บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน การวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

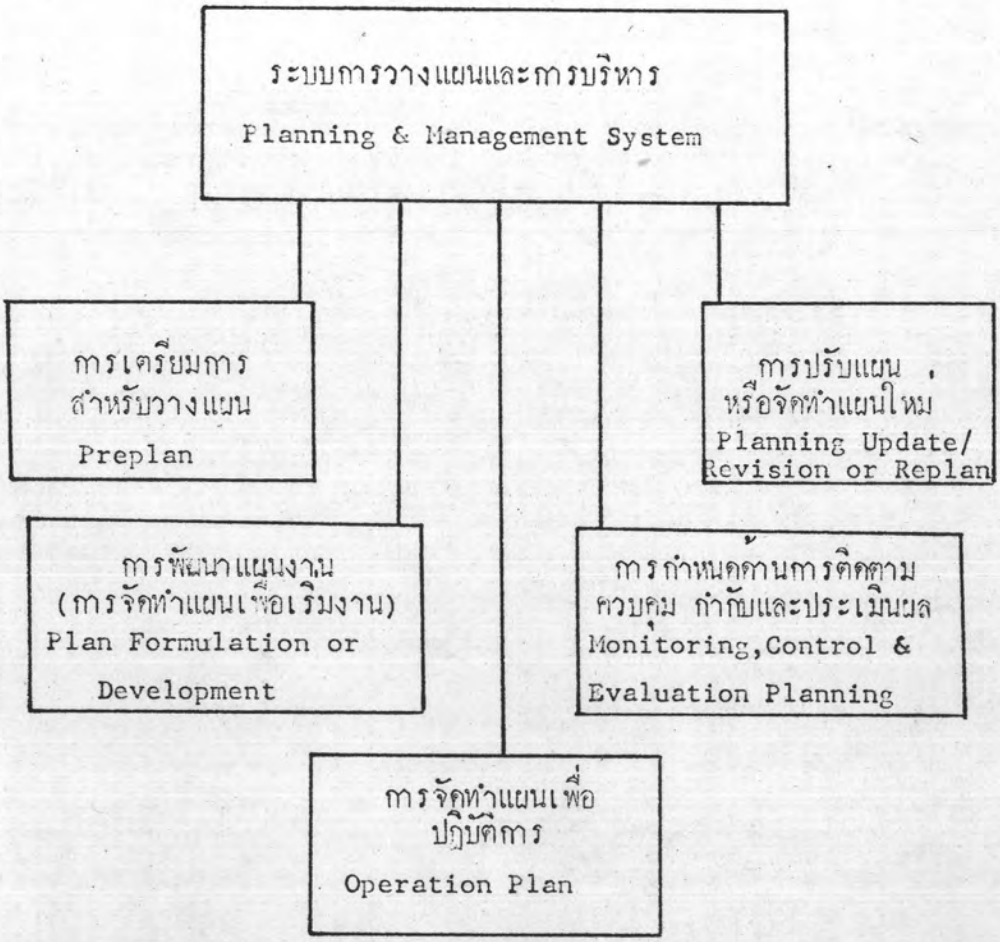
แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

ได้มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนไว้มากมาย ที่เห็นว่าสำคัญและควรนำมากล่าวในที่นี้มีสองเรื่องคือ แนวคิดเรื่องการวางแผนกับการบริหารและเรื่องกระบวนการวางแผน ซึ่งจะกล่าวทีละเรื่องดังนี้

การวางแผนกับการบริหาร

ในความคิดของคนทั่ว ๆ ไปส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าการวางแผนคือการทำเอกสารแผนให้เสร็จเป็นรูปเล่มเมื่อจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นภารกิจการวางแผน ถือว่าผลผลิตของการวางแผนคือหนังสือแผนหรือเอกสารที่มีชื่อว่าแผน ความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดและเป็นสิ่งที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการวางแผน

แท้จริงแล้วการวางแผนเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารที่มีความสำคัญมาก มีบทบาทสำคัญทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารหรือการทำงานตามปกติ เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การบริหารเป็นระบบ ช่วยให้มีการบริหารด้วยวิธีการที่เน้นประสิทธิภาพของการทำงานและผูกพันกับงานซึ่งอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของระบบงานหรือของหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรง (อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๓๐: ๑) แต่การวางแผนที่จะมีความสำคัญต่อการบริหารดังที่กล่าวมาแล้วได้จะต้องจัดการวางแผนให้เป็นระบบสอดคล้องกับการบริหาร คือจัดกระบวนการดำเนินงานทั้งระบบของการวางแผนให้สอดคล้องกับกรรมวิธีทางการบริหาร ซึ่งเรียกว่าระบบการวางแผนและการบริหาร (Planning and Management System) ซึ่งมีโครงสร้างและภาพรวมของระบบดังนี้



(อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๒๗: ๓๕–๓๗)

ส่วนรายละเอียดของระบบนี้สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

การเตรียมการสำหรับการวางแผน (Preplan)

งาน Preplan นี้ ซึ่งเป็นการเตรียมการขั้นต้น เพื่อให้ระบบแผนงานมีฐานสำหรับการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกระบวนการบริหารและกระบวนการวางแผน ซึ่งงานในส่วนนี้จะครอบคลุมเรื่องการจัดตั้ง การกำหนดหน่วยงานหรือตัวบุคคลให้ทำหน้าที่ในการประสานงานวางแผน กำกับให้มีการดำเนินงานตามกระบวนการวางแผนของหน่วยงานทั้งระบบ และเตรียมการที่จะอำนวยความสะดวกสำหรับหน่วยปฏิบัติในการวางแผนในด้านข้อมูล สารสนเทศ แบบแผนของแผนงาน–โครงการและการประสานงานวางแผนในระดับต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน (อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๓๐: ๓)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (๒๕๒๗ก : ๕๑) ได้กล่าวว่า สิ่งสำคัญที่จะต้องจัดทำในการเตรียมการสำหรับการวางแผนควรประกอบด้วย

๑. ระบบข้อมูลและสารสนเทศ (Management Information System) ซึ่งตอบสนองต่อภารกิจ แผนงาน (Programme) โครงการและระบบการวางแผนที่ใช้และการตัดสินใจทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงานนั้น

๒. การศึกษาสถานภาพปัจจุบัน ปัญหา (Status Studies)

๓. การประเมินปัญหาและความต้องการ (Needs assessment and situation analysis)

๔. การพยากรณ์หรือการคาดคะเนแนวโน้มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานที่อยู่ในภารกิจ (Forecasting)

๕. การคาดคะเนด้านทรัพยากรและการเงิน(Resource Projection)

๖. การกำหนดเกณฑ์ (Criteria) และข้อกำหนดที่สำคัญ ๆ ที่ใช้เป็นหลักกลางในการวางแผน (Planning Parameters)

๗. การกำหนดโครงสร้างและสายการประสานงานการวางแผน(Organization for Planning) ซึ่งหมายถึงการกำหนดคณะกรรมการ กำหนดตัวบุคคล และกำหนดภาระความรับผิดชอบในกระบวนการวางแผน กำหนดจุดตัดสินใจในระดับต่าง ๆ

๘. แบบฟอร์ม (Planning Forms)และโครงสร้างมาตรฐาน (Planning Formats) ที่ต้องใช้หรือเป็นส่วนประกอบในการวางแผน

๙. การกำหนดนโยบายและแผนงานการวางแผน (Policy Input)

การพัฒนาแผนงานหรือการจัดทำแผนเพื่อเริ่มงาน

(Plan Formulation or Plan Development)

ส่วนนี้เป็นส่วนเริ่มต้นที่สำคัญของการวางแผน จะเป็นการดำเนินงานเพื่อกำหนดเค้าโครงของสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนางานของระบบงานนั้นในอนาคต ผลผลิตสุดท้ายของส่วนนี้คือ "แผน" ซึ่งอาจเรียกกันว่าแผนพัฒนา เรียกว่าแผน แผนงานหรือโครงการด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ

สำหรับหน่วยงานราชการทั้งระบบส่วนใหญ่มักจะปรากฏในรูปแผนพัฒนาระยะ ๕ ปี

ซึ่งเป็นที่รวมของเค้าโครงรายละเอียดของสิ่งที่คาดว่าจะต้องปฏิบัติจัดทำในช่วงระยะ ๕ ปีข้างหน้า แจกแจงตามแผนงานและแผนรายปีทั้ง ๕ ปี โดยเชื่อว่าหากปฏิบัติจัดทำในสิ่งที่ระบุไว้ในแผนแล้ว จะบรรลุนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีตัวแผนและโครงการซึ่งกำหนดไว้เป็นกรอบกำกับการดำเนินงานในแต่ละช่วงปีในแผนพัฒนา

สิ่งสำคัญที่จะปรากฏในแผนพัฒนาโดยทั่ว ๆ ไป ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ แนวนโยบายและทิศทางในการดำเนินงานการพัฒนา ซึ่งมักจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ กลวิธี เป้าหมายในการดำเนินงานการพัฒนาในแต่ละแผน และรายละเอียดส่วนสำคัญของโครงการในแต่ละแผนงาน สิ่งที่จะขาดไม่ได้คือ วัตถุประสงค์และนโยบาย (อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๓๐: ๔)

การจัดทำแผนเพื่อการปฏิบัติ (Operation Planning)

การจัดทำแผนเพื่อการปฏิบัติหรือการจัดแผนปฏิบัติการในส่วนนี้ จะเป็นการนำเอาเค้าโครงซึ่งได้กำหนดไว้แล้วในแผนพัฒนาลงสู่การปฏิบัติงานจริงในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการนำเอาเค้าโครงความคิดในแผนพัฒนา มากำหนดวิธีการปฏิบัติที่สัมพันธ์กับระบบการทำงานปัจจุบันและระบบการงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ

การจัดทำแผนเพื่อการปฏิบัติปกติจะประกอบด้วยสองส่วนคือ

ก. แผนพัฒนาประจำปี (Annual Development Plan)

ข. แผนปฏิบัติการประจำปี (Annual Operation Plan)

สิ่งที่แสดงในแผนพัฒนาประจำปี แท้ที่จริงคือรายละเอียดจากเค้าโครงของสิ่งที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาระยะ ๕ ปี โดยเฉพาะรายละเอียดในปีนั้น ๆ จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวงจรการงบประมาณ เพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณหรือเสนอเพื่อการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนแผนงานพัฒนาในแต่ละปี ส่วนใหญ่มักจะเรียกกันว่าแผนของบประมาณ ซึ่งจะประกอบด้วยแผนงาน–โครงการในรายละเอียด โดยเฉพาะจะเน้นแนวทางการดำเนินงานในรอบปี แสดงกิจกรรมและโครงการและทรัพยากรที่คาดว่าจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานตามกิจกรรมและโครงการที่เสนอ

เมื่อแผนพัฒนาประจำปีผ่านขั้นตอนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามระบบและวงจร

การงบประมาณแล้ว ส่วนใหญ่มักจะปรากฏว่า การจัดสรรงบประมาณมักจะมิได้เป็นไปตามที่เสนอขอเสมอไป จึงต้องมีการปรับแผนในรูปของแผนปฏิบัติการประจำปี
เพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัด ข้อกำหนดหรือทรัพยากรที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติใหม่ ๆ ที่คิดขึ้นภายหลังจากทราบกำหนดค่าเงินงบประมาณแล้ว ดังเอาเฉพาะส่วนวิธีดำเนินงานในแผนงานและโครงการต่าง ๆ มากำหนด ให้ประสานกับงวดเงินตามระบบการงบประมาณและการเงินการคลัง ซึ่งกำกับหน่วยงานนั้น ๆ ก็สามารถใช้เป็นแผนปฏิบัติการ ซึ่งผู้บริหารและผู้ที่รับผิดชอบการปฏิบัตินำไปปฏิบัติตามกำหนดได้ แผนปฏิบัติการนี้ในหลายที่หลายแห่งนิยมเรียกกันว่าแผนทำงาน เรียกว่าแผนการใช้เงินหรือแผนใช้งบประมาณ (อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๓๐:๕)

การกำหนดค่านการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผล
(Monitoring - Control and Evaluation)

เมื่อได้แผนปฏิบัติการแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นการบริหารแผนงานและโครงการตามแผนปฏิบัติการนั้น ๆ ของหน่วยงานหรือของผู้รับผิดชอบการปฏิบัติในระบบบริหารของหน่วยงานหรือองค์การที่รับผิดชอบแผนงานโครงการนั้น ๆ อยู่

ส่วนนี้จะเป็นเรื่องของการวางแผนหรือกำหนดแผนในการติดตาม ควบคุมกำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ และประเมินผลการทำงานในแต่ละส่วนหรือในแต่ละแผนงานแต่ละโครงการ เนื่องจากได้มีการอนุมัติให้มีการปฏิบัติจัดทำตามที่เสนอและได้อนุมัติให้ใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณแล้ว ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติให้เกิดผล ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนต้องมีการดูแลให้ได้ข้อมูลซึ่งแสดงถึงผลงานว่าเป็นไปตามที่ต้องการมากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคใดเกิดขึ้นบ้าง เพื่อที่จะได้ระมัดระวังให้รอบคอบขึ้นในโอกาสต่อไป

จากประสบการณ์ในการบริหารงานทั่ว ๆ ไปปรากฏว่าส่วนนี้นับได้ว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบบแผนงานที่สัมพันธ์กับกรรมวิธีทางการบริหารโดยทั่วไป โดยเฉพาะในหน่วยงานขนาดใหญ่ เช่น ระบบราชการ มักจะขาดแผนการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบ กำกับและประเมินที่เป็นระบบแบบแผนแน่นอนชัดเจน และมักจะยังไม่ได้รับการพิจารณาจัดทำกันอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่เป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการบริหาร

โดยหลักการวางแผนและการบริหารแล้ว หากการจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นไปโดยสมบูรณ์ ส่วนประกอบสำคัญในโครงสร้างของโครงการ จะสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการติดตามควบคุมกำกับและประเมินอย่างชัดเจน วิธีการจัดทำแผนติดตามควบคุมกำกับและประเมินในความคิดแบบง่าย ๆ แท้ที่จริงก็คือการนำเอาเฉพาะส่วนวิธีดำเนินงานมาแสดงวิธีการตรวจสอบควบคุมและประเมินนั่นเอง

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า เมื่อมีการกำหนดวิธีปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุในโครงการและแผนงานในระยะต่าง ๆ แล้ว จะดูผลได้อย่างไร ได้มีการกำหนดผู้รับผิดชอบการตรวจสอบควบคุมกำกับและประเมินไว้ในส่วนไหนอย่างไร ผู้ปฏิบัติด้านการตรวจสอบควบคุมจึงจะลงมือปฏิบัติในการติดตามตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติได้สอดคล้องกับแผนงานโครงการและขั้นตอนการปฏิบัตินั้น ๆ ตลอดจนสามารถสั่งการแก้ไขปรับปรุงให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลการปฏิบัติในแผนงานโครงการนั้น ๆ

สิ่งที่นิยมปฏิบัติจัดทำในแผนติดตามตรวจสอบ ควบคุม กำกับและประเมินผลโดยทั่วไปจะประกอบด้วยสิ่งที่ผู้บริหารปฏิบัติจัดทำในการบริหารงานตามปกติอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ เช่น แผนควบคุมกำกับเฉพาะเรื่อง เฉพาะโครงการ แผนการรายงานในเรื่องผลการปฏิบัติ (Performance) เรื่องความก้าวหน้าของงาน (Progress) และเรื่องการเงิน นอกจากนั้นก็จะเป็นเรื่องการตรวจเยี่ยม (Inspection Visitation) การนิเทศ (Supervision) การตรวจสอบภายในของระบบการเงิน (Internal audit) และแผนการประเมิน (Evaluation Plan) ในลักษณะประเมินเพื่อการแก้ไขปรับปรุง (Formative) ตามช่วงระยะต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนการประเมินและการประเมินสรุปผลรวม (Summative) เมื่อเสร็จโครงการหรือการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ เสร็จสิ้น แล้วนำข้อมูลและสารสนเทศที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ กำหนดการแก้ไขปรับปรุงหรือวางแผนใหม่ในโอกาสต่อไป (อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๓๐: ๕–๗)

การปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่ (Planning Revision/Replan)

การปรับแผนหรือการปฏิบัติในการวางแผนใหม่ เป็นขั้นตอนสุดท้ายในระบบแผนงานที่สัมพันธ์กับกระบวนการบริหารโดยทั่วไปทั้งระบบ ที่มีส่วนช่วยผู้บริหารให้ได้ใช้ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับงานที่รับผิดชอบ เพื่อการตัดสินใจ เพื่อปรับปรุงงานในอนาคตให้ประสบผลดียิ่งขึ้นและเพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับระบบงานนั้น ๆ

เมื่อมีการตรวจสอบควบคุมกำกับและประเมินผลแล้วข้อมูลบางส่วนจะถูกใช้ในการกำหนดการแก้ไขปรับปรุงในกระบวนการบริหารโดยทันทีทันใดจากผู้บริหาร ข้อมูลบางส่วนอาจใช้เป็นข้อมูลที่แสดงถึงสถานภาพในการทำงาน ที่ช่วยให้การวางแผนในอนาคตเป็นไปด้วยความรอบคอบ เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานยิ่งขึ้น ข้อมูลบางส่วนจากการติดตามและการประเมินผล อาจช่วยให้ผู้บริหารใช้ประกอบการตัดสินใจ ยุติโครงการ เมื่อพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว เห็นว่าหากดำเนินงานต่อไปแล้ว ผลเสียจะมากกว่าผลดี หรือไม่เกิดประโยชน์ต่อไปอีกเนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนไป แผนงานและโครงการนั้น ๆ ขาดความจำเป็นหรือระดับความสำคัญเปลี่ยนแปลงไป

งานในด้านการปรับแผนหรือจัดทำแผนใหม่ที่นิยมเรียกกันว่า "ปรับแผนและวางแผนใหม่" นี้ ส่วนใหญ่ประกอบด้วย การทบทวนโครงการและการกำหนดการแก้ไขปรับปรุง การทบทวนแผนและปรับแผนประจำปี การทบทวนและปรับแผนระยะกลางแผน และการวางแผนใหม่เมื่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาครบวงจรของระยะแผนพัฒนา หรือผลการพิจารณาทบทวนระบุให้มีการวางแผนใหม่เกิดขึ้น (อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๓๐: ๗)

เมื่อพิจารณาถึงระบบนี้ทั้งระบบแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่พยายามใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือของการบริหาร โดยกำหนดให้การวางแผนสอดแทรกอยู่ทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารปกติและเราสามารถจะนำระบบนี้ไปใช้ได้กับการทำงานทุกชนิดที่ต้องการ

<u>กระบวนการวางแผน</u>

นอกจากแนวคิดเรื่องการวางแผนกับการบริหารที่พยายามจะจัดระบบการวางแผนให้สอดคล้องกับการบริหารแล้ว ยังมีแนวคิดที่สำคัญที่จะกล่าวถึงอีกคือแนวคิดที่ว่าการวางแผนนั้นควรทำเป็นขั้นตอนการทำงานหรือเป็นกระบวนการที่เรียกว่ากระบวนการวางแผน ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีผู้ให้แนวคิดไว้หลายท่าน เช่น

อุทัย บุญประเสริฐ (๒๕๓๐: ๑๓–๑๔) ได้กำหนดขั้นตอนที่สำคัญในภาคปฏิบัติสำหรับการวางแผนไว้ ๕ ขั้นตอนคือ

๑. การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหา

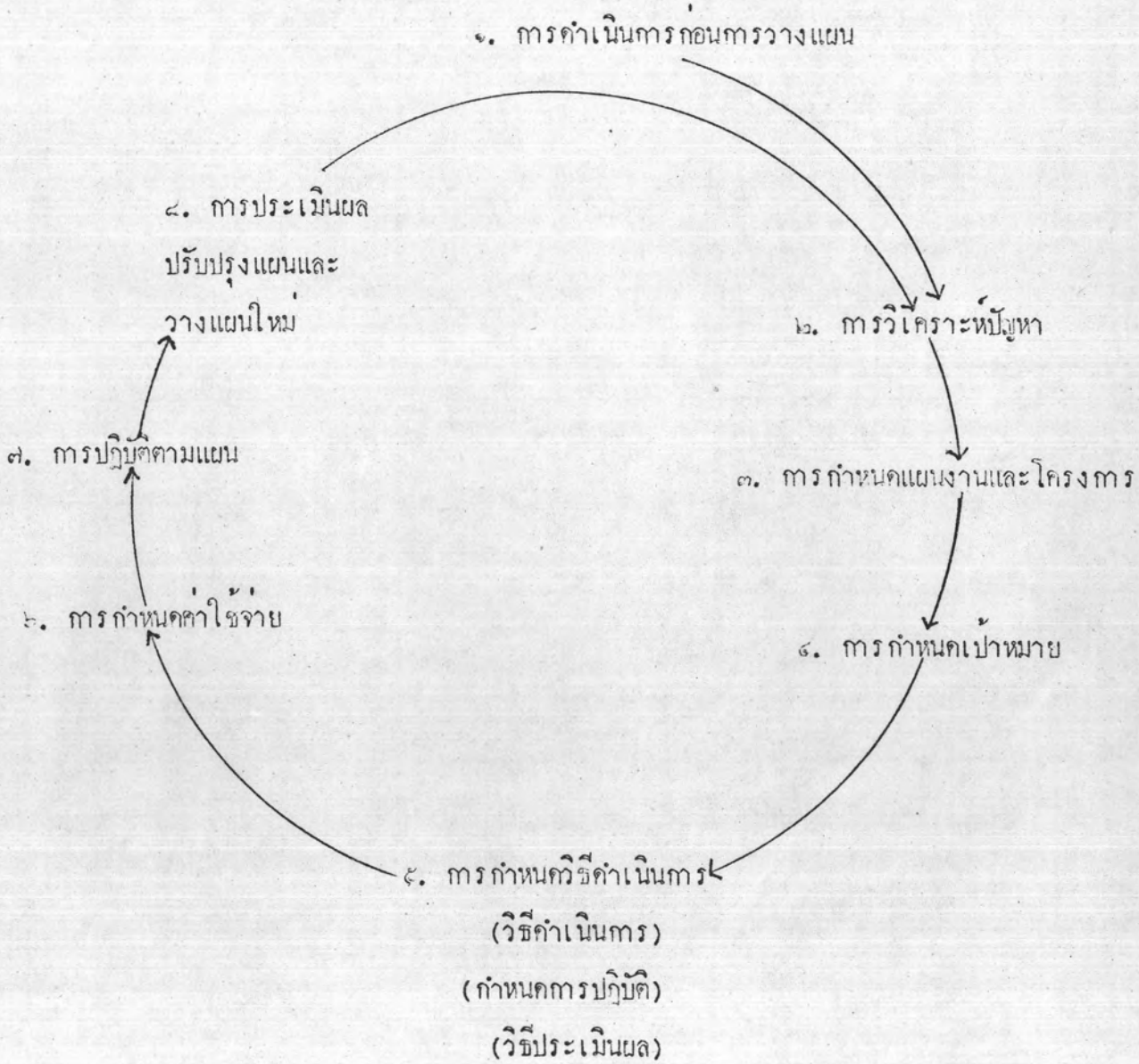
๒. การกำหนดวัตถุประสงค์

๓. การจัดทำแผน (กำหนดกิจกรรมและขั้นตอนในการปฏิบัติ)

๔. การนำแผนออกปฏิบัติและการตรวจสอบควบคุมและกำกับการปฏิบัติตามแผน

๕. การประเมินผล

สุรัฐ ศิลปอนันต์ (๒๕๒๓: ๘๖–๑๑๒) ได้กล่าวว่าการวางแผนควรทำเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย ๘ ขั้นตอน ดังแผนภูมิต่อไปนี้



ในแต่ละขั้นตอนในแผนภูมิจะมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นที่ ๑ การดำเนินการก่อนการวางแผน งานที่จะต้องทำในขั้นนี้ได้แก่

๑. การตั้งหน่วยงานสำหรับรับผิดชอบด้านการวางแผน พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

๒. การกำหนดวิธีการวางแผน ด้วยการช่วยกันคิดว่าจะต้องทำอะไร มีขั้นตอนอย่างไร จึงจะได้แผนงานที่ดี แล้วกำหนดเป็นวิธีการวางแผน

๓. การรวบรวมข้อมูล ด้วยการจัดให้มีระบบข้อมูลเพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้ครบทุกด้าน

ขั้นที่ ๒ การวิเคราะห์ปัญหา เป็นการวิเคราะห์งานในขอบข่ายความรับผิดชอบว่า งานในด้านใดมีข้อบกพร่องหรือมีปัญหาอะไรบ้าง เมื่อวิเคราะห์ครบทุกด้านแล้วก็จะได้ปัญหาจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นภาระที่จะต้องดำเนินการวางแผนแก้ไขต่อไป

ขั้นที่ ๓ การกำหนดแผนงานและโครงการ เป็นการกำหนดโครงการเพื่อแก้ปัญหา แล้วนำโครงการเหล่านั้นมาจัดเป็นหมวดหมู่ แต่ละหมวดหมู่ของโครงการเรียกว่าแผนงาน

ขั้นที่ ๔ การกำหนดเป้าหมาย เป็นการกำหนดเป้าหมายของแต่ละโครงการว่าผลที่ต้องการแน่นอนนั้นคืออะไร และต้องการเท่าไร

ขั้นที่ ๕ การกำหนดวิธีดำเนินการ เมื่อกำหนดโครงการและทราบว่าแต่ละโครงการจะต้องการผลอะไร เท่าไร แล้วก็ถึงขั้นกำหนดวิธีดำเนินการของแต่ละโครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งมีส่วนที่สำคัญที่จะต้องทำอยู่ ๓ อย่างคือ

๑. การกำหนดวิธีดำเนินการที่จะทำให้ไปถึงจุดหมายโดยประหยัดที่สุด

๒. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานและกำหนดผู้รับผิดชอบ

๓. การกำหนดวิธีประเมินผล คือวางแผนว่าจะประเมินอะไรบ้าง ประเมินเมื่อไร และประเมินด้วยวิธีใด

ขั้นที่ ๖ การกำหนดค่าใช้จ่าย คือนำวิธีดำเนินการมาคิดทีละอย่างว่าวิธีดำเนินการนั้นจะต้องใช้ทรัพยากรการบริหารอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด คิดให้ครบทุกกิจกรรม เมื่อรวมกันเข้าจะเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ ก็จะได้โครงการที่สมบูรณ์สามารถนำออกปฏิบัติได้

ขั้นที่ ๗ การปฏิบัติตามแผน ในขั้นนี้เป็นการปฏิบัติตามโครงการที่วางไว้ โดยทำตามวิธีการที่กำหนด เพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

014360

ขั้นที่ ๘ การประเมินผล ปรับปรุงแผนและวางแผนใหม่ เมื่องานเดินไปได้ระยะหนึ่ง ก็จะถึงเวลาตรวจสอบและประเมินผลการทำงานตามแผนที่กำหนดไว้ในขั้นที่ ๕ เพื่อความมุ่งหมาย ๓ ประการคือ

๑. เพื่อให้รู้จุดแข็งของผลการปฏิบัติงาน จะได้เกิดความมั่นใจ

๒. เพื่อให้รู้จุดอ่อนและข้อบกพร่องจะได้แก้ไขได้ทันท่วงที

๓. เพื่อนำผลการปฏิบัติงานตามโครงการไปใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจปรับปรุงและวางแผนใหม่

สนานจิตร สุคนธทรัพย์ (๒๕๒๔: ๕๗–๗๙) ได้กล่าวว่ากระบวนการวางแผนมีขั้นตอนที่สำคัญ ๓ ขั้นตอนคือ

๑. ขั้นการวางแผน

๒. ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ

๓. ขั้นประเมินผล

ขั้นที่ ๑ ขั้นวางแผน ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

๑. การประเมินความจำเป็น

๒. การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย

๓. การกำหนดเป้าหมายและงบประมาณ

๔. การกำหนดวิธีดำเนินการ ประกอบด้วย

๔.๑ การกำหนดทางเลือก

๔.๒ การวิเคราะห์ทางเลือก

๔.๓ การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

๕. การกำหนดวิธีประเมินผล

๖. การจัดทำแผนงานและโครงการ

ขั้นที่ ๒ ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

๑. การเตรียมการก่อนการดำเนินงานได้แก่ การเตรียมเรื่องงบประมาณหรือวัสดุอุปกรณ์ ขออนุมัติโครงการ ขออนุมัติงวดเงิน จัดซื้อ จัดจ้าง และการเตรียมคนทั้งด้านปริมาณและจิตใจ

๒. การลงมือปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

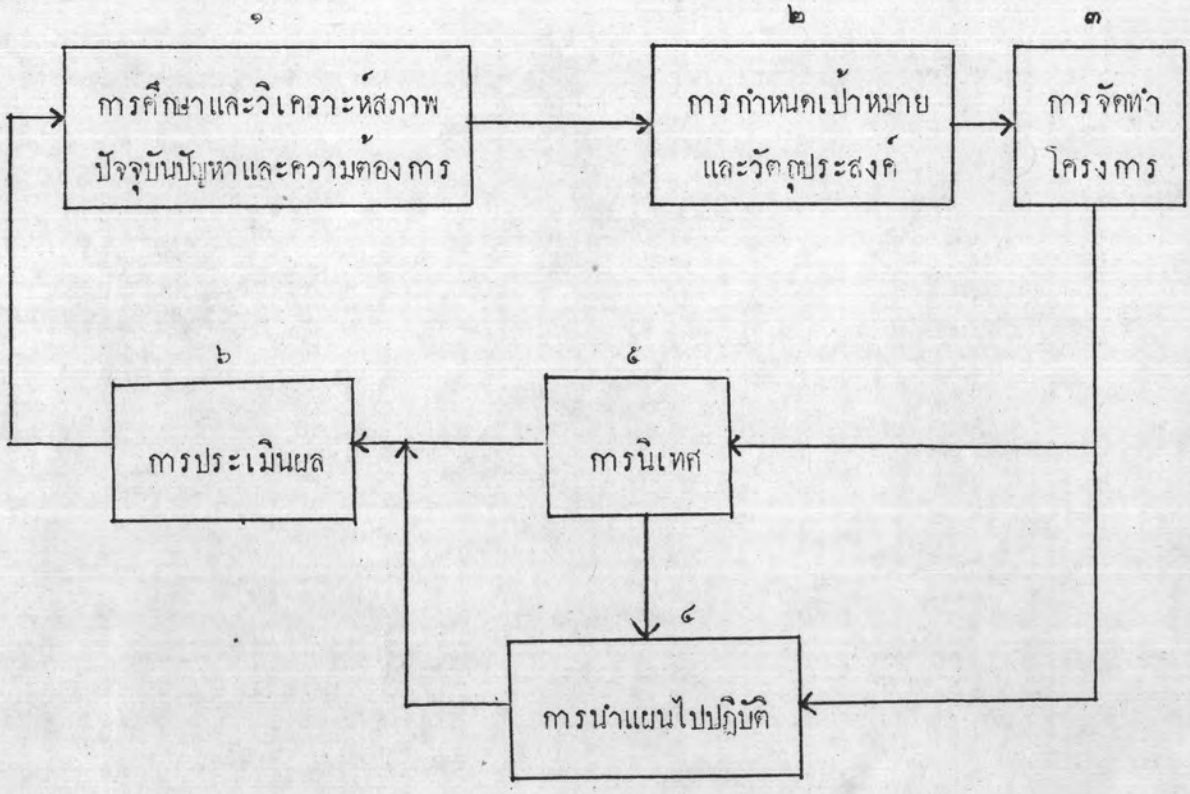
ขั้นที่ ๓ ขั้นประเมินผล ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

๑. การประเมินผล

๒. การรายงานผล

๓. การปรับแผน

ส่วนในเรื่องของกระบวนการวางแผนในโรงเรียนนั้น สุรพันธ์ ยันต์ทอง (๒๕๒๖: ๑๘-๒๐) ได้กล่าวว่ากระบวนการวางแผนในโรงเรียนควรมีขั้นตอนที่สำคัญ ๖ ขั้นตอน คือ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การจัดทำโครงการ การนำแผนไปปฏิบัติ การนิเทศการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล ดังแผนภูมิต่อไปนี้



การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการวางแผนของโรงเรียนเพราะจะทำให้ทราบว่าสภาพที่แท้จริงของโรงเรียนอยู่ตรงจุดไหน มีจุดอ่อนและจุดดีอยู่ที่ใด ควรปรับปรุงแก้ไขส่วนใด และควรพัฒนาส่วนใดให้ดีขึ้น

การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้น เป็นการกำหนดจุดสุดท้ายที่ต้องการ ในการแก้ปัญหาและสนองความต้องการในการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งกำหนดจากสิ่งที่ศึกษาพบจากขั้นที่หนึ่ง ในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับทรัพยากรต่าง ๆ ของโรงเรียนด้วย

การจัดทำโครงการ เมื่อกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์แล้วจะต้องทำโครงการเพื่อดำเนินการให้มีผลงานตามที่กำหนดไว้

การนำแผนไปปฏิบัติ เป็นการนำโครงการไปใช้ในการดำเนินงาน เป็นการบริหารงานในระบบนั่นเอง

การนิเทศ เป็นการช่วยเหลือ แนะนำและควบคุมในการดำเนินงานตามโครงการเพื่อให้ได้ผลงานตามแผนที่กำหนดไว้

การประเมินผล เป็นการเปรียบเทียบผลงานที่ได้รับว่า ได้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้หรือไม่ ถ้าได้รับผลงานต่ำกว่าจะได้ปรับปรุงแผนงานและโครงการให้รัดกุมยิ่งขึ้น

อาคม จันทสุนทร (๒๕๒๔: ๑๕–๑๖) ได้กล่าวว่าการที่จะทำให้การวางแผนและการใช้แผนเป็นไปอย่างจริงจังในโรงเรียนได้นั้น จะต้องมีระบบแผนงานในโรงเรียน ทั้งการจัดระบบการทำงานด้านแผนงานของโรงเรียน และการทำระบบด้านการวางแผนให้เป็นไปอย่างได้ผลดี ระบบการทำงานด้านแผนงานของโรงเรียนนั้นได้แก่การจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับแผนงานขึ้นในโรงเรียน อาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ อาจเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เป็นฝ่ายหรือเป็นงานหรือเป็นศูนย์ขึ้นกับฝ่ายวิชาการหรือฝ่ายธุรการหรือขึ้นกับผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง และจะต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ห้องทำงาน แฟ้ม ตู้ใส่เอกสารและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ด้วย หน่วยงานดังกล่าวจะเป็นศูนย์ประสานงาน อำนวยความสะดวกในการวางแผนทุกขั้นตอน หน่วยงานนี้จึงเป็นองค์กรย่อยในโรงเรียน มีผู้ดูแลจัดการในหน่วยงานนี้อาจเป็นหัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้างานแผนงานของโรงเรียน

เมื่อมีระบบการทำงานดีแล้ว ในการวางแผนจะมีระบบการวางแผนซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กันดังนี้

๑. การเตรียมการวางแผน เป็นการศึกษาสภาพปัญหาและนโยบายว่าเราจะทำงานเพื่อแก้ปัญหาอะไรบ้างที่สำคัญ มีนโยบายหรือจุดเน้นหรือทิศทางที่โรงเรียนต้องการหรือกรมหรือกระทรวงต้องการในเรื่องใดบ้าง เมื่อศึกษาแล้วก็จะทราบจุดเน้นว่าจะต้องวางโครงการในเรื่องใดหรือให้เกิดผลในทิศทางใด มิใช่วางโครงการในสิ่งที่อยากทำของคนเองแต่วางโครงการเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาหรือพัฒนาในจุดที่สำคัญของโรงเรียนอย่างแท้จริง

๒. การเขียนภาพ เป็นการกำหนดและเขียนโครงการจากปัญหาความต้องการและนโยบาย ในขั้นนี้เป็นการกำหนดว่าต้องการผลอะไร จะทำอย่างไร จะใช้คน เงิน เวลา สิ่งของอย่างไร จะต้องพิจารณาวิธีการซึ่งเป็นทางเลือกที่ดีและเหมาะสมที่สุดในการปฏิบัติ ในการเขียนแผนนั้นจะต้องให้เจ้าของงานเป็นคนเขียนแล้วเสนอหัวหน้างานพิจารณากลั่นกรองและอาจนำเสนอสู่การพิจารณาของกรรมการบริหารโรงเรียนด้วย

๓. การประสานแผน แผนที่เขียนไว้แล้วจะต้องนำมาประสานกันจากฝ่ายงานและหมวดวิชาต่าง ๆ ในโรงเรียน เพื่อนำมาพิจารณาทำการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม เช่น การจัดงบประมาณแต่ละโครงการที่จะเป็นไปได้ การจัดคนทำงาน การใช้เวลา ทั้งนี้ต้องไม่ให้ซ้ำซ้อนกันในด้านงาน ด้านคน และด้านเวลา การประสานแผนจะทำให้เห็นแผนงานโดยส่วนรวมและเห็นความเป็นไปได้โดยส่วนรวมด้วย

๔. การดำเนินงานตามแผน เป็นการนำแผนที่เขียนไว้แล้วมาจัดทำเป็นเอกสารแผนและให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้สะดวกกับผู้ปฏิบัติ และจะต้องมีการจัดทำระบบการดำเนินงานตามแผน เช่น การพิจารณาการใช้เงินตามโครงการก่อนมีการเบิกจ่าย การเปลี่ยนแผนและการแก้ปัญหาในการปฏิบัติตามแผน ซึ่งศูนย์ประสานงานหรือฝ่ายแผนงานจะต้องเป็นผู้ทำงานนี้

๕. การติดตามและประเมินผล จะต้องมีการติดตามระหว่างการดำเนินงาน ทั้งการรายงานผลเป็นระยะ ๆ ไป หรือการพิจารณาการดำเนินงานตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ในที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ตลอดจนมีการประเมินโครงการแต่ละโครงการมีผู้ประเมิน ซึ่งใช้เครื่องมือและแบบฟอร์ม แล้วรายงานต่อผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียนรวมทั้งประมวลปัญหาต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้ในการปรับปรุงงานในปีต่อไป

จากแนวคิดเรื่องกระบวนการวางแผนของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปกระบวนการที่สำคัญของการวางแผนแบ่งได้เป็น ๔ ขั้นตอนคือ

๑. ขั้นเตรียมการก่อนการวางแผนประกอบด้วย การกำหนดผู้รับผิดชอบด้านการวางแผน การกำหนดวิธีการวางแผน การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ

๒. ขั้นจัดทำแผนประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบาย การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดค่าใช้จ่าย การกำหนดกิจกรรมและขั้นตอนในการปฏิบัติที่อยู่ในรูปของแผนงานโครงการและการกำหนดวิธีประเมินผล

๓. ขั้นปฏิบัติตามแผนประกอบด้วย การจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน การเตรียมทรัพยากรบริหารไว้ให้พร้อม การลงมือปฏิบัติตามแผน การติดตามควบคุมกำกับและการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

๔. ขั้นประเมินผลประกอบด้วย การประเมินผลด้วยการเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ การรายงานผลการประเมินต่อผู้บริหารและการนำผลการประเมินมาปรับปรุงแผนหรือวางแผนใหม่

<u>การวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ</u>

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้พยายามพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดให้สูงขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ และวิธีหนึ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วคือ การส่งเสริมให้โรงเรียนในสังกัดได้มีการวางแผนบริหารโรงเรียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการโดยครั้งแรกเป็นการจัดทำคู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษาแจกให้กับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดทุกโรงเรียนเพื่อเป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนในการจัดทำแผนบริหารโรงเรียนของตนเองและครั้งที่สองเป็นการจัดทำโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาเพื่ออบรมหัวหน้าสถานศึกษาในสังกัดทุกคน และเนื้อหาสาระส่วนหนึ่งของโครงการนี้ได้มีส่วนส่งเสริมการวางแผนบริหารโรงเรียนด้วยเช่นกัน ทั้งสองรายการนั้นมีรายละเอียดดังนี้

<u>การจัดทำคู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษา</u>

ความพยายามที่จะพัฒนาคุณภาพของการประถมศึกษาเป็นสิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแสวงหาแนวทางพัฒนาอยู่เสมอ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงพยายามที่จะศึกษาว่าระบบการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันยังมีปัญหาในส่วนใด

ที่ควรปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้งานพัฒนาคุณภาพนักเรียนและคุณภาพในการจัดการให้บรรลุเป้าหมายโดยเร็ว (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๗: ๑)

จากการที่เลขาธิการและรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ออกไปตรวจเยี่ยมโรงเรียนในสังกัดได้พบว่าโรงเรียนในสังกัดยังขาดกรอบงานที่จะปฏิบัติในแต่ละปีการศึกษาและขาดการวางแผนบริหารโรงเรียน จึงทำให้การบริหารงานของโรงเรียนขาดเป้าหมายและทิศทาง สิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการประถมศึกษาเป็นอย่างมาก (กฤษณา โอภาสวัฒนา, สัมภาษณ์)

จากปัญหาดังกล่าว ดร.รุ่ง แก้วแดง รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงมีความคิดว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติควรหาทางให้โรงเรียนในสังกัดทุกโรงเรียนได้มีการกำหนดกรอบงานที่จะต้องทำและวางแผนในการทำงานตามกรอบนั้นเอาไว้ตั้งแต่ก่อนเริ่มปีการศึกษา เมื่อเริ่มปีการศึกษาก็ปฏิบัติตามแผนนั้น ซึ่งจะทำให้การทำงานมีจุดหมายและทิศทางขึ้น วิธีการที่จะให้โรงเรียนปฏิบัติตามความคิดนี้ได้ทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติควรทำตัวอย่างแจกให้กับโรงเรียนในสังกัดเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อจัดทำตัวอย่างในการวางแผนบริหารโรงเรียนซึ่งเรียกว่า คู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดย ดร.รุ่ง แก้วแดงเป็นประธานของคณะทำงานชุดนี้ด้วยตนเอง (กฤษณา โอภาสวัฒนา, สัมภาษณ์)

คณะทำงานชุดดังกล่าวมีจำนวน ๒๔ ท่าน ประกอบด้วยบุคคลที่มีรายชื่อต่อไปนี้

๑. ดร.รุ่ง	แก้วแดง	รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประธานคณะทำงาน
๒. นายจำรัส	นองมาก	ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รองประธานคณะทำงาน
๓. นายจำนูญ	เกียรติมงคล	ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร คณะทำงาน
๔. นายเติม	แย้มเสนอ	ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก คณะทำงาน
๕. นางเกษมศรี	ตันไชย	ผู้บริหารโรงเรียนวัดสระแก้ว จังหวัดนครราชสีมา คณะทำงาน
๖. นางกุหลาบ	มูลกระรัตน์	ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลร้อยเอ็ด คณะทำงาน

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๗. นายคเชน รัตนธรรม	ผู้บริหารโรงเรียนวัดโพธิ์ จังหวัดนครปฐม	คณะทำงาน
๘. นางจิรภา ใจชื่น	ผู้บริหารโรงเรียนอนุบาลวัดนางนอง	คณะทำงาน
๙. นายเทพมนตรี อินเอี่ยม	ผู้บริหารโรงเรียนวัดบางไกรนอก จังหวัดนนทบุรี	คณะทำงาน
๑๐. น.ส.ประณมรัตน์ ประจงพิมพ์	ผู้บริหารโรงเรียนชุมชนวัดศรีประจันตาม จังหวัดปราจีนบุรี	คณะทำงาน
๑๑. นางยี่สุ่น ณมลเสถียร	ผู้บริหารโรงเรียนบ้านหินกลิ้ง จังหวัดเพชรบูรณ์	คณะทำงาน
๑๒. นายยิ่ง ทัศน์แก้ว	ผู้บริหารโรงเรียนบ้านเนินทราย จังหวัดเพชรบุรี	คณะทำงาน
๑๓. นางศรีสวัสดิ์ รัตนวราหะ	ผู้บริหารโรงเรียนพญาไท กรุงเทพมหานคร	คณะทำงาน
๑๔. นายสัย พฤกษากิจ	ผู้บริหารโรงเรียนวัดบูรพาพิทยาราม จังหวัดจันทบุรี	คณะทำงาน
๑๕. นายเสริม เพชรสีงาม	ผู้บริหารโรงเรียนวัดบางสะแก จังหวัดสุพรรณบุรี	คณะทำงาน
๑๖. นายสนิท จินดารัตน์	ผู้บริหารโรงเรียนหินกอง จังหวัดสระบุรี	คณะทำงาน
๑๗. นายสำเนียง บุญอ่อน	ผู้บริหารโรงเรียนบ้านรางสีหมอก จังหวัดราชบุรี	คณะทำงาน
๑๘. นายสุรศักดิ์ ประจำเมือง	ผู้บริหารโรงเรียนเขามลิ จังหวัดกาญจนบุรี	คณะทำงาน
๑๙. นายจรูญ เอกอินทร์	ศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	คณะทำงาน
๒๐. นายถาวร ฆ้องฤกษ์	ศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	คณะทำงาน
๒๑. น.ส.ผ่องพรรณ เอกอาวุธ	เจ้าหน้าที่วิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	คณะทำงาน
๒๒. นางพิมพิมล ธงเธียร	เจ้าหน้าที่วิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	คณะทำงาน
๒๓. น.ส.อรุณี สุภสุข	เจ้าหน้าที่วิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	คณะทำงาน
๒๔. นางกฤษณา โอภาสวัฒนา	หัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนา กองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	คณะทำงานและเลขานุการ

(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๖: ๓๙๔)

จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ คณะทำงานชุดนี้จำนวน ๕ ท่าน คือ อาจารย์จำรัส นองมาก

อาจารย์ศรีสวัสดิ์ รัตนวราหะ อาจารย์ถาวร น้องฤกษ์ อาจารย์ผ่องพรรณ เอกอาวุธและ อาจารย์กฤษณา โอภาสวัฒนา ถึงเรื่องการดำเนินการจัดทำคู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษา พอสรุปผลการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

คณะทำงานชุดนี้ได้ประชุมกันเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำคู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ผลการประชุมสรุปได้ว่าคณะทำงานต้องการที่จะกำหนดกรอบงานของโรงเรียนและวางแผนบริหารงานตามกรอบงานนั้นแล้วจัดพิมพ์ส่งไปให้โรงเรียนในสังกัดทุกโรงเรียนเพื่อเป็นตัวอย่าง ดังนั้นคณะทำงานจึงได้ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

๑. ศึกษาว่างานตามภารกิจของโรงเรียนทั้ง ๖ งานนั้นแต่ละงานมีงานย่อยอะไรบ้าง

๒. พิจารณางานย่อยที่สมาชิกเสนอมาแล้วสรุปให้เป็นชุดเดียวกัน

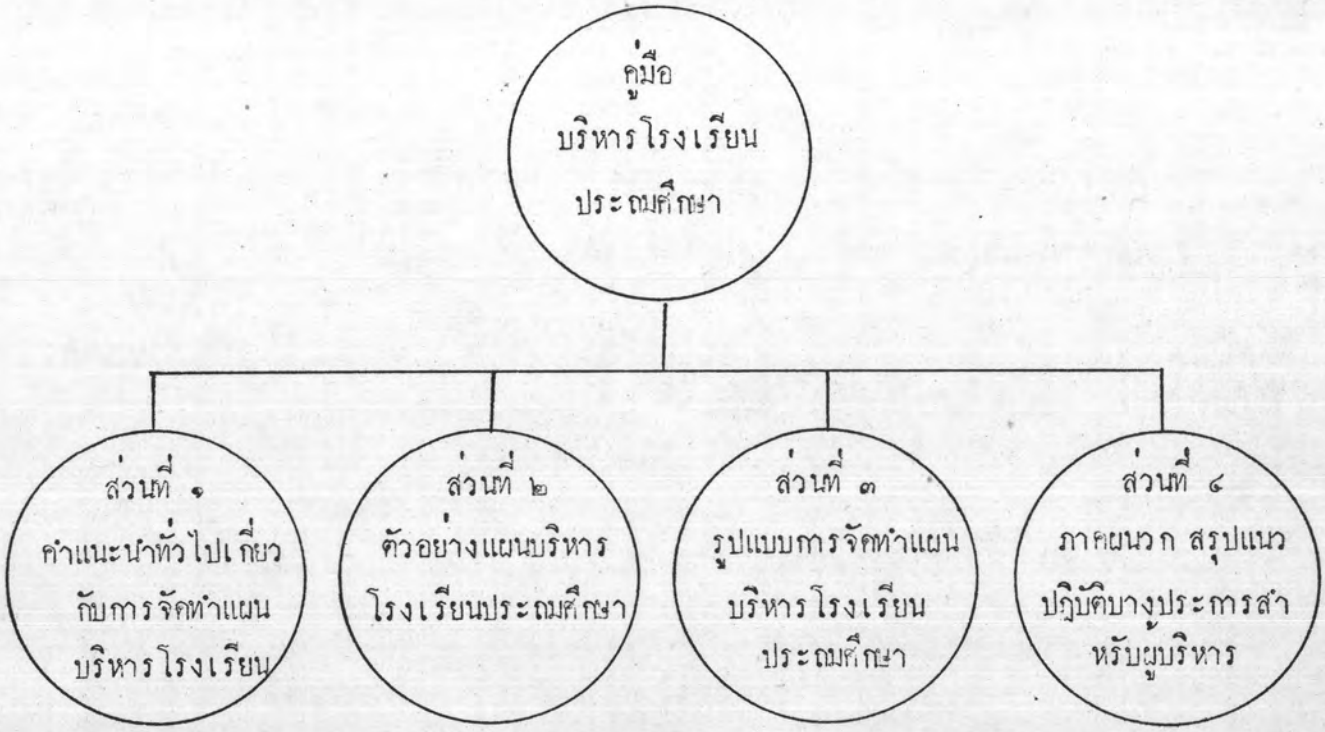
๓. แบ่งงานย่อยที่สรุปไว้ให้สมาชิกไปเขียนโครงการเพื่อดำเนินการในหนึ่งปีการศึกษา

๔. นำโครงการที่เขียนแล้วมาเสนอที่ประชุมพิจารณาปรับปรุงแก้ไข จัดเป็นหมวดหมู่ตามงานแล้วรวมเป็นเล่ม

เมื่อคณะทำงานได้ดำเนินการตามนี้แล้ว จึงได้กรอบงานที่โรงเรียนจะต้องดำเนินการในรอบปีการศึกษาว่าประกอบด้วย ๖ งานหลัก ๕๖ งานย่อย และได้โครงการตัวอย่างของงานที่โรงเรียนจะต้องดำเนินการในรอบปีการศึกษาจำนวน ๕๖ โครงการ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านได้ยืนยันตรงกันว่าโรงเรียนแต่ละโรงเรียนไม่จำเป็นจะต้องทำโครงการให้เหมือนหรือเท่ากับตัวอย่าง การจะจัดทำโครงการใดนั้นควรให้ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละโรงเรียนซึ่งจริง ๆ แล้วมีความแตกต่างกัน

นอกจากนั้นคณะทำงานยังได้บรรจุสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อโรงเรียนประถมศึกษาลงไปอีกด้วย ดังรายละเอียดในตอนต่อไป จากนั้นได้จัดพิมพ์แจกให้กับโรงเรียนในสังกัดทั่วประเทศโดยมีความหวังว่าถ้าโรงเรียนได้ทำตามตัวอย่างนี้ก็จะมีกรอบงานที่จะดำเนินการของตนที่ค่อนข้างชัดเจนเกิดขึ้น

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์คู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษาพบว่าเนื้อหาสาระที่สำคัญ ๆ ที่บรรจุอยู่ในหนังสือเล่มนี้มีอยู่ ๔ ส่วนดังแผนภูมิต่อไปนี้



ในเนื้อหาสาระทั้ง ๔ ส่วนนั้น มีสิ่งที่สำคัญจะขอนำมากล่าวในที่นี้คือ เรื่องขั้นตอนการดำเนินงานในการจัดทำแผนบริหารโรงเรียน

ขั้นตอนการดำเนินงานในการจัดทำแผนบริหารโรงเรียน

ตามคู่มือบริหารโรงเรียนประณมศึกษานั้นในส่วนที่ ๑ ได้กำหนดขั้นตอนที่สำคัญของการดำเนินการจัดทำแผนบริหารโรงเรียนตามแบบของสำนักงานคณะกรรมการการประณมศึกษาแห่งชาติไว้ ๔ ขั้นตอนคือ

๑. ขั้นเตรียมการก่อนการวางแผน
๒. ขั้นวางแผน
๓. ขั้นปฏิบัติตามแผน
๔. ขั้นประเมินผล

แต่ละขั้นตอนจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นที่ ๑ ขั้นเตรียมการก่อนการวางแผน

ในขั้นเตรียมการนี้จะดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจ การกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ และการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำแผน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. คณะครูและคณะกรรมการศึกษาร่วมกันประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการจัดทำแผน

๒. เมื่อทราบจำนวนงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรแล้ว จึงจัดให้มีการประชุมคณะครูเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ให้เหมาะสมกับจำนวนงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำแผนในขั้นรายละเอียดต่อไป

๓. จัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการจัดทำแผน

ขั้นที่ ๒ ขั้นวางแผน

ในขั้นวางแผนนี้จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้สภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การกำหนดโครงการและงบประมาณ และการกำหนดให้มีการติดตามควบคุมและประเมินผล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. สำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ทราบสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ

๒. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

๓. กำหนดโครงการและงบประมาณ

๔. กำหนดให้มีการติดตามควบคุมและประเมินผลโครงการ

ขั้นที่ ๓ ขั้นปฏิบัติตามแผน

ในขั้นปฏิบัติตามแผนนี้จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการเสนอแผนต่อคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน การเตรียมบุคลากรเทคนิควิธีการและทรัพยากรต่าง ๆ การปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. เสนอแผนต่อคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

๒. เตรียมบุคลากรเทคนิควิธีการและทรัพยากรต่าง ๆ

๓. ปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้

๔. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการตามแผน

ขั้นที่ ๔ ขั้นติดตามและประเมินผล

ในขั้นติดตามและประเมินผลนี้ จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการติดตามตรวจสอบการประเมินผลและการรายงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนอยู่เสมอ

๒. ประเมินผลการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างปฏิบัติตามโครงการและเมื่อสิ้นสุดโครงการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๖:๘-๑๐)

การจัดทำคู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษานี้ เป็นความพยายามของสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่จะพัฒนาคุณภาพของการประถมศึกษาให้ดีขึ้น และนอกเหนือไปจากการจัดทำคู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าวแล้วความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่จะพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษามิได้หยุดยั้งอยู่เพียงแค่นี้ ยังมีโครงการที่จะพัฒนาคุณภาพของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาอีกโครงการหนึ่งคือ โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา โครงการนี้เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่ออบรมหัวหน้าสถานศึกษาในสังกัดทุกคน ดังมีรายละเอียดของโครงการต่อไปนี้

<u>โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา</u>

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตระหนักดีว่า ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพของการประถมศึกษาและการบริหารงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของหลักสูตร ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนควรมีความรู้ความสามารถ คุณธรรมและจริยธรรมที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๘: (๓))

แต่ในสภาพที่เป็นอยู่ปรากฏว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนอย่างเป็นกิจลักษณะ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงเห็นสมควรให้มีโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาขึ้น โดยจัดอบรมผู้บริหารโรงเรียน ด้วยวิธีการใช้สื่อผสมในการฝึกอบรม ซึ่งวิธีการนี้ประกอบด้วย การศึกษาจากหนังสือประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ชุดฝึกอบรมด้วยตนเองจำนวน ๒๐ เล่ม วีดีโอ สไลด์ กิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ และการทดสอบก่อน–หลังการฝึกอบรม

นอกจากวิธีดังกล่าวแล้วยังมีบทเรียนเสริมทางวิทยุกระจายเสียงตามโครงการเงินยืมธนาคารโลกเพื่อพัฒนาการศึกษา ครั้งที่ ๕ (คพศ.๕)ประกอบการศึกษาและฝึกอบรมด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๘: คำนำ)

ความคาดหวังที่สำคัญของโครงการนี้คือ ให้ผู้บริหารโรงเรียนมีความรู้และเข้าใจเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพและให้ผู้บริหารโรงเรียนนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากเนื้อหาสาระประยุกต์เข้ากับประสบการณ์เดิมของตน ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ สามารถบริหารโรงเรียนได้ดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๘: (๕))

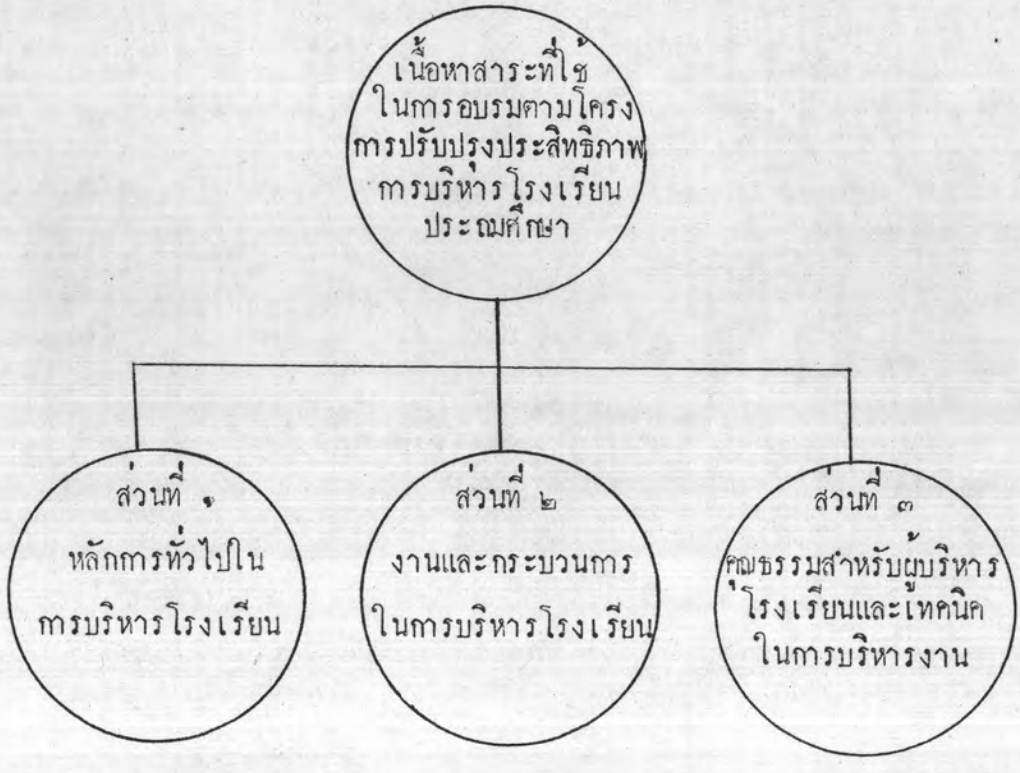
การฝึกอบรมจะดำเนินการเป็น ๓ ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ ๑ ปฐมนิเทศเพื่อให้ทราบและเข้าใจโครงการพร้อมทั้งแจกหนังสือประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาให้ไปอ่านเพื่อเป็นความรู้พื้นฐาน โดยใช้เวลาศึกษาประมาณ ๒-๔ สัปดาห์

ขั้นตอนที่ ๒ ทดสอบความรู้พื้นฐานการบริหารโรงเรียนหลังจากได้ศึกษาหนังสือประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาแล้ว จากนั้นจะเป็นการแนะนำเกี่ยวกับการศึกษาชุดฝึกอบรมด้วยตนเอง พร้อมทั้งทดลองศึกษาและทำกิจกรรมจากชุดฝึกอบรมจำนวน ๓ เล่ม แล้วนำชุดฝึกอบรมอีกจำนวน ๕ เล่มไปศึกษาและทำกิจกรรมที่บ้านโดยใช้เวลาศึกษา ๒-๔ สัปดาห์ แล้วไปส่งให้ตรวจในขั้นตอนที่ ๓

ขั้นตอนที่ ๓ อบรมเข้ม ใช้เวลา ๕ วัน ซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวกับ การศึกษาชุดฝึกอบรมด้วยตนเองจำนวน ๑๒ เล่ม การศึกษาวีดีโอและสไลด์ การใช้กิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ การทดสอบและการประเมินผลการฝึกอบรม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๔: (๖))

ผู้วิจัยได้ศึกษาหนังสือประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาและชุดฝึกอบรมด้วยตนเองทั้ง ๒๐ เล่ม พบว่ามีเนื้อหาสาระแบ่งเป็น ๓ ส่วนดังแผนภูมิต่อไปนี้



ในเนื้อหาสาระทั้ง ๓ ส่วนนั้น มีสิ่งที่สำคัญที่จะขอนำมากล่าวในที่นี้คือ บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในกระบวนการวางแผนบริหารโรงเรียน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

<u>บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในกระบวนการวางแผนบริหารโรงเรียน</u>

จากการศึกษาเนื้อหาสาระตามที่กล่าวมาแล้ว เฉพาะเรื่องบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในกระบวนการวางแผนบริหารโรงเรียนนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดบทบาทไว้ ๔ ขั้นตอนคือ บทบาทในการเตรียมการ บทบาทในการวางแผน บทบาทในการดำเนินการตามแผนและบทบาทในการประเมินผล

๑. บทบาทในการเตรียมการ ในการเตรียมการก่อนการวางแผนนั้น ผู้บริหารโรงเรียนควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

๑.๑ จัดประชุมคณะครู คณะกรรมการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ

๑.๑.๑ ประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมา

๑.๑.๒ ร่วมกันกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ในการปฏิบัติงานในรอบปีต่อไป

๑.๑.๓ ตั้งคณะทำงานและมอบหมายให้เตรียมการรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดที่จำเป็นในการวางแผน

๑.๒ จัดประชุมคณะครูหรือคณะทำงานร่วมกันวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้เพื่อ

๑.๒.๑ เป็นประโยชน์ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียนในปีการศึกษาต่อไป

๑.๒.๒ เป็นประโยชน์ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการและงบประมาณที่ได้รับ

๑.๒.๓ ได้ข้อสรุปถึงวิธีการและแนวทางในการดำเนินการวางแผน เช่น จะตั้งคณะทำงานกี่คณะ แต่ละคณะมีรายละเอียดของงานที่จะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นต้น

๑.๓ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานและกำหนดมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ

๒. บทบาทในการวางแผน ในการวางแผนนั้นผู้บริหารโรงเรียนควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

๒.๑ ดำเนินการให้มีการประชุมคณะทำงานเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย

และรายละเอียดของแผนงาน/โครงการ

๒.๒ จัดประชุมคณะครูหรือคณะทำงานเพื่อ

๒.๒.๑ พิจารณาโครงการที่คณะทำงานนำเสนอ

๒.๒.๒ เรียงลำดับความสำคัญของโครงการ

๒.๒.๓ พิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ

๒.๒.๔ จัดรวบรวมโครงการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ

๒.๒.๕ จัดทำกำหนดการปฏิบัติงานและควบคุมติดตามกำกับติดตามโครงการ

๒.๒.๖ ตั้งคณะทำงานจัดทำร่างแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นรูปเล่ม

๒.๒.๗ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการประจำปี

๓. บทบาทในการดำเนินการตามแผน ในการดำเนินงานตามแผนนั้นผู้บริหารโรงเรียนควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

๓.๑ นำเสนอแผนเพื่อให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนให้ความเห็นชอบ

๓.๒ อนุมัติโครงการและอนุมัติการใช้เงินสำหรับโครงการที่ไม่ใช้งบประมาณและที่ใช้งบประมาณในวงเงินที่ไม่เกินอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน

๓.๓ เสนอโครงการเพื่อขออนุมัติจากผู้มีอำนาจในกรณีโครงการนั้นใช้งบประมาณเกินอำนาจผู้บริหารโรงเรียน

๓.๔ จัดเตรียมบุคลากร เทคนิควิธีการและทรัพยากรที่จำเป็น

๓.๕ ควบคุม กำกับ ติดตามและนิเทศงานตามโครงการที่กำหนดไว้ โดยต้องมีแผนควบคุม กำกับ ติดตามและนิเทศงานอย่างเป็นระบบ

๓.๖ จัดให้มีการแก้ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในขณะปฏิบัติงาน

๓.๗ สนับสนุนทรัพยากรและบริการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามโครงการบรรลุวัตถุประสงค์

๔. บทบาทในการประเมินผล ในการประเมินผลนั้นผู้บริหารโรงเรียนควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

๔.๑ กำหนดผู้รับผิดชอบในการประเมินผล ซึ่งอาจได้แก่ผู้บริหารเอง คณะทำงานหรือครูคนใดคนหนึ่งตามความเหมาะสม

๔.๒ กำหนดแนวทางในการประเมินผลร่วมกับคณะผู้ประเมิน

๔.๓ ร่วมกับผู้รับผิดชอบจัดสร้างเครื่องมือในการประเมินผล

๔.๔ รับรายงานผลการประเมิน นำผลการประเมินไปแก้ไขปรับปรุงโครงการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๘: ๖๐-๓๐)

ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการเสร็จสิ้นทั้งสองโครงการแล้ว จึงทำให้โรงเรียนในสังกัดทุกโรงเรียนมีคู่มือสำหรับเป็นตัวอย่างในการวางแผนบริหารโรงเรียน คือคู่มือบริหารโรงเรียนประถมศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนทุกคนรู้บทบาทของตนเองในการวางแผนบริหารโรงเรียน เมื่อผนวกสองสิ่งนี้เข้าด้วยกันจึงน่าจะทำให้โรงเรียนมีความพร้อมที่จะวางแผนบริหารโรงเรียนของตนเองได้อย่างถูกต้อง ถ้าหน่วยงานระดับเหนือ เช่น สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นต้น ช่วยกระตุ้นให้โรงเรียนได้มีการวางแผนทุกโรงเรียนแล้วก็น่าจะทำให้การบริหารงานของทุกโรงเรียนมีเป้าหมาย มีทิศทางและมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลไปถึงสิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มุ่งหวังเอาไว้คือ การพัฒนาคุณภาพของการประถมศึกษาให้สูงขึ้นในที่สุด

<u>ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผน</u>

การทำงานทุกอย่างมักมีปัญหาและอุปสรรคอยู่เสมอ ดังนั้นการวางแผนจึงมีปัญหาและอุปสรรคเป็นของธรรมดา ได้มีผู้รวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนไว้หลายท่าน เช่น

สมพงษ์ เกษมสิน (๒๕๑๔: ๒๖๑-๒๖๒) ได้กล่าวว่าปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนมี ๗ ประการคือ

๑. การขาดความรู้ในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผน

๒. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดีสำหรับนำไปใช้ในการวางแผน

๓. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผนอย่างเพียงพอ คือวางแผนตามความเคยชินหรือตามอารมณ์

๔. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอนทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนให้ประสานสอดคล้องกัน

๕. นำเอาประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับการวางแผน

๖. สภาวะแวดล้อมอันได้แก่ขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นอุปสรรค

๗. ขาดปัจจัยในการวางแผน เช่น ขาดนักวิชาการ ขาดกำลังคน ขาดกำลังเงินและ-

วัสดุอุปกรณ์

สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์ (๒๕๑๔: ๑๓) ได้กล่าวถึงสิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนไว้ ๕ ประการคือ

๑. ความยากลำบากในการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล

๒. การปฏิบัติตามความเคยชินจนเป็นนิสัย

๓. การวางแผนเป็นของยากและเป็นการทำให้เพิ่มภาระทำให้ไม่คิดอยากวางแผน

๔. ประเพณีการทำงานและการบริหารราชการไม่ถือว่าการวางแผนเป็นเรื่องสำคัญ

๕. สภาพสังคม ความยากจนและระบบความเชื่อต่าง ๆ รวมทั้งประเพณีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมโดยทั่วไป อาจมีส่วนช่วยให้เกิดความเฉื่อยชาและขาดความกระตือรือร้นเอาจริงเอาจังในการวางแผนและในการปฏิบัติตามแผน

วุฒิชัย จำนงค์ (๒๕๑๒: ๑๕) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดบางประการที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการวางแผนคือ

๑. การไม่เห็นความสำคัญของการทำงานโดยมีแผน

๒. การที่ต้องวางแผนให้สอดคล้องกับการตัดสินใจที่ไม่มีหลักเกณฑ์

๓. ผู้วางแผนไม่มีความรู้เรื่ององค์การที่ตนวางแผนและไม่มีความคิดสร้างสรรค์

๔. การที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการวางแผน

๕. กิจกรรมเร่งด่วนต้องปฏิบัติทันทีไม่สามารถวางแผนได้ทันจึงต้องทำโดยไม่มีแผน

ไพรัตน์ เดชรินทร์ (๒๕๒๑: ๒๖–๒๘) ได้กล่าวถึงปัญหาการวางแผนไว้ดังนี้

๑. ขาดการเตรียมการในระยะแรกโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลไม่เพียงพอและถูกต้องต่อการตัดสินใจทำอย่างใดอย่างหนึ่งในขั้นวางแผน

๒. วัตถุประสงค์ของงานไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถวางเป้าหมายของงานได้แน่นอน

๓. ไม่มีการเลือกสรรวิธีการจัดการและยุทธวิธีที่จะทำให้แผนงานสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของบุคคลและทรัพยากรที่มีอยู่

๔. ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติการตามแผน

๕. แผนงานมักจะจัดทำตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในองค์การ โดยขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างจริงจังจากบุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

๖. แผนงานไม่สอดคล้องกับเวลาและพฤติกรรมองค์การ ซึ่งจะทำให้แต่ละขั้นตอนของแผนต้องชะงัก

๗. ไม่ยึดมั่นต่อความต่อเนื่องของแผน ทำให้แผนขาดความคิดสร้างสรรค์ในตัวเอง

๘. ขาดการติดตามผลและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนทุกระยะ ทำให้ไม่สามารถติดตามแก้ไขแผนให้สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์จริง ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญยิ่งของแผน

๙. ผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติตามแผน แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งตามหลักแล้วหน่วยงานทั้งสองนี้จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้

๑๐. นำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติตามแผนมาเป็นข้อพิจารณามากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม

วิพล นาคพันธ์ (๒๕๒๔: ๑๓๒–๑๓๓) ได้วิจัยพบว่าปัญหาของการวางแผนในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพังงามีดังนี้

๑. ปัญหาด้านบุคลากร พบว่ามีปัญหาอยู่ ๓ รายการคือ บุคลากรมีงานหลักของตนเองมากอยู่แล้ว บุคลากรขาดความรู้ในเรื่องการวางแผน และบุคลากรไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน

๒. ปัญหาด้านงบประมาณ พบว่ามีปัญหาอยู่ ๔ รายการคือ การไม่ได้รับงบประมาณตามความคาดหมาย การขาดแคลนงบประมาณ การไม่สามารถใช้งบประมาณในส่วนของโรงเรียนมาเพื่อดำเนินการตามแผนของกลุ่มโรงเรียนได้ และการทราบผลการจัดสรรงบประมาณล่าช้า

๓. ปัญหาด้านการจัดการและด้านอื่น ๆ พบว่ามีปัญหาอยู่ ๑๐ รายการคือ การขาดการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ ความจำกัดในเรื่องเวลาที่ใช้ในการดำเนินการวางแผน การต้องจัดทำแผนทั้งงานประจำงานต่อเนื่องและงานใหม่ การขาดความเข้าใจในเทคนิควิธีวิเคราะห์ข้อมูล การขาดข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถกำหนดทิศทางนโยบายและเป้าหมายได้อย่างชัดเจน ความล่าช้าของการวางแผนในระดับโรงเรียน ภารกิจและแนวทางปฏิบัติภารกิจของกลุ่มไม่ชัดเจน ความยุ่งยากของการรายงานผล ความผิดพลาดในการวิเคราะห์ทรัพยากร และข้อขัดข้องด้านภูมิประเทศการคมนาคมติดต่อระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม

อุทัย บุญประเสริฐ (๒๕๒๓: ๒๔–๒๕) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของระบบงานวางแผนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและได้สรุปปัญหาของการวางแผน ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับการวางแผนทั่ว ๆ ไปได้ดังนี้

๑. ขาดการประสานระหว่างการทำแผน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนโครงการตามแผน และการประเมินโครงการตามแผน

๒. มีความจำกัดของข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัยและจำเป็นสำหรับการวางแผนในทุกระดับของหน่วยงาน

๓. หน่วยงานอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัยไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายวางแผนและพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างจริงจัง

๔. ปัญหาเกี่ยวกับขาดความต่อเนื่องในนโยบายการบริหารและแผนงาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารตามวาระของผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น

๕. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการและการกำหนดลำดับความสำคัญของงานให้ชัดเจนในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร

๖. ปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิดในระบบแผนงานที่มีผลมาจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกฝ่าย

๗. การไม่ได้รับงบประมาณตามแผนการที่วางไว้

๘. ขาดการรายงานผลการบริหารของผู้บริหารที่เป็นระบบระเบียบแน่นอนในทุกระดับของหน่วยงานขาดรายงานความก้าวหน้าของแผนงานที่จำเป็นในโครงการต่าง ๆ

๙. ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของหน่วยงานวางแผนกลางของมหาวิทยาลัย ทั้งในฐานะที่เป็นองค์การในการประสานงานการวางแผนในระดับมหาวิทยาลัย และในส่วนที่เป็นองค์การกลางสนับสนุนสนับสนุนหน่วยงานในระดับอื่น ๆ ในมีความสามารถในการวางแผนของตนได้

๑๐. ปัญหาอื่น ๆ เช่น การที่ผู้บริหารสนใจแต่ผลประโยชน์ของตนเองและกลุ่มมากกว่าการพิจารณาของส่วนรวมทั้งมหาวิทยาลัย ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมมือในการทำแผนและปฏิบัติตามแผน ปัญหาเกิดจากการที่ยึดถือเอาแผนพัฒนาเป็นพิมพ์เขียวตายตัวของมหาวิทยาลัย ปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้บริหารในระดับคณะและแผนกบางส่วนมีทัศนะต่อการวางแผนว่าเป็นแผนของศูนย์กลาง และปัญหาในเชิงสงสัยเรื่องความสามารถของหน่วยงานวางแผนและผู้เกี่ยวข้องในการวางแผนของมหาวิทยาลัย

สนานจิตร สุคนธทรัพย์ (๒๕๒๔: ๘๒–๘๓) ได้แบ่งปัญหาหรือข้อจำกัดของการวางแผนออกเป็นข้อจำกัดภายนอกและข้อจำกัดภายในดังนี้

๑. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอกได้แก่

๑.๑ สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้อย่างชัดเจน จึงต้องทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแผน

๑.๒ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในระดับสูงยังมีไม่มีการคำนึงถึงความต้องการจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นเท่าที่ควร ในขณะเดียวกันการวางแผนในระดับท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดข้อมูล

๑.๓ บางครั้งแผนที่วางไว้ไม่มีการนำไปปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน

๑.๔ ผู้ประเมินจากภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิชาประเมินผล ทำให้การประเมินไม่ก่อให้เกิดผลในการสร้างสรรค์เท่าที่ควร

๒. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายในได้แก่

๒.๑ ขาดข้อมูลในการวางแผน

๒.๒ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวเดียวกัน

๒.๓ ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงต้องตัดสินใจกันใหม่ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า

๒.๔ แผนงานและโครงการที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบายเนื่องจากไม่เข้าใจวิธีดำเนินการ

๒.๕ ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ

๒.๖ กระบวนการวัดผลยังไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

จากปัญหาและอุปสรรคที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นสามารถจัดกลุ่มของปัญหาและอุปสรรคได้เป็น ๔ กลุ่มดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลในการวางแผน ได้แก่

๑.๑ ความยากลำบากในการเก็บรวบรวมข้อมูล

๑.๒ การขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

๑.๓ การไม่เข้าใจเทคนิควิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานที่มีความสามารถในการวางแผนอันเนื่องมาจาก
   ๒.๑ ผู้วางแผนไม่มีความรู้เรื่ององค์การที่ต้นวางแผน
   ๒.๒ ผู้วางแผนไม่มีความรู้เกี่ยวกับหลักวิชาการวางแผน
   ๒.๓ ไม่มีการเลือกวิธีจัดการและยุทธวิธีที่จะทำให้แผนงานสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของบุคคล เวลาและทรัพยากรที่มีอยู่
๓. ปัญหาเกี่ยวกับการนำผลประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับการวางแผน ได้แก่
   ๓.๑ ต้องวางแผนตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจ จึงขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ร่วมงาน
   ๓.๒ การนำเอาประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดโครงการ
๔. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่
   ๔.๑ สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงโดยฉับพลันจนไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้อย่างชัดเจน
   ๔.๒ ขาดการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีความสำคัญ จึงทำให้ขาดความสอดคล้องกัน
๕. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน ได้แก่
   ๕.๑ ประเพณีการทำงานไม่ถือว่าการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญ
   ๕.๒ การไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามแผน
๖. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดปัจจัยในการวางแผน ได้แก่
   ๖.๑ บุคลากรไม่มีเวลาวางแผนเพราะมีงานอื่น ๆ มากอยู่แล้ว
   ๖.๒ ขาดเงิน คนและวัสดุอุปกรณ์ในการวางแผน
   ๖.๓ ทราบผลการจัดสรรงบประมาณล่าช้า
   ๖.๔ ไม่ได้รับงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในแผน
๗. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบาย ได้แก่
   ๗.๑ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานไม่ชัดจึงไม่สามารถวางเป้าหมายได้แน่นอน
   ๗.๒ ขาดความต่อเนื่องในนโยบายการบริหารและแผนงาน
   ๗.๓ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในระดับสูงยังไม่คำนึงถึงความต้องการจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และการวางแผนในระดับท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกับนโยบายระดับสูง

๘. ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล ได้แก่

๘.๑ ขาดการติดตามและประเมินผล

๘.๒ ขาดการรายงานอย่างเป็นระบบ

๘.๓ ผู้ประเมินภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิชาการประเมินผล ผลการประเมินจึงไม่เกิดประโยชน์ในทางสร้างสรรค์

๙. ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่

๙.๑ ภารกิจของหน่วยงานไม่ชัดเจน

๙.๒ ขาดการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงงานวิจัยบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งได้มีผู้ทำวิจัยไว้ดังนี้

สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์ (๒๕๒๓: บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่องการวางแผนงานของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครนายก

จุดมุ่งหมายของการทำวิจัยในครั้งนี้เพื่อศึกษาทัศนะของผู้บริหารและครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครนายก ที่มีต่อการวางแผนของผู้บริหารโรงเรียน และเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครู ซึ่งจำแนกตามขนาดของโรงเรียน ประสบการณ์ในการทำงานและวุฒิ ที่มีต่อการวางแผนของผู้บริหารโรงเรียน

กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนจำนวน ๑๐๕ คนและครูจำนวน ๓๐๔ คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นมาตราส่วนประมาณค่าที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการวางแผน ๕ ขั้นตอนคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผน การกำหนดสภาพปัจจุบันของงาน การกำหนดวิธีดำเนินการ การลงมือปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลปรับปรุงแผน

ผลการวิจัยมีดังนี้

๑. ผู้บริหารมีทัศนะต่อการวางแผนทั้ง ๕ ขั้นอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนครูมีทัศนะต่อการวางแผน ขั้นกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนและขั้นกำหนดสภาพปัจจุบันของงานอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนขั้นอื่น ๆ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

๒. ผู้บริหารโรงเรียนและครูมีทัศนะต่อการวางแผนทั้ง ๕ ขั้นแตกต่างกัน

๓. ผู้บริหารโรงเรียนจำแนกตามขนาดของโรงเรียน ประสบการณ์ในการทำงานและวุฒิ มีทัศนะต่อการวางแผนแตกต่างกัน

๔. ครูจำแนกตามขนาดของโรงเรียน ประสบการณ์ในการทำงานและวุฒิ มีทัศนะต่อการวางแผนทั้ง ๕ ขั้นแตกต่างกัน

นอกจากนั้นยังพบว่าการวางแผนของผู้บริหารโรงเรียนมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือ ผู้บริหารโรงเรียนขาดความรู้ความสามารถในการวางแผน ครูขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผน ขาดแคลนงบประมาณ และขาดข้อมูลสถิติที่ถูกต้องเพื่อใช้ในการวางแผน

นิรัตน์ พันธศรี (๒๕๒๗: ๕๖–๕๘) ได้ทำวิจัยเรื่องกระบวนการบริหารงานของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี

จุดประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการบริหารของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี และเพื่อเปรียบเทียบกระบวนการบริหารของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า กลุ่มตัวอย่างได้แก่ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน ๒๘๕ คน แยกเป็นครูใหญ่โรงเรียนขนาดใหญ่ ๘๓ คน ครูใหญ่โรงเรียนขนาดเล็ก ๒๐๒ คน

ผลการวิจัยเฉพาะส่วนของการวางแผนนั้นพบว่า การวางแผนของครูใหญ่โรงเรียนขนาดเล็กโดยส่วนรวมปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์มาก จากการวิเคราะห์รายละเอียดพบว่า การวางแผนที่อยู่ในเกณฑ์มาก ได้แก่ การยึดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกันเป็นหลักในการวางแผน ให้บุคลากรในท้องถิ่น คณะครูและนักการศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดผู้รับผิดชอบโครงการไว้อย่างเหมาะสม กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานไว้ในแผนอย่างชัดเจนและเป็นที่เข้าใจของผู้ร่วมงาน

การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายแผนงานของโรงเรียนได้ทราบปัญหาและความต้องการของบุคลากรในโรงเรียนและชุมชน ส่วนการวางแผนที่ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขโครงการตามความเหมาะสม ทำปฏิทินปฏิบัติงาน สรุปผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการไว้เพื่อเป็นข้อมูลในปีต่อไป สามารถติดตามและประเมินผลได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ และสามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนที่กำหนดไว้

ส่วนการวางแผนของครูใหญ่โรงเรียนขนาดใหญ่ โดยส่วนรวมปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์มาก เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดพบว่า การวางแผนที่ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์มากได้แก่ กำหนดผู้รับผิดชอบโครงการอย่างเหมาะสม กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานไว้ในแผนอย่างชัดเจนและเป็นที่เข้าใจของผู้ร่วมงาน ยึดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกันเป็นหลักในการวางแผน ให้บุคลากรในท้องถิ่น คณะครูและนักการศึกษาศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผนของโรงเรียน การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของแผนงานโรงเรียนได้ทราบปัญหาและความต้องการของบุคลากรในโรงเรียนและชุมชน ทำปฏิทินปฏิบัติงาน ปรับปรุงแก้ไขโครงการตามความเหมาะสม ส่วนการวางแผนที่ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ปานกลางได้แก่ สรุปผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการไว้เพื่อเป็นข้อมูลในปีต่อไป สามารถติดตามและประเมินผลได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ และสามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนที่กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโดยสรุปแล้วพบว่า การปฏิบัติตามกระบวนการบริหารเฉพาะด้านการวางแผนของครูใหญ่โรงเรียนขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปฏิบัติไม่แตกต่างกัน กล่าวคือทั้งสองกลุ่มปฏิบัติงานด้านการวางแผนโดยส่วนรวมอยู่ในเกณฑ์มาก

แต่อย่างไรก็ตามผลการวิจัยยังพบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อยู่อีกคือ ปัญหาเรื่องความรู้สามารถและความเข้าใจในเรื่องแผน ปัญหาเรื่องปัจจัยสนับสนุนและปัญหาเรื่องข้อมูล

จากผลการวิจัยทั้งสองเรื่องนี้อาจสรุปได้ว่าผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาทั้งสองพื้นที่ได้ปฏิบัติงานด้านการวางแผนของโรงเรียนอยู่ในเกณฑ์มากส่วนปัญหาที่พบได้แก่ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถในการวางแผน ครูขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผน ขาดแคลนงบประมาณและขาดข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อใช้ในการวางแผน

สรุป

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปเลือกประเด็นที่น่าสนใจศึกษาและนำไปใช้เป็นกรอบของแนวความคิดที่สำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ทางด้านกระบวนการวางแผนและปัญหาอุปสรรคต่อการวางแผนในโรงเรียนได้ดังนี้

กระบวนการวางแผน

กิจกรรมการวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษานั้น อาจกำหนดการจัดทำเป็นกระบวนการได้ ๔ ขั้นตอนที่สำคัญคือ

๑. ขั้นเตรียมการก่อนการวางแผน ขั้นนี้ประกอบด้วย การประชุมคณะครูและคณะกรรมการศึกษาเพื่อชักชวนเข้าใจในการจัดทำแผน การจัดให้มีระบบข้อมูลและสารสนเทศ การกำหนดผู้รับผิดชอบในการวางแผน การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำแผน การศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ และการคาดคะเนแนวโน้มด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. ขั้นจัดทำแผน ขั้นนี้ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมาย การกำหนดโครงการและงบประมาณ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ การจัดสรรงบประมาณและการจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน

๓. ขั้นปฏิบัติตามแผน ขั้นนี้ประกอบด้วย การเตรียมบุคลากรให้เข้าใจถึงวิธีดำเนินงานตามแผน การเตรียมทรัพยากรที่จำเป็นไว้ให้พร้อม การกำหนดด้านติดตามควบคุมกำกับและนิเทศ

๔. ขั้นประเมินผล ขั้นนี้ประกอบด้วย การกำหนดผู้รับผิดชอบในการประเมินผล การจัดทำแผนการประเมินผล การรายงานผลการประเมิน และการนำผลการประเมินไปปรับปรุงแก้ไขโครงการหรือวางแผนใหม่

ปัญหาและอุปสรรค

ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนนั้นอาจจัดเป็นกลุ่มปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้ ๔ ประการ คือ

๑. ปัญหาด้านข้อมูลในการวางแผน

๒. ปัญหาด้านการขาดหน่วยงานวางแผนที่มีความสามารถ

๓. ปัญหาด้านการนำประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับการวางแผน

๔. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดปัจจัยในการวางแผน

๗. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบาย

๘. ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและการประเมินผล

๙. ปัญหาอื่น ๆ