

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13 และ 14 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินครอบคลุมระยะเวลา 4 ปี ส่งผลให้ทุกหน่วยงานในสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548, หน้า 271) กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงความสำคัญของกรวางแผนซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการบริหารและพัฒนางานทางการศึกษา จึงได้ให้สถานศึกษาในสังกัดได้จัดทำแผน ปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อให้โรงเรียนกำหนดแนวทางการพัฒนาการใช้เงินอุดหนุนการศึกษา เงินรายได้สถานศึกษาของโรงเรียนให้เป็นไปตามแนวทางการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ให้หน่วยงานมีอิสระคล่องตัวในการใช้งบประมาณ ตลอดจนรับผิดชอบและส่งผลให้แก่สาธารณชนได้อย่างมีคุณภาพ เป็นไปตามที่กระทรวงกำหนดและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548, หน้า 2-6) อีกทั้งสนับสนุนส่งเสริมให้สถานศึกษาในสังกัดจัดทำแผนรวมสองประเภทคือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ในการจัดทำแผนทุกประเภทมุ่งเน้นให้สอดคล้องกับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสภาพปัญหาความต้องการของหน่วยงานและชุมชน กล่าวได้ว่าแผนระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเสมือนแผนแม่บท ซึ่งกล่าวถึงกรอบนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนแนวทางไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งต้องมีแผนกลยุทธ์เพื่อนำนโยบายหลักไปสู่การปฏิบัติ ส่วนแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานการศึกษาล้วนเป็นแผนที่ต้องตอบสนองและมีเป้าหมายที่สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนยุทธศาสตร์แม่บท หากแผนในระดับใดไม่อาจนำไปปฏิบัติตามให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ย่อมหมายถึงแผนแม่บทต้องพลอยกระทบกระเทือนไปด้วยเพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แผนแต่ละระดับล้วนเป็นที่จุดเกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่สำคัญจุดหนึ่งของการพัฒนาระดับชาติ

แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นส่วนหนึ่งของการตอบสนองต่อนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นขอบเขตในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนงาน/งาน โครงการ ที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ตามแผนพัฒนาการศึกษา โดยจะเน้นให้เห็นขั้นตอนการดำเนินงาน งบประมาณ เป้าหมาย และระยะเวลาดำเนินงานในแต่ละ

ขั้นตอนกิจกรรมของแผนงาน/ งาน โครงการ ให้ชัดเจน สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ติดตามประเมินผลได้ ปราโมทย์ ถาวรานุรักษ์ (2539, หน้า 37) ที่กล่าวว่า การวางแผนระดับโรงเรียนมีความสำคัญมาก เพราะการบริหารงานตามโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้แผนบรรลุผลสำเร็จ และสอดคล้องกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2 (2553 ก, หน้า 11) ที่เห็นว่า ครูเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการบริหารยิ่งกว่าทรัพยากรใด ๆ ถ้าผู้บริหารแม้จะมีความสามารถในการวางแผนปฏิบัติงานเพียงใดก็ตาม ย่อมไม่สามารถดำเนินงาน/ โครงการ ของโรงเรียนให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้เพียงลำพังคนเดียวได้ การยอมรับซึ่งกันและกัน ความรู้และการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของหน่วยงานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดประสานสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย จากข้อมูลการติดตามประเมินผลและรายงานผลเกี่ยวกับการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของผู้บริหารโรงเรียน ปรากฏว่า วิธีการจัดทำแผนการปฏิบัติการประจำปีของผู้บริหารโรงเรียนต้องปรับปรุงเกือบทุกขั้นตอน ทั้งด้านความสอดคล้องกับนโยบาย การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหาวิธีการจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน การรายงานผลและการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนให้สอดคล้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา (ธีระวุฒิ คำรักษ์, 2541, หน้า 126)

การมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปี จึงเป็นบทบาทที่จะส่งเสริมให้การบริหารงานในการพัฒนาโรงเรียนให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดแนวทางไว้ ดังนี้ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2541, หน้า 228) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมดังนี้ คือ เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหาร เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรในโรงเรียนได้ดีขึ้น เพิ่มขวัญและความพอใจของบุคลากรดีขึ้น และช่วยให้โรงเรียนตอบสนองต่อความต้องการของสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น และประโยชน์ที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมของครูในการวางแผน จากปัญหาของการวางแผนปฏิบัติงานในโรงเรียนดังกล่าว มีนักวางแผนได้กล่าวถึงสาเหตุหลายประการ ได้แก่ ผู้บริหารขาดความรู้ทางหลักวิชาที่เกี่ยวกับวิธีการวางแผน ขาดข้อมูลในการวางแผน ครูในโรงเรียนไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน ขาดทรัพยากรแผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบาย ขาดการควบคุม กำกับ นิเทศติดตามอย่างสม่ำเสมอ และเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเกิดจากการขาดมีส่วนร่วมของครู ทั้งนี้เพราะผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจมักถือเอาความคิดเห็นของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจ และเห็นว่าการวางแผนเป็นความยุ่งยาก ลิ่นเปลืองงบประมาณ เสียเวลา

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของครูในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ในเขตอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2

เพื่อนำผลการศึกษาไปปรับปรุงการปฏิบัติงานในหน้าที่ การชี้แจงทำความเข้าใจกับครูซึ่งรับผิดชอบแผนงานของโรงเรียน ได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนแนวทางแก้ไข เพื่อการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบของโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่นักเรียนที่เกี่ยวข้องได้นำไปปรับปรุงการวางแผนปฏิบัติการประจำปีต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนในอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนในอำเภอโป่งน้ำร้อน จำแนกตามประสบการณ์ในการสอน และขนาดของโรงเรียน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ผลการวิจัยทำให้ทราบสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนในอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2
2. ผลการวิจัยเป็นข้อมูลให้ผู้บริหารสถานศึกษา/ ครูใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาปรับปรุงบทบาทการมีส่วนร่วมของครู ในการวางแผนปฏิบัติการประจำปี ให้มีประสิทธิภาพและพัฒนาสถานศึกษามากยิ่งขึ้น
3. ผู้รับผิดชอบงานการวางแผนของโรงเรียนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการประสานงานวางแผนปฏิบัติการประจำปีให้มีการประสานสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น

คำถามในการวิจัย

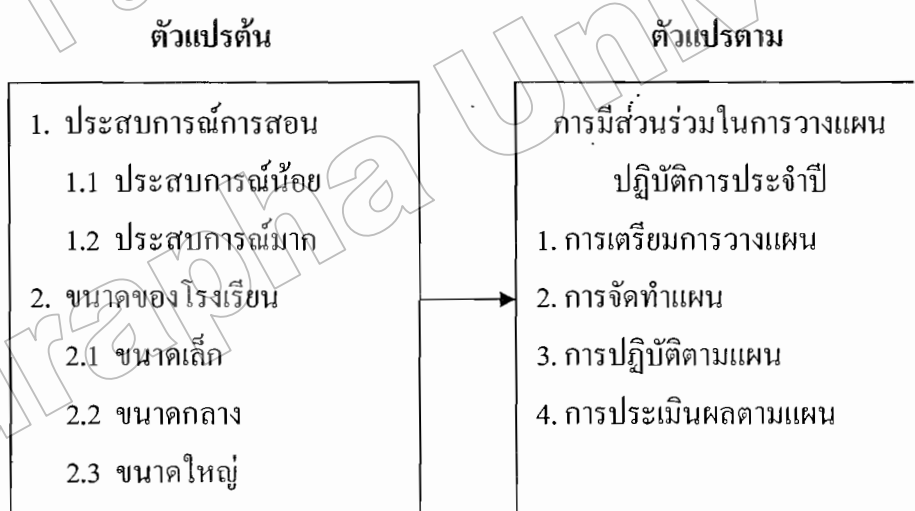
1. การมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ในอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 อยู่ในระดับใด
2. การมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ในอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 จำแนกตามประสบการณ์ในการสอนและขนาดของโรงเรียน มีความแตกต่างกันหรือไม่

สมมติฐานในการวิจัย

1. ครูที่มีประสบการณ์การสอนต่างกันมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน จำแนกตามประสบการณ์สอน แตกต่างกัน
2. ครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน จำแนกตามขนาดของโรงเรียน แตกต่างกัน

กรอบความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนในอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 ตามกระบวนการวางแผนปฏิบัติการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 (2553 ข, หน้า 24) ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอนคือ การเตรียมการวางแผน การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน การประเมินผลตามแผน โดยศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์การสอน และขนาดของโรงเรียน ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบความคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบข่ายเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มุ่งการมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนใน อำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 ตามองค์ประกอบดังนี้ 1) การเตรียมการวางแผน 2) การจัดทำแผน 3) การปฏิบัติตามแผน และ 4) การประเมินผลตามแผน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือ ครูผู้สอนที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา อำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 จำนวน 254 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ครูผู้สอนที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา อำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 จำนวน 153 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ประสบการณ์สอนของครู และ ขนาดโรงเรียน

3.1.1 ประสบการณ์สอน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.1.1.1 ประสบการณ์สอนน้อย

3.1.1.2 ประสบการณ์สอนมาก

3.1.2 ขนาดของโรงเรียน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

3.1.2.1 ขนาดเล็ก

3.1.2.2 ขนาดกลาง

3.1.2.3 ขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

3.2.1 การเตรียมการวางแผน

3.2.2 การจัดทำแผน

3.2.3 การปฏิบัติตามแผน

3.2.4 การประเมินผลตามแผน

นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัยมีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน หมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนทุกขั้นตอนของครู

2. การวางแผน หมายถึง การกำหนดไว้ล่วงหน้าด้านกระบวนการตัดสินใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ โดยระบุแนวทางการกระทำเพื่อให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติตามข้อกำหนดที่วางไว้

3. แผนปฏิบัติการประจำปี หมายถึง การกำหนดการปฏิบัติงานที่โรงเรียนทำขึ้นล่วงหน้าในแต่ละรอบปีงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการวางแผนการใช้จ่ายเงินประจำปี แผนอัตรากำลัง งาน/ โครงการต่าง ๆ และกิจกรรมรายการปฏิบัติต่าง ๆ ของโรงเรียน

4. การมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการประจำปี หมายถึง การที่ครูมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนรายละเอียดในการเตรียมการวางแผนบริหารงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ทำให้การวางแผนมีคุณภาพสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการดำเนินงานต้องเป็นไปตามขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ

4.1 ขั้นตอนการเตรียมการวางแผน หมายถึง งานที่ต้องคิดและทำก่อนดำเนินการวางแผน ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ในการกำหนดวิธีการวางแผน ตลอดจนการจัดเตรียมบุคลากร ทรัพยากรการบริหารให้พร้อมที่จะดำเนินการ

4.2 ขั้นตอนการจัดทำแผน หมายถึง การวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลวิธีและเครื่องชี้วัด รวมทั้งขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ แล้วจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีออกมาเป็นรูปเล่ม

4.3 ขั้นการปฏิบัติตามแผน หมายถึง การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน การจัดเตรียมบุคลากร ตลอดจนทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การมอบหมายงาน ความรับผิดชอบ การควบคุม กำกับ ติดตาม แก้ไขปัญหา สนับสนุนทรัพยากรและบริการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามโครงการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4 ขั้นติดตามและประเมินผล หมายถึง การควบคุมกำกับติดตามการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน คือ การประเมินก่อนเริ่มดำเนินการ ขณะดำเนินการ และหลังสิ้นสุดโครงการ และการจัดทำรายงานเพื่อนำปัญหามาแก้ไขต่อไป

5. ครู หมายถึง ครูผู้ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2

6. โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาของรัฐ ในอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2

7. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 หมายถึง หน่วยงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ควบคุมกำกับ ติดตามการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2 ได้แก่ อำเภอแหลมสิงห์ อำเภอมะขาม อำเภอโป่งน้ำร้อน อำเภอสอยดาว และอำเภอเขาคิชฌกูฏ

8. ประสพการณ์การสอน หมายถึง ระยะเวลาดำรงตำแหน่งทางการสอนของครูในอำเภอโป่งน้ำร้อน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2

8.1 ประสพการณ์น้อย หมายถึง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งทางการสอนของครูเท่ากับหรือน้อยกว่าค่าเฉลี่ย (เท่ากับ 10 ปีลงมา)

8.2 ประสิทธิภาพมาก หมายถึง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งทางการสอนของครูมากกว่าค่าเฉลี่ยขึ้นไป (มากกว่า 10 ปีขึ้นไป)

9. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง การแบ่งขนาดของโรงเรียนโดยใช้จำนวนนักเรียนแบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้ คือ

- 9.1 ขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 120 คนลงมา
- 9.2 ขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 121 - 300 คน
- 9.3 ขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป