

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและเป็นกระบวนการที่มีลักษณะของความเป็น “ศาสตร์” และความเป็น “ศิลป์” ที่ผู้บริหารพึงต้องมีความเข้าใจ และมีทักษะ มีความชำนาญในการนำไปใช้ จึงจะทำให้การบริหารงานบรรลุถึงวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงที่กล่าวว่า การวางแผนเป็นศาสตร์ เพราะการวางแผนมีองค์ความรู้ (Body of knowledge) เป็นการเฉพาะที่ผู้บริหารและนักวางแผนจะต้องเรียนรู้ ส่วนการวางแผนเป็นศิลป์ เพราะการวางแผนเมื่อกำหนดขึ้นแล้ว การนำไปปฏิบัติหรือนำไปใช้นั้น ผู้บริหารจะต้องใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ อย่างมาก เพื่อผลักดันให้ทรัพยากรทุกชนิดที่ต้องใช้ในแผนได้ทำงานตามหน้าที่ของมัน และในขณะเดียวกันผู้บริหารหรือผู้ใช้แผนจะต้องผสมผสานปัจจัยและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้แผนทั้งแผนหรือโดยส่วนใหญ่ของแผนสามารถดำเนินการได้ โดยจะต้องพยายามปรับแผนและสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกันตลอดเวลา (ประทุม รอดประเสริฐ, 2535: 111)

รงชัย สันติวงษ์ (2534: 8) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ย่อมจะสามารถให้เห็นถึงบุคคลหรือหน่วยงานภายในองค์การที่ซึ่งทำงานผิดพลาดไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ ซึ่งทำให้องค์การสามารถประเมินผลกระทบของความผิดพลาดนั้น ๆ ที่จะมีต่อหน่วยงานอื่น ๆ และเพื่อจะได้ทำการแก้ไขได้เหมาะสมทันทั่วที่ ซึ่ง Harold Koontz และ Cyrel O'Donnell นักวิชาการสมัยวิทยาศาสตร์ได้กล่าวว่า “ถ้าปราศจากการวางแผนแล้ว การตัดสินใจและการกระทำมักจะเป็นตามยถากรรม” และ Johnson ก็ได้ให้ความเห็นว่า “การวางแผนเปรียบเสมือนยานพาหนะที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ” เนื่องจากสถานการณ์ของสังคมเปลี่ยนแปลงไปเสมอ การบริหารงานจำเป็นต้องเปลี่ยนตามไปด้วย ดังนั้น เครื่องมือที่สำคัญในการปรับปรุงงานให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมก็คือการวางแผน (อนันต์ เกตุวงศ์, 2526: 6-11)

กล่าวโดยสรุป จากความคิดเห็นดังกล่าวแสดงว่า การวางแผนเป็นงานที่มีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินงานที่จะนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จในภาวะกิจ

(Mission) หรือทิศทางที่จะมุ่งไปสู่อนาคต ได้ผลงานตามเป้าหมายและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การวางแผนไม่เพียงแต่เป็นบทบาทของผู้บริหารแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่การวางแผนเป็นบทบาทที่บุคคลทุกฝ่ายทุกระดับจะต้องดำเนินการร่วมกัน จึงจะทำให้การวางแผนเป็นแผนงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และควรเป็นสิ่งแรกที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจและดำเนินการจัดกระทำ เพราะไม่มีภารกิจใดจะประสบผลสำเร็จถ้าปราศจากการวางแผน และในการที่จะจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ หรือเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการวางแผนการศึกษาตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับจังหวัด อำเภอ หรือตำบล

การศึกษานอกโรงเรียนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพประชากรนอกระบบโรงเรียนอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งมีจำนวนหลายล้านคน และบุคคลเหล่านี้ส่วนมากเป็นผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาและสังคม นอกจากนี้การศึกษานอกโรงเรียนยังมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการขุดเชยโอกาสทางการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีความหลากหลายทั้งด้านประกอบอาชีพ สภาพการทางเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจัดการศึกษานอกโรงเรียน กิจกรรมที่จัดมีหลากหลาย หน่วยงานที่จัดส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน กรมการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งมีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้จัดการศึกษานอกโรงเรียนมาช้านาน พบปัญหาอุปสรรคมากมาย แต่ยังไม่อาจจัดการศึกษาครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกระดับได้ ทำให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้พยายามหารูปแบบการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในปี 2530 กรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงได้จัดทำ “โครงการพัฒนาระบบการประสานงานการศึกษานอกโรงเรียน” ขึ้น โดยมีผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นผู้ดูแลการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอต่าง ๆ ซึ่งก็มีรูปแบบแตกต่างกันออกไปค่อนข้างจะหลากหลาย การดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนในระดับพื้นที่ยังประสบปัญหาอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น มีข้อจำกัดของอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานในบางเรื่อง การประสานงานการจัดกิจกรรมในระดับพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง ระบบข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนไม่ชัดเจนเพียงพอ จนกระทั่งในปี 2536 กรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงได้ขยายสถานศึกษาจากรดับจังหวัดไปสู่ระดับอำเภอ โดยนายรุ่ง แก้วแดง อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนในขณะนั้นได้ประกาศจัดตั้ง “ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ” ขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ

จำนวน 789 แห่ง เพื่อทำหน้าที่จัดและให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดที่เสริมสร้าง “มิติใหม่ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน” (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2537)

จะเห็นได้ว่า ถ้ากล่าวถึงการศึกษานอกโรงเรียนในเรื่ององค์กรแล้วก็จะมองภาพเห็นได้ชัดเจนว่า ในส่วนกลางจะมีกรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นองค์กรหลัก ถ้ามองในส่วนภูมิภาคก็จะมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 ภาค เป็นหน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียนในระดับภาค ส่วนในระดับจังหวัดก็จะมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด เป็นหลัก และในระดับอำเภอก็จะมีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอกระจายอยู่ทั่วทุกอำเภอเป็นหลัก ซึ่งองค์กรการศึกษานอกโรงเรียนเหล่านี้จะมีบุคลากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่คอยให้บริการกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน จากการเปลี่ยนยุทธวิธีการให้การศึกษานอกโรงเรียนมิติใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรทุกระดับ ตั้งแต่ระดับกรมภาคจังหวัด และขยายองค์กรลงไปจนถึงระดับอำเภอ โดยการลดจำนวนบุคลากรในองค์กรเดิมที่มีอยู่ให้น้อยลง และกระจายไปเพิ่มความสำคัญให้แก่ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ซึ่งถือว่าอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะในชนบทที่จะมาใช้บริการการศึกษานอกโรงเรียนมากยิ่งขึ้น โดยกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้กำหนดยุทธศาสตร์การให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนเสียใหม่ โดยใช้หลักการการศึกษานอกโรงเรียนที่ว่า “งานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นงานที่ต้องเร่งระดมสรรพกำลัง โดยเฉพาะจากประชาชน (ชาวบ้าน) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนและการให้บริการความรู้แก่ประชาชนในชุมชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยที่หน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียน เป็นหน่วยประสานงานส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กร บุคลากรในหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีอยู่ในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ให้เข้ามามีส่วนเป็นเครือข่ายในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ให้แก่คนในชุมชนของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้” (ทวีป อภิลิทธิ์, 2537: 23-24)

และด้วยยุทธวิธีการให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนแนวใหม่เช่นนี้ การวางแผนจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งของการบริหาร นับตั้งแต่เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) เป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสำคัญ เพราะเป็นหลักการที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดให้นำไปสู่การปฏิบัติในระดับอำเภอกษมา วรวรรณ ณ ออยุธยา (2540: 4) ได้กล่าวว่า การวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning)

เป็นหัวใจในการพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียนไปสู่อนาคต หากไม่มีข้อมูลระดับนี้เราไม่สามารถขยายเป้าหมายได้ตรงประเด็น เราไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพงานการศึกษานอกโรงเรียนให้ถึงใจ ไม่มีข้อมูลที่จะสามารถทำให้เราเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารได้ เพราะฉะนั้นการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) จึงเป็นกลไกช่วยระดมสรรพกำลังทรัพยากรมาช่วยในงานการศึกษานอกโรงเรียน และติดตามการใช้สรรพกำลังให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การปฏิบัติงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้ให้ความสำคัญต่อการวางแผนเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านการวางแผนของหน่วยงาน ทั้งระดับผู้บริหารและระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนงานขององค์กร ตลอดจนครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน ผู้ซึ่งปฏิบัติงานในระดับพื้นที่อยู่เรื่อยมา จนในปีงบประมาณ 2540 กรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานสำหรับผู้บริหารการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอขึ้น ในรูปแบบการอบรมทางไกล ใช้สื่อประสมในการอบรม โดยมุ่งหวังให้ผู้บริหารการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอมีความรู้ความสามารถในการบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชีและพัสดุอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพสูงสุด มีความรอบรู้ ปฏิบัติงานอย่างมีระบบ ภายใต้การวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ซึ่งเอื้อต่อการปฏิบัติงานที่สัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ และปรเมศวร์ สุขมาก (2537) ได้กล่าวไว้ว่า หลักการสำคัญของการจัดการศึกษานอกโรงเรียนนั้น การจัดการกิจกรรมทางการศึกษาจะต้องให้สอดคล้องและสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น การใช้กิจกรรมสำเร็จรูปที่ใช้เหมือนกันทุกภูมิภาค ทุกพื้นที่ จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจมีปัญหาดิตตามมาหลายประการ เช่น ผู้เรียนหยุดเรียนกลางคัน ไม่เข้าร่วมกิจกรรมหรือมารับบริการ ผู้เรียนไม่สามารถนำความรู้ไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ดังนั้น งานการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอา “การวางแผนระดับจุลภาค” (Micro Planning) มาใช้ในการดำเนินงาน เพราะการวางแผนในระดับจุลภาคคำนึงถึงความหลากหลาย แตกต่างกันของพื้นที่และประชากร เน้นการเจาะลึกเพื่อแก้ปัญหาความเร่งด่วน คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการศึกษากับสภาพปัญหาและทรัพยากรในพื้นที่ และกระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

การมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโดยส่วนรวมจึงต้องเริ่มที่การกำหนดนโยบายของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรผู้นำในระดับสูง ส่วนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพนั้น เป็นบทบาท

หน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรในส่วนภูมิภาค จากระดับจังหวัดไปสู่ระดับอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ จากการศึกษาที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้กำหนดนโยบาย ประจำปีงบประมาณ 2541 ข้อที่ 1 ขยายบริการการศึกษานอกโรงเรียนอย่างกว้างขวาง ทั้งถึงและเป็นระบบ โดยให้มีการสำรวจกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการอย่างทั่วถึงและเจาะลึกตามกลุ่มเป้าหมายหลักและเป็นรายตำบลที่สามารถดำเนินการได้ พร้อมทั้งวางแผนระดับจุลภาค(Micro Planning) ในการให้บริการทางการศึกษา เพื่อให้เป็นข้อมูลในการนำไปสู่การพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน

สืบเนื่องจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน มีนโยบายให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ที่อยู่ในเขตการศึกษาเดียวกัน ดำเนินงานในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในเชิงวิชาการตามศักยภาพและความพร้อมของแต่ละศูนย์ฯ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้ “กลุ่มศูนย์ฯ” เป็นตัวเชื่อมและประสานงานในการทำงาน เขตการศึกษา 11 ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ นครราชสีมา และชัยภูมิ มีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด 5 แห่ง และมีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอซึ่งเป็นสถานศึกษาในความดูแลของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำนวน 104 แห่ง มีผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ จำนวน 104 คน และครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน จำนวนทั้งสิ้น 313 คน

เขตการศึกษา 11 แต่เดิมใช้ชื่อกลุ่มศูนย์ ว่า “จตุรมิตร” และต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “ปราสาทหิน” เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วัฒนธรรมประเพณี และความเป็นอยู่ดั้งเดิมของภูมิภาคที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดนครราชสีมา เป็นสถานที่ตั้งและเป็นประธานกลุ่มศูนย์

เขตการศึกษา 11 ภายได้ชื่อกลุ่มศูนย์ “ปราสาทหิน” ได้วางแผนร่วมกันและดำเนินงานให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะในระหว่าง ปี พ.ศ. 2533-2535 ได้เคยดำเนินงาน “โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พคช.)” ร่วมกัน โครงการนี้เป็นโครงการทดลองนำร่องซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก UNDP โดยการใช้แนวคิดและหลักการในการนำการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ซึ่งเป็นการวางแผนจากระดับล่างสู่ระดับบน (Bottom - up - Planning) มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการวางแผน เสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนเอง อันจะนำไปสู่การ



พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือชุมชนของตนเองอย่างแท้จริง โครงการนี้ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง เพราะหลายพื้นที่จะสามารถดำเนินงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แต่ก็ยังมีอีกบางพื้นที่ที่การดำเนินงานยังไม่บรรลุผลตามที่ต้องการ เนื่องจากการดำเนินงานในโครงการ พคช. พบกับปัญหาอุปสรรค และต่อมาได้มีการขยายผลนำหลักการและแนวคิดเรื่องการวางแผนจากพื้นที่หรือการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ไปสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติหรือเกิดกิจกรรมตามแผนที่มาจากเบื้องล่างได้อย่างเหมาะสมกับการจัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียนมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ (ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2536: 132-134)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เขตการศึกษา 11 กำหนดขึ้นตามลักษณะของพื้นที่และวัฒนธรรมประจำภูมิภาคของประเทศที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตน สภาพวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่เขตการศึกษา 11 ตามประวัติศาสตร์จะเป็นดินแดนที่มีชนพื้นเมืองหลายเผ่าพันธุ์อพยพย้ายถิ่นฐานมาตั้งบ้านเรือนอยู่ ได้แก่ ลาว เขมร ส่วย เยอ จึงทำให้มีประเพณี วัฒนธรรม การใช้ภาษาในการติดต่อสื่อสารในชีวิตประจำวันภายในกลุ่มชนมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป เช่น ภาษาเขมรและภาษาไทยอีสานประมาณร้อยละ 45 ภาษาโคราชประมาณร้อยละ 25 ภาษาไทยกลางประมาณร้อยละ 15 ภาษาส่วยประมาณร้อยละ 10 ภาษาเยอและภาษาอื่น ๆ ประมาณร้อยละ 5 จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดปัญหาด้านการจัดการศึกษา (สำนักพัฒนาการศึกษาฯ และวัฒนธรรมเขตการศึกษา 11, 2539) ดังนั้น การวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) จึงน่าจะมีความสำคัญและเหมาะสมกับงานการศึกษาออกโรงเรียน ในพื้นที่เขตการศึกษา 11 เป็นอย่างยิ่ง แต่จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ ยังไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการวางแผนระดับจุลภาคเท่าที่ควร ทั้งที่ได้ผ่านการอบรมและการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่ในระดับอำเภอแล้วก็ตาม และครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน ผู้ซึ่งเป็นบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนระดับจุลภาคโดยตรง อาจจะมีความคิดเห็นแตกต่างจากผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ เพราะความเข้าใจในกระบวนการไม่เหมือนกัน ซึ่งตรงกับการศึกษาของ นรา เหล่าวิชา (2535) ที่พบว่ากระบวนการวางแผนการศึกษาออกโรงเรียนระดับจุลภาค ของผู้ประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ และครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน ได้จัดทำแต่ละขั้นตอนมากบ้าง น้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญในแต่ละขั้นตอนไม่เหมือนกัน เพราะศักยภาพการรับรู้แตกต่างกัน

จากรูปแบบการดำเนินงานในระดับอำเภอที่หลากหลาย เป็นสาเหตุให้การวางแผนระดับจุลภาค (Micro planning) เป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้มีนโยบายให้นำการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ไปดำเนินการในระดับอำเภอ ดังได้กล่าวมาแล้ว ผลจากการดำเนินงานที่ผ่านมา มีบางอำเภอที่ประสบผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และยังมีอีกหลายอำเภอที่ไม่ประสบผลสำเร็จ (ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดศรีสะเกษ, 2539: 30-37) ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุมาจากสภาพการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ที่แตกต่างกันไปตามความจำเป็นในพื้นที่อำเภอนั้น

ผู้วิจัยในฐานะที่เคยทำหน้าที่เป็น เลขานุการกลุ่มศูนย์ฯ “จตุรมิตร” หรือ “เขตการศึกษา 11” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการส่งเสริมและสนับสนุนนิเทศติดตามผล ตลอดจนกำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ซึ่งเป็นสถานศึกษาในความดูแลของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำเป็นต้องให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยพิจารณาจากนโยบายที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดไว้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ตลอดจนเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ระหว่างผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ และครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการวางแผนระดับจุลภาค (Micro Planning) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11
2. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11

4. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ประชากร

ได้แก่ ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ จำนวน 104 คน ครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน จำนวน 313 คน รวมทั้งสิ้น 417 คน โดยศึกษาเฉพาะผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เขตการศึกษา 11

#### 2. กลุ่มตัวอย่าง

2.1 กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาครั้งนี้ ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางสำเร็จรูปของศิริชัย กาญจนวาสี ทวีวัฒน์ ปิตยานนท์ และดิเรก ศรีสุข ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และค่าความคลาดเคลื่อน  $\pm 5\%$  ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 252 คน โดยใช้การสุ่มอย่างง่ายจาก 5 จังหวัด ในเขตการศึกษา 11

2.2 กำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างแต่ละจังหวัดตามสัดส่วนของประชากร

#### 3. ขอบเขตของเนื้อหา

เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาคของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ตามขั้นตอน 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นเตรียมการ ขั้นจัดทำแผน ขั้นปฏิบัติตามแผน และขั้นบริหารแผนงานและโครงการ

### ข้อตกลงเบื้องต้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สภาพและปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานการวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 ได้ศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ และครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนจากกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด



## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อความเข้าใจตรงกัน จึงกำหนดความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ

1. **สภาพ** หมายถึง ลักษณะหรือสภาพที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงในการดำเนินงาน การวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ตามขั้นตอนที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด ทั้ง 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนจัดทำแผน ขั้นตอนปฏิบัติตามแผน และขั้นบริหารแผนงานและโครงการ

2. **ปัญหา** หมายถึง ลักษณะปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงในการดำเนินงาน การวางแผนระดับจุลภาค ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ตามขั้นตอนที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด ทั้ง 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนจัดทำแผน ขั้นตอนปฏิบัติตามแผน และขั้นบริหารแผนงานและโครงการ

3. **การวางแผนระดับจุลภาค** หมายถึง การวางแผนเพื่อปฏิบัติการในพื้นที่จุดใดจุดหนึ่ง หรือกลุ่มเป้าหมายใดกลุ่มเป้าหมายหนึ่งในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน โดยใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายเป็นหลักในการวางแผน ตามขั้นตอนที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดทั้ง 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนจัดทำแผน ขั้นตอนปฏิบัติตามแผน และขั้นบริหารแผนงานและโครงการ

4. **ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ** หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และจัดการศึกษานอกโรงเรียนทุกกิจกรรม ตามที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด

5. **ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ** หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการหรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าศูนย์ในศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ในเขตการศึกษา 11

6. **ครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน** หมายถึง เจ้าหน้าที่ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำ ในด้านการสอนตามหลักสูตรต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน

7. **เขตการศึกษา 11** หมายถึง เขตความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ นครราชสีมา และชัยภูมิ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เพื่อให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้มีข้อมูลในการวางแผนพัฒนาการวางแผนระดับจุลภาค ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อให้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานให้ตอบสนองตามนโยบายการวางแผนระดับจุลภาค ให้มีคุณภาพมากขึ้น
3. เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง ในเขตการศึกษาอื่น ๆ ได้ใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาการวางแผนการศึกษานอกโรงเรียนต่อไป
4. เพื่อให้ภาควิชาการศึกษานอกโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ได้มีส่วนขยายผลเรื่องการวางแผนระดับจุลภาค ซึ่งนับว่าเป็นการขยายความรู้ทางวิชาการทางด้านการศึกษา นอกโรงเรียนหลากหลายขึ้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย