



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการถ่ายทอดวัฒนธรรม และเป็น การสร้างภูมิปัญญาให้แก่สังคม การศึกษาเป็นรากฐานและเครื่องมือในการพัฒนาการ เมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศ การที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการ เมืองการปกครองของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าตามที่พึงประสงค์ได้ จึงจำ เป็นต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้มีคุณภาพ กระบวนการพัฒนาการศึกษาเป็นสิ่งที่จำเป็น และสำคัญที่สุดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และในการพัฒนาการศึกษาให้ก้าวหน้าเกิดประโยชน์ ต่อสังคมและประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น การดำเนินงานจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของการวางแผนที่ดี

การวางแผนเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญที่จะต้องดำเนินการก่อนการบริหารงานอื่น ๆ เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งในการจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ดังที่ เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529:5) กล่าวว่า "การวางแผนเป็นกระบวนการที่ช่วยตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการและวิธี ดำเนินการในอนาคตเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ภายในระยะเวลา และทรัพยากร" หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนต่างก็พยายามที่จะพัฒนา และใช้การวางแผนเพื่อ เป็นตัวนำไปสู่การดำเนินการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายสูงสุด ซึ่ง สนั่นจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2525:7) กล่าวว่า "วัตถุประสงค์ของการวางแผนก็เพื่อให้กระบวนการวางแผน เป็นตัวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดี ทั้งนี้ การกำหนดความเปลี่ยนแปลงที่จะให้เกิดขึ้นนั้นจะต้องทำ อย่างเป็นระบบเพื่อให้แน่ใจว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นจริง" และในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและการจัดการศึกษา และเป็นเครื่องมือ ที่สำคัญของผู้บริหารทุกระดับ ในการจัดการศึกษาไม่ว่าระดับใดก็ตาม ถ้าได้มีการวางแผนการ ดำเนินงานแล้ว การจัดการศึกษานั้นๆ จะเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและสัมพันธ์กันในทุกๆระดับ



นอกจากนั้น การวางแผนการศึกษายังเป็นระบบหรือกลไกที่ช่วยให้มีการค้นคิดค้นหาอย่างมีเหตุผลในการเลือกทิศทางที่จะพัฒนาการศึกษา เป็นระบบที่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามทิศทางที่มุ่งหวัง และสำหรับประเทศที่มีทรัพยากรจำกัด การวางแผนการศึกษาจะช่วยคิดหาทางเลือกที่มีหลักเกณฑ์ในการพัฒนาการศึกษาที่จะก่อให้เกิดผลที่ดีที่สุด โดยที่ใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด นอกจากนี้ การวางแผนการศึกษายังช่วยสร้างเสริมให้มีการพัฒนาการศึกษาที่สอดคล้องกับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย จึงนับได้ว่า การวางแผนการศึกษามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและการจัดการศึกษา และการวางแผนการศึกษาจะช่วยให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อการวางแผนการศึกษานั้น ถูกต้องตามกระบวนการที่ควรจะเป็น และการวางแผนการศึกษาจะดำเนินการโดยตามลำดับ โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ นั้น ย่อมไม่ได้ การวางแผนการศึกษาที่ดีจะต้องคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศ เพราะเป็นสถาบันสังคมที่มีอิทธิพลร่วมกันด้วย

ประเทศไทยได้เริ่มมีการวางแผนพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจังในสมัยที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งได้มีผลทำให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ต่อมาได้มีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2, 3 เรื่อยมาจนถึงฉบับปัจจุบัน โดยใช้ช่วงเวลาเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ซึ่งเดิมชื่อ สภาการศึกษาแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2502 ต่อมาได้มีการปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2512 เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทเด่นชัดในด้านการวางแผนพัฒนาการศึกษา ในปี 2521 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 เพื่อเน้นบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในด้านเสนอแนะนโยบาย การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ การวิจัย และการประเมินผล ต่อมาในปี 2535 ได้เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยเน้นบทบาทในด้านการประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดและพัฒนาการศึกษาของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนทางด้านการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ



ได้ดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แผนการศึกษาแห่งชาตินั้น เป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของประเทศจัดอยู่ในประเภทของแผนระยะยาว ใช้เป็นแนวทางและกรอบการพัฒนาการศึกษา สำหรับระยะเวลาของแผนการศึกษาแห่งชาติแต่ละฉบับ มิได้กำหนดไว้แน่นอน ซึ่ง วิชัย ตันศิริ (2536:1) ได้กล่าวถึงแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ สรุปได้ว่า ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากนักที่จะกำหนดว่าแผนการศึกษาแห่งชาติ จะต้องมียุทธศาสตร์หลักเท่าใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม นโยบายของรัฐบาล ความต้องการและแนวคิดของนักการศึกษาและประชาชน เป็นสำคัญ แผนการศึกษาแห่งชาติแตกต่างกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติตรงที่มีลักษณะค่อนข้างไปในเชิงชี้แนะด้านปรัชญาทางการศึกษา และการจัดระบบการศึกษาที่พึงประสงค์ในระยะยาว ส่วนแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนระยะกลางมีระยะเวลา 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉะนั้น รายละเอียดของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จะมีมากในแง่ของนโยบาย มาตรการและโครงการที่จะตอบสนองนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติจะต้องไม่ขัดกับแผนการศึกษาแห่งชาติหรือตามหลักควรจะต้องสอดคล้อง และส่งเสริมแผนการศึกษาแห่งชาติ

นอกจากนี้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติจะแสดงถึงเป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาการศึกษาที่จะดำเนินการในช่วงของแผน และยังเป็นแผนหลักที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษายึดเป็นหลักในการดำเนินการจัดทำแผนของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย ซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ดังนั้น จะเห็นว่า แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนที่กำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของชาติ นับได้ว่า มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของประเทศ ในปัจจุบันการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการมาถึงแผนฯ ฉบับที่ 7 แล้ว แต่ในการดำเนินงานวางแผนตั้งแต่ฉบับที่ 1-6 ได้ประสบปัญหาโดยตลอด โดยเฉพาะความล่าช้าของแผน ซึ่งมักจะเสร็จไม่ทันกับการจัดทำคำของบประมาณในปีแรกของแผนฯ และสำหรับการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่ผ่านมานี้ ก็ยังคงเสร็จไม่ทันกับการของบประมาณในปีแรกของแผน ซึ่งจะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 ซึ่ง่างเข้าเดือนที่ 6 ของปีงบประมาณ



ประมาณ 2535 แล้ว และในการอนุมัติได้อนุมัติเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานปกติและงานต่อเนื่อง ส่วนงานใหม่นั้น อนุมัติเฉพาะในส่วนของงบประมาณปี 2536 สำหรับในปีอื่น ๆ นั้น ให้นำหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับการปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งประกาศใช้ใน ปี 2535 อันเป็นช่วงเวลาที่จัดสรรงบประมาณปี 2535 ไปแล้ว จึงทำให้มีโครงการบางโครงการ ที่บรรจุไว้ในแผนฯ 7 แล้วไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งจากการศึกษารายงานการติดตาม ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายด้านเครือข่ายการเรียนรู้ ปีงบประมาณ 2535 พบว่า งาน/โครงการในแผนฯ 7 ที่ได้รับงบประมาณโดยตรง และไม่ได้รับงบประมาณมีจำนวน 11 และ 10 งาน/โครงการ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40.8 และ 37.0 ของงาน/โครงการที่บรรจุในแผนฯ 7 ทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2537) จึงเป็นเหตุให้โครงการมิได้นำไปสู่ การปฏิบัติเท่าที่ควร ทำให้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาว่าในการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) นั้น มีสภาพการดำเนินงานตาม ขั้นตอนของการวางแผนอย่างไร และมีปัญหาอะไร จึงทำให้การวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ไม่บรรลุผลตามเป้าหมายเท่าที่ควร ประกอบกับในขณะนี้กำลังอยู่ในช่วงของการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เพื่อนำผลการวิจัยในครั้งนี้เป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติฉบับต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535

-2539)



## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งครอบคลุมขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. **ขั้นเตรียมการ**
  - 1.1 การจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการวางแผน
  - 1.2 การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการจัดทำแผน
  - 1.3 การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการวางแผน
2. **ขั้นจัดทำแผน**
  - 2.1 การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหา
  - 2.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และมาตรการ
  - 2.3 การกำหนดเป้าหมาย
  - 2.4 การจัดทำและวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ
  - 2.5 การจัดทำร่างแผน

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. สภาพการวางแผน หมายถึง ลักษณะการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งครอบคลุมขั้นเตรียมการและขั้นจัดทำแผน
2. ขั้นเตรียมการ เป็นขั้นตอนแรกในการวางแผน ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมการจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการในการจัดทำแผน กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการทำแผน หรือการจัดทำปฏิทินการวางแผน และการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการวางแผน
3. ขั้นจัดทำแผน เป็นขั้นตอนในกระบวนการวางแผน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ และเป้าหมาย การจัดทำและวิเคราะห์แผนงานโครงการ และการจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษา
4. ปัญหาการวางแผน หมายถึง ข้อบกพร่องที่ต้องพิจารณาแก้ไขในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

5. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ. ศ. 2535-2539) เป็นแผนที่กำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของชาติ มีระยะเวลา 5 ปี โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ.2535 และสิ้นสุดในปี พ.ศ.2539

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะได้ข้อความรู้เกี่ยวกับสภาพและปัญหาการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงการวางแผนพัฒนาการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

##### 1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ 4/2532 และ 6/2532 จำนวน 5 คณะ รวมทั้งสิ้น 148 คน ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 จำนวน 37 คน คณะอนุกรรมการระดับก่อนประถมและประถมศึกษา จำนวน 24 คน คณะอนุกรรมการระดับมัธยมศึกษา จำนวน 27 คน คณะอนุกรรมการระดับอุดมศึกษา จำนวน 34 คน คณะอนุกรรมการด้านบริหารและส่งเสริมการศึกษา จำนวน 26 คน

คณะอนุกรรมการฯ ทั้ง 5 คณะ จำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ ประธานและรองประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีจำนวนดังนี้

กลุ่มที่ 1 ประธานและรองประธาน จำนวน 5 คณะ รวม 21 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คณะ รวม 18 คน



กลุ่มที่ 3 ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา จำนวน 5  
คณะ รวม 88 คน

กลุ่มที่ 4 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
จำนวน 5 คณะ รวม 21 คน

## 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ รวม 35 คน โดยมีวิธีการสุ่ม ดังนี้

1) ประธานหรือรองประธาน จำนวน 5 คณะ ๆ ละ 1 คน รวม 5 คน  
ใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling)

2) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คณะ ๆ ละ 1 คน รวม 5 คน ใช้วิธีการสุ่ม  
แบบง่าย (simple random sampling)

3) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา จำนวน 5 คณะ ๆ  
ละ 4 คน รวม 20 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง

4) เลขานุการคณะกรรมการ จำนวน 5 คณะ ๆ ละ 1 คน รวม  
5 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย มี 2 ประเภท คือ

2.1 แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview)

2.2 แบบวิเคราะห์เอกสาร ใช้วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน  
พัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง และเก็บรวบรวมข้อมูลจาก  
เอกสารด้วยตนเอง

## 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content  
analysis) หาค่าความถี่ (frequency) และหาค่าร้อยละ (percentage)

4.2 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา  
การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล เสนอในรูปตารางประกอบความเรียง

## การนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยประกอบด้วย 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ  
รายการอ้างอิง

ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย