

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

จากกระแสพระคำรัสของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ซึ่งได้พระราชทานเนื่องในโอกาสวันครูโลก เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ณ ศูนย์ประชุม อิมแพค เมืองทองธานี มีความสำคัญตอนหนึ่งว่า “...โลกเรามีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ในทุกด้านก่อให้เกิดทั้งข้อดีและข้อเสีย ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชากรโลก การจัดการศึกษาเพื่อให้ทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกจึงมีความสำคัญยิ่ง และครูเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในฐานะเป็นผู้ให้ความรู้ จึงควรพัฒนาตนให้เป็นผู้ที่มีความรอบรู้ ให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และถ่ายทอดความรู้ให้เยาวชนพัฒนาในสรรพวิทยาต่าง ๆ ขณะเดียวกันการอบรมสั่งสอนเยาวชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ก็เป็นสิ่งสำคัญเสมอกัน จะละเลยมิได้ ครูผู้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา จะต้องปรึกษาหารือร่วมกันวางแผนการศึกษาที่เหมาะสม...” จากพระคำรัสดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระองค์ท่านเห็นความสำคัญ และทรงห่วงใยการจัดการศึกษา ในยุคปัจจุบันครูจะต้องพัฒนาตนเอง และพัฒนาการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้คู่คุณธรรม ก้าวทันเทคโนโลยี ตลอดจนก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 1 มาตรา 6 กล่าวว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม และมีวัฒนธรรมที่ดีในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างเหมาะสม (ราชกิจจานุเบกษา, 2552 : 3) สอดคล้องกับแนวคิดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2552 : 1) ที่กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยึด “คน” เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษามุ่งให้คนไทยทุกคนได้รับการพัฒนาทั้งทางร่างกาย จิตใจ ความรู้ ความสามารถ ทักษะในการประกอบอาชีพ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

แต่ที่ผ่านมาแม้ว่าหน่วยงานทางการศึกษาทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติจะได้  
 ดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542  
 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2549) และ  
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) แล้วก็ตาม แต่เนื่องจาก  
 เรื่องของการจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับองค์กร หน่วยงาน  
 และประชาชนทุกระดับ และประเภทที่ต้องร่วมมือกัน โดยภาพรวม พบว่า คนไทยทุกคน  
 ยังไม่สามารถรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ คุณภาพการศึกษาในทุกระดับ / ประเภท  
 ยังไม่เป็นที่พึงพอใจ ผู้เรียนไม่มีความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์  
 ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานเลขาธิการ  
 สภาการศึกษา. 2551 : 10) สอดคล้องกับ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2551 : 19) ที่กล่าวว่า  
 ผู้เรียนขาดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ขาดความรู้ ความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ และ  
 ขาดทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร สอดคล้องกับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
 (2549 : 1) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552 : 2) และ วิทยากร เขียงกุล (2552 : 1)  
 ที่กล่าวว่า การจัดการศึกษาโดยภาพรวมคุณภาพต่ำ มีสถานศึกษาจำนวนมากไม่ได้มาตรฐาน  
 ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำ ขาดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และขาดการแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง  
 และจากการติดตามผลการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตามแนวทางของระบบประกัน  
 คุณภาพการศึกษาทั้งรอบแรก และรอบสองของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน  
 คุณภาพการศึกษา (2549 : 25-29) พบว่า ความเข้าใจและความร่วมมือของบุคลากรต่อ  
 การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษายังเข้าใจไม่ตรงกัน การฝึกอบรมผู้บริหาร  
 ครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจระบบประกันคุณภาพการศึกษา  
 ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา  
 การศึกษา และขาดการนำผลการประเมิน ไปใช้ในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาสถานศึกษา  
 จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาในภาพรวมของประเทศนั้นคือ  
 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และจากผลการวิเคราะห์ค่าสถิติคะแนน  
 แบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2552 และสถิติคะแนน  
 ผลการทดสอบทั่วไป และความถนัดทางวิชาชีพ/วิชาการ ครั้งที่ 1/2553 (เดือนมีนาคม)  
 ปรากฏว่า นักเรียนมีคะแนนไม่ถึงร้อยละ 50 ในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ สรุปคือ นักเรียน  
 สอบตกทั้งประเทศ (ชัยวุฒิ บรรณวัฒน์. 2553 : 1)

ในส่วนการจัดการศึกษาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ยึดแนวทางการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 เป็นหลักสูตรสำหรับใช้ในโรงเรียน และสถานศึกษาแต่ละแห่งได้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 24 มาตรฐาน 106 ตัวบ่งชี้

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวดที่ 1 ที่ว่าด้วยความมุ่งหมาย และหลักการ มาตรา 9 (2) ระบุไว้ว่า การจัดโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด 5 ว่าด้วยเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา มาตรา 39 ระบุว่า ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลให้สถานศึกษาต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ และคล่องตัว ในการบริหารจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น (คูสิต สมศรี. 2549 : 10-11) แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่มีมาตรฐานด้านปัจจัยอยู่ในระดับดีถึงดีมาก ในขณะที่คุณภาพผู้เรียนยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยตรง ทำให้ขาดระบบบริหารจัดการศึกษาที่ดี (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551 : 2) สอดคล้องกับ การรายงานผลการสอบโครงการ MSU-test ปีการศึกษา 2552 ซึ่งจัดการทดสอบโดยมหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมีนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และ 6 จากเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 เขต 2 เขต 3 และโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามเข้าร่วมทำการทดสอบทุกโรงเรียน โดยภาพรวม พบว่า โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม มีผลคะแนนสอบจัดอยู่ในลำดับสุดท้ายทั้งระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 (วิทยา จันท์ศิริ. 2553 : 4-9) จากผลการสอบดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามยังไม่ได้มาตรฐาน

ปัจจุบันการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจำเป็นต้องบริหารจัดการในเชิงคุณภาพ โดยมีการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริม และผลักดันให้กระบวนการ

ทำงานในทุกระดับ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกันเป็นระบบ มุ่งหน้าไปในทิศทางที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ โดยอาศัยหลักการและวิธีการบริหารและการจัดการคุณภาพ ที่เน้นการสร้างเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า ผู้เรียนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ตามมาตรฐานที่กำหนด (กรมวิชาการ, 2544 : 3) สอดคล้องกับแนวคิดของ ศิริ ถีอาสนา (2549 : 1) ที่เห็นว่า การดำเนินการประกันคุณภาพภายใน จุดมุ่งหมายปลายทางก็เพื่อนำไปสู่ การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพ การศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาควรร่วมกัน มีการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา และปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา และจัดทำแผนพัฒนา การศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เพราะแผนพัฒนา การศึกษาจะเป็นแผนแม่บท สำหรับกำหนดทิศทางในการพัฒนาสถานศึกษาไปสู่เป้าหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยแผนพัฒนาการศึกษาเกิดจากข้อตกลงร่วมกันระหว่าง หน่วยงานต้นสังกัด สถานศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ แผนปฏิบัติการประจำปีให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ, 2544 : 18) สอดคล้องกับ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2545 : 21-22) ที่กล่าวว่า แผนพัฒนาการศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาคือ

- 1) เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา
- 2) เป็นเครื่องมือสร้างความเชื่อมั่นแก่ชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้องว่า สถานศึกษาจะสามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ เป็นไปตามมาตรฐานหลักสูตรได้ และ
- 3) เป็นเอกสารหลักสำหรับการตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษาภายในและภายนอกสถานศึกษา

กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553

ได้กล่าวถึงแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ดังนี้คือ

- 1) กำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
- 2) จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา
- 3) จัดระบบบริหารและสารสนเทศ
- 4) ดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษา
- 5) จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา
- 6) จัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐาน การศึกษาของสถานศึกษา
- 7) จัดทำรายงานประจำปี และ
- 8) จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาอย่างต่อเนื่อง (ราชกิจจานุเบกษา, 2553 : 26) นอกจากนี้สาระสำคัญของกฎกระทรวง ว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา หมวด 1 ข้อ 7 ได้ระบุไว้ว่า สถานศึกษาต้องนำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปประกอบการจัดทำ แผนพัฒนาการศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา, 2553 : 24) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการจัดทำ

แผนพัฒนาการศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2545 : 20-21) ได้กล่าวถึง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาว่า ต้องคำนึงถึงหลักการ และ ครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้คือ 1) เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพปัญหา และความจำเป็นอย่างมีระบบ 2) กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย และสภาพความสำเร็จ ของการพัฒนาไว้ชัดเจน และเป็นรูปธรรม 3) กำหนดวิธีการดำเนินงานที่มีหลักวิชาหรือ ผลการวิจัย หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่อ้างอิงได้ครอบคลุมการพัฒนาด้านการจัดประสบการณ์ เรียนรู้ 4) กระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การพัฒนา บุคลากร และการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ 5) กำหนดแหล่งวิทยาการ ภายนอกที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ 6) กำหนดบทบาท หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และ 7) กำหนดการจัดงบประมาณ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ จากแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า แผนพัฒนา การศึกษาก็คือ แผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพ ปัญหา และความจำเป็นอย่างมีระบบนั่นเอง

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ของนักการศึกษาหลายท่าน เห็นว่า แนวทาง การแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาที่เกิดขึ้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมองการบริหารจัดการทั้งระบบว่า ในการดำเนินงานขององค์กรมีความเชื่อมโยง สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ เนื่องจากสภาวะแวดล้อมและบริบทในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ขึ้นทุกขณะ ทำให้ผู้บริหารต้องบริหารองค์กรโดยมีทิศทาง และแผนงานที่ชัดเจนเพื่อขับเคลื่อน องค์กรไปสู่จุดหมายที่ต้องการ ดังนั้นวิธีการหรือเทคนิคในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ที่ผู้วิจัยสนใจนำมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในครั้งนี้คือ การบริหารเชิงคุณภาพ เนื่องจากแนวคิดของการบริหารเชิงคุณภาพได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นเครื่องมือ ที่ช่วยในการนำแผนพัฒนาการศึกษา หรือแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไปสู่ การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และปัจจุบันหลายองค์กรเริ่มปรับใช้แนวคิด ของการบริหารเชิงคุณภาพ เป็นระบบในการบริหารจัดการองค์กร (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 31) สอดคล้องกับ ณรงค์ศักดิ์ บุญยมาลิก (2551 : 6) ที่กล่าวว่า การบริหารเชิงคุณภาพ ช่วยให้เห็นวิสัยทัศน์ขององค์กรได้ชัดเจนขึ้น และทำให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติงานได้ตามแผน เช่นเดียวกับ วีระเดช เชื้อนาม และมัลลิกา เชื้อนาม (2549 : 29) ที่กล่าวว่า การนำหลักการ บริหารเชิงคุณภาพมาใช้ทำให้ผู้บริหารมีมุมมองที่กว้างและชัดเจนขึ้น สมาชิกในองค์กรเข้าใจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวนี้ค่อนข้างน้อยมาก กรอบกับแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552-2559) ให้ความสำคัญกับการจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาการศึกษาในภาพรวม ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในแต่ละระดับ / ประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระดับจังหวัด / กลุ่มจังหวัด ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และในระดับเขตพื้นที่ การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับ เขตพื้นที่การศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนา การศึกษาของสถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553 : 67-72) ผู้วิจัยจึงมี ความสนใจที่จะทำการวิจัยเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การ บริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ เนื่องจากขั้นตอนใน การจัดทำแผน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การวิเคราะห์กลยุทธ์ การกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์หลักขององค์กร จากนั้นมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ เชิงเหตุและผล (Cause and Effect) จัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ซึ่งแสดง ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ภายใต้มุมมองของการบริหาร เชิงกลยุทธ์ (BSC) โดยสอดคล้อง และสนับสนุนต่อวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์หลัก ขององค์กร มีการกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย และสิ่งที่จะทำ (Initiatives) ของวัตถุประสงค์ แต่ละประการ และการวิจัยและพัฒนาโดยมีขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา 3 ระยะ ดังนี้คือ ระยะที่ 1 ศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ระยะที่ 2 จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา และระยะที่ 3 ศึกษาผลการนำแผนพัฒนาการศึกษา ภายใต้กรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ไปใช้ จากขั้นตอนการวิจัยดังกล่าวทำให้เชื่อมั่นได้ว่า จะทำให้ได้แผนพัฒนาการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ สามารถใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนา คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามให้มีคุณภาพ สูงขึ้นต่อไป

## คำถามการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันปัญหา และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามเป็นอย่างไร

2. แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพที่เหมาะสมกับบริบทควรเป็นอย่างไร

3. ผลการนำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพที่สร้างขึ้นไปใช้เป็นอย่างไรร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และแนวทางพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพที่เหมาะสมกับบริบท

3. เพื่อศึกษาผลการนำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพไปใช้

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development : R&D)

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ระยะเวลาที่ 1 ศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเป้าหมายที่ทำการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ (Best Practice) จำนวน 3 โรงเรียน การศึกษาเชิงสำรวจ ประชากร ได้แก่ ฝ่ายบริหาร (ผู้บริหาร รองผู้บริหารโรงเรียน) คณะครูโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 20 โรงเรียน จำนวน 358 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 300 คน รวมทั้งหมด 658 คน กลุ่มตัวอย่างได้จากการเปิดตาราง เครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ได้แก่ ฝ่ายบริหาร (ผู้บริหาร รองผู้บริหารโรงเรียน) คณะครูโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 20 โรงเรียน จำนวน 186 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 169 คน รวมทั้งหมด 355 คน

2.2 ระยะเวลาที่ 2 จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษากลุ่มเป้าหมายที่ทำการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร รองผู้บริหาร

โรงเรียนที่รับผิดชอบงานประกันคุณภาพการศึกษา ครูผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาการศึกษา โรงเรียนละ 4 คน จำนวน 5 โรงเรียน รวมทั้งหมด 20 คน การสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ท้องถิ่นจังหวัด 1 คน นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 1 คน ตัวแทนผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 8 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน รวมทั้งหมด 18 คน

2.3 ระยะที่ 3 ศึกษาผลการนำแผนพัฒนาการศึกษาภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพไปใช้ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ โรงเรียนนาข้าววิทยาคม สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

### 3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

3.1 ระยะที่ 1 ศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ขอบเขตด้านเนื้อหาที่ทำการศึกษา ได้แก่ 1) การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา และ 2) การบริหารเชิงคุณภาพ

3.2 ระยะที่ 2 จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพ ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ องค์ประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ประกอบด้วย 1) บทนำ หรือภาพรวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม 2) เจตนารมณ์การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม 3) แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) และตัวชี้วัดตามเป้าประสงค์บนแผนที่ยุทธศาสตร์ 4) รายละเอียดโครงการพัฒนา (Initiative Projects) 5) แนวทางการนำแผนสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

3.3 ระยะที่ 3 ศึกษาผลการนำแผนพัฒนาการศึกษา ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพไปใช้ ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ โครงการพัฒนา ตามยุทธศาสตร์หลัก ทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ (ที่แปลงมาจาก 24 มาตรฐาน 106 ตัวบ่งชี้) และคุณภาพคุณภาพของการศึกษาตามตัวชี้วัดของโครงการที่เลือกทำการทดลอง จำนวน 12 โครงการ

### 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ทำการศึกษา และศึกษาผลการนำแผนพัฒนาการศึกษาไปใช้ ใช้เวลาทำการวิจัยและพัฒนา 2 ภาคเรียน รวมเวลาที่ใช้ทำการวิจัย 1 ปี ดังนี้

ระยะที่ 1 ระหว่าง เดือนพฤศจิกายน 2553 ถึงเดือนมกราคม 2554

ระยะที่ 2 ระหว่าง เดือนกุมภาพันธ์ 2554 ถึงเดือนเมษายน 2554

ระยะที่ 3 ระหว่าง เดือนพฤษภาคม 2554 ถึงเดือนตุลาคม 2554



## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คุณภาพการศึกษา (Quality of Education) เป็นสภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามที่มีคุณภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้เรียนทั้งด้านความรู้ ความสามารถ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร ตลอดจนความพึงพอใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. แผนพัฒนาการศึกษา (Educational Improvement Plan) เป็นแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) เพื่อใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ให้บรรลุผลสำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

2.1 บทนำ หรือภาพรวม เป็นการนำเสนอเหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา วัตถุประสงค์ นิยามศัพท์ ลักษณะของแผน ขั้นตอนในการจัดทำองค์ประกอบของแผน ประโยชน์ของการจัดทำแผน และเป็นการนำเสนอสภาพทั่วไป ข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนา ประกอบด้วย โครงสร้างการบริหาร โครงสร้างส่วนราชการ ข้อมูลโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผลการวินิจฉัยองค์กร และผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในรอบปีที่ผ่านมา

2.2 เจตนารมณ์การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนาคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

2.3 แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) และตัวชี้วัดตามเป้าประสงค์บนแผนที่ยุทธศาสตร์ เป็นการนำเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ และการกำหนดตัวชี้วัดสำคัญ (Key Performance Indicators : KPIs) เพื่อใช้ในการวัดความก้าวหน้าของการบรรลุแต่ละเป้าประสงค์บนแผนที่ยุทธศาสตร์

2.4 รายละเอียดโครงการพัฒนา (Initiative Projects) เป็นการนำเสนอโครงการพัฒนาใหม่ๆ ที่สอดคล้องต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

2.5 แนวทางการนำแผนสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล เป็นการนำเสนอแนวทางการนำแผนสู่การปฏิบัติ วิธีการติดตามและประเมินผล และช่วงเวลาในการประเมินและบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการติดตาม และประเมินผล

3. การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญที่นำมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ ดังนี้คือ

3.1 การเตรียมความพร้อมในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา

3.2 วิเคราะห์องค์การ

3.3 การกำหนดทิศทางองค์การ

3.4 การจัดทำแผนปฏิบัติการ

3.5 การนำแผนพัฒนาการศึกษาลงสู่การปฏิบัติ

4. การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Balanced Scorecard) เป็นเครื่องมือช่วยให้องค์กรสามารถนำปัจจัยหลักทางกลยุทธ์ขององค์กรแปลงไปสู่การปฏิบัติ และเป็นเครื่องมือสำหรับองค์กรในการพิจารณาผลสำเร็จของการทำงานโดยผ่านมุมมองด้านผลผลิต : ผู้เรียน ชุมชน ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านกระบวนการภายใน และด้านการพัฒนาองค์กร โดยทำหน้าที่ที่สำคัญคือ เป็นตัวสื่อสารให้บุคลากรในหน่วยงานเข้าใจยุทธศาสตร์ตรงกัน และสามารถร่วมแรงร่วมใจผลักดันให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจ ที่ตั้งไว้ ประกอบด้วย มุมมองทั้งหมด 4 มุมมอง ดังนี้

4.1 มุมมองด้านผลผลิต ผู้เรียน ชุมชน เป็นมุมมองที่บ่งบอกถึงผลการปฏิบัติงานขององค์กรในการบรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนา

4.2 มุมมองด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นมุมมองที่บ่งบอกผลการบริการหรือการปฏิบัติงานขององค์กรเพื่อให้บรรลุความสำเร็จในมุมมองด้านผลผลิต : ผู้เรียน ชุมชน

4.3 มุมมองด้านกระบวนการภายใน เป็นมุมมองที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่าที่ผู้เรียนต้องการกับกระบวนการภายในใหม่ ๆ ที่องค์กรต้องสร้างขึ้น เพื่อก่อให้เกิดคุณค่าที่ลูกค้าต้องการ

4.4 มุมมองด้านการพัฒนาองค์กร เป็นมุมมองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กร เพื่อให้มีความพร้อม และความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาบุคลากร ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการบริหารจัดการ โดยแต่ละมุมมองประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมาย และแผนงาน โครงการ / กิจกรรม

5. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการบริหารจัดการที่มีระเบียบแบบแผน มีองค์ประกอบของแผน ได้แก่ วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าหมาย (Goal) นโยบาย (Policy) และกลยุทธ์ (Strategy) ที่สอดคล้อง สัมพันธ์กัน และสามารถดำเนินการ เพื่อให้องค์การบรรลุความสำเร็จได้

6. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในทุกขั้นตอนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนา และการติดตามผลการดำเนินงาน

7. เหมาะสมกับบริบท หมายถึง แผนพัฒนาการศึกษาที่จัดทำในครั้งนี้อสอดคล้องกับมาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม มุมมองที่ประยุกต์จากหลักการของการบริหารเชิงคุณภาพ ยุทธศาสตร์หลักในการจัดการศึกษา ตัวชี้วัดสำคัญ ความพร้อมค่านุเคราะห์ งบประมาณ สื่อ-นวัตกรรม เทคโนโลยี แหล่งเรียนรู้ และความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ร่วมวิจัย

8. โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม หมายถึง โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2550 จำนวน 20 โรงเรียน และในการวิจัยครั้งนี้เลือกกลุ่มตัวอย่าง เพื่อทำการทดลองใช้แผนพัฒนาการศึกษา จำนวน 1 โรงเรียนคือ โรงเรียนนาบัววิทยาคม สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

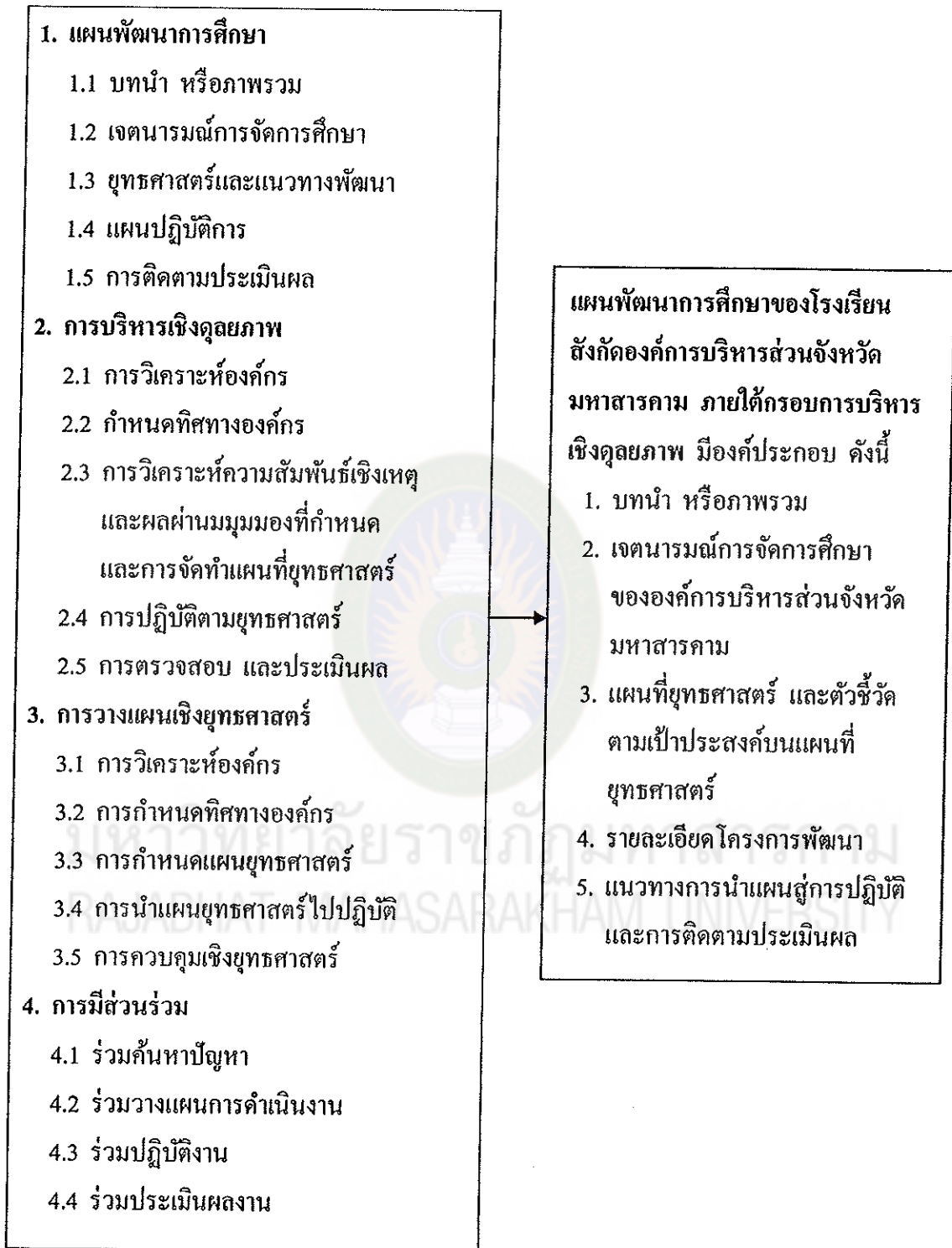
### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การบริหารเชิงคุณภาพ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หลักการมีส่วนร่วม และแนวคิดการวิจัยและพัฒนา จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ (Best Practice) และการศึกษาเชิงสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามของผู้วิจัย พบว่า การดำเนินตามมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่มีปัญหา มีจุดที่ควรพัฒนาอยู่หลายประการ อาทิเช่น การพัฒนาผู้เรียน ให้มีความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ การจัดหา การพัฒนาการใช้สื่อ นวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการพัฒนาระบบ

บริหารจัดการ เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัย และผู้ร่วมวิจัยจึงได้ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้กรอบการบริหารเชิงคุณภาพ โดยใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนา (Research and Development : R&D) และหลังจากที่ได้นวัตกรรมแล้วในที่นี้คือ แผนพัฒนาการศึกษา ผู้วิจัยได้นำแผนพัฒนาการศึกษาไปทดลองใช้ในโรงเรียน หลังจากนั้นทำการตรวจสอบและประเมินผลทั้งประเมินโครงการด้วยวิธีการที่หลากหลาย และประเมินแผนในภาพรวม ซึ่งคาดว่าคุณภาพการศึกษาตามกิจกรรม / โครงการพัฒนาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลักจะได้รับการยกระดับสูงขึ้น จากแนวทางการดำเนินการดังกล่าวสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ได้ดังแผนภาพที่ 1 ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม และสถานศึกษาอื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกัน ในการนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา
2. ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาดตามมาตรฐานของโรงเรียนสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทั้ง 24 มาตรฐาน 106 ตำบล ซึ่ง เป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามนำไปประกอบการตัดสินใจเพื่อจัดทำแผนพัฒนาพัฒนาการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
3. เป็นการนำเสนอกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ที่บูรณาการแนวคิด และหลักการของการบริหารเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ซึ่งสถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม หรือสถานศึกษาอื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกันสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้เหมาะสม
4. คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ได้รับการยกระดับขึ้น