

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้จะเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ขอบเขตของการวิจัยและนิยามศัพท์เฉพาะ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมสามัญศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทั้งระบบ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตลอดชีวิต ตามแผนการศึกษาของชาติ นโยบาย แผนงาน และการดำเนินการจะต้องสัมพันธ์สอดคล้องสนับสนุน กับการจัดการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน ทั้งภาครัฐและ เอกชน (กรมสามัญศึกษา, 2532) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา นับว่าเป็นการศึกษาที่สำคัญมาก เพราะผู้เรียนระดับนี้เป็นวัยรุ่น มีลักษณะอ่อนไหว มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงเจตคติและค่านิยม อีกทั้งกำลังจะเป็นผู้ใหญ่ในอนาคต การจัดการศึกษาในระดับนี้จึงต้องมีการวางแผนอย่างรัดกุมและมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเพื่อปลูกฝังและสร้างให้เยาวชนของชาติมีลักษณะ และคุณสมบัติตามที่สังคมและ ประเทศชาติต้องการ

ในอดีตที่ผ่านมา การวางแผนในส่วนของการมัธยมศึกษาจะเป็นความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา ซึ่งเป็นลักษณะการวางแผนจากส่วนกลาง (Centralized Planning) การวางแผน ในลักษณะนี้ กรมฯ จะมองโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติเหมือนเครื่องจักรที่ต้องให้ผลผลิตที่เหมือนกัน อันเป็นการวางแผนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละโรงเรียนซึ่งไม่เหมือนกัน ดังนั้นการแก้ปัญหาย่อมไม่ใช่วิธีเดียวกัน นอกจากนั้นยังเท่ากับเป็นการสกัดกั้นความคิดใหม่ ๆ ในระดับท้องถิ่นหรือระดับโรงเรียนด้วย เพราะแผนงานและโครงการที่โรงเรียนจะต้องปฏิบัติจัดทำ ในแต่ละปี ส่วนกลางหรือกรมสามัญศึกษาเป็นผู้กำหนดให้ทั้งสิ้นไม่ได้เกิดขึ้นจากปัญหา และความต้องการ ของโรงเรียนที่แท้จริง (วินัย, 2531)

ในระยะต่อมา กรมสามัญศึกษาได้ตระหนักถึงความสำคัญของแผน ซึ่งเป็นเครื่องมือการบริหารมานานแล้ว และได้เริ่มให้โรงเรียนในสังกัดจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมา

ตั้งแต่ปีการศึกษา 2522 เพื่อให้โรงเรียนกำหนดแนวการพัฒนา และการใช้เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนให้เป็นไปตามแนวทางที่กรมฯ กำหนด และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน

ในปัจจุบันกรมสามัญศึกษาให้ความสำคัญต่อการวางแผนเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงองค์การการวางแผนทั้งในระดับกรม จังหวัด และโรงเรียน รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างแผนงานขึ้นใหม่ทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบาย และโครงสร้างแผนงานของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนั้นยังสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานในสังกัดจัดทำแผนรวม 3 ประเภทคือ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี การจัดทำแผนทุกประเภทมุ่งเน้นให้สอดคล้องกับนโยบายที่กรมฯ กำหนด และสภาพปัญหาความต้องการของหน่วยงาน (กรมสามัญศึกษา, 2530)

โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษามี ครู นักเรียน นักการภารโรง บุคลากรที่เกี่ยวข้องและงบประมาณในการบริหารก็มีความแตกต่างกันในโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ครูมีวุฒิ ตำแหน่งและประสบการณ์แตกต่างกัน (ศักดิ์ชัย, 2528) จึงมีปัญหาเหมือนองค์การขนาดใหญ่ทั่ว ๆ ไปคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์การ ปัญหาด้านการสื่อสารในองค์การ ปัญหาในการควบคุมกำกับติดตามและประเมินผลในการปฏิบัติงาน (วินัย, 2531) ตลอดจนสภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียน ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยเข้าใจและได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจังจากหน่วยงานระดับต่าง ๆ มากนัก (ประพิศ, 2524) ทั้งยังมีผู้บริหารบางคนขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่ปรารถนาที่จะใช้แผนเพื่อการบริหารงาน เพราะคิดว่าไม่จำเป็นแต่อย่างใด (ประชุม, 2528) ผู้บริหารจำนวนมากยังมีความเห็นว่าในระบบราชการไทยส่วนใหญ่เชื่อว่างานที่ทำอยู่เป็นงานประจำไม่จำเป็นต้องวางแผน ส่วนการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนนั้นมีปัญหามากมาย อาทิเช่น ผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติตามแผนแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งตามหลักการแล้วแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้ การวางแผนต้องกระทำร่วมกัน การยึดถือแผนเป็นหลักตายตัว ผู้ร่วมงานถือว่าแผนเป็นของศูนย์กลาง และมีความสงสัยในเรื่องความสามารถของผู้วางแผน ล้วนแต่ทำให้เกิดปัญหาความร่วมมือในการปฏิบัติตามแผน (อุทัย, 2531) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ วินัย (2531) เรื่องการพัฒนารูปแบบระบบการวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ในสภาพปัจจุบันโรงเรียนปฏิบัติกิจกรรมในกระบวนการวางแผนน้อย ทั้ง ๆ ที่เห็นว่ากิจกรรมเหล่านั้นมีความสำคัญมาก มีปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนในโรงเรียนทุกชั้นตอนในกระบวนการวางแผน

ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการวางแผน ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ ขั้นตอนการติดตามควบคุม กำกับและประเมินผล ทั้งในด้านความไม่เหมาะสมและไม่ชัดเจนในเรื่อง การจัดองค์การการวางแผน ขั้นตอนในกระบวนการวางแผน ระบบข้อมูลที่เป็นต่อการวางแผน ระบบการติดตามควบคุม กำกับและประเมินผล โครงสร้างแผนงาน และปัญหาด้านบุคลากรทั้งด้านอัตรากำลัง และ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวางแผน ฝ่ายบริหารและผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความต้องการอย่างมากให้มีการจัดองค์การขึ้นมารับผิดชอบในเรื่องการวางแผนในโรงเรียนพร้อมกับกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน ปรับปรุงระบบสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพ ควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนแก่บุคลากรเป็นอย่างดี

ด้วยความตระหนักถึงปัญหาและสภาพทั่วไปที่เกิดขึ้นดังกล่าว ผู้วิจัยเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา และมีส่วนร่วมในการวางแผนของโรงเรียน จึงสนใจที่จะวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ เพราะการวางแผนที่สอดคล้องกับนโยบายและมีประสิทธิภาพจะช่วยให้เกิดผลดังนี้คือ (วินัย, 2531)

- 1) ทำให้การบริหารโรงเรียนมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน
- 2) ช่วยให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อย่างประหยัดและได้ผลตอบแทนมากที่สุด
- 3) ช่วยให้การดำเนินงานถูกต้องตามภารกิจตอบสนองปัญหาและความต้องการของโรงเรียน ช่วยให้การบริหารงานในโรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้
- 4) แก้ไขปัญหาความจำกัดของทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ เทคโนโลยีและสภาพแวดล้อม ตลอดจนปัญหาความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งในโรงเรียนให้หมดไป
- 5) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพช่วยให้มีการควบคุม กำกับ ติดตาม และประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการทางการศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนด

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยในครั้งนี้จะมีประโยชน์ดังต่อไปนี้คือ

- 1) ทำให้ทราบว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาได้มีการวางแผนการศึกษาที่สอดคล้องกับนโยบายของกรมสามัญศึกษาข้อใดมากหรือน้อย เพื่อที่จะเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสามัญศึกษาต่อไป
- 2) ทำให้ทราบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนด เพื่อจะเป็นประโยชน์ให้ได้ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาการบริหารงานของผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ ในการนำไปเป็นแนวทางปรับปรุงการจัดทำนโยบายและการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการทางการศึกษา ศึกษาการได้มาซึ่งนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนด ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาของจังหวัดชัยภูมิ

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะซึ่งเป็นความหมายของศัพท์บางคำที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

- 1) การวิเคราะห์ หมายถึง การศึกษารายละเอียดของการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งอย่างละเอียดให้ได้มาซึ่งแนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้
- 2) ความสอดคล้องของนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการทางการศึกษา หมายถึง การวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาตามกรอบแผนงานการบริหารและการพัฒนาการศึกษา และตามกรอบนโยบายของกรมสามัญศึกษา
- 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายที่โรงเรียนได้กำหนดไว้ไปใช้ในการวางแผนการศึกษา
- 4) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่
- 5) ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ หรือผู้ช่วยครูใหญ่
- 6) หัวหน้าหมวดวิชา หัวหน้างาน ครู-อาจารย์ หมายถึง ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากทางโรงเรียนให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในปีการศึกษา 2532
- 7) ขนาดของโรงเรียน หมายถึง การแบ่งขนาดของโรงเรียนตามจำนวนนักเรียนที่กรมสามัญศึกษากำหนด โดยแบ่งเป็น 3 ขนาดคือ

- | | |
|---|----------------|
| (1) โรงเรียนขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน | 499 คน |
| (2) โรงเรียนขนาดกลางมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ | 500 - 1,499 คน |
| (3) โรงเรียนขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ | 1,500 คนขึ้นไป |

1.6 การเสนอผลการวิจัย

รายงานการวิจัยแบ่งออกเป็น 5 บท บทแรกเป็นบทนำ บทที่สองเป็นทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทที่สามเกี่ยวกับวิธีดำเนินการวิจัย ส่วนบทที่สี่เป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูล และบทที่ห้าเป็นบทสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ