



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนเป็นสิ่งที่จำเป็น มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การ ในการดำเนินงานขององค์การใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติล่วงหน้า การคาดการณ์ล่วงหน้าจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าควรจะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างไร เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงาน การวางแผนเป็นกระบวนการขั้นพื้นฐานที่จะต้องกระทำก่อนหน้ากับการบริหารงานอื่น ๆ เช่น การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม เป็นต้น ถ้าพิจารณากระบวนการบริหารต่าง ๆ ดังเช่น POSDCoRB (Gulick 1936 : 13) POCCE (Fayol 1949:3) PASCE (American Association of School Administrators 1955 : 17) เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การวางแผน(Planning) ซึ่งใช้ตัวย่อว่า P ได้ถูกกำหนดไว้เป็นบทบาทและหน้าที่อันถนัดมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การวางแผนมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน โดยเฉพาะในปัจจุบันที่สภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะการวางแผนสามารถช่วยชี้แนวทางให้องค์การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ด้วยความเสี่ยงภัยน้อยลง และช่วยให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพด้วย การวางแผนมีอยู่ทุกระดับชั้นขององค์การ และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับ โดยมีขอบเขตแตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนลักษณะของนโยบายและแผนงานของแต่ละองค์การ

การศึกษามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นเพื่อให้แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษากำเนินไปด้วยดี จึงต้องมี การวางแผนการศึกษาอันเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนทางบ้านสังคม ซึ่งวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการศึกษาจะต้องรับกันกับแผนพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นมีการวางแผนพัฒนาการศึกษามาแล้ว 6 ฉบับ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2504 - 2509 ฉบับที่ 2

พ.ศ.2510 - 2514 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2515 - 2519 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520 - 2524 ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525 - 2529 และฉบับที่ 6 พ.ศ.2530 - 2534 จุดมุ่งหมายส่วนใหญ่เน้นเรื่องการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นการวางแผนจากบนลงล่าง (Top-down) หรือจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค (Centralized Planning) ในระยะของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) ได้มีการพยายามวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) แต่ประสบอุปสรรคและปัญหามากมาย เช่น ความต้องการที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาคระบุไว้ เกินกว่าขีดความสามารถด้านทรัพยากรที่หน่วยงานในส่วนกลางจะจัดหาให้ได้ จึงเกิดปัญหาในระดับประสานแผน ต่อมาหน่วยงานสังกัดต่าง ๆ จึงใช้วิธีการวางแผนจากส่วนกลางโดยกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในระดับสังกัดขึ้นก่อน หลังจากนั้นหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่วิทยาลัยในกระทรวงไปจนถึงระดับสถานศึกษาซึ่งเป็นระดับปฏิบัติจะกำหนดนโยบาย วิธีการปฏิบัติของตนให้สอดคล้องกับระดับที่สูงขึ้นไป ก็จึงเห็นได้จากสาระสำคัญของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ระยะที่ 5 (2525 - 2529) ซึ่งได้กำหนดมาตรการไว้ว่า

ให้กระทรวงศึกษาธิการและส่วนราชการทุกหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องยึดแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ระยะที่ 5 (2525 - 2529) ของกระทรวงศึกษาธิการฉบับนี้เป็นหลักในการดำเนินงาน โดยจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายที่โลกำหนดไว้ในแผนนี้ทุกปีงบประมาณ และดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปีด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ 2524 : 115)

จากมาตรการดังกล่าวข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการได้นำมากำหนดนโยบายไว้ว่า "จะกำหนดแผนปฏิบัติงานในระดับกระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ ให้ประสานสัมพันธ์ และเป็นแนวทางในการดำเนินงาน" (กรมสามัญศึกษา 2526 : 35)

เพื่อสนองนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษาจึงวางนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการว่า "การจัดทำแผนปฏิบัติการให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้จัดทำแผนปฏิบัติการทั้งในส่วนกลาง

เขต จังหวัด สำหรับสถานศึกษานั้น ขอให้กรมสั่งการให้จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อให้  
เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการและเพื่อประโยชน์ในการศึกษาประเมินผล" (กรม  
สามัญศึกษา 2526 : 38) นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการ  
เก็บเงินบำรุงการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2520 ข้อ 20  
บังคับไว้ว่า "สถานศึกษาต้องใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาที่เรียกเก็บให้เกิดประโยชน์  
ต่อกิจการของสถานศึกษานั้น โดยให้อธิบดีเจ้าสังกัดพิจารณากำหนดวิธีการให้สถานศึกษา  
จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาประจำปี ไว้เป็นแนวทางดำเนินงานด้วย"  
(กรมสามัญศึกษา 2524 : 86)

นอกจากการทำแผนปฏิบัติการประจำปีจะเป็นการสนองนโยบายดังกล่าว เหตุผล  
อีกประการหนึ่งก็คือ ภาระหน้าที่ของโรงเรียนมัธยมศึกษาในขณะนี้มีไข่มุกในเรื่องการจัด  
การเรียนการสอนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังคงมีภาระหน้าที่สัมพันธ์กับชุมชนและสิ่ง  
แวดล้อมอื่นด้วย ซึ่งทำให้ขอบข่ายของงานกว้างขวางและซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม  
ทั้งนี้การบริหารงานในระดับนี้จึงจำเป็นต้องมีแผน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้ง  
แผนปฏิบัติการประจำปี อันเป็นแผนการใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาภายในวงเงินที่โรงเรียน  
ประมาณการว่าจะได้รับจากการเก็บค่าบำรุงการศึกษาอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเงิน  
มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดการศึกษา ลดความขัดแย้ง ความสับสนและ  
ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ทำให้มีการประสานงานและความคุมงานอย่างมีระบบ  
นอกจากนี้ยังช่วยให้ปฏิบัติงานทราบเป้าหมายและทิศทางในการปฏิบัติงานอีกด้วย

การวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนนั้น มีหน่วยงานของกรมสามัญศึกษา  
เกี่ยวข้องคือ กองแผนงานและกองการมัธยมศึกษา กองแผนงาน เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ  
และปรับปรุงแบบฟอร์ม รวมทั้งให้คำแนะนำในการวางแผนปฏิบัติการประจำปี ส่วนกอง  
การมัธยมศึกษารับผิดชอบเรื่องคำสั่งที่แจ้งให้โรงเรียนวางแผนปฏิบัติการประจำปี โดย  
ในส่วนภูมิภาคให้โรงเรียนจัดทำส่งไปยังจังหวัดและในส่วนกลางจัดทำส่งไปยังกรมสามัญ-  
ศึกษา ภายในวันที่ 30 เมษายน ของทุกปี จะเห็นได้ว่า การวางแผนปฏิบัติการประจำปี  
ของโรงเรียนมัศึกษานั้น เป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีวัตถุประสงค์  
2 ประการ คือ

1. ให้โรงเรียนมีแผนการใช้เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนตามระเบียบว่าด้วยการเก็บเงินบำรุงการศึกษาในสถานศึกษา พ.ศ.2520 ข้อ 20
2. ให้โรงเรียนจัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

โรงเรียนไค้สนองนโยบายดังกล่าวโดยการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมาตั้งแต่ ปีการศึกษา 2523 นับถึงปัจจุบันเป็นเวลา 7 ปี มีแผนปฏิบัติการประจำปี โรงเรียนละ 7 ฉบับ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ทั้งในด้านการวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การควบคุมติดตาม ประเมินผล ปัญหา อุปสรรค และการนำผลที่ได้มาปรับปรุงในการวางแผนครั้งต่อไป สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการวางแผน ผู้วิจัยในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน จึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปี ของโรงเรียนมัธยมศึกษา เพื่อนำผลการศึกษามาเผยแพร่เสริมสร้างการบริหารงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาในระดับนี้

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง

#### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษากระบวนการวางแผนปฏิบัติการ ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง เท่านั้น

## คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. กระบวนการวางแผน หมายถึง ขั้นตอนที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันในการวางแผน แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นการวางแผน ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผล
2. โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง หมายถึง โรงเรียนที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 สังกัดกรมสามัญศึกษา ทั้งที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และส่วนภูมิภาค
3. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่บริหารการศึกษา ในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ได้แก่ตำแหน่ง ผู้อำนวยการ หรืออาจารย์ใหญ่ และรวมทั้งผู้ช่วยหัวหน้าสถานศึกษา ได้แก่ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่
4. ครู-อาจารย์ หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งครู-อาจารย์ ในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนและปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าหมวดวิชาและหัวหน้างาน
5. แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน คือ แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของโรงเรียนในส่วนที่เป็นเงินบำรุงการศึกษา ประกอบด้วย แผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ มีรายละเอียด ขั้นตอนการปฏิบัติงาน จำแนกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ระยะเวลา ค่าเงินการและค่าใช้จ่ายของแต่ละกิจกรรมด้วย แผนนี้จะจัดทำหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ หรือประมาณการเงินบำรุงการศึกษาที่โรงเรียนคาดว่าจะได้รับ

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนและปัญหาอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการประจำปี รวมทั้งแนวความคิดของบุคลากรในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปี

2. ผลการวิจัย สามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุง การวางแผน ปฏิบัติการประจำปี และพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนปฏิบัติการประจำปี และการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาต่อไป

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง จำนวนทั้งสิ้น 14,762 คน แยกเป็นผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 439 คน และครู-อาจารย์ จำนวน 14,323 คน

กลุ่มตัวอย่างประชากร ได้แก่ ผู้บริหารและครู-อาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง จำนวน 599 คน ประกอบด้วยผู้บริหาร จำนวน 210 คน และครูปฏิบัติ จำนวน 389 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบง่าย โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างประชากรตามวิธีการของ Taro Yamane (1970 : 580-581)

#### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถามแบ่งเป็น 3 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานะภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา เป็นแบบตรวจสอบรายการและแบบปลายเปิด

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา เป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า

#### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการส่งแบบสอบถามและรับคืนด้วยตนเอง

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามวิเคราะห์โดยหาค่าความถี่และค่าร้อยละ
2. ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง วิเคราะห์โดยหาค่าความถี่และค่าร้อยละ
3. ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง วิเคราะห์โดยหาค่ามัธยเลขคณิตและค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน

#### ลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนียามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย, ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และขอเสนอแนะ

ส่วนสุดท้าย เป็นบรรณานุกรม และภาคผนวก