

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานและสามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามสมควรแก่วัยและความสามารถได้ และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดี ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535) การประถมศึกษาเป็นระดับการศึกษาที่มีความสำคัญมากเนื่องจากเป็นการศึกษาระดับเด็วเท่านั้นที่ประชาชนส่วนมากหรือเกือบทุกคนได้เข้ารับการศึกษ

ในประเทศไทยกำหนดให้การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับเท่ากับยอมรับว่าคุณภาพของประชากรส่วนมากของประเทศจะมีลักษณะตามจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นอย่างต่ำ จึงกล่าวได้ว่าการจัดประถมศึกษาเป็นการจัดการศึกษาเพื่อมวลชนของประเทศ หากการจัดการประถมศึกษาด้อยลงไปย่อมหมายถึงการด้อยคุณภาพของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศด้วย ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อความล้ำช้าและความล้มเหลวในการสร้างความจริงใจให้แก่ประเทศชาติ (พนัส หันนาคินทร์ 2521 : 65) การศึกษาระดับประถมศึกษา จึงเป็นการผูกพันของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชากรในวัยเรียนได้มีโอกาสศึกษาในระดับนี้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

จากการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาครั้งสำคัญ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นผลให้โรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเดิมส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทยและโรงเรียนอีกส่วนหนึ่ง สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใหม่ตามมาตรา 5 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ (ราชกิจจานุเบกษา 2523 : 22 - 27) และโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523 (ราชกิจจานุเบกษา 2523 : 1 - 3) ได้แบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็น 15 ส่วนราชการ โดยเพิ่มสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่บริหารการประถมศึกษา ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานการประถมศึกษาตามกฎหมายแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับกลุ่มโรงเรียน

ลักษณะโครงสร้างของการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปัจจุบันเป็นลักษณะพิเศษไม่เหมือนหน่วยงานราชการอื่นกล่าวคือ มีการจัดการบริหารการประถมศึกษาในรูปของคณะกรรมการและกระจายอำนาจการรับผิดชอบไปสู่พื้นที่ โดยนอกจากจะกระจายอำนาจไปที่จังหวัดแล้วยังกระจายอำนาจไปถึงอำเภอและกลุ่มโรงเรียนด้วย นับว่าเป็นการส่งเสริมให้มีการตัดสินใจในการบริหารงานในพื้นที่และส่งเสริมการบริหารงานโดยมีหลักเกณฑ์มากขึ้น

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในแต่ละระดับมีการประสานสัมพันธ์กันในทุกด้าน แต่เน้นหนักแตกต่างกันคือ

1. ระดับชาติ บริหารโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) มีคณะกรรมการรวมทั้งสิ้น 31 คน โดยมีรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานบริหาร และให้เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ และมีหน้าที่ควบคุม ดูแลทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)

2. ระดับจังหวัด บริหารโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) มีคณะกรรมการรวมทั้งสิ้น 15 คน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหาร มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและมีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพจ.) และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ บริหารโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ (กปอ./กปก.) จำนวนคณะกรรมการจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนกลุ่มโรงเรียนที่มีอยู่ในอำเภอ/กิ่งอำเภอนั้น ๆ โดยมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการ มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นหน่วยงานบริหารมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นเลขานุการคณะกรรมการ และมีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุม ดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ (สพอ./ก.) และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

4. ระดับกลุ่มโรงเรียน บริหารโดยคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และข้าราชการครูผู้สอนที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการโดยตำแหน่ง ถ้ามีเศษให้นับเป็นหนึ่ง และให้เลือกประธานกลุ่มโรงเรียนจากกรรมการโดยตำแหน่ง

ปัจจุบันการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มีการดำเนินการร่วมกันทั้งในภาครัฐและเอกชน ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในระบบโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับภาระประมาณ ร้อยละ 84 ของปริมาณเด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกประมาณ ร้อยละ 16 นั้น เป็นภาระดำเนินงานของหน่วยงานอื่นของรัฐและเอกชน (แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2535 - 2539 : 1)

สำหรับการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดให้มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
3. จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนการพัฒนากการประถมศึกษา  
ในจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
5. เสนอจัดตั้งการบริหารรวมทั้งปรับปรุงและเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
6. เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการ  
โรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนในสังกัด
7. ติดตามประเมินผล ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมการเรียนการสอน  
ของโรงเรียนในสังกัดและรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษา  
จังหวัดทราบ
8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา  
ในจังหวัด
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ประกอบกับมาตรา 21 กำหนดให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดมีหน้าที่  
บังคับบัญชา ควบคุมกำกับและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษา  
จังหวัดและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถม  
ศึกษาแห่งชาติ ดังนั้น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่ง ผู้  
อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จึงเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นผู้นำในการวางแผน  
กำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติคือ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/  
กิ่งอำเภอกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน นำไปปฏิบัติจัดทำเพื่อให้งานการประถมศึกษาบรรลุ  
ภารกิจตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจะสามารถบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์  
ประสงค์ของการประถมศึกษาได้นั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเห็น  
ว่าวิธีที่ดีที่สุดอย่างหนึ่งคือ การให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจัดทำแผนตั้งแต่ก่อนเริ่ม  
ปีงบประมาณ และนำมาปฏิบัติระหว่างปีงบประมาณการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้การ

ปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ : 21) ประกอบกับนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง ความสำคัญ ของการวางแผนว่า "การวางแผนเป็นงานที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายควบคุม ถ้ากับงานจะต้อง ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเสมอ แผนงานและการทำงานบางอย่างอาจมีการเสร็จสิ้นได้ แต่ หน้าที่และงานวางแผนจะไม่วันจบสิ้นต้องปฏิบัติกันอยู่ตลอดไป" (อุทัย บุญประเสริฐ, 2532 : 21) การวางแผนมีความสำคัญต่อการบริหารงานทุกประเภท ถ้าขาดการวางแผน หน้าที่กิจการทุกชนิดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และหากที่จะดำเนินไปในทิศทางที่ ถูกต้อง (ภิญโญ สาธร, 2526 : 214) แผนและการวางแผนจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการ เปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาตามความต้องการอย่างเป็นระบบ

ดังนั้นการวางแผนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดการศึกษา เพราะการวางแผน ก่อให้เกิดการคิดค้นอย่างมีเหตุผล เพื่อเลือกทิศทางการพัฒนาการศึกษา โดยใช้ ทรัพยากรอย่างประหยัดในเวลาอันจำกัดและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงเห็นได้ว่าการจะจัดการ ศึกษาให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ จำเป็นต้องมีการ วางแผนเพื่อจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับโรงเรียน แต่ในปัจจุบันการใช้แผนใน การบริหารงานการประถมศึกษายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดพบว่า การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานอยู่ในระดับที่น่า พอใจเพียงร้อยละ 81.16 จากเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 6 สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่วางเป้าหมายไว้ 100 % จึงเห็นว่า สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง (แผนพัฒนา การศึกษา ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 9 - 17) ทำให้การบริหารไม่เป็นระบบแบบแผน ถึงแม้ว่าจะได้มีการวางแผน บริหารไว้ แต่ก็มิได้ปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้

เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า ใน เรื่องของการวางแผนแม้ในประเทศไทยจะได้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอนมา เป็นเวลานานถึง 20 ปีแล้ว แต่ก็มีผู้บริหารจำนวนไม่น้อยเชื่อว่า การวางแผนเป็นสิ่งที่

ไม่จำเป็นเพราะไม่มีใครทราบเหตุการณ์ล่วงหน้าหรือวางแล้วก็ได้ปฏิบัติ เหตุผลที่เป็น  
เช่นนั้น ส่วนหนึ่งก็เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจในกระบวนการวางแผนจนถึงขั้นนำ  
ไปสู่การปฏิบัติได้หรือเห็นเป็นภาระยุ่งยาก (สนานจิตร สุคนชทรัพย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย-  
ธรรมาธิราช, 2524 : 44 ) ในทัศนะของผู้บริหารทั่วไป การวางแผนเป็นเรื่องยาก  
ผู้บริหารจำนวนมากจึงไม่อยากทำทั้งที่รู้ว่าการวางแผนนั้นมีผลตอบแทนสูง (สุรัฐ ศิลปอนันต์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 94)

" หัวหน้างานและผู้บริหารเป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกัน เมื่อพูดถึงการวางแผน  
จะเริ่มรู้สึกอึดอัดเพราะต้องมีการคิดการในการทำงานในแบบใหม่ เป็นระบบใหม่ ซึ่งมักจะ  
ขัดกับแผนการบริหารหรือสไตล์การบริหาร (Management Style) ตามแบบของตน  
ตามประสบการณ์และความเชื่อของตนและมักจะสะท้อนให้เห็นว่า ตราบใดที่ตนบริหารอยู่  
ไม่จำเป็นต้องวางแผนก็ได้ งานการในความรับผิดชอบก็ยังเดินได้ด้วยดีตลอดมา ถ้าต้องใช้  
แผนจะทำงานไม่สะดวกทำตามใจตนเองไม่ได้เหมือนแต่ก่อนแต่เดิม ถ้าผูกติดกับการวางแผน  
มากเกินไปจะขาดความคล่องตัวในการทำงาน ทำงานลำบาก เสียเวลาไปโดยไม่จำเป็น  
งานในหน้าที่ปัจจุบันก็มีมากมายอยู่แล้วยังจะต้องมาเพิ่มภาระด้วยการวางแผนอีกเป็นการเพิ่ม  
ภาระและเป็นการเสียเวลาเปล่า ๆ โดยไม่จำเป็น " ทั้งฝ่ายลูกน้องก็มีเหมือนกันที่ไม่  
ชอบแผน เพราะเมื่อมีแผนเกิดขึ้นแล้วตนต้องทำงานหนัก ต้องมีส่วนรับผิดชอบที่แน่นอน  
ปัจจุบันที่เป็นอยู่ในการทำงานนั้น ทำมากทำน้อย ผลที่ได้รับก็เท่าเดิม ทำมากคิดมาก มี  
แผนมากอาจจะขัดใจกับเจ้านายด้วยซ้ำไป สู้ทำตามคำสั่งไม่ได้ ปลอดภัยและสบายดี คิด  
มาก วางแผนมาก ต้องทำงานใหม่ต้องเหนื่อย ต้องลำบาก และอาจเกิดความขัดแย้งไม่  
ทำก็ไม่เดือดร้อน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2532 : 2 - 3)

จากนโยบายด้านบริหารและสนับสนุนที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7  
(พ.ศ. 2535 - 2539) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะเห็น  
ได้ว่า มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่ 7 ของรัฐบาล โดยเน้นให้ทุกหน่วยงานใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนิน  
งาน (แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา  
ศึกษาแห่งชาติ : 21) ฉะนั้น การวางแผนจึงมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารการประถมศึกษา

เป็นอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงกำหนดให้ทุกหน่วยงาน รวมทั้ง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต้องจัดทำแผนบริหารในรูปของแผนปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งแผนดังกล่าว เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน เป็นการสรุปรวมข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ตลอดจนรายละเอียดการปฏิบัติงานตลอดปีไว้ในที่เดียวกันทำให้มองเห็นภาพรวมและทิศทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากข้อมูลและรายละเอียดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามีผู้บริหารอีกจำนวนมากที่ยังไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนอย่างแท้จริง คือ เมื่อวางแผนเสร็จแล้วก็เก็บไว้เป็นหลักฐานไม่ได้ปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้ อีกทั้งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนยังไม่เพียงพอ ทำให้การปฏิบัติตามแผนไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากนโยบายสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมุ่งให้ทุกหน่วยงานรวมทั้งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ใช้แผนการบริหารในรูปของแผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานและให้มีการติดตามประเมินผล

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพและปัญหา การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 ที่เป็นเขตซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) กำหนดให้พื้นที่บริเวณนี้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ การพัฒนาดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก : 14)

จากการศึกษาอัตราการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนของนักเรียนระดับประถมศึกษาในเขตการศึกษา 12 พบว่า มีเด็กนอกเขตบริการอพยพเข้าเรียนมากกว่าทุกเขตการศึกษาเมื่อเทียบกับอัตราการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนของแต่ละจังหวัด (สถิติการประถมศึกษา 2534 กองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ : 46 - 47) ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้วางแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) สำหรับพื้นที่บริเวณดังกล่าวนี้เป็นโครงการเฉพาะ เช่น โครงการ

การพัฒนาการศึกษาในพื้นที่อุตสาหกรรมใหม่ (ชายฝั่งทะเลตะวันออก) ซึ่งมีเป้าหมายสนอง  
ต่อความต้องการของท้องถิ่นและความต้องการด้านแรงงานภาคอุตสาหกรรม โครงการ  
พัฒนาการศึกษาชายแดนของประเทศ (ไทย - กัมพูชา) มีเป้าหมาย เพื่อพัฒนาพื้นที่ประสบ  
ปัญหาทางการศึกษาและความมั่นคง เป็นต้น

สภาพดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อในด้านการบริหารการศึกษาให้เป็นไปในทาง  
สร้างสรรค์และเสื่อมลงได้ โดยเฉพาะด้านวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด  
ที่จะต้องมีผลกระทบต่อหน่วยงานระดับล่างคือ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ  
กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน ในฐานะที่ผู้วิจัยมีส่วนที่จะต้องได้รับผลกระทบดังกล่าว เนื่อง  
จากต้องปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเขตการศึกษาดังกล่าว  
ทั้งนี้ เพื่อนำผลจากการศึกษาวิจัยไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ปรับปรุงงานวางแผน  
ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ให้สามารถปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีได้  
อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การบริหารสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประสบ  
ผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของ สำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีครั้งนี้เป็น  
การศึกษาตามกระบวนการวางแผนขึ้นปฏิบัติตามแผน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

1.1 ขั้นตรวจสอบความพร้อมหรือขั้นเตรียมการประกอบด้วย การ  
เตรียมความพร้อมในทรัพยากร การเตรียมความพร้อมในการจัดทำแผนควบคุมการปฏิบัติ  
งาน การประชุมผู้รับผิดชอบและวางแผนการทำงานให้ชัดเจน การแจ้งวัตถุประสงค์  
ของแผนปฏิบัติการ



1.2 ขึ้นมอบหมายหน้าที่ประกอบด้วย การมอบหมายหน้าที่และอำนาจ การประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง

1.3 ขึ้นลงมือปฏิบัติประกอบด้วย การอำนวยการ การควบคุมและการนิเทศ การรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการปรับแผน

2. การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดของเขตการศึกษา 12 เท่านั้น

### คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1. แผนปฏิบัติการประจำปี หมายถึง แผนเป็นส่วนขยายของแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการหรือได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้แล้วตามแผนพัฒนาประจำปี โดยระบุขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลากำกับอย่างชัดเจน

2. เขตการศึกษา 12 หมายถึง เขตปฏิบัติการทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วย 7 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา นครนายก ชลบุรี ปราจีนบุรี ระยอง จันทบุรีและตราด

3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

4. การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี หมายถึง การดำเนินการต่างๆ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

4.1 ขึ้นตรวจสอบความพร้อมหรือขึ้นเตรียมการประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร การเตรียมความพร้อมด้านการจัดทำแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การประชุมผู้รับผิดชอบและวางแผนการทำงานให้ชัดเจน การแจ้งวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ

4.2 ขึ้นมอบหมายหน้าที่ประกอบด้วยการมอบหมายหน้าที่และอำนาจ การประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง

4.3 ขึ้นลงมือปฏิบัติประกอบด้วย การอำนวยความสะดวกและการนิเทศ การรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติการประเมินผลการปฏิบัติงานและการปรับแผน

5. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และรวมความถึงผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวด้วย

6. ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

7. หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ หมายถึง หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

8. หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ หมายถึง หัวหน้าฝ่ายแผนและงบประมาณในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

9. หัวหน้าฝ่าย หมายถึง หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป หัวหน้าฝ่ายการเงินและพัสดุ หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หัวหน้าฝ่ายพัฒนาบุคคล หัวหน้าพัฒนาการนิเทศการศึกษา หัวหน้าฝ่ายพัฒนางานวิชาการ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผลทางการศึกษาและหัวหน้าฝ่ายบริการทางการศึกษา ในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

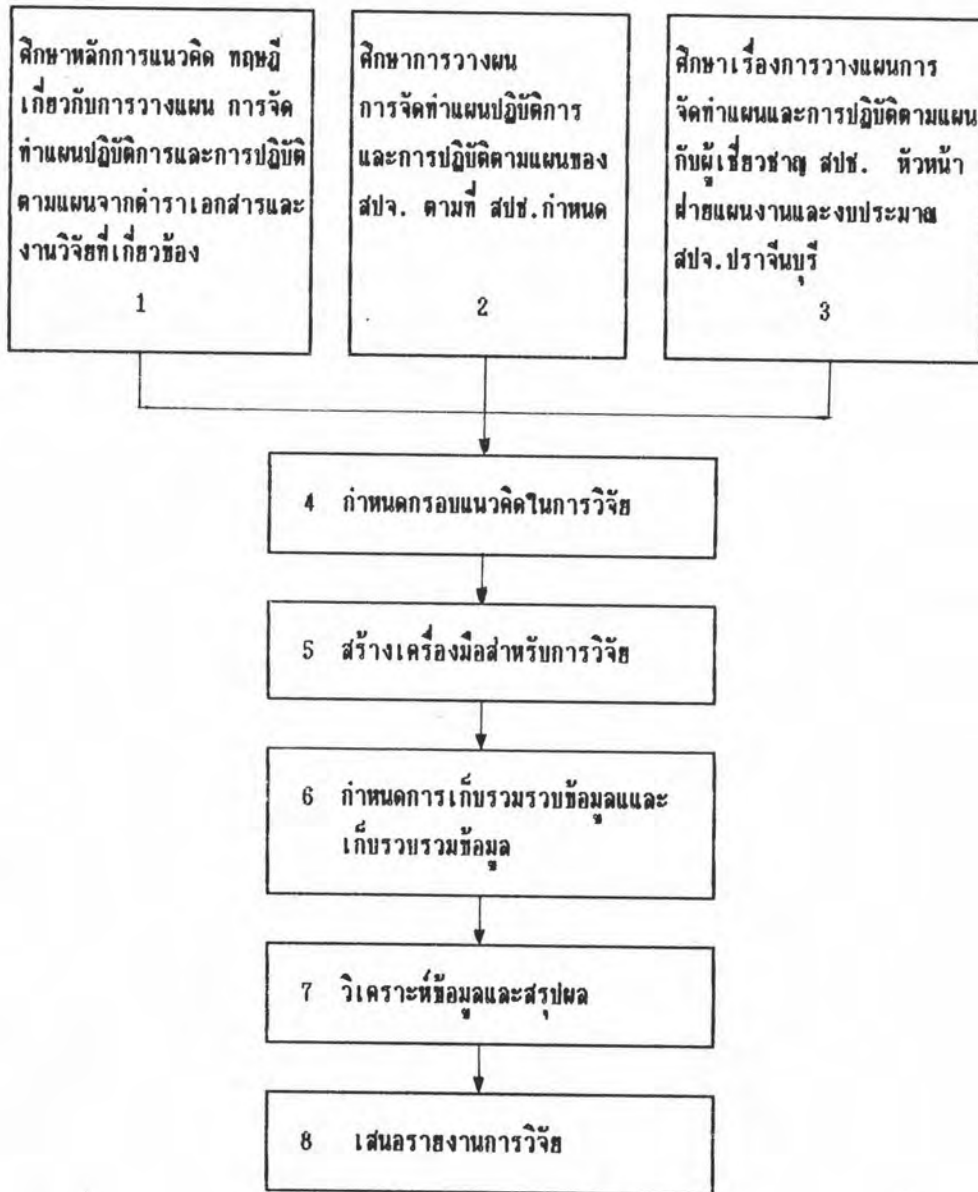
#### ประโยชน์ของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้ข้อความรู้เกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี ในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2. ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นข้อมูลที่สำคัญส่วนหนึ่งที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินงานการวิจัย

วิธีดำเนินงานการวิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนในแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 1 ขั้นตอนวิธีการดำเนินงานการวิจัย

สปช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ  
สปจ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ในส่วนที่ 1, 2 และ 3 เป็นการศึกษาหลักการแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน การจัดทำแผนปฏิบัติการและการปฏิบัติตามแผนจากตำราเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ศึกษาการวางแผนการจัดทำแผนปฏิบัติการและการปฏิบัติตามแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด จากคู่มือการฝึกอบรมการวางแผนระดับจังหวัด และศึกษาเรื่องการวางแผน การจัดทำแผน และการปฏิบัติตามแผนกับผู้ชำนาญการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดปราจีนบุรี

ในการกำหนดกรอบของแนวคิดในการวิจัยนั้นเป็นผลมาจากการศึกษาใน 3 ขั้นตอนแรก และเลือกใช้แนวปฏิบัติในการนำแผนไปปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรอบของแนวความคิดในการวิจัย (เอกสารประกอบการประชุมอบรมสัมมนาหัวหน้างานในฝ่ายแผนงานและงบประมาณของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กอนนโยบายและแผน เล่มที่ 1 2536 : 8 - 9)

ในขั้นการสร้างเครื่องมือสำหรับการวิจัย ได้สร้างแบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม และแบบศึกษาเอกสาร โดยยึดกรอบของแนวความคิดในการวิจัยเป็นแนวทางในการสร้างเครื่องมือ

ส่วนในการเก็บข้อมูลและรวบรวมผู้วิจัยจะดำเนินการจัดเก็บและรวบรวมด้วยตนเองระหว่างวันที่ 17 มกราคม - 18 กุมภาพันธ์ 2537 รวมเวลา 21 วัน (เฉพาะวันทำการ)

ในด้านการวิเคราะห์ข้อมูล นั้น เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้สัมภาษณ์จะทำการวิเคราะห์ โดยการแจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละ ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะวิเคราะห์ข้อมูลโดยการรวบรวมขั้นตอน กิจกรรม วิธีการ แนวปฏิบัติ ความคิดเห็นปัญหาและการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วมาสรุปผลแยกเป็นรายจังหวัดในรูปของความเรียง จากนั้นก็จะสรุปเป็นภาพรวมของเขตการศึกษา 12 อีกครั้งหนึ่ง

ในขั้นตอนสุดท้าย ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิจัยในรูปของความเรียง จัดทำเป็นรูปเล่ม เพื่อนำเสนอต่อไป

ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

การเสนอผลการวิจัยแบ่งเป็น 5 บทดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนินยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง ความหมายและความสำคัญของแผนปฏิบัติการ การบริหารงานและการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด การวางแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีแนวคิดในการศึกษาวิจัย, การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี ปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีและปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการการวิจัย กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ภาคผนวกและบรรณานุกรม