง ๆ ให้สำเร็จตามความมุ่งหมายได้ทั้งยังทำให้มองเห็นปัญหา อุปสรรคและภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อจะได้หาทางป้องกัน ตลอดจนการลดภาวะความเสี่ยงต่างๆ ได้ด้วยการตัดสินใจที่มีเหตุผลในการวางแผนนั้นจะมีการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีเวลาพอที่จะใช้ทั้งหลักทฤษฎี แนวความคิด และหลักการ ประกอบกับตัวเลข สถิติ และข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีเหตุผลและเป็นประโยชน์ตามต้องการหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น รวมถึง Harold Koontz และ Cyril O'Donnell (อ้างในอนันต์ เกตุวงศ์, 2541) กล่าวว่า “ถ้าปราศจากการวางแผนแล้วการตัดสินใจและการกระทำมักจะจะเป็นไปตามยถากรรม” จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารทำงานอย่างรัดกุมในอนาคตและเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในระยะยาวข้างหน้า ทั้งยังช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องด้วย

กล่าวโดยสรุปการปฏิบัติงานวางแผนมีบทบาทสำคัญมากต่อการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงตามต้องการและเป็นระบบ เช่น ถ้าต้องการจะทำอะไร ก็ควรจะตั้งรู้ว่าผลที่ต้องการจะได้รับคืออะไรแล้วจึงกระทำให้บังเกิดสิ่งนั้น ผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องมองเห็นภาพทั้งหมดของสิ่งที่ต้องการหรือผลที่คาดว่าจะได้รับทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ และแน่นอนที่สุด ผลผลิตนี้จะต้องเป็นประโยชน์ที่ตอบสนองและสอดคล้องกับส่วนอื่น ๆ อย่างเป็นระบบด้วย

โรงเรียนปงรัชดาภิเษก (2550, หน้า 4) จัดโครงสร้างทางการบริหารเป็นสี่กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานบริหารวิชาการ กลุ่มงานบริหารบุคคล กลุ่มงานบริหารงบประมาณและกลุ่มงานบริหารทั่วไป ซึ่งในการปฏิบัติงานวางแผนของโรงเรียน โรงเรียนได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาและแผนปฏิบัติการประจำปีครอบคลุมทุกกลุ่มงาน เพื่อใช้เป็นกรอบ แนวทางและเป็น

เครื่องมือในการควบคุมการบริหารการศึกษาของโรงเรียนให้ปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่วางไว้ แต่ในการปฏิบัติงานวางแผนของโรงเรียน ก็ยังพบปัญหาอุปสรรคอยู่อีกหลายประการ โดยมีหลักฐานจากผลการประเมินรอบที่สอง ปี พ.ศ. 2550 ของโรงเรียนปงรัชดาภิเษก จังหวัดพะเยา โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) มีข้อค้นพบที่เป็นปัญหาด้านการปฏิบัติงานวางแผน ในรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนปงรัชดาภิเษก (2550, หน้า 2 - 3) ในส่วนบทสรุปสำหรับผู้บริหารคือ ในข้อที่ 3 ด้านผู้บริหาร มีการจัดระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ การวิเคราะห์สภาพจริง กำหนดแผนพัฒนาระยะกลาง 3-5 ปี ที่ยังไม่ชัดเจน การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมยังไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานขาดความชัดเจน ขาดการนิเทศ กำกับติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการ และแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ขาดเครื่องมือที่เหมาะสมในการประเมินการปฏิบัติงานวางแผน ไม่เน้นการนำผลการประเมินมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายตามแผนการวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล เพื่อจัดทำสารสนเทศ ยังไม่เป็นระบบและไม่ครอบคลุม ทุกฝ่ายงาน นอกจากนี้ในส่วนของทิศทางการพัฒนาสถานศึกษาในอนาคต ข้อที่ 3 การปรับปรุงพัฒนาระบบบริหารเชิงกลยุทธ์ยังไม่มีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาดำเนินการมีส่วนร่วมจากแต่ละฝ่าย การดำเนินงานตามแผนด้วยระบบคุณภาพ PDCA (P = Plan, D = Do, C = Check, A = Action) เพื่อนำผลการดำเนินงานมาปรับปรุงพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพยังไม่ครบวงจรและไม่ครอบคลุมทุกฝ่าย/งาน

นอกจากนี้ จากการรายงานผลการประเมินการดำเนินงานวางแผนของโรงเรียนปงรัชดาภิเษก (2551) ได้พบปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานวางแผนของโรงเรียนทั้งแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาระยะ 3 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี คือ

ด้านการเตรียมการวางแผน โรงเรียนขาดการเก็บข้อมูลที่จำเป็นและสำคัญในการวางแผน ข้อมูลที่มีอยู่มักเป็นข้อมูลเก่า ไม่เป็นปัจจุบัน ขาดการจัดระบบข้อมูล แม้จะมีการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ก็น้อย ซึ่งไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ขาดฐานข้อมูลที่มีคุณภาพ ข้อมูลไม่เพียงพอต่อการนำมาวิเคราะห์ ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลก่อนการวางแผน ขาดการจัดตั้งทีมงานเก็บข้อมูล การแต่งตั้งคณะกรรมการในการวางแผนไม่คำนึงถึงความชำนาญ และความสามารถของบุคลากรหรือทีมงาน ขาดวิทยากรมืออาชีพด้านการวิเคราะห์ข้อมูล และการวางแผนขาดการศึกษาข้อมูลสภาพพื้นฐานด้านสังคม วิถีชีวิต การเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีที่เป็นปัจจุบัน มักใช้ข้อมูลเดิมที่ล้าสมัย การเตรียมข้อมูลทางการเงินและงบประมาณยังไม่ครบถ้วน ขาดการวิจัย

พัฒนาด้านการวางแผนของโรงเรียน ขาดการนำผลการวิจัยมาใช้ประโยชน์ทางการวางแผน การส่งบุคลากรไปอบรมสัมมนาด้านการปฏิบัติงานวางแผนมีน้อย

ด้านการจัดทำแผน ไม่มีปฏิทินกำหนดการวางแผนหรือปรับปรุงแผนพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนและการวางแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนครูและบุคลากร ส่วนใหญ่ไม่เห็น ความสำคัญของการวางแผนรวมทั้งขาดความรู้ ความสามารถและทักษะในการวางแผน ขาดการมีส่วนร่วมจากคณะกรรมการสถานศึกษาในระดับการกำหนดยุทธศาสตร์โรงเรียน ผู้รับผิดชอบ ในการจัดทำโครงการมักคัดลอกโครงการเดิม ๆ ในปีก่อน ๆ มาดำเนินการ ขาดการริเริ่มโครงการ ใหม่หรือการสร้างสรรค์โครงการที่แปลกใหม่ ครูและบุคลากรมีส่วนร่วมน้อยในการจัดทำ แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การกำหนดยุทธศาสตร์ไม่ถูกหลักการวางแผน ขาดประสิทธิภาพ ในการสื่อสารระหว่างการวางแผนและการจัดทำรูปเล่มของแผนขาดความสมบูรณ์ บางงานหรือ โครงการ ไม่พบในเอกสารแผนปฏิบัติการ ในส่วนของรูปแบบโครงการไม่มีการพัฒนารูปแบบ ใหม่ ไม่เคยทดลองใช้รูปแบบการเขียนโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework)

ด้านการปฏิบัติตามแผน มีปัญหาคือ ขาดงบประมาณดำเนินการหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอ ขาดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ วางแผนแล้วไม่ปฏิบัติตามแผนไม่ดำเนิน โครงการหรือ ดำเนินการล่าช้ากว่าระยะเวลาที่ระบุในแผนปฏิบัติการ ขาดความร่วมมือจากบุคลากร ระหว่างปฏิบัติโครงการ การจัดซื้อจัดจ้างล่าช้าจึงกระทบต่อการปฏิบัติตามแผน บางโครงการ ไม่มี ในแผนแต่มีการปฏิบัติทำให้เกิดผลกระทบต้องงบประมาณโดยรวมตามแผนที่จัดทำไว้คือ งบประมาณ ไม่พอจ่ายในตอนช่วงปลายปีงบประมาณ นอกจากนี้ยังขาดวัสดุ ครุภัณฑ์ในการปฏิบัติตามแผน

ส่วนด้านการติดตามผลและประเมินผล ขาดการนิเทศติดตามในการดำเนินโครงการ ขาดการบันทึกและตรวจสอบ การรายงานสรุปการดำเนินโครงการเป็นเอกสารรูปเล่มของแต่ละ กลุ่มงานมีน้อยมาก ขาดการนำผลที่ได้จากการประเมินในปีที่ผ่านมา มาใช้เป็นแนวทางประกอบ การวางแผนในปีปัจจุบัน ขาดการจัดทำเอกสารรูปเล่มการประเมินผลเผยแพร่ต่อสาธารณะหรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อทางโรงเรียน

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพมาตรฐาน และประสิทธิภาพ การบริหารการศึกษาของโรงเรียนปงรัชดาภิเษก จนอาจถึงกับไม่ผ่านการประเมิน ในครั้งต่อไปก็เป็นที่น่าเป็นห่วง ผู้ศึกษาซึ่งรับผิดชอบงานแผนงานของโรงเรียนได้ทราบถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ศึกษาการปฏิบัติงานวางแผนของ โรงเรียนปงรัชดาภิเษก จังหวัดพะเยา เพื่อนำผลการศึกษ ไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนาการปฏิบัติงานวางแผนทั้งระบบ นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาอีกทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

โรงเรียนปงรัชดาภิเษกหรือมีบริบทใกล้เคียงกันอาจจะสามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาจัดการศึกษาของโรงเรียนในวงกว้างต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานวางแผนของ โรงเรียนปงรัชดาภิเษก จังหวัดพะเยา
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานวางแผนของโรงเรียน

ปงรัชดาภิเษก จังหวัดพะเยา

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 3 คน ครูและบุคลากร จำนวน 37 คน ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนปงรัชดาภิเษก จังหวัดพะเยาในปีการศึกษา 2552

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษามุ่งศึกษาการปฏิบัติงานวางแผนโดยเน้นศึกษากระบวนการและขั้นตอนการวางแผนของโรงเรียนซึ่งมี 4 ขั้นตอนดังนี้ (1) การเตรียมการวางแผน (2) การจัดทำแผน (3) การปฏิบัติตามแผน และ (4) การติดตามผลและการประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้นิยามศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัด ดังนี้ การวางแผน หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับข้อเสนอในอนาคตในเรื่องการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือกและเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จของข้อเสนอ ซึ่งสิ่งที่มีเหตุผลและมีการควบคุมให้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ

ผู้ที่ทำหน้าที่ในการวางแผน หมายถึง ผู้บริหาร หัวหน้างานแผนงาน หัวหน้ากลุ่มบริหารงาน ครู และบุคลากร ที่รับผิดชอบจัดทำโครงการ/กิจกรรมและงานทุกคน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหการปฏิบัติงานวางแผนและพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานวางแผนของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น