



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่งของการบริหารที่มีประสิทธิภาพและการบริหารงานที่เป็นระบบ ซึ่งถือว่าเป็นงานแรกในกระบวนการบริหารและการจัดการของหน่วยงานและระบบการบริหารองค์การโดยทั่วไป

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารการศึกษาด้วยกระบวนการวางแผน จึงมีนโยบายให้หน่วยงานระดับต่าง ๆ ในสังกัด จัดทำแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาขึ้น โดยได้กำหนดเป็นนโยบายและเป้าหมายบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2529)

#### นโยบาย ด้านบริหารและสนับสนุน

...ปรับปรุงการบริหารและการนิเทศการศึกษาให้มีประสิทธิภาพโดยเน้นให้ทุกหน่วยงานใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน มีการนิเทศ ติดตาม กำกับ และประเมินผล อย่างเป็นระบบนำวิชาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหาร รวมทั้งให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างประหยัด ถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนและชุมชน...

#### เป้าหมาย ด้านบริหารและสนับสนุน

...ทุกหน่วยงานมีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีการใช้แผนเป็นเครื่องมือการปฏิบัติงาน การติดตาม กำกับและประเมินผล ตั้งแต่ปี 2530 ...

การจัดการประถมศึกษาในระดับอำเภอมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่พัฒนาคุณภาพของการประถมศึกษา โดยมุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพของกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนในอำเภอให้ได้มาตรฐานทัดเทียมกันโดยยึดกลุ่มโรงเรียนเป็นหลักในการบริหาร การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาอำเภอเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาวิเคราะห์อำเภอและบุคลากรในอำเภอ

หน้าที่และความรับผิดชอบ การวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมีดังนี้คือ  
(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2527 ก)

1. กำหนดแนวทางการดำเนินงาน นโยบาย เป้าหมายของแผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด
2. จัดสรรงบประมาณและการเงินภายในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
3. ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมการเรียนการสอนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
4. รวบรวมข้อมูลระดับประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
5. ปฏิบัติงานอื่น ๆ เช่น การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น เป็นต้น

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเป็นหน่วยงานที่รับนโยบาย ประสานงาน และบริหารงบประมาณจากหน่วยงานระดับจังหวัดไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติคือ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจึงเป็นหน่วยงานสำคัญที่ช่วยให้การจัดการประถมศึกษาบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ การวางแผนและการบริหารในระดับอำเภอจึงเป็นตัวเชื่อมโยงที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการประถมศึกษาในแต่ละอำเภอของตนและในระดับจังหวัด

เขตจังหวัดสุพรรณบุรีนั้นแบ่งออกเป็น 10 อำเภอ ในการจัดการประถมศึกษาของจังหวัดสุพรรณบุรีนั้นรับผิดชอบโดยสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในสังกัดจำนวน 10 แห่ง มีโรงเรียนในสังกัด 452 โรงเรียน 5 สาขา (สถิติปีการศึกษา 2533) จากการรายงานผลการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ในแผนพัฒนาการประถมศึกษา ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) พบว่า (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี, ม.ป.ป.ก) ในปลายแผนจังหวัดสุพรรณบุรียังมีอัตราการเข้าชั้นของนักเรียนสูง คือเฉลี่ยร้อยละ 5.86 โดยเฉพาะชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีอัตราการเข้าชั้นสูงถึงร้อยละ 12.51 ซึ่งสูงเกินกว่าเป้าหมายที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2529) คือลดอัตราการเข้าชั้นให้เหลือโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 2 โดยเฉพาะชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ให้เหลือไม่เกินร้อยละ 7 ซึ่งเมื่อเทียบอัตราการเข้าชั้นของนักเรียนในจังหวัดสุพรรณบุรีแล้วจะเห็นว่ายังมีอัตราเฉลี่ยสูงกว่าที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ตั้ง

ไว้ถึงร้อยละ 3.86 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีอัตราการเข้าชั้นสูงกว่าถึงร้อยละ 5.51 ซึ่งอัตราการเข้าชั้นของนักเรียนนี้ก็อาจเป็นผลมาจากปัญหาการจัดการประถมศึกษาได้ สำนักงานงานการศึกษา จังหวัดสุพรรณบุรี ได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของสำนักงานการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ดังนี้ (สำนักงานการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี, ม.ป.ป. ข)

...ลดอัตราการเข้าชั้นของนักเรียนทุกชั้น เน้นชั้นประถมศึกษาปีที่ 1

ปรับปรุงการบริหาร การนิเทศ การปฏิบัติงาน ให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้แผนพัฒนาการศึกษาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน...

ผู้วิจัยเห็นว่าการวางแผนพัฒนาการศึกษาในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับอำเภอ น่าจะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการดำเนินการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาการศึกษาของจังหวัดสุพรรณบุรี เพราะเป็นระดับที่ใกล้ชิดกับหน่วยปฏิบัติ เนื่องจากสำนักงานการศึกษาอำเภอเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายประสานงานระหว่างสำนักงานการศึกษาจังหวัดกับกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด การวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับอำเภอสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี จะเป็นประโยชน์ต่อการนำความรู้ที่ได้มาเป็นแนวทางการพัฒนาการวางแผนการศึกษาของสำนักงานการศึกษาอำเภอ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ได้มากยิ่งขึ้นในอนาคตต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาอำเภอ จำนวน 10 อำเภอ ซึ่งสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี

#### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษากระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับอำเภอ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะแผนพัฒนาการศึกษาระดับอำเภอระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2530 - 2534) แผนพัฒนาการศึกษาระดับอำเภอประจำปี 2532 และ 2533 แผนปฏิบัติการศึกษาระดับอำเภอประจำปี 2532 และ 2533 ในการศึกษากระบวนการวางแผนจะศึกษาเฉพาะอำเภอในสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรีโดยศึกษาเฉพาะขั้นเตรียมการและขั้นจัดทำแผนเท่านั้น

### ประโยชน์ของการวิจัย

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนและการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอได้

### นิยามคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

**สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ** หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2528 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี

**หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ** หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และรวมความถึงผู้ที่รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวด้วย

**ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ** หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

**หัวหน้างานนิเทศการศึกษา** หมายถึง ศึกษาพิเศษอำเภอและรวมความถึงผู้ที่มาช่วยงานนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนิเทศการศึกษา

**หัวหน้างานต่าง ๆ ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ** หมายถึง หัวหน้างานบริหารทั่วไป หัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ หัวหน้างานการเงินและพัสดุ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ไม่รวมถึงหัวหน้างานนิเทศการศึกษาด้วย

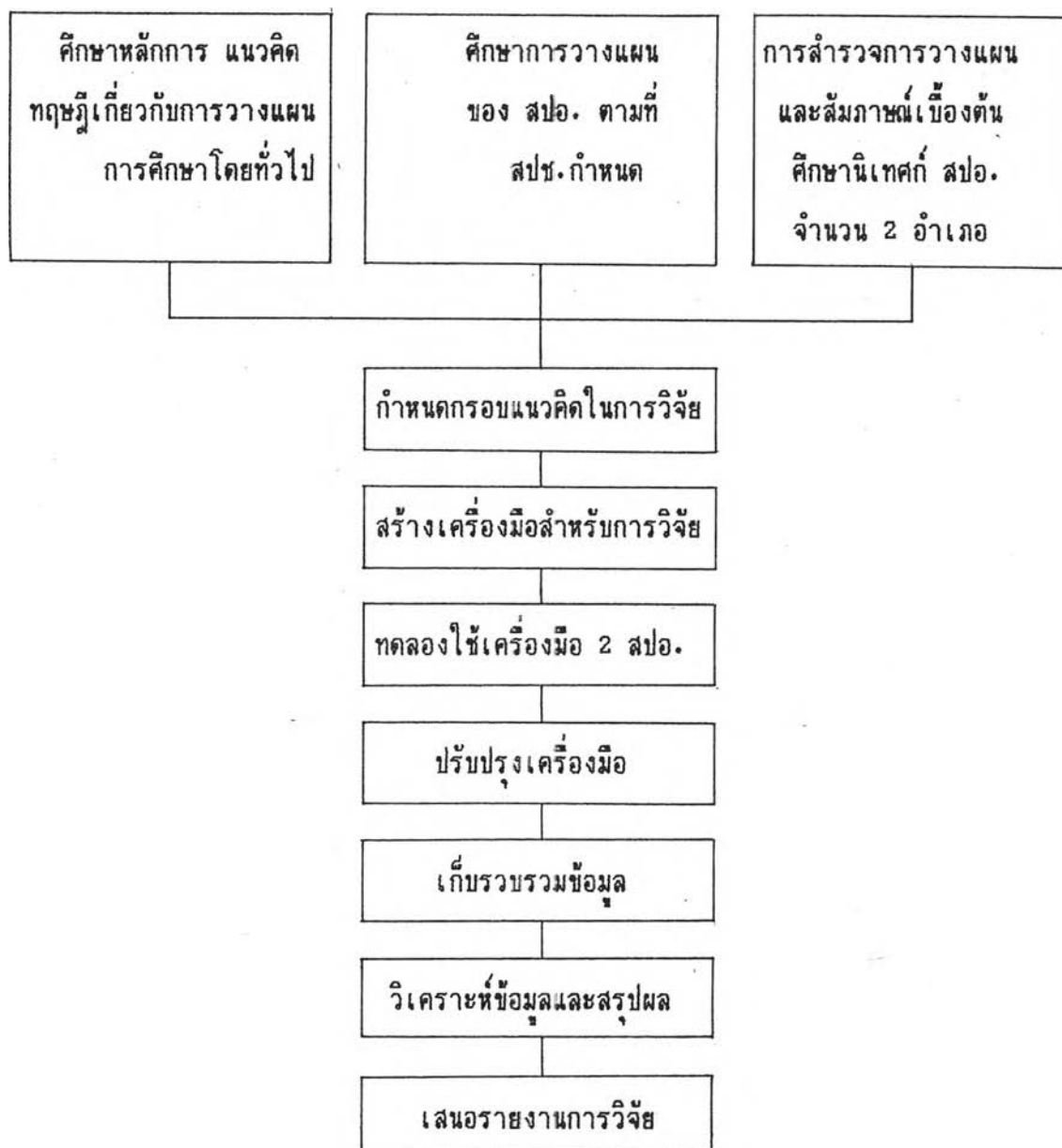
**ศึกษาพิเศษอำเภอ** หมายถึง ศึกษาพิเศษสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรวมความถึงผู้ที่มาช่วยงานนิเทศการศึกษาด้วย

**แผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอ** หมายถึง แผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอรยะยะ 5 ปี แผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอประจำปี และแผนปฏิบัติการประถมศึกษาอำเภอประจำปี

**กระบวนการวางแผน** หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการวางแผนซึ่งปกติมีขั้นตอนทั้งหมด 4 ขั้นตอน ได้แก่ขั้นเตรียมการ ขั้นจัดทำแผน ขั้นปฏิบัติตามแผน และขั้นติดตามประเมินผลนั้น แต่ในการวิจัยครั้งนี้การศึกษาวิเคราะห์จะครอบคลุมเฉพาะเรื่องการเตรียมการสำหรับการวางแผนและการจัดทำแผนเท่านั้น

## วิธีดำเนินงานการวิจัย

วิธีดำเนินงานการวิจัย ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในแผนภูมิต่อไปนี้



สปช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สปอ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

### แหล่งข้อมูลเพื่อการวิจัย

แหล่งข้อมูลที่ใช้สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ประกอบไปด้วยข้อมูลจากบุคคลและข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดต่อไปนี้

1. ข้อมูลจากบุคคล บุคคลซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและรับผิดชอบการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอ จาก 10 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ประกอบด้วย

- 1.1 หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ
- 1.2 ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ
- 1.3 หัวหน้างานนิเทศการศึกษาทุกอำเภอ
- 1.4 หัวหน้างานต่าง ๆ ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ

2. ข้อมูลจากเอกสาร เอกสารซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย

2.1 เอกสารที่ใช้ประกอบการวางแผน ประกอบด้วย นโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาาระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2530 - 2534) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี คู่มือบริหารการประถมศึกษาอำเภอ เอกสารการบริหารและงานนิเทศการประถมศึกษาอำเภอ ข้อมูลการจัดการประถมศึกษาอำเภอ คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน และหลักฐานการทำงานต่าง ๆ

2.2 เอกสารที่ได้จากการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอโดยตรง ประกอบด้วย แผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2530 - 2534) แผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอประจำปี 2532, 2533 แผนปฏิบัติการประถมศึกษาอำเภอประจำปี 2532, 2533

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ชุด คือ

ชุดที่ 1 เป็นแบบนำสัมภาษณ์ (Guided Interview) เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอที่ได้ปฏิบัติจริง

- ชุดที่ 2 เป็นแบบสำรวจเอกสารการวางแผน แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ
- ตอนที่ 1 เป็นแบบสำรวจเอกสารที่ใช้ประกอบการวางแผน
- ตอนที่ 2 เป็นแบบสำรวจและวิเคราะห์เอกสารที่ได้จากการวางแผน

### การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์

ผู้วิจัยนำหนังสือแนะนำและรับรองการทำวิทยานิพนธ์จากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการออกหนังสือขอความร่วมมือจากหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอในสังกัด เพื่อแจ้งให้ผู้ที่เป็นประชากรในการให้สัมภาษณ์ตามแบบนำสัมภาษณ์ (ดูตัวอย่างได้ในภาคผนวก ข.) และการสำรวจวิเคราะห์เอกสาร โดยผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์และสำรวจวิเคราะห์เอกสารด้วยตนเองทั้งหมด ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้วิธีการสรุปสาระตามกรอบประเด็นของการวิจัย การแจกแจงรายละเอียดแล้วจัดกลุ่มรายการประกอบคำบรรยายแล้วเสนอในรูปของการรายงานเฉพาะกรณีของการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาของแต่ละอำเภอ

### การเสนอรายงานการวิจัย

การเสนอรายงานการวิจัยในครั้งนี้ได้แบ่งออกเป็น 5 บท ดังต่อไปนี้

- บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเชื่อกันมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย นิยามคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินงานการวิจัย แหล่งข้อมูลเพื่อการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ การเสนอรายงานการวิจัย
- บทที่ 2 การวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 วิธีดำเนินงานวิจัย
- บทที่ 4 รายงานผลการศึกษาเป็นรายกรณีศึกษา
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ