

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ผู้บริหารสามารถใช้ช่วยปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้อุปสรรคหรือปัญหาสูงขึ้น ผู้บริหารที่ละเลยการวางแผนถึงแม้ว่าจะเป็นผู้สามารถเชี่ยวชาญสักปานใดก็ตาม มักพบว่าต้องประสบความยุ่งยากอยู่เสมอ การวางแผนการศึกษามีความสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องจัดทำ เพื่อให้ตอบสนองภารกิจของหน่วยงานและใช้เป็นแนวปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่แน่นอนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ช่วยให้ประหยัดการใช้ทรัพยากร โดยการใช้ให้น้อยที่สุด แต่เกิดประโยชน์สูงสุด การวางแผนช่วยแก้ปัญหาในระยะยาวอย่างรอบคอบ และป้องกันไม่ให้เกิดการสับสนในการปฏิบัติงาน การใช้แผนจะสามารถควบคุมการทำงานนำไปสู่เป้าหมายได้

จากการศึกษาทฤษฎีการวางแผนของนักวางแผนการศึกษาหลายท่าน สามารถสรุปเป็นขั้นตอนการวางแผนให้ชัดเจนได้ 6 ขั้นตอน คือ (1) ศึกษาวิเคราะห์เป้าหมาย ความจำเป็นหรือปัญหา (2) กำหนดวัตถุประสงค์ (3) กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (4) นำแนวทางแก้ปัญหาที่เลือกไปจัดทำเป็นแผน (5) ทำแผนที่จัดทำไปปฏิบัติ (6) ประเมินผล การปฏิบัติตามแผนและปรับปรุงแก้ไขแผน (วิโรจน์ สารัตนะ, 2532)

กรมสามัญศึกษาได้ให้โรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัด เริ่มจัดทำแผนปฏิบัติการตั้งแต่ปีการศึกษา 2522 โดยมีโครงสร้างของแผนดังนี้ คือ (1) ประวัติโรงเรียน (2) อัตรากำลังบุคลากร (3) การจัดชั้นเรียน ประกอบด้วยแผนจัดชั้นเรียน จำนวนนักเรียน (4) รายรับรายจ่าย (5) ประมาณการเงินนอกงบประมาณ (6) รายจ่ายที่จัดสรรให้ฝ่าย หมวดวิชาและงานต่าง ๆ (7) รายละเอียดของงาน/โครงการ (8) สรุประยะเวลาดำเนินงานประจำปีการศึกษา (วิชัย แสนสมิ, 2531)

กรมสามัญศึกษากำหนดให้โรงเรียนส่งแผนปฏิบัติการของโรงเรียนให้จังหวัดอนุมัติภายในวันที่ 31 มีนาคม ของปีการศึกษาก่อนที่จะใช้แผนปฏิบัติการ เช่น แผนปฏิบัติการปีการศึกษา 2530 ต้องส่งแผนเพื่อพิจารณาอนุมัติภายในวันที่ 31 มีนาคม 2530

ในช่วงเวลาดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการและกรมสามัญศึกษาได้จัดทำแผนอยู่ก่อนแล้ว โดยมีแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ตามช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ต่อมาแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายและกรอบแผนงานดังกล่าวไว้ โดยจัดแผนออกเป็น 3 ประเภท ตามจุดมุ่งหมายของการใช้และช่วงเวลาที่กำหนดในแผนคือ แผนพัฒนาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ. 2529 กำหนดให้กรมสามัญศึกษาจึงจำเป็นต้องวางระบบการวางแผนของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนระดับกรมและระดับโรงเรียนให้สอดคล้องกับแผนจังหวัด ซึ่งจัดทำตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

จากการศึกษาโครงสร้างของแผนงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา สามารถแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอน คือ (1) กำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหา (2) กำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมาย (3) กำหนดมาตรการ (4) กำหนดงบประมาณ (5) กำหนดงาน/โครงการ (6) การดำเนินงาน/โครงการไปปฏิบัติ (7) การประเมินผล

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีการวางแผนกับโครงสร้างแผนงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา จะเห็นว่ามีความสอดคล้องกัน ซึ่งมีขั้นตอนหลักที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นการวางแผน (2) ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (3) ขั้นการประเมินผล เพราะไม่ว่าจะศึกษาการวางแผนทางทฤษฎีหรือโครงสร้างแผนงานในโรงเรียนดังได้กล่าวมาแล้ว จะพบขั้นตอนหลักของกระบวนการวางแผนอยู่ใน 3 ขั้นตอนนี้ ถ้าแยกออกให้เห็นรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นแต่ละขั้นตอนจะเห็นว่า ในขั้นการวางแผนจะประกอบด้วย การกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย การกำหนดมาตรการ การกำหนดงบประมาณ การกำหนดงาน/โครงการ ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติก็คือ การดำเนินงาน/โครงการไปปฏิบัติ และขั้นประเมินผลก็เป็นการติดตาม ประเมินผลการทำงานตามแผนงาน/โครงการ

การวางแผนในทัศนะใหม่ที่ถูกต้อมนั้นถือว่าการวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการบริหารงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารการศึกษาในฐานะที่เป็นบุคคล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการใช้แผนเป็นเครื่องมือ นอกเหนือจากจะต้องมีความรู้ความสามารถในการวางแผนต้องมีศาสตร์หรือมีศิลปในวิทยาการบริหารการศึกษาแล้ว จะต้องรู้ระบบ รู้กลไก รู้พฤติกรรม รู้จักองค์การ รู้จักบทบาทและภารกิจทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องให้แน่ชัดในส่วนของการเตรียมการวางแผนนั้น ส่วนสำคัญที่จะต้องปฏิบัติจัดทำประกอบด้วย (1) การจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศ (2) การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบัน (3) การประเมินปัญหาและความต้องการ (4) การพยากรณ์หรือการคาดคะเนแนวโน้มต่าง ๆ (5) การคาดคะเนด้านทรัพยากรและการเงิน (6) การกำหนดเกณฑ์ (7) การกำหนดโครงสร้าง และสายการประสานงานการวางแผน (8) แบบฟอร์ม (9) การกำหนดนโยบายการวางแผน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2532)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในส่วนของปัจจัยพื้นฐานที่เป็นส่วนประกอบที่จะทำให้การวางแผนมีประสิทธิภาพนั้น ประกอบด้วย (1) ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรต่อการวางแผนในโรงเรียน (2) การจัดองค์การและสิ่งอำนวยความสะดวกในการวางแผน (3) การจัดข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผน

อีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในโรงเรียนก็คือ การพัฒนาการบริหารการวางแผน เมื่อพูดถึงการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่นักบริหารจะต้องคำนึงถึงเสมอ คือทรัพยากรการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรการบริหารพื้นฐาน 4 ประการ (ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์, 2527) คือ คน (Man) เงิน (Maney) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกว่า 4 M's ดังนั้นในการบริหารการวางแผนก็จะมีทรัพยากรที่เกี่ยวข้องเหมือนกับการบริหารงานอื่น ๆ เช่นกัน ในการพัฒนาการบริหารการวางแผน จึงต้องศึกษาแนวทางการพัฒนาตามแนวทางกระบวนการบริหารทรัพยากรการวางแผน คือจะต้องพัฒนา คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ

จากการศึกษาสภาพการจัดทำแผนในปฏิบัติการโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ผ่านมา พบว่าประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนมี 3 ประเด็นหลัก ที่น่าศึกษา คือ (1) ปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหาร การวางแผน ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน การจัดองค์การและสิ่งอำนวยความสะดวก และการจัดข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผน (2) การดำเนินงานตามกระบวนการวางแผนประกอบด้วย การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และ

การติดตามประเมินผล (3) แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติการโรงเรียน ประกอบด้วย การพัฒนาทรัพยากรการบริหาร 4 อย่าง คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ดังนั้นผู้วิจัย จึงอยากทราบว่า ประเด็นหลักทั้ง 3 ประเด็นนี้โรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีการดำเนินการหรือไม่ เพียงใดมีอุปสรรคอะไรบ้าง และมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงพัฒนาหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติและแนวทางในการพัฒนาการวางแผนปฏิบัติการ โรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดกาฬสินธุ์ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

- 1) ปัจจัยพื้นฐานเพื่อการจัดทำแผนปฏิบัติการ
- 2) การดำเนินงานตามกระบวนการวางแผน
- 3) แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติการ

1.3 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ประกอบด้วยตัวแปรหลัก 3 ตัว แต่ละตัวประกอบด้วย ตัวแปรย่อยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ตัวแปรหลักด้านปัจจัยพื้นฐาน ประกอบด้วย
 - (1) ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรต่อการวางแผนในโรงเรียน
 - (2) การจัดองค์การและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการวางแผน
 - (3) การจัดข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผน
- 2) ตัวแปรหลักด้านการดำเนินงานตามแผน ประกอบด้วย
 - (1) การจัดทำแผน
 - (2) การนำแผนไปปฏิบัติ
 - (3) การประเมินเพื่อปรับปรุงแก้ไข
- 3) ตัวแปรหลักด้านแนวทางการพัฒนาการวางแผน ประกอบด้วย
 - (1) คน
 - (2) เงิน

- (3) วัสดุอุปกรณ์
- (4) วิธีการจัดการ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาสภาพการจัดทำแผนเฉพาะแผนปฏิบัติการประจำปี เท่านั้น ไม่รวมแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนา 1 ปี ตามที่กรมสามัญศึกษากำหนด
- 2) ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย ข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวางแผนของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดกาฬสินธุ์
- 3) แนวทางการพัฒนาการวางแผนเป็นการศึกษาเฉพาะการจัดอันดับความสำคัญที่ควร จะพัฒนา ก่อนหลัง ตามทรัพยากรการบริหาร

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดกาฬสินธุ์
- 2) แผนงาน หมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของโรงเรียน
- 3) แผนปฏิบัติการประจำปี หมายถึง แผนที่ปรับจากแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งแนวทางการดำเนินงานจะต้องสอดคล้องกับงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติในดำเนินงานตามแผนพัฒนาประจำปี
- 4) คณะกรรมการวางแผน หมายถึง ผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการประจำปี ประกอบด้วย ผู้บริหาร หัวหน้าแผนงาน และหัวหน้าหมวดวิชา
- 5) ปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารการวางแผน หมายถึง ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนประกอบด้วย
 - (1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน
 - (2) การจัดองค์การและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการวางแผน
 - (3) การจัดข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผน

6) กระบวนการจัดทำแผน หมายถึง ขั้นตอนในการบริหารแผน แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ (1) การวางแผน (2) การนำแผนไปปฏิบัติ (3) การติดตามประเมินผล

7) การพัฒนาการวางแผน หมายถึง การพัฒนาทรัพยากรการบริหารแผน ประกอบด้วย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) โรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงพัฒนาการวางแผนให้มีประสิทธิภาพ
- 2) กรมสามัญศึกษานำผลการวิจัยไปใช้พัฒนากระบวนการวางแผนต่อไป
- 3) ใช้เป็นพื้นฐานของนักวิจัยสำหรับการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนต่อไป
- 4) ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน