

*การศึกษาปัญหาการจัดทำแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษา สังกัดเทศบาลวารินชำราบ

เนตรนิยามาศ วรณพยนต์^{1*} พงศกร โพธิ์งาม² พัชรีดา ปรีเปรม³ ณัฐ ติษเจริญ⁴

¹อาจารย์ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

²อาจารย์ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

³อาจารย์ประจำคณะศิลปประยุกต์และสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

⁴อาจารย์ประจำคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

*Corresponding author e-mail: Naidniyamart.w@ubu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองวารินชำราบ และเพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาให้แผนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนกลยุทธ์ของโรงเรียน แผนปฏิบัติการประจำปี และรายงานการประชุมของสถานศึกษา 3 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนเทศบาลวารินวิชาชาติ, โรงเรียนบ้านหนองตาโพนมิตรภาพที่ 5, และโรงเรียนเทศบาลบ้านสุขสำราญ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลคือ ตารางวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis Matrix) และแบบประเมินคุณภาพแผนกลยุทธ์

ผลการวิจัยพบว่าปัญหาในการจัดทำแผนกลยุทธ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. ด้านกระบวนการ: สถานศึกษายังขาดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยข้อมูลที่ใช้อาจขาดความน่าเชื่อถือและไม่เป็นปัจจุบัน รวมถึงการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก เช่น ผู้ปกครองและชุมชน ยังอยู่ในระดับจำกัด 2. ด้านเนื้อหา: แผนกลยุทธ์ยังขาดความสอดคล้องที่ชัดเจนกับนโยบายด้านการศึกษาของเทศบาล และการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) ยังขาดความเฉพาะเจาะจงและไม่สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมตามหลักการ SMART 3. ด้านการนำไปปฏิบัติ: พบช่องว่างระหว่างแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการประจำปี และสถานศึกษายังขาดกลไกการกำกับติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเชิงนโยบายสำหรับเทศบาลและเชิงปฏิบัติสำหรับสถานศึกษา ซึ่งแนวทางเหล่านี้คาดว่าจะนำไปสู่การจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: แผนกลยุทธ์; สถานศึกษาสังกัดเทศบาล

* Received: 2025-09-19, Revised: 2025-11-27, Accepted: 2025-12-08

An Investigation of Strategic Planning Problems in Municipal Schools under Warin Chamrap Municipality

Naidniyamart wannapayun* Pongsakorn Phongam²
Patcharida Preeprame³ Nadh Ditcharoen⁴

¹Lecturer of Faculty of Education, Ubon Ratchathani University

²Lecturer of Faculty of Education, Ubon Ratchathani University

³Lecturer of Faculty of Applied Arts and Architecture, Ubon Ratchathani University

⁴Lecturer of Faculty of Science, Ubon Ratchathani University

*Corresponding author e-mail: Naidniyamart.w@ubu.ac.th

ABSTRACT

The objective of this research is examine the problems and challenges associated with the formulation of strategic plans in schools under the authority of Warin Chamrap Municipality, and to propose guidelines for enhancing their effectiveness. A qualitative research design was adopted, employing documentary research methods to collect and analyze relevant documents, including school strategic plans, annual action plans, and meeting reports from three institutions: Warin Wichachart Municipal School, Ban Nong Ta Phoen Mittraphap 5 School, and Ban Suksamran Municipal School.

The findings indicated that the challenges in strategic planning could be classified into three key dimensions. First, process-related issues included the lack of comprehensive environmental analysis, reliance on outdated or unreliable data, and limited engagement of external stakeholders such as parents and community representatives. Second, content-related issues revealed insufficient alignment between school strategic plans and the municipality's educational policies, along with performance indicators (KPIs) that lacked specificity, measurability, and compliance with the SMART criteria. Third, implementation-related issues were evident in the gap between strategic plans and annual action plans, as well as the absence of systematic and continuous monitoring and evaluation mechanisms.

Drawing on these findings, the study proposes development guidelines to strengthen the efficiency of strategic planning in schools within the local government context. These guidelines emphasize both policy-level improvements for the municipality and operational-level strategies for schools. It is anticipated that their adoption will result in more actionable strategic plans and foster sustainable educational development.

Keywords: Strategic Planning; Municipal Schools

บทนำ

การบริหารจัดการการศึกษาในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องมีกรอบทิศทางที่ชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางการศึกษา เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้ “แผนกลยุทธ์” (Strategic Plan) จึงถูกยกให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาของสถานศึกษาในระยะยาว โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารจัดการเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม สามารถวัดผลได้ และสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562)

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาในทางปฏิบัติ พบว่า สถานศึกษาหลายแห่งยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการจัดทำแผนกลยุทธ์ ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การขาดความเข้าใจในแนวคิดการวางแผนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความท้าทายในด้านการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์สถานการณ์ และการมีส่วนร่วมของบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ธัญญรัตน์ ใจมูล, 2560) ผลที่ตามมาคือ แผนที่จัดทำขึ้นอาจไม่สามารถสะท้อนสภาพปัญหาและบริบทที่แท้จริงของสถานศึกษาได้อย่างสมบูรณ์ และที่สำคัญคือ ขาดความเชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน และไม่สามารถประเมินความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ความแตกต่างดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่โครงสร้างการบริหารที่ขึ้นตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณที่พึ่งพาท้องถิ่นเป็นสำคัญ ไปจนถึงบทบาทของชุมชนซึ่งมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการศึกษา (ชัยมงคล, 2559; วศิน, 2558) งานวิจัยยังชี้ว่าโรงเรียนสังกัด อปท. มีความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่และสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนได้ดีกว่าโรงเรียนในสังกัด สพฐ. อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อจำกัด เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณ การขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และความล่าช้าในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการ (จงรักษ์ แสนอ่อน และคณะ, (2563); พงศ์ทัต วนิชานันท์, (2559) ดังนั้น การจัดทำแผนกลยุทธ์ในบริบทของสถานศึกษาสังกัด อปท. จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบเฉพาะดังกล่าวอย่างรอบด้าน แตกต่างจากแนวทางของสถานศึกษาสังกัดส่วนกลางซึ่งมุ่งเน้นกรอบนโยบายจากส่วนกลางเป็นหลัก

สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีภารกิจด้านการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยและประถมศึกษา การวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาในสังกัด เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการวางแผนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการจัดการจัดทำแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษา สังกัดเทศบาลวารินชำราบ
2. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาปัญหาการจัดทำแผนกลยุทธ์ โดยยึดตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research).

1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research). ระเบียบวิธีนี้มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับงานวิจัยที่มุ่งศึกษาจากข้อมูลที่มีอยู่แล้ว เช่น เอกสาร แผนงาน รายงานต่างๆ การวิจัยเชิงเอกสารไม่เพียงแต่ช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับขั้นตอนและเนื้อหาของแผนเท่านั้น แต่ยังช่วยให้สามารถตีความและสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อระบุปัญหาเชิงระบบได้อย่างเป็นกลางและเป็นระบบ.

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร: คือสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลวารินชำราบทั้งหมด 3 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนเทศบาลวารินวิชาชาติ, โรงเรียนบ้านหนองตาโพนมิตรภาพที่ 5, และโรงเรียนเทศบาลบ้านสุขสำราญ.

กลุ่มตัวอย่าง: การวิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยนี้คือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาทั้ง 3 แห่ง ซึ่งรวมถึงแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ รายงานการประชุม และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

3. แหล่งข้อมูลและเกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร

แหล่งข้อมูลหลักในการวิจัยนี้คือเอกสาร (Documents) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลวารินชำราบ. แหล่งข้อมูลประกอบด้วย :

1. แผนกลยุทธ์/แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา (ระยะ 3-5 ปี)
2. แผนปฏิบัติการประจำปี
3. รายงานการประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา หรือคณะทำงานจัดทำแผน
4. รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (SAR)
5. เอกสารนโยบายที่เกี่ยวข้องจากเทศบาลวารินชำราบ หรือหน่วยงานต้นสังกัด

เกณฑ์การคัดเลือกเอกสารประกอบด้วยความแท้จริง (Authenticity) ซึ่งหมายถึงเอกสารนั้นต้องเป็นต้นฉบับหรือสำเนาที่ถูกต้อง และความน่าเชื่อถือ (Credibility) ซึ่งหมายถึงเอกสารนั้นต้องให้ข้อมูลที่สามารถตรวจสอบและเชื่อถือได้.

4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลคือ ตารางวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis Matrix) และแบบประเมินคุณภาพแผนกลยุทธ์. เครื่องมือเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นโดยผู้วิจัยตามกรอบแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ เพื่อช่วยในการจัดหมวดหมู่และสกัดข้อมูลตามประเด็นที่ศึกษาได้อย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐานตรวจสอบพิจารณาโดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน

5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย การประสานงานกับสถานศึกษาทั้ง 3 แห่งเพื่อขอความอนุเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมและตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสาร และการนำข้อมูลจากเอกสารมาบันทึกลงในตารางวิเคราะห์เอกสารเพื่อเตรียมสำหรับการวิเคราะห์ขั้นต่อไป.

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis). กระบวนการนี้ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญดังนี้:

1. การอ่านทำความเข้าใจ: ผู้วิจัยจะอ่านเอกสารที่รวบรวมมาทั้งหมดเพื่อทำความเข้าใจภาพรวมและบริบทของข้อมูล

2. การสกัดข้อมูล: ใช้ตารางวิเคราะห์เอกสารและแบบประเมินคุณภาพแผนกลยุทธ์เพื่อสกัดข้อมูลตามประเด็นที่ศึกษา (ด้านกระบวนการ, เนื้อหา, การนำไปปฏิบัติ).

3. การตีความและสังเคราะห์: ตีความข้อมูลที่ได้เพื่อระบุประเด็นปัญหาและหาความสัมพันธ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน.

4. การสรุปผล: สรุปผลการวิเคราะห์ทั้งหมดเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย.

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการศึกษาปัญหาการจัดทำแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษา สังกัดเทศบาลวารินชำราบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางในการพัฒนา โดยผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1: สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษา

จากการวิเคราะห์เอกสารอย่างเป็นระบบ พบปัญหาสำคัญ 3 ด้านหลัก :

1. ด้านกระบวนการจัดทำแผน: สถานศึกษาประสบปัญหาในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ขาดข้อมูลเชิงลึกและเป็นปัจจุบัน รวมถึงการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก เช่น ผู้ปกครองและชุมชน ยังอยู่ในระดับจำกัด.

2. ด้านเนื้อหาของแผน: แผนกลยุทธ์ที่จัดทำขึ้นยังขาดความสอดคล้องที่ชัดเจนกับนโยบายของเทศบาล และการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) ยังไม่เป็นไปตามหลักการที่สามารถวัดผลได้จริง.

3. ด้านการนำไปปฏิบัติและการประเมินผล: พบช่องว่างระหว่างแผนกลยุทธ์กับแผนปฏิบัติการประจำปี และสถานศึกษาขาดกลไกการกำกับติดตามผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง.

ประเด็นการสังเคราะห์ในรายโรงเรียน โรงเรียนเทศบาลวารินวิชาชาติ ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ พบปัญหาเด่นชัดในด้านเนื้อหา เนื่องจากมีโครงการจำนวนมากทำให้ตัวชี้วัดมีความซับซ้อนและขาดความชัดเจน ส่วนโรงเรียนบ้านหนองตาโพนมิตรภาพที่ 5 พบข้อจำกัดในด้านกระบวนการ โดยเฉพาะการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ยังขาดข้อมูลเชิงลึกจากชุมชน ในขณะที่โรงเรียนเทศบาลบ้านสุขสำราญ ประสบปัญหาหลักในด้านการนำไปปฏิบัติและการเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้

ตอนที่ 2: แนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในตอนต้นที่ 1 ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวทางในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ แนวทางเชิงนโยบายสำหรับต้นสังกัด (เทศบาล) และแนวทางเชิงปฏิบัติสำหรับสถานศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวทางเชิงนโยบาย (สำหรับเทศบาลวารินชำราบ) มุ่งเน้นการสร้างระบบสนับสนุนและมาตรฐานกลางเพื่อลดความสับสนในการปฏิบัติงานและส่งเสริมความต่อเนื่องของนโยบาย ประกอบด้วย 3 แนวทางหลัก ได้แก่:

การกำหนดกรอบมาตรฐานกลาง (Standardization): เทศบาลควรกำหนดคู่มือหรือกรอบแนวทาง (Guideline) ที่ชัดเจนสำหรับการจัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อให้สถานศึกษาทุกแห่งมีทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของเทศบาล ลดปัญหาความไม่เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับแผนโรงเรียน

การพัฒนาศักยภาพบุคลากร (Capacity Building): จัดโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้แก่ผู้บริหารและครูวิชาการ โดยเน้นทักษะเฉพาะด้าน เช่น การวิเคราะห์ SWOT เชิงลึก และเทคนิคการเขียนตัวชี้วัดแบบ SMART เพื่อแก้ปัญหาความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

การสร้างระบบนิเวศการมีส่วนร่วม (Participatory Ecosystem): กำหนดเป็นนโยบายให้สถานศึกษาต้องมีเวทีประชาคมที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนและผู้ปกครองเข้าร่วมในขั้นตอนการ "ร่วมคิด" และ "ร่วมวางแผน" ไม่ใช่เพียงแค่ขั้นตอนการรับทราบข้อมูล เพื่อให้แผนตอบสนองบริบทพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

2. แนวทางเชิงปฏิบัติ (สำหรับสถานศึกษา) มุ่งเน้นการปรับปรุงกระบวนการภายในให้มีความรัดกุม และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ประกอบด้วย 4 แนวทางสำคัญ ได้แก่:

การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ (Data System): สถานศึกษาต้องจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศ (Big Data) ภายในโรงเรียนให้เป็นปัจจุบันและครอบคลุมทุกมิติ เพื่อใช้เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based) ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม แทนการใช้ความรู้สึกหรือข้อมูลเก่า

การกำหนดตัวชี้วัดคุณภาพ (KPIs Setting): ปรับเปลี่ยนรูปแบบการตั้งค่าเป้าหมายจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรมตามหลักการ SMART (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound) เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลสำเร็จของโครงการได้ชัดเจน

การเชื่อมโยงสู่การปฏิบัติ (Strategy Alignment): จัดทำตารางวิเคราะห์ความสอดคล้อง (Matrix Table) ระหว่างกลยุทธ์หลักกับแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อปิดช่องว่าง (Implementation Gap) และยืนยันว่าทุกงบประมาณที่ใช้จ่ายจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามแผนกลยุทธ์

การสร้างกลไกกำกับติดตามภายใน (Internal Monitoring): แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนฯ เป็นการเฉพาะ และกำหนดวงรอบการรายงานผลอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง เพื่อให้เกิดกระบวนการป้อนกลับข้อมูล (Feedback Loop) สำหรับปรับปรุงการดำเนินงานได้ทันที่

เพื่อให้เห็นภาพรวมความเชื่อมโยงระหว่างสภาพปัญหาที่พบในตอนต้นที่ 1 และแนวทางการพัฒนาที่นำเสนอในตอนต้นที่ 2 ผู้วิจัยได้สรุปความสัมพันธ์ดังกล่าว ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: การสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์จำแนกตามสภาพปัญหา

ด้านของปัญหา	สภาพปัญหาและอุปสรรคที่พบ (Findings)	แนวทางการพัฒนาที่นำเสนอ (Guidelines)	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง (Expected Outcomes)
1. ด้านกระบวนการ	- ขาดฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือและเป็นปัจจุบันในการวิเคราะห์ SWOT - การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเพียงพิธีกรรม ขาดการสื่อสารสองทาง	1. การพัฒนาระบบฐานข้อมูล (Data System): สร้างฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจบนหลักฐานเชิงประจักษ์ 2. สร้างระบบนิเวศการมีส่วนร่วม: กำหนดนโยบายให้เวที	- แผนกลยุทธ์มีฐานมาจากข้อมูลจริง (Fact-based) - แผนตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างตรงจุด

ด้านของปัญหา	สภาพปัญหาและอุปสรรคที่พบ (Findings)	แนวทางการพัฒนาที่นำเสนอ (Guidelines)	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง (Expected Outcomes)
		ประชาคมต้องมีกระบวนการ "ร่วมคิด-ร่วมทำ" อย่างแท้จริง	
2. ด้านเนื้อหา	- ขาดความเชื่อมโยงกับนโยบายเทศบาล - ตัวชี้วัด (KPIs) เป็นนามธรรมและวัดผลไม่ได้จริง - บุคลากรมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน	1. กำหนดกรอบมาตรฐานกลาง: เทศบาลจัดทำคู่มือแนวทางที่ชัดเจน 2. การกำหนดตัวชี้วัดคุณภาพ: ใช้หลักการ SMART KPIs 3. การพัฒนาศักยภาพบุคลากร: อบรมเชิงปฏิบัติการเน้นเทคนิคการเขียนแผน	- ทิศทางของโรงเรียนสอดคล้องกับต้นสังกัด - มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนสามารถวัดความสำเร็จได้เป็นรูปธรรม
3. ด้านการนำไปปฏิบัติ	- การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า - ขาดความต่อเนื่องในการบริหาร - ขาดระบบกำกับติดตามผลเชิงคุณภาพ	1. การเชื่อมโยงสู่การปฏิบัติ: ทำตาราง Matrix เชื่อมแผนกลยุทธ์สู่แผนปฏิบัติการ 2. สร้างกลไกกำกับติดตามภายใน: แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลและรายงานทุกไตรมาส	- ลดช่องว่างระหว่างแผนและการปฏิบัติ (Closing Gap) - แก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งผ่านระบบติดตามที่เข้มแข็ง

อภิปรายผล

ปัญหาที่ค้นพบในการวิจัยนี้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการบริหารการศึกษาในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ.

1. ปัญหาด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ขาดความสมบูรณ์และการมีส่วนร่วมที่จำกัดนั้นสอดคล้องกับแนวคิดของ "การวางแผนแบบมีส่วนร่วม" (Participatory Planning) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Cohen & Uphoff, 1980) การที่สถานศึกษาละเลยการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองและชุมชนอย่างแท้จริง ทำให้แผนที่จัดทำขึ้นไม่สะท้อนความต้องการและบริบทเฉพาะของท้องถิ่นได้เต็มที่ ทั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ ชัยมงคล สุพรมอินทร์ (2559) ที่ชี้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของ อบท. ยังเป็นเพียงเชิงรูปแบบมากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงเนื้อหา โดยสาเหตุสำคัญเกิดจากการขาดช่องทางการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) ที่มีประสิทธิภาพ ระหว่างการประชุมจัดทำแผน สถานศึกษามักใช้ศัพท์ทางวิชาการและรูปแบบเอกสารราชการที่ซับซ้อนทำให้ตัวแทนชุมชนหรือผู้ปกครองไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเชิงลึก หรือทำได้เพียงแค้รับทราบข้อมูลที่โรงเรียนนำเสนอฝ่ายเดียว ส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเพียงพิธีกรรมตามระเบียบราชการ แต่ขาดเนื้อหาที่สะท้อนความต้องการที่แท้จริง

2. ปัญหาด้านเนื้อหา โดยเฉพาะความไม่สอดคล้องระหว่างวิสัยทัศน์ของสถานศึกษากับนโยบายของเทศบาล อาจเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของโครงสร้างการบริหารงานใน อบท. ที่นโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดอาจขาดความชัดเจนหรือความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย (Mintzberg, 1994) ความไม่เชื่อมโยงกันนี้ส่งผล

กระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร นอกจากนี้ การที่ตัวชี้วัด (KPIs) ขาดความชัดเจน ส่งผลให้กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ขาดตอน สอดคล้องกับข้อค้นพบของกระทรวงศึกษาธิการ (2560) ที่ระบุว่าหน่วยงานการศึกษาของท้องถิ่นยังขาดมาตรฐานในการวัดผลและติดตามนโยบายให้เป็นไปตาม แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579 เมื่อไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนการติดตามและประเมินผลก็ไม่มีประสิทธิภาพ ข้อมูลย้อนกลับที่จำเป็นสำหรับการปรับปรุงแผนในรอบต่อไปจึงไม่มีอยู่ ทำให้ปัญหาเดิมเกิดขึ้น ทั้งนี้ เหตุผลหลักมาจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน (Misconception) ของผู้ปฏิบัติงาน ที่มีมุมมองว่าตัวชี้วัดเป็นเพียงเกณฑ์สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณ มากกว่าจะเป็นเครื่องมือในการนำทางสู่เป้าหมาย นอกจากนี้ การตั้งตัวชี้วัดแบบนามธรรม เช่น 'นักเรียนมีคุณธรรม' โดยไม่มีเกณฑ์พฤติกรรมบ่งชี้ที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์มาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแผนในปีถัดไปได้จริง กลายเป็นวงจรของการทำแผนซ้ำเดิมโดยไม่มีการพัฒนาคุณภาพอย่างเป็นรูปธรรม

3. ปัญหาด้านการนำแผนไปสู่การปฏิบัติและประเมินผล สะท้อนถึง "ช่องว่างในการนำไปปฏิบัติ" ปัญหานี้สะท้อนถึง Implementation Gap ซึ่ง Pressman & Wildavsky (1973) อธิบายว่าเกิดจากความไม่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริง การที่แผนปฏิบัติการประจำปีไม่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์เป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังสะท้อนถึงปัญหาของ ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Leadership) ที่หากผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญต่อการสื่อสารและการกำกับติดตาม จะทำให้การวางแผนเชิงกลยุทธ์กลายเป็นเพียง "เอกสารเพื่อส่งหน่วยงานต้นสังกัด" ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริง สอดคล้องกับงานของ วศิน โภมุต (2558) ที่ชี้ว่า อปท. ยังขาดกลไกกำกับติดตามเชิงระบบ ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนแผนสู่ความยั่งยืน ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคคือความไม่ต่อเนื่องของการบริหาร (Administrative Discontinuity) และภาระงานประจำที่ล้นมือ ครูและบุคลากรส่วนใหญ่มุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอนและงานธุรการประจำวัน จนละเลยการบันทึกและรายงานผลตามแผนกลยุทธ์ ประกอบกับระบบการติดตามของเทศบาลมักเน้นการตรวจสอบเอกสารการเงิน (Financial Audit) มากกว่าการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของโครงการ (Performance Audit) ทำให้โรงเรียนขาดแรงจูงใจในการสร้างระบบกำกับติดตามภายในที่เข้มแข็ง ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการนำไปสู่การปฏิบัติจริง

"ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์" (Strategic Leadership) หากผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการนี้อย่างต่อเนื่อง การวางแผนเชิงกลยุทธ์ก็จะกลายเป็นเพียงเอกสารที่ต้องจัดทำเพื่อส่งหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น จะไม่สามารถสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่สถานศึกษาได้.

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (สำหรับเทศบาลวารินชำราบ)

1. จัดทำกรอบนโยบายที่ชัดเจน: เทศบาลควรจัดทำคู่มือหรือกรอบแนวทาง (Guideline) สำหรับการจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาในสังกัด เพื่อให้แน่ใจว่าแผนของแต่ละโรงเรียนจะมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายของเทศบาลอย่างเป็นระบบ.

2. จัดอบรมเชิงปฏิบัติการ: ควรจัดอบรมเชิงปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอให้แก่ผู้บริหารและคณะครูที่รับผิดชอบงานนโยบายและแผน โดยเน้นการพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก และการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นไปตามหลักการ SMART.

3. สร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืน: เทศบาลควรมีนโยบายที่ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอย่างเป็นทางการและต่อเนื่อง.

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ (สำหรับสถานศึกษา)

1. สร้างระบบสารสนเทศของโรงเรียน: ควรพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบันเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม.

2. กำหนดตัวชี้วัดที่เป็น SMART: คณะทำงานควรให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดที่เฉพาะเจาะจง วัดผลได้จริง และมีระยะเวลาที่แน่นอน เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับติดตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ.

3. จัดทำแผนปฏิบัติการที่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์: ควรมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแปลงกลยุทธ์แต่ละข้อในแผนกลยุทธ์ให้เป็นแผนงาน/โครงการและกิจกรรมในแผนปฏิบัติการประจำปีอย่างชัดเจน เพื่อลดช่องว่างในการนำไปปฏิบัติ.

4. สร้างระบบการกำกับติดตามภายใน: ควรจัดให้มีคณะกรรมการหรือกลไกภายในในการติดตามความก้าวหน้าของแผนอย่างสม่ำเสมอ เช่น รายไตรมาส และนำผลการติดตามมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขแผนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง.

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยเชิงปริมาณ: ควรมีการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรในสถานศึกษาต่อปัญหาการจัดทำแผนกลยุทธ์ในวงกว้างขึ้น เพื่อยืนยันผลการวิจัยเชิงคุณภาพนี้และเพิ่มความน่าเชื่อถือทางสถิติ.

2. การวิจัยและพัฒนา (R&D): ควรมีการวิจัยและพัฒนา "รูปแบบการจัดทำแผนกลยุทธ์" ที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยอาจใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) เพื่อทดลองใช้และประเมินผลรูปแบบดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่สามารถนำไปใช้ได้จริงและยั่งยืน.

องค์ความรู้ใหม่

1. ปัญหาเชิงระบบในบริบทท้องถิ่น การวิจัยนี้ยืนยันและชี้ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า ปัญหาการทำแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเฉพาะที่ซับซ้อนกว่าปัญหาทั่วไป นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหามาจากโครงสร้างการบริหารและนโยบายที่ไม่ชัดเจน

2. วงจรปัญหา การระบุงจรปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำซาก เริ่มต้นจากปัญหาการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ขาดข้อมูลเชิงลึกและไม่เป็นปัจจุบัน ซึ่งนำไปสู่การกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจนและวัดผลได้ยาก ส่งผลให้แผนที่จัดทำขึ้นใหม่ยังคงเผชิญกับปัญหาเดิมและไม่สามารถสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

3. การวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การมี "แผน" ที่ดีอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อความสำเร็จ การขาดการกำกับติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบภายในสถานศึกษาบ่งชี้ถึงปัญหาในระดับ "ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์" หรือ Strategic Leadership องค์ความรู้ที่ได้จึงเน้นย้ำว่าผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีบทบาทเป็นผู้ขับเคลื่อน (Change Manager) และเป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์ในการนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ยั่งยืนได้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- จรงค์ แสนแอ่น, ชมภูษ หุ่นนาค, ชัยยงค์ พรหมวงศ์, และวรสิทธิ์ เจริญพัฒน์. (2563). ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย. *วารสารวิชาการและวิจัย มทร.รัตนโกสินทร์*, 7(2), 95-106.
- ชัยมงคล สุพรมอินทร์. (2559). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา: ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาการศึกษาของไทย พ.ศ.2547-2557. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ*, 3(1), 85-103.
- ธัญญารัตน์ ใจมูล. (2560). ปัญหาและแนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนโพธิ์สัมพันธ์พิทยาคาร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 18. *วิทยานิพนธ์หลักสูตรการศึกษามหาบัณฑิตสาขาวิชาการบริหารการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*.
- พงศ์ทัต วนิชานันท์. (2559). *การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คลังปัญญาจุฬาฯ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). *รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษาและการพัฒนาแผนกลยุทธ์ทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- วศิน โภมุต. (2558). *การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเพิ่มโอกาสการศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส*. ดุษฎีนิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการ) วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World Development*, 8(3), 213-235.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Free Press.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.