



บทที่ 2

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมและนำเสนอ โดยแบ่งเป็น 5 ตอนดังนี้ คือ

- ตอนที่ 1 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนการศึกษา
- ตอนที่ 2 กระบวนการวางแผนและกระบวนการวางแผนการศึกษา
- ตอนที่ 3 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน
- ตอนที่ 4 ปัญหาที่มักประสบในการวางแผนโดยทั่วไปและการวางแผนการศึกษา
- ตอนที่ 5 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ในแต่ละตอนผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัย ซึ่งเขียนโดยนักวิชาการด้านการศึกษาของไทยและต่างประเทศ โดยสรุปและเรียบเรียงไว้ตามลำดับดังนี้

ตอนที่ 1 หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนการศึกษา

1.1 ความหมายของการวางแผนและการวางแผนการศึกษา

เสด็จจันทร์ จงสถิตอยู่ (2528 : 5) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการวางแผนไว้ว่า การวางแผนหมายถึงกระบวนการที่ช่วยตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการและวิธีดำเนินการในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลา และทรัพยากร เป็นกลไกเพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ใครทำ ทำเมื่อใด และที่ไหน ที่ผูกพันต่อกันจนเป็นระบบและต่อเนื่องกัน ทำให้กระบวนการวางแผนเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ

สำหรับการวางแผนการศึกษานั้น เจอห์นสัน จงลิตอยู่ (2528 : 5) ได้ให้ความหมายของการวางแผนการศึกษาว่า หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์การดำเนินงาน การจัดการศึกษา เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมา การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่จะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาการศึกษาให้ได้ผลดียิ่งขึ้น สำหรับระยะเวลาหนึ่ง ๆ ในอนาคตภายใต้ทรัพยากรที่มี และที่จะใช้ การวางแผนการศึกษาจะช่วยระบุถึงกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด วิธีการดำเนินงาน สถานที่สำหรับดำเนินงาน ผู้ที่จะรับผิดชอบงานและทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ จอห์นสัน (Johnston 1975 : 9) ได้กล่าวไว้ในทำนองเดียวกันว่าการวางแผนการศึกษา เป็นการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจล่วงหน้าก่อนดำเนินการ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดลำดับความสำคัญ การกำหนดแผนงาน และค่าใช้จ่ายของระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และความต้องการของผู้เรียนด้วย

จากการพิจารณาคำจำกัดความข้างต้นพอจะสรุปได้ว่าการวางแผนการศึกษานั้นมีวิธีการที่เหมือนกับการวางแผนโดยทั่วไป คือ เป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคตเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา โดยคำนึงถึงเงื่อนไขสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น

1.2 แนวคิดพื้นฐานในการวางแผนการศึกษา

แม้ว่าการวางแผนการศึกษาจะมีกระบวนการเหมือนกับการวางแผนโดยทั่วไป แต่ก็มีแนวคิดพื้นฐานในการวางแผนที่แตกต่างไปจากการวางแผนทางด้านธุรกิจโดยทั่วไป สำหรับแนวความคิดที่ใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนการศึกษานั้นจัดได้เป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1.2.1 การวางแผนการศึกษาโดยอาศัยหลักการตอบสนองความต้องการของสังคม (Social Demand Approach) หลักการที่สำคัญคือ การวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.2.2 การวางแผนการศึกษา โดยอาศัยหลักความต้องการกำลังคน (Manpower Requirement Approach) เป็นการวางแผนที่อาศัยพื้นฐานความคิดที่ว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือของเศรษฐกิจ โดยการศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้กับระบบเศรษฐกิจ นักวางแผนการศึกษาจะต้องนำเอาเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้มา แปลงเป็นความต้องการกำลังคนที่ต้องการใช้ในกิจกรรมสาขาต่าง ๆ โดยแยกกำลังคนตามลักษณะระดับแรงงานในสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่ต้องการแล้วผลิตผู้สำเร็จการศึกษาให้มีวุฒิ จำนวน ระยะเวลา ที่สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนที่คาดคะเนไว้

1.2.3 การวางแผนโดยอาศัยหลักผลตอบแทนของการลงทุน (Rate of Return Approach) โดยมีหลักการว่าการลงทุนใด ๆ จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-Benefit) เป็นการศึกษาว่าควรลงทุนเพื่อการศึกษาในระดับใด จำนวนเท่าใด และอย่างไร ซึ่งจะให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดจากการลงทุนนั้น

วิธีการวางแผนการศึกษาจากแนวคิดทั้งสามวิธีดังกล่าวไม่มีวิธีใดที่ดีและสมบูรณ์แบบในตัวเอง แต่ละวิธีมีจุดอ่อนในตัวเอง อย่างไรก็ตาม วิธีทั้งสามมีประโยชน์ที่จะใช้เป็นแนวทางได้ ถ้านักวางแผนรู้ข้อจำกัดและจุดอ่อนของแต่ละวิธี ... (เสือจันทร์ จงสถิตอยู่ 2528 : 29 - 34)

1.3 หลักการสำคัญของ การวางแผน

ในการวางแผนและการวางแผนการศึกษาโดยทั่วไปนั้น มีหลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึง ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอไว้ เช่น ลูว์ธันน์ วัตตันวงค์ (2525 : 5) ไพรต์นีย์ เดชะรินทร์ (2526 : 181) และฮาร์ดวิกและแลนดูยท์ (Hardwick and Landuyt : 1966 : 208 - 211 อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2526 : 15 - 16) เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าส่วนใหญ่มีหลักการที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1.3.1 การวางแผนควรจัดทำเป็นอันดับแรกก่อนเริ่มดำเนินการ โดยผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานร่วมกันดำเนินการวางแผน และควรมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้าร่วมด้วยในกรณีที่เป็น

1.3.2 ในการวางแผนต้องมีปัจจัยที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผนให้ครบถ้วน เช่น ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของรวมทั้งเวลาและสถานที่ที่ใช้ในการวางแผน

1.3.3 การวางแผนงานจะต้องจัดทำกันทุกระดับ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่วางไว้

1.3.4 การที่จะทำให้แผนงานที่จัดทำขึ้นสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มวางแผน

1.3.5 ควรสร้างคู่มือ แผนภูมิ หรือตาราง ประกอบแผนงาน โดยบันทึกสั้น ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะทำ ใครทำ ทำที่ไหน ทำอย่างไร ต้องใช้อะไรบ้าง ซึ่งจะเป็นคู่มือที่ช่วยให้การปฏิบัติงานสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสามารถยึดติดตามผลงานได้ทุกระยะ โดยอาจแบ่งตามลักษณะของงานเป็นระยะรอบปี รอบ 4 เดือน รายเดือน รายสัปดาห์ หรือรายวัน

1.3.6 เมื่อมีการวางแผนและจัดทำแผนขึ้นแล้วจะต้องพยายามหาช่องทางที่จะดำเนินการควบคุมให้เป็นไปตามแผน หมั่นติดตามการดำเนินงานเป็นระยะ ปรึกษาหารือกับผู้ร่วมงานเพื่อรับทราบปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามแผนอย่างสม่ำเสมอ และควรรายงานให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบความเคลื่อนไหวของการปฏิบัติงานด้วย

1.4 ความสำคัญและประโยชน์ของการวางแผน

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การวางแผนเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานทุกระดับ เพราะการวางแผนเป็นขั้นตอนแรกที่จะต้องดำเนินการก่อนสิ่งอื่น มิฉะนั้นแล้วผู้บริหารจะไม่มีกรอบในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องสัมพันธ์กัน หรือไม่มีคู่มือในการกำกับ ควบคุมงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ และระยะเวลาที่วางไว้ (เสือจันทร์ จงสถิตอยู่ 2528 : 6)

หากผู้บริหารได้นำแผนที่ดีมีประสิทธิผลมาใช้ควบคู่กับระบบและกระบวนการบริหารประจำวันแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ จากการศึกษาความเห็นของ

เรียว ธรรมมาธิปไตย (2512 : 440), เกียรติ ชัยพิพัฒน์ (2529 : 14 - 15) และ
 สันานจิตร์ ลูคนธทรัพย์ (2527 : บรรยาย) พอลจะสรุปได้ว่าการวางแผนนั้นมีคุณประโยชน์
 ดังนี้

1.4.1 ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความประหยัดทั้งงบประมาณ
 เวลา และแรงงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.4.2 ช่วยให้ผู้บริหารคาดคะเนปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นสามารถมอง
 เห็นแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาทันเหตุการณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัด
 สินใจและลงมือปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4.3 ช่วยลดความขัดแย้งในองค์กร เพราะเจ้าหน้าที่มองเห็นลำดับ
 และหน้าที่ในการปฏิบัติงานของตนเอง

1.4.4 ช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมสอดคล้อง
 กัน

1.4.5 ช่วยให้ผู้สามารถควบคุมงานได้อย่างมีระบบและฝ่ายบริหารสามารถ
 ประเมินผลและตรวจสอบความก้าวหน้าของงานได้ง่าย

1.4.6 ช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยดี

1.5 ลักษณะของแผนที่ดี

จินดาลักษณ์ วัฒนาสินธ์ (2525 : 7 - 11) และสันานจิตต์ ลูคนธทรัพย์
 (ม.ป.ป. : 8) ได้กล่าวถึงลักษณะของแผนที่ดีไว้ในงานองเดียวกันและสามารถสรุปลักษณะ
 ของแผนที่ดีได้ 9 ประการดังนี้

1.5.1 มีวัตถุประสงค์แน่นอน ชัดเจนเข้าใจง่าย

1.5.2 มีความสอดคล้องกับแผนระดับอื่น และต้องมีการประสานสัมพันธ์
 ระหว่างแผนประเภทต่าง ๆ ด้วย

1.5.3 มีการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.5.4 มีความยืดหยุ่น นำไปใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
ไปได้

1.5.5 การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินการ
ควรให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.5.6 มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องไว้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิด
ความสับสนในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางแผน

1.5.7 มีการใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจทุกขั้นตอนของการวางแผน

1.5.8 แผนนั้นต้องนำไปปฏิบัติได้ มีการกระทำต่อเนื่อง

1.5.9 มีระบบการควบคุมการดำเนินงานที่มีคุณภาพ

1.6 ประเภทของแผน

แผนอาจแบ่งได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับผู้แบ่งว่าจะยึดอะไรเป็นหลักในการแบ่ง
จินดาลักษณ์ วัฒนาสินธ์ (2525 : 7 - 11) กล่าวถึงการแบ่งประเภทของแผนที่มี 4
ลักษณะ คือ

1.6.1 แบ่งโดยอาศัยเวลาเป็นหลัก ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 ระยะ คือ แผน
ระยะยาว แผนระยะปานกลาง และแผนระยะสั้น เท่าที่เป็นอยู่ยังมิได้กำหนดลงไปแน่
นอนว่าแต่ละระยะมีเวลานานเท่าไร บางท่านให้ความเห็นว่า แผนระยะยาวควรมีระยะเวลา
ของแผนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แผนระยะกลาง มีระยะเวลาของแผน 2 - 5 ปี และแผนระยะ
สั้น มีระยะเวลา 2 ปีลงมา

1.6.2 แบ่งโดยอาศัยหน้าที่หรือวัตถุประสงค์เป็นหลักแผนประเภทนี้อาจมีชื่อ
เรียกต่างกันไปออกไปตามกิจกรรม หรือตามวัตถุประสงค์ของการวางแผน เช่น แผนพัฒนาการ-
เมือง แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาการศึกษา เป็นต้น

1.6.3 แบ่งโดยอาศัยพื้นที่เป็นหลัก แผนประเภทนี้ จะระบุขอบเขตพื้นที่
ที่แผนนั้นครอบคลุม เช่น แผนพัฒนาประเทศ ครอบคลุมทั่วประเทศ แผนพัฒนาภาค แผน-
พัฒนาจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ของภาคและจังหวัด ตามลำดับ

1.6.4 แบ่งโดยอาศัยที่มาของแผนเป็นหลัก การแบ่งประเภทนี้ทำให้ทราบว่าใครเป็นผู้วางแผนนั้นขึ้นมา ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น แผนจากเบื้องล่างเป็นแผนที่วางมาจากกระตือรือร้นของฝ่ายบริหาร หรือมาจากความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการ กับแผนมาจากเบื้องบน เป็นแผนซึ่งฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารชั้นสูงขององค์การจัดขึ้นมา เช่น แผนของ กระทรวง กรม กอง และหน่วยงานต่าง ๆ

นอกจากนี้ สันธานจิตร ลุคนทรทรัพย์ (2527 : 7 - 8) ได้แบ่งประเภทของแผน ออกเป็น 5 ลักษณะ และมี 2 ลักษณะที่แตกต่างไปจากการแบ่งประเภทของแผนที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างบนนี้ คือ

1.6.5 แบ่งตามลักษณะของแผน ได้แก่ แผนลักษณะเร่งด่วน เช่นแผนที่บังคับให้ใช้เพราะเป็นความต้องการอย่างหนึ่งของประเทศ และแผนลักษณะชี้แนะ ซึ่งมีลักษณะกำหนดนโยบาย และเป้าหมายไว้ในลักษณะการชี้แนะไม่บังคับหรือวางแนวทางให้ทำ

1.6.6 แบ่งตามลักษณะของการวางแผน คือ แผนที่วางเพื่อขจัดข้อบกพร่องอันเกิดจากการตัดสินใจผิดพลาดที่แล้มาแล้ว (Retrospective) กับแผนที่วางเพื่อกำหนดอนาคตที่ต้องการ (Prospective) ซึ่งเป็นการคาดคะเนสถานการณ์ในอนาคตและเตรียมแผนเพื่อรับสถานการณ์ดังกล่าว

1.7 ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและความต้องการ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย แผน แผนงานและโครงการ

ในการวางแผนพัฒนาทุกรูปแบบ มีบางคำที่มักจะมีการใช้กันเป็นประจํา คือ คำว่า ปัญหาและความต้องการ ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ ซึ่งผู้วิจัยได้เลื้อนอเพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างคำเหล่านี้ ดังนี้

1.7.1 ปัญหาและความต้องการ (Problems and Needs) ในการวางแผนพัฒนาทุกรูปแบบ นักวางแผนจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อให้ทราบสภาพปัญหาและความต้องการ เป็นอันดับแรก โดยการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากประสบการณ์ในอดีตและเหตุการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และการคาดหมายเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย (กรมการศึกษานอกโรงเรียน ม.ป.ป. : 4) และเมื่อทราบสภาพต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

ปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนความต้องการแล้ว ขึ้นต่อไปก็จะตัดสินใจเลือกแนวทางในการแก้ปัญหา และสนองความต้องการด้านต่าง ๆ โดยการกำหนดเป็นจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์ นโยบาย แผน แผนงานและโครงการขึ้น

1.7.2 ความมุ่งหมาย (Purpose) หมายถึงความคิดหวังหรือความมุ่งหวัง ที่แสดงออกให้เห็นถึงอุดมการณ์หรือปรัชญาที่มุ่งหวังในขอบเขตที่กว้างขวางมาก และยังไม่ได้ สำกัลดลงไปว่าจะปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ความมุ่งหมายนี้อาจเป็นเรื่องของแต่ละ บุคคล ชุมชน สังคม องค์กรของรัฐหรือชาติโดยส่วนรวมก็ได้ (เกียรติ ชัยพิพัฒน์ 2519 : 10)

1.7.3 วัตถุประสงค์ (Objectives) คือ ความมุ่งหมายที่ได้แยกรา ยละเอียดออกไปในรูปต่าง ๆ กันอันแสดงให้เห็นจุดหมายของกิจกรรมที่มีลักษณะชัดเจนและใน ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นถึงผลงานที่คาดว่าจะพึงเกิดขึ้น ส่วนคำว่า เป้าหมาย (Target, aim และจุดหมาย Goal) ก็คือวัตถุประสงค์นั่นเอง ในทางปฏิบัติสามารถใช้ สับเปลี่ยนกันได้ (เกียรติ ชัยพิพัฒน์ 2519 : 10)

หลังจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กรและผู้บริหารระดับกลางหรือผู้ปฏิบัติงานได้ตีความ วัตถุประสงค์ขององค์กรแล้วก็จะมีการกำหนดนโยบายขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย

1.7.4 นโยบาย (Policies) เช่น แก้วยศ (2517 : 10) กล่าวว่า "นโยบาย คือแนวการปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของระบบงาน หรือองค์กร" ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นหลักการ และ กฎเกณฑ์ในการทำงานนั่นเอง (เกียรติ ชัยพิพัฒน์ 2519 : 11)

นอกจากนี้ จินดาลักษณ์ วัฒนสินธ์ (2525 : 7 - 11) ได้กล่าวว่า

จากความหมายของนโยบายที่มีผู้อธิบายไว้มากมายหลายท่าน อาจมองได้กว้าง ๆ ว่า นโยบายคือหลักหรือแนวความคิดที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นแนว ทางในการปฏิบัติงาน หรือเพื่อแก้ไขปัญหาไม่ว่ากรณีนั้น ๆ จะเกิดขึ้นแล้วหรือผู้บริหาร คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ถ้าพิจารณาในระดับองค์กร นโยบาย คือ เครื่องมือ ที่จะช่วยแนะแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตรงเป้าหมายขององค์กร

การ หลังจากการกำหนด ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และนโยบายแล้ว การที่ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีการวางแผนและจัดทำแผนขึ้น

1.7.5 แผน (Plan) จินตาสัททนต์ วัฒนาลินธ์ (2525 : 10) ได้อธิบายไว้ว่า "แผนคือ ผลผลิตของการวางแผน" เป็นเอกสารสำเร็จรูปอย่างหนึ่งซึ่งระบุเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ในอนาคตไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอย่างน้อยต้องให้เห็นจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินการ ลำดับขั้นตอนในการดำเนินงาน และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุม ติดตาม และประเมินผลความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ แต่ละด้านค่อนข้างชัดเจน (อุทัย บุญประเสริฐ 2524 : 23)

แผนที่กำหนดขึ้นนี้จะประกอบด้วยแผนงานและโครงการต่าง ๆ หลายแผนงาน เพื่อที่จะดำเนินงานตามขั้นตอน ในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านที่วางไว้

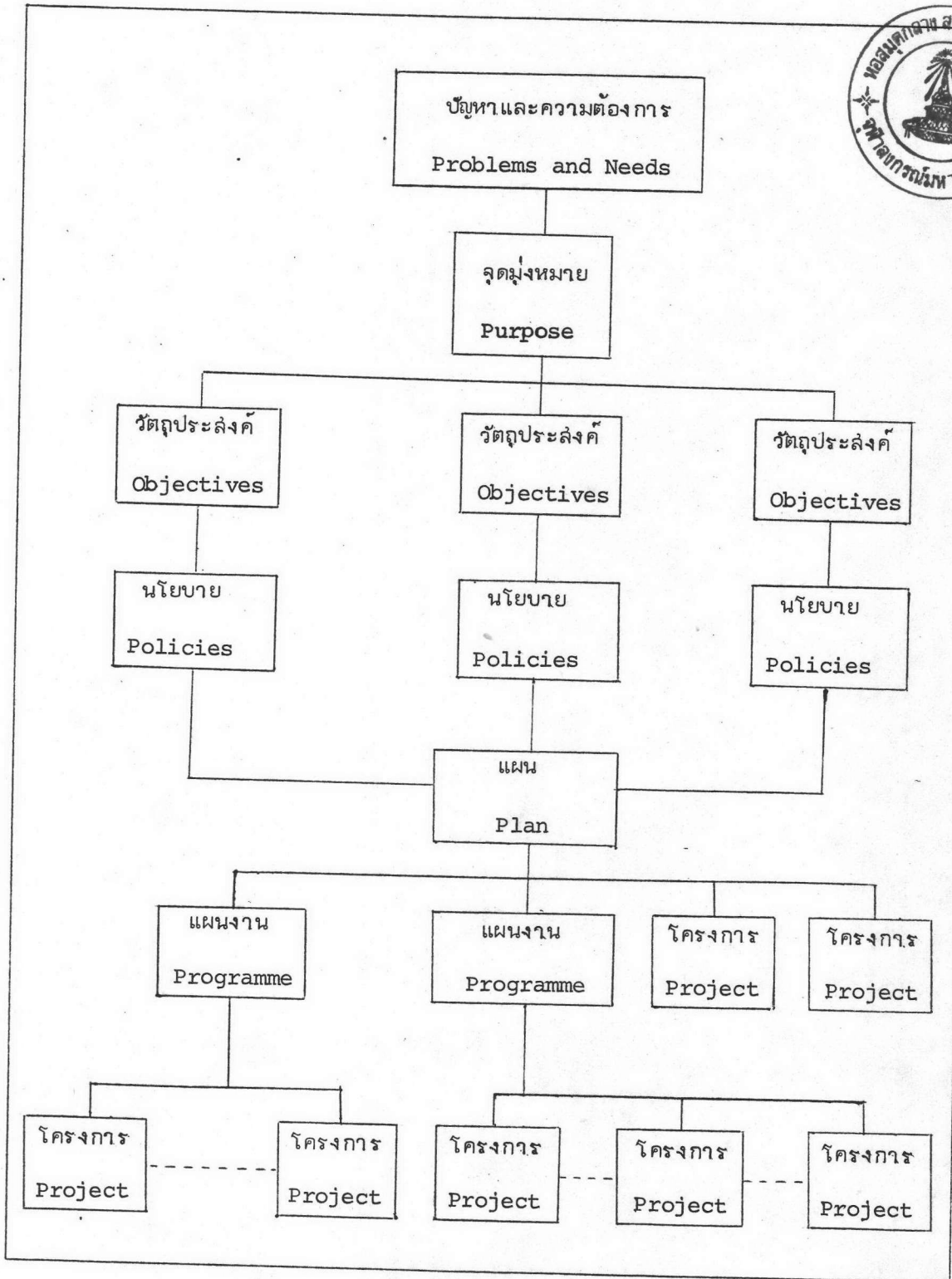
1.7.6 แผนงาน (Programme) สำนานจิตร ลุคนทรทรัพย์ (ม.ป.ป. : 2) ได้อธิบายความหมายของแผนงานไว้ว่า "เป็นระบบการประสานโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกัน ตั้งแต่ล่องโครงการขึ้นไป ให้มีขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องสัมพันธ์กัน ในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการอันเดียวกัน" จะเห็นว่าแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของโครงการไว้ดังนี้

1.7.7 โครงการ (ย่อย) (Project) มีความหมายแคบกว่าแผนงาน เกียรติ ฮัยพิพัฒน์ (2519 : 12) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "โครงการเป็นงานเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดขึ้นโดยแน่นอน และดำเนินการโดยหน่วยงานหน่วยหนึ่งเพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะที่เกิดขึ้น" มีระยะเวลาการดำเนินงานในช่วงใดช่วงหนึ่ง โดยแน่ชัดอันมิใช่เป็นการบริหารงานตามปกติของหน่วยงานนั้น ๆ" (สำนานจิตร ลุคนทรทรัพย์, ม.ป.ป. : 2)

จากความหมายข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและความต้องการ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ แผน แผนงานและโครงการ อาจแสดงได้โดยแผนภูมิดังนี้ (สำนานจิตร ลุคนทรทรัพย์, ม.ป.ป. : 2) ปรับปรุงโดย สัมจิต ใจฉ่อง

แผนภูมิที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและความต้องการ จุดมุ่งหมาย
วัตถุประสงค์ แผน แผนงานและโครงการ



ตอนที่ 2 กระบวนการวางแผนและกระบวนการวางแผนการศึกษา

2.1 กระบวนการวางแผน

เกียรดี ชัยพิพัฒน์ (2519 : 15 - 16) ได้กล่าวว่าขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผนแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอน คือ

1. การพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนนั้นจะกำหนดขึ้นได้ก็จากปัญหาและความต้องการของเรื่องที่จะวางแผน
2. ศึกษาสภาพข้อเท็จจริงสภาพปัญหาแวดล้อมต่าง ๆ แล้ววิเคราะห์ปัญหาและข้อเท็จจริงเหล่านั้นไว้ประกอบการพิจารณาวางแผน
3. พิจารณาแนวทางปฏิบัติหรือวิธีการแก้ไขปัญหาไว้หลาย ๆ วิธี โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้วเลือกวิธีที่ดีที่สุด
4. กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนในการปฏิบัติว่าใครจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด และอย่างไร
5. รวบรวมรายละเอียดและขั้นตอนในการปฏิบัติต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นแผน
6. การปฏิบัติตามแผน
7. การตรวจสอบหรือประเมินผลตามแผน

ส่วนเพลสัน (Pesson 1966 : 95 อ้างถึงใน สัมเกียรติ ศุภกิจวาฬ ม.ป.ป. :

6) ได้แบ่งกระบวนการวางแผนออกเป็น 8 ขั้นตอนซึ่งประกอบด้วย

1. ขึ้นเก็บรวบรวมข้อมูล
2. ขึ้นวิเคราะห์สภาพการณ์
3. ขึ้นแยกแยะปัญหา
4. ขึ้นการตัดสินใจและตั้งวัตถุประสงค์
5. ขึ้นการวางแผน

6. ขึ้นการดำเนินงานตามแผน
7. ขึ้นประเมินความก้าวหน้า
8. ขึ้นการพิจารณาบททวน

ส่วนเบรตัน (Breton 1965 : 29 -44, 110 - 126 อ้างถึงใน อนันต์
 เกตุวงศ์ 2526 : 62 - 74) ได้กล่าวถึงกระบวนการวางแผนไว้ว่ามี 3 ขั้นตอนหลัก คือ
 ขึ้นวางแผน ขึ้นปฏิบัติหรือบริหารตามแผน ขึ้นตรวจสอบหรือประเมินผลตามแผน ดังมี
 รายละเอียดของการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนดังนี้

1. ขึ้นวางแผน (Formulation of Plan)

- 1.1 พิจารณาว่างานนั้นควรจะมีการวางแผนหรือไม่
- 1.2 กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานให้แน่ชัด เข้าใจง่าย สอดคล้องกับ
 วัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การหรือหน่วยงาน
- 1.3 การเตรียมหัวข้ออย่างกว้าง ๆ (Broad Outline) ของแผนเพื่อ
 เล่นอู้งคับบัญชา เพื่อขออนุมัติแผน
- 1.4 การขออนุมัติข้อเล่นอู้งแผนแก่ผู้มีอำนาจอนุมัติ
- 1.5 การกำหนดตัวบุคคลผู้วางแผนและผู้รับผิดชอบเมื่อข้อเล่นอู้งแผนได้
 รับการอนุมัติแล้ว
- 1.6 กำหนดหัวข้ออย่างแน่นอนของแผนให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงาน
 ซึ่งหมายถึงการแบ่งงาน และกำหนดระยะเวลาการทำงานของแต่ละฝ่าย
- 1.7 การติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อมูลอาจจะต้องมีการกำหนด
 วิธีการติดต่อข้อมูลที่ต้องการ และระยะเวลาการเก็บข้อมูลดังกล่าว
- 1.8 การหาข้อมูลและตัวเลขที่จำเป็น การรวบรวมข้อมูลในที่นี้หมายถึงรวมถึง
 ข้อมูลดิบและข้อมูลที่จัดทำแล้ว
- 1.9 ประเมินข้อมูล โดยการประเมิน ตรวจสอบข้อมูลที่เก็บมาได้

1.10 การสรุปและเตรียมแผนชั่วคราว เป็นการเลือกกระบวนการ ทางเลือก ที่เป็นไปได้ (Possible Alternatives)

1.11 นำเอาส่วนต่าง ๆ ของแผนมารวมกันและถือเป็นแผนชั่วคราว (Tentative Plan) ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งของแผนควรจะมีการทดสอบ (Test) ผู้วางแผนควรอธิบายและระบุ วิธีการทดสอบไว้ด้วย

1.12 การเตรียมแผนขั้นสุดท้าย เมื่อได้ทำการทดสอบเป็นที่พอใจแล้ว ผู้วางแผนก็สามารถเตรียมแผนสุดท้ายได้เลย ถ้าแผนนั้นประกอบด้วยแผนย่อย โครงการหรือส่วนประกอบก็ควรรวมเป็นแผนเดียว

1.13 การทดสอบและปรับปรุงแผน (ถ้าหากแผนนั้นมีลักษณะซับซ้อนมีความสำคัญมาก)

1.14 การขออนุมัติแผน เมื่อได้เตรียมแผนมาถึงขั้นนี้แล้วแสดงว่า ได้แผนที่ประหยัด และมีประสิทธิภาพที่สุดแล้ว

2. ขั้นปฏิบัติตามแผน (Implementation of Plan)

การปฏิบัติตามแผนหรือการนำแผนไปใช้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าขั้นการวางแผน เพราะถ้าหากมีการวางแผนเป็นอย่างดี ถูกต้องสมบูรณ์ แต่ไม่มีการนำแผนที่วางไว้ไปปฏิบัติ แผนนั้นก็ไม่มี ความหมายและไม่มีประโยชน์เลย หรือมีการนำแผนนั้นไปปฏิบัติ หากผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความสามารถ ไม่อาจปฏิบัติตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่เกิดขึ้นก็ย่อมไม่ดีเท่าที่ควร หรืออาจล้มเหลวก็ได้ ดังนั้นการดำเนินการตามแผนเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง Breton ได้กำหนดหลักการในการนำแผนไปปฏิบัติไว้ 14 ขั้นตอนด้วยกันคือ

2.1 ผู้ปฏิบัติตามแผนรับแผนงานที่ได้รับการอนุมัติแล้ว เพื่อดำเนินการ ในกรณี ที่ผู้วางแผนกับผู้ดำเนินการตามแผนมิใช่บุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกัน จะต้องมอบหมายงานดังกล่าวอย่างเป็นทางการ เพื่อผู้ดำเนินการตามแผนจะได้ทราบหน้าที่และขอบข่ายของงานที่เขาจะต้องรับผิดชอบต่อไป

2.2 ผู้ปฏิบัติตามแผนทำความเข้าใจส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผนอย่างละเอียด โดยศึกษาว่า จะต้องทำอะไรบ้าง และจะทำอย่างไร

- 2.3 ศึกษาปฏิกริยาที่ผู้ปฏิบัติมีต่อแผน ในกรณีที่แผนมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงมากผู้ปฏิบัติโดยทั่วไปมักจะต่อต้าน ไม่เห็นด้วยและไม่ยอมปฏิบัติตามแผน
- 2.4 กำหนดบทบาทของผู้ดำเนินการตามแผนหลังจากผู้รับผิดชอบเข้าใจการดำเนินงานตามแผน
- 2.5 จัดเตรียมบุคลากรผู้ปฏิบัติตามแผนและการกำหนดมอบหมายความรับผิดชอบ
- 2.6 การเตรียมแผนดำเนินการหรือแผนปฏิบัติงาน (Implementation Plan) ประเด็นสำคัญของการเตรียมงานขั้นนี้คือ การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานให้เสร็จตามเวลา ที่ระบุไว้ในแผน ให้มีการรายงานและประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ
- 2.7 เริ่มต้นทำงาน
- 2.8 แจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรทราบ ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายของโครงการและผู้ที่ได้รับผลกระทบของโครงการด้วย
- 2.9 แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างผู้ร่วมงานในเรื่องของแผน เช่น ส่วนประกอบทางเทคนิคของแผน เหตุผลและความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการใช้แผนรวมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับ
- 2.10 กำหนดแผนควบคุมงาน (Control Plans) และผู้บังคับบัญชาจะต้องชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมงานแก่ผู้ดำเนินการตามแผนด้วย
- 2.11 การรวบรวมข้อมูล และตัวเลขเกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผน เป็นงานอีกอย่างหนึ่งที่ผู้ดำเนินการตามแผนจัดทำ เพื่อเป็นเครื่องพิจารณาในการประเมินผลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผนงาน
- 2.12 การตรวจสอบและประเมินผลข้อมูลที่ได้จากการรวบรวม ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในการดำเนินการตามแผนในขั้นต่อไปได้อย่างดี และสามารถพัฒนาแผนให้ได้ดีตามไปด้วย

2.13 การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม การรวบรวมและการประเมินข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบงานตัดสินใจแก้ปัญหาในการทำงานได้เหมาะสม สามารถปรับตัวแปร (Variables) เช่น เวลา ทรัพยากร และวิธีการบริหารให้การดำเนินงานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและยืดหยุ่นเข้ากับสภาพแวดล้อมได้

2.14 การรายงานผลการปฏิบัติตามแผนตั้งแต่ต้น จนถึงจุดแผนให้แก่ผู้บังคับบัญชาทราบ

3. ขั้นการตรวจสอบหรือประเมินผลตามแผน (Review or Evaluation of Plan)

เมื่อมีการปฏิบัติงานตามแผนเสร็จสิ้นไปแล้วส่วนหนึ่งหรือระยะหนึ่ง ควรจะมีการตรวจสอบและประเมินผลงาน เพื่อทราบว่าแผนที่วางไว้และนำออกมาปฏิบัตินั้นมีข้อบกพร่องปัญหาอะไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการปรับผลต่อไป

จากกระบวนการวางแผนที่ เบรตัน เสนอจะเห็นได้ว่าการวางแผนเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่อเนื่องกัน คือ เริ่มด้วยการเตรียมการวางแผน การวางแผน การอนุมัติแผน ซึ่งอยู่ในกระบวนการของการวางแผน แล้วต่อกับกระบวนการปฏิบัติตามแผน คือ รับแผนไปจากผู้วางแผน ทำการวางแผนปฏิบัติ รายงานผลสำเร็จพร้อมกับส่งรายงานและตรวจสอบหรือประเมินผลในขั้นสุดท้าย

นอกจากนี้ สันานฉัตร ลุคนทรทรัพย์ (ม.ป.ป. : 3 - 6) ได้สรุปเกี่ยวกับขั้นตอนของการวางแผนว่าประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือ ขั้นวางแผน ขั้นดำเนินการ ขั้นประเมินผล แต่ในบางกรณี เช่น หน่วยงานใหม่ จะมีขั้นตอนก่อนการวางแผนด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขั้นก่อนวางแผน ตัวอย่าง เช่น

- 1.1 จัดตั้งองค์กรหรือมอบหมายบุคคลเพื่อรับผิดชอบการวางแผน
- 1.2 กำหนดวิธีการวางแผน เช่น ตั้งกรรมการ กำหนดรูปแบบการให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม
- 1.3 กำหนดรูปแบบการบริหารให้สอดคล้องกับวิธีการวางแผน

1.4 กำหนดเครื่องมือและระยะเวลาเก็บข้อมูล

ฯลฯ

2. ขั้นวางแผน

2.1 ประเมินความจำเป็น/ปัญหา

2.1.1 กำหนดสภาพที่ควรจะเป็นซึ่งอาจพิจารณาจาก

- นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- เกณฑ์มาตรฐาน
- ผลการวิจัย
- ความเปลี่ยนแปลงที่ควรจะเป็นเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อกำหนดปัญหาหรือเพื่อการพัฒนา

2.1.2 ศึกษาสภาพที่เป็นอยู่

- สืบหาข้อมูลในเรื่องที่กำหนดไว้เป็นสภาพที่ควรจะเป็นโดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สืบหาปัญหา ระดมสมอง สังเกต สัมภาษณ์ ฯลฯ

2.1.3 วิเคราะห์ความจำเป็นและปัญหา

2.2 สืบหาต้นตอความสำคัญของความจำเป็น/ปัญหา โดยพิจารณาจาก

2.2.1 ความร้ายแรงของปัญหา และ

2.2.2 ผลกระทบที่จะก่อให้เกิดปัญหาอื่น

2.3 กำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ตามสาเหตุของปัญหา โดยมีขั้นตอน

คือ

2.3.1 ระบุทางเลือกที่จะเป็นไปได้ให้มากที่สุด

2.3.2 วิเคราะห์ทางเลือกในแง่ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก (ค่าใช้จ่ายผลที่ได้รับ ข้อจำกัดในด้านทรัพยากร ฯลฯ)

2.3.3 เลือกทางเลือกที่บรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุด คือบรรลุวัตถุประสงค์
ประสงค์มากที่สุด และใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดที่สุด

2.4 กำหนดแนวนโยบายให้ครอบคลุมปัญหาที่จะดำเนินการ

2.5 กำหนดแผนงาน/โครงการที่จะสนองนโยบาย

2.6 สิ่งแผนงาน/โครงการให้ผู้มีอำนาจอนุมัติในหลักการ

2.7 จัดทำรายละเอียดแผนงาน/โครงการ

3. ขั้นตอนดำเนินการ

3.1 การเตรียมการก่อนดำเนินการ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมตั้งแต่
ขั้นตอนการระบุปัญหา เพื่อเตรียมใจให้ยอมรับในสิ่งที่ต้องกระทำ และจัดทำตารางการปฏิบัติ
การและประชุมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ตารางการปฏิบัติงานเป็นกลไกในการควบคุมให้
เกิดการปฏิบัติงาน เป็นกลไกในการควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตามแผน

3.2 ดำเนินการ ในขั้นนี้เป็นการปฏิบัติไปตามบทบาทที่กำหนดไว้ คือ

3.2.1 ผู้บริหารให้ทรัพยากร ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและ
ควบคุมงาน

3.2.2 ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติงานไปตามแผน

4. ขั้นประเมินผล มีกิจกรรมดังนี้

4.1 กำหนดเกณฑ์ในการประเมิน ต้องกำหนดตั้งแต่ก่อนดำเนินการ และให้
ผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินรับรู้ให้ตรงกัน

4.2 วัดผลและค่าใช้จ่ายที่เข้าไป

4.3 ประเมินโดยเทียบผลที่ได้กับเกณฑ์ บันทึกความแตกต่าง

4.4 รายงานผลไปยังผู้เกี่ยวข้อง เน้นจุดที่แตกต่าง

4.5 นำผลที่ประเมินได้ไปเป็นข้อมูลป้อนระบบในต่อไป

2.2 กระบวนการวางแผนการศึกษา

เซ็น แก้วยศ์ (2517 : 10 - 15) ได้กล่าวว่า ไม่ว่าบุคคล ระบบงาน หรือองค์การใด จำเป็นที่จะต้องมีการตัดสินใจ นับตั้งแต่การตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาที่ง่ายที่สุด จนถึงปัญหาที่ซับซ้อนที่สุด การตัดสินใจเป็นกระบวนการต่อเนื่อง นักปราชญ์ กลุ่มหนึ่งอธิบายว่า กระบวนการตัดสินใจประกอบด้วยองค์สามได้แก่ นโยบาย แผนงาน และการบริหาร นโยบายเป็นแนวการปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของระบบงาน หรือองค์การ แผนงาน เป็นกลไกในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายปลายทางที่กำหนด และการบริหารเป็นกลไกในการดำเนินงานประจำ ซึ่งอำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติงานตามแผนงาน กระบวนการตัดสินใจจึงเปรียบเสมือนเชือกสามเกลียว จะขาดเกลียวใดเกลียวหนึ่งหาได้ไม่

จะเห็นได้ว่าการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ เกี่ยวกับการดำเนินการศึกษา เป็นกระบวนการต่อเนื่องอันประกอบด้วยการวางจุดมุ่งหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การคิดค้น ทดลอง ประเมินผล และปรับปรุงสู่ทางที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายปลายทางดังกล่าว ผลที่ได้รับจากกระบวนการนี้ก็คือตัวเลือกซึ่งประกอบด้วยจุดมุ่งหมายและวิธีการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น ๆ

ดังนั้นการวางแผนการศึกษา จึงมีลำดับขั้นในการดำเนินการเกี่ยวข้องกันไปเป็นลูกโซ่ ทั้งยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับลำดับขั้นของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง เป็นขั้นวางความมุ่งหมายของการดำเนินงาน ซึ่งอาจจะใช้เครื่องมือหลาย ๆ อย่าง เป็นต้นว่า การวิจัยศึกษา การวิเคราะห์ และการอภิปรายเพื่อเลือกสรรความมุ่งหมาย ที่เป็นประเด็นสำคัญ ๆ อย่างไรก็ตาม การเลือกสรรจะต้องก่อปรด้วยวิจารณญาณ

ขั้นที่สอง เป็นขั้นทำนายสภาพในอนาคต ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การทำนายระยะสั้นอาจจะเพียงประมาณการค่าใช้จ่าย และจำนวนบุคลากรซึ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน โดยระบุแพคเตอร์สำคัญ ๆ เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนต่อครู 1 คน จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน ฯลฯ ส่วนการทำนายระยะยาว ซึ่งเน้นในเรื่อง

คุณภาพของการศึกษา ก็อาจจะใช้วิธีสำรวจมติของผู้นำทางการศึกษา ซึ่งเรียกว่า (Delphi Technique) หรืออาจจะใช้วิธีการทำนายผลเกี่ยวโยงของแพคเตอร์หลาย ๆ แพคเตอร์ที่เรียกว่า (Cross-Impact Analysis)

ขั้นที่สาม เป็นขั้นประเมินแผนงานที่เป็นตัวเลือก เพื่อเปรียบเทียบว่าตัวเลือกใดดีที่สุด การวางแผนการศึกษาประกอบด้วยการเล่นอเนกแผนงานหลาย ๆ แผน เพื่อคัดเลือก การคัดเลือกจึงต้องมีการประเมิน เช่น อาจจะต้องหาเรโซ ระหว่างผลที่คาดว่าจะได้รับเทียบกับต้นทุน แล้วเอาเรโซสำหรับแผนงานเหล่านี้มาเปรียบเทียบกัน แต่ถ้าหากการดำเนินตามแผน ไม่เกิดผลออกมาเป็นตัวเลข เป็นผลทางด้านคุณภาพ ก็อาจจะนำคุณภาพที่คาดว่าจะได้รับจากแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ กัน มาเปรียบเทียบกัน

ขั้นที่สี่ เป็นขั้นการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากร ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ บุคลากร หรือเงินงบประมาณ ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้อยู่ที่วิธีการจัดสรรว่าทำอย่างไรจึงจะสะดวกต่อการวางแผน วิธีการจัดสรรงบประมาณว่าทำอย่างไรจึงจะสะดวกต่อการวางแผน วิธีการจัดสรรงบประมาณที่อำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้เกิดการวางแผนมากที่สุดก็คือการจัดสรรตามประเภทและตามความมุ่งหมายของงาน เช่น ถ้าจะดำเนินโครงการปรับปรุงการล่อนวิชา สังคมศึกษา ก็จัดสรรเงินเพื่อการนี้แบบเหมารวมยอดตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับอุดมศึกษา ครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน ส่วนการจัดทำบัญชีก็คล้ายตามวิธีการจัดสรร เมื่อแยกแยะงานออกเป็นประเภท ๆ ได้ แต่ละสายงานก็จะมีกรวางแผนทั้งระยะสั้นระยะกลางและระยะยาวให้ต่อเนื่องกันไป กำหนดเวลางบประมาณก็จะทอดระยะเวลานานขึ้นแทนทีจะเป็นปีเดียว ก็ขยายเป็น 3 ปี หรือ 5 ปี เป็นการประกันได้ว่าแม้จะเปลี่ยนผู้บริหารหรือเปลี่ยนรัฐบาล การดำเนินตามแผนงานหรือโครงการก็ไม่หยุดชะงักลงกลางคัน

ขั้นที่ห้า เป็นขั้นการดำเนินและประเมินผล ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ ประการแรกเพื่อรวบรวมข้อมูลภายนอกสำหรับนำมาใช้กับระบบวางแผนและประการที่สองเพื่อเผยแพร่ข่าวสารหรือ ผลการดำเนินงานของระบบวางแผนออกสู่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการดำเนินงานของระบบแผนงานโดยตรง เพราะเหตุว่าข้อมูลจากภายนอก

และข้อมูลจากภายในจะเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาดว่าการวางแผนที่ดำเนินมาตามลำดับขั้นนั้น มีประสิทธิภาพหรือไม่ เหมาะสมกับปัญหาและสถานการณ์เพียงไร มีส่วนไหนที่ยังเป็นข้อบกพร่องบ้าง

สู่เทพ บรรจงจิตร (2526 : 358 - 359) ได้กล่าวถึงกระบวนการในการวางแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีไว้ว่า ควรจะมีขั้นตอนดังนี้ คือ

1. ขั้นเตรียมการวางแผน หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการวางแผนการศึกษา ดำเนินการดังนี้

- 1.1 กำหนดวิธีการและกิจกรรมในการวางแผน
- 1.2 เตรียมเครื่องมือและวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สถิติที่จำเป็นในการวางแผน

2. ขั้นวางแผน แบ่งออก คือ

2.1 ศึกษาสภาพปัจจุบัน การจัดการศึกษาของประเทศในด้านความเพียงพอ ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและความสำเร็จในการจัดการศึกษา โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนหลัก (แผน 5 ปี) การวินิจฉัยนี้จะแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษา

2.2 กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนา วัตถุประสงค์และนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายในแผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 กำหนดเป้าหมาย เป้าหมายคือปริมาณหรือระดับที่แน่นอนที่ต้องให้สำเร็จภายในเวลาที่กำหนด และเป็นพื้นฐานในการกำหนดทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ในการตัดสินใจว่าจะกำหนดเป้าหมายเท่าใดหรือจะปรับเป้าหมายให้สูงขึ้นต่ำลงกว่าแผนหลักเท่าใดขึ้นอยู่กับสภาพปัจจุบันและทรัพยากรที่หาได้

เป้าหมายทางการศึกษาในแผนพัฒนาประจำปีอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ เป้าหมายรวม และเป้าหมายย่อยของแต่ละระดับหรือประเภทการศึกษา

2.4 กำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคต โดยการใช้จ่ายมูลค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุดที่มีอยู่เป็นตัวกำหนดแนวโน้มค่าใช้จ่ายตามความต้องการในอนาคตของแต่ละระดับและประเภทการศึกษา ทำให้สามารถทราบถึงวงเงินทั้งหมดที่ควรได้รับการจัดสรรสำหรับโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการในอนาคตดังกล่าวได้

3. ขั้นจัดทำรายละเอียดของแผน แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี เป็นเอกสารสำหรับอ้างอิงในการจัดสรรงบประมาณซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำรายละเอียดของกิจกรรมแต่ละประเภท การจัดทำรายละเอียดของแผนอาจแบ่งออกได้ดังนี้

3.1 จัดทำแผนงาน กล่าวคือจำแนกแผนพัฒนาระยะ 5 ปี เป็นลำางานต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันและกำหนดเป็นแผนงานขึ้น โดยปกติแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยโครงการหรือกิจกรรมซึ่งควบคุมโดยหน่วยบริหารเดียวกัน

3.2 จัดทำโครงการหรือรายละเอียดของโครงการ ในแผนงานหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ในแต่ละโครงการต่างมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของตนเอง การที่จะนำโครงการไปปฏิบัติได้จะต้องจัดทำรายละเอียดของโครงการโดยแจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงาน ค่าใช้จ่าย กำหนดเวลา และผลประโยชน์ของโครงการที่จะได้รับ เมื่อสิ้นสุดโครงการ

4. ชั้นนำแผนไปปฏิบัติ เมื่อได้แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีถูกเสนอให้ผู้บริหารประเภทพิจารณาและได้รับความเห็นชอบแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบจะต้องกำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปี กำหนดระยะเวลาของโครงการที่แน่นอน การมอบหมายความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามแผน การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน การมอบหมายความรับผิดชอบและกำหนดวิธีการประเมินผล เพื่อให้แผนบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

นอกจากนี้ เสือจันทร์ จงลัทธิอยู่ (2528 : 27 - 29) ได้อธิบายไว้ว่าการวางแผนการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนเตรียมการ ได้แก่ การจัดหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบและกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้งานวางแผน

ดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือและหาวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

2. ขั้นการวางแผน เป็นขั้นตอนดำเนินการวางแผน ซึ่งมีการดำเนินการสรุปได้ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์วินิจฉัย คือวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันของการจัดการศึกษาของประเทศ รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยให้เห็นความสำเร็จ ข้อบกพร่อง หรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษา ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เกณฑ์ในการวินิจฉัยที่ใช้กันมาโดยทั่วไป ได้แก่ ความสอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดได้ผลสูงสุด และประสิทธิภาพในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่กำหนดไว้ ฯลฯ

2.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และค่าใช้จ่าย หลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาการศึกษาตามช่วงเวลาที่กำหนด จากนั้นกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณและคุณภาพตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคต

2.3 การทดสอบความเป็นไปได้ เป็นการตรวจสอบให้แน่ใจอีกครั้งว่าเป้าหมายที่วางไว้นั้นเป็นไปได้และมีความแน่นอน

3. ขั้นกำหนดหรือจัดทำแผน ในการกำหนดหรือจัดทำแผนนี้ จะต้องระบุหลักการสำคัญ แนวนโยบาย ทางเลือก เพื่อเสนอให้ผู้บริหารตัดสินใจ ในขั้นแรกต้องกำหนดว่าจะเป็นแผนสำหรับระยะใด เป็นแผนระดับชาติ หรือระดับจังหวัด ในการเสนอสาระสำคัญในตัวแผนนี้จะต้องคำนึงถึง

3.1 ความกระชับรัดและชัดเจน ความชัดเจนนี้มิใช่เฉพาะในด้านภาษาเท่านั้น แต่ต้องชัดเจนในรูปแบบของแผน การเลือกเนื้อหาตลอดจนการเรียงลำดับข้อมูลตัวเลข และสาระสำคัญต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องกัน

3.2 ให้มีความสมบูรณ์ในตัวของแผนเอง คือมีองค์ประกอบต่าง ๆ ของแผนครบถ้วน

โดยสรุป ในขั้นการจัดทำแผน คือการกำหนดรูปแบบในการเขียนแผนซึ่งบรรจุเนื้อหาสาระต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของแผนอย่างครบถ้วน ตัวอย่างของการกำหนดรูปแบบของแผน เช่น

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 การวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันและปัญหาการศึกษา
- บทที่ 3 วัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธวิธี และเป้าหมายของแผน
- บทที่ 4 ค่าใช้จ่าย

4. ขั้นการจัดทำรายละเอียดของแผน การทำแผนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการทั้งหมด การจัดทำรายละเอียดนี้ควรรวมทั้งสองมิติให้สัมพันธ์กันคือ

4.1 การกำหนดหรือจัดทำแผนในระดับย่อยลงมา หมายถึงการแบ่งกลุ่มเป้าหมายรวมและทรัพยากรรวมระดับชาติออกเป็นหน่วยย่อยตามหน่วยทางภูมิศาสตร์ เช่น เป็นรัฐ จังหวัด เป็นต้น (วิธีนี้คือ การวางแผนในระดับจุลภาค)

4.2 การจัดทำแผนงาน (programme) คือ จำแนกแผนออกไปตามสาขา งานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละงานมุ่งให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน แต่ละสาขางานนี้เรียกว่า แผนงาน โดยปกติแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งควบคุมโดยหน่วยบริหารเดียว หรือที่จำเป็นต้องพึ่งพากันและดำเนินการกิจกรรมทั้งหมดไปพร้อมกันหรือต่อเนื่องกัน และในแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ แต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเฉพาะในโครงการหนึ่ง ๆ จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ กิจกรรมที่จะดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายและระยะเวลา

5. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ การนำแผนการศึกษาไปใช้ เริ่มเมื่อนำโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติจุดนี้เป็นจุดที่ประสมประสานการวางแผนเข้ากับการจัดการศึกษา เพราะการนำแผนไปปฏิบัตินี้จะต้องจัดทำแผนประจำปี หรือการจัดทำงบประมาณประจำปี ณ จุดนี้ ทรัพยากร ทั้งคน เงิน และวัสดุจะได้รับการจัดสรรให้แก่โครงการเพื่อดำเนินงาน ถ้าการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามที่เสนอ การปฏิบัติตามแผนจะเป็นไปได้ง่าย การปฏิบัติที่แท้จริง คือ การลงมือทำงานตามโครงการ

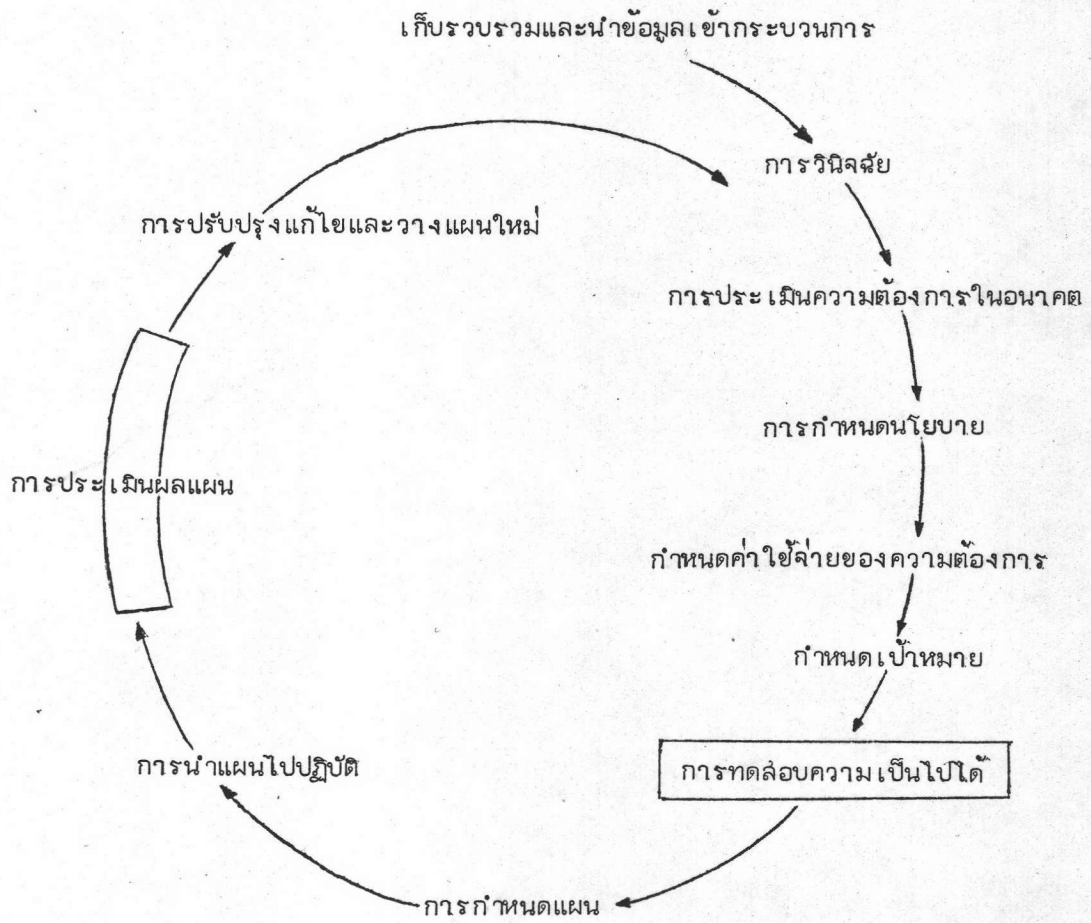


6. ขั้นการติดตามประเมินผล ปรับแผน และจัดทำแผนใหม่ ในขณะที่ได้นำแผนไปปฏิบัติแล้วจะต้องเริ่มดำเนินการติดตาม ควบคุมและกำกับการทำงาน เพื่อตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติจริงหรือไม่ ในการติดตามและกำกับงาน อาจดูจากรายงานจากการตรวจเยี่ยม และการนิเทศ ในด้านการประเมินผล โดยปกติมักจะกำหนดให้มีการประเมินเป็นช่วงระยะ การประเมินผลอาจจะเป็นการประเมินผลโครงการ (project evaluation) โดยประเมินผลระหว่างดำเนินงาน เพื่อการปรับปรุงโครงการ (formative evaluation) และประเมินผลสรุปหรือผลรวมเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว (summative evaluation)

นอกจากการประเมินผลโครงการแล้ว อาจประเมินผลแผนพัฒนาโดยส่วนรวม โดยแยกเป็นประเมินผลเป็นรายปี ประเมินผลครึ่งแผน และประเมินผลเมื่อสิ้นสุดแผน

การติดตามผลและประเมินผลแผนเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในแผน ปัญหา และรูปแบบในการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นข้อมูลที่น่ามาใช้ในการปรับแผน ซึ่งอาจปรับแผนเมื่อแผนดำเนินงานไประยะหนึ่ง ในกรณีที่ใช้แผนหมุนเวียน จะมีการทบทวนเพื่อปรับแผนทุก ๆ ปี ตลอดจนนำไปเป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการเริ่มต้นวงจรต่อไปของการวางแผน

แผนภูมิที่ 2 กระบวนการขั้นตอนในการวางแผนการศึกษา



สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนการศึกษาข้างต้น พบว่า กระบวนการวางแผนการศึกษา มิได้แตกต่างไปจากกระบวนการวางแผนโดยทั่วไป กล่าวคือ จะมีขั้นตอนหลัก ๆ 3 ประการ คือ ขั้นวางแผน ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ และขั้นติดตาม ควบคุม และประเมินผล และนักวิชาการบางท่านได้เพิ่มขั้นตอนในช่วงก่อนการวางแผน คือ ขั้นเตรียมการวางแผน และช่วงหลังการประเมินผลแล้ว คือ ขั้นทบทวน ปรับแผน หรือจัดทำแผนใหม่ รวมเป็น 5 ขั้นตอน และยังมีนักวิชาการบางท่านที่ได้แยกกิจกรรมในขั้นวางแผน ออกเป็น 3 กิจกรรมย่อย คือ ขั้นวางแผน ขั้นจัดทำแผน และขั้นจัดทำรายละเอียดของแผน และบางท่านได้รวมขั้นปรับแผน หรือจัดทำแผนใหม่เข้าไปอยู่ในขั้น ติดตาม ควบคุม และประเมินผลด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เห็นว่ากระบวนการวางแผนมีจำนวนขั้นตอนเพิ่มแตกต่างกันออกไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านักวิชาการจะแบ่งขั้นตอนของกระบวนการวางแผนแตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในแง่แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนและกระบวนการวางแผนการศึกษาแล้วจะเห็นว่า จะต้องมีการปฏิบัติกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนต่อเนื่องกันไปจนจบกระบวนการ นอกจากนี้พบว่า กระบวนการวางแผนมิได้สิ้นสุดลงที่แผนที่ออกมาในรูปแบบเอกสารเท่านั้น แต่จะครอบคลุมถึงการนำแผนที่จัดทำขึ้นนั้นไปปฏิบัติ การดำเนินการควบคุม ติดตามให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน รวมทั้งการประเมินผลและทบทวนเพื่อปรับแผนหรือจัดทำแผนใหม่ด้วย ซึ่งการดำเนินการในทำนองนี้จะเป็นการผลลัผลผ่านการวางแผน เข้ากับกระบวนการบริหารงานอย่างแท้จริง หากผู้บริหารสามารถดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้ครบถ้วนและต่อเนื่องจนครบวงจรแล้วย่อมจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนการศึกษาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่ากระบวนการวางแผนน่าจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอนดังนี้คือ

1. ขั้นเตรียมการวางแผน ในขั้นนี้จะเป็นการเตรียมการทางด้านการศึกษา - - สร้างและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การเตรียมการให้ความรู้ทักษะในการวางแผน การเตรียมการด้านข้อมูลที่สำคัญที่จะต้องใช้ในขั้นวางแผน
2. ขั้นวางแผนและจัดทำแผน ในขั้นนี้จะเป็นการนำข้อมูลที่รวบรวมไว้มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ แผนงาน และโครงการ รวมทั้ง

การกำหนดรายละเอียดของแผนงานและโครงการ เช่น การกำหนดเป้าหมาย วิธีการ ดำเนินการ และค่าใช้จ่าย ในแต่ละแผนงาน โครงการ และแสดงหลักฐานออกมาในรูปของเอกสารแผน

3. ขึ้นมาแผนไปปฏิบัติ ในขั้นนี้จะเป็นการมอบหมายอำนาจของผู้บริหารให้ผู้ปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องระดับต่าง ๆ และการเผยแพร่งานที่ละปฏิบัติให้รับทราบทั่วกัน

4. ขึ้นติดตาม ควบคุมและประเมินผล ในขั้นนี้จะเป็นการที่ผู้บริหารติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน การควบคุมการใช้จ่าย การดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และรวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อรับทราบและปรับปรุงจุดบกพร่องในการดำเนินงาน

5. ขึ้นปรับแผนและหรือจัดทำแผนใหม่ ในขั้นนี้เป็นช่วงต่อระหว่างวงจรของกระบวนการวางแผน ซึ่งจะเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการรายงานการติดตามความก้าวหน้า และการประเมินผลมาพิจารณา บางกรณีอาจจะมีการปรับแผนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือจัดทำแผนใหม่ในกรณีที่เริ่มแผนพัฒนาระยะต่อไป

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ยึดเอากิจกรรมใน 5 ขั้นตอนของกระบวนการวางแผน ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปจากแนวคิดของนักวิชาการทั้งหลายข้างต้นนี้ มาเป็นกรอบในการสร้างแบบสอบถามเพื่อการวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้เพราะเห็นว่า มีขั้นตอนที่ครอบคลุมทุกกิจกรรมและมีลักษณะครบวงจรเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันตลอด นอกจากนี้จากประสบการณ์ของผู้วิจัยพบว่า ลักษณะการบริหารงานของหน่วยงานระดับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีความสามารถที่จะปฏิบัติกิจกรรมในขั้นตอนของกระบวนการวางแผนนี้ได้โดยตลอด

ตอนที่ 3 การวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการและวิธีการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน

ในเอกสารการอบรมขั้นพื้นฐานในการวางแผนการศึกษาและการจัดการ :
กระบวนการในการพัฒนาการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เล่มที่ 2
(2525 : 40 - 43) ได้กล่าวถึง วิธีการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนในระดับประเทศ
ไว้อย่างกว้าง ๆ 6 ประการดังนี้คือ

ขั้นที่หนึ่ง งานขั้นแรกในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนต้องพิจารณา
จากรายการ การศึกษานอกโรงเรียนและโอกาสในการฝึกอบรมเท่าที่มีจัดกันอยู่ร่วมกับผลการ
วิเคราะห์ความต้องการในการพัฒนาและการเรียนรู้ทั่วประเทศหรือในเขตใดโดยเฉพาะ และ
เป็นขั้นที่ต้องเริ่มประเมินผลศักยภาพของระบบการบริการในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

1. การศึกษานอกโรงเรียน ควรใช้ประโยชน์ทั้งจากการพัฒนาเทคโนโลยี
ทางการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัย และจากการพัฒนากิจกรรมขั้นพื้นฐานทางด้านการศึกษาและด้าน
อื่น ๆ เช่นกัน
2. ช่างงานทางด้านวิทยุและโทรทัศน์ และการบริการทางไปรษณีย์ที่มี
ประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ ช่วยให้การศึกษานอกโรงเรียนกระจายออกไปได้โดยการรวมเอา
หลักสูตรทางไปรษณีย์ผนวกเข้ากับการศึกษาทางวิทยุและโทรทัศน์
3. การริเริ่มของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสหกรณ์ หรือ การส่งเสริมและ
บริการด้านสุขภาพ และด้านเกษตรนั้นมีส่วนเข้าช่วยเสริมโครงการการศึกษานอกโรงเรียน
ได้เป็นอย่างดี แต่อาจจะพบความยากลำบากในการวางแผน ทั้งนี้เป็นเพราะขาดความ
สามารถในระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นนี้พบได้ในทุกประเทศ
4. โรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีอยู่ทุกหมู่บ้าน ให้บริการการศึกษานอก
โรงเรียนได้ โดยการนำวิธีการใหม่ ๆ เข้ามาใช้ เพื่อให้อ่านออกเขียนได้และคิดเลขเป็น
5. การประเมินแหล่งทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนนั้นต้อง
ทำอย่างระมัดระวัง การกำหนดให้หน่วยงานที่จัดการศึกษานอกโรงเรียนร่วมกันใช้ทรัพยากร
ในสัดส่วนที่ถูกต้อง เป็นทางออกที่ดีที่สุด

6. การพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ในการสอนจะเป็นประโยชน์มากในอันที่จะทำให้บรรลุความสำเร็จได้

ขั้นที่สี่ ศึกษา ประเมินผล และดูตัวอย่างการประสานงานที่มีประสิทธิผลระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ในการดำเนินการศึกษานอกโรงเรียน และโครงการฝึกอบรมตัวอย่างเหล่านี้ถ้าเป็นตัวอย่างสำหรับกรณีใดโดยเฉพาะ นักวางแผนต้องพิจารณาและตรวจสอบเพื่อให้นำมาใช้ได้โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิจารณาว่าการประสานงานในระดับใด ทั้งส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ตำบล หรือท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ในการประสานงานได้ดีที่สุด

ขั้นที่สาม พิจารณาและวางแผนว่างานด้านใดส่วนกลางควรเป็นผู้ดำเนินงาน และด้านใดควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้เริ่มจัดทำ การประสานงานจากส่วนกลางกับการวางแผนโครงการศึกษานอกโรงเรียนที่ให้สอดคล้องกับการริเริ่มงานของท้องถิ่น การกำหนดโครงการการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นและอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียนในท้องถิ่นนั้น ควรจะดำเนินการไปได้ไกลแค่ไหน ส่วนไหนที่ไม่สามารถกระจายให้ท้องถิ่นริเริ่มเองได้ ให้นักวางแผนเป็นผู้ตัดสินใจตัวอย่างเช่น การฝึกอบรมบุคลากร หรือการผลิตวัสดุการสอนนั้น ต้องให้ส่วนกลางรับผิดชอบ ส่วนในด้านกำหนดยุทธศาสตร์ การก่อสร้างอาคารสถานที่ หรือการประเมินผลโครงการควรให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ

ขั้นที่สอง มองหาโครงการเสริมจากการพัฒนาสาขาต่าง ๆ การพัฒนาการศึกษาจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อดำเนินการไปพร้อมกับการพัฒนาสาขาอื่น ๆ เช่น การสาธารณสุข การชลประทาน การเกษตร การสร้างถนน และการจัดตั้งสหกรณ์ เป็นต้น ทำอย่างไรนักวางแผนถึงจะสามารถรวมการศึกษานอกโรงเรียนเข้ากับโครงการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา เพื่อที่จะช่วยเสริมกำลังซึ่งกันและกัน

ขั้นที่ห้า สิ่งที่นักวางแผนการศึกษาคาดหวังมาก คือ วิธีการใหม่ ๆ เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาด้านการเงินและทรัพยากร

การศึกษานอกโรงเรียนอาจจะไม่ประสบความสำเร็จถ้าไม่นำวิธีการแบบใหม่ในด้านการเงินและการระดมทรัพยากรมาใช้

คำถามที่มีความสำคัญที่นักวางแผนการศึกษา ควรใช้ถามมีดังต่อไปนี้

1. จะใช้ทรัพยากรสำหรับการศึกษานอกโรงเรียนใดที่สามารถผลิตได้ในชุมชน และระดับจากชุมชนมาใช้ได้ และในทางตรงข้ามต้องการทรัพยากรอย่างน้อยที่สุดเท่าใดจากรัฐ
2. เทคนิคและสื่อทางการศึกษาที่มีราคาถูกระวังบ้างที่พิสูจน์แล้วว่าประสบความสำเร็จในการศึกษานอกโรงเรียน และบทเรียนใดที่ได้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นในกรณีเดียวกันนี้
3. มีตัวอย่างของการวิเคราะห์ต้นทุน (cost effectiveness) ประสิทธิภาพสำหรับโครงการฝึกอบรมหรือการจัดการศึกษานอกโรงเรียนหรือไม่ และจะนำผลการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบกับการศึกษานอกโรงเรียนได้อย่างไร

จุดนี้คือจุดที่สำคัญ เกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน ได้มีการถกเถียงกันถึงผลดีและผลเสียของการจัดการศึกษานอกโรงเรียนอย่างมากกว่า การดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนอยู่ในวงแคบกว่าการศึกษาในโรงเรียนและต้องการลงทุนมากนั้น ทำให้ค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสูงกว่าการจัดการศึกษาในโรงเรียน ถ้าการจัดการศึกษานอกโรงเรียนเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง ก็จะมีผลเสียประการเดียวคือ ผลที่ได้รับต่ำกว่ามาตรฐานนักวางแผนการศึกษาจะต้องรวบรวมข้อเท็จจริง และตัวเลขต่าง ๆ เพื่อที่จะเปลี่ยนทัศนคติที่สับสนเช่นนี้

ขั้นที่หก การฝึกอบรมบุคลากรสำหรับการศึกษานอกโรงเรียนนั้นมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากระบบการศึกษานอกโรงเรียนเป็นสาขาใหม่ที่ปรากฏ ไม่อาจจะอาศัยกำลังคนที่มีสถานะและบทบาทอันเป็นที่ยอมรับในสังคมได้แบบการศึกษาในโรงเรียน จึงทำให้นักวางแผนการศึกษาต้องหาทางแก้ปัญหาดังต่อไปนี้

1. สันนิษฐานว่าการจัดการศึกษานอกโรงเรียนจะให้เป็นที่รวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้นจะมีการประสานงานเพื่อฝึกอบรมบุคลากรสาขาต่าง ๆ ได้อย่างไร
2. จะใช้ระบบฝึกอบรมของส่วนกลางได้อย่างไร ทำอย่างไรจึงจะแก้ปัญหามหาวิทยาลัยฝึกอบรมส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีกฎเกณฑ์ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น สถาบันใดที่จะ

รับหน้าที่ในการฝึกอบรมครูก่อนประจำการและอบรมครูประจำการ สถาบันการฝึกหัดครูควร
จะสืบบทบาทอะไร เกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน

3. จะใช้เกณฑ์อะไรแทนเกณฑ์ที่ใช้ใช้ในการตัดสินในเรื่องความสามารถ
และประโยชน์ของบุคลากรประเภทต่าง ๆ ที่เข้าร่วมดำเนินงาน โครงการการศึกษานอก
โรงเรียนและโปรแกรมฝึกอบรมครูจะมีการกำหนดสถานะภาพของบุคลากรที่ทำงานการศึกษา
นอกโรงเรียนอย่างไร เมื่อเทียบกับอาชีพครูในระบบการศึกษาในโรงเรียนบุคลากรเหล่านี้
ควรได้รับเงินเดือน การเลื่อนขั้นและตำแหน่งรวมทั้งบำเหน็จบำนาญที่เท่ากันหรือไม่
(คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2525 : 40 - 43)

ส่วนการวางแผนในระดับปฏิบัติการนั้น ได้มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา
นอกโรงเรียนไว้ดังต่อไปนี้คือ

สุลิต ศิลารักษ์ (2527 : 33) ได้กล่าวถึงหลักการวางแผนการศึกษานอกระบบ
โรงเรียนว่า ควรจะยึดหลักปรัชญาความเป็นประชาธิปไตยในการวางแผน คือจะต้องให้ทุก
ฝ่ายมีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน และการรับผิดชอบร่วมกัน โดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งในการจัดโครงการให้กับประชาชนนั้นจะต้องมีการร่วมกันวางแผนร่วมกันระหว่างผู้รับบริการ
เสียก่อน

สำหรับการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนในประเทศไทยนั้นได้มีผู้แสดงความคิดเห็น
เกี่ยวกับหลักการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนไว้ดังนี้

สุนทร สุนันท์ชัย (2525 : 25) ได้แสดงความคิดเห็นในแง่ของการนำปรัชญาคิด
เป็นไปใช้ในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนไว้ว่า

....ถ้านำปรัชญานี้ไปปฏิบัติเราก็ต้องไม่ไปตัดสินใจแทนผู้เรียนไม่ไปบอกว่าหมู่บ้าน
นี้ควรจะมีน้ำมีไฟเราไม่มีสิทธิ์ไปตัดสินใจแทนประชาชน เราต้องให้ผู้เรียน
"คิดเป็น" โดยการให้อิสระเขาที่จะคิดและตัดสินใจตามเหตุผล ข้อมูลที่เขา
มีอยู่หากนำปรัชญานี้ไปใช้ในการวางแผนการศึกษาก็ต้องเปลี่ยนไปคือแทน
ที่จะสั่งหรือบอกว่าตำบลใด หมู่บ้านใดต้องการอะไร ก็จะต้องให้ตำบลนั้นหมู่บ้าน
นั้นเป็นผู้บอกเรา การจัดโครงการให้ก็ต้องจัดตามความเห็นดี เห็นชอบของชาว
บ้านมิใช่จัดตามใจเรา ดังนั้นการวางแผนจากเบื้องล่างขึ้นบน จึงมีความสำคัญ
มาก แต่ในขณะที่เดียวกันการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน จะต้องคำนึงถึง
นโยบายระดับบนด้วย

โดยได้กล่าวอธิบายเพิ่มเติมในเอกสารการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนดังนี้

การวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงนโยบายระดับบนโดยเฉพาะอย่างยิ่งของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลักสำคัญ เพราะวิธีการงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) จะกำหนดสิ่งต่าง ๆ ลงมาจากเบื้องบน การประเมินผลก็จะประเมินว่าการดำเนินงานได้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในระดับบนหรือไม่

ปัญหาอาจมีอยู่ว่า การกำหนดนโยบายจากระดับบนลงมา ลอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในระดับล่างได้อย่างไร ข้อนี้ข้อชี้แจงแผนพัฒนาจังหวัดจะทำหน้าที่ผสมผสานนโยบายระดับบนกับความต้องการของท้องถิ่นระดับล่างไว้ด้วยกันนั่นก็คือจังหวัดจะนำนโยบายระดับบนและความต้องการของประชาชนระดับล่างจังหวัดก็ต้องปรับความต้องการในระดับล่างให้สอดคล้องกับนโยบายระดับบนด้วย ซึ่งดูเหมือนว่าวิธีจัดทำแผนลักษณะนี้จะขัดแย้งให้ประชาชนรับโครงการจากระดับบนฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตามถ้ากล่าวในเชิงการศึกษาอาจหมายถึงการจัดการศึกษาให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความจำเป็นของปัญหา และทางเลือกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ จนในที่สุดประชาชนได้แลเห็นความจำเป็นที่จะเลือกโครงการที่กำหนดให้จากระดับบนเอง (เว้นเสียแต่ว่าไม่มีความจำเป็นจริง ๆ) ดังนั้นการขัดแย้งให้จากระดับบนก็ไม่จำเป็นต้องมีขึ้น (สุนทร สุนันทชัย ม.ป.ป. : 22)

แนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคิดในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนของทองอยู่ แก้วไทรฮะ (2527 : 22) ที่เน้นถึงความจำเป็นในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน โดยคำนึงถึงความสนใจและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายและขณะเดียวกันก็ให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานระดับบนด้วย ดังนี้คือ

เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าการให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนนั้น ถ้าจะให้บริการนั้นตรงกับ ความสนใจ ความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง การประเมินความต้องการของชาวบ้าน จึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งในการวางแผนดำเนินการ อย่างไรก็ตามนอกจากความต้องการของชาวบ้านแล้วยังต้องคำนึงถึงความต้องการขององค์การ สถาบันชุมชนและประเทศชาติด้วย มิใช่คำนึงถึงความต้องการของชาวบ้านอย่างเดียว ดังนั้นการผสมผสานความต้องการระดับต่าง ๆ เข้าด้วยกันแล้วให้นำหนักความสำคัญให้เหมาะสมเป็นสิ่งเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง

นอกจากนี้แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน ที่ ลูเทอร์ ลูนนัทซ์ย็ เลื่อนนั้นสอดคล้องกับข้อเสนองานของ นายดีเตอร์ จี. เบอส์เตคเกอร์ (Dieter G. Berstecher 2520 : 20 - 26) ซึ่งได้เสนอรูปแบบในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนในลักษณะของการกระจายอำนาจเข้ามาใช้โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่อยู่ล่างสุด เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการวางแผนโดยใช้อำเภอเป็นหน่วยกลางในการวางแผนและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นวิธีการวางแผนจากล่างขึ้นมา (A bottom Upwards Planning Procedures)

สำหรับแนวคิดข้างต้นนั้นสอดคล้องกับข้อเสนองานของ อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์ (2526 : 105) ซึ่งเห็นว่าการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนนั้นควรจะเป็นการวางแผนแบบผสมผสาน เพราะการศึกษานอกโรงเรียนไม่สามารถที่จะพัฒนาชนบทอย่างโดดเดี่ยว โดยปราศจากโครงการอื่น ๆ สัมพันธ์และเกี่ยวเนื่อง สิ่งจะต้องมีการประสานงานเพื่อการวางแผนและดำเนินการระหว่างหน่วยงานพัฒนาชนบททุกสาขา ในขณะที่เดียวกันจะต้องเปิดโอกาสให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย และได้เห็นว่า การวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนนั้นจะเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน และ ลูเทอร์ ลูนนัทซ์ย็ (2525 : 3 - 6) ได้อธิบายเพิ่มเติมในแง่ของการเปิดโอกาสให้ประชากรมีส่วนร่วมว่า "ผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของแผนจะต้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่ต้น กล่าวคือ ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ และกำหนดสภาพปัญหาและการเลือกทางแก้ปัญหาเป็นต้น มาให้มีส่วนร่วม เฉพาะการดำเนินการตามแผนเท่านั้น"

3.2 ขั้นตอนในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน

คัมบส์ (Commbbs 1973 : 151 - 154 อ้างจาก เกียรติชัย พงษ์พานิชย์ (2521 : 97 - 101) ได้กล่าวว่า ขั้นตอนการนำมาใช้ในการวางแผนการศึกษานอกระบบโรงเรียน ควรมี 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การกำหนดลักษณะที่เด่นชัดของท้องถิ่นและของประชาชนในท้องถิ่น

2. การกำหนดความต้องการเร่งด่วนและจุดมุ่งหมายของผู้เรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้การวางแผนสำหรับการศึกษานอกกระบบโรงเรียนเป็นไปอย่างได้ผลจะต้องแยกประเภทตามเป้าหมายออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ แต่ละกลุ่มประกอบด้วยกลุ่มที่มีความต้องการและบทบาทของการพัฒนา เป็นการเฉพาะ

3. การวางรูปแบบอันเหมาะสมของระบบการถ่ายทอดการศึกษาชั้นตอนนี้ ควรทำเป็นกลุ่มและจุดมุ่งหมายของการเรียนรู้ถูกกำหนดชัดเจนแล้ว และได้มีการนิยามความเร่งด่วนที่เป็นไปได้เพื่อกำหนดว่าการให้การศึกษาชนิดใด จะเป็นการตอบสนองต่อบุคคลและความต้องการนั้นได้ดีที่สุด

4. การดำเนินงานและการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ลูฟอนี ประเสริฐศรี (2527 : 72 - 73) ได้กล่าวว่า การที่จะช่วยให้การศึกษานอกโรงเรียน ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ เพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่น้อยให้ได้ประโยชน์มากที่สุดแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้การวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนนั้น จะต้องใช้วิธีการใหม่โดยการดำเนินงานตามขั้นตอนดังนี้

ก. วิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย จำแนกตาม

1. กลุ่มอายุและระดับการศึกษา
2. สภาพปัญหาของประชาชน

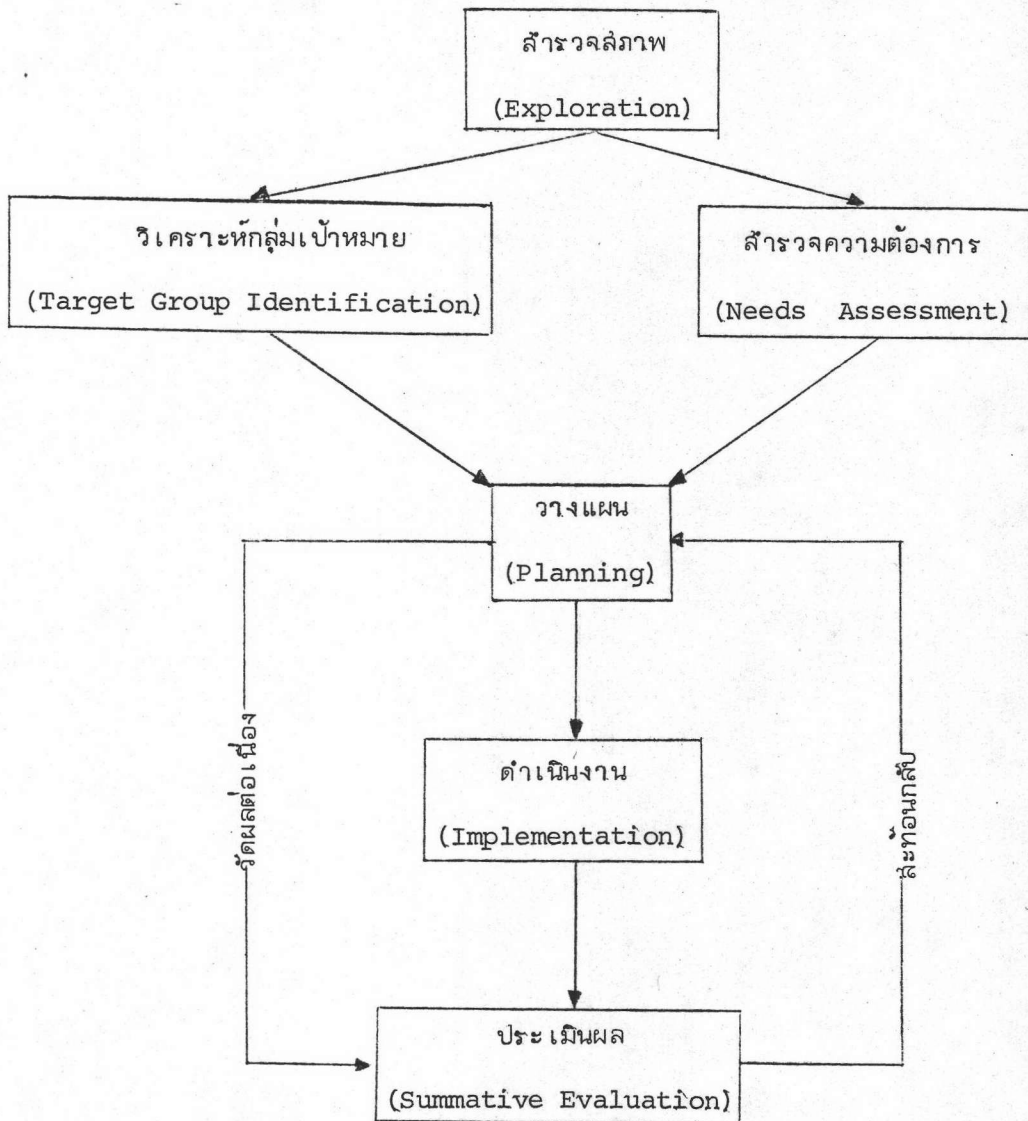
ผลการวิเคราะห์จะชี้ให้เราทราบว่า มีจำนวนประชาชนในแต่ละสภาพปัญหามากน้อยเพียงใด

ข. ทำการสำรวจความต้องการของประชาชนว่าต้องการเรียนรู้อะไรบ้าง แล้วเปรียบเทียบดูว่า สิ่งที่ประชาชนต้องการเรียนรู้นั้นเหมาะสมกับการช่วยแก้ปัญหาหรือไม่ ผลการสำรวจจะช่วยให้เราทราบว่า มีประชาชนจำนวนกี่คนที่ต้องการจะเรียนรู้จริง จึงเป็นการทำตามหลักการศึกษาคือตามความสมัครใจ เพราะว่าผู้ที่มีความทุกข์ที่เราได้จากการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายนั้นอาจจะมีความสนใจการแก้ปัญหาโดยวิธีทางการศึกษา



ค. หลังจากข้อมูลทั้งจากการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายและการสำรวจความต้องการแล้ว เราก็สามารถวางแผนดำเนินงานและประเมินผลการศึกษาออกโรงเรียนได้ การดำเนินงานนี้ถ้าจะสรุปกิจกรรมการวางแผนออกมาตามลำดับขั้นของการทำงาน (Flow Chart) แล้วอาจจะเป็นดังนี้

แผนภูมิที่ 3 กระบวนการวางแผนการศึกษาออกโรงเรียน



นอกจากนี้ ดีเตอร์ จี เบอรัลเตคเกอร์ (Dieter G. Berstecher 2520 : 20 - 26) ได้เสนอรูปแบบของการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนในลักษณะของการกระจายอำนาจเข้ามาใช้โดยให้หน่วยงานที่อยู่ล่างสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจากล่างขึ้นมา โดยมีขั้นตอนของการวางแผน 6 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 การสำรวจโครงการการศึกษานอกโรงเรียนที่กำลังดำเนินการอยู่ในอำเภอ แล้วนำมาจัดกลุ่มทั้งนี้เพื่อแสดงสภาพของการศึกษานอกโรงเรียนในอำเภอนั้น

ขั้นที่ 2 การประเมินความต้องการในฐานะที่เป็นกิจกรรมที่จะต้องร่วมมือกันจัดทำในทุกอำเภอ ซึ่งเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายรวมทั้งการสำรวจและจัดลำดับความสำคัญของความต้องการในการศึกษาของกลุ่มเป้าหมายด้วย

ขั้นที่ 3 การศึกษา เรื่องกลไกและทรัพยากรที่ใช้ในการศึกษานอกโรงเรียนของอำเภอเพื่อทราบขนาดและสภาพของสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษานอกโรงเรียนในอำเภอว่ารับผิดชอบในการจัดขนาดไหนและมีลักษณะแตกต่างกันอย่างไร

ขั้นที่ 4 การแสดงโครงการพัฒนาที่เรียกว่า โครงการร่วม โดยการศึกษา นอกโรงเรียนควรจะรวมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จัดอยู่ในอำเภอทั้งนี้เพื่อช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกัน และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ขั้นที่ 5 การเตรียมแผนอำเภอฉบับร่าง ซึ่งร่างแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนที่จัดทำขั้นนี้จะต้องแสดงให้เห็นถึง

1. โครงการศึกษานอกโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในอำเภอ
2. โครงการศึกษานอกโรงเรียนที่สำคัญ ๆ ที่เป็นที่ต้องการของกลุ่มบุคคลที่ประสงค์จะให้จัด
3. กลไกและทรัพยากรที่จะนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานและ
4. โครงการการศึกษานอกโรงเรียนที่จัดขั้นนี้จะไปรวมอยู่กับโครงการพัฒนาอื่นที่จะจัดทำอยู่ในอำเภอ

ขั้นที่ 6 การรวบรวมแผนของอำเภอในระดับจังหวัด ร่างโครงการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนของอำเภอต่าง ๆ นั้นจะเล่นไปยังสำนักงานการศึกษาจังหวัด ซึ่งจะนำไปรวบรวมจัดทำเป็นแผนระดับจังหวัดต่อไป

สรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทางด้านหลักการวางแผนและขั้นตอนในการวางแผน การศึกษานอกโรงเรียนข้างต้น พบว่า การวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนนั้นยึดหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ยึดหลักแห่งประชาธิปไตยในการวางแผน ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผน ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของกลุ่ม การดำเนินงาน และการรับผิดชอบร่วมกัน
 2. ยึดหลักการ "คิดเป็น" คือ เคารพในอิสระภาพของผู้รับบริการการศึกษานอกโรงเรียน โดยถือว่าผู้ที่เข้าร่วมโครงการนั้นเป็นผู้ที่มีอิสระในการที่จะคิด ตัดสินใจ เลือกแนวทางในการแก้ปัญหาของเขาด้วยตนเอง การวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนจึงต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจปัญหา ความต้องการ และเลือกโครงการตั้งแต่ต้น ไม่ใ้ล้ยึดยึดโครงการให้กับผู้รับบริการ
 3. ยึดหลักการวางแผนพัฒนาแบบผลสัมผลสาน โดยถือว่าการพัฒนาคนนั้นจะต้องพัฒนาในทุก ๆ ด้านจะต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายสาขา ดังนั้นการศึกษานอกโรงเรียนจึงจำเป็นต้องร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนาคน โดยวางแผนร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและดำเนินการให้สนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน
 4. ยึดหลักการจัดการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อตอบสนองความต้องการ และปัญหาของประชาชนเป็นหลักในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความต้องการของหน่วยงานระดับบนด้วย
- ส่วนขั้นตอนในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนนั้น พบว่ามีขั้นตอนที่เหมือนกับขั้นตอนในการวางแผนการศึกษาโดยทั่วไป แต่จุดเน้นที่สำคัญคือจะต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะให้บริการให้แน่ชัด และจะต้องสำรวจปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมายไว้ อย่างชัดเจนโดยจัดลำดับตามความเร่งด่วนของปัญหาด้วย

ตอนที่ 4 ปัญหาที่มักประสบในการวางแผนโดยทั่วไปและการวางแผนการศึกษา

ปัญหาอุปสรรคในการวางแผน

แม้ว่าการวางแผนจะเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานก็ตามแต่การวางแผนก็เป็นสิ่งที่จะทำให้ทำได้ยากและมีปัญหาอุปสรรคอยู่ไม่น้อย ซึ่ง เกียรติ ฮัยพิพัฒน์ (2519 : 17 - 18) ได้รวบรวมไว้ มีทั้งหมด 12 ประการ คือ

1. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ในเรื่องหลักวิชาการเกี่ยวกับการวางแผน
2. ความยากลำบากในการค้นหาข้อเท็จจริง และรวบรวมสถิติข้อมูลในการวางแผน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญและสำคัญที่สุดของการวางแผน เมื่อขาดข้อมูลและสถิติข้อเท็จจริงแล้วก็จะไม่สามารถวางแผนที่ดีได้
3. เป็นการขัดกับนิสัยและความเคยชินของคนทั่วไป ที่ไม่ชอบคิดล่วงหน้าก่อนการกระทำ เลยถือว่าการสร้างภาระและความยุ่งยาก สิ่งไม่ยากคิดว่าแผน → ๐๑๖
4. ความเคยชินในระบบการบริหารราชการไทยที่ผู้บังคับบัญชาชอบใช้ล้ามัญสำนึกในการสั่งงาน ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชาชอบทำงานตามสั่ง เพราะทำตามสั่งง่ายดีไม่ต้องเสียเวลาคิดก่อนทำ ชอบแก้ปัญหาลเฉพาะหน้า สิ่งไม่ชอบวางแผนการทำงานล่วงหน้า
5. สภาพของสังคม วัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนความเชื่อต่าง ๆ ทำให้คนโดยทั่วไปไม่คิดวางแผนล่วงหน้าก่อนการกระทำ ปล่อยให้กันไปตามยถากรรม ตามโชคกลางหรือเป็นไปตามดวง เป็นต้น
6. การวางแผนล่วงหน้าเป็นระบบวิธีการทำงานขัดต่อการทำตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจในการบริหาร หรือขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจในการบริหาร การวางแผนจึงไม่ได้รับการสนับสนุนโดยทั่วไป
7. ขาดความร่วมมือและการประสานงานที่ดีจากผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง เนื่องด้วยการวางแผนที่ดีจะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานที่ดีจากผู้เกี่ยวข้อง ถ้าหากเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ที่ต่างสังกัดด้วยกันแล้วการวางแผนมักจะประสบความล้มเหลวเลยตั้งแต่เริ่มต้น

8. ขาดนักวิชาการในการวางแผน เนื่องจากการวางแผนเป็นเรื่องสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ... จำเป็นจะต้องมีนักวางแผนและนักวิชาการเฉพาะด้านด้วย
9. การให้ส่วนกลางวางแผนให้ส่วนภูมิภาคไม่ถูกต้องตามหลักการ เพราะแผนนั้นอาจจะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของส่วนภูมิภาค
10. เมื่อมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายหรือรับตำแหน่งใหม่ของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามักจะทำแผนใหม่ขึ้นเป็นของตนเอง ทำให้สิ้นเปลือง ในกรณีที่แผนเดิมดีอยู่แล้ว
11. ผู้ปฏิบัติตามแผนมักกลัว เอียงไม่ชอบปฏิบัติตามแผนเพราะรู้สึกว่า ตนเองต้องถูกผูกมัดให้ทำตามแผน ถูกเร่งรัดให้ทำงานตามสังหระเวลาและต้องถูกควบคุมโดยใกล้ชิด
12. การจัดระบบปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายข้าราชการอยู่เสมอ ข้าราชการจึงไม่ค่อยมีความผูกพันต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งรู้สึกขัดกับการทำงานที่ต้องวางแผนเพื่อท้องถิ่นนั้น ๆ

นอกจากนี้ สัมพงศ์ เกษมสิน (2513 : 335) ได้กล่าวว่า การนำเอาอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผนงานมาพิจารณา นอกจากจะเป็นการช่วยให้สามารถพยากรณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตกับการวางแผนแล้ว อาจขจัดปัดเป่าหรือบรรเทาข้อขัดข้องนั้น ๆ ได้ และได้กล่าวถึงอุปสรรคของการวางแผนที่นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้

1. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอนทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนจะให้ประสานงานสอดคล้องกันได้
2. อุปสรรคจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี
3. ขาดปัจจัยสำคัญในการวางแผน เช่น ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ขาดกำลังเงิน และวัสดุต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนนั้นอาจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของผู้วางแผนเองทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพซึ่งข้อจำกัดในด้านปริมาณนั้น หมายถึง ขาดผู้วางแผน และข้อจำกัดในด้านคุณภาพนั้น หมายถึง ขาดผู้วางแผนที่มีความรู้ในหลักการวางแผน หรือขาดทักษะในการวางแผน และมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการวางแผน และการนำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับการวางแผน เป็นต้น

ตอนที่ 5 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน

ประพิศ นามกร (2524) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "ระบบการวางแผนในวิทยาลัยครุภาคเหนือ" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับการวางแผนในวิทยาลัยครุภาคเหนือ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการวางแผน และเพื่อเสนอรูปแบบการวางแผนของวิทยาลัยครุภาคเหนือด้วย จากการศึกษาเอกสาร สอบถามและสัมภาษณ์ ผู้บริหารและหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในวิทยาลัยครุภาคเหนือ จำนวนทั้งหมด 210 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า

การวางแผนในวิทยาลัยครุมี 3 ระดับคือ ระดับวิทยาลัย ระดับคณะวิชา/สำนักงานอธิการ และระดับภาควิชา/แผนงาน และหน่วยงานที่จะประสานงานการวางแผนในปัจจุบันคือ แผนกแผนงานและประเมินผล คณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญต่อการวางแผนได้แก่ กรรมการบริหารวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้จัดทำแผนระดับวิทยาลัย การวางแผนของวิทยาลัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นอันดับแรกและเพื่อของบประมาณมาปฏิบัติงานประจำเป็นอันดับรอง และแผนของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นแผนระยะสั้นไม่เกิน 8 ปี สำหรับในระดับคณะวิชา จะมีคณะกรรมการประจำวิชาเป็นผู้จัดทำแผนและประสานงานจัดทำแผนของภาควิชาในคณะวิชานั้น ๆ

ในการดำเนินงานวางแผนตามกระบวนการของการวางแผน ซึ่งแยกได้ 3 ขั้นตอน คือ การจัดทำแผน การนำแผนไปใช้ และการประเมินผล พบว่าการประเมินผลยังจัดทำน้อยมาก และผู้ที่ประเมินผลส่วนใหญ่ได้แก่เจ้าของโครงการ

ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนที่สำคัญ คือ ขาดทัศนคติทางนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจน ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน ขาดสถิติและข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน ขาดหน่วยงานวางแผนที่มีความสามารถเหมาะสม และปัญหาในรายละเอียดเกี่ยวกับการวางแผนมีระดับอยู่ในเกณฑ์นั้นมากและมากที่สุด และเพื่อให้การวางแผนของวิทยาลัยมีระบบการวางแผนที่ดีขึ้นผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการวางแผนขึ้น โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ ให้มีคณะกรรมการกลางวางแผนพัฒนาวิทยาลัย ให้มีคณะกรรมการประสานงานการวางแผนและจัดหาวิทยาลัย และให้สำนักงานคณะ

กรรมการประสานงานการวางแผนและพัฒนาวิทยาลัย เป็นสำนักงานกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานการวางแผนของวิทยาลัย ให้มีคณะกรรมการวางแผนระดับคณะวิชา / สำนักงานอธิการบดีทำหน้าที่ในการวางแผนและประสานงานการวางแผนในส่วนของตน โดยเฉพาะ

พิสิษฐ์ ศิวสัย (2525) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ตัวแบบเล่นนอสำหรับระบบการวางแผนในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะปัญหา และความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและเพื่อสร้างตัวแบบระบบการวางแผนในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จากการศึกษาเอกสารและเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวอย่างประชากร ซึ่งเป็นนักวิชาการวางแผน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด รวมทั้งสิ้น 174 คน ผลการวิจัยปรากฏดังต่อไปนี้

1. พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนในลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ทุกขั้นตอนของการวางแผน กล่าวคือ มีปัญหาในขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ และในขั้นติดตามและควบคุมและประเมินผล และปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง มีปัญหามากและมากที่สุดในทุกกิจกรรม
2. บุคลากรในฝ่ายแผนพัฒนาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีความต้องการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และทักษะด้านการวางแผน
3. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนาแสดงให้เห็นชัดเจนว่า ต้องการให้มีการฝึกอบรมด้านการวางแผน
4. จำนวนบุคคลากรในฝ่ายวางแผนพัฒนามีจำนวนไม่เพียงพอ
5. ตัวแบบที่เล่นนอสำหรับระบบการวางแผนในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประกอบด้วยส่วนสำคัญดังนี้

- 5.1 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน
- 5.2 กระบวนการวางแผน
- 5.3 ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

- 5.4 ระบบการติดตามควบคุม ประเมิน
- 5.5 ระบบการประสานงานการวางแผน
- 5.6 โครงสร้างและรูปแบบของแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด

จะเห็นว่างานวิจัยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น 2 เรื่องนั้น มิได้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบหรือการวางแผนการศึกษานอกระบบโรงเรียนโดยตรงแต่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอในที่นี้เพื่อให้มองเห็นแนวทางในการวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา ซึ่งการวิจัยในเรื่องที่ทำนองนี้มีอยู่น้อย

5.2 สภาพและความสัมพันธ์ด้านการวางแผนระหว่างหน่วยงานระดับกรม ระดับภาค และระดับจังหวัดของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ทำการประเมินโครงการพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน (ค.พ.น.) ในปีงบประมาณ 2523 - 2525 และได้รายงานผลการประเมินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนในทุกๆระดับ คือ ระดับกรม ระดับภาค และระดับจังหวัด โดยได้รายงานถึงสภาพและความสัมพันธ์ในการดำเนินงานวางแผนในปัจจุบันไว้ดังนี้ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2527 : 10 - 14)

1. บทบาทในการวางแผน

ส่วนกลาง (กองในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ) ทำหน้าที่ชี้แจงแนวนโยบายการจัดทำแผนแก่ผู้บริหารในส่วนภูมิภาค สดสรรปัจจัยการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามความเหมาะสม และตามสภาพกำลังความสามารถของหน่วยปฏิบัติในแต่ละกิจกรรม โดยมุ่งการวางแผนด้านปริมาณงานจากแนวโน้มในอดีตเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งการควบคุม กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ ติดตามผล ประเมินผลการปฏิบัติงาน

ศูนย์ ภาค (ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค) มิได้ช่วยในการวางแผนหรือพิจารณา กลั่นกรองแผนของศูนย์ฯ จังหวัด หรือจัดทำแผนการดำเนินงานระดับภาคแต่อย่างใด เนื่องจากศูนย์ฯ จังหวัด สดส่งข้อมูลให้ส่วนกลางโดยตรง เว้นแต่มีโครงการพิเศษหรือโครงการเร่งด่วน ศูนย์ฯ ภาคและศูนย์ฯ จังหวัด จึงจะวางแผนร่วมกัน ศูนย์ฯ ภาคมีส่วนช่วยศูนย์ฯ จังหวัดในการ

วางแผนบ้างโดยอ้อม ในรูปคณะกรรมการการศึกษานอกโรงเรียนภาค ซึ่งมีการประชุมขึ้นในณะที่ส่วนกลางกำลังพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับศูนย์ฯ จังหวัด ศูนย์ฯ ภาคสามารถให้อีเมลเสนอแนะต่อตัวแทนของศูนย์ฯ จังหวัด ซึ่งร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย นอกจากนี้ศูนย์ฯ ภาค ใช้เป็นสถานที่จัดประชุมทำความเข้าใจในนโยบายการศึกษาร่วมกับส่วนกลางและศูนย์ฯ จังหวัด

ศูนย์ฯ จังหวัด (ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด) จัดส่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนงานและโครงการของศูนย์ฯ จังหวัดไปร่วมประชุมปฏิบัติการที่ศูนย์ฯ ภาค และส่วนกลาง ศูนย์ฯ จังหวัดมีอิสระในการวางแผนปฏิบัติการด้วยตนเองแล้วเสนอไปยังส่วนกลาง การทำแผนของศูนย์ฯ จังหวัด เน้นพื้นที่กลุ่มเป้าหมายและรูปแบบการวัด แต่ละศูนย์สามารถยืดหยุ่นในการปฏิบัติการได้ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และกำลังทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรมา

2. นโยบายในการจัดทำแผน

ส่วนกลาง เป็นผู้กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาแต่ละประเภทเพื่อก่อให้เกิดการประหยัดในการดำเนินงาน และเป็นประโยชน์แก่ผู้รับบริการมากที่สุด โดยแจ้งนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร จัดประชุมสัมมนาผู้บริหาร และติดต่อเฉพาะเรื่องเฉพาะรายโดยตรงกับศูนย์ฯ

ศูนย์ฯ ภาค มีนโยบายเฉพาะด้านวิชาการ โดยรับภาระงานวิจัยและพัฒนาด้านวิชาการในแต่ละภาค งานที่ศูนย์ฯ ภาคมีความสัมพันธ์ค่อนข้างมากกับส่วนกลางและศูนย์ฯ จังหวัด คือ งานการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ ส่วนการฝึกอบรมวิชาชีพหลักสูตรระยะสั้น ศูนย์ฯ ภาคมีความสัมพันธ์ค่อนข้างมากกับศูนย์ฯ จังหวัด ส่วนงานกลุ่มสนใจไม่ค่อยมีความสัมพันธ์เพราะมีนโยบายให้ศูนย์ฯ จังหวัดดำเนินการเอง

ศูนย์ฯ จังหวัด ดำเนินนโยบายจัดการศึกษานอกโรงเรียนตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ส่วนกลางกำหนด ศูนย์ฯ จังหวัดร้อยละ 80 มุ่งการศึกษากิจกรรมในพื้นที่ยากจนห่างไกล และผู้ขาดโอกาสได้ศึกษาในระบบโรงเรียน โดยมีจุดเน้นที่ต่างกันออกไปดังนี้

1. มุ่งจัดการศึกษานอกโรงเรียนในเขตพื้นที่เฉพาะ
2. จัดโควตาบริการให้ตามความต้องการของผู้ขอ
3. จัดอบรมสาระสำคัญเพิ่มเติมให้ครบวงจรในพื้นที่เดียวกันอย่าง

ต่อเนื่องทั้งระบบ

3. สภาพการใช้อข้อมูลเพื่อการวางแผน

ส่วนกลาง ใช้อข้อมูลที่ศูนย์ฯ จังหวัดรวบรวมส่งมาให้เป็นระยะ ๆ นอกจากนี้ ยังได้ทำการรวบรวมเอง โดยการติดตามประเมินผลของศึกษานิเทศก์และเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง โดยการประชุมสัมมนาผู้บริหารศูนย์รวมทั้ง ไข้แนว โนม้ในอดีตที่ผ่านมา เป็นข้อมูลประกอบการทำแผน

ศูนย์ฯ ภาค ใช้อข้อมูลผลการปฏิบัติงานในอดีตรวมทั้งปัญหาอุปสรรคและการสำรวจสภาพ ข้อมูลพื้นฐานของประชาชน อาชีพ เศรษฐกิจ สาธารณสุข การศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่ศูนย์ฯ ภาครวบรวมเอง ศูนย์ฯ จังหวัดส่งมาให้บ้าง หรือศูนย์ฯ ภาคเชิญศูนย์ฯ จังหวัดมาประชุมเดือนละครั้งรวมทั้งผลการสำรวจวิจัยสภาพการศึกษาที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากการนิเทศติดตามผล

ศูนย์ฯ จังหวัด ใช้อข้อมูลจากการสำรวจความต้องการของประชาชน และแนวโนม้ในการจัดการเรียนการสอนของทั้ง 3 กิจกรรมในอดีต (หมายถึง กิจกรรมการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ แบบเปิดเสรี กิจกรรมฝึกวิชาชีพพระยะสั้น และกิจกรรมการจัดกลุ่มสนใจ) ข้อมูลผู้ไม่รู้หนังสือ ในจังหวัดเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาสัดกิจกรรมแต่ละประเภท ข้อมูลเหล่านี้ส่วนใหญ่ศูนย์ฯ แต่ละศูนย์ได้ทำการสำรวจเอง และอาศัยครูสอนเปิดเสรีฯ ศึกษาธิการอำเภอและพัฒนากรช่วย ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลมีบ้าง โดยใช้วิธีเทียบกับแนวโนม้ในอดีต และพิจารณาสภาพตามความเป็นจริงประกอบ แต่ทำได้เฉพาะบางงานเท่านั้นซึ่งร้อยละ 20 ของข้อมูลเท่านั้นที่ได้รับการตรวจสอบ

4. ขั้นตอนและวิธีการวางแผน

ส่วนกลาง มีการจัดทำแผนประเภทต่าง ๆ ดังนี้ คือ แผนเล่นของบ-ประมาณ แผนระยะสั้น และแผนระยะยาว โดยมีขั้นตอนในการจัดทำดังนี้

1. สัดทำร่วมกันทั้ง 3 กอง คือ กองแผนงานและวิจัย กองปฏิบัติการ และกองพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน

2. รวบรวมแผนจากศูนย์ฯ จังหวัดซึ่งสำรวจความต้องการแล้วสัดทำแผนงานโครงการ เล่นอมายังส่วนกลาง

3. พิจารณาจัดทำแผนรวมทั้งหมดซึ่งจะต้องปรับปรุงแผนของศูนย์ฯ จังหวัดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวงเงินของส่วนกลาง ในการปรับปรุงส่วนกลางจะแจ้งไปยังศูนย์ฯ จังหวัดเพื่อปรับปรุงร่วมกัน

4. สัตทำเป็นแผนงานของส่วนกลาง

ศูนย์ฯ ภาค ในระดับภาคยังไม่มีการประชุมหรือสัปดาห์ต้นในการวางแผน ดำเนินการร่วมกับศูนย์ฯ จังหวัด ได้มีการส่งเอกสารและแผนปฏิบัติซึ่งกันและกันบ้างแต่ก็มีเป็นส่วนน้อย ศูนย์ฯ ภาคเป็นเพียงสถานที่พบปะระหว่างส่วนกลางและผู้บริหารศูนย์ฯ จังหวัดในการเตรียมงานแถลงนโยบายและวางขั้นตอนหรือกำหนดเวลาให้ศูนย์ฯ จังหวัดจัดทำแผนของตน และส่งไปรวมกับแผนส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางจะได้พิจารณาสนับสนุนต่อไป

ศูนย์ฯ ภาค มีการวางแผนเฉพาะงานด้านวิชาการและงานวิจัยบางเรื่อง การวางแผนปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ภาคในแต่ละงานเน้นเฉพาะงานในศูนย์ฯ ภาคที่จะให้บริการแก่ศูนย์ฯ จังหวัดในเรื่องการอบรมบุคลากร วิทยากร ครู บางเรื่องบางวิชา รวมทั้งช่วยงานด้านการวิจัยประเมินผลเฉพาะเรื่องเท่านั้น

ศูนย์ฯ จังหวัด ขึ้นตอนวางแผนในศูนย์ฯ จังหวัดดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกัน คือรับผิดชอบและจัดทำโดยหัวหน้างานแต่ละงาน แล้วนำมาพิจารณาร่วมกันโดยฝ่ายวางแผนของศูนย์ฯ เป็นผู้ประสานงาน เพื่อจัดทำเป็นแผนรวมผ่านคณะกรรมการศูนย์ฯ จังหวัด เสนอต่อไปยังส่วนกลางและจังหวัด แผนการศึกษาที่ศูนย์ฯ จังหวัดส่วนใหญ่ร้อยละ 70 สัปดาห์ขึ้นในแต่ละปีจะมี 2 ชนิด ได้แก่ แผนการเล่นของบประมาณ และแผนปฏิบัติงานประจำปี ส่วนแผนชนิดอื่น ๆ ได้แก่ แผนระยะปานกลาง (5 ปี) แผนพัฒนาการศึกษาในชนบทและแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนเฉพาะกิจนั้น มีศูนย์ฯ จังหวัดเพียงร้อยละ 30 สัปดาห์ ขึ้นตอนการทำแผนปฏิบัติงานของศูนย์ฯ จังหวัดส่วนใหญ่จะดำเนินการดังนี้

1. ใช้แบบสอบถามสำรวจความต้องการในการเรียนของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ตำบล เป็นผู้รวบรวมข้อมูล หรือใช้แนวโน้มในอดีตเป็นเครื่องกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานแต่ละงาน



2. พิจารณาจากความเห็นของผู้ปฏิบัติงาน ครูผู้สอนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อสกัดระดับความต้องการของผู้เรียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละงาน
3. สัตเตรียมหลักสูตร ครู วิทยากร เครื่องมือและอุปกรณ์การเรียนการสอนและเรื่องอื่นๆ เป็นอื่น ๆ ในการเปิดสอนทั้งในเมืองและชนบท

5. การติดตามประเมินผล

ส่วนกลาง มีการติดตามประเมินผลโดยส่งศึกษานิเทศก์ เจ้าหน้าที่ในแต่ละงานไปยังศูนย์ฯ จังหวัดเป็นครั้งคราว นำปัญหาและข้อเสนอนำมาหารือกับส่วนกลาง มีเอกสารการประเมินผลบางเรื่องจากส่วนกลางส่งกลับไปยังศูนย์ฯ จังหวัด เพื่อการปรับปรุงงานแต่ยังมีน้อย และอยู่ในวงจำกัด การประเมินและติดตามผลที่จะเห็นภาพรวมของการดำเนินงานแต่ละงานยังไม่ปรากฏชัดเจน

ศูนย์ฯ ภาค ความช่วยเหลือที่ศูนย์ฯ ภาคให้ศูนย์ฯ จังหวัด คือการศึกษาสภาพการศึกษาศึกษาและติดตามผลงานเฉพาะกลุ่มเฉพาะเรื่องเพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่างแก่ศูนย์ฯ จังหวัด โดยมากศูนย์ฯ ภาคจะใช้กลุ่มตัวอย่างจากจังหวัดที่ไม่มีศูนย์ฯ จังหวัดอยู่ เพื่อช่วยงานทางวิชาการแก่จังหวัดที่ไม่มีศูนย์ฯ เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ศูนย์ฯ ภาคเหนือและภาคใต้ได้ช่วยศูนย์ฯ จังหวัดบางแห่งสร้างเครื่องมือเก็บข้อมูลในการติดตามประเมินผลด้วย แต่อย่างไรก็ตามการติดตามประเมินผลยังทำเฉพาะบางกลุ่มบางเรื่องบางวิชาเท่านั้น

ศูนย์ฯ จังหวัด ร้อยละ 90 ได้ดำเนินการติดตามผลโดยเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ออกตรวจเยี่ยมติดตามผลการปฏิบัติงาน โดยบางศูนย์ฯ ปฏิบัติงานร่วมกับศึกษานิเทศก์อำเภอด้วย นอกจากนี้ร้อยละ 10 ได้ให้ครูผู้สอนประเมินผลงานส่งมายังศูนย์ฯ และจัดประชุมเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานหรือแก้ปัญหาในแต่ละเดือนระหว่างครูผู้สอนด้วยกัน ศูนย์ฯ จังหวัดได้มีการติดตามผลผู้จบการศึกษางานสายอาชีพและกลุ่มสนใจในบางเรื่อง เพื่อนำมาปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนภายในศูนย์ฯ รายงานการติดตามประเมินผลที่จัดทำ มุ่งใช้ในการปรับปรุงงานภายในของตนเอง และมีการเผยแพร่ไปสู่นักเรียนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ บาง ศูนย์ฯ จังหวัดยังมีข้อจำกัดในเรื่องการติดตามผลการปฏิบัติงานอยู่มากทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ การติดตามผลส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการรายงานประจำปีที่ศูนย์ฯ จะต้องจัดทำและส่งมายังส่วนกลางทุก ๆ 6 เดือน นอกจากนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2527 : 23 - 25) ได้สรุปผลการประเมินโครงการพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน (ค.พ.น.) 2523 - 2525 ไว้ดังนี้คือ

1. การสั้เก็บและการใช้ข้อมูลของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ตามหน้าที่พึงประสงค์ศูนย์ฯ จังหวัด ควรเก็บและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ของประชาชนในจังหวัด อำเภอ และตำบล ตลอดจนหมู่บ้าน เพื่อใช้กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้เรียน ศูนย์ฯ จังหวัดมีความพยายามที่จะเก็บและรวบรวมข้อมูลเหล่านี้มากขึ้น โดยศูนย์ร้อยละ 70 ดำเนินการวางแผนขั้นตอนการสำรวจ โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ปกครองระดับอำเภอ และหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงอื่น ร้อยละ 20 หน่วยงานอื่น ๆ ในระดับจังหวัดช่วยเหลือสำรวจให้ หรือส่งมาให้ ร้อยละ 10 ครูผู้สอนของศูนย์โดยเฉพาะครูงานการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ เป็นผู้ดำเนินการสำรวจให้ ข้อมูลที่ศูนย์ฯ จังหวัดได้ทำการสำรวจส่วนใหญ่จะเป็นสภาพความเป็นอยู่และความต้องการในการศึกษาอบรมที่ประชากรแต่ละตำบล หมู่บ้านต้องการ เพื่อศูนย์ฯ จังหวัดจะได้นำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้เป็นหลักในการกระจายบริการและงานของศูนย์ออกไปสู่ประชาชนในชนบท แต่ข้อมูลยังมีข้อบกพร่องอยู่ในด้านการสั้เก็บและการวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากศูนย์บางแห่งมีบุคลากรน้อยและขาดเทคนิคในการวางแผนการรวบรวมข้อมูล บางครั้งข้อมูลในเรื่องความต้องการของหมู่บ้านไม่ตรงกับความจริง เนื่องจากผู้สำรวจมักกรอกข้อมูลมาเอง ดังนั้นหลายศูนย์จึงได้ทำการประชาสัมพันธ์ทางวิทยุและทำการประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ เพื่อให้ผู้เรียนยื่นความจำนงคำมายังศูนย์โดยตรง ซึ่งเป็นการได้ข้อมูลเรื่องความต้องการของประชาชนที่อยากศึกษาอบรมอีกทางหนึ่ง

2. นโยบายและการสั้ทำแผน ทุกศูนย์ฯ จังหวัดยึดนโยบายของกรมการศึกษานอกโรงเรียนและวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลักในการวางแผน มีความแตกต่างกันบ้างก็เฉพาะวิธีการดำเนินงานเท่านั้น กล่าวคือ มีนโยบายยึดพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉลี่ยกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ให้กระจายออกไปโดยอาศัยเกณฑ์ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปวิธีหนึ่ง กับเร่งระดมการปฏิบัติงานลงในแต่ละพื้นที่แล้วค่อย ๆ เคลื่อนไประดมในพื้นที่อื่นเป็นแต่ละจุดไปอีกริธีหนึ่ง จากการประเมินด้านนโยบายการปฏิบัติการนี้ มีศูนย์ฯ จังหวัดร้อยละ 80 ของศูนย์ ตัวอย่างสั้ทำแผนโดยการเฉลี่ยกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ อย่างไรก็ตามทุกศูนย์ยึดหลักความเสมอภาค ความยากจน และความพร้อมของผู้เรียนเป็นเกณฑ์ในการสั้ความสำคัญของกิจกรรมการศึกษาแต่ละประเภท

การจัดทำแผนทุกศูนย์ดำเนินการโดยหัวหน้างานแต่ละงานจัดทำและ เสนอแผนปฏิบัติงาน
งานโดยมีฝ่ายงานแผนเป็นผู้ประสานงานและดำเนินการประชุมพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของ
โครงการทั้งหมด จัดรายการที่เปิดสอนและจัดกลุ่มผู้เรียนแล้วจึงจัดสรรเงินให้ตามลำดับความสำคัญ
วิธีการนี้มีต้นทุนร้อยละ 80 ค่าดำเนินการอยู่นอกนั้นพิจารณายอดเงินงบประมาณที่จะได้รับก่อนแล้ว
ให้หัวหน้างานไปจัดลำดับความสำคัญในการที่จะปฏิบัติงานเองตามความเหมาะสม ซึ่งทั้งสอง
วิธีนั้นได้ใช้แนวโน้มในอดีตเป็นเกณฑ์ในการจัดทำแผนทั้งสิ้น

3. การปฏิบัติตามแผนและการให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจากข้อมูลสภาพเบื้องต้น
ในการจัดกลุ่มผู้เรียนไม่สมบูรณ์ ความจำกัดด้านบุคลากรผู้วางแผน ผู้ปฏิบัติงานและผู้สอน ความ
เปลี่ยนแปลงในการเลือกพื้นที่ปฏิบัติงาน ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด ตำบล อำเภอ
ข้อมูลที่ได้รับไม่ตรงกับความเป็นจริง ผู้เรียนไม่พร้อมและเปลี่ยนความตั้งใจในการเรียน เกิดความ
ไม่ปลอดภัยในพื้นที่ ดำเนินการตามเป้าหมายไม่ทันเนื่องจากต้องระดมกำลังในการปฏิบัติงาน
โครงการเฉพาะกิจเร่งด่วนบางโครงการ จึงเป็นสาเหตุทำให้มีผลกระทบต่อกรปฏิบัติตามแผน
และการให้บริการแก่ประชาชน ศูนย์ฯ จังหวัดลุ่มมากจัดทำแผนการเล่นของงบประมาณประจำปี
(ดูแนวโน้มในอดีตเป็นส่วนใหญ่) และแผนปฏิบัติงานประจำปี (ทำภายหลังได้รับการแบ่งสรรงบประมาณ
มาแล้ว) ดังนั้น การปฏิบัติตามแผนส่วนใหญ่ของศูนย์จึงมักไม่ค่อยมีปัญหาในด้านการเงิน
มากนัก บางแห่งมีปัญหาเฉพาะเงินงวดสุดท้ายที่มักมาล่าช้าทำให้ใช้เงินไม่ทัน และงบค่าใช้จ่ายไม่
เพียงพอ