

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึง มีคุณภาพโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และกำหนดให้การจัดการศึกษาของรัฐต้องคำนึงถึงคุณภาพการศึกษา โดยเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ คู่คุณธรรม รู้ทันความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมมีความรู้และจิตสำนึกที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติเพื่อปฏิรูปการศึกษาของไทยให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2543 หน้า 1)

ในปัจจุบันการวางแผนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนาทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยมุ่งใช้หลักวิชาการบริหารมาเป็นเกณฑ์ หรือแนวทางเพื่อการดำเนินงานให้สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ สურพล บัวพิมพ์ (2543, หน้า 1) กล่าวว่า การวางแผนเป็นการกำหนดกิจกรรมที่จะทำในอนาคตอย่างมีเหตุผล ซึ่งบางครั้งอาจจะไม่ตรงกับเป้าหมายมากนักแต่ก็เป็นความพยายามที่จะให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกสิ่งที่ต้องการจะทำให้สำเร็จในอนาคต พร้อมทั้งกำหนดวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงที่ต้องการ ภายใต้เงื่อนไขเวลาและทรัพยากรที่กำหนด และ Hill (อ้างในมหาลัทธิสุโขทัยธรรมาราช 2533, หน้า 19) กล่าวว่า การวางแผนคือการตัดสินใจไว้ล่วงหน้า ถึงการกำหนดแผนงานและวิธีการกระทำให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายขององค์การ ภายใต้โอกาสและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม โดยตอบคำถามทั้ง 3 ข้อ ว่า ขณะนี้เราอยู่ที่ไหน เราจะไปอยู่ที่ไหนในอนาคต และเราจะไปอยู่ที่นั่นได้อย่างไร ส่วน Waterston (อ้างในมหาลัทธิสุโขทัยธรรมาราช 2533, หน้า 19) กล่าวว่า การวางแผนเป็นความพยายามที่มีระบบและใช้ความเฉลียวฉลาดเพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดที่มีอยู่ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ การวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานทุกประเภท ซึ่ง อุทัย บุญประเสริฐ (2538, หน้า 5) ได้ให้ความเห็นว่าการวางแผนเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงและเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารที่เน้นการทำงานในแบบที่เป็นระบบ เน้นการทำงานเพื่อประโยชน์ของระบบงานหรือของหน่วยงานโดยตรง โดยให้ใช้ตัวแผนเป็นเครื่องมือบอก

แนวทางการปฏิบัติงานการแสดงรายละเอียดของสิ่งที่จะปฏิบัติในอนาคต และการวางแผนก็จะเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์การต้องทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะทำในอนาคต กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ที่เป็นชุดกิจกรรมและต่อเนื่องกัน ส่วนรัชชัย สันติวงษ์ (2528, หน้า 2) กล่าวว่า iva การวางแผนเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนที่ประกอบไปด้วยการตัดสินใจล่วงหน้าในประเด็นสำคัญคือจะทำอะไร ทำไมต้องทำ และจะทำที่ไหน เมื่อใด ใครจะเป็นผู้ทำ และในการวางแผนควรให้ความสำคัญกับการทำนายอนาคตด้วย เพราะจะต้องพิจารณาถึงโอกาสและข้อจำกัดที่มีอยู่เพื่อจะได้ตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง โดยจะต้องให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้ได้มากที่สุด

จากการติดตามประเมินผลของทางราชการและการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาของประเทศไทยในโอกาสต่างๆ แสวง ปิ่นมณี และชินภัทร ภูมิรัตน (2530, หน้า 3) สรุปว่า การวางแผนการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเพราะนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลางไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติในระดับภาค หรือจังหวัด และบ่อยครั้งที่พบว่า การวางแผนการศึกษาส่วนมากจะสิ้นสุดลงเมื่อแผนพัฒนาการศึกษาเสร็จ ส่วนการปฏิบัติตามแผนมักปล่อยให้เป็นเรื่องของผู้บริหารในระดับจังหวัด โดยทางส่วนกลางจะเป็นผู้สั่งการไป ในการสั่งการนี้บางครั้งก็กว้างเกินไปและบางครั้งก็แคบเกินไป ทำให้ผู้บริหารในจังหวัดไม่แน่ใจว่าควรจะใช้มาตรการหรือวิธีการใด เพราะมีข้อมูลไม่เพียงพอ นอกจากนี้ผู้บริหารบางคนไม่กล้าที่จะริเริ่มใดๆ คงปล่อยให้ทุกอย่างเป็นไปตามที่เคยเป็นมา หรือบางคนอาจตัดสินใจทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม ผลสรุปชี้ให้เห็นว่าระยะเวลาที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการวางแผนในรูปแบบการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการวางแผนการศึกษาระดับจังหวัด

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532, หน้า 40) กล่าวว่า การวางแผนการศึกษาที่ผ่านมาเน้นเฉพาะการวางแผนพัฒนาในระดับชาติหรือส่วนกลาง และบ่อยครั้งที่พบว่า การวางแผนระดับชาติไม่ประสบความสำเร็จ เพราะนโยบายที่กำหนดมาจากส่วนกลางไม่มีความเหมาะสม แผนการศึกษาจึงมักจะสิ้นสุดที่การพิมพ์แผน ส่วนการปฏิบัติตามแผนจะเป็นเรื่องของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัด โดยส่วนกลางจะเป็นผู้สั่งการไปทำให้ผู้บริหารในส่วนจังหวัดบางคนไม่กล้าที่จะริเริ่มใดๆ คงปล่อยให้ทุกอย่างเป็นไปตามที่เคยเป็นมา หรือบางคนอาจตัดสินใจทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ยังพบอีกว่าในการวางแผนซึ่งดำเนินการโดยส่วนกลางมีจุดอ่อนคือผู้วางแผนในส่วนกลางมีความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ที่แตกต่างกันไปของแต่ละจังหวัด จึงทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพการณ์ของท้องถิ่นได้อย่างลึกซึ้ง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะใช้ค่าเฉลี่ยระดับชาติ ซึ่งสภาพการณ์ในบางจังหวัดจะมีความแตกต่างจากค่าเฉลี่ยระดับชาติมาก ด้วยเหตุนี้การ

กำหนดวัตถุประสงค์จึงไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของแต่ละจังหวัด ดังนั้น การวางแผนการศึกษาในระดับจังหวัดจึงมีความจำเป็นเพราะจะทำให้วิเคราะห์ วินิจฉัยสภาพการณ์ และปัญหาการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ตลอดจนสามารถวางแผนพัฒนาการศึกษา ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2525, หน้า 38 – 39) กล่าวว่า การวางแผนการศึกษานั้น จะมีการวางแผนกับหลายระดับ ทั้งระดับประเทศจนกระทั่งถึงระดับหน่วย ปฏิบัติหรือหน่วยงานย่อย ในการวางแผนอนุภาค การวางแผนจุลภาค หรือแม้แต่การวางแผนใน หน่วยงานย่อยเป็นนวัตกรรมอย่างหนึ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาคาดหวังว่าจะใช้ประโยชน์ในการ พัฒนาการศึกษามาก เพราะแผนของหน่วยงานที่เกิดจากการวางแผนของบุคลากรใน ระดับท้องถิ่น ย่อมใช้แก้ปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นนวัตกรรมอีกอย่างหนึ่งที่จะต้องทำควบคู่กับการวางแผนในหน่วยงานย่อย กล่าวคือเมื่อยอมให้ หน่วยงานย่อยวางแผนได้ ก็ควรปล่อยให้หน่วยงานย่อยบริหารงานเอง เพื่อความคล่องตัวในการ บริหารงานนั้น

ในช่วงทศวรรษการจัดการประถมศึกษาที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ (2534, หน้า 1) ได้ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษา และการใช้แผน เป็นเครื่องมือในการบริหารงานตามภารกิจโดยตลอด เพื่อให้แผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานใน สังกัดทุกระดับให้ประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน รวมทั้งได้รับสนองตอบในด้านงบประมาณที่ ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการแต่ละพื้นที่

จากแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ (2543, หน้า 3) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ มีหน่วยงานในสังกัดที่ต้องรับผิดชอบ ดังนี้ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จำนวน 22 อำเภอ 2 สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ มี ข้าราชการครู จำนวน 9,821 คน มีข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานบนสำนักงาน จำนวน 325 คน มีลูกจ้างประจำ จำนวน 437 คน โรงเรียน จำนวน 983 โรงเรียน นักเรียน จำนวน 155,451 คน ซึ่งจากหน่วยงานทางการศึกษาที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ต้องรับผิดชอบ จะต้อง ให้สนองตอบต่อนโยบายและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เพื่อที่จะได้มีกรอบเพื่อใช้ในการวางแผน การศึกษาให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยมุ่งถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นสูงสุด

ภารกิจของโรงเรียน ในปี พ.ศ. 2542 – 2544 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ (2542, หน้า 16 – 17) ได้กำหนดว่าต้องจัดการศึกษาทั้ง 3 ระดับ คือก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อพัฒนาเด็กทุกคนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ กำหนด จัดให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษ เด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกติ และสนับสนุนให้เด็กที่มี

ความสามารถพิเศษได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ โดยร่วมกันกับชุมชนและท้องถิ่นกำหนดนโยบาย เป้าหมาย เพื่อให้แผนพัฒนาการศึกษามีความสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายในแผนปฏิบัติการ ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และจัดทำธรรมนูญโรงเรียน เพื่อการบริหารและการจัดการ ศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ประสานงานและร่วมมือกับท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรเอกชนที่มีความ พร้อมเข้ามามีการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาแสวงหารูปแบบและองค์ความรู้ เพื่อ พัฒนาการศึกษาภาคบังคับ และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษา เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ จากส่วนกลาง ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยรูปแบบการจัดกระบวนการเรียนการสอนตลอดจนพัฒนา หลักสูตรท้องถิ่น การประเมินภายใน การควบคุม การกำกับติดตามและตรวจสอบคุณภาพของ นักเรียนเป็นรายบุคคลและบริหารงานในความรับผิดชอบของโรงเรียนทั้ง 6 งาน โดยอาศัยการ ประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาร่วมในการบริหารและ จัดการให้สำเร็จที่โรงเรียน ซึ่งเห็นได้ว่าการที่โรงเรียนจะต้องดำเนินการจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษา และพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม มากขึ้นตลอดจนการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น ดังนั้นการวางแผนการศึกษาจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการกระจาย อำนาจการบริหารแผนไปสู่ภูมิภาค ผลของการวางแผนการศึกษาก็ยังอยู่ในลักษณะที่ไม่น่าพอใจ

สำหรับการวางแผนการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ประสบ ปัญหาต่างๆ ตามรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เชียงใหม่ (2543, หน้า 3 – 4) พบว่า สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้การวางแผนการศึกษาในระดับโรงเรียน ประถมศึกษาประสบปัญหา คือ ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่น่ามาใช้ในการวางแผน บางครั้งขาดความ น่าเชื่อถือ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลไม่เห็นความสำคัญ และบางครั้งให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนเพื่อ ประโยชน์ในการของบประมาณ มากกว่าที่จะให้ข้อมูลที่เป็นจริงเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผน จัดการโรงเรียน ทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่สามารถสะท้อนสภาพปัญหา และความจำเป็นของท้องถิ่นอย่าง แท้จริง รวมทั้งระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำแผนสั้นเกินไปทำให้การจัดทำแผนข้ามขั้นตอน ขาดการ ประสานงานในการวางแผนการศึกษาภายในอำเภอ โรงเรียน รวมทั้งการประสานแผนระหว่าง หน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ และหน่วยงานนอกสถานศึกษา ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำ แผนยังไม่เห็นความสำคัญในการจัดทำแผนตลอดจนแผนที่จัดทำแล้วก็ไม่มีการนำมาปฏิบัติอย่าง จริงจัง ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านการวางแผน และบุคลากรที่มีอยู่ยังขาดประสบการณ์และ ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการวางแผน อันเนื่องมาจากบุคลากรไม่ได้รับการฝึกอบรม และพัฒนา ในเรื่องของการวางแผนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะภาระงานที่ล้นมือของบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งทำให้ไม่สามารถมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถของบุคลากร ก็เป็นสาเหตุสำคัญ

ที่ทำให้การวางแผนไม่มีประสิทธิภาพ เรื่องงบประมาณการโอนเงินจากส่วนกลางก็ล่าช้าตลอดจนการจัดสรรงบประมาณไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอและบางครั้งโครงการบางโครงการที่มีประโยชน์ กลับไม่ได้รับการพิจารณาและสนับสนุนงบประมาณ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของโรงเรียนทั้งสิ้น และสิ่งที่ยังขาดการติดตามและประเมินผล

จากปัญหาที่ได้กล่าวมานั้นสรุปได้ว่าปัญหาที่สำคัญ และเป็นอุปสรรคต่อการวางแผน การศึกษามักจะเกิดจากข้อจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับบุคลากรที่ยังขาดความรู้ความสามารถ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการวางแผน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและหน่วยงานอื่นๆ ข้อมูลและสารสนเทศที่ยังขาดความชัดเจน มีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ความไม่สมบูรณ์ของรายละเอียดหรือข้อมูลที่มีอยู่ก็มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นซึ่งข้อมูลที่มีอยู่ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้ ตลอดจนงบประมาณที่ได้รับก็ไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษา ความล่าช้าในการอนุมัติงบประมาณ ตลอดจนระยะเวลาที่จำกัดในการจัดทำแผนที่เร่งรัดการจัดทำแผนช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการทำให้การวางแผนไม่บรรลุตามเป้าหมายและไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการได้ อันเป็นเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อจำกัดในการวางแผนการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลที่ได้ อาจจะเป็นประโยชน์ในการหาวิธีการจัดการกับข้อจำกัดเหล่านั้นให้เหมาะสมกับการจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อจำกัดในการวางแผนการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อจำกัดในการวางแผนการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ที่ปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2544

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อจำกัดในการวางแผนการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดเชียงใหม่ในเรื่อง บุคลากร ข้อมูลสารสนเทศ งบประมาณ และเวลาที่ส่งผลกระทบต่อเตรียม การวางแผน การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

ข้อจำกัด หมายถึง สิ่งที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในเรื่องของบุคลากร ข้อมูล สารสนเทศ งบประมาณ และเวลาที่ส่งผลกระทบต่อเตรียมการวางแผน การวางแผน การนำแผนไป ปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัด เชียงใหม่

การวางแผนการศึกษา หมายถึง การดำเนินการเตรียมการวางแผน การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยที่ได้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางหรือข้อควรพิจารณาให้แก่โรงเรียน ตลอดจน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปปรับปรุงข้อจำกัดในการวางแผนการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดเชียงใหม่ ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น