

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าหนังสือ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย เรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 ดังนี้

1. ความหมายของการวางแผน
2. ความสำคัญของการวางแผน
3. ประเภทของแผน
4. ระดับของการวางแผน
5. กระบวนการวางแผน
6. การวางแผนระดับจุลภาค
7. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด (ศนจ.)
8. ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ (ศบอ.)
9. บทบาทภารกิจของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอในการวางแผน
10. บทบาทของครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งสำหรับการบริการงานสมัยใหม่ เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการบริหารที่เน้นประสิทธิภาพ และเน้นการทำงานที่เป็นระบบ เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานหรือองค์การโดยตรง การวางแผนจึงเป็นเครื่องมือบอกแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน

นักวิชาการด้านการวางแผน ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการวางแผนไว้แต่ละทัศนะ ตามกรอบความคิดและความเชื่อที่ยึดถือ ดังต่อไปนี้

ดริคเคอร์ (Drucker, 1974: 89) กล่าวถึงความหมายของการวางแผนว่าเป็นการตั้งข้อสมมุติฐานล่วงหน้าว่าจะทำอะไรในอนาคต ไม่เป็นแต่เพียงการคาดคะเนเท่านั้น แต่เป็น

การพิจารณาถึงปัญหา วิธีการแก้ปัญหา ลู่ทางการดำเนินงานใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

วัตเตอร์สตัน (Waterston, 1971: 8) อธิบายไว้ว่า การวางแผน ได้แก่ความพยายามที่มีระบบและใช้ความเฉลียวฉลาด เพื่อเลือกสรรทางเลือกที่ดีที่สุดที่มีอยู่เพื่อนำไปปฏิบัติ ให้บรรลุ จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้ความรู้อย่างมีเหตุผลของมนุษย์ในการตัดสินใจเลือกวิธีการ (Means) เพื่อจะนำเอาไปใช้ทำให้บรรลุเป้าหมาย (ends) อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

เดล (Dale, 1960: 766) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผน คือ การที่องค์การได้ตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้แล้ว มีการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้วยวิธีการตัดสินใจแล้ววาทิที่สุด

ไซมอน สมิทเบิร์ก และทอมป์สัน (Simon Smithburg & Thompson อ้างใน อนันต์, 2523: 15) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในอนาคต การประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือกและวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อความสำเร็จตามข้อเสนอนั้น ๆ การวางแผนในเรื่องของความคิดที่มีเหตุผลให้สามารถปรับปรุงใช้ได้ในอนาคต และใช้ได้กับเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้วางแผนหรือหน่วยงานกระทำอยู่ ทั้งมีการควบคุมการดำเนินงานนั้น ๆ

แอกคอฟ (Ackoff, 1990: 1) ได้ให้คำจำกัดความว่าการวางแผนเป็นการกำหนดอนาคตที่ต้องการ และวิธีการอันมีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์

ระวี รัตนไพบูลย์ (2536: 12) ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า หมายถึงกระบวนการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ที่จะให้ใครทำอะไร ทำอย่างไร เมื่อใด เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ต้องการ จึงนับได้ว่าการตัดสินใจของผู้บริหารโดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ มาดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

เอกชัย กิสุพันธ์ (2527: 36) ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า หรือเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจอย่างมีความต่อเนื่อง

สุเมธ เดียววิเศษ (2527: 80) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนเป็นกระบวนการของการบริหารงานกระบวนการหนึ่ง โดยกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการไว้ล่วงหน้าเพื่อความสำเร็จไว้ในอนาคต

อุทัย บุญประเสริฐ (2531: 14) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า เป็นความพยายามขององค์การในการกำหนดสิ่งที่จะปฏิบัติ จัดทำในอนาคตเพื่อให้ตอบสนองต่อภารกิจ ปัญหา และความต้องการให้ได้ผลดีที่สุด ภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรและการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยมุ่งความสำเร็จและการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญ

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานใด ๆ โดยนำเอาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาและตัดสินใจกำหนดวิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดได้ประโยชน์มากที่สุด

2. ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ทั้งของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ การปฏิบัติงานจะสำเร็จหรือไม่เพียงใดนั้น อยู่ที่การวางแผนซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้วางแผนเป็นประการสำคัญ ซึ่งอาจสรุปความสำคัญของการวางแผนตามความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ดังนี้

อวยชัย จันทปัญญาศิลป์ (2526: 10) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ ดังนี้

1. ช่วยประหยัดเวลาในการทำงาน เพราะทุกคนได้รู้หน้าที่และความรับผิดชอบของคนแล้ว งานประสานกันได้ดี
2. ทำให้มีการกำหนดลักษณะที่เป็นปัญหาและอุปสรรคชัดแจ้ง ซึ่งอาจจะกระทำโดยวิธีการเลือกบริหารงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไข
3. เพื่อเสริมให้การใช้ศิลปในการบริหารงาน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะแผนที่ดีย่อมจะแสดงออกให้ประจักษ์ถึงความมุ่งหมายและนโยบาย

แมสซี และดักลาส (ประชุม รอดประเสริฐ, 2528: 273; อ้างอิงมาจาก Massie and Douglas, 1981: 218-219) สรุปความสำคัญของการวางแผนไว้ ดังนี้

1. ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเทคนิควิชาการที่ดีขึ้น เช่น มีความก้าวหน้า ความทันสมัย ความมีประสิทธิภาพของเครื่องมือที่นำมาใช้
2. ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาลที่ดีขึ้น
3. ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในทิศทางที่ดีขึ้น

4. ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติ ค่านิยม รูปแบบการดำเนินชีวิตของสังคม และความคาดหวังของคนในสังคมในทิศทางที่ดี

โดยสรุป การวางแผนมีความสำคัญและจำเป็นมากสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ ซึ่งจะช่วยให้การให้ทรัพยากร เวลาและงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานมีแนวทางที่ชัดเจน และง่ายต่อการควบคุมและตรวจสอบ

3. ประเภทของแผน

ประเภทของแผนอาจจำแนก ได้ดังนี้

1. แผนระยะยาว (10-12 ปี)

แผนการศึกษาชาติ

2. แผนระยะกลาง (4-6 ปี)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง
แผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน
แผนพัฒนาจังหวัด/อำเภอ

3. แผนระยะสั้น (1 ปี)

แผนพัฒนาประจำปี
แผนปฏิบัติการประจำปี

4. ระดับของการวางแผน

ระดับของการวางแผนโดยทั่วไป จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. การวางแผนระดับมหภาค (Macro Planning) เป็นการวางแผนในระดับประเทศ ภูมิภาค ระดับกระทรวง หรือกรม การวางแผนในระดับดังกล่าวจะเป็นการมองภาพรวมของงาน หรือบทบาทภารกิจที่จะดำเนินการเพื่อเป็นกรอบหรือทิศทางให้หน่วยงานย่อย ๆ นำเอาไปปฏิบัติ

2. การวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) เป็นการวางแผนในระดับย่อย อาจเป็นพื้นที่หรือหน่วยงาน โดยทั่วไปอาจเป็นแผนของอำเภอ ตำบล ซึ่งอาจจะจัดภายใต้กรอบของแผนในระดับมหภาค และจะปรับให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการที่แตกต่างกันแต่ละพื้นที่

โดยทั่วไปแล้ว การวางแผนระดับมหภาคและการวางแผนระดับจุลภาคจะไม่มี ความแตกต่างกันในวิธีการวางแผน แต่ความแตกต่างกันของการวางแผนทั้ง 2 ระดับ คือ การ

ใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผน กล่าวคือ การวางแผนระดับจุลภาคจะใช้ข้อมูลที่เล็กกว่า คือข้อมูลในอำเภอและตำบล ซึ่งจะทำให้สามารถศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาได้อย่างละเอียดและลึกกว่าการวางแผนในระดับมหภาค และนอกจากนั้นความแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ ขอบเขตของการปฏิบัติงานการวางแผนระดับจุลภาค จะมีขอบเขตและบทบาทภารกิจที่เฉพาะเจาะจงและแคบกว่าระดับมหภาค (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2540: 64)

ลักษณะของการวางแผน (เอกชัย กี่สุขพันธ์, 2527: 40-41) สามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะคือ

1. การวางแผนจากเบื้องบนลงมา (Top Down Planning) เป็นการวางแผนหรือกำหนดแผนจากหน่วยงานระดับสูงลงมา แล้วให้หน่วยงานระดับต่ำกว่ารับไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น การวางแผนแบบลักษณะนี้จะใช้ "Macro Data" มาประกอบ ซึ่งเป็นการนำวิชาการลงไปสู่ชุมชนให้ประชาชนยอมรับนวัตกรรมใหม่ ๆ

2. การวางแผนจากเบื้องล่างขึ้นบน (Bottom - up Planning) เป็นการวางแผนหรือกำหนดแผนจากหน่วยงานระดับล่าง หรือระดับพื้นที่ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติ เสนอขึ้นไปยังหน่วยงานระดับที่สูงกว่า เมื่อพิจารณาเหมาะสมแล้วกำหนดเป็นแผนขึ้นมา การวางแผนลักษณะนี้จะใช้ "Micro Data" มาประกอบการวางแผน

ข้อดี ข้อด้อย ในการวางแผนจากเบื้องบน

ข้อดี

ก. ทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายของเบื้องบน ที่กำหนดไว้ใน
การพัฒนาว่าจะให้เป็นอย่างไร

ข. สามารถกำกับ ติดตาม ดูแล ให้เป็นไปตามนโยบายได้ง่าย

ค. สามารถจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนองตอบต่อนโยบายได้รวดเร็ว

ข้อด้อย

ก. ท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมคิดตัดสินใจในการแก้ปัญหาของตัวเอง

ข. ไม่สามารถสนองตอบต่อสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงได้

ค. ขาดการยึดหยุ่นในการจัดกิจกรรมที่สนองนโยบาย

ข้อดี ข้อด้อยในการวางแผนจากเบื้องล่าง

ข้อดี

ก. ทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงว่าอยู่ตรงไหน อะไรบ้าง จะแก้ไขอย่างไร จัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะแก้ไขก่อนหลัง

ข. ประมวลปัญหาหรือความต้องการเข้าไว้เป็นหมวดหมู่

ค. เกิดความร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging)

ง. ประหยัดงบประมาณ เพราะงบประมาณถูกนำไปใช้แก้ปัญหาดังตรงตามความเป็นจริง

ข้อด้อย

ก. ปัญหาและความต้องการมีมากมาย ประมวลเป็นแผนได้ยาก

ข. พื้นฐานทางวิชาการมีน้อย เป็นข้อจำกัดของการวางแผน

ค. ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า จะใช้งบประมาณตามแผนมาจากไหน นอกจากรัฐเท่านั้น

5. กระบวนการวางแผน

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 29-31) ได้แบ่งกระบวนการวางแผน ออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. **ขั้นเตรียมการวางแผน** ได้แก่ การจัดหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่วางแผนจัดรูปโครงสร้างระบบและกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้การวางแผนดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือและหาวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

2. **ขั้นตอนการวางแผน** มีการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์วินิจฉัย คือ วิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันของการจัดการศึกษาของประเทศ รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยชี้ให้เห็นความสำเร็จ ข้อบกพร่อง หรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษา ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

2.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายภายหลังจากการวิเคราะห์ วินิจฉัยสภาพปัญหา และประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาการศึกษาตามช่วงเวลาที่กำหนด จากนั้นกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคต

2.3 การทดสอบความเป็นไปได้ เป็นการตรวจสอบให้แน่ใจอีกครั้งว่า เป้าหมายที่วางไว้นั้น เป็นไปได้และมีความแน่นอน

3. **ขั้นกำหนดหรือจัดทำแผน** จะต้องระบุหลักการสำคัญ แนวนโยบาย ทางเลือกเพื่อเสนอให้ผู้บริหารตัดสินใจ ในขั้นแรกต้องกำหนดว่าจะเป็นแผนสำหรับระยะใด ระดับชาติ หรือระดับจังหวัด ในการเสนอสาระสำคัญจะต้องคำนึงถึง ความกะทัดรัดและชัดเจน ความสมบูรณ์ในตัวแผนเอง

4. **ขั้นจัดทำรายละเอียดของแผน** การจัดทำรายละเอียดในขั้นนี้ควรรวมทั้ง 2 มิติ ให้สัมพันธ์กัน คือ

4.1 กำหนดหรือจัดทำแผนในระดับย่อยลง หมายถึง การแบ่งกลุ่มเป้าหมายรวม และทรัพยากรรวมระดับชาติออกเป็นระดับย่อยตามหน่วยทางภูมิศาสตร์ เช่น รัฐ จังหวัด เป็นต้น (วิธีนี้คือ การวางแผนในระดับจุลภาค)

4.2 การจัดทำแผนงาน คือการจำแนกแผนออกไปตามสาขางานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละงานมุ่งให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน แต่ละสาขางานนี้ เรียกว่า แผนงาน

5. **ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ** เริ่มเมื่อนำโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ จุดนี้เป็นจุดที่ประสมประสานการวางแผนเข้ากับการจัดการศึกษา เพราะการนำแผนไปปฏิบัตินี้ จะต้องจัดทำแผนประจำปีหรือการจัดทำงบประมาณประจำปี ณ จุดนี้ ทรัพยากรทั้งหมด เงิน และวัสดุ จะได้รับการจัดสรรให้แต่ละโครงการเพื่อดำเนินงาน การปฏิบัติที่แท้จริงคือการลงมือทำงานตามโครงการ

6. **ขั้นการติดตามและประเมินผล** ปรับแผนและจัดทำแผนใหม่ในขณะที่ได้ นำแผนไปปฏิบัติแล้ว จะต้องเริ่มดำเนินการติดตาม ควบคุมและกำกับการทำงานเพื่อตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติจริงหรือไม่ ในการติดตามผลและประเมินผลแผน เป็นการชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในแผน ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานต่าง ๆ เป็นข้อมูลที่นำมาใช้ในการปรับแผนการทำงานไประยะหนึ่ง

6. การวางแผนระดับจุลภาค

การวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) เป็นการวางแผนจากระดับย่อยหรือเฉพาะพื้นที่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแผนที่กำหนดจากเบื้องล่าง โดยให้ประชาชนได้กำหนดความต้องการของตนเองและท้องถิ่น กรมการศึกษานอกโรงเรียนมองเห็นประโยชน์และความสำคัญของการวางแผนระดับจุลภาค จึงได้ริเริ่มดำเนินการในระดับอำเภอ

การวางแผนระดับจุลภาค ได้มีบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ อธิบายไว้ดังนี้
 กษมา วรวรรณ ณ ออยุธยา (2531: 66) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนระดับจุลภาคไว้ว่า เป็นการวางแผนระดับย่อยไปจากระดับชาติที่ย่อยถึงระดับความสามารถ คำนึงถึงความแตกต่าง ความหลากหลายของสภาพพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มารับบริการ และผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการวางแผนนั้น และอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนระดับมหภาคไว้ว่า การวางแผนระดับจุลภาคจะต้องตอบสนองต่อเป้าประสงค์และนโยบายของแผนระดับมหภาค แต่ปรับเป้าหมาย ลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับสภาพความต้องการและยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ได้จากการวางแผนระดับจุลภาคด้วย

UNESCO (1985: 30-33) ได้อธิบายเกี่ยวกับการวางแผนระดับจุลภาคไว้ว่า เป็นการวางแผนระดับย่อยลงไปจากการวางแผนมหภาค หรือการวางแผนระดับชาติ และหากพิจารณาเฉพาะการวางแผนการศึกษา ก็คือการวางแผนการศึกษาระดับท้องถิ่นหรือชุมชน แต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันทั้งสภาพพื้นที่ สภาพชุมชนและกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาของท้องถิ่นกับผู้รับบริการ คือนักเรียนและผู้ปกครอง รวมทั้งความสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายการศึกษาระดับมหภาค ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาระบบกับการศึกษานอกระบบในท้องถิ่นนั้น ๆ

ดิเรก ฤกษ์หรัย (2527: 44) ได้กล่าวถึงการวางแผนในท้องที่จากระดับล่าง โดยสรุปว่าเป็นหนทางที่จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนมีเสียงและร่วมในกระบวนการพัฒนาตนเอง โดยเริ่มต้นจากการกำหนดขอบเขตของปัญหา จนถึงการแสวงหาคำตอบ

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 40) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนระดับจุลภาคไว้ว่า เป็นการวางแผนจากระดับที่ต่ำกว่าระดับชาติ ซึ่งอาจจะเป็นระดับภาค จังหวัด หรือในระดับสถาบันหรือหน่วยงาน และการวางแผนระดับจุลภาคนี้จะสัมพันธ์และสอดคล้องกับการวางแผนระดับมหภาคระดับชาติ ทั้งนี้การวางแผนระดับจุลภาคจะช่วยพัฒนาและปรับปรุงระบบการศึกษา ช่วยให้มีการกระจายบริการทางการศึกษาได้อย่างเสมอภาค ช่วยให้มีการปรับบริการและกิจกรรมทางการศึกษาให้สอดคล้องกับชุมชนในท้องถิ่น ช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย

จากการศึกษาความหมายของการวางแผนระดับจุลภาคว่าแล้ว สรุปได้ว่า เป็นการวางแผนที่ระดับย่อยลงไปจากการวางแผนระดับชาติ ซึ่งอาจเป็นระดับภาค

จังหวัด ท้องถิ่นหรือชุมชน หรือเรียกว่า การวางแผนจากเบื้องล่าง การวางแผนระดับจุลภาคจะ
ช่วยพัฒนาและปรับปรุงระบบการศึกษา ช่วยให้มีการกระจายการบริการทางการศึกษาให้
สอดคล้องกับชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตนเอง

การวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนระดับจุลภาค

การวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนระดับจุลภาค เป็นรูปแบบการวางแผนที่
กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดให้ดำเนินการในระดับอำเภอ ซึ่งมีหลักการเหมือนกับกา
วางแผนทั่วไป แต่จะมีความหมายต่างกันบ้างในส่วนที่วางแผนการศึกษานอกโรงเรียนระดับ
จุลภาค จะให้ความสำคัญที่สภาพการณ์ของท้องถิ่น หรือกลุ่มเป้าหมายที่เจาะลึกกว่า และ
คำนึงถึงความสอดคล้องกับปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลและเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายมากกว่ากัน
(กองแผนงานและวิจัย, 2531: 12)

จุดกำเนิดของการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนระดับจุลภาค เกิดขึ้นตาม
นโยบายของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในปีงบประมาณ 2530 ซึ่งมีที่มาของแนวคิด ดังนี้

1. นับตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) และ
ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ได้มีความพยายามที่จะเริ่มการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ โดยเน้น
ปัญหาของประชากรกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก มีการบูรณาการเนื้อหาสัมพันธ์กับชีวิตมนุษย์ การ
ให้กระบวนการวิเคราะห์ปัญหาแบบคิดเป็นในการเรียนรู้ การนำสื่อมวลชนและสื่อทางไกลมา
ใช้ในงานการศึกษาผู้ใหญ่ ตลอดจนมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจในการบริหารและ
พัฒนางานวิชาการไปสู่ส่วนภูมิภาค ในลักษณะการพัฒนากลไกที่จะรองรับบทบาทในด้านการ
วางแผน บริหาร จัดการและวิชาการอย่างมีคุณภาพ (เกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, 2533: 262)

2. ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-
2534) รัฐได้เน้นการพัฒนาชนบทโดยยึดปัญหาในพื้นที่หลัก เป็นการเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่
การวางกลไกในการวางแผนจากระดับตำบลถึงระดับชาติ การฉีกกำลังระหว่างหน่วยงาน
ของรัฐและเอกชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน (เกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, 2531: 70)

จากแนวคิดดังกล่าวและการกำเนิดโครงการพัฒนาระบบประสานงานการ
ศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอในปี 2530 นี้เอง จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการนำแนวคิด การวาง
แผนระดับจุลภาคมาปฏิบัติ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน โดย
คำนึงถึงการมีข้อมูลที่ละเอียด ชัดเจน การมีข้อมูลหลายด้านที่มีความสัมพันธ์กัน การมีส่วน
ร่วมในการวางแผนและการสะท้อนความหลากหลายของกิจกรรม

ด้านความเหมาะสมสอดคล้องระหว่างการวางแผนระดับจุลภาคกับงานการศึกษาออกโรงเรียน กษมา วรวรรณ ณ อุษยา (2531: 68) ระบุไว้ 6 ประการคือ

1. การวางแผนระดับจุลภาค คำนึงถึงความหลากหลาย ความแตกต่างของพื้นที่และประชากรในพื้นที่นั้น ๆ
2. การวางแผนระดับจุลภาค เน้นการเจาะลึกเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่หรือปัญหาของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ
3. การวางแผนระดับจุลภาค คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาลักษณะปัญหาทรัพยากร ในการพัฒนาและในชุมชนด้านต่าง ๆ
4. การวางแผนระดับจุลภาค ให้ความสำคัญต่อการระดมทรัพยากร และทรัพยากรกำลังในพื้นที่ มาใช้ในการจัดการศึกษา
5. การวางแผนระดับจุลภาค เน้นการกระตุ้นส่งเสริมให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายมีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
6. การวางแผนระดับจุลภาค จะช่วยให้เห็นว่าการพัฒนาด้านใดที่ประชาชนอาจดำเนินการได้ และด้านใดที่รัฐบาลควรให้ความสนับสนุนมากน้อยเพียงใด เช่นเดียวกับเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)

ขั้นตอนสำคัญของการวางแผนการศึกษาออกโรงเรียนระดับจุลภาค

กองแผนงานและวิจัย (2531: 12-16) ได้แบ่งขั้นตอนสำคัญของการวางแผนการศึกษาออกโรงเรียนระดับจุลภาคไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ จำแนกเป็นขั้นตอนย่อยได้ดังนี้

1.1 จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นและเกี่ยวข้อง ตามแบบสำรวจข้อมูลในระดับอำเภอ

1.2 กำหนดรูปร่างและองค์กรที่จำเป็นในการวางแผน

1.3 ปัจจัยที่เกื้อหนุน อันประกอบด้วย งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ นโยบาย และวัตถุประสงค์การจัดการศึกษาออกโรงเรียนจากระดับสูงหรือในระดับชาติ

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นจัดทำแผน จำแนกเป็นชั้นย่อย ๆ ได้ดังนี้

2.1 การจัดกระทำข้อมูลโดยนำแบบสำรวจข้อมูลระดับอำเภอ 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านประชากรและสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและการปกครอง ด้านการศึกษา และด้านสังคมและวัฒนธรรม มาจัดกระทำในลักษณะการบรรยายสภาพของพื้นที่เป้าหมาย

2.2 การวิเคราะห์และตีความข้อมูล

2.3 การระบุสภาพปัญหาและการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2.4 การวางแผนเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นปฏิบัติตามแผน ในขั้นตอนนี้ผู้วางแผนระดับจุลภาค จะต้องมีส่วนช่วยจัดการด้วย และการจัดการศึกษาออกโรงเรียนจะต้องมีส่วนร่วมกับโครงการพัฒนาอื่น ๆ ที่ลงไปปฏิบัติในชุมชน รวมทั้งต้องสัมพันธ์กับทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ที่ต้องการได้รับการจัดสรรเพื่อดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นบริหารแผนงานและโครงการ ประกอบด้วย

4.1 การติดตามงานและกำกับงาน

4.2 การประเมินผลโครงการ

โดยสรุป จากที่กล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าจุดเน้นสำคัญของการวางแผนในฐานะที่เป็นเครื่องมือของการบริหาร ก็คือ การช่วยให้งานที่อยู่ในความรับผิดชอบประสบผลสำเร็จ ด้วยวิธีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการทำงานอย่างมีระบบ ต้องรู้วิธีการประยุกต์ใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการวางแผนให้เหมาะกับงานที่รับผิดชอบ และในการวางแผนทุกครั้งนั้น จะต้องมีการคิด มีการพิจารณากันอย่างรอบคอบก่อนที่จะตัดสินใจ กำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารและการจัดการของหน่วยงาน ซึ่งการวางแผนระดับจุลภาคถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญ เหมาะสมกับงานการศึกษาออกโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะช่วยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง ซึ่งกระบวนการวางแผนระดับมหภาค (Macro Planning) ไม่อาจทำได้ในจุดนี้

ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดของ กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแผนที่กำหนดจากเบื้องล่าง โดยให้ประชาชนได้กำหนดความต้องการของตนเอง และท้องถิ่นเป็นการวางแผนระดับย่อยไปจากระดับชาติ โดยคำนึงถึงความแตกต่าง ความหลากหลายของสภาพพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่มาใช้บริการ ระบุความสอดคล้องและความเหมาะสมระหว่างการวางแผนระดับจุลภาคกับงานการศึกษาออกโรงเรียนว่าการวางแผนระดับจุลภาคเน้นการเจาะลึกเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่หรือปัญหาของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ และชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้สรุปขั้นตอนที่เป็นหลักสำคัญในการดำเนินการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอไว้ 4 ขั้นตอน เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาคือ

1. ขั้นเตรียมการ
2. ขั้นจัดทำแผน
3. ขั้นปฏิบัติตามแผน
4. ขั้นบริหารแผนงานและโครงการ

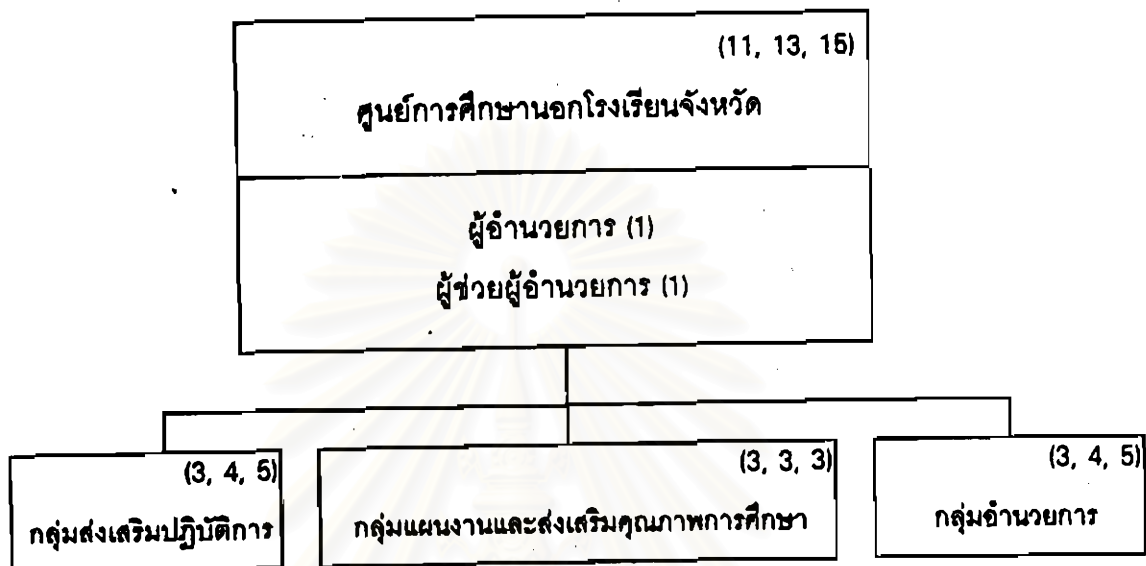
7. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด (ศนจ.)

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

1. จัดการศึกษานอกโรงเรียนตามหลักสูตร ปวช. หรือระดับที่สูงกว่า หลักสูตร เฉพาะ และโครงการพิเศษ
2. วางแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนในระดับจังหวัด
3. พัฒนานุเคราะห์การศึกษานอกโรงเรียน เครือข่ายและองค์กรนักศึกษา
4. ผลิต พัฒนาและบริการหลักสูตร สื่อท้องถิ่น ระดับจังหวัด
5. จัดทำและบริการข้อสอบ
6. ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินการการศึกษานอกโรงเรียนภายใน จังหวัด
7. กำกับดูแล นิเทศติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ
8. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ศูนย์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**โครงสร้างและอัตรากำลัง
ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด**



รายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบ

1. กลุ่มส่งเสริมปฏิบัติการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาออกโรงเรียน ตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือระดับที่สูงกว่า การฝึกอบรมหลักสูตรเฉพาะ การสนับสนุนการดำเนินงานโครงการพิเศษ และแนวทางการศึกษา ดำเนินงานทะเบียนนักศึกษา สนับสนุนการจัดตั้งองค์กร นักศึกษา ผลิต พัฒนาหลักสูตร สื่อ รูปแบบการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายในระดับจังหวัด ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียนทั้งการศึกษาพื้นฐาน การศึกษาสายอาชีพ การศึกษาตามอัธยาศัย แก่ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ และหน่วยงานเครือข่าย พัฒนาเครือข่ายการศึกษานอกโรงเรียน และพัฒนามูลฐานที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน

2. กลุ่มแผนงานและส่งเสริมคุณภาพการศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน โครงการ งบประมาณ พัฒนาระบบสารสนเทศ งานการศึกษานอกโรงเรียนในระดับจังหวัด จัดทำข้อสอบทุกระดับชั้น ดำเนินการวัดผล ประเมินผล ส่งเสริมคุณภาพการศึกษา นิเทศ ติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ

3. กลุ่มอำนวยการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานการเงิน บัญชี พัสดุ งานอาคารสถานที่ และยานพาหนะ งานบุคลากร งานประชาสัมพันธ์ และงานสวัสดิการ

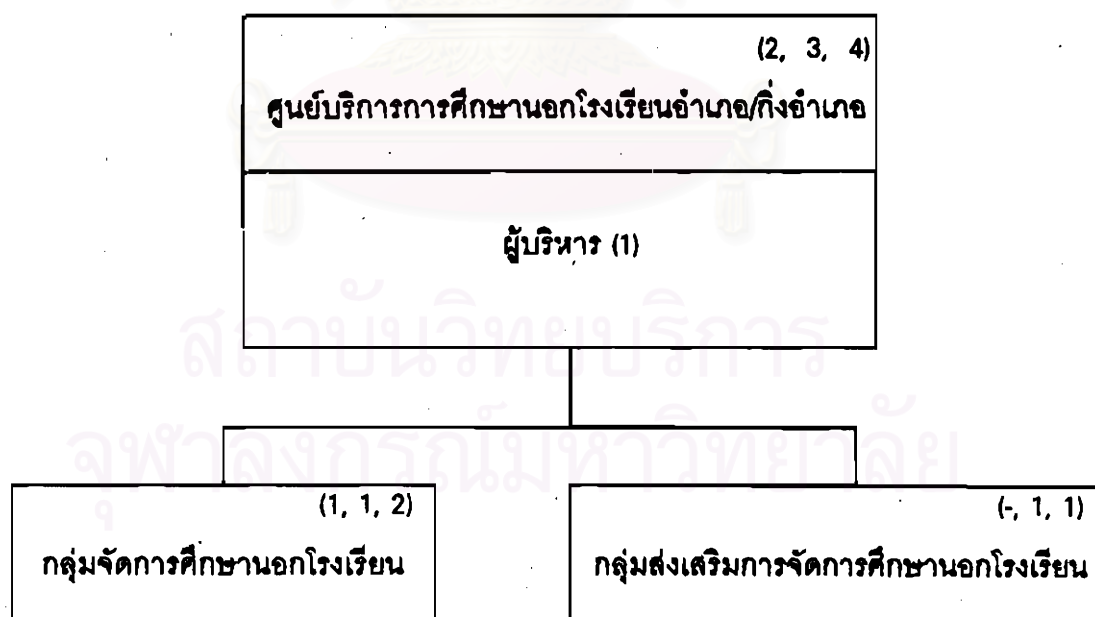
8. ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ (ศบอ.)

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

1. การจัดการเรียนการสอนการศึกษาพื้นฐาน การศึกษาสายอาชีพ และการศึกษิตตามอัธยาศัย
2. วางแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ
3. ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน เครือข่าย ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน รวมทั้งพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชน ให้เป็นเครือข่ายการศึกษานอกโรงเรียน
4. กำกับ ดูแล นิเทศ ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่
5. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

โครงสร้างและอัตรากำลัง

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ



รายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบ

1. กลุ่มจัดการศึกษานอกโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียนทั้งการศึกษาพื้นฐาน การศึกษาสายอาชีพ และการศึกษิตตามอัธยาศัย ดำเนินงานห้องสมุดประชาชน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

ดำเนินงานทะเบียนนักศึกษา กิจกรรมนักศึกษา แนะนำ วัดผลประเมินผล และนิเทศ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่

2. กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษานอกโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบ เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานการเงิน บัญชี พัสดุ งานอาคารสถานที่และยานพาหนะ การจัดทำแผนงาน โครงการ งบประมาณ และการประสานงานส่งเสริมสนับสนุนเครือข่ายทั้ง ภาครัฐ เอกชน และชุมชน ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2541)

9. บทบาทภารกิจของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอในการวางแผน

เนื่องจากแผนการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นแผนที่แสดงภาพรวมของงานที่จะปฏิบัติในอำเภอต่าง ๆ ดังนั้น การจัดทำแผนจึงมีลักษณะของการประสานการจัดทำแผนการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (Corporate planning) โดยจะต้องมีคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดและอำเภอ ซึ่งจะต้องมีกระบวนการทำงานที่สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง และบทบาทภารกิจที่สำคัญของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอในการวางแผนมีดังนี้

1. บทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในการวางแผน

1.1 ร่วมเป็นคณะทำงาน จัดทำแผนการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการของจังหวัด

1.2 ประสานงานกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเพื่อขอรับความช่วยเหลือแนะนำด้านวิชาการการวางแผน

1.3 เสนอแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอให้ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอนุมัติ

1.4 รับเป้าหมายและวงเงินงบประมาณที่ได้รับพิจารณาให้ดำเนินการไปจัดทำแผนปฏิบัติการ

1.5 รายงานผลการปฏิบัติงานให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทราบ

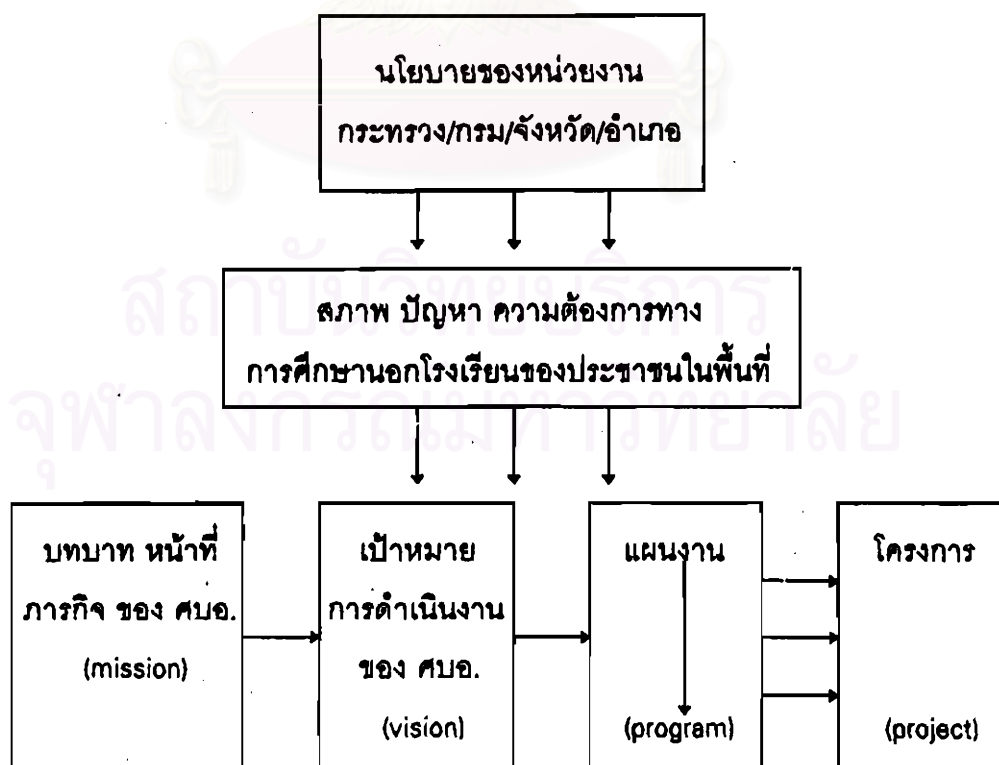
2. บทบาทและหน้าที่ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ

2.1 จัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผน อาจประกอบไปด้วย

- หัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ

- ครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน
 - ครูประจำกลุ่ม
 - ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ
- 2.2 จัดทำระบบข้อมูลพื้นฐานเพื่อการวางแผนในระดับอำเภอ
- 2.3 จัดทำแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ
- 2.4 ประสานการจัดทำแผนการศึกษานอกโรงเรียนระดับจังหวัด ร่วมกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
- 2.5 จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
- 2.6 ปฏิบัติงานตามแผน
- 2.7 นิเทศ ติดตามและประเมินผล
- 2.8 รายงานผลการปฏิบัติงานให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทราบ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2537: 13-24)

สรุปตัวแบบของกระบวนการวางแผน



10. บทบาทและหน้าที่ของครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน

ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการศึกษาออกโรงเรียนที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำในด้านการสอนตามหลักสูตรต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียนในพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัด ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

โดยที่ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน เปรียบเสมือนตัวแทนของกรมการศึกษาออกโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการมากที่สุด ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน จึงได้รับมอบหมายให้มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญใน 3 ลักษณะ หรืออาจเรียกโดยย่อว่า "3ส" คือ

1. ด้านการสำรวจชุมชนและการวางแผน เพื่อการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
2. ด้านการสอนการศึกษาออกโรงเรียนสายสามัญระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนต้องทำการสอนด้วยตนเอง
3. ด้านการส่งเสริมสนับสนุน เพื่อให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนจะทำหน้าที่ประสานงาน อำนวยความสะดวกและส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่
 - 3.1 กิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียนสายสามัญ ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
 - 3.2 กิจกรรมการศึกษาสายอาชีพ อาทิ วิชาอาชีพระยะสั้น กลุ่มสนใจ
 - 3.3 กิจกรรมการศึกษาตามอัธยาศัย อาทิ ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ศูนย์การเรียนรู้ ห้องสมุดประชาชน
 - 3.4 กิจกรรมการศึกษาชุมชนอื่น ๆ อาทิ การประสานงานกับเครือข่ายและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดและพัฒนาการศึกษาชุมชน (กรมการศึกษาออกโรงเรียน, 2541: 14-15)

บทบาทหน้าที่ของครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนในการจัดทำแผน

1. เป็นคณะทำงานในการจัดทำแผนการศึกษาออกโรงเรียนในระดับอำเภอ
2. จัดทำระบบข้อมูลพื้นฐานในขอบเขตที่ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนรับผิดชอบ คือ ตำบลหรือหมู่บ้าน
3. จัดทำโครงการทางการศึกษาออกโรงเรียนในระดับตำบล หรือหมู่บ้านในพื้นที่ที่ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนรับผิดชอบ โดยใช้กระบวนการการวางแผน
4. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
5. ปฏิบัติงานตามแผน
6. นิเทศ ติดตามและประเมินผลงานตามโครงการที่ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนรับผิดชอบ
7. รายงานผลการปฏิบัติงานให้ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอทราบ

บทบาทหน้าที่ของครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนในการนิเทศงานการศึกษาออกโรงเรียน

ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนเป็นบุคคลที่มีบทบาทที่สำคัญในการส่งเสริมประสานงาน และติดตามผลการดำเนินงานการศึกษาออกโรงเรียนในระดับท้องถิ่น เช่น จัดทำแผนปฏิบัติงานในระดับตำบล ประสานงานในระดับตำบล อำเภอ จัดสอนการศึกษาผู้ใหญ่ แบบเบ็ดเสร็จมีผู้เรียนอยู่ในความดูแลไม่ต่ำกว่า 30 คน จัดกลุ่มสนใจอาจจะสอนเองหรือจัดหาวิทยากรอื่นมาช่วยสอน จัดที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านร่วมกับท้องถิ่น เผยแพร่ข้อมูล และการประชาสัมพันธ์การศึกษาออกโรงเรียนทุกรูปแบบ ชักชวน กระตุ้นให้ประชาชนสนใจและเข้าร่วมกิจกรรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้ไม่รู้หนังสือ งานเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐาน งานสายสามัญ งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต งานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน งานกลุ่มสนใจ และอาชีพ เป็นต้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนจะต้องศึกษาข้อมูลพื้นฐานในเรื่องข้อมูลด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการศึกษา วัฒนธรรมและสาธารณสุข รวมทั้งข้อมูลด้านการศึกษาออกโรงเรียนที่แน่ชัดเพื่อการจัดกลุ่มผู้เรียน การมีส่วนร่วมในการทำแผน กทช. ในระดับตำบลด้วย

ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน เป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่อยู่ในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งมีอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ที่มีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาออกโรงเรียนประจำตำบล โดยมีภารกิจหน้าที่สำคัญ คือ

1. เป็นผู้จัดเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่รับผิดชอบเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจการดำเนินงานและการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่
 2. เป็นผู้ติดต่อ ประสานงาน และขอความร่วมมือในการดำเนินงานและการจัดกิจกรรมงานการศึกษานอกโรงเรียนพื้นที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ
 3. เป็นผู้ให้บริการกิจกรรมงานการศึกษานอกโรงเรียนทุกรูปแบบได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย
 4. การเป็นผู้นิเทศติดตามและรายงานในการดำเนินงานและจัดกิจกรรมงานการศึกษานอกโรงเรียนทุกรูปแบบในพื้นที่ที่รับผิดชอบ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- ดังนั้นควอสาสสมัครการศึกษานอกโรงเรียน จึงจำเป็นต้องนิเทศงานการศึกษานอกโรงเรียนในระดับท้องถิ่นเพราะการนิเทศจะช่วยให้กระบวนการเรียนการสอนดำเนินการไปตามหลักสูตรและหลักเกณฑ์ของกรมอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538: 25-41)

11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพและปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ โดยตรงนั้นยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดทำมาก่อน ผู้วิจัยจึงได้พยายามรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงจากผู้วิจัยอื่น ๆ มาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

สุนีย์ จันทรานุวัฒน์ (2530) ได้ทำการศึกษาระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ของโรงเรียนมัธยมศึกษาในสวนกลาง ในด้านกระบวนการวางแผน และศึกษาปัญหาและอุปสรรคใน 4 ด้าน คือด้านก่อนการวางแผน ด้านการวางแผน ด้านการนำแผนไปปฏิบัติ และด้านการประเมินผล ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการ พบว่าส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับมากในด้านการเตรียมการวางแผน และด้านการประเมินผล ส่วนด้านการวางแผนและด้านการนำแผนไปปฏิบัติ นั้น มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

สัมพันธ์ คำผล (อ้างในสมาคมการศึกษานอกระบบ ประเทศไทย, 2530: 37-38) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์การวางแผนเชิงปฏิบัติการระดับตำบลที่มีโครงสร้างการฝึกกำลังใจในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนแบบผสมผสาน พบว่าการวางแผนเชิงปฏิบัติการระดับตำบลที่มีโครงสร้างการฝึกกำลังใจในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนแบบผสมผสาน ที่เชื่อว่ามีประสิทธิผลสูงนั้น จะต้องเป็นโครงสร้างที่มีกิจกรรมเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงาน

มีหน่วยงานต่าง ๆ มาดำเนินการในระดับเดียวกัน ร่วมกันเป็นรูปแบบการผสมผสาน และมีหน่วยงานอย่างน้อย 1 หน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบในกิจกรรมนั้น ๆ

อะคินซันยา (ประสิทธิ์ พุ่มจำปา, 2536: 60-61; อ้างอิงมาจาก Akinsanya - 1974: 6282-A) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการวางแผนการศึกษาของครูในลากอส ประเทศไนจีเรีย ตามทัศนะของนักการมัธยมศึกษา ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า ครูควรมีส่วนร่วมในการวางแผนการศึกษา โดยเข้าร่วมในกรรมการวางแผน เพื่อเป็นการเชื่อมระหว่างชุมชนกับโรงเรียน

วทณี จันทร์โกล (2535) ได้ศึกษาเรื่องความเป็นไปได้ในการวางแผนระดับคุณภาพของกรรมการศึกษานอกโรงเรียน พบว่า โดยภาพรวมการวางแผนระดับคุณภาพมีความเป็นไปได้ปานกลาง สำหรับรายชั้นตอน พบว่าชั้นบริหารแผนงานและโครงการ มีความเป็นไปได้มาก ส่วนชั้นเตรียมการ ชั้นจัดทำแผนและชั้นปฏิบัติตามแผน มีความเป็นไปได้ปานกลาง เมื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามตำแหน่งและอายุราชการที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนระดับคุณภาพในทุกชั้นตอนไม่แตกต่างกัน เมื่อศึกษาความเป็นไปได้ในด้านกระบวนการและบริบท พบว่ามีความเป็นไปได้ปานกลางทั้งสองด้าน ปัญหาที่พบในลำดับความสำคัญสูงสุด ได้แก่ด้านการพัฒนาบุคลากร รองลงมาได้แก่ด้านการจัดกระบวนการเรียนการสอน

อุฤทธิ์ บุญมาก (2532) ได้ศึกษาพบว่างานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นงานหนึ่งที่ต้องใช้เวลาในการปฏิบัติงานมากและต่อเนื่อง ฉะนั้นกรรมการศึกษานอกโรงเรียนควรส่งข้าราชการครูในสังกัดไปประจำ ณ อำเภอ เพื่อรับผิดชอบงานมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาการศึกษาของอำเภอ ปฏิบัติงานตามแผนการศึกษานอกโรงเรียนและประสานงานกับหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค ตลอดจนช่วยพัฒนาวิชาการทางการศึกษานอกโรงเรียนในอำเภอ

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดสมุทรปราการ (2530) ได้ศึกษาปัญหาการศึกษาของระบบโรงเรียนระดับอำเภอ พบว่าระบบข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ประกอบการวางแผนและการตัดสินใจ ยังขาดความชัดเจน ความเชื่อมั่น ลำช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่สะดวกต่อการรวบรวมและคัดเลือกข้อมูล ปฏิบัติการที่เฉพาะเจาะจงได้ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการรวบรวมแต่ละครั้งสูงมาก ส่งผลให้การดำเนินงานดังกล่าว ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น และกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

นรา เหล่าวิชา (2536) ได้ศึกษาการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนระดับคุณภาพ : ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและความสำเร็จ ของผู้ประสานงานการศึกษานอก

โรงเรียนอำเภอและครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ ได้จัดทำแต่ละชั้นตอนมาก บ้างน้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญในแต่ละชั้นตอนแตกต่างกัน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาออกโรงเรียนระดับจุลภาคที่สำคัญคือ นโยบายในการจัดการศึกษาของ กรมการศึกษาออกโรงเรียนและจังหวัด บุคลากร การกระจายอำนาจของหน่วยเหนือให้กับ ระดับปฏิบัติ การระดมทรัพยากร กฎหมายและระเบียบ ยานพาหนะ งบประมาณ ความ สำเร็จของการวางแผนการศึกษาออกโรงเรียนระดับจุลภาค ช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ประหยัดงบประมาณ ประสานสัมพันธ์กับกิจกรรมในท้องถิ่น การระดมทรัพยากร และความยืดหยุ่นของกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียน

วิวัฒน์ วงศ์ตระกูล (2532) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับสภาพปัญหา ระบบ สารสนเทศเพื่อการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า กระทรวงศึกษาธิการมี นโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ พัฒนาระดับสารสนเทศเพื่อการบริหาร นำสารสนเทศมาประกอบการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง โดยมีการพัฒนาศูนย์สาร สนเทศ และระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งระดับกระทรวงและกรม

วรรณทิพย์ ฤคาคาไล (2539) ได้ศึกษาระดับการใช้สารสนเทศที่จำเป็นในการจัด กิจ กรรมทางการศึกษาออกระบบโรงเรียน ของศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ พบว่า ความจำเป็นในการใช้ข้อมูลและสารสนเทศที่ใช้ในการวางแผนจัดกิจกรรมทางการศึกษาออก ระบบโรงเรียนของหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ อยู่ในระดับมาก

เรวดี เทพเทวิน (2534) ได้ศึกษาสภาพการใช้และความต้องการสารสนเทศเพื่อการ วางแผนการศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดภาคตะวันออก พบว่าความต้องการสารสนเทศเพื่อการ วางแผนศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดอยู่ในระดับมาก

สมคิด พรหมจ้อย และปรัชญา พวงแก้ว (2532) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาเกณฑ์ ประเมินภารกิจของระบบประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนระดับอำเภอ พบว่า บทบาทและ ภารกิจหน้าที่ของศูนย์ประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนระดับอำเภอที่ทำงานประสบความสำเร็จ 3 แห่ง คือ ศูนย์ประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนระดับอำเภอสองพี่น้อง จังหวัด สุพรรณบุรี ศูนย์ประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร และศูนย์ ประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย และพัฒนาเกณฑ์การ ประเมินภารกิจ ศูนย์ประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอพบว่า งานที่สำคัญในการ สืบรวจกลุ่มเป้าหมาย วิเคราะห์วางแผนงานและโครงการก็คือการประชุมชี้แจงให้ความรู้แก่ครู อาสาสมัครในด้านการสำรวจข้อมูล กลุ่มเป้าหมาย

ประกาศ ศิลปกรรม (2529) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้นำ
อาสาพัฒนาชุมชน พบว่าผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนที่ได้รับการสนับสนุน โดยการให้คำแนะนำ
และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับวิธีการทำงานจากเจ้าหน้าที่มาก จะปฏิบัติงานตามบทบาทผู้นำอาสา
พัฒนาชุมชนได้ดี

ชาติชาติรี โยสีดา (2540) กล่าวไว้ว่า หากอำเภอมีข้อมูลไม่ชัดเจนและถูกต้อง การ
จัดการศึกษาก็จะไม่สนองความต้องการของประชาชน และถือเป็นความล้มเหลวในการจัดการ
ศึกษาของการศึกษานอกโรงเรียน การวางแผนที่ดีถือเป็นความสำเร็จในการจัดการศึกษา
นอกโรงเรียนไปครั้งหนึ่งแล้ว

กล้า สมตระกูล (2540) เห็นว่าการวางแผนเป็นเรื่องสำคัญจะทำให้ฝันเป็นจริงได้
มากน้อยขนาดไหนนั้น ฝันของเราจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุและมีผลต้องใช้เทคนิคหลาย ๆ
ด้าน โดยเฉพาะในการระดมพลังสมองจากหลาย ๆ ฝ่าย

กชกร สังขชาติ (2536) กล่าวไว้ว่าหลักสำคัญของการวางแผนนั้นจะต้องมีการ
วิเคราะห์ร่วมกัน โดยต้องพิจารณาข้อมูลหลายทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเมื่อทราบวิถี
ทางที่จะเลือกในการปฏิบัติแล้ว รวบรวมหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติ วัสดุ และงบประมาณว่าจะ
ดำเนินการ อย่างไรต่อไป

บัณฑิต ศรีอินทร์ (2538) ได้ศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติและ
ไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการตามความคิดเห็นของบุคลากรศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
ในภาคใต้ พบว่า องค์ประกอบที่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ
ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งมีองค์ประกอบด้านคุณลักษณะของผู้บริหารมีความสำคัญเป็น
อันดับ 1 ได้แก่ ผู้บริหารที่มีความกระตือรือร้นสนใจติดตามงาน รองลงมา ได้แก่ ความรู้ความ
เข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

สุเมธ เดียววิเศษ (2527) กล่าวว่า หากผู้บริหารสถานศึกษาได้มีการวางแผนใน
เรื่องต่าง ๆ ภายในสถานศึกษาไว้เป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติแล้ว จะทำให้เกิดผลดี ช่วยให้ไม่
ต้องประสบความล้มเหลวในการทำงาน จะได้ผลงานที่ถูกต้องและใกล้เคียงกับสิ่งที่หวังไว้จาก
แนวคิดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามแผนทำให้เกิดผลเสียหายต่อองค์กรและกระทบต่อ
การบริหารด้านอื่น ๆ

สมจิตต์ สกุลยังยืนเจริญ (2539) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคล
ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ สังเกตกรมการศึกษานอกโรงเรียน พบว่าศูนย์
บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ มีกำลังคนไม่เพียงพอ และบางส่วนยังขาดการประเมิน

ความสำเร็จของงานและโครงการ จึงเห็นว่าควรมีการเสริมสร้างระบบและวิธีการบริหารการใช้ทรัพยากรบุคคล เช่น กำหนดระบบการประเมินความสำเร็จของงานและโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ทรัพยากรบุคคลเพื่อเป็นเครื่องมือให้หน่วยงานสามารถประเมินการใช้ทรัพยากรบุคคลของตนเองได้

รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ (2531) กล่าวไว้ว่าในการปฏิบัติงาน โครงการที่มีประสิทธิภาพนั้นควรจะให้มีความสำคัญในเรื่องการติดตามควบคุม กำกับและประเมินผลให้ชัดเจนและครอบคลุมวัตถุประสงค์รายการ หรือกิจกรรม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การควบคุมติดตาม กำกับและประเมินผล เป็นงานที่มีความสำคัญยิ่งของผู้บริหาร ที่จะทำให้ทราบสภาพการปฏิบัติงานในปัจจุบัน รวมทั้งสัมฤทธิ์ผลของงาน

ประไพ อุดมทัศนีย์ (2530) ได้ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขทางสังคมและคุณสมบัติส่วนตัวกับการปฏิบัติงานของครูในโครงการศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา (ศศช.) กรณีบ้านแมริดน้อย และบ้านแมริดปานแก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่าคุณสมบัติส่วนตัวของครูที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน ได้แก่ ประสบการณ์การทำงาน โดยที่ประสบการณ์การทำงานทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานมีผล

กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2536) ได้ติดตามประเมินผลศูนย์ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ พบว่า จากภารกิจและหน้าที่ด้านการสำรวจข้อมูล การวางแผนและโครงการศูนย์ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสาธารณสุข ในด้านการวางแผน ได้จัดทำแผนร่วมกับศึกษาธิการอำเภอ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านนี้ พบว่าสถิติข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง ขาดบุคลากรในพื้นที่ ทำให้เก็บข้อมูลได้ไม่ทั่วถึง รวมทั้งขาดวัสดุอุปกรณ์สำหรับการจัดทำแผน และเก็บรวบรวมข้อมูลยังไม่เป็นระบบ

ไพโรจน์ วรรณวงศ์ (2536) ศึกษาความอึดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ที่พบว่าความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านบุคลากร คือ

1. ความรู้ความสามารถของบุคลากรบางตำแหน่งไม่ตรงกับลักษณะงาน
 2. ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับบุคลากร และความขัดแย้ง ระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร
- สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งส่วนใหญ่ เนื่องจากเรื่องผลประโยชน์ เช่น การจัดการเรียนการ

สอน และจัดสรรตำแหน่งบางหน้าที่ นิสัยเห็นแก่ตัว และประโยชน์จากการพิจารณาความดี ความชอบประจำปี

3. บุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานอย่างด้อยคุณภาพ
4. บุคลากรขาดอุดมการณ์ในการปฏิบัติงาน โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว
5. บุคลากรมีน้อย ไม่สมดุลงบงานที่รับผิดชอบ
6. บุคลากรขาดความเข้าใจในงานการศึกษาของสถานศึกษา

ณรงค์ศักดิ์ กุลจินต์ (2525) ศึกษาการบริหารการศึกษาของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่พบว่าปัญหาสำคัญในการบริหารงานบุคลากรศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ประกอบด้วย

1. บุคลากรน้อยไม่เพียงพอ ขาดความรู้ ขาดประสบการณ์
2. บุคลากรขาดอุดมการณ์ ไม่เสียสละ ไม่มีความจริงจังต่องาน ขาดความรับผิดชอบ ไม่กระตือรือร้นที่จะทำงาน ขาดความสามัคคี มีข้อขัดแย้งและเกิดการแตกแยก
3. บุคลากรมีวุฒิไม่ตรงกับงานที่รับผิดชอบ
4. บุคลากรโอนมาจากหน่วยงานอื่น ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงทัศนคติ
5. ผู้บริหารขาดความยุติธรรม เล่นพรรค เล่นพวก
6. ผู้บริหารใช้อารมณ์ ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นผู้ใต้บังคับบัญชา
7. บุคลากรไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ ตามสายงาน

สมบูรณ์ จำทรัพย์ (2538) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาของกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปี ของศูนย์วิชาการเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่าได้มีการดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อที่จะได้นำไปใช้ในการวางแผน โดยสำนักการศึกษาได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์วิชาการเขต ตามสัดส่วนของจำนวนโรงเรียนในสังกัด บางส่วนได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต โดยการแปรบัญญัติในสภากรุงเทพมหานคร และขอสนับสนุนจากบุคคลภายนอก (ผู้มีจิตศรัทธา) เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ

วิเชียร ประดับการ (2538) ได้ศึกษาองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ พบว่าในด้านคุณสมบัติส่วนตัวของหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอเกี่ยวกับประสบการณ์การทำงานการศึกษานอกโรงเรียน และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน เพราะประสบการณ์เป็นส่วนรวมของความรู้ความเข้าใจ ซึ่งผ่านกระบวนการฝึกอบรม / ปฏิบัติการ ช้ำแล้วช้ำเล่า (Learning by Doing) จึงทำให้เกิดการหล่อ

หลอมให้เกิดบุคลิกภาพที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานพัฒนาชนบท (ทางการศึกษา) ดังนั้นผลการปฏิบัติงานจึงมีความต่างกันระหว่างผู้มีประสบการณ์มาก กับผู้ที่มีประสบการณ์น้อย

สุณี พุฒกลาง (2538) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการจัดทำแผนปฏิบัติการ งานการศึกษาออกโรงเรียนของศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ มีสภาพและปัญหาการจัดทำแผนปฏิบัติการงานการศึกษาออกโรงเรียน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบปัญหาการจัดทำแผนปฏิบัติการ งานการศึกษาออกโรงเรียนระหว่างหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอกับเจ้าหน้าที่ พบว่า โดยภาพรวมหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอและเจ้าหน้าที่มีความคิดเห็นต่อปัญหาการจัดทำแผนปฏิบัติการงานการศึกษาออกโรงเรียน ไม่แตกต่างกันทั้งในแต่ละขั้นตอนและรายชื่อ

สมจิตร ใจจ้อง (2529) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติกิจกรรมตามกระบวนการวางแผนการศึกษาออกโรงเรียน ตามการรับรู้ของผู้บริหารของศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด พบว่า ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด ได้ปฏิบัติกิจกรรมอยู่ในระดับบ่อยครั้งในทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผน และเมื่อแยกพิจารณาโดยละเอียด พบว่า

1. ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด ได้ประสบปัญหาในเรื่องความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนงาน
2. ชั้นเตรียมการวางแผน ได้มีการปฏิบัติประจำหรือทุกครั้งที่มีการวางแผน
3. ผู้บริหารระดับฝ่ายต่าง ๆ รับรู้สภาพการปฏิบัติกิจกรรมตามกระบวนการวางแผน โดยส่วนรวมสอดคล้องกัน
4. ผู้บริหารศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด รับรู้ว่ามีปัญหาในการปฏิบัติกิจกรรมตามกระบวนการวางแผนอยู่ในระดับปานกลาง
5. ผู้บริหารศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด และผู้บริหารระดับฝ่าย รับรู้เกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติกิจกรรมตามกระบวนการวางแผนในแต่ละปัญหาแตกต่างกัน

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “การวางแผน” เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริหารนำองค์การไปสู่ความสำเร็จได้ เพราะการวางแผนส่วนมากจะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลและการตัดสินใจ ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติงาน ในบางครั้งอาจต้องมีการยืดหยุ่น มีการเปลี่ยนแปลงหรือจัดทรัพยากรใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นกระบวนการ

การสำคัญและคล้องตัวตลอดมา และจะไม่หยุดนิ่งซึ่งมีความสำคัญที่สุดต่อความก้าวหน้าขององค์การ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือช่วยในการสื่อสารให้ทุกฝ่ายทราบถึงทิศทางขององค์การ และให้ฝ่ายต่าง ๆ ประสานการทำงานเป็นทีมโดยอาศัยการวางแผน และการวางแผนไม่ว่าระดับใดก็ตามจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและขั้นตอน โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นจัดทำแผน ขั้นปฏิบัติตามแผน และขั้นบริหารแผนงานและโครงการ ซึ่งในการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มิอาจจะละทิ้งส่วนใดได้เลย การวางแผนไม่เพียงแต่เป็นบทบาทของผู้บริหารแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่การวางแผนเป็นบทบาทร่วมที่บุคคลทุกฝ่ายทุกระดับจะต้องดำเนินการร่วมกัน จึงจะทำให้การวางแผนเป็นแผนงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะการวางแผนในท้องที่จากระดับล่าง จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย

กรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้กับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ซึ่งอยู่กระจัดกระจายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ให้ได้รับการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต สามารถพึ่งพาตนเองและร่วมสร้างสังคมไทยให้เข้าสู่สังคมโลกได้อย่างมั่นคง กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญในการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ จึงได้กำหนดนโยบายให้นำการวางแผนระดับจุลภาคไปดำเนินการในระดับอำเภอ พร้อมกับได้จัดอบรมผู้บริหารการศึกษานอกโรงเรียนทั่วประเทศ เรื่อง “การวางแผนระดับจุลภาค” เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า จากการศึกษาที่ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานและการจัดการลงสู่พื้นที่ โดยการจัดตั้งศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ เพื่อให้สามารถบริการการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ และเมื่อผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนได้รับนโยบายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน ประกอบกับได้รับความรู้ความเข้าใจในเรื่อง “การวางแผนระดับจุลภาค” จากการศึกษาอบรมแล้วได้มีการนำนโยบายโดยใช้หลักการเรื่องการวางแผนระดับจุลภาคไปดำเนินการในระดับอำเภออย่างไร ศึกษาในเรื่องของปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อสภาพเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาคของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ตลอดจนเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการดำเนินงานการวางแผนระดับ

จุลภาค ระหว่างผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ เพื่อนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการวางแผนระดับจุลภาคให้มีประสิทธิภาพต่อไป

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

เมื่อพิจารณาหลักการ แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนระดับจุลภาคดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 น่าจะใช้วิธีวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) โดยวิเคราะห์ตามขั้นตอนหรือกระบวนการวางแผนระดับจุลภาคของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ดังนั้นการศึกษาวิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ครอบคลุมในประเด็นตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. **ขั้นเตรียมการ** จะครอบคลุมเรื่อง การจัดเก็บข้อมูลพื้นฐาน การกำหนดรูปร่างและองค์กร ปัจจัยที่เกื้อหนุน
2. **ขั้นจัดทำแผน** จะครอบคลุมเรื่อง การจัดกระทำข้อมูล การวิเคราะห์และตีความข้อมูล การระบุสภาพปัญหาและการจัดลำดับความสำคัญ การวางแผนเพื่อการแก้ปัญหาหรือพัฒนาชุมชน
3. **ขั้นปฏิบัติตามแผน** จะครอบคลุมเรื่อง การมีส่วนร่วมช่วยจัดการ การมีส่วนร่วมในชุมชน การประสานสัมพันธ์โครงการพัฒนาอื่น ๆ ในเรื่องทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องการได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินการ
4. **ขั้นบริหารแผนงานและโครงการ** จะครอบคลุมเรื่อง การติดตามงาน และกำกับงาน การประเมินผลโครงการ

ส่วนการประมวลปัญหาในการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาคของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ และการเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ระหว่างผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน ใช้วิธีประมวลปัญหา และเปรียบเทียบความคิดเห็นตามประเด็นย่อยดังกล่าวข้างต้น ทั้งในขั้นเตรียมการ ขั้นจัดทำแผน ขั้นปฏิบัติตามแผน และขั้นบริหารแผนงานและโครงการ