



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการวางแผนเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ ไม่ว่าจะองค์การของรัฐหรือเอกชนต่างพยายามที่จะพัฒนาและใช้การวางแผนเพื่อเป็นค้ำนำไปสู่การดำเนินการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายสูงสุด สานานิจิตร สุนทรทรัพย์ กล่าวว่า "วัตถุประสงค์ของการวางแผนก็เพื่อให้กระบวนการวางแผนเป็นค้ำนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ทั้งนี้กำหนดการเปลี่ยนแปลงที่จะให้เกิดขึ้นจะต้องทำอย่างมีระบบ เพื่อให้แน่ใจว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นจริง" (สานานิจิตร สุนทรทรัพย์ 2524 : 7) การวางแผนมีความสำคัญในระดับมากน้อยต่างกันในช่วงเวลาและสภาพสังคมที่แตกต่างกัน ในสมัยโบราณเมื่อคนยังไม่มียุทธศาสตร์ในเรื่องเวลาหรือทรัพยากรอื่น ๆ ก็ยังไม่มีใครเห็นความสำคัญของการวางแผนมากนัก แต่ในปัจจุบันสภาพการณ์ต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยลำดับทำให้มีข้อจำกัดมากมาย การเพิ่มจำนวนประชากรทำให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มากขึ้นจนทรัพยากรลดปริมาณลงไปจากที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติจนต้องศึกษาสิ่งทดแทนหรือควบคุมการใช้ทรัพยากร การเกิดสิ่งแปลกใหม่อันเกิดจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยี ตลอดจนสภาพการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติและมวลมนุษยชาติจึงทำให้มนุษย์ต้องพยายามหาวิธีการที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาไปสู่การดำเนินชีวิตที่มีความสุข จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนในค้ำต่าง ๆ ขึ้น ความสำคัญของการวางแผนนั้น สานานิจิตร สุนทรทรัพย์ ได้สรุปไว้ดังนี้ (สานานิจิตร สุนทรทรัพย์ 2524 : 10)

1. การวางแผนช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากมีการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อให้ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดแต่ได้ผลมากที่สุด
2. การวางแผนช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างแน่นอน เป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องของปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกัน

3. การวางแผนช่วยลดการขัดแย้งในองค์กรหรือหน่วยงาน เนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนการทำงานตลอดจนบทบาทหน้าที่ ช่วยให้การทำงานไม่สับสนซับซ้อน

4. การวางแผนสามารถช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนล่วงหน้าถึงปัญหาและอุปสรรคอันอาจจะเกิดขึ้น และสามารถปรับใช้สถานการณ์ทั้งที่และแล้วให้เกิดประโยชน์ได้

5. การวางแผนสามารถช่วยให้ควบคุมงานได้อย่างมีระบบและไม่ก่อให้เกิดผลในทางลบ

6. การวางแผนช่วยให้การพัฒนาหรือแก้ปัญหาขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นไปอย่างทันเหตุการณ์ เนื่องจากได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีระบบ สามารถทำให้จลลาคับความสำคัญของปัญหาและมีการดำเนินการที่ทันต่อเหตุการณ์

7. การวางแผนจะช่วยให้การพัฒนาทุกด้านทุกระดับสอดคล้องต่อกัน เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร เช่น การวางแผนการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนามัยโรงเรียน ก็ควรสอดคล้องกับแผนสาธารณสุขหรือแผนการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับที่สูงกว่าประถมศึกษาขึ้นไปและไม่มีการใช้งบประมาณในกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกันในเรื่องเดียวกัน เป็นต้น

8. การวางแผนจะช่วยให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมเหมือนกัน คล้ายคลึง หรือเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน

9. การวางแผนช่วยให้องค์กรหรือหน่วยงานสามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้ แม้การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการคาดเดาล่วงหน้า แต่ก็มีผู้กล่าวว่า นักวางแผนต่างจากหมอดูตรงที่หมอดูพยายามทำนายว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต แต่นักวางแผนพยายามที่จะควบคุมสิ่งที่จะเกิดในอนาคตโดยวิเคราะห์สถานการณ์ล่วงหน้าและเตรียมการเพื่อกันและแก้ปัญหาอันจะเกิดขึ้น

จากการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่การวางแผนจะช่วยให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อเป็นการวางแผนที่ดี ถูกต้องตามกระบวนการที่ควรจะเป็น

ประเทศไทยเริ่มมีการวางแผนอย่างจริงจังและเป็นรูปแบบในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยแผนพัฒนาระยะที่ 1 มีกำหนด 6 ปี (พ.ศ. 2504 - 2509) ส่วนแผนระยะต่อมาเป็นแผนระยะ 5 ปี ในปัจจุบันอยู่ในระหว่างช่วงเวลาของแผนพัฒนาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

สำหรับแผนพัฒนาการศึกษาได้กำหนดขึ้นโดยใช้ช่วงเวลาเดียวกันกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขณะนี้อยู่ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

สำหรับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครซึ่งเป็น
องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ตามมาตรา 66 ข้อ 6 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ก่อนที่จะมีการจัดระเบียบบริหารราชการ
เป็นกรุงเทพมหานคร เช่นในปัจจุบันนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์กรบริหารการศึกษาใน
เขตกรุงเทพมหานครมาเป็นลำดับ กล่าวคือ จากเดิมการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตกรุงเทพ
มหานครขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีส่วนหนึ่ง
และขึ้นอยู่กับเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีส่วนหนึ่ง ต่อมาได้มีการรวมจังหวัด
พระนครกับจังหวัดธนบุรี เป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี พร้อมกับโอนกิจการต่าง ๆ ขององค์
การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี เป็นขององค์การบริหารนครหลวง
กรุงเทพธนบุรี ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2514 และได้
รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง และโอนกิจการของ
เทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีมาเป็นของเทศบาลนครหลวง ตามประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 การศึกษาจึงได้ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารนครหลวง
กรุงเทพธนบุรีส่วนหนึ่งและขึ้นกับเทศบาลนครหลวงอีกส่วนหนึ่ง และต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 สถาปนากรุงเทพมหานคร ขึ้น และได้โอน
กิจการต่าง ๆ ของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและของ
เทศบาลนครหลวงมาเป็นของกรุงเทพมหานคร การศึกษาจึงได้ขึ้นอยู่กับกรุงเทพมหานครด้วย

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครรับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษาในระบบ
โรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน มีโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งสิ้น
427 โรงเรียน จำนวนนักเรียน 233,321 คน ครู 12,022 คน (สำนักการศึกษา
2530 : 8) ในส่วนของการวางแผนพัฒนาการศึกษานั้น กรุงเทพมหานครเริ่มมีการวางแผน
พัฒนาการศึกษาระยะที่ 1 ในช่วงปี พ.ศ.2520 - 2524 และมีแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 2
ในช่วงปี พ.ศ.2525 - 2529 ในปัจจุบันนี้อยู่ในช่วงของแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2530 - 2534)

ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2520 - 2524)
การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งยังปรากฏอยู่ในแผนต่อมาและ
ได้สรุปไว้ในสภาพปัจจุบันและปัญหาของแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2
(พ.ศ.2525 - 2529) ดังต่อไปนี้ (สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร 2525 : 1)

1. อัตราการเข้าชั้นของนักเรียนยังอยู่ในระดับสูงกว่าเป้าหมาย คือในปี พ.ศ. 2522 คิดเป็นร้อยละ 11.77 ทำให้เกิดการสูญเสียทางการศึกษาและเศรษฐกิจมาก
2. แต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างกันในด้านคุณภาพการศึกษา
3. การส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้และวิทย์ ฐานะของครูในเขตที่อยู่ห่างไกลยังทำไม่ได้

ห้ถึง

4. การนิเทศการศึกษาดำเนินการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร
5. การตรวจโรงเรียนดำเนินการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร
6. การจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเด็ก เรียนช้าดำเนินการได้น้อยมาก
7. การปรับปรุงและส่งเสริมให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนชุมชนยังดำเนินการไม่ได้เต็มที่ ทั้งในด้านการให้การสนับสนุนโรงเรียนให้ใช้แหล่งวิทยากรในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ต่อการเรียน และการให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน
8. งบประมาณที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงการเรียนการสอนยังไม่เพียงพอที่จะสามารถ ยก ครอบคลุมมาตรฐานการเรียนการสอนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตรได้โดยสมบูรณ์
9. ขาดการสนับสนุนการศึกษานอกโรงเรียนอย่างจริงจัง ทำให้ไม่บรรลุเป้าหมาย ที่วางไว้ ประกอบกับสำนักสวัสดิการสังคมก็ดำเนินการอีกส่วนหนึ่งด้วย

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นปัญหาที่สรุปได้หลังจากมีการใช้แผนพัฒนาการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 - 2524) และเมื่อรวมกับสภาพความเปลี่ยนแปลง ด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครแล้วก็ได้มีการ นำข้อมูลต่าง ๆ มาเป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 - 2529) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่เพิ่งจบสิ้นไปและเริ่ม ใช้แผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530 - 2534) ขณะนี้

นับตั้งแต่กรุงเทพมหานครได้ใช้แผนพัฒนาการศึกษามาแล้ว 2 ฉบับ ในแต่ละปี การศึกษาถึงแม้จะมีการสรุปผลการปฏิบัติตามแผนก็ตาม แต่ก็ยังขาดการศึกษาอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทุกส่วนเพียงพอที่จะตอบคำถามว่าแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่ได้จัดทำขึ้น นั้นมีความสมบูรณ์ตามกระบวนการวางแผนหรือไม่ ได้มีการนำแผนที่จัดทำขึ้นไปปฏิบัติตามน้อยเพียงใด ผลของการปฏิบัติเป็นไปตามแผนหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคมากน้อยเพียงใด อย่างไร ซึ่งข้อมูล ดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้บริหารการศึกษาทุกระดับที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา

จะได้นำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องอันจะนำไปสู่การพัฒนาการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจและเห็นควรที่จะได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อทำการวิเคราะห์การวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ในด้านต่อไปนี้

คือ

1. กระบวนการวางแผน
2. ผลการปฏิบัติตามแผน
3. ปัญหา สาเหตุของปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้มุ่งทำการวิเคราะห์การวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 - 2529) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในระบบโรงเรียนเท่านั้น ไม่รวมถึงการจัดการศึกษนอกระบบโรงเรียนและการจัดการศึกษาระดับอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

2. กระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จะทำการศึกษา

4 ขั้นตอน ดังนี้คือ

- 2.1 ขั้นตอนการวางแผน
- 2.2 ขั้นตอนการวางแผน
- 2.3 ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ
- 2.4 ขั้นตอนการประเมินผล

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. กระบวนการวางแผน หมายถึงขั้นตอนในการวางแผน ได้แก่ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผล
2. ผลการปฏิบัติตามแผน หมายถึงผลที่เกิดจากการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลที่เกิดโดยตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน และรวมถึงผลกระทบอื่น ๆ ด้วย
3. ปัญหาที่เกิดในการปฏิบัติตามแผน หมายถึงสิ่งที่ทำให้การวางแผนไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้
4. โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ไม่รวมถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครแต่สังกัดหน่วยงานอื่น

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลของการวิจัยจะทำให้ได้ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง
2. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่จะจัดทำขึ้นในโอกาสต่อไป
3. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ในการปรับแผนพัฒนาการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 คณะกรรมการและคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 - 2529) ตามคำสั่งของกรุงเทพมหานคร
จำนวน 33 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพ

มหานคร จำนวน 36 คน อันได้แก่บุคคลต่อไปนี้ คือ

- ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร
- ผู้อำนวยการกองทุกกอง ของสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร
- ศึกษาธิการเขต สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร
- ศึกษาธิการเขต กรุงเทพมหานคร

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยเครื่องมือ 2 ชนิด คือ

2.1 แบบสัมภาษณ์ ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เกี่ยวกับสภาพของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

มหานคร

ตอนที่ 3 เกี่ยวกับปัญหา สาเหตุของปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

2.2 แบบวิเคราะห์เอกสารที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 - 2529)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ทำการวิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลจากเอกสารด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ นำมาวิเคราะห์โดยวิเคราะห์เนื้อหา หากค่าความถี่ คำนวณ และนำเสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

4.2 ข้อมูลที่ได้จาก การวิเคราะห์เอกสาร ทำการวิเคราะห์เนื้อหา หากค่าความถี่ คำนวณ และนำเสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

ลำดับขั้นตอนการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้จัดลำดับขั้นตอนการเสนอรายงานการวิจัย ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย

และวิธีดำเนินการวิจัย

- บทที่ 2 เอกสารและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรที่ใช้
ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย