

**สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ**

สาระสำคัญในบทนี้ จะเป็นการสรุปผลการวิจัยในครั้งนี้ รายละเอียดที่เสนอจะครอบคลุมเรื่องวัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

**วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการบริหารการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา

**สรุปผลการวิจัย**

ผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ข้อค้นพบดังนี้

1. ลักษณะโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา โครงการขยายโอกาสทางการศึกษานี้จัดเป็นแผนงาน/โครงการระดับชาติ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เด็กเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้เข้าเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นมีจำนวนสูงขึ้น โครงการขยายโอกาสทางการศึกษานี้มีหน่วยงานปฏิบัติอยู่ 2 หน่วยงาน คือ กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทั้งสองหน่วยงานต่างจัดทำโครงการและดำเนินโครงการตามแนวทางแห่งหน่วยงานของตนโดยเฉพาะ โครงการของกรมสามัญศึกษาเป็นโครงการต่อเนื่องระยะยาวระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2530-2534 ส่วนโครงการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเริ่มตามมติคณะรัฐมนตรีในปีการศึกษา 2533 ในลักษณะโครงการนำร่อง 1 ปี และในปีการศึกษา 2534 ได้จัดทำเป็นโครงการต่อเนื่องอีก 1 ปี หลังจากนั้นจึงได้จัดทำเป็นโครงการระยะยาว 5 ปี บรรจุเข้าในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา

แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ในการบริหารงานโครงการนั้น ส่วนของกรมสามัญศึกษา กำหนดโครงสร้างองค์กรและบุคคลโดยอาศัยโครงสร้างตามหน่วยงานเดิม ส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดการบริหารโครงการแตกต่างกันออกไป คือ ให้มีหน่วยงานเป็นสำนักงานเฉพาะในระดับกองเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารโครงการโดยเฉพาะ

2. การจัดระบบการกำกับงานโครงการและการกำหนดองค์การในการกำกับงานของโครงการ ในเรื่องนี้ปรากฏว่า ทั้งกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติใช้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับงานโครงการที่มีอยู่ตามโครงสร้างเดิมเป็นหลัก แต่มีส่วนที่แตกต่างกันอยู่บ้างคือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบการบริหารงานกำกับโครงการโดยเฉพาะ เรียกว่าศูนย์หรือสำนักงานการขยายโอกาสทางการศึกษา

การติดตามกำกับงานโครงการของกรมสามัญศึกษาดำเนินการในรูปคณะกรรมการ โดยมีบุคลากรจากสำนักงานโครงการพิเศษ กองการมัธยม กองแผนงาน และหน่วยศึกษานิเทศก์ของกรมสามัญศึกษา เป็นคณะกรรมการ

ส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ก็ใช้บุคลากรในหน่วยงานของตนตามสายงานภาระหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ประจำ เช่น เดียวกับกรมสามัญศึกษาและที่ตั้งเพิ่มเติมในรูปของคณะกรรมการติดตามกำกับงานโครงการด้วย

นอกจากนี้ยังมีอีกสองหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของหน่วยปฏิบัติทั้ง 2 หน่วย โดยมีหน้าที่ติดตามประเมินผลโครงการ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่ติดตามและประเมินผลโครงการของทั้ง 2 หน่วยงาน แต่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยกองแผนงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติติดตามและประเมินผลโครงการเฉพาะในส่วน of สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้นในรูปของคณะกรรมการร่วม

3. การกำหนดบุคลากร บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบ กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ใช้บุคลากรที่มีอยู่ในหน่วยงานทำหน้าที่ติดตามกำกับงานโครงการ โดยกรมสามัญศึกษา ใช้บุคลากรหลักในระดับกรม กอง ได้แก่ อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกองและคณะ หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์และศึกษานิเทศก์ เลขาธิการกรม และคณะผู้ตรวจราชการกรม ผู้เชี่ยวชาญในกรม บุคลากรส่วนใหญ่มาจากกองแผนงาน กองการมัธยม หน่วยศึกษานิเทศก์ และสำนักงานโครงการพิเศษ การกำหนดบุคลากรในการติดตามกำกับงานนั้นทำงานในรูปคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ได้แก่ คณะกรรมการดำเนินงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในเขตชนบทภาคจน 38 จังหวัด มีหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานการประสานงานกำกับติดตามตรวจสอบและนิเทศตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในโครงการ คณะทำงานประเมินผลโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการติดตามและประเมินผลตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในโครงการ คณะทำงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานตามโครงการ ส่วนในระดับภูมิภาคใช้โครงสร้างเดิมของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด คณะอนุกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด และคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ใช้บุคลากรใน กรม กอง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเช่นกัน คือ บุคลากรจากกองนโยบาย และแผน หน่วยศึกษานิเทศก์สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ศึกษาพิเศษ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาพิเศษสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และผู้อำนวยการกอง เป็นคณะกรรมการติดตามประเมินผลโครงการ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง คือ ศูนย์อำนาจการขยายโอกาสทางการศึกษา หรือสำนักงานการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยให้มีบุคลากรประจำศูนย์ในระดับต่าง ๆ จากผู้อำนวยการกอง นโยบายและแผน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจำจังหวัด หัวหน้าฝ่ายแผนงานฯ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งเป็นบุคลากรหลักของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทั้งสิ้น

ในการติดตามประเมินผลโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของกรมสามัญ-  
ศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการ  
การศึกษาแห่งชาตินั้น ใช้บุคลากรในสังกัดเป็นหลัก เช่น เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
และรองเลขาธิการฯ ผู้อำนวยการกองประเมินผลการศึกษา ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน  
การศึกษา เจ้าหน้าที่จากกองประเมินผลการศึกษา และกองนโยบายและแผนการศึกษา ตลอดจน  
ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่นร่วมติดตามประเมินผลโครงการดังกล่าวโดยดำเนินการในรูป  
คณะกรรมการทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลโครงการ แล้วรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยกองแผนงานดำเนินการติดตาม  
ประเมินผลโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา  
แห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติโดยใช้บุคลากรจากกองแผนงาน  
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการวางแผนติดตามประเมินผลร่วมกับสำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนกองตรวจและรายงานโดยผู้ตรวจราชการ สำนักงาน  
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการตามหน้าที่ติดตามงานโครงการตามนโยบายของกระทรวง  
ศึกษาธิการ ผ่านทางสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

4. การกำหนดโครงสร้างการประสานงานการติดตามกำกับงานโครงการในด้าน  
การประสานงานภายในของหน่วยปฏิบัติ คือ กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการ  
ประถมศึกษาแห่งชาตินั้น เนื่องจากใช้โครงสร้างการบริหารงานตามโครงสร้างเดิมที่มีอยู่แล้ว  
จึงไม่เป็นปัญหามากนัก แต่การประสานงานระหว่างกรมสามัญศึกษากับสำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า เป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ รูปแบบการประสาน  
งานยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในระดับจังหวัดจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากส่วนกลางกำหนด  
รูปแบบการประสานงานยังไม่ชัดเจน

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปลัดกระทรวง  
ศึกษาธิการ มีการประสานงานกันในลักษณะการประชุมในรูปคณะกรรมการติดตามประเมินผล  
โครงการร่วมกัน ไม่มีองค์การที่จัดขึ้นเพื่อรับผิดชอบการบริหารการกำกับงานและการประสาน  
งานการกำกับงานและประเมินผลโครงการระหว่าง 4 หน่วยงาน คือ กรมสามัญศึกษา สำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

5. การกำหนดรูปแบบสายงานการกำกับงานในระดับต่าง ๆ ขององค์การ กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีสายการกำกับงานตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ชัดเจนตามโครงสร้างการบริหารและตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะงานประจำ ตั้งแต่ระดับกรมลงไปจนถึงระดับสถานศึกษา แต่สายการกำกับงานระดับหน่วยงานในกรมหรือกระทรวงศึกษาธิการ ยังแสดงรูปแบบสายงานการกำกับไม่ชัดเจน ดังนั้นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นไปตามบทบาทเฉพาะของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน การติดตามกำกับด้านข้อมูลเครื่องมือที่ใช้ ต่างฝ่ายต่างกำหนด รูปแบบสายงาน การกำกับจึงเป็นแบบฉบับของแต่ละหน่วยงาน

6. การกำหนดแผนการกำกับงานและประเมินผลโครงการในช่วงระยะต่าง ๆ กรมสามัญศึกษา ได้กำหนดแผนการกำกับงาน และการประเมินผลไว้อย่างชัดเจน มีปฏิทินปฏิบัติงานในแต่ละปี กำหนดหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบไว้ชัดเจน ซึ่งมีหน่วยศึกษานิเทศก์และกองแผนงานทำหน้าที่นี้เทศ ติดตาม ประเมินผล และรายงาน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ไม่ได้มีแผนกำกับงานโครงการโดยเฉพาะ ในช่วงของโครงการนำร่อง จะปรากฏแผนกำกับงานชัดเจนในปีงบประมาณ 2534 - 2535 โดยกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบตามโครงสร้างเดิม เริ่มจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำกับงานไปยังสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กำกับงานไปยังสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอจนถึงระดับโรงเรียน และกลุ่มโรงเรียน

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเน้นการติดตามเพื่อประเมินผลโครงการ เป็นการปฏิบัติงานร่วมกัน แผนการปฏิบัติงานจัดทำร่วมกัน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ และขั้นตอนตลอดจนผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน



ดังนั้นในด้านแผนการกำกับงานและการประเมินผลโครงการของทั้ง 4 หน่วยงาน กำหนดไว้ชัดเจนและดำเนินการปฏิบัติตามที่ได้วางแผนไว้

7. การกำหนดระบบการรายงานผลการปฏิบัติงาน ด้านระบบการรายงานผล กรมสามัญศึกษาจัดระบบการรายงานตามสาขางานประจำ โดยกรม/หน่วยงาน จัดทำรายงานผลตามแบบ ศศ.03/31 โดยรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานตามเกณฑ์ที่กำหนดจากงาน/ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่งให้กองแผนงานตามกำหนดเวลา แล้วกองแผนรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานโดยสรุปเป็นภาพรวมผลการดำเนินงานตามโครงการพร้อมปัญหา อุปสรรคตามกำหนดรายงาน 3 งวด เสนอกรมทราบและวินิจฉัยสั่งการ การรายงานผลโครงการขยายโอกาส นอกจากจะรายงานตามสายบังคับบัญชาแล้ว ยังสรุปและจัดทำรายงานเป็นรูปเล่มเพื่อเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบ

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจัดระบบให้มีการรายงานผลตามลำดับ จากระดับปฏิบัติสู่ส่วนกลาง คือ โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน รายงานต่อสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ รายงานผลต่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดรายงานผลต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยใช้แบบรายงานผล กพ.001 และ กพ.002 ในการรายงานจะมีกิจกรรม เวลา เป้าหมายที่กำหนด และที่ปฏิบัติงานได้ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รายงานผลจากคณะกรรมการติดตามประเมินผล ทั้งในสายบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน จนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและจัดทำเป็นรูปเล่มเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกทางหนึ่งด้วย

8. การกำหนดระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจสั่งการ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่างมีการจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งได้จากการติดตามกำกับงานในส่วนของตนเอง และใช้ระบบข้อมูลของตนเองเพื่อการตัดสินใจเป็นหลัก ซึ่งไม่มีการจัดระบบข้อมูลให้เป็นศูนย์ระบบข้อมูลกลางในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ในการจัด

ระบบข้อมูลของทั้ง 4 หน่วยงาน มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก คือ กำหนดข้อมูลที่จะเก็บในเชิงปริมาณ เช่น จำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน อัตรากำลังครู วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน ฯลฯ ด้านเครื่องมือ ก็ใช้แนวทางเดียวกัน ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม และแบบสำรวจ เป็นหลัก วิธีการเก็บข้อมูลใช้การสุ่มตัวอย่างแล้วไปเก็บข้อมูลนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์ สรุปผล และข้อเสนอแนะ แล้วรายงานต่อกรมเจ้าสังกัด สำหรับหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น ใช้ระบบข้อมูลร่วมกันเฉพาะโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เนื่องจากติดตามและประเมินผลโครงการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติร่วมกัน

9. การงบประมาณสำหรับการติดตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ในด้านการงบประมาณในแต่ละหน่วยงานกำหนดทั้งในรูปพิเศษ ติดตาม กำกับ และประเมินผลไว้เป็นรายปี เป็นงบประมาณที่ได้รับตามภาระหน้าที่ตามโครงสร้างงานเดิมเป็นหลักตามสังกัดของแต่ละหน่วยงานติดตามกำกับของทั้ง 4 หน่วยงาน มีพิเศษอยู่ประการหนึ่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งติดตามประเมินผลโครงการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติร่วมกันนั้น ใช้งบประมาณการติดตามประเมินผลร่วมกันด้วย

#### 10. ปัญหาที่เกี่ยวเนื่องในการกำกับงาน

ปัญหาการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ที่พบจากการสำรวจ ปัญหาและวิเคราะห์จากเอกสาร เรียงลำดับจากระดับปัญหามากไปหาน้อย ดังนี้

1. ปัญหาการจัดงบประมาณ ได้รับงบประมาณจำกัดไม่สามารถติดตามกำกับงานได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ขาดการประสานงบประมาณเพื่อใช้ร่วมกัน และงบประมาณได้รับล่าช้า

2. ปัญหาด้านการจัดองค์การในการติดตามกำกับงาน ขาดการจัดระบบการทำงานติดตามกำกับโครงการ การกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรติดตามกำกับโครงการ

3. บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดการประชุมอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการติดตามกำกับงานโครงการร่วมกัน บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในการติดตามกำกับงานไม่ชัดเจน

4. ปัญหาระบบข้อมูล เก็บข้อมูลได้ไม่ครอบคลุมพื้นที่ ข้อมูลที่ได้ไม่ชัดเจน ไม่เพียงพอต่อการรายงานผล ไม่มีการกำหนดข้อมูลที่ต้องการ และวิธีการเก็บข้อมูลตลอดจนเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อใช้ร่วมกัน

5. ปัญหาขาดการกำหนดรูปแบบการอำนวยความสะดวกระหว่างหน่วยงานติดตามกำกับภายในกรมสังกัดให้ชัดเจน ขาดการติดตามให้คำแนะนำภายหลังจากที่ได้สั่งการไปแล้ว ไม่ได้กำหนดรูปแบบการอำนวยความสะดวกระหว่างหน่วยงานติดตามกำกับภายในและภายนอกกรม/กระทรวงไว้ให้ชัดเจน

6. ปัญหาการประสานงาน มีการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้ขาดความแน่นแฟ้นในการปฏิบัติงาน ระบบการประสานงานการติดตามกำกับล่าช้าไม่สะดวก ไม่ได้กำหนดรูปแบบวิธีการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตามกำกับงาน

7. ปัญหาด้านการวางแผน โรงเรียนในโครงการขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามมาตรการที่วางไว้ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติงานของโรงเรียน ไม่ได้มีการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงอื่น ๆ ในเรื่องการวางแผน ไม่มีการประสานแผน ระหว่างจังหวัดในเรื่องการกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาระหว่างรอยต่อของจังหวัด

### การอภิปรายผล

จากข้อค้นพบในการศึกษาวิจัยที่ได้สรุปไว้ในเรื่องสรุปผลการวิจัยดังกล่าวแล้วข้างต้น มีประเด็นในการอภิปราย ดังนี้

1. ลักษณะโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีการเตรียมการและรายละเอียดโครงการในช่วงเริ่มต้นโครงการน้อยมาก ทำให้มีปัญหาในการประชาสัมพันธ์โครงการต่อบุคคลภายนอก เช่น ผู้ปกครอง ประชาชนและ



ผู้สนใจโดยทั่วไป ต่างกับโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของกรมสามัญศึกษาซึ่งมีลำดับการพัฒนาอย่างมีขั้นตอนในตัวของมันเอง เนื่องจากเป็นหน้าที่หลักของกรมสามัญศึกษา จึงเป็นข้อได้เปรียบของกรมสามัญศึกษาในการจัดทำเป็นโครงการระยะยาวและมีรายละเอียดที่ชัดเจน สอดคล้องกับขั้นตอนการวางแผนของ สนั่นจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524 : 48) ซึ่งกล่าวไว้ในหนังสือการวางแผนพัฒนาโรงเรียน ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชว่า ขั้นตอนการกำหนดอนาคตที่ต้องการ คือสิ่งที่ต้องการจะให้เป็นในระยะเวลาที่กำหนด วิธีการดำเนินงานให้บรรลุผลที่ต้องการไปจนถึงวิธีการตรวจสอบว่าการดำเนินงานได้ผลตามที่กำหนด วัตถุประสงค์ไว้หรือไม่

2. การจัดระบบการกำกับงานโครงการและการกำหนดองค์การในการกำกับงานขององค์การ เนื่องจากลักษณะโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นแผนงาน/โครงการระดับชาติ จึงควรมีระบบการกำกับงานโดยเฉพาะพิเศษแตกต่างกับโครงการปกติโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งควรจะเริ่มต้นจากการจัดองค์การในการกำกับ การจัดองค์การในการติดตามกำกับซึ่งมีหลายหน่วยงาน ถ้าไม่มีการประสานงานภายในองค์การที่ดีพอก็จะมีปัญหาเรื่องความล่าช้า ความซ้ำซ้อน และความสิ้นเปลือง ฯลฯ ซึ่ง ภิญญา สาธร (2519 : 137-138) ได้สรุปหลักสำคัญในการจัดองค์การไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

1. ต้องจัดสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และการติดต่อสื่อสาร (Communication) ให้แน่นอน และให้บุคลากรทุกคนได้ทราบอย่างแจ่มชัด
2. ต้องให้รู้แน่ชัดว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาใครบ้าง ใครสังกัดหน่วยใด บุคลากรแต่ละคนควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา
3. สายการติดต่อสื่อสารจะต้องให้สั้นไม่วกวนและขอบเขตแห่งการบังคับบัญชา (Span of Control) ควรสั้นและแคบที่สุดเท่าที่จะทำได้
4. การติดต่อสั่งงานภายในองค์การจะต้องทำตามลำดับขั้น
5. หัวหน้าสายงานหรือผู้บริหารระดับกลางและระดับต่ำควรมีความสามารถเฉพาะตำแหน่งสูง ส่วนผู้บริหารระดับสูงควรมีความสามารถทั่วไป

6. สาขการบังคับบัญชาและสาขการติดต้อสื่อสารควรปฏิบัติหน้าที่ต้อเนื่องกันไม่ขาดสาย

7. เมื่อมอบหมายงานให้ผู้รับผิดชอบ ควรมอบอำนาจหน้าที่วินัจฉัยสั่งการในทางปฏิบัติให้เขาด้วย

ในระบบการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา จะเห็นว่าต้องใช้องค์กรในการติดตามกำกับและประเมินผลถึง 4 องค์กร คือ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อาจจะมีผลต้ออยู่บ้าง คือ ทำให้เกิดการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น ป้องกันการเก็บข้อมูลที่เกิดจากความลำเอียงของหน่วยปฏิบัติ ทำให้มีการตรวจสอบซ้ำในด้านผลการปฏิบัติงานเกิดความรอบคอบ สามารถแก้ไขป้องกันปัญหา อุปสรรคได้ดีพอสมควร แต่ก็มีข้อเสียหลายประการ เช่น ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการติดตามที่ต่างหน่วยต่างของงบประมาณในส่วนนี้แทนที่จะใช้เงินก้อนเดียวกัน การทำงานใช้บุคลากรของหน่วยงานนั้น ๆ ออกปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาคนไม่เพียงพอ และไม่สามารถลงไปติดตามได้ถึงทุกพื้นที่ ความซ้ำซ้อนของงานเช่นการเก็บข้อมูลด้านจำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน จำนวนวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ซึ่งทุกหน่วยงานก็ออกติดตามเก็บข้อมูลเดียวกัน อาจต่างเวลากัน แต่เกิดความซ้ำซ้อนในส่วนนี้ เป็นต้น

ดังนั้นถ้าหากว่าสามารถจัดการบริหารโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาให้รวมกันได้ ก็จะทำให้การติดตามกำกับงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพ โดยให้มีการติดตามในทุกระดับตั้งแต่ส่วนกลางลงไปถึงระดับปฏิบัติ โดยหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยตรง และให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางติดตามและประเมินผลโครงการอีกทางหนึ่งเพื่อเป็นการช่วยเหลือให้คำแนะนำ ค่าปรึกษา ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การติดตามกำกับและประเมินผล จึงควรมีเพียง 2 หน่วยงานเท่านั้น คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาเพียงหน่วยงานเดียว และหน่วยงานติดตามประเมินผลที่เป็นกลางจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงอีกหน่วยงานหนึ่ง และที่เหมาะสม คือ หน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว จะทำให้การดำเนินงานตามโครงการขยายโอกาส และการติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมี

เอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนของงาน สามารถรวมคนที่มีอยู่อย่างจำกัด เข้าเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้น ทำให้การติดตามมีประสิทธิภาพขึ้น งบประมาณในการติดตามสามารถตั้งได้เป็นกรอบเป็นกำพ้อที่จะติดตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่กระจายเป็นงบเล็กงบน้อย ตามหน่วยงานเดิม 4 หน่วยงาน และเมื่อลดหน่วยงานติดตามกำกับลง การประสานงานก็ทำให้สะดวก รวดเร็ว และมีความคล่องตัวมากขึ้น

3. การประสานงานในการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ในด้านการประสานงานในการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งมีหน่วยงานติดตามกำกับและประเมินผล 4 หน่วยงานนั้น ทำให้การกำหนดโครงสร้างการประสานงานต้องยุ่งยากซับซ้อน ละเอียด รอบคอบ และต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น การประสานการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานร่วมกัน ไม่ว่าจะ เป็นบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณค่าใช้จ่าย เพื่อประสิทธิภาพของการติดตามกำกับและประเมินผลโครงการ ซึ่ง ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529 : 108-109) พูดถึงการประสานงานไว้ดังนี้ วิธีการรวมหน่วยงาน (Integration) เข้าด้วยกันเป็นองค์การเดียวกัน จะเป็นวิธีการสำคัญที่ก่อให้เกิดการทำงานที่มีการประสานงานกันได้ดีเป็นพิเศษ จะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย (Policy Control) และมุ่งให้การดำเนินงานอยู่ภายใต้การตัดสินใจบังคับบัญชาของคนคนเดียว และจัดทำให้การบริหารงานมีเอกภาพ (Unity of Administration) มากที่สุด และสมานรังสีโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์ (2533 : 72) ได้ให้ความหมายการประสานงานไว้ว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การอย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นถ้าหากองค์การในการติดตามกำกับงานโครงการมีเพียง 2 องค์การ คือ หน่วยปฏิบัติ และหน่วยงานอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง การประสานงานเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารย่อมเป็นไปได้มากขึ้น จะลดปัญหาและขั้นตอนการประสานงานลง การประสานงานจะสะดวก รวดเร็ว สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้อย่างมี

ประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการประสานงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ก็คงไว้ให้มีหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานงาน โดยเฉพาะ ยกเรื่องการติดตามกำกับและประเมินผลให้ 2 หน่วยงาน ดังกล่าวไปดำเนินการ และให้จัดระบบข้อมูลกลางไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยใช้ข้อมูลจากการติดตามของทั้งสองหน่วยงานเป็นหลัก และให้ 2 หน่วยงาน คือ หน่วยรับผิดชอบโครงการกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกันติดตามประเมินผลในรูปคณะกรรมการ (Committee)

4. ในด้านการอำนวยความสะดวกระหว่างหน่วยงานทั้ง 4 หน่วยงาน ยังไม่มีการสั่งการที่ชัดเจนเป็นทางการจากส่วนกลางไปยังระดับปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับที่ ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2529 : 99-100) ได้กล่าวถึงการสั่งงานนั้นอาจสั่งได้ 2 ลักษณะ คือ การสั่งงานโดยวาจา และการสั่งงานโดยลายลักษณ์อักษร การสั่งงานโดยลายลักษณ์อักษร (Written Orders) นี้เป็นการปฏิบัติทั่วไป ที่จะแสดงให้เห็นถึงการทำคำสั่งที่จะต้องมีการรวบรวมหลักฐานข้อมูล ตลอดจนการวิเคราะห์มาแล้ว และได้ออกเป็นคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติ การออกคำสั่งโดยลายลักษณ์อักษรนี้จะแสดงถึงความแน่ชัดในการมอบหมายให้ใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด และเป็นการแน่ชัดในความรับผิดชอบที่จะต้องมีส่วนร่วมระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การประสานงานของหน่วยงานติดตามกำกับงานควรจะมีการประสานกันให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการติดตามกำกับงาน

ในด้านการอำนวยความสะดวกกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษายังเป็นไปตามสายบังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้การอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะการสั่งการที่อาศัยข้อมูลทางหน่วยงานของตน จึงไม่สอดคล้องกับข้อมูลที่ทางหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสนอแนะการสั่งการจึงล่าช้า ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน เมื่อการติดตามกำกับงานเป็นไปในรูปคณะกรรมการเป็นส่วนใหญ่ น่าจะมีการมอบอำนาจในการอำนวยความสะดวกคณะกรรมการด้วย

5. การกำหนดระบบข้อมูล ยังมีลักษณะซ้ำซ้อน คือ การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณทั้ง 4 หน่วยงาน กำหนดไว้เหมือนกัน ต่างกัน ที่ต่างฝ่ายต่างเก็บ น่าจะมีการวางแผนร่วมกันทั้ง

4 หน่วยงาน ติดตาม กำกับ และประเมินผล ว่าฝ่ายใดจะติดตามด้านใดจะได้ไม่ซ้ำซ้อน หรือลดองค์การติดตามกำกับลงให้เหลือน้อย เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากร และอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการจัดองค์การ เมื่อมีการวางแผนร่วมกันในการกำหนดระบบข้อมูล แล้วควรพิจารณาถึงหน่วยงานที่เก็บรักษาข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการเรียกข้อมูลไปใช้ จึงควรมี ศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนี้โดยเฉพาะเพียงศูนย์เดียว และข้อมูลที่ได้จึงจัดเป็นข้อมูลมาตรฐาน เพื่อประโยชน์ในการใช้ข้อมูลที่มาตรฐานในการอำนาจการของหน่วยงานต่อไป

6. ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งในเรื่องอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผล โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งมีบุคคลจากหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติที่เป็นหน่วยงานติดตามหน่วยงานหนึ่ง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นคณะกรรมการฯ และยังมีบุคคลจากหน่วยงานอื่น ๆ อีกเป็นกรรมการ โดยผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ โดยในสายการบังคับบัญชาไม่น่าจะสั่งการได้เพราะอยู่ต่างสังกัด การดำเนินการในส่วนหน่วยงานนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ควรจะเป็นไปในรูปการ ประสานงานโดยใช้คณะกรรมการดำเนินการ สั่งการโดยประธานคณะกรรมการชุดนั้น ๆ หรือ ควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงตามสายงานเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการในสังกัดของ หน่วยงานตน หรือมีการมอบอำนาจการแต่งตั้งให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้สั่งการได้

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรรวมหน่วยงานติดตามกำกับและประเมินผลโครงการขยายโอกาสทางการ ศึกษาให้มีเพียง 2 หน่วยงาน คือ หน่วยงานรับผิดชอบโครงการโดยตรง และสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ติดตามร่วมกันในรูปของคณะกรรมการ เพื่อความมีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลือง แก้ปัญหาบุคลากรไม่พอเพียง การขาดแคลนงบประมาณ และ ทำให้การประสานงานระหว่างองค์การติดตามสะดวกรวดเร็ว สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัว มากขึ้น

2. ควรกำหนดองค์การประสานงานการติดตามกำกับ ตลอดจนกำหนดบทบาทหน้าที่ และขอบเขตให้ชัดเจน และควรให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นองค์การประสานงาน

ดังที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน เพียงแต่เพิ่มบทบาท และการประสานงานอย่างเป็นทางการเพื่อความ  
แน่ชัดและวิธีการปฏิบัติจะได้ชัดเจน

3. ควรมอบอำนาจในการอำนาจการให้แก่ประธานคณะกรรมการในฐานะตัวแทน  
ฝ่ายบังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการติดตามกำกับงาน  
โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยเฉพาะ และมอบอำนาจให้ตามความเหมาะสม ตาม  
บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ

4. ควรมีศูนย์ข้อมูลโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ  
โดยเฉพาะ

#### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

1. ควรดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อนำเสนอรูปแบบในการติดตามกำกับงานโครงการ  
ขยายโอกาสทางการศึกษาของทุกสังกัด
2. ควรดำเนินการศึกษาวิจัย เปรียบเทียบผลต่างระหว่างการจัดการโครงการขยาย  
โอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา
3. ควรศึกษาวิจัยเปรียบเทียบด้านการลงทุนจัดการศึกษา และผลตอบแทน  
(เชิงเศรษฐศาสตร์) ระหว่างการจัดโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงาน  
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา