

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้า เรื่องปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 ครั้งนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์
  - 1.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการวางแผน
  - 1.2 ความหมายของการวางแผน
  - 1.3 ความสำคัญของแผน
  - 1.4 ลักษณะของแผนที่ดี
  - 1.5 ประเภทของแผนที่จัดขึ้นในโรงเรียน
  - 1.6 แนวคิด A-I-C (Appreciation-Influence-Control) ในกระบวนการวางแผน และพัฒนา
2. การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management: SM)
  - 2.1 ความหมายการบริหารเชิงกลยุทธ์
  - 2.2 หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์
  - 2.3 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์
  - 2.4 ความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์
  - 2.5 ขั้นตอนของการวางแผนกลยุทธ์
3. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนกลยุทธ์
4. ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้า
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 5.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 5.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

## แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์

### 1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางการทำงาน โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างเป็นระบบ การวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการบริหารและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งมีนักวิชาการ นักการศึกษา และนักบริหารได้กล่าวถึงหลักการแนวคิด ตลอดจนความหมายและความสำคัญไว้ดังนี้

สาโรจน์ โอพิทักษ์ชิวิน (2545, หน้า 120) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) เป็นสะพานเชื่อมระหว่างปัจจุบันกับอนาคต และมีผลเพิ่มความสำเร็จตามที่ต้องการ การวางแผนเป็นกระบวนการที่มีผลทำให้งานต่าง ๆ ที่ทำมีประสิทธิภาพเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ และการวางแผนเป็นการเตรียมตัวสำหรับการแก้ปัญหาข้อยุ่งยากที่จะเผชิญด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การวางแผนเป็นขั้นตอนเริ่มต้นด้วยกระบวนการและช่วยให้องค์กรสามารถทำความเข้าใจเป็นความจริง และการวางแผนจะช่วยหลีกเลี่ยงการทำงานอย่างหนักแวกกับผลลัพธ์ที่ได้ไม่คุ้มค่า

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2535, หน้า 38-40) ให้คำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนว่าแผนคือสิ่งที่คัดเลือกมาแล้วเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการและให้สอดคล้องกับความสามารถด้านกำลังเงินและกำลังทรัพยากรอื่น ๆ หรือในความหมายอย่างแคบแผนเป็นเอกสาร ซึ่งแสดงถึงสิ่งที่จะดำเนินการในอนาคต ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย งบประมาณ และมาตรการ

อุทัย บุญประเสริฐ (2532, หน้า 56-58) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความหรือสิ่งที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ซึ่งผู้บริหารในระดับต่าง ๆ หรือผู้ที่ปฏิบัติจะต้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิด ในการตัดสินใจทำแผนงาน โครงการ และกำหนดวิธีดำเนินงาน

ประกอบ คุณมาร์กซ์ (2537, หน้า 25) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึงการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางอำนวยความสะดวกปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ นโยบายกับการวางแผนความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นทั้งวัฏจักร (Cycle) การปฏิสัมพันธ์ (Interrelation) แก่กันและกัน

## 2. ความหมายของการวางแผน

นักวิชาการด้านการบริหาร ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้ เดล (Dale, 1973, p. 24) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนคือการกำหนดวัตถุประสงค์ ที่จะทำกิจการงานไว้ล่วงหน้า โดยกำหนดวิธี และแนวปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

คูนซ์ และโดเนลล์ (Koonz & Donnell, 1968, p. 68) ให้ความหมายไว้ว่าการวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำไม่ เมื่อไหร่ และใครเป็นคนทำ

สมยศ นาวิการ (2536, หน้า 65) ได้ให้ความหมายของการวางแผน ว่าเป็นกระบวนการขั้นวางแผนที่เราตัดสินใจว่า เป้าหมายของเราคืออะไร และเราทำให้เกิดความสำเร็จในเป้าหมายนั้นอย่างไร

## 3. ความสำคัญของแผน

การวางแผนมีความสำคัญต่อหน่วยงาน เพราะเป็นกระบวนการที่กำหนดความต้องการของหน่วยงานและแนวทางการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2532, หน้า 38) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ว่าการวางแผนคือข้อกำหนดที่คาดหวังจะทำในอนาคต แผนจึงเป็นที่รวมในการปฏิบัติงานทั้งปวงขององค์กร ดังนั้นแผนงานที่ดีจึงช่วยอำนวยความสะดวกแก่การบริหารงานขององค์กรเป็นอันมาก เช่น

1. ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกัน การทำงานเป็นคณะ ก่อให้เกิดความสามัคคีในกลุ่มหรือหมู่คณะ
2. การปฏิบัติงานตามแผนก่อให้เกิดการประหยัดทั้งเงิน กำลังคน และ เวลา
3. แผนงานที่ดีจะช่วยให้งานดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
4. ช่วยให้การตรวจสอบและควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. แผนงานที่ดีจะช่วยลดภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลงโดยเฉพาะการใช้เทคนิคการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) จะได้ผลดีมาก
6. แผนงานที่ดีจะสามารถระดมกำลังคน และทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กร ใช้อย่างได้ผลโดยทั่วถึง
7. ช่วยให้การขยายงานและการปรับปรุงองค์กรเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527, หน้า 2-3) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนว่า การวางแผนก็เปรียบเสมือนสมอของคนที่ ถ้าสมอในลักษณะนี้แล้ว การวางแผนก็มีความสำคัญไม่น้อยทีเดียว เพราะถ้าสมอไม่ทำงาน ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย เช่น แขน ขา ก็ทำอะไรไม่ได้ หรือ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2529, หน้า 56) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนว่าเป็นวิธีการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการประสานงานและความร่วมมือ เพื่อให้งานนั้นเกิดความสะดวก ประหยัด และบรรลุวัตถุประสงค์

#### 4. ลักษณะของแผนที่ดี

การพิจารณาว่าแผนของโรงเรียนที่จัดทำขึ้นนั้นดีเพียงใด จะต้องพิจารณาจากการที่โรงเรียนสามารถนำแผนไปใช้ในการดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของแต่ละโรงเรียน กรมสามัญศึกษา (2542, หน้า 2) กล่าวถึงแผนที่ดีต้องมีลักษณะดังนี้

1. มีความยืดหยุ่น การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางและกิจกรรมที่จะดำเนินการในอนาคต ซึ่งเมื่อถึงเวลาดำเนินการจริงสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นแผนที่ดีจึงต้องสามารถปรับเปลี่ยนและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

2. มีความสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายขององค์กรในระดับ กระทรวง กรม และจังหวัด เหมาะสมกับทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของโรงเรียน

3. มีความครอบคลุม การวางแผนที่ดีต้องมีความครอบคลุมบทบาททุกด้านของภาระหน้าที่โรงเรียน

4. มีความประหยัด การวางแผนที่ดีต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

5. มีความชัดเจน การวางแผนต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ ขั้นตอนของกิจกรรมที่ชัดเจน เข้าใจตรงกัน ง่ายต่อการปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้อง

6. มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ กิจกรรมแต่ละขั้นตอนที่ระบุไว้ในแผนต้องสามารถปฏิบัติได้ไม่ขัดแย้งต่อกฎ ระเบียบ หรือหลักการข้อกฎหมาย

สรุปได้ว่า แผนที่ดีต้องเป็นแผนที่มีความยืดหยุ่น เน้นอน สอดคล้องกับแผนในระดับอื่น ๆ สามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรได้อย่างประหยัดและคุ้มค่า ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดเมื่อปฏิบัติ ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินใจก่อนลงมือปฏิบัติ มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมพื้นที่และประชากร มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติได้ชัดเจน มีการกำหนดเวลาการปฏิบัติที่แน่นอน มีระบบควบคุม และติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและเป็นแผนที่สามารถปรับเปลี่ยนยืดหยุ่นให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม

## 5. ประเภทของแผนที่จัดขึ้นในโรงเรียน

การแบ่งประเภทของแผนที่ดำเนินการในโรงเรียนอาจแบ่งออกได้หลายลักษณะซึ่งมีนักวิชาการและหน่วยงานได้แบ่งประเภทของแผนที่จัดขึ้นในโรงเรียน ไว้ดังนี้

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527, หน้า 3-4) ได้แบ่งประเภทของแผนออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10-20 ปี)
2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4 -6 ปี)
3. แผนพัฒนาประจำปี (1 ปี)
4. แผนพัฒนาปฏิบัติการประจำปี (1 ปี)

ประทุม รอดประเสริฐ (2535, หน้า 126-127) ได้จำแนกแผนเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. แผนประจำ หมายถึง แผนซึ่งระยะเวลาใช้เป็นเวลานาน อาจยาวนานเท่าอายุของหน่วยงาน เป็นแผนซึ่งเป็นแนวคิดหยาบ ๆ ที่ไม่ละเอียดในการดำเนินงานมากนัก แผนประจำจำแนกออกเป็น นโยบาย มาตรการ และข้อบังคับ

2. แผนเฉพาะกิจ หรือแผนใช้ครั้งเดียว หมายถึงแผนที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติงานใดงานหนึ่งโดยเฉพาะ แล้วเลิกล้มเมื่อดำเนินการตามแผนนั้นเสร็จ หรือ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการแล้ว แผนนี้ประกอบด้วย แผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณ

อนันต์ ระวังทุกข์ (2541, หน้า 3) ได้แบ่งประเภทของแผนที่จัดทำในโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา โดยยึดตามระยะเวลาเป็นตัวกำหนด ดังนี้

1. แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี)
2. แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี
3. แผนปฏิบัติการประจำปี

## 6. แนวคิด A-I-C (Appreciation-Influence-Control) ในกระบวนการวางแผนและพัฒนา

ในปัจจุบันวิธีดำเนินการประชุมเพื่อการวางแผนที่จะทำให้เกิดบรรยากาศการค้นหาและการทำให้เกิดแนวคิดเชิงบวก ส่วนมากจะใช้หลักการว่าการทำงานร่วมกันต้องอาศัยการปฏิบัติการร่วมกันด้วยความรักหรือการเห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน เรียนรู้ร่วมกันจากการกระทำจริง ๆ จึงจะทำให้ระบบทั้งระบบเกิดพลังสร้างสรรค์เพียงพอที่จะเปลี่ยนไปสู่ความดีหรือมีการพัฒนา โดยคำนึงถึงมิติทางสังคม จิตใจ วิทยาศาสตร์ และบริหารจัดการกระบวนการดังกล่าวเรียกว่าการบริหารจัดการแบบ A-I-C (Appreciation-Influence-Control) (อนุวัฒน์ ศุภชุติกุล และคณะ, 2541, หน้า 38) ซึ่งมีความหมายของคำต่าง ๆ ดังนี้

A มาจากคำว่า Appreciation หมายถึง การมองเห็นคุณค่าของคนอื่นรับรู้ถึงความ เป็นมิตร ชื่นชม ยกย่อง

I มาจากคำว่า Influence หมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นหรือการกระทำที่ ส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน

C มาจากคำว่า Control หมายถึง การจัดการและการควบคุมให้เกิดการนำไปปฏิบัติ

เมื่อนำแนวคิด A-I-C มาปรับใช้ในการวางแผนและการพัฒนาจะสามารถกำหนด กิจกรรมในแต่ละระยะได้ดังนี้ คือ ในระยะการมองเห็นคุณค่า (Appreciation Phase) ได้แก่ การ กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และนโยบาย สำหรับในระยะการมีปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำ ซึ่งกันและกัน (Influence Phase) ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategies) และมาตรการ (Measures) และในระยะการจัดการควบคุมให้เกิดการนำไปปฏิบัติ (Control Phase) ก็คือ การ วางแผนการปฏิบัติการและการดำเนินการตามแผน

การนำหลักการของ A-I-C มาใช้ในการจัดการประชุมหรือสัมมนาจะทำให้เกิดพลัง ความคิดและพลังสร้างสรรค์อย่างกว้างขวาง เพราะเป็นการประชุมที่ให้ผู้เข้าร่วมการประชุมมีส่วนร่วม ร่วมสูง ให้ความเป็นประชาธิปไตย มีการให้เกียรติและให้โอกาสทุกคนเท่าเทียมกัน ลักษณะการจัด ประชุมจะเริ่มจากการให้คิด โดยให้คิดคนเดียวอย่างเป็นอิสระแล้วจึงมาคิดร่วมกัน ในขณะที่ประชุม อาจใช้การสื่อสารเป็นคำพูด ข้อเขียน วาดภาพ สัญลักษณ์ การร้องเพลงหรือการแสดง ฯลฯ

## การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management: SM)

### 1. ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์

คำว่า “กลยุทธ์ (Strategy)” มาจากรากศัพท์ภาษากรีกสองคำ คือ “Stratos” หมายถึง กองทัพ และ “Legel” หมายถึง การนำหรือผู้นำ ดังนั้น กลยุทธ์จึงหมายถึง การบริหารจัดการของผู้บริหารที่ใช้วิธีการหรือกลวิธี (Tactics) ที่แยบยลและทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ เป็นทางหรือ วิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ลักษณะสำคัญของกลยุทธ์คือ เป็นวิธีการหรือกิจกรรมที่ เฉพาะในแต่ละสถานการณ์แยบยล ปรับเปลี่ยนได้ และมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับภารกิจ เป้าหมาย และการปฏิบัติเป็นเฉพาะ อาจมีทั้งกลยุทธ์รวมขององค์กรและกลยุทธ์ย่อย ๆ ภายใน องค์กรได้

การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารจะกำหนดแผนงานให้ผู้ปฏิบัติรับไป ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและวิธีการที่กำหนดไว้ โดยมีหัวหน้าคอยควบคุมดูแล และช่วยเหลือเพื่อให้ งานสำเร็จตามแผนงานและได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การวางแผนการดำเนินงานและควบคุมในแนวทางเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังหมายถึง กระบวนการวางแผนการดำเนินงานโดยใช้กลวิธีต่าง ๆ อย่างมีชั้นเชิง สำหรับการปฏิบัติงานและควบคุม เพื่อให้องค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

## 2. หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นกระบวนการเพื่อกำหนดทิศทางหรือแนวทางการดำเนินงานในอนาคตขององค์กรในลักษณะองค์รวม ยึดกลยุทธ์เป็นหลัก เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น เป็นลักษณะของการมองภาพรวม เน้นทั้งกระบวนการและจุดมุ่งหมายรวมที่หน่วยงานมุ่งหวังให้เกิดขึ้นในอนาคต เกี่ยวข้องกับทุกส่วนทุกฝ่าย ทุกขั้นตอนและทุกคน เป็นเครื่องมือ ที่จะช่วยให้การบริหารและการจัดการขององค์กรมีประสิทธิภาพสูงสุด

แผนกลยุทธ์ เป็นเรื่องของการวิเคราะห์ภาระหน้าที่ขององค์กรและวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของหน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนด โดยมีวิสัยทัศน์หรือภาพแห่งอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้นเป็นเครื่องกำหนดทิศทางมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ผลการวิเคราะห์ภารกิจและสภาพแวดล้อมขององค์กร วิสัยทัศน์ พันธกิจ (Mission) กลยุทธ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย มาตรการ/ตัวชี้วัด แผน/โครงการ และการประเมินผล

## 3. กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์

กระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย ขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ภารกิจขององค์กร เพื่อกำหนดว่าอะไรเป็นภารกิจหลัก อะไรเป็นภารกิจรอง หรือภารกิจสนับสนุน องค์กรตั้งขึ้นมาเพื่อจุดประสงค์อะไร มีขอบข่ายงานเป็นอย่างไร ซึ่งจะเป็นกรอบที่กำหนดทิศทางขององค์กรในด้านต่าง ๆ ได้การวิเคราะห์ภารกิจช่วยทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจภารกิจ มีจุดร่วมในการทำงาน มีความเห็นตรงกัน ลดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อน ช่วยให้การกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และเป้าหมายมีความถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งทำให้การจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis)

- 2.1 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน เป็นการศึกษาวเคราะห์สถานการณ์และองค์ประกอบภายในองค์กร ที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินการ ตามภารกิจ มีอะไรบ้างที่เป็นจุดแข็ง (Strengths) และมีอะไรบ้างที่เป็นจุดอ่อน (Weaknesses) โดยพิจารณาองค์ประกอบต่อไปนี้ คือ ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการด้านบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ/เทคโนโลยี การบริการและ

2.2 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก เป็นการศึกษาวเคราะห์สถานการณ์ภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กร และเป็นสภาพที่อยู่เหนือการควบคุมขององค์กรนั้น ๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจ ระบบการเมืองการปกครอง สภาพสังคม การศึกษา วัฒนธรรม และเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น โดยพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพ ชื่อภาพ สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่จะเอื้อต่อการพัฒนา (เป็นโอกาส) หรือเป็นอุปสรรคที่เหนียวรั้งไม่ให้หน่วยงานพัฒนาต่อไปได้ โดยโอกาส (O-Opportunity) เป็นสภาพภายนอกที่ทำให้หน่วยงานพัฒนา หรือก้าวหน้า แข่งขันกับหน่วยงานอื่นได้ อุปสรรค (T-Threats) เป็นสภาพภายนอกที่กีดขวาง หรือเหนียวรั้งการพัฒนาของหน่วยงานทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

3. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) วิสัยทัศน์ หมายถึง การมองภาพอนาคตของผู้นำและสมาชิกในองค์กรและกำหนดจุดหมายปลายทางที่เชื่อมโยงกับภารกิจ ค่านิยมและความเชื่อเข้าด้วยกัน แล้วมุ่งสู่จุดหมายปลายทางที่ต้องการ หลังจากการวิเคราะห์ภารกิจและสภาพแวดล้อมแล้ว จะทำให้เข้าใจสถานการณ์และศักยภาพของหน่วยงาน เพื่อนำมากำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาหน่วยงานได้ เมื่อผู้บริหารเข้าใจก็จะสามารถเสนอมุมมองที่เป็นภาพแห่งอนาคตได้อย่างหลากหลายและครอบคลุม และนำมุมมองของแต่ละคนมารวมและเชื่อมโยงกัน (Share and Relate the Dreams) ชัดเจนล้ำนวนให้สื่อความหมายชัดเจน ปลูกเร้า ทำทนาย สร้างพลังร่วม ข้อความดังกล่าวเรียกว่า วิสัยทัศน์

4. กำหนดพันธกิจ (Mission) เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดในวิสัยทัศน์ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์กว้าง ๆ เช่น บริษัทแห่งหนึ่ง กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า บริษัทต้องเป็นผู้นำในการผลิตและส่งออกอาหารกระป๋องที่มีมูลค่า 5,000 ล้านบาท พันธกิจที่บริษัทกำหนดไว้คือ ปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ พัฒนาคุณภาพชีวิตของพนักงานทุกระดับ ปรับปรุงกระบวนการผลิตและบริการให้เป็นที่พึงพอใจของลูกค้า พัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร จัดการ ฯลฯ สิ่งที่จะกำหนดเป็นพันธกิจของหน่วยงานใด มักจะเป็นองค์ประกอบหรือระบบย่อย ๆ ภายในองค์กรที่มีผล



5. กำหนดกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิธีการเฉพาะที่แยกตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ที่ได้จากการวิเคราะห์เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงานด้วย ลักษณะของกลยุทธ์จะเป็นข้อความที่ขึ้นต้นด้วยคำกริยา เพราะเป็นวิธีการหรือกิจกรรม มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ แสดงถึงความสัมพันธ์เฉพาะตามภารกิจ เป้าหมาย และการปฏิบัติ พันธกิจหนึ่ง อาจมีหลายกลยุทธ์ หรือหนึ่งกลยุทธ์ อาจครอบคลุมหลายพันธกิจ แผนพัฒนาทั่ว ๆ ไป มักใช้คำว่า “มาตรการ” แทนคำว่า “กลยุทธ์” ส่วนในแผนกลยุทธ์ ใช้คำว่า มาตรการแทนกลยุทธ์ย่อ ๆ ดังนั้น กลยุทธ์หนึ่ง ๆ อาจมีมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการก็ได้

6. กำหนดแผน/โครงการ เมื่อได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจะต้องนำกลยุทธ์หรือมาตรการมากำหนดเป็นแผน/โครงการ เพื่อให้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน แผนดังกล่าวอาจเรียกว่า เข็มมุ่งประจำปี หรือแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมทั้งค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และทรัพยากรที่ต้องใช้ดำเนินการในแต่ละโครงการด้วย

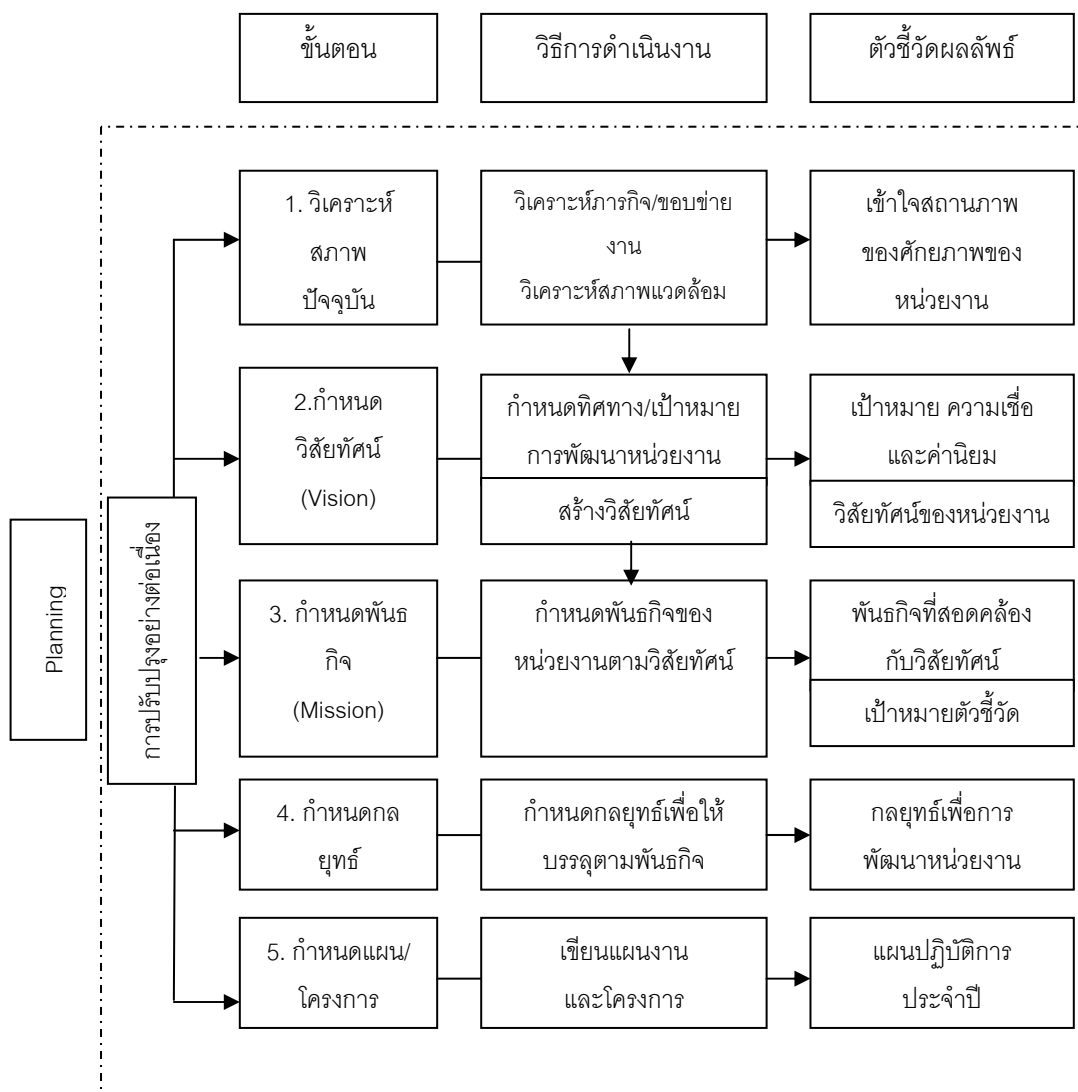
7. เน้นการตามแผน เป็นการนำแผนหรือกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีระบบการกำกับติดตาม และประเมินผลระยะเวลาที่กำหนดอย่างชัดเจน มีการปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเพื่อการตัดสินใจเลือกทางเลือกกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

8. ประเมินผลและรายงาน เป็นการนำผลการดำเนินงานมาประมวล และสรุปผลจากการประเมิน เพื่อจัดทำเป็นเอกสารรายงานต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชน รวมทั้งการรายงานการใช้ทรัพยากรทั้งรายโครงการและภาพรวม นอกจากนี้ เอกสารที่จัดทำรายงานและเผยแพร่จะเป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินงานในโครงการอื่น ๆ และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานต่อไป

แนวปฏิบัติเพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์ในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีแนว  
ดำเนินการ ดังนี้

1. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนกลยุทธ์
2. จัดประชุมปฏิบัติการวางแผนกลยุทธ์ โดยดำเนินการ เริ่มจาก
  - 2.1 เสนอโครงการเพื่ออนุมัติ
  - 2.2 จัดเตรียมสถานที่จัดอบรม จัดหาสื่อ งบประมาณ และประสานงานกับ  
กลุ่มเป้าหมายที่เข้ารับการอบรมตามโครงการ
  - 2.3 ติดต่อและประสานงานกับวิทยากร
  - 2.4 ดำเนินการฝึกอบรมตามโครงการ
  - 2.5 ประเมินผลการฝึกอบรม
  - 2.6 สรุปและรายงานผลการฝึกอบรม
  - 2.7 ติดตาม ประเมินผล การนำความรู้และประสบการณ์ไปใช้ในการบริหารของ  
ผู้ผ่านการอบรม ระยะ 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี
  - 2.8 นำผลการติดตามประเมินผล มาประมวลเพื่อใช้เป็นข้อมูลการจัดทำ  
แผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานต่อไป

โดยสามารถแสดงกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ดังแผนภาพ



ภาพ 2 แสดงภาพรวมของกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์

ที่มา: สำนักงานโครงการนาร่องปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2544, หน้า 217

#### 4. ความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์

การพิจารณาความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ อาจพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529, หน้า 32)

##### 1. ความสำคัญต่อองค์กร ได้แก่

1.1 เป็นการแสดงให้เห็นความตั้งใจที่จะกระทำกิจกรรมใด ๆ ที่เหมาะสมเพื่อความสำเร็จในอนาคต เป็นการบังคับขององค์กรให้มองการณ์ไกลและคิดว่าต้องการจะไปถึงไหน

1.2 ทำให้องค์กรเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตมากขึ้นและสามารถดำเนินการไปได้ดีที่สุด แม้สถานการณ์เลวร้ายที่สุด องค์กรก็สามารถอยู่รอดได้และสถานการณ์ที่ดีที่สุดขององค์กรก็พร้อมที่จะปรับตัวได้ทันเหตุการณ์เพื่อคว้าโอกาสสร้างผลกำไรและพัฒนาให้ได้มากที่สุด

1.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร โดยผู้บริหารทุกระดับมีการติดต่อประสานงาน ป้องกันปัญหาข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นต่อไปได้

1.4 ทำให้ผู้บริหารทุกคนเข้าใจ การดำเนินงานขององค์กรโดยส่วนรวมได้ดียิ่งขึ้น ทำให้มองเห็นโอกาสใหม่ ๆ ขององค์กร

##### 2. ความสำคัญต่อสมาชิกในองค์กร ได้แก่

2.1 ช่วยให้สมาชิกขององค์กรได้รู้วัตถุประสงค์และทิศทางขององค์กรในอนาคต ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เพราะการวางแผนกลยุทธ์เปรียบเสมือน สิ่งจูงใจให้สมาชิกบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

2.2 ช่วยให้สมาชิกมีความมั่นใจในการบรรลุความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ตั้งแต่ผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติงาน เพราะมีโอกาสเข้าร่วมกำหนดกลยุทธ์ด้วยกัน

2.3 ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน สามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ พร้อม ๆ กัน สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.4 ช่วยพัฒนาผู้บริหารขององค์กร เพื่อเตรียมพร้อมจะขึ้นสู่ตำแหน่ง ผู้บริหารระดับสูง

2.5 มีลักษณะที่ทำทลายความสามารถของสมาชิกองค์กร สมาชิกจะทุ่มเทกำลังความรู้ และความสามารถในการทำงานให้แก่องค์กร

การวางแผนกลยุทธ์เป็นการวางแผนที่มีคุณภาพสูง และมีความสมบูรณ์ในตัว ซึ่งมีขอบเขตความหมายที่มีความลึกซึ้งและมีความสำคัญดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2532, หน้า 36)

1. ช่วยให้สมาชิกทุกฝ่ายขององค์กรมีความเข้าใจเกี่ยวกับทิศทางที่ตรงกัน สามารถเข้ามาสนับสนุนได้ถูกต้องและพร้อมเพรียงกัน
2. ช่วยให้แผนงานและนโยบายต่าง ๆ สำเร็จด้วยดี
3. ถือเป็นการบริหารจัดการที่จะเอาจริงเอาจังและเป็นการมุ่งบริหารให้สามารถลงลึกและครอบคลุมถึงเนื้อหาสาระสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ทั้งระบบ
4. สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการและบุคคลฝ่ายต่าง ๆ
5. ช่วยให้สามารถปรับตัวได้ทันและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

การวางแผนกลยุทธ์โดยทั่วไปมีความสำคัญในประเด็นหลัก ดังนี้ (จุฬาลักษณ์ ณีรัตน์พันธุ์, 2540, หน้า 29)

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตรวมทั้งแนวโน้มที่น่าจะเป็นไปได้โดยการพิจารณา อย่างมีเหตุผล เป็นการตัดสินใจที่จะทำให้เกิดสิ่งหนึ่งสิ่งใดในระยะเวลาหนึ่ง ๆ ด้วยการพิจารณาจากตัวเลือกต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ และคำนึงถึงสิ่งที่จะเป็นโทษแก่หน่วยงาน
2. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องยืดหยุ่นได้ และเป็นหน้าที่ที่บูรณาการหรือผสมผสาน ไปกับหน้าที่ในการบริหาร
3. การวางแผนกลยุทธ์เป็นระบบที่มีความเชื่อมโยง 3 ระดับ อันได้แก่ แผนระยะยาวหรือแผนกลยุทธ์ แผนระยะกลางหรือแผนงาน/โครงการ และแผนระยะสั้นหรือแผนปฏิบัติการ

จากความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์มีความสำคัญทั้งต่อองค์กรและสมาชิกใหม่ในองค์กร เพราะจะช่วยให้องค์กรมีการเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ส่วนสมาชิกขององค์กรทั้งระดับผู้บริหารและผูปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้พร้อม ๆ กัน มีความเข้าใจทิศทางขององค์กรได้ตรงกัน มีส่วนร่วมที่จะกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายและแนวทางการทำงานร่วมกัน สามารถเชื่อมโยงโครงการหรือแผนระยะกลาง (Program หรือ Medium Range Planning) กับแผนระยะยาวหรือแผนกลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

### ขั้นตอนของการวางแผนกลยุทธ์

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ไว้ดังนี้ คือ

จุฬาลักษณ์ ณีรัตน์พันธุ์ (2540, หน้า 37-41) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ขั้นที่ 1 มีพันธสัญญาหรือสร้างข้อผูกมัด (Commitment) ของผู้บริหารระดับสูง เพราะถือเป็นพื้นฐานการพัฒนาและจะนำไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ

ขั้นที่ 2 เตรียมผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผน เพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของการวางแผนกลยุทธ์ ป้องกันการเกิดปฏิกิริยาต่อต้านรวมทั้งไม่ให้ความร่วมมือ

ขั้นที่ 3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เพื่อวิเคราะห์ความต้องการต่าง ๆ รวมทั้งจะทำให้แนວโน้มของสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารหน่วยงานในอนาคต การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมอาจใช้ SWOT Analysis ซึ่งหมายถึงการวิเคราะห์จุดแข็งหรือจุดเด่น (Strengths) จุดอ่อน (Weak) โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ (Opportunities) และอุปสรรคขัดขวาง (Threats) ของหน่วยงาน หลังจากวิเคราะห์สภาพแวดล้อมแล้วทำให้มองเห็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมาย

ขั้นที่ 4 การกำหนดปณิธาน ที่ประกอบด้วยจุดมุ่งหมาย ค่านิยมและเหตุผลในการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การ

ขั้นที่ 5 การกำหนดเป้าหมายกว้าง ๆ ให้ครอบคลุมในระยะ 3-5 ปี หรือมากกว่า

ขั้นที่ 6 กำหนดกลวิธีการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาสอดคล้องกับปณิธานหรือจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน

ขั้นที่ 7 จัดลำดับความสำคัญของกลวิธีการพัฒนา โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่มาสนับสนุนได้เพียงพอ

ขั้นที่ 8 เขียนแผนเสนอคณะกรรมการบริหาร ทบทวนตรวจสอบ และพิจารณาอนุมัติ

ขั้นที่ 9 นำแผนสู่การปฏิบัติในแต่ละปี โดยจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี แต่ควรทำการทบทวนตรวจสอบแผนทุกปีว่า ยังมีความทันสมัยและมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ เพราะสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แผนกลยุทธ์จึงควรได้รับการทบทวนใหม่ทุก 3-5 ปี

สำนักนิเทศและพัฒนามาตรฐานการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540, หน้า 10-25) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์ไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การเตรียมการวางแผน หมายถึงการเตรียมการด้านต่าง ๆ คือ

1.1 การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์ของโรงเรียนให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ นักเรียน ผู้ปกครอง ครู ผู้อำนวยการสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา สถานประกอบการ หน่วยงาน องค์กรท้องถิ่น และบุคคลในชุมชน

1.2 แต่งตั้งคณะทำงาน จากตัวแทนของบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมทุกกลุ่มหรือมากกว่ากลุ่มที่สุด

2. การจัดทำแผน หมายถึง การจัดทำแผนโดยคำนึงถึงองค์ประกอบดังนี้ คือ

2.1 การกำหนดสภาพปัจจุบันของโรงเรียน เช่น สภาพที่ตั้ง ขนาดพื้นที่ อาคารเรียน หลักสูตรที่เปิดสอน จำนวนนักเรียน จำนวนครู เป็นต้น

2.2 การกำหนดความคาดหวังของโรงเรียน เช่น นโยบาย วิสัยทัศน์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็น ได้แก่ ข้อมูลการดำเนินการของโรงเรียน ข้อมูลด้านนโยบาย ข้อมูลด้านความต้องการของนักเรียน ข้อมูลด้านความต้องการของผู้ปกครอง ข้อมูลความคิดเห็นหรือความต้องการของชุมชน บุคคล องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา หรือสถานประกอบการที่รับนักเรียนไปเรียนต่อหรือเข้าทำงาน เป็นต้น แล้วนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้มาวิเคราะห์หาความถี่ของความถี่ต้องการ จากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ เลือกที่มีความคิดเห็นตรงกันมากที่สุด เพื่อนำมากำหนดความคาดหวังของโรงเรียน

2.3 กำหนดพันธกิจ ประกอบด้วยความคาดหวังของโรงเรียนกับศักยภาพของโรงเรียน

2.4 กำหนดเป้าหมาย เป็นการกำหนดเป้าหมายที่ควรจะทำให้ชัดเจน สามารถบอกสภาพความสำเร็จและสามารถวัดได้

2.5 กำหนดจุดเน้นในการดำเนินการ เป็นการเขียนที่ระบุให้เห็นแนวทางว่าสาระสำคัญของพันธกิจหรือจุดเน้นของพันธกิจ

2.6 กำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดให้งานสำเร็จอย่างมีคุณภาพ ใช้เวลาและค่าใช้จ่ายน้อย

2.7 กำหนดการติดตามประเมินผลและการรายงาน กำหนดเป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้มีการละเลยการติดตามประเมินผล และทำให้การประเมินตรงประเด็นที่ต้องการ

2.8 กำหนดแผนงบประมาณ เป็นการกำหนดงบประมาณรายรับรายจ่ายพร้อมทั้งแหล่งที่มาของเงินงบประมาณด้วย

2.9 กำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในโรงเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่าย แต่ละคนตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินงาน สามารถดำเนินงานได้ถูกต้องตรงตามเป้าหมายที่กำหนด และการติดตามเร่งรัดงานก็สามารถทำได้ชัดเจนด้วย

2.10 การลงนามเป็นสัตยาบัน เพื่อให้แต่ละฝ่ายร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ร่วมคิด ร่วมเขียนมาแล้ว

3. การนำไปสู่การปฏิบัติ หมายถึงการนำแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ ไปดำเนินงานตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด คือ

3.1 สร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรในโรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของแผนกลยุทธ์ของโรงเรียน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและสนับสนุน

3.2 จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องกับเป้าหมาย จุดเน้นในการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ของโรงเรียน และกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมตามแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจน

3.3 ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ให้บรรลุเป้าหมาย

3.4 กำกับ ติดตาม และประเมินผล เป็นระยะ ๆ เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานแล้วหาวิธีแก้ไขให้ทันท่วงที

3.5 การประเมินตนเองของโรงเรียน เพื่อปรับปรุงงานในระหว่างการทำงาน

3.6 รายงานผลการดำเนินงานเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการกำกับ ติดตาม และประเมินผลแล้วเขียนรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อมูลสารสนเทศประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับปรุงแผนงาน/โครงการ ตลอดจนรายงานและเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบผลการดำเนินงาน

4. การปรับปรุงแผน หมายถึง การนำผลการประเมินมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงแผนใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยระดมความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายของโรงเรียน

### **ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนกลยุทธ์**

การดำเนินงานย่อมมีปัญหาและอุปสรรคได้เสมอ เนื่องจากการจัดทำแผนจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน ซึ่งอาจจะทำให้การจัดแผนนั้นเกิดอุปสรรคเกิดความล่าช้า หรือได้แผนที่ไม่สมบูรณ์ ดังมีวิธีการได้สรุปสาเหตุต่าง ๆ ไว้ดังนี้ คือ



ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 151-152) กล่าวว่า ปัจจัยสาเหตุที่ทำให้ผู้บริหารไม่สนใจและยอมรับการวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้น อาจสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การไม่มีเวลาเพียงพอสำหรับการวางแผน
2. การมีความเชื่อว่าแผนงานไม่สามารถนำมาใช้กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว
3. การเล็งเห็นถึงความสำเร็จในระยะสั้นมากกว่าในระยะยาวที่จากการวางแผน
4. การไม่เห็นถึงความสำคัญหรือความจำเป็นจะต้องมีแผนกลยุทธ์

ประชุม รอดประเสริฐ (2543, หน้า 318-320) ได้กล่าวถึง ความไม่มีประสิทธิภาพหรือความเป็นไปไม่ได้ของแผนเกิดจากอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. อุปสรรคจากปัญหาการบริหาร (Administrative Problems)
  - 1.1 ปัญหาความคล่องตัวของข้อมูล (Information Flows) จะมีลักษณะดังต่อไปนี้
    - 1.1.1 ข้อมูลมีน้อยเกินไปและเป็นข้อมูลที่ขาดความเที่ยงตรง
    - 1.1.2 ข้อมูลที่ได้ไม่เป็นไปตามเวลาที่ต้องการ หรือเป็นข้อมูลที่ล้าสมัย
    - 1.1.3 ข้อมูลที่ได้มีมากเกินไป และเป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์หรือไม่ได้มีการรวบรวมไว้อย่างมีระเบียบหรือเป็นระบบ
    - 1.1.4 หน่วยงานขาดผู้ชำนาญในการวิเคราะห์ข้อมูล
    - 1.1.5 หน่วยงานขาดผู้มีความรู้ความสามารถในการวางแผนอย่างแท้จริง
    - 1.1.6 ขาดบุคลากรทำหน้าที่ในการวางแผน และการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเฉพาะ
  - 1.2 ปัญหาค่าใช้จ่ายในการวางแผน (Planning Costs) มีลักษณะดังนี้
    - 1.2.1 เงินเดือนของผู้วางแผนทุกระดับ
    - 1.2.2 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
    - 1.2.3 การสูญเสียค่าใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ เช่น การวางแผนผิดพลาด ข้อมูลที่ได้ไม่เที่ยงตรง
    - 1.2.4 ค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปพร้อม ๆ กับการสูญเสียเวลา
    - 1.2.5 ค่าใช้จ่ายที่ให้การฝึกอบรมนักวางแผนประจำหน่วย
    - 1.2.6 ค่าใช้จ่ายที่ต้องให้การวางแผนแต่ไม่สามารถนำแผนนั้นไปปฏิบัติ

ได้

1.2.7 ค่าใช้จ่ายที่ต้องให้กับการเก็บรักษาสถิติและข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ไปแล้ว และอาจต้องนำมาใช้อีกเพื่อการวางแผนในอนาคต

1.3 ปัญหาอันเกิดจากความเป็นปฏิปักษ์ต่อแผน (Opposition to Plan) แผนบางแผนจะได้รับการยอมรับเป็นทางการแล้ว แต่เมื่อนำไปปฏิบัติจริงแผนอาจได้รับการต่อต้านหรือไม่ยอมรับปฏิบัติตามจากสมาชิกบางพวกบางกลุ่มภายในหน่วยงานหรือจากบุคคลภายนอกโดยแบ่งปัญหาได้จากอิทธิพลภายในหน่วยงาน ได้แก่ ความสามารถในการวางแผนของผู้วางแผน หรือผู้บริหารหน่วยงานการยอมรับหรือสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการวางแผน ความเชื่อ ในการวางแผนเป็นส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติงานให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือความเพียงพอของทรัพยากรที่จะใช้เพื่อการวางแผน

อิทธิพลภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของรัฐบาล สมาคม หรือกลุ่มพลังต่าง ๆ และการปฏิบัติการของคู่แข่งชั้น รวมถึงสถานการณ์และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจทางการเมืองและทางสังคมด้วย

2. อุปสรรคจากปัญหาบุคคล (Human Factors) แผนบางแผนเป็นกิจกรรมที่มนุษย์คิดและสร้างขึ้น ดังนั้นอาจจำแนกปัญหา ได้ดังนี้

- 2.1 ปัญหาทางด้านจิตวิทยาของผู้วางแผนหรือผู้บริหารแผน
- 2.2 ปัญหาต่อต้านความเปลี่ยนแปลง
- 2.3 ปัญหาอันเกิดจากการขาดความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- 2.4 ปัญหาจากความรู้ ความเข้าใจของผู้วางแผน
- 2.5 ปัญหาอันเกิดจากแผนภูมิได้รับการปฏิบัติตาม

จากนักวิชาการและหน่วยงานทางการศึกษา ได้กล่าวถึง ปัญหาในการวางแผนไว้ดังกล่าวพอสรุปได้ว่า ปัญหาในการวางแผนมีดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารมักไม่เห็นความสำคัญในการวางแผน
2. ผู้วางแผนขาดความรู้ความสามารถและการคิดวิเคราะห์ทางหลักวิชาการในการ

ดำเนินการวางแผน

3. การขาดข้อมูลและข่าวสารที่ถูกต้องต้องรวมทั้งระบบการเก็บข้อมูลไม่ดี และข้อมูล ๆ ไม่มีความต่อเนื่องไม่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้ในการวางแผน

4. สภาพแวดล้อมในปัจจุบันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้การวางแผนในปัจจุบันดำเนินการไม่สอดคล้อง จึงเป็นผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน

5. งบประมาณและวัสดุในการดำเนินการมีไม่เพียงพอ

6. การกำหนดแผนงานและโครงการไม่สอดคล้องกับนโยบาย
7. การไม่มีเวลาในการวางแผน
8. ขาดการติดตาม การประเมินผล และการปรับปรุงแผนอย่างต่อเนื่อง

### ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้า

1. ขนาดของโรงเรียน ขนาดของโรงเรียนที่นำมาใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้จำแนกออกเป็น 3 ขนาด คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ โดยใช้หลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเกณฑ์ และมีนักวิชาการศึกษาหลายท่านได้ศึกษาและพบตัวแปรว่า ขนาดโรงเรียนเป็นตัวแปรสำคัญในขั้นตอนการวางแผน วรรณศิริ วรรณสิทธิ์ (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระบบสารสนเทศกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 12 พบว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก มีการปฏิบัติงานในขั้นปฏิบัติตามแผนแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ สำหรับขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นการวางแผน ขั้นติดตามประเมินผลและรายงาน และขั้นปรับแผน โรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดกลางมีคะแนนเฉลี่ยของการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .05$ ) ซึ่งสอดคล้องกับ วันทนีย์ สวัสดิ์ธรรม (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดสงขลา พบว่าผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลาที่สังกัดโรงเรียนขนาดต่างกัน มีปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปี โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .05$ ) และ เทียมจันทร์ สุขศิริ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเขตการศึกษา 12 ของโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ทั้งโดยรวม และแต่ละขั้นตอนมีปัญหาในระดับปานกลางยกเว้นโรงเรียนขนาดเล็ก ขั้นตอนนำแผนไปปฏิบัติปัญหาระดับน้อย

จากเอกสารงานวิจัยดังกล่าว พอสรุปได้ว่า การวางแผนในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับขนาดของโรงเรียนมาก เพราะขนาดโรงเรียนเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมในการวางแผนของบุคลากรในโรงเรียน ดังนั้น ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่าขนาดของโรงเรียนเป็นตัวแปรหนึ่งที่เหมาะสมนำมาศึกษาในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

2. กรอบเนื้อหาที่ใช้กำหนดปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สามารถสรุปจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยจำแนกเป็นปัญหาได้ 3 ด้าน คือ 1) ปัญหาด้านกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ 2) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ 3) ปัญหาด้านบุคลากร โดยมีรายละเอียดของเนื้อหาดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาด้านกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ หมายถึง ปัญหาการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 ประกอบด้วยขั้นตอนการจัดทำ 4 ขั้นตอน คือ

2.1.1 การเตรียมการวางแผน หมายถึง การเตรียมการด้านต่าง ๆ คือ

1) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา ให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ นักเรียน ผู้ปกครอง ครู ผู้อำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานประกอบการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคคลในชุมชน

2) แต่งตั้งคณะทำงาน จากตัวแทนของบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้ครบทุกกลุ่มหรือมากกว่ากลุ่มที่สุด

2.1.2 การจัดทำแผน หมายถึง การจัดทำแผนโดยคำนึงถึงองค์ประกอบดังนี้ คือ

1) การกำหนดสภาพปัจจุบันของโรงเรียน เช่น สภาพที่ตั้ง ขนาดพื้นที่ อาคารเรียน หลักสูตรที่เปิดสอน จำนวนนักเรียน จำนวนครู ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของครู เป็นต้น

2) การกำหนดความคาดหวังของโรงเรียน เช่น นโยบาย วิสัยทัศน์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็น ได้แก่ ข้อมูลการดำเนินงานของโรงเรียน ข้อมูล ด้านนโยบาย ข้อมูลด้านความต้องการของนักเรียน ข้อมูลด้านความต้องการของผู้ปกครองนักเรียน ข้อมูลความคิดเห็นหรือความต้องการของชุมชน บุคคล องค์กร สถาบันการศึกษาหรือสถานประกอบการที่รับนักเรียนไปเรียนต่อหรือเข้าทำงาน เป็นต้น แล้วนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้มาวิเคราะห์หาความถี่ของความต้องการจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ เลือกที่มีความคิดเห็นตรงกันมากที่สุด เพื่อนำมากำหนดความคาดหวังของโรงเรียน

3) กำหนดพันธกิจ ประกอบด้วยความคาดหวังของโรงเรียนกับศักยภาพของโรงเรียน

4) กำหนดเป้าหมาย เป็นการกำหนดเป้าหมายที่ควรจะทำได้อย่างชัดเจนสามารถบอกสภาพความสำเร็จและสามารถวัดได้

- 5) กำหนดจุดเน้นในการดำเนินการ เป็นการเขียนที่ระบุให้เห็นแนวทางว่าสาระสำคัญของพันธกิจหรือจุดเน้นของพันธกิจ
- 6) กำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดให้งานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพใช้เวลาและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด
- 7) กำหนดการติดตามและการรายงาน กำหนดเป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้มีการละเลยการติดตามประเมินผล และทำให้การประเมินได้ตรงประเด็นที่ต้องการ
- 8) กำหนดแผนงบประมาณ เป็นการกำหนดงบประมาณรายรับรายจ่ายพร้อมทั้งแหล่งที่มาของเงินงบประมาณด้วย
- 9) กำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในโรงเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่าย แต่ละคนตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินงานสามารถดำเนินงานได้ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด และการเร่งติดตามเร่งรัดงานก็สามารถทำได้ชัดเจนด้วย
- 10) การลงนามเป็นสัตยาบัน เพื่อให้แต่ละฝ่ายร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ร่วมคิดร่วมเขียนมาแล้ว

2.1.3 การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การนำแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ไปดำเนินงานตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด คือ

- 1) สร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรในโรงเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของแผนกลยุทธ์ของโรงเรียน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและสนับสนุน
- 2) จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ จุดเน้นในการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา และกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมตามแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจน
- 3) ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ให้บรรลุตามเป้าหมาย
- 4) กำกับ ติดตาม และประเมินผล เป็นระยะ ๆ เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานแล้วหาวิธีแก้ไขให้ทันทันที
- 5) การประเมินตนเองของโรงเรียน เพื่อปรับปรุงงานในระหว่างการดำเนินงาน

6) รายงานผลการดำเนินงาน เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการกำกับ ติดตาม และประเมินแล้วเขียนรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อมูลสารสนเทศประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับปรุงแผนงาน/โครงการ ตลอดจนรายงานและเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบผลการดำเนินงาน

2.1.4 การปรับปรุงแผน หมายถึง การนำผลการประเมินมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงแผนใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยระดมความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายของโรงเรียน

2.2 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ หมายถึง ปัญหาการวางแผนกลยุทธ์อันเกิดจากการบริหารจัดการของสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย ตลอดจนภาระงานของสถานศึกษาที่มีต่อการวางแผนกลยุทธ์โดยมีรายละเอียดของปัญหาด้านการบริหารจัดการ สรุปได้ดังนี้

2.2.1 ข้อมูลมีน้อยไม่ครอบคลุมทั้งข้อมูลภายในสถานศึกษาและข้อมูลจากชุมชน

2.2.2 ข้อมูลที่มีอยู่ไม่ตรงกับความต้องการ และไม่สามารถบ่งชี้คุณภาพและศักยภาพของสถานศึกษาและชุมชนได้

2.2.3 ขาดกระบวนการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารที่เป็นระบบ

2.2.4 สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง นโยบาย ตลอดจนสังคมวัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ยากต่อการนำมาวางแผนพัฒนาสถานศึกษา

2.2.5 งบประมาณและวัสดุในการดำเนินการมีไม่เพียงพอ

2.2.6 การปฏิบัติตามขั้นตอนของการวางแผนกลยุทธ์ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องใช้เวลา และค่าใช้จ่ายมาก

2.2.7 สถานศึกษามีภาระงานสอนและกิจกรรมอื่น ๆ มากจนไม่มีเวลาเพียงพอในการมาวางแผนกลยุทธ์ จนครบถ้วนทุกขั้นตอน

2.2.8 ขาดการติดตามประเมินผล และปรับปรุงแผนอย่างต่อเนื่อง

2.3 ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง ปัญหาการวางแผนกลยุทธ์อันเกิดจากบุคลากรของสถานศึกษา ซึ่งมีสาเหตุมาจาก การขาดความตระหนัก ความสนใจ และการเห็นความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ การขาดความรู้ ความเข้าใจในการคิดวางแผน และปฏิบัติตามขั้นตอนของแผนกลยุทธ์ โดยสามารถสรุปปัญหาด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกลยุทธ์ได้ดังนี้

- 2.3.1 บุคลากรไม่เห็นความสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์
- 2.3.2 บุคลากรมีความเห็นว่า การวางแผนกลยุทธ์ เป็นเรื่องยุ่งยาก
- 2.3.3 บุคลากรมีความเชื่อว่า การวางแผนกลยุทธ์ ไม่สามารถนำมาใช้เปลี่ยนแปลงให้บรรลุเป้าหมาย และวิสัยทัศน์ ของสถานศึกษาได้จริง
- 2.3.4 บุคลากรคุ้นเคยกับการทำงานเฉพาะหน้าในระยะสั้นมากกว่าการวางแผนในระยะยาว
- 2.3.5 บุคลากรมีภาระงานมากจนไม่มีเวลามาร่วมกระบวนการวางแผนกลยุทธ์
- 2.3.6 บุคลากรของสถานศึกษาขาดความรู้ ความสามารถในการคิดและปฏิบัติตามขั้นตอนของการวางแผนกลยุทธ์
- 2.3.7 สถานศึกษาขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่วางแผน และเก็บรวบรวมข้อมูล
- 2.3.8 บุคลากรขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนจึงขาดความเข้าใจในข้อมูลชุมชน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

มนัส อ่ำไพพันธ์ (2541, หน้า 134) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียน คือ 1) ด้านกำหนดนโยบาย แผนแม่บท และแผนพัฒนาโรงเรียนในรูปของธรรมนูญโรงเรียนระยะ 3 ปี คือ ปีการศึกษา 2540-2542 โดยโรงเรียนแต่งตั้ง ครู-อาจารย์เป็นคณะทำงาน โดยที่คณะกรรมการโรงเรียนไม่มีส่วนในการดำเนินงานตามหน้าที่และแนวทางในการปฏิบัติที่น่าจะเป็นและส่วนมากกรรมการโรงเรียนไม่มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ตลอดถึงธรรมนูญโรงเรียนและแผนพัฒนาของโรงเรียน 2) ด้านให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนส่วนมากไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ตามที่ระบุไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากโรงเรียนไม่เปิดให้โอกาสให้แสดงออกตามแนวทางการปฏิบัติเท่าที่ควรจะเป็น

เทียมจันทร์ สุขศิริ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการวางแผนปฏิบัติงานประจำปีของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในเขตการศึกษาที่ 12 พบว่า การวางแผนการปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

บุญเกิด นวลงาม (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาการวางแผนการบริหารงาน โรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ใน โรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดต่างกัน 4 ขั้นตอน คือ ขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นปฏิบัติตามแผน และขั้นประเมินผลการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้บริหารโรงเรียน โดย ส่วนรวมและจำแนกตามขนาดโรงเรียน มีปัญหาการวางแผนการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดย ภาพรวมและรายชั้นทั้ง 4 ชั้น อยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก มีปัญหาโดย ภาพรวมและรายชั้น 3 ชั้น อยู่ในระดับมาก และมีปัญหาในชั้นปฏิบัติตามแผนอยู่ในระดับปาน กลาง 2) ผู้บริหารโรงเรียนขนาดต่างกัน มีปัญหาการวางแผนโรงเรียน โดยภาพรวมและเป็นรายชั้น ทั้ง 4 ชั้น แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก มีปัญหา โดยภาพรวมและปัญหาชั้นประเมินผลการปฏิบัติงานมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลางและ ขนาดใหญ่ และมีปัญหาขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นวางแผนและชั้นปฏิบัติตามแผนมากกว่าผู้บริหาร โรงเรียนขนาดกลาง

ประมวล นามบุตร (2542) ได้ศึกษาค้นคว้าเรื่องปัญหาการปฏิบัติตามตาม กระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปี ของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี พบว่า การปฏิบัติตามกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของ โรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี มีข้อเสนอเพื่อเป็นข้อเสนอเทศในการปรับปรุงการดำเนินการ วางแผนปฏิบัติการประจำปี ดังนี้ 1) ขั้นเตรียมการวางแผน ควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดเก็บข้อมูล เพื่อการวางแผน 2) ขั้นวางแผน ควรนำเสนอข้อมูลที่ได้ศึกษามาวางแผนให้ตรงกับความต้องการ 3) ขั้นปฏิบัติตามแผน ควรประชาสัมพันธ์ให้ทราบก่อนปฏิบัติ โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย 4) ขั้นติดตามผลและประเมินผล ควรจะประเมินผลทั้ง 3 ช่วงคือ ก่อนปฏิบัติ ระหว่างปฏิบัติ และ หลังเสร็จสิ้นโครงการ

พนมพันธ์ ไชยเพชร (2542) ได้ศึกษาค้นคว้าเรื่องปัญหาการดำเนินงานตาม กระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัด สกลนคร พบว่า



1. ครู-อาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษาโดยส่วนรวมและเมื่อจำแนกตามสถานภาพและขนาดของโรงเรียน มีปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีโดยภาพรวม และ 5 ขั้นตอน อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ขั้นการติดตามและประเมินผล ขั้นการปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่ ขั้นเตรียมการวางแผน และขั้นการจัดทำแผน เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ส่วนมากค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และมีรายข้อที่ค่าเฉลี่ยมากที่สุด 2 อันดับ ในแต่ละขั้นตอนดังนี้ ไม่มีการสรุปปัญหาและความต้องการในด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ ขาดการวิเคราะห์งบประมาณทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เพื่อการวางแผนงบประมาณในการวางแผนมีข้อจำกัดแต่ละแผนงาน โครงการกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติการไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทุกกิจกรรม ขาดขวัญและกำลังใจในระหว่างปฏิบัติงานตามแผน ขั้นตอนการจัดหาและการเบิกจ่ายวัสดุล่าช้า ไม่คล่องตัว ขาดการนำผลการประเมินมาวิเคราะห์และใช้ในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีต่อไป ขาดการนิเทศงานแก่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติการ ขาดการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล วิธีการปรับแผนใหม่ หรือจัดทำแผนใหม่ และขาดข้อมูลสารสนเทศที่ใช้ในการปรับแผนให้เกิดประสิทธิภาพ

2. ครู-อาจารย์ที่มีสถานภาพตำแหน่งต่างกันมีปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการวางแผนปฏิบัติการของโรงเรียนมัธยมศึกษาทั้งในภาพรวมและแต่ละขั้นตอนไม่แตกต่างกันแต่ครู-อาจารย์ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกันมีปัญหาการดำเนินงานโดยภาพรวมแต่ละขั้นตอน ทั้ง 5 ขั้นตอนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยครู-อาจารย์ในโรงเรียนระดับกลางมีปัญหาการดำเนินงานมากกว่าครู-อาจารย์ในโรงเรียนขนาดใหญ่

สนอง ปานเชียงวงษ์ (2542) ได้ศึกษาค้นคว้าเรื่องการศึกษาปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี รวมทุกด้านและจำแนกเป็นรายด้าน มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาตามขนาดโรงเรียนแล้วพบว่า ทั้งโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีปัญหาทุกด้านและจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน 2) ผู้บริหาร ผู้ช่วยบริหาร และครูสายผู้สอนในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารและครูสายผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหา มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดใหญ่

วันทนีย์ สวาสดิ์ธรรม (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา มีปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปี โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา ที่มีประสบการณ์ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปี โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ
3. ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา ที่สังกัดโรงเรียนขนาดต่างกัน มีปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปี โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา ได้แก่ ควรให้บุคลากรทุกคนได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียน ควรจัดประชุมบุคลากรเพื่อชี้แจงแนวนโยบายของกรมสามัญศึกษาและของโรงเรียน เพื่อเตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ควรเน้นย้ำให้บุคลากรทุกคนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ต้องมีโครงการที่สนองนโยบายและสามารถแก้ปัญหาของโรงเรียนได้

สมชาย เบ้าหล่อเพชร (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ศึกษาปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียน ตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้มีส่วนร่วมในการวางแผน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้มีส่วนร่วมในการวางแผน มีความเห็นต่อปัญหากระบวนการวางแผนบริหารโรงเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยมีระดับปัญหารวมทุกด้านและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านโดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ด้านการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการ มีปัญหามากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการวางแผน และด้านการประเมินผลมีปัญหาน้อยที่สุด 2) ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้มีส่วนร่วมในการวางแผน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียนไม่แตกต่างกัน ทั้งรายด้านและโดยรวมทุกด้าน 3) ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียนโดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการวางแผน

กมล จิตบุญ (2543) ได้ศึกษากระบวนการวางแผนดำเนินงานตามโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดน่าน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน และคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดน่าน จำนวน 204 คน จาก 34 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละ และการทดสอบความแปรปรวน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอนและคณะกรรมการโรงเรียนที่มีประสบการณ์ต่างกัน มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนดำเนินงานตามโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริไม่แตกต่างกัน

สวาส บุญอาสา (2548) ได้ทำการวิจัยเรื่องสภาพและปัญหา การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน เข้าหน้าการเงินและเจ้าหน้าที่พัสดุที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกัน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การวางแผนงบประมาณแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัญหาการบริหารงบประมาณของผู้บริหารโรงเรียน เจ้าหน้าที่การเงินและเจ้าหน้าที่พัสดุที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกัน โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## 2. งานวิจัยในต่างประเทศ

ลันด์ควิสท์ (Lundquist, 1982, p. 4231-A) ได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารระดับกลาง โรงเรียนมัธยมศึกษาชานเมืองชิคาโก พบว่า ในกระบวนการวางแผนผู้บริหารมักยึดตัวเองเป็นใหญ่ ในการวิเคราะห์ปัญหา ขั้นการค้นหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหามีหลักฐานน้อยมาก เนื่องจากไม่มีหารหาทางเลือกไว้หลาย ๆ ทาง การวิเคราะห์และการเปรียบเทียบจึงเลือกคำนึงด้านการเงิน เวลา และระเบียบต่าง ๆ การหาทางเลือกของแผนที่จะปฏิบัติ ไม่มีแบบแผน และการประเมินความคิดของตนเองเท่านั้น

ชุสเตอร์ (Schuster, 1997) ได้ศึกษากระบวนการวางแผนระยะยาวในโรงเรียนประจำท้องถิ่นของอาร์ชดีโอเซซี ชิคาโก พบว่า การวางแผนจะได้ผลก็ต่อเมื่อเวลาได้ถูกใช้ไปตามแผนจริง คณะผู้วางแผนเลือกแผนอย่างระมัดระวัง มีที่ปรึกษา ดำเนินงานตามขั้นตอนกระบวนการวางแผน และเพื่อนำไปใช้ให้ถูกต้อง ควรมีสถาบันการบริหารบุคคลเกี่ยวกับการวางแผนในโรงเรียน

โคราช (Korach, 1998) ได้ทำการวิจัยวางแผนของโรงเรียน พบว่าโรงเรียน 3 แห่งมีความคล้ายคลึงกัน ด้านความเป็นมาตั้งแต่การถ่ายทอดความรู้สู่ชั้นปฏิบัติการ องค์กรแต่ละแห่งดำเนินการตามพันธกิจที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

เฮนเดอร์สัน (Henderson, 2000) ได้ศึกษาวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการในการพัฒนาและการนำแผนประกอบกรไปปฏิบัติในโรงเรียนประถมศึกษา แผนบูรณาการเป็นเอกสารที่เขียนขึ้นเฉพาะแต่ละโรงเรียน โดยระบุถึงแหล่งข้อมูลเพื่อสร้างและกำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงโรงเรียน ในเอกสารนี้จะอธิบายถึงวิธีการที่คณะกรรมการวางแผนจะมีปฏิสัมพันธ์ในการไปร่วมในกระบวนการวางแผนและค้นหาว่ากระบวนการใดที่ทำให้คณะกรรมการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ใช้วิธีการศึกษาโดยเข้าไปสังเกตในโรงเรียน และสัมภาษณ์ตัวต่อตัวรวมทั้งการวิเคราะห์เอกสาร ผลการศึกษาพบว่า

1. เนื่องจากครูผู้สอนมีภาระงานมากจึงไม่มีเวลาไปปรึกษาคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามแผน จึงทำให้รู้สึกกังวลใจ
2. คณะครูและผู้ปกครองได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับแผนสำเร็จรูปของโรงเรียนจำนวนน้อยหรือไม่ได้รับการฝึกอบรมเลย ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของแผน
3. การเปลี่ยนอำนาจและความรับผิดชอบต้องการการอธิบายบทบาท และการติดต่อสื่อสารกับโรงเรียนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงบทบาทให้เกิดความต้องการเป็นเจ้าของ และจุดมุ่งหมายระหว่างคณะกรรมการด้วยกัน

ไพรซ์ (Price, 2000) ได้ทำการศึกษากำหนดกลยุทธ์ที่เสนอไว้ไปปฏิบัติใช้กรณีตัวอย่างเขตพื้นที่โรงเรียน 3 เขต ประเด็นที่ศึกษาได้แก่ สภาพการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติในแต่ละเขตพื้นที่ระดับความตระหนักในการปฏิบัติตามแผนพื้นที่แต่ละโรงเรียนระบุไว้ การประเมินระดับความตระหนักในแผนงาน ในบรรดากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละโรงเรียนโดยการเปรียบเทียบกับผู้บริหารโรงเรียน และการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติและตัวแปรอื่น ๆ เช่น ประสิทธิภาพการสอนระดับโรงเรียน (มัธยมศึกษาตอนปลาย มัธยมศึกษาตอนต้น หรือประถมศึกษา) สิ่งที่เกิดจากการศึกษาเสนอแนะว่า ส่วนใหญ่ของเป้าหมายแผนกลยุทธ์มีการนำไปใช้ในบางระดับ ตามผู้ดูแลเขตพื้นที่โรงเรียน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องในบางประเด็นแต่ไม่ตระหนักถึงผลสำเร็จในการนำแผนไปปฏิบัติจริง ประสิทธิภาพการสอนระดับชั้นที่สอนมีผลเพียงเล็กน้อยต่อผลลัพธ์ (Outcome) อย่างไรก็ตามความสนใจของผู้ดูแลเขตพื้นที่โรงเรียนในแผนกลยุทธ์มีแนวโน้มว่าสัมพันธ์กับผลลัพธ์ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเขตพื้นที่

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นหัวใจของการบริหารสถานศึกษา ที่จะมองไปข้างหน้าว่าจะพัฒนาองค์กรไปในทิศทางใด ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ความสามารถ และมีความเข้าใจในการจัดทำแผนได้อย่างถูกต้อง และเป็นระบบเพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน และสามารถนำไปใช้ในการบริหารสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล สามารถวัดผลการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ใน การศึกษางานวิจัยส่วนใหญ่พบว่า แต่ละหน่วยงานมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผนมาก น้อยแตกต่างกัน เช่น การได้รับการอบรมให้เข้าใจหลักและวิธีการทำแผนไม่เพียงพอ การไม่มีเวลา ในการจัดทำแผน และขาดการประสานงานเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3