

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เสนอเป็นลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน
  - 1.1 ความหมายของการวางแผนและการวางแผนการศึกษา
  - 1.2 ความสำคัญของการวางแผนและการวางแผนการศึกษา
  - 1.3 ประเภทของแผน
  - 1.4 กระบวนการวางแผน
  - 1.5 ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน
2. เขตการศึกษา 1
3. รูปแบบบริหารและระบบการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
  - 2.1 รูปแบบบริหารการประถมศึกษาจังหวัด
  - 2.2 ระบบการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการแรกของการบริหารงานทุกประเภท ที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการบริหารกระบวนการอื่นๆ เพราะเป็นตัวกำหนดเป้าหมาย รูปแบบการดำเนินงาน กิจกรรม ทางเลือกในการตัดสินใจ ตลอดจนวิธีการแก้ปัญหา และเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. ความหมายของการวางแผนและการวางแผนการศึกษา  
ความหมายของการวางแผนโดยทั่วไป มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ ดังนี้

สมพงศ์ เกษมสิน (2513: 309) ได้ให้ความเห็นว่า การวางแผนนั้นคือ การเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กับสิ่งที่เราใฝ่ฝันหรือคาดหวังที่จะดำเนินงานให้สำเร็จ

Ackoff (1970: 1) ได้ให้คำจำกัดความว่า การวางแผนเป็นการกำหนดอนาคตที่ต้องการ และวิธีการอันมีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์

สนานจิตร์ สุกินทรทรัพย์ (2524: 9) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ที่ต้องการ โดยวิธีการที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2526: 2) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนก็คือการคิดการหรือการไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำทำไม ทำที่ไหน เมื่อไร อย่างไร และใครทำ การวางแผนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอนาคต การตัดสินใจ และการปฏิบัติ

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 5) กล่าวว่า การวางแผนหมายถึงกระบวนการที่ช่วยตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการและวิธีดำเนินการในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาและทรัพยากร เป็นกลไกเพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร ใครทำ ทำเมื่อใด และที่ไหน ที่ผูกต่อกันจนเป็นระบบและต่อเนื่องกัน ทำให้กระบวนการวางแผนเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534: 3) ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่าการวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ จะทำอะไร (what) ทำไมจึงทำ (why) ใครบ้างที่เป็นผู้ทำ (who) จะกระทำเมื่อใด (when) จะทำกันที่ไหนบ้าง (where) และจะกระทำกันอย่างไร (how)

ธงชัย สันติวงศ์ (2535: 37) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าการวางแผนคือการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจกำหนดแผน หรือวิธีการทำงานไว้ล่วงหน้า เพื่อผลสำเร็จตามที่ต้องการ

อุทัย บุญประเสริฐ (2537: 19) ได้กล่าวไว้ว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เป็นงานสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารและการจัดการของหน่วยงานและระบบบริหารทั้งระบบ รายละเอียดที่แสดงไว้ในแผนจะเป็นเค้าโครงของสิ่งที่คาดว่าจะต้องปฏิบัติ เค้าโครงการทำงานและรายละเอียดต่างๆ นั้นเป็นผลมาจากการค้นหาและกำหนดวิธีทำงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือเป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุด และโดยเฉพาะในขั้นตอนที่แสดงรายละเอียดเฉพาะจุดจะแสดงให้เห็นว่าจะมีการทำอะไรที่ไหน เมื่อใด ให้ใครทำ ทำอย่างไร ตลอดจนให้รายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็น เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป การวางแผน คือ กระบวนการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการในอนาคตเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยวิธีการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับความหมายของการวางแผนการศึกษานั้น ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงไว้ ดังนี้

เซ็น แก้วยศ (2517: 11) ได้กล่าวว่า การวางแผนการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการศึกษา เป็นกระบวนการต่อเนื่องอันประกอบด้วย การวางจุดหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การคิดค้น การทดลอง ประเมินผล และปรับปรุงสู่ทางที่จะทำให้บรรลุจุดหมายปลายทางดังกล่าว ผลที่ได้รับจากกระบวนการนี้ก็คือตัวเลือก ซึ่งประกอบด้วยจุดมุ่งหมาย และวิธีการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น ๆ

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 6) กล่าวว่า การวางแผนการศึกษา หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์การดำเนินงานการจัดการศึกษา เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมา การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่จะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาการศึกษาให้ได้ผลดียิ่งขึ้นสำหรับระยะเวลาหนึ่งๆ ในอนาคตและภายใต้ทรัพยากรที่มีและที่จะใช้การวางแผนการศึกษาจะช่วยระบุถึงกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด วิธีการดำเนินการ สถานที่สำหรับดำเนินการ ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินงาน และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน

อุทัย ชรรมเดโช (2531: 48) ได้กล่าวว่า การวางแผนการศึกษา คือ การคาดการณ์ในอนาคต เพื่อจัดการศึกษาให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพที่สุด

โดยสรุป การวางแผนการศึกษา คือ กระบวนการคิด วิเคราะห์ และตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคต ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ความสำคัญของการวางแผน

สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ (2524: 10) ได้สรุปความสำคัญของการวางแผนไว้ ดังนี้

1. การวางแผนช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากมีการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดแต่ได้ผลมากที่สุด

2. การวางแผนช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์เนื่องจากมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างแน่นอน เป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องปฏิบัติตามที่ตามบทบาท เพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน

3. การวางแผนช่วยลดความขัดแย้งในองค์การหรือหน่วยงาน เนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนการทำงานตลอดจนบทบาทหน้าที่ ช่วยในการทำงานไม่สับสนซ้ำซ้อน

4. การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนล่วงหน้าถึงปัญหา และอุปสรรคอันอาจจะเกิดขึ้น และสามารถปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

5. การวางแผนช่วยให้สามารถควบคุมงานได้อย่างมีระบบ และไม่ก่อให้เกิดผลในทางลบ

6. การวางแผนช่วยให้การพัฒนาหรือแก้ปัญหาขององค์การหรือหน่วยงานเป็นไปอย่างทันเหตุการณ์ เนื่องจากได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีระบบ ทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและมีการดำเนินการที่ทันต่อเหตุการณ์

7. การวางแผนช่วยให้การพัฒนาทุกด้านทุกระดับสอดคล้องต้องกัน เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร

8. การวางแผนช่วยให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมเหมือนกันคล้ายคลึง หรือเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน

9. การวางแผนช่วยให้องค์การ หรือหน่วยงานสามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2526: 2-3) ได้กล่าวว่าการวางแผนมีประโยชน์ในหลายๆ เรื่องด้วยกัน เช่น

1. การวางแผนเป็นเครื่องช่วยให้มีการตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์
2. การวางแผนเป็นศูนย์กลางประสานงาน
3. การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปโดยประหยัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. การวางแผนเป็นเครื่องมือในการควบคุมงานของนักบริหาร

สุรพงษ์ ปนาทกุล (อ้างถึงในสุรพันธ์ ยันต์ทอง: 2533, 106-107) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนการศึกษาไว้ ดังนี้

1. ทำให้ทราบแน่ชัดถึงเป้าหมายของการพัฒนาการศึกษา
2. เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และควบคุมงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
3. ทำให้สามารถกำหนดและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

4. ทำให้บุคลากรภายในหน่วยงานทราบ และเข้าใจถึงงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ
5. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างเต็มที่
6. ช่วยลดความยุ่งยากในการตัดสินใจ เพราะได้ข้อมูลและหาทางเลือกได้ล่วงหน้า
7. ประหยัดเวลาในการบริหารงาน
8. ช่วยในการทำโครงการหรือแผนงานต่อเนื่องได้ถูกต้อง

ประชุม รอดประเสริฐ (2535: 95) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

1. การวางแผนจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
2. การวางแผนช่วยให้ผู้ปฏิบัติตามแผนหรือผู้บริหารองค์การสามารถคาดการณ์ ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแล้วสามารถปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือสภาวะการณ์ และแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแผนต่อไปอย่างต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์
3. การวางแผนช่วยลดความซ้ำซ้อนความสับสน และความขัดแย้งในการดำเนินงานขององค์การแต่จะเป็นการเกื้อหนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน และช่วยควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างที่มีระบบและมีประสิทธิภาพ
4. การวางแผนจะช่วยพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้า ตามภาวะผูกพันที่องค์การมีต่อสังคม

โดยสรุป การวางแผนการศึกษามีความสำคัญและประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ประเทศมีความเจริญเติบโตและรุดหน้าทางเศรษฐกิจ มีภาวะวิกฤตทางสังคมและสิ่งแวดล้อม การวางแผนจะเป็นกลไกที่ช่วยให้มีการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล ในการเลือกทิศทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 3. ประเภทของแผน

ประเภทของแผนนั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านจำแนกไว้หลายอย่างต่างกันสุดแต่จะยึดถือปัจจัยอะไรเป็นเกณฑ์ ตัวอย่างเช่น

### จำแนกตามระยะเวลา

สมพงศ์ เกษมสิน (2513: 311-312) ได้จำแนกแผนเป็น 2 ประเภท คือ

1. แผนระยะสั้น (short range planning) หมายถึง แผนงานในกิจกรรมเฉพาะอย่างที่มีหวังว่าจะเกิดในอนาคตแห่งระยะเวลาอันสั้น และอาจมีความสอดคล้องกับแผนงานระยะยาว กระบวนการในการดำเนินงานไม่ยืดหยุ่นและยุ่งยาก แผนงานประเภทนี้โดยทั่วไปมักมีกำหนดระหว่าง 1-2 ปี

2. แผนระยะยาว (long-rang planning) หมายถึง แผนงานในกิจกรรมขนาดใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับกิจการงานสาขาอื่นๆ หรือหน่วยงานอื่นหลายหน่วย ต้องใช้กระบวนการในการวางแผนอันสลับซับซ้อน รวมทั้งต้องการความชำนาญพิเศษเกี่ยวกับเทคนิคในการวางแผน แผนประเภทนี้มักมีระยะเวลาระหว่าง 3-5 ปี หรือบางแผนอาจกำหนดเวลาไว้ถึง 10 ปี

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 21) ได้แบ่งประเภทของแผนตามระยะเวลาเป็น 3 ประเภท

1. แผนระยะสั้น (1-2 ปี)
2. แผนระยะกลาง (5-7 ปี)
3. แผนระยะยาว (10 ปีขึ้นไป)

ทองอินทร์ วงศ์ไธรว และชิตีรัตน์ วิศาลเวทย์ (2537: 20-23) ได้จำแนกประเภทของแผนเป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะยาว เป็นแผนที่ครอบคลุมระยะเวลา 10 ปี หรือ 15 ปี แผนระยะยาวอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน
2. แผนระยะกลางเป็นแผนที่ครอบคลุมระยะเวลา 1-3 ปี เป็นแผนที่กำหนดแนวทางสำหรับผู้บริหารระดับกลาง (middle managers) ในการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ
3. แผนระยะสั้นบางที่เรียกว่า แผนปฏิบัติการ (action plan หรือ operational plan) ความหมายของแผนปฏิบัติการก็คือแผนซึ่งครอบคลุมระยะเวลาหนึ่งปี

สนานจิตร์ สุกนรทรัพย์ (ม.ป.ป.: 2) ได้แบ่งประเภทของแผนตามระยะเวลา เป็น 3 ประเภท

1. แผนระยะสั้น
2. แผนระยะกลาง
3. แผนระยะยาว



จำแนกตามลักษณะของแผน

ประมวล เสนาฤทธิ (2526: 3-4) ได้กล่าวถึงประเภทของแผน โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้ คือ

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10-20 ปี) เป็นการกำหนดเค้าโครงกว้างๆ ว่าจะมีทิศทางพัฒนาไปอย่างไร
2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4-6 ปี) เป็นการแบ่งช่วงของการพัฒนาออกเป็น 4 ปี หรือ 5 ปี หรือ 6 ปี โดยคาดคะเนว่าในช่วง 4-6 ปี นี้ จะทำอะไรกันบ้าง จะมีโครงการพัฒนาอะไร จะใช้งบประมาณ ทรัพยากรมากน้อยเพียงไร
3. แผนพัฒนาประจำปี (1 ปี) เป็นการนำแผนพัฒนาระยะกลางมาปรับให้สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงในปัจจุบันจึงต้องจัดทำแผนพัฒนาประจำปีขึ้น นอกจากนั้นวิธีการงบประมาณไม่ใช่แผนพัฒนาระยะกลางขอตั้งงบประมาณประจำปี เพราะมีรายละเอียดน้อยเกินไป จึงต้องใช้แผนพัฒนาประจำปี เป็นแผนขอเงิน
4. แผนปฏิบัติการประจำปี (1 ปี) เป็นการนำแผนพัฒนาประจำปีมาปรับให้สอดคล้องกับเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเรียกว่าแผนปฏิบัติการประจำปีขึ้นเป็นแผนใช้เงิน

อุทัย ธรรมเดโช (2531: 49) ได้แบ่งประเภทของแผนออกเป็น 3 ประเภท

1. แผนระยะ 5 ปี เป็นการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปี เฉพาะการศึกษา มาขอยเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี
2. แผนพัฒนาประจำปี (ระยะ 1 ปี) เป็นการนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี มาปรับปรุง เพื่อของบประมาณประจำปี แผนนี้เรียกว่า แผนขอเงิน
3. แผนปฏิบัติการประจำปี (ระยะ 1 ปี) เมื่อได้รับงบประมาณตามแผนพัฒนาประจำปี แล้วก็ต้องจัดทำแผนใช้เงินให้มีประสิทธิภาพ เรียกว่าแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ

สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ (ม.ป.ป.: 2) ได้แบ่งประเภทของแผนตามลักษณะของการวางแผนเป็น 2 ประเภท

1. แผนพัฒนา (development plan) หรือแผนขอเงิน
2. แผนปฏิบัติการ (operation plan) หรือแผนใช้เงิน

จำแนกตามลักษณะและวิธีการวางแผน

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 22-23) ได้แบ่งประเภทของแผนตามลักษณะและวิธีการวางแผน เป็น 3 ประเภท

1. แผนที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน (Single Purpose Plan) เป็นการกำหนดแผนเพื่อให้บรรลุจุดหมายเพียงอย่างเดียวภายในระยะเวลาอันสั้น
2. แผนเฉพาะสาขา (Sectoral Plan) เป็นการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะสาขา
3. แผนแบบบูรณาการ หรือแผนแบบประสมประสาน (Integrated Plan) เป็นแผนที่เน้นถึงกระบวนการประสมประสานกิจกรรมและหน่วยงานต่างๆ โดยกำหนดและวางรูปแบบของแผนร่วมกันในระหว่างกระบวนการกำหนด

สนานจิตร์ สุกนธทรัพย์ (ม.ป.ป.: 2) ได้แบ่งประเภทของแผนตามลักษณะของการวางแผน เป็น 2 ประเภท

1. แผนกลยุทธ์ (strategic plan) เป็นแผนที่โดยปกติกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูง มีผลกระทบต่อความอยู่รอดและเจริญเติบโตขององค์การ
2. แผนดำเนินงาน (operation plan) ซึ่งเป็นการนำแผนกลยุทธ์แปลงเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ที่ได้กำหนด

#### 4. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนหมายถึง วิธีการที่อาศัยหลักเหตุผลในการกำหนดว่าจะทำอะไรในอนาคต จะทำอย่างไรและจะวัดได้อย่างไร ว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงไรโดยวิธีการนั้นต้องกำหนดเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน (สนานจิตร์ สุกนธทรัพย์, 2524: 46) กระบวนการหรือขั้นตอนในการวางแผนนั้น ได้มีบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ได้ระบุไว้ดังนี้

สุรัฐ ศิลปอนันต์ (2524: 97-103) ได้แบ่งกระบวนการวางแผนออกเป็น 8 ขั้นตอน คือ

1. การดำเนินการก่อนการวางแผน งานที่ต้องคิดและทำในขั้นนี้ ได้แก่ ตั้งและจัดองค์การวางแผน การกำหนดวิธีการวางแผน และการรวบรวมข้อมูล
2. การวิเคราะห์ปัญหา
3. การกำหนดแผนงานและโครงการ เพื่อให้ครอบคลุมกับภารกิจของการบริหารการศึกษา จำเป็นจะต้องมีวิธีจัดหมวดหมู่ของงานที่จะต้องปรับปรุงและพัฒนา
4. การกำหนดเป้าหมาย
5. การกำหนดวิธีดำเนินการ งานที่ต้องดำเนินการ ได้แก่ การกำหนดวิธีดำเนินการหรือกิจกรรม การกำหนดการปฏิบัติงานและผู้รับผิดชอบ การกำหนดวิธีการประเมินผล



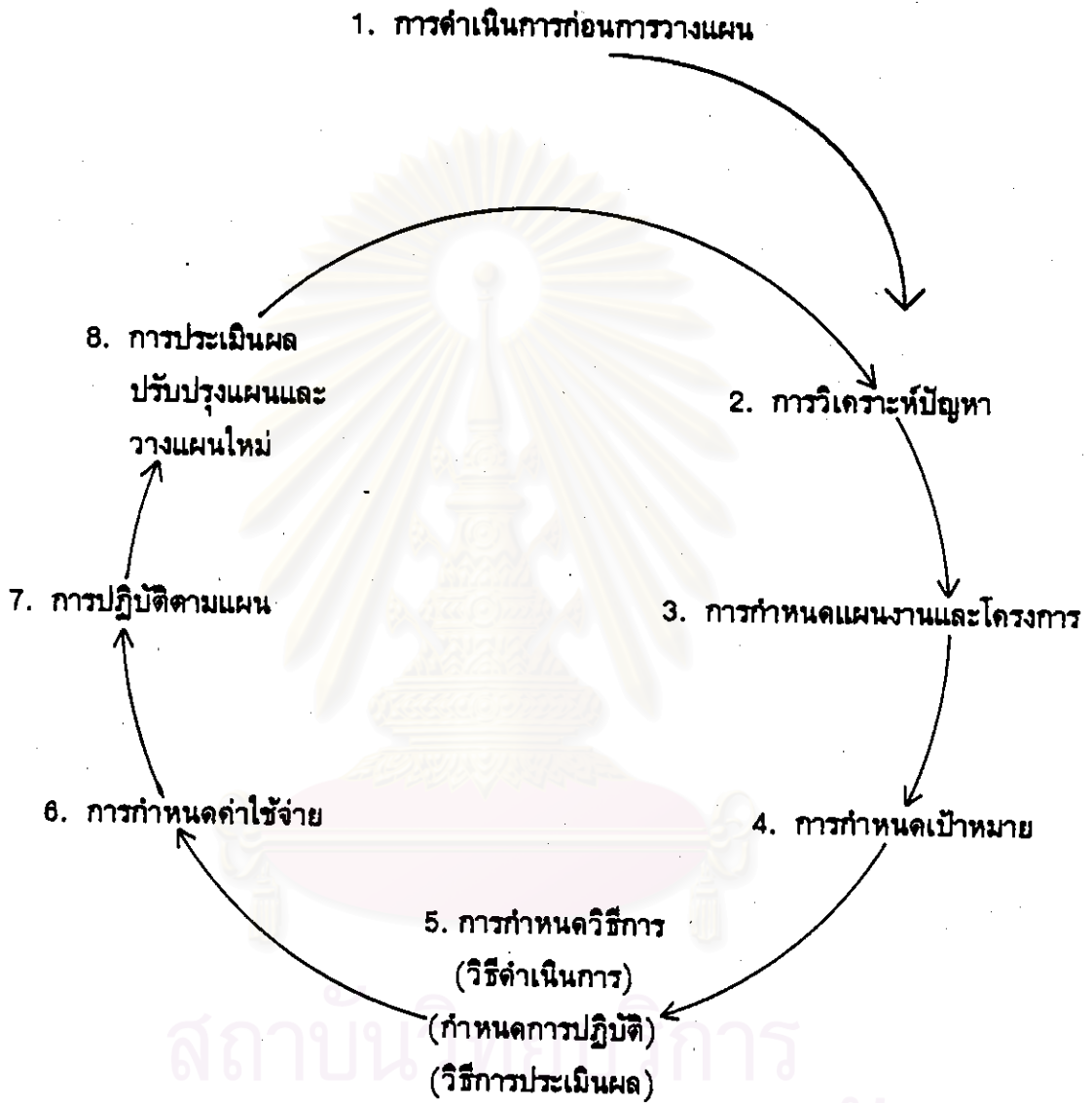
- 6. การกำหนดค่าใช้จ่าย
- 7. การปฏิบัติตามแผนเป็นการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ โดยทำตามวิธีการ (กิจกรรม) ที่กำหนด เพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด เป็นการบริหารงานตามปกติ การวางแผนในขั้นนี้ได้แก่การจัดกลไกในการปฏิบัติงาน การจัดตัวบุคคล การอำนวยความสะดวกและการสั่งการ การจัดสรรงบประมาณ การนิเทศงาน การควบคุมงานและการรายงาน
- 8. การประเมินผล ปรับปรุงแผนและวางแผนใหม่ เมื่อดำเนินงานไปได้ระยะหนึ่ง ก็ควรจะมีการตรวจสอบและประเมินผลการทำงานตามแผนที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ทราบถึง จุดอ่อน จุดแข็ง ของการปฏิบัติตามโครงการ หากมีปัญหาจะได้ดำเนินการแก้ไขให้ทัน่วงที และการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานตามโครงการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลที่จะทำการปรับปรุงและวางแผนใหม่

กระบวนการวางแผนมีลักษณะเป็นวงจร ดังแผนภูมิที่ 1



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### แผนภูมิที่ 1 กระบวนการวางแผน



ที่มา : สุรัฐ ศิลปอนันต์. หลักและกระบวนการบริหาร (1). ใน เอกสารการสอน  
ชุดวิชาหลักและระบบบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์  
สหมิตร จำกัด, 2528), หน้า 9

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2525: 3-7) ได้แบ่งกระบวนการวางแผนการศึกษาแบ่งออกไว้อย่างกว้างๆ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นก่อนวางแผน (pre-planning) ก่อนการวางแผนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผน มีหน้าที่ค่านางานดังนี้ คือ กำหนดวิธีการวางแผน กำหนดโครงสร้างทางกลไกการบริหารการศึกษาโดยให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและนำแผนไปใช้ จัดสร้างเครื่องมือและวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์สถิติ และข้อมูลที่สำคัญในการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการศึกษา โดยผู้มีอำนาจรับผิดชอบจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ขั้นวางแผน (planning) แบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอน

2.1 การวินิจฉัย เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นแล้ว สิ่งแรกที่นักวางแผนการศึกษาจะต้องปฏิบัติคือ ศึกษาสภาพปัจจุบันการจัดการศึกษาของประเทศ ในด้านความเพียงพอ ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและความสำเร็จในการจัดการศึกษาโดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่กำหนดไว้ วิธีนี้เรียกว่า การวินิจฉัย การวินิจฉัยจะแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องและความล้มเหลวในการจัดการ ขนาด คุณภาพ หน่วยงานที่จัด และระดับการศึกษาที่กำหนดเกณฑ์การวินิจฉัยต้องสอดคล้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางการศึกษาของชาติในประเทศแถบภูมิภาคเอเชียส่วนใหญ่จะเน้นเกณฑ์การวินิจฉัยใน 3 ด้าน คือ

2.1.1 ความสอดคล้อง กับความต้องการของสังคมและประเทศ

2.1.2 ประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีคุณภาพ

สูงสุด

2.1.3 ประสิทธิภาพในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่กำหนดไว้

2.2 การกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสภาพปัจจุบันทางการศึกษาช่วยชี้ให้เห็นข้อบกพร่องและจุดอ่อนซึ่งต้องปรับปรุงทั้งในด้านความสอดคล้อง ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้โดยใช้นโยบายซึ่งกำหนดขึ้นเป็นเค้าโครงกว้างๆ เป็นหลักในการตัดสินใจแก้ไขข้อบกพร่องนั้นๆ

2.3 การกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับความต้องการในอนาคต การวางแผนขั้นต่อไปคือ กำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคต โดยการใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายที่ดีที่สุดที่มีอยู่เป็นตัวกำหนดแนวโน้มค่าใช้จ่ายตามความต้องการในอนาคตของแต่ละระดับ และประเภทการศึกษา ซึ่งจะทำให้นักวางแผนสามารถทราบถึงวงเงินทั้งหมดที่ควรได้รับการจัดสรร สำหรับโครงการต่างๆ ตามความต้องการในอนาคตดังกล่าวได้

2.4 การจัดลำดับความสำคัญและการกำหนดเป้าหมาย ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางแผน นักวางแผนการศึกษาควรที่จะเก็บสะสมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางการศึกษาจากแหล่งต่างๆ ทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้และโดยการพิจารณาข้อมูลจากแนวโน้มในอดีตนี้เอง นักวางแผนก็จะสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับความต้องการทรัพยากรในอนาคตได้อย่างสมเหตุสมผล ประเทศ

ต่าง ๆ มักแสดงค่าใช้จ่ายทางการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแผนนี้อย่างน้อยที่สุดก็แสดงประมาณการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในภาครัฐบาลไว้ จากข้อมูลทางทรัพยากรที่หามาได้นักวางแผนการศึกษาจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของความต้องการในอนาคต จากนั้นจึงกำหนดเป้าหมายที่จะให้บรรลุผลคุ้มค่ากับการลงทุนทางทรัพยากรดังกล่าว ขั้นตอนนี้เป็นการศึกษาแนวทางเลือก ในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามเป้าหมายภายในวงเงินที่กำหนด

2.5 การทดสอบความเป็นไปได้ เป้าหมายกำหนดขึ้นตามความต้องการและจัดลำดับความสำคัญไว้แล้ว จำเป็นจะต้องแน่ใจได้ว่าเป้าหมายเหล่านั้นมีความแน่นอนและเป็นไปได้

3. ขั้นจัดทำแผน (plan formulation) จุดมุ่งหมายเบื้องต้นของการวางแผนมี 2 ประการ ดังนี้

3.1 เพื่อเสนอกระบวนการตัดสินใจต่อผู้บริหาร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3.2 หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบในการนำกระบวนการตัดสินใจเหล่านั้นไปใช้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติ

4. ขั้นจัดทำรายละเอียดของแผน (plan elaboration) เป็นขั้นที่ดำเนินการขยายแผนลงไปถึงรายละเอียดของกิจกรรมแต่ละประเภท ซึ่งมีกระบวนการจัดทำรายละเอียดของแผน แบ่งออกได้ 2 ขั้นตอน คือ

4.1 จัดทำแผนงาน คือการจำแนกแผนออกตามสาขางานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละงานมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันแต่ละงานนี้เรียกว่าแผนงาน โดยปกติแผนงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมดซึ่งควบคุมโดยหน่วยบริหารเดียวกัน หรือจำเป็นต้องพึ่งพาและประกอบเข้าด้วยกันมากจนต้องดำเนินกิจกรรมทั้งหมดไปพร้อมกันหรือต่อเนื่องกัน

4.2 จัดทำโครงการและรายละเอียดของโครงการ ในแผนงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ซึ่งแต่ละโครงการต่างก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะเป้าหมายของตน เพื่อให้โครงการต่าง ๆ นำไปใช้ปฏิบัติได้จำเป็นจะต้องทำรายละเอียดของโครงการ การจัดทำโครงการเป็นการแจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงาน ค่าใช้จ่าย กำหนดเวลาและอื่นๆ

5. ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ (plan implementation) การนำแผนไปใช้เริ่มต้นเมื่อมีโครงการต่างๆ ในแผนไปปฏิบัติ ณ จุดนี้เป็นการประสานกระบวนการวางแผนเข้ากับกระบวนการจัดการศึกษา งบประมาณประจำปีหรือแผนประจำปี เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้โครงสร้างของแผนและโครงการต่างๆ ก้าวหน้าไปเรื่อยๆ ทรัพยากร (คน เงิน และวัสดุ) ได้รับการจัดสรรในแต่ละโครงการ ระยะเวลาของโครงการถูกกำหนดขึ้น นอกจากนี้ด้านการบริหาร เช่นการมอบหมายอำนาจ การประสานงานและการให้คำปรึกษา การมอบหมายความรับผิดชอบและกำหนดวิธีส่งผลกลับคืน (feedback) และการควบคุมการปฏิบัติงานก็จะก้าวหน้าไปเช่นกัน

6. ขั้นการประเมินผล การปรับแผนและจัดทำแผนใหม่ (evaluation, revision and replanning) ขณะที่ใช้แผนอยู่นั้น จะต้องเริ่มดำเนินการประเมินผลอัตราความก้าวหน้าและตรวจสอบสิ่งที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผน เนื่องจากการประเมินเป็นกิจกรรมต่อเนื่องกระทำพร้อม ๆ กับการนำแผนไปปฏิบัติ ดังนั้นการทำรายงานการประเมินผลจะต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอน การประเมินผลมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

6.1 เพื่อให้เห็นข้อบกพร่องในแผน

6.2 การประเมินผล เป็นการวินิจฉัยในระดับการวางแผน ซึ่งนำไปเป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนใหม่

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 29-31) ได้กล่าวถึงกระบวนการขั้นตอนในการวางแผนการศึกษาว่า แบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนเตรียมการ ได้แก่ การจัดหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบงานและกลไกต่างๆ การสร้างเครื่องมือและหาวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

2. ขั้นดำเนินการวางแผน เป็นขั้นตอนการดำเนินการวางแผน ซึ่งมีการดำเนินงาน สรุปได้ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์วินิจฉัย คือ การวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันของการจัดการศึกษาของประเทศรวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยให้เห็นความสำเร็จ ข้อบกพร่อง หรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษา ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

2.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมายและค่าใช้จ่าย หลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาการศึกษาตามช่วงเวลาที่กำหนด จากนั้นกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณและคุณภาพตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคต

2.3 การทดสอบความเป็นไปได้ เป็นการตรวจสอบให้แน่ใจอีกครั้งว่าเป้าหมายที่วางไว้นั้นเป็นไปได้และมีความแน่นอน

3. ขั้นกำหนดหรือจัดทำแผน เป็นการกำหนดรูปแบบในการเขียนแผนซึ่งบรรจุเนื้อหาสาระต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของแผนอย่างครบถ้วน

4. ขั้นจัดทำรายละเอียดของแผน เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการทั้งหมด การจัดทำรายละเอียดนี้ควรรวมทั้งสองมิติให้สัมพันธ์กันคือ

4.1 การกำหนดหรือจัดทำแผนในระดับย่อยลงมา หมายถึง การแบ่งกลุ่มเป้าหมายรวมทั้งทรัพยากรรวมระดับชาติออกเป็นหน่วยย่อยตามหน่วยทางภูมิศาสตร์

4.2 การจัดทำแผนงาน (programme) คือ จำแนกแผนออกไปตามสาขาต่างๆ ซึ่งแต่ละงานมุ่งให้บรรลุจุดหมายเดียวกัน แต่ละสาขางานนี้เรียกว่าแผนงานโดยปกติแผนงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งควบคุมโดยหน่วยงานบริหารเดียว หรือจำเป็นต้องพึ่งพากันและดำเนินกิจกรรมทั้งหมดไปพร้อมกันหรือต่อเนื่องกัน และในแผนงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วยโครงการต่างๆ แต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเฉพาะในโครงการหนึ่งๆ จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ กิจกรรมที่จะดำเนินงานค่าใช้จ่ายและระยะเวลา

5. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ การนำแผนพัฒนาไปใช้เริ่มเมื่อนำโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติ จุดนี้เป็นจุดประสานประสานการวางแผนเข้ากับการจัดการศึกษา เพราะการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องจัดทำแผนประจำปี หรือการจัดทำงบประมาณประจำปี ณ จุดนี้ทั้งทรัพยากรทั้งคน เงิน และวัสดุจะได้รับการจัดสรรให้แต่ละโครงการเพื่อดำเนินงาน ถ้าการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามที่เสนอ การปฏิบัติตามแผนจะเป็นไปได้ง่าย การปฏิบัติที่แท้จริงคือการลงมือทำงานตามโครงการ

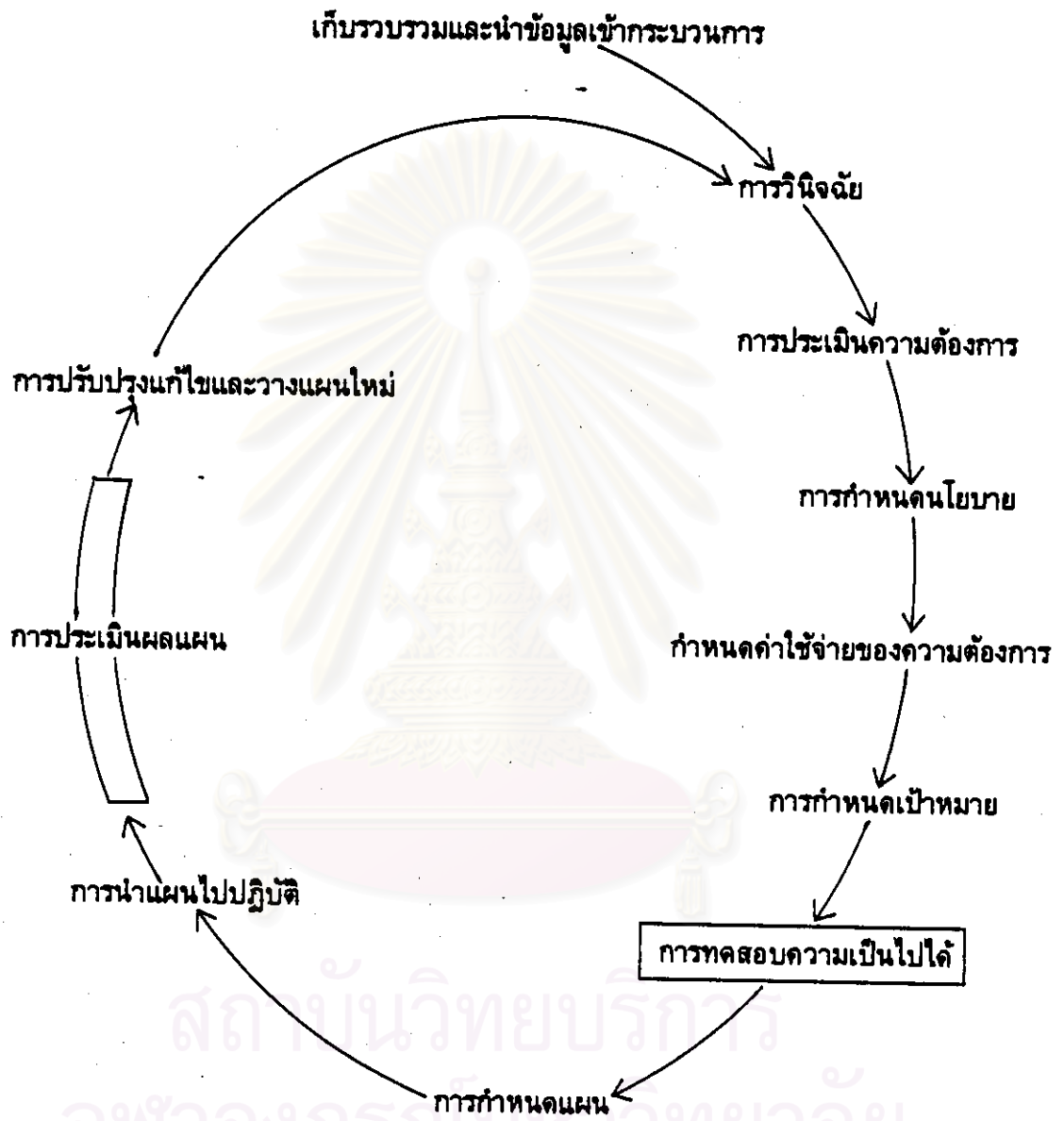
6. ขั้นการติดตามประเมินผล ปรับแผนและจัดทำแผนใหม่ ในขณะที่ได้นำแผนไปปฏิบัติแล้ว จะต้องเริ่มดำเนินการติดตาม ควบคุมและกำกับการทำงาน เพื่อตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติจริงหรือไม่ ในการติดตามและกำกับงาน อาจดูจากรายงานการตรวจเยี่ยม และการนิเทศในด้านการประเมินผล โดยปกติมักจะกำหนดให้มีการประเมินเป็นช่วงระยะ การประเมินผลอาจจะเป็นการประเมินผลโครงการ (project evaluation) โดยประเมินผลระหว่างดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงโครงการ (formative evaluation) และประเมินผลสรุปหรือผลรวมเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว (summative evaluation)

กระบวนการขั้นตอนในการวางแผนการศึกษาปรากฏดังแผนภูมิที่ 2

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



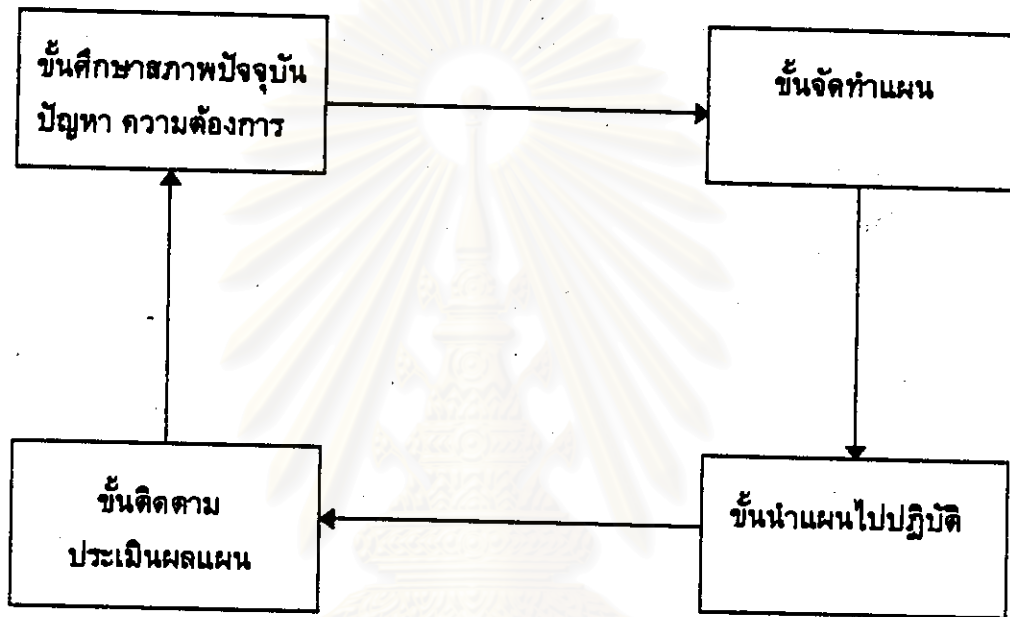
แผนภูมิที่ 2 กระบวนการขั้นตอนในการวางแผนการศึกษา



ที่มา : เจือจันทร์ จงสถิตอยู่. แนวคิดและวิธีการวางแผนการศึกษา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และท่าปกเจริญผล, 2529), หน้า 31

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536: 7-8) ได้แบ่ง กระบวนการวางแผน ออกเป็น 4 ขั้นตอน ซึ่งปรากฏในแผนภูมิที่ 3 ดังนี้

แผนภูมิที่ 3 แสดงขั้นตอนกระบวนการวางแผนตามแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. เอกสารประกอบ  
การประชุมอบรมสัมมนา หัวหน้างานในฝ่ายแผนงานและงบประมาณ  
ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เล่มที่ 1 (ม.ป.ท., 2536), หน้า 7.

การดำเนินงานตามกระบวนการทั้ง 4 ขั้นตอน จะประกอบด้วยกิจกรรมย่อยๆ  
สำคัญๆ ดังนี้

1. ขั้นศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และความต้องการ ประกอบด้วย
  - การเตรียมการ กำหนดการวางแผน (Plan how to plan)
  - การตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน
  - การวิเคราะห์หรือทบทวนภารกิจ

- การเก็บรวบรวมข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นดัชนีชี้ข้อถกเถียงผลการดำเนินงานตามภารกิจ

- การศึกษานโยบายของหน่วยงานระดับเหนือและเกี่ยวข้อง
- การศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มสภาพแวดล้อมทุกด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง โดยเฉพาะความต้องการด้านสังคมของประเทศ
- การวิเคราะห์ปัญหา กำหนดความต้องการและลำดับความสำคัญ กำหนดทิศทางหรือแนวทางแก้ปัญหา ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา

## 2. ขึ้นจัดทำแผน ประกอบด้วย

- การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผน
- การกำหนดนโยบาย
- การกำหนดเป้าหมาย
- การกำหนดมาตรการ กลยุทธ์
- การกำหนดกรอบโครงสร้างของแผนงาน งาน/โครงการ และวงเงินงบประมาณ
- การจัดทำรายละเอียดโครงการ กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ กำหนดเวลา และหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ

## 3. การนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

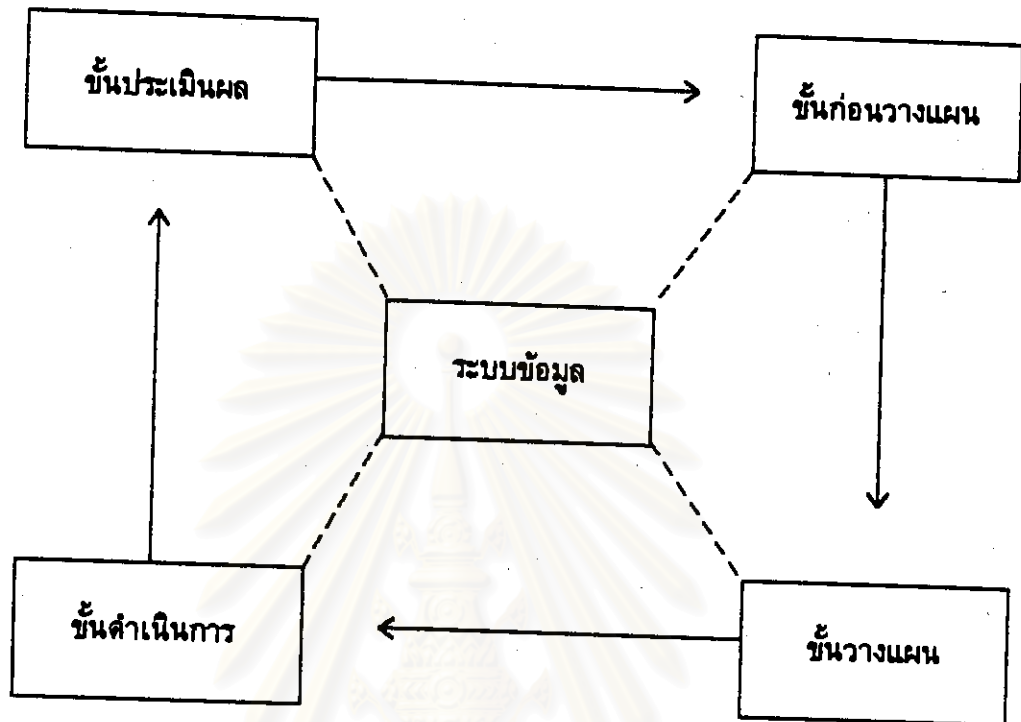
- การตรวจสอบความพร้อม
- การมอบหมายงาน ประชาสัมพันธ์กับหน่วยงาน และบุคลากรที่รับผิดชอบ
- การจัดสรรและสนับสนุนทรัพยากรและงบประมาณ
- การอำนวยความสะดวก

## 4. การติดตามประเมินผลแผน ประกอบด้วย

- การประเมินก่อนดำเนินการ (วิเคราะห์แผนหรือโครงการ)
- การประเมินระหว่างดำเนินการ ติดตาม ควบคุม กำกับงาน
- การประเมินหลังดำเนินการ (ประเมินหลังสิ้นสุดการดำเนินการตามแผน/โครงการ)
- การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผน

สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ (ม.ป.ป.: 5-11) กล่าวว่ากระบวนการวางแผนประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการหรือขั้นก่อนวางแผน ขั้นวางแผนขั้นดำเนินการ ขั้นติดตามประเมินผล ดังรูป

### แผนภูมิที่ 4 กระบวนการวางแผน



ที่มา : สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์, แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการวางแผน. เอกสารประกอบการสอนการวางแผนการศึกษา (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 5

ขั้นเตรียมการ กิจกรรมที่ทำในขั้นตอนนี้ ได้แก่

1. จัดตั้งองค์กรหรือมอบหมายบุคคลที่เหมาะสมให้รับผิดชอบในการวางแผน ในกรณีของหน่วยงานที่มีกอง ฝ่าย หรืองานที่รับผิดชอบการวางแผนโดยตรง การประสานงานในเรื่องการจัดทำแผนก็จะเป็นหน้าที่ของหน่วยย่อยนั้น
2. กำหนดวิธีการวางแผน เช่น การตั้งกรรมการ การกำหนดรูปแบบให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการวางแผน
3. กำหนดรูปแบบการบริหารให้สอดคล้องกับวิธีการวางแผน
4. วางระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ข้อมูล จากเรื่องที่จะต้องตัดสินใจ กำหนดตัวบ่งชี้ กำหนดรายการข้อมูล กำหนดวิธีการเครื่องมือ ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล ผู้รับผิดชอบข้อมูล

ชั้นวางแผน กิจกรรมที่ทำในชั้นตอนนี้ได้แก่

1. การระบุความจำเป็น/ปัญหา

ในการประเมินความจำเป็น หรือปัญหาที่จะต้องมีการป้องกัน แก้ไขหรือพัฒนา ในแต่ละช่วงเวลาของแผน อาจพิจารณาจากข้อมูลต่อไปนี้

ความจำเป็น = สภาพที่ควรจะเป็น - สภาพที่เป็นอยู่

การกำหนดสภาพที่ควรจะเป็นควรพิจารณาจาก

1.1 นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2 เกณฑ์มาตรฐาน

1.3 ผลการวิจัย ผลการประเมินโครงการ

1.4 ความเปลี่ยนแปลงที่ควรจะให้เกิดขึ้นในอนาคตเพื่อแก้ปัญหา แก้ไขปัญหา หรือเพื่อพัฒนา

การศึกษาสภาพที่เป็นอยู่ทำได้โดยการสำรวจข้อมูลในเรื่องที่กำหนดไว้เป็น สภาพที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจใช้วิธีการต่างๆ

2. จัดลำดับความสำคัญของความจำเป็น/ปัญหา เมื่อได้ปัญหาแล้วก็ต้องมีการ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพราะปัญหาที่มีอยู่อาจไม่สามารถแก้ไขได้หมดในแต่ละ ช่วงเวลาของแผน เนื่องจากทรัพยากรจำกัดจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญไว้ ในกรณีที่ไม่ สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด จะได้เลือกดำเนินการตามลำดับความสำคัญได้ทันที การจัดลำดับ ความสำคัญอาจพิจารณาจาก

2.1 ความร้ายแรงของปัญหา

2.2 ผลกระทบที่จะตามมาหากไม่แก้ไขปัญหา หรือ

2.3 ความสอดคล้องกับนโยบาย

3. กำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ซึ่งมีขั้นตอนคือ

3.1 ระบุสาเหตุของปัญหาให้ครบถ้วน ขั้นตอนนี้มีความสำคัญ เนื่องจากการแก้ ปัญหาโดยพิจารณาลักษณะปัญหาแล้วแก้ไขทันที อาจทำให้การแก้ไขปัญหามิตรงกับสาเหตุ ของปัญหาและทำให้ปัญหานั้นคงอยู่หรือเกิดผลกระทบอื่นต่อไปอีกได้

3.2 กำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหตามสาเหตุของปัญหา โดยมีขั้นตอนคือ

3.2.1 ระบุทางเลือกที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ให้มากที่สุดเช่น การ แก้ไขปัญหางานล่าช้า จะเปลี่ยนคน เปลี่ยนเครื่องมือ หรือเปลี่ยนวิธีการ

3.2.2 วิเคราะห์ทางเลือก ในแง่ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก (ค่าใช้จ่าย ผลที่ได้รับ ข้อจำกัดในด้านทรัพยากร ฯลฯ)

3.2.3 เลือกทางที่ดีที่สุด คือ บรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุดใช้ทรัพยากรอย่าง ประหยัดที่สุด และมีความเป็นไปได้มากที่สุด

4. กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย ให้ครอบคลุมปัญหาที่จะดำเนินการในแต่ละช่วงของแผน สำหรับนโยบายที่จะกำหนดขึ้น นอกจากจะต้องครอบคลุมปัญหาที่สำคัญที่เป็นลักษณะเฉพาะของหน่วยงานหลัก ยังต้องกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายทั้งของเจ้าสังกัดและหน่วยงานที่จะมีผลกระทบต่อกัน เช่น อาจต้องสนใจนโยบายของรัฐบาล ระเบียบกระทรวงการคลัง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลักษณะงานของหน่วยงานต่างๆ

5. กำหนดแผนงาน/โครงการที่จะสนองนโยบาย

6. ส่งแผนงาน/โครงการ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติในหลักการ และกำหนดวงเงิน

7. จัดทำรายละเอียดแผนงาน/โครงการตามวงเงินที่ได้รับเงิน

ขั้นดำเนินการ กิจกรรมที่ทำในขั้นตอนนี้ ได้แก่

1. การเตรียมการเพื่อดำเนินการ นอกเหนือจากการเตรียมใจให้ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนยอมรับในแผน เพื่อให้มีการนำแผนไปใช้ โดยอาจให้มีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนตั้งแต่ระบุปัญหาแล้วยังต้องมีการเตรียมให้บุคลากรสามารถปฏิบัติหน้าที่ ให้สอดคล้องกันในการดำเนินการ โดยจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงาน มอบหมายงาน สื่อสารเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ให้เข้าใจตรงกัน และในบางกรณีอาจต้องฝึกการปฏิบัติงานบางอย่าง ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน เพื่อให้ตารางการปฏิบัติงานเป็นกลไกในการควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตามแผนหรือพัฒนาบุคลากรได้

2. ดำเนินการ ในขั้นนี้เป็นการปฏิบัติไปตามบทบาทที่กำหนดไว้ คือ

2.1 ผู้บริหารให้ทรัพยากรให้ตรงประเภท เพียงพอ คุณภาพดี ทันเวลา ให้กำลังใจ ให้คำแนะนำ ประเมินระหว่างดำเนินการ นำผลที่ได้รับไปปรับปรุงการดำเนินงาน

2.2 ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติงานไปตามแผน

ขั้นติดตามประเมินผล กิจกรรมที่ทำในขั้นตอนนี้ ได้แก่

1. กำหนดเกณฑ์ในการประเมิน ต้องกำหนดตั้งแต่ก่อนดำเนินการให้ผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินรับรู้ให้ตรงกัน เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน

2. วัดผลและค่าใช้จ่ายที่ใช้ไป

3. เปรียบเทียบผลที่ได้กับเกณฑ์ บันทึกความแตกต่าง

4. รายงานไปยังผู้เกี่ยวข้อง เน้นจุดที่แตกต่างจากเป้าหมาย

5. นำผลการประเมินที่ได้ไปเป็นข้อมูลป้อนกลับในการดำเนินงานครั้งต่อไป

จากความเห็นของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน จะพบว่า ในเนื้อหาสาระของกระบวนการวางแผนนั้น มีความคล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนขั้นตอนในการดำเนินงานที่แตกต่างกันก็ตาม ดังนั้นในการศึกษากระบวนการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดครั้งนี้ จึงกำหนดขั้นตอนในการวางแผน ดังนี้



1. ชั้นเตรียมการวางแผน ประกอบด้วย การจัดตั้งองค์กรหรือมอบหมายบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในการวางแผน การกำหนดวิธีการวางแผน การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการวางแผน และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

2. ชั้นการวางแผน ประกอบด้วย การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ และเป้าหมาย การกำหนดกรอบโครงสร้างของแผนงาน งาน/โครงการ การจัดทำและวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ และการจัดทำแผนเพื่อเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

3. ชั้นการนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การเตรียมการเพื่อดำเนินการ การมอบหมายงาน การสนับสนุนทรัพยากร การนิเทศ ควบคุมกำกับงาน

4. ชั้นการติดตามและประเมินผลประกอบด้วย การกำหนดเกณฑ์ในการประเมินผล การประเมินหลังดำเนินการ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผน และการนำผลการประเมินที่ได้ไปเป็นข้อมูลในการดำเนินงานครั้งต่อไป

#### 5. ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน

สมพงษ์ เกษมสิน (2513: 335) ได้กล่าวถึงอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นกับการวางแผนได้แก่

1. การขาดความรู้ทางหลักวิชาการเกี่ยวกับการวางแผน
2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดีสำหรับนำมาใช้ในการวางแผน
3. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผนอย่างเพียงพอ คือ วางแผนตามความเคยชินหรือตามอารมณ์
4. วัตถุประสงค์นโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนงาน จะให้ประสานงานสอดคล้องกันได้

5. น

6. อุปสรรคจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี
7. ขาดปัจจัยสำคัญในการวางแผน เช่น ขาดนักวิชาการ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ขาดกำลังเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524: 82-83) ได้กล่าวถึงปัญหาในการวางแผน ซึ่งจำแนกออกเป็นข้อจำกัดภายนอกและข้อจำกัดภายใน ดังนี้

ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอก มีดังนี้

1. สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง บางอย่างไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ อย่างชัดเจนจึงทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผน เช่น

1.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เช่นการขึ้นราคาน้ำมันอย่างฉับพลันต่อเนื่อง และในอัตราสูง ทำให้ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น จึงต้องมีการตัดทอนโครงการ หรือลดเป้าหมาย

1.2 ปัญหาทางสังคม เช่น ความต้องการด้านการศึกษาของเด็กอพยพ ใน บางท้องที่ตามชนบท ผู้ปกครองได้ให้เด็กขาดเรียนเพื่ออพยพรับจ้างในเมือง แต่เมื่อมาอยู่ใน สังคมอุตสาหกรรมซึ่งให้ค่าจ้างต่างกัน ตามวุฒิ ทำให้เกิดความดิ้นรนที่จะเข้าศึกษาต่อให้มีความรู้ และรายได้สูงขึ้น นอกจากนี้ ค่านิยมบางอย่างที่เปลี่ยนแปลงไปในคนบางกลุ่ม เช่น การให้สตรี มีโอกาสเรียนในระดับสูงมากขึ้นก็ทำให้การวางแผนการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปด้วย

1.3 ปัญหาทางการเมือง เช่นในเขตชายแดนที่มีปัญหาการสู้รบการวางแผน สนับสนุนหน่วยงานการศึกษาในพื้นที่ดังกล่าว ก็ต้องเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างจากพื้นที่ปกติ นอกจากนี้ ในบางท้องที่อาจมีความต้องการที่ต้องตอบสนองให้แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไป เช่น การวางแผนให้มีการสอนวิชาศาสนาอิสลามในโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

2. ปัญหาความล่าช้าในการวางแผนการศึกษาให้รับกับความเปลี่ยนแปลงด้าน อื่น เช่น ในระยะแรกที่การวางแผนครอบครัวได้ผลและจำนวนเด็กเกิดเริ่มลดลง การวางแผน เกี่ยวกับจำนวนประชากรในวัยเรียนยังวางในลักษณะที่เพิ่มเป็นสมการเส้นตรง เพิ่มจะมีการตื่น ตั้วปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลงด้านประชากรในช่วงแผนที่ 5

3. การกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายในระดับสูงยังไม่มี การคำนึงถึงความ ต้องการอันจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นเท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกัน การวางแผนในระดับท้องถิ่นบาง แห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดข้อมูล

4. บางครั้งแผนและโครงการที่วางไว้ไม่มีการปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน

5. ความไม่คล่องตัวในการปรับแผนทำให้มีการดำเนินงานในโครงการ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

6. ผู้ประเมินผลภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิชาการประเมินผลทำให้การ ประเมินไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์เท่าที่ควร

ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายใน มีดังนี้

1. ขาดข้อมูลในการวางแผนในรูปแบบต่างๆ เช่น ในหน่วยงานวางแผนไม่มีการรวบรวมข้อมูลเอง ใช้เป็นระบบกลางเช่น จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทำให้ข้อมูลไม่ทันสมัย หรือไม่อยู่ในรูปแบบที่ต้องการภายในระยะเวลาที่ต้องการ สำหรับหน่วยงานที่สำรวจข้อมูลเอง บางครั้งข้อมูลที่ได้ไม่น่าเชื่อถือ

2. วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกันและวัดผลได้ยาก

3. ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานหรือโครงการไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงเริ่มตัดสินใจกันใหม่ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
4. แผนงานและโครงการที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบายเนื่องจากไม่เข้าใจวิธีดำเนินการ
5. ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ
6. กระบวนการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532: 2) ได้กล่าวถึงปัญหาในการจัดทำแผนที่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง มีสาเหตุสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

1. หน่วยงานทุกระดับยังขาดการประสานแผนที่เป็นระบบ แผนที่ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ จะต้องสัมพันธ์กันทั้งนโยบายเป้าหมาย กิจกรรม และงบประมาณ โดยเฉพาะกิจกรรมและงบประมาณ หากหน่วยงานที่มีหน้าที่เสนอจัดตั้งงบประมาณและหน่วยปฏิบัติไม่ประสานกัน โดยไม่ได้กำหนดกิจกรรมและงบประมาณไปในทางเดียวกันแล้ว แผนพัฒนาที่จัดทำขึ้นก็จะไม่ได้รับการตอบสนองด้านงบประมาณ ทำให้แผนพัฒนาไม่ได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร จนบางครั้งอาจเกิดความรู้สึกเหมือนว่า การจัดทำแผนพัฒนาเป็นเรื่องสูญเปล่า
2. หน่วยงานทุกระดับยังขาดระบบการนิเทศ กำกับ ติดตามผลและประเมินผล แผนที่มึประสิทธิภาพ การปฏิบัติตามแผนของหน่วยงานทุกระดับส่วนใหญ่ ยังขาดระบบการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้งบประมาณและทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้ถูกนำมาใช้ตามแผนที่วางไว้ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากรและไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง
3. หน่วยงานเกือบทุกระดับยังขาดความสมบูรณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และสารสนเทศเพื่อการวางแผน การขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ในเรื่องข้อมูล และสารสนเทศเพื่อการวางแผนทำให้ยากต่อการตัดสินใจในการกำหนดงาน/โครงการที่จะทำ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำแผนแล้ว ยังทำให้แผนที่จัดทำขึ้นไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง
4. บุคลากร ส่วนหนึ่งยังขาดความรู้และทักษะ ผู้ร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนและคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานทุกระดับ ส่วนหนึ่งยังขาดความรู้และทักษะในการเขียนรายละเอียดงาน/โครงการ และงบประมาณ ทำให้แผนที่จัดทำขึ้นขาดความสมบูรณ์ชัดเจน ขาดความสมเหตุสมผลในการจัดทำงบประมาณทำให้ยากต่อการพิจารณาอนุมัติ และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้น พอสรุปถึงปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน  
ในด้านต่างๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร
2. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูล สารสนเทศ
3. ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการวางแผน
4. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม
5. ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ของการวางแผน
6. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกัน ระหว่างแผนงาน/โครงการกับนโยบาย
7. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน
8. ปัญหาเกี่ยวกับการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผล
9. ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินงาน

#### เขตการศึกษา 1

เขตการศึกษา 1 มีพื้นที่รับผิดชอบงานพัฒนาการศึกษาในจังหวัดต่างๆ รวม 5  
จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และ  
จังหวัดสมุทรสาคร (สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตการศึกษา 1, 2539:  
4)

#### สภาพทางภูมิศาสตร์

เขตการศึกษา 1 เป็นเขตการศึกษาที่ถูกกำหนดขึ้นตามลักษณะงานทางสังคมและ  
วัฒนธรรมของภาคกลางตอนใต้ ล้อมรอบกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ทั้งหมด 6,168.684 ตาราง  
กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ของ 5 จังหวัด 27 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ลักษณะของพื้นที่โดยทั่วไป  
เป็นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง มีความอุดมสมบูรณ์มากที่สุดภูมิภาค  
หนึ่งของประเทศ

#### สภาพทางสังคม

เขตการศึกษา 1 เป็นเขตการศึกษาที่ถูกกำหนดขึ้นตามลักษณะทางสังคมและวัฒน  
ธรรมของภาคกลางตอนใต้ ประกอบด้วยจังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และ  
สมุทรสาคร รวม 5 จังหวัด ซึ่งทุกจังหวัดที่ตั้งอยู่ในบริเวณล้อมรอบกรุงเทพมหานคร หรือเป็น  
จังหวัดแถบชานเมืองทั้งสิ้น จึงมีลักษณะทางสังคมเป็นชนบทกึ่งเมือง กล่าวคือประชากรในพื้นที่  
ที่ทุกจังหวัดทั้งในวัยเรียนและนอกวัยเรียน มีอัตราการเคลื่อนไหวเข้าออกกรุงเทพมหานครใน  
อัตราสูงมาก ทั้งในด้านอาชีพ การศึกษาเล่าเรียน การดำรงชีวิตประจำวัน ในส่วนสภาพทาง

สังคมที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยพบว่าประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในระดับสูงมากคือในเขตเมือง มีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นจำนวนมาก ส่งผลให้สภาพทางสังคมมีแนวโน้มเข้าสู่ลักษณะเมืองมากขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากสภาพทางสังคมดังกล่าวแล้ว เมื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของพื้นที่ 5 จังหวัด จะเห็นได้ว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมมากมาย ก่อให้เกิดมลภาวะ เช่น อากาศเป็นพิษ น้ำเสีย การจราจรติดขัดและอื่นๆ เป็นการทำลายระบบนิเวศวิทยาและสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาที่ทุกจังหวัดกำลังรณรงค์แก้ไขกันอย่างจริงจัง เพื่อให้กลับคืนสู่สภาวะการสมดุลย์ทางธรรมชาติโดยเร็ว

## รูปแบบการบริหาร และระบบการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

### โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด

#### 1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2523 แผนการศึกษาแห่งชาติ นโยบายรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในเขตจังหวัด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ทำให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีภารกิจหลักที่สำคัญ ต่อไปนี้

- 1.1 จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 1.2 จัดทำงบประมาณเพื่อการศึกษาจังหวัดของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 1.3 เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุงและยุบเลิกโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 1.4 เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 1.5 ติดตามประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
- 1.6 รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

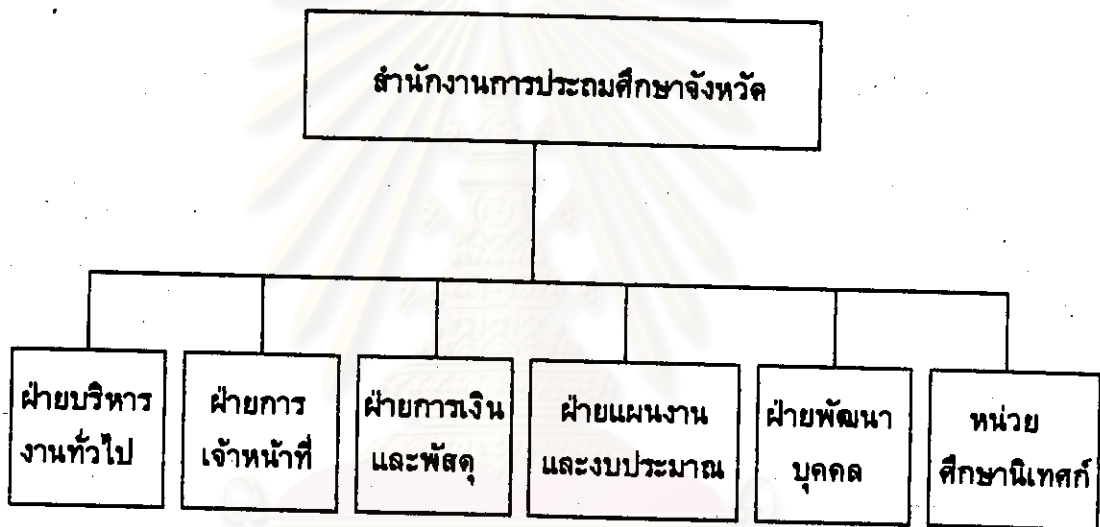


1.7 ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และงานอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

1.8 ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 5 ฝ่าย กับ 1 หน่วย คือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายการเงินและพัสดุ ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาบุคคล และหน่วยศึกษานิเทศก์ ดังปรากฏตามแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 แสดงโครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, แผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี พ.ศ. 2536-2538 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เอ.ดีฟวิ่ง จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า 235

หน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนของฝ่ายแผนงานและงบประมาณ

1. งานแผนงานและโครงการ

ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาของจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ร่างนโยบายและแผนเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อพิจารณาอนุมัติแผนการดำเนินการ และดำเนินการ



ประสานโครงการที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัด

## 2. งานงบประมาณ

ดำเนินการขอตั้งงบประมาณประจำปี ทั้ง 4 แผนงาน (แผนงานบริหารการ  
ศึกษาระดับประถมศึกษา แผนงานจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แผนงานจัดการศึกษา  
ระดับประถมศึกษา แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา) จัดสรรงบประมาณ  
ประจำปีทุกแผนงาน และโครงการ จัดทำรายละเอียด การเปลี่ยนแปลงในแผนงานและโครงการ  
รวมทั้งการควบคุมและติดตามการใช้จ่ายเงินตามวงเงินงบประมาณ

## 3. งานข้อมูลสถิติและรายงาน

ดำเนินการจัดทำข้อมูลสถิติการศึกษา ข้อมูลสารสนเทศ และข้อมูลสถิติอื่น  
ที่เกี่ยวข้องการจัดทำรายงานการศึกษาประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและ  
โครงการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 248-249)

## 2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.)

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และ  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษา  
จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดหรือภายในแล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้ (มาตรา 17)

2.1 พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษา  
ของจังหวัด ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเพื่อ  
เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการ  
ประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2.3 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิก  
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2.4 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ  
หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียน  
สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2.5 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของ  
ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2.6 ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ  
ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2.7 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถม  
ศึกษาแห่งชาติมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536: 115-  
124)

## องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (มาตรา 16) มีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่
  - 1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย (ประธานกรรมการ)
  - 1.2 ศึกษาธิการจังหวัด
  - 1.3 นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
  - 1.4 ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (กรรมการและเลขานุการ)
2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน
4. กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน

## ระบบการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

- 1 ระบบการวางแผนและการประสานงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยึดตามสายการบังคับบัญชาการบริหาร คือจะต้องประสานงานการวางแผนทั้งหน่วยงานระดับบนและระดับล่าง ปัจจุบันหน่วยงานระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ มีหน่วยงานตามกรอบอัตรากำลังรับผิดชอบดำเนินงานด้านการวางแผนของแต่ละระดับดังนี้
  - 1.1 ระดับกรมมีหน่วยงานระดับกอง คือ กองนโยบายและแผน
  - 1.2 ระดับจังหวัดมีหน่วยงานระดับฝ่าย คือ ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
  - 1.3 ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ กำหนดเป็นงานย่อยในงานบริหารทั่วไป ส่วนระดับกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน แม้จะไม่มีหน่วยงานตามกรอบอัตรากำลังกำหนดไว้ แต่กรมมีนโยบายให้หน่วยงานทั้ง 2 ระดับ ได้มีการวางแผนในการบริหารงาน โดยความเชื่อที่ว่าจะช่วยให้การบริหารการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยเฉพาะครูหากสามารถวางแผนพัฒนาการสอนของตนเองได้ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจะมีความเป็นไปได้สูงขึ้น เพราะเป็นจุดเป้าหมายหลักของการศึกษา คือตัวนักเรียน
- 2 ประเภทของแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
 

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2535 กำหนดให้การวางแผนเป็นหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ตามมาตรา 17 และ 20 และเพื่อให้สอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดช่วงระยะเวลา 5 ปี พร้อมทั้งสอดคล้องกับระบบ

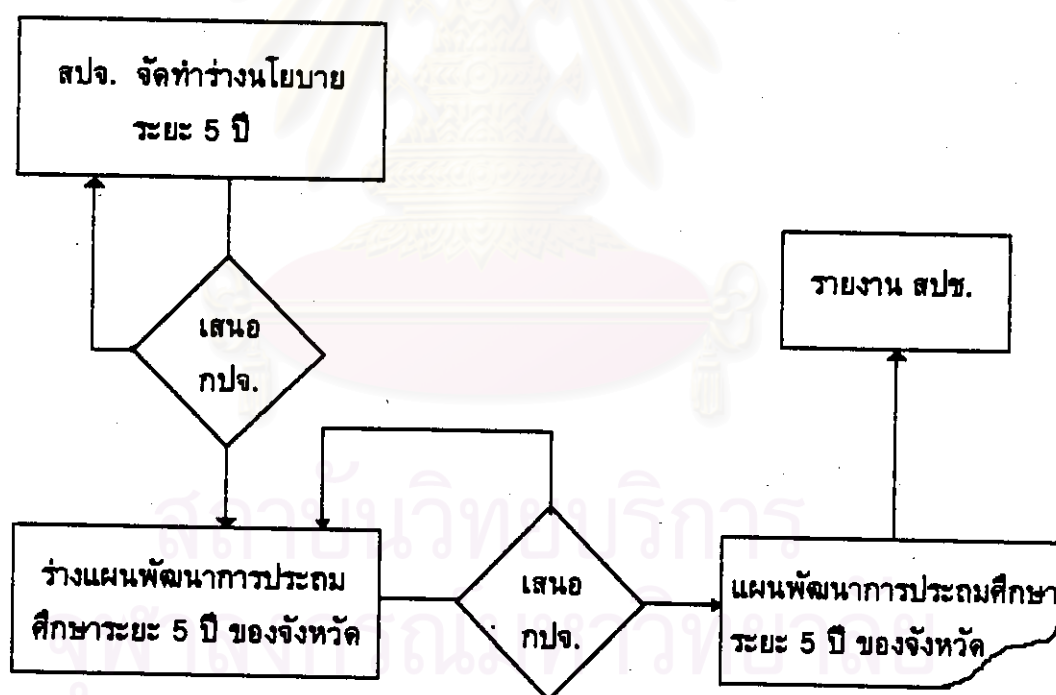
งบประมาณแบบแผนงานที่ประเทศไทยนำมาใช้จัดทำงบประมาณของประเทศ (PPBS) มาตั้งแต่ปี 2526 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงกำหนดให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำแผน 3 ประเภท คือ

- 2.1 แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี (แผนระยะกลาง)
- 2.2 แผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปี
- 2.3 แผนปฏิบัติการประจำปี

### แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี

เป็นแผนที่กำหนดช่วงเวลาเดียวกับแผนระดับชาติ ซึ่งมีขั้นตอนและรายละเอียดการดำเนินงาน ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 6

### แผนภูมิที่ 6 การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ: เอกสารชุดฝึกอบรมโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการบริหารการประถมศึกษา ระดับจังหวัด เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วน จำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2527) หน้า 25

จากรูปแบบดังกล่าวนี้ เป็นการจัดทำร่างนโยบาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ระบุให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำร่างนโยบาย เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) ดังนั้นในขั้นตอนนี้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพจ.) จะต้องเป็นผู้จัดทำร่างนโยบาย โดยอาจตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบ จัดทำร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาในระยะ 5 ปี ในกระบวนการจัดทำร่างนโยบายนี้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเบื้องต้น เช่น ศึกษานโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ ศึกษาข้อกำหนดด้านหลักสูตร บุคลากร อาคาร งบประมาณ ฯลฯ ศึกษาพัฒนาการจังหวัด ศึกษาความต้องการ นโยบายและแผนการศึกษาในระดับอื่นในจังหวัด และที่สำคัญคือการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการในการจัดการประถมศึกษาของกรมการประถมศึกษาภายในจังหวัด และผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ที่ผ่านมาแล้ว นำเสนอคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบาย เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างนโยบาย

เมื่อได้ร่างนโยบายแล้ว ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด นำร่างนโยบายเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากไม่ได้รับความเห็นชอบก็จะส่งกลับไปให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาปรับปรุงและจัดทำร่างเสนอไปใหม่ ถ้าผ่านความเห็นชอบถือว่านโยบายนั้นได้รับอนุมัติ

จากนั้น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจยับยั้งนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่เห็นว่าไม่เหมาะสมได้ตามกฎหมาย

ขั้นตอนต่อไป สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะนำนโยบายที่ได้มาพิจารณากำหนดแผนพัฒนาระยะ 5 ปี โดยจัดทำเป็นร่างเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบเช่นเดียวกับขั้นตอนการจัดทำนโยบาย ในการจัดทำร่างแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดระยะ 5 ปี สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามกฎหมายร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานในการจัดทำร่างนโยบายด้วยก็ได้ เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบในร่างแผนนี้แล้ว ก็จะได้แผนพัฒนาการประถมศึกษาในระยะ 5 ปี เป็นแผนหลักของการพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด เมื่อได้แผนพัฒนาระยะ 5 ปีแล้ว ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ

## แผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปี

เป็นการนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมาแตกรายปี และปรับให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีระบบรูปแบบกระบวนการและกำหนดเวลาในการจัดทำขึ้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดแนวปฏิบัติตั้งแต่ปี 2532 และปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี 2536 และใช้มาจนถึงปัจจุบันมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ

1 ระบบโครงสร้างการจัดทำใช้ตามโครงสร้างสายบังคับบัญชา

2 รูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

2.2.1 ส่วนที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แจกกรอบลงไปให้หน่วยงานในสังกัดเรียกว่า Top Down โดยการดำเนินการในแต่ละปีกำหนดกรอบ ซึ่งประกอบด้วยนโยบาย เป้าหมาย กิจกรรม ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะดำเนินการพร้อมวงเงินให้ทุกจังหวัด เพื่อทราบว่าในปีงบประมาณต่อไปที่จะขอตั้งนั้นมีวงเงินงบประมาณเท่าใด มีนโยบายเน้นอะไร และเร่งเป้าหมายตัวใดที่กำหนดไว้ในแผน

2.2.2 ส่วนที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอปัญหาความต้องการและวงเงินที่จะขอตั้งขึ้นมา (Bottom up) ซึ่งในส่วนนี้ให้เสนอขึ้นมาตามรูปแบบและกำหนดเวลาที่กำหนด กระบวนการจัดทำทั้ง 2 ส่วน คือ Top Down และ Bottom up นั้นจะต้องดำเนินการสอดคล้องกับระบบบริหาร พร้อมกำหนดเวลาให้ทันการจัดตั้งงบประมาณประจำปีของแต่ละปี โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปีได้รูปแบบส่วนระดับอำเภอไปถึงโรงเรียนให้อยู่ในดุลยพินิจของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3 กำหนดเวลาที่แต่ละหน่วยงานจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสายการบริหาร ลักษณะงานและวงจรของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดปฏิทินการปฏิบัติให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดถือปฏิบัติทุกปีงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและคำขอของงบประมาณประจำปี

ขั้นที่ 1 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประมวลข้อมูลสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการในการพัฒนาการศึกษา

1. รวบรวมและศึกษาจุดเน้นนโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจุดเน้นนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ของกรมและนโยบายเฉพาะของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



2. รวบรวมและศึกษาข้อมูลพื้นฐานผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ข้อมูล ปัญหาและความต้องการในการจัดการศึกษาของทุกสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และใน ภาพรวมทั้งประเทศ

3. กำหนดปัญหา/ความต้องการและแนวทางแก้ไข

ขั้นที่ 2 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดกรอบแผน และ งบประมาณประมาณประจำปี

1. กำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานประจำปี

2. กำหนดแผนงาน/โครงการ และงบประมาณประมาณประจำปี โดยมีรายละเอียดในการดำเนินงานดังนี้

2.1 ศึกษาวิเคราะห์งาน/โครงการและงบประมาณในแผนพัฒนา ระยะเวลา 5 ปี เพื่อกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการและงบประมาณประจำปี

2.2 จำแนกงาน/โครงการที่จะดำเนินการประจำปีออกเป็น 2 ประเภท

2.2.1 งาน/โครงการที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติจะดำเนินการเอง

2.2.2 งาน/โครงการที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติจะมอบหมายให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการ

2.3 จัดสรรงบประมาณของงาน/โครงการในข้อ 2.2 ออกเป็น รายจังหวัด

2.4 จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินก้อน จากแผนงานใดแผน งานหนึ่งหรือหลายแผนงาน ให้ทุกสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน/โครงการตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น หรืองาน/โครงการที่สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดคิดขึ้นเอง

ขั้นที่ 3 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เสนอร่างกรอบแผนและ งบประมาณประมาณประจำปี ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

1. ประมวลรายละเอียดของงานในขั้นตอนที่ 2 จัดทำเป็นเอกสารกรอบ แผนและงบประมาณประจำปี ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. เสนอร่างเอกสารต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตาม ลำดับจนผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. จัดพิมพ์สำเนาเอกสารแจ้งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ขั้นที่ 4 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ประมวลผลข้อมูลและสารสนเทศ

1. รวบรวมและศึกษาข้อมูลพื้นฐานผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ข้อมูล ปัญหาความต้องการในการจัดการศึกษาของทุกสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/สำนักงาน การประถมศึกษากิ่งอำเภอ และในภาพรวมทั้งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด



2. ศึกษาจุดเน้นนโยบาย ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจุดเน้นนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและนโยบายเฉพาะของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

3. กำหนดปัญหา/ความต้องการและแนวทางแก้ไข

ขั้นที่ 5 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ประจำปี

1. กำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานประจำปี

2. กำหนดแผนงาน/โครงการและงบประมาณประจำปี โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานดังนี้

2.1 ศึกษาวิเคราะห์กรอบแผนงานและวงเงินงบประมาณประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2.2 จำแนกงาน/โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ เป็น 2 ประเภท คือ

2.2.1 งาน/โครงการที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่ต้องจัดทำรายละเอียด เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะดำเนินการเอง

2.2.2 งาน/โครงการที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องจัดทำรายละเอียดตามแบบฟอร์มที่เสนอในบทที่ 3 ซึ่งจะมี 2 ส่วน คือ

1. งาน/โครงการ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดให้ดำเนินการ

2. งาน/โครงการ ที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดคิดขึ้นเอง เพื่อแก้ปัญหา/ความต้องการตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น

2.3 จัดทำรายละเอียดงาน/โครงการ ในข้อ 2.1 และ 2.2 ตามแบบฟอร์มที่กำหนด

การจัดทำรายละเอียดงาน/โครงการดังกล่าว หากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีข้อมูลไม่เพียงพอหรือมีเพียงพอแต่ต้องการเปิดโอกาสให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของงบประมาณก็สามารถทำได้ โดยจัดกรอบวงเงินของงาน/โครงการที่ต้องการให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการแจ้งลงไปให้หน่วยงานนั้นๆ ทราบเพื่อเสนอรายละเอียดงาน/โครงการขึ้นมาในลักษณะเดียวกันกับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแจ้งให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทราบเพื่อนำมาสรุปรวมเป็นแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป

ขั้นที่ 6 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอร่างแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

1. ประมวลรายละเอียดของงานในขั้นตอนที่ 5 จัดทำเป็นเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี ตามรูปแบบโครงสร้างที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

2. เสนอร่างเอกสารต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามลำดับ จนผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

3. จัดทำสำเนาเอกสารส่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ขั้นที่ 7 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

1. กำหนดเกณฑ์และเครื่องมือที่จะใช้ในการวิเคราะห์

2. ดำเนินการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษา ของทุกสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. ประสานงานกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในการปรับปรุงแก้ไขงาน/โครงการที่ขาดความครบถ้วนสมบูรณ์

4. สรุปผลวิเคราะห์เสนอกรมพิจารณาให้ความเห็นชอบ

5. ส่งรายละเอียดของงาน/โครงการ และงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ผ่านการวิเคราะห์กลั่นกรองแล้ว ให้กองรับผิดชอบนำไปสรุปรวมเพื่อจัดทำรายละเอียดของ งาน/โครงการและค่าของงบประมาณในระดับกรมต่อไป

ขั้นที่ 8 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดทำรายละเอียดแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี

1. นำกรอบแผนและงบประมาณประจำปี ซึ่งเคยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แล้วมาทบทวนเพื่อปรับปรุงและเพิ่มเติมในส่วนที่จำเป็น

2. แจ้งกองต่างๆ ที่รับผิดชอบงาน/โครงการในระดับกรมจัดทำรายละเอียดของ งาน/โครงการและค่าของงบประมาณประจำปี

3. วิเคราะห์กลั่นกรองรายละเอียด งาน/โครงการและค่าของงบประมาณในระดับกรม

4. ประสานงานกับกองต่างๆ ในการปรับปรุงแก้ไขงาน/โครงการและค่าของงบประมาณที่ขาดความสมบูรณ์

ขั้นที่ 9 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเสนอร่างแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

1. ประมวลรายละเอียดของงานในขั้นตอนที่ 8 จัดทำเป็นเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

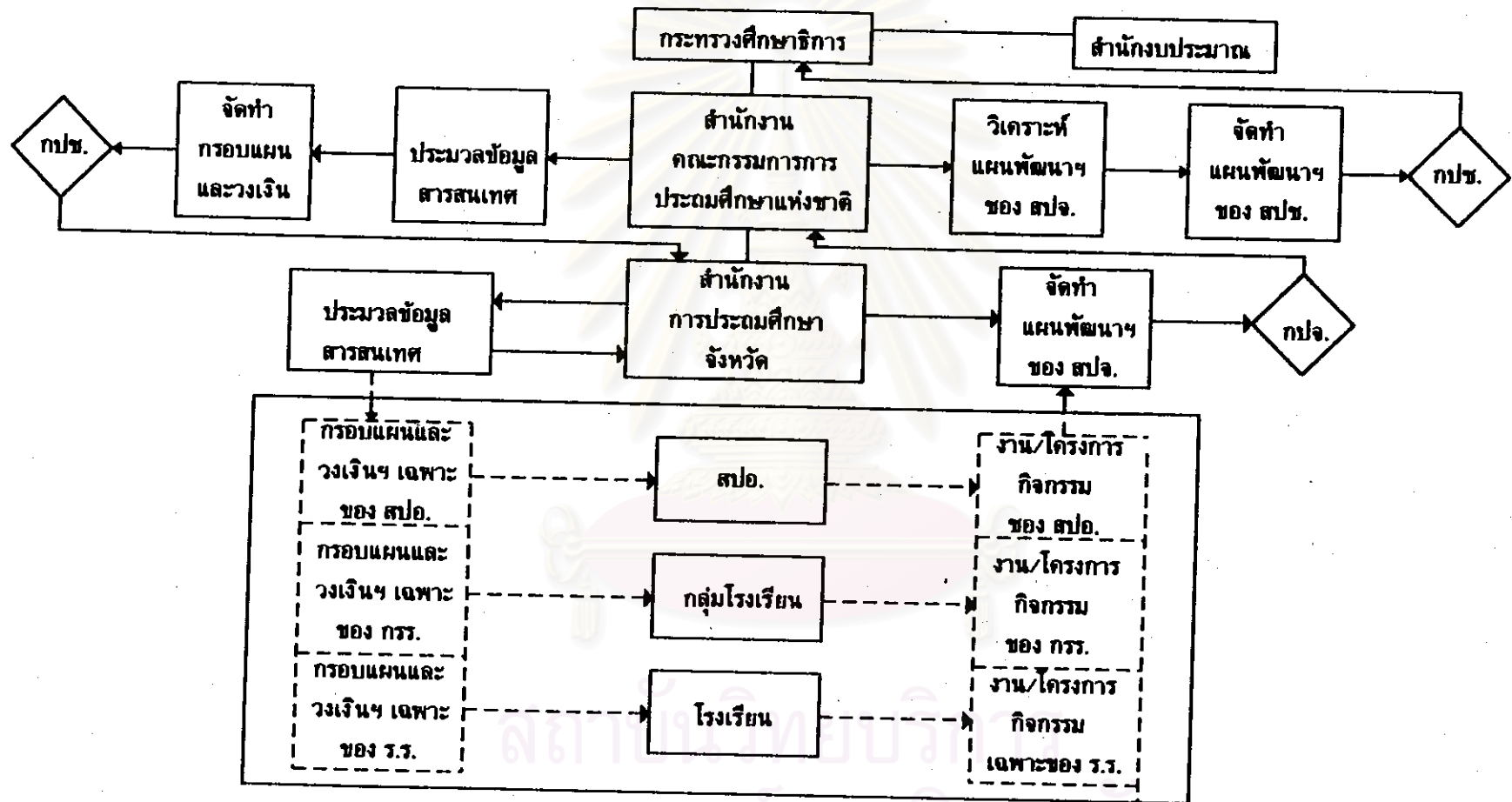
2. เสนอร่างเอกสารต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามลำดับจนผ่านการอนุมัติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. จัดพิมพ์เอกสารส่งกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงบประมาณ  
ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี ปรากฏผังแผนภูมิที่ 7



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 7 การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปี



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปี (กรุงเทพมหานคร: บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ จำกัด, 2536), หน้า 7

## แผนปฏิบัติการประจำปี

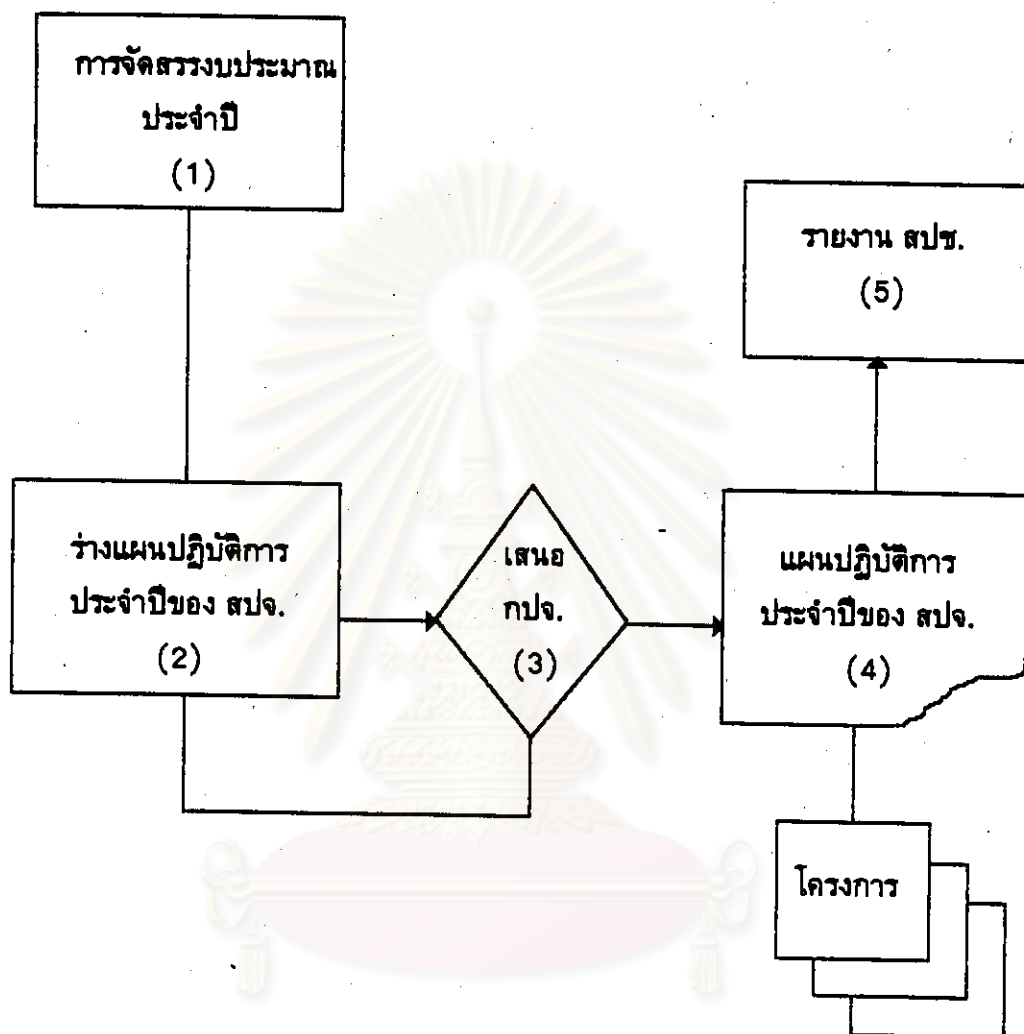
ในการปฏิบัติตามแผนจำเป็นจะต้องจัดทำรายละเอียดของงานที่จะต้องปฏิบัติให้ชัดเจนเพราะในแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีที่ทำขึ้นนั้นมุ่งขอตั้งงบประมาณเป็นสำคัญ แม้จะมีกิจกรรมที่กำหนดไว้พร้อมทั้งระบุค่าใช้จ่ายกำกับไว้ก็ตาม แต่ผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยทั่วไปมักไม่เป็นไปตามแผนที่เสนอ กล่าวคือ อาจถูกตัดงบประมาณออกในบางงาน/โครงการ บางกิจกรรมหรือมีการตัดวงเงินบางจำนวนออกหรืออาจได้รับงบประมาณในบางเรื่องที่รัฐบาลต้องการเพิ่มแต่ละปี นอกจากนี้ในการเสนอของงบประมาณประจำแต่ละปีได้มีการเสนอคำขอล่วงหน้าเป็นเวลา 2 ปี ฉะนั้นเมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริงข้อมูลและสภาพความจำเป็นต่างๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องนำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีมาตรวจสอบและแก้ไขให้ถูกต้องใหม่ทั้งแผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรมและวงเงินงบประมาณ โดยจัดทำแผนใหม่ให้มีรายละเอียดเพิ่มเติม และปรับปรุงสิ่งที่คาดเคลื่อนไปให้ถูกต้อง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา แผนที่จัดทำใหม่นี้เรียกว่าแผนปฏิบัติการ ซึ่งขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีดังนี้

1. ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณประจำปี หลังจากที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปีเพื่อของงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็จะจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแล้ว ก็จะมาจัดทำร่างแผนปฏิบัติการประจำปี โดยยึดแนวทางจากแผนพัฒนาการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปี จากขั้นตอนที่ 1 ซึ่งอาจมีการเพิ่มหรือลดเป้าหมายกิจกรรมหรือวงเงิน ตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับมา

3. นำร่างแผนปฏิบัติการประจำปีที่ทำจากขั้นตอนที่ 2 ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอาจปรับลดหรือเพิ่มในบางส่วนก็ได้ เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแล้ว ร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวก็นำไปใช้ปฏิบัติต่อไป ซึ่งปรากฏตามแผนภูมิที่ 8

### แผนภูมิที่ 8 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ: เอกสารชุดฝึกอบรม  
 โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการบริหารการประถมศึกษา  
 ระดับจังหวัด เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วน จำกัด ป. สัมพันธ์  
 พาณิชย์, 2527) หน้า 28



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อารีผืน เทพลักษณะ (2529: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 2 พบว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้มีการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาโดยมีฝ่ายแผนพัฒนาทำหน้าที่ดูแลประสานงาน และดำเนินงานการปฏิบัติจัดทำร่วมกับเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด มีการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาระยะ 5 ปี นโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาประจำปี แผนปฏิบัติการประจำปี และได้มีการประเมินผลแผนพัฒนา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีส่วนรับรู้และพิจารณาให้ความเห็นชอบ มีการรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ยกเว้นกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน การควบคุมกำกับและการประเมินผลแผนงานและโครงการนั้นยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบชัดเจน ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาในแต่ละเรื่องขาดการจัดระบบข้อมูลและข้อมูลต่างๆ ยังไม่เอื้อต่อการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ บุคลากรบางส่วนยังขาดความรู้และขาดการประสานงานในระดับปฏิบัติการ การแจ้งงบประมาณล่าช้าและไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาการประถมศึกษาประจำปีของจังหวัด งบประมาณราคากลางบางรายการไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น ขาดการจัดระบบการกำหนดหน่วยงานและบุคลากรเพื่อการติดตามควบคุมกำกับและการประเมินผล ตลอดจนผู้บริหารยังไม่ได้ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงานโครงการอย่างชัดเจน การปฏิบัติงานยังไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และการประเมินผลแผนงานโครงการที่ผ่านมายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เป็นข้อมูลย้อนกลับเพื่อการทบทวน ปรับปรุงหรือเพื่อการวางแผนใหม่อย่างจริงจัง

โกมินทร์ สังคะนอง (2529: บทคัดย่อ) ได้วิเคราะห์การวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษากระบวนการวางแผน ปัญหา สาเหตุของปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครพบว่า กระบวนการวางแผนการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการเป็นขั้นตอน โดยในขั้นก่อนวางแผน มีการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผน มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อใช้ในการวางแผน แต่ไม่มีการตรวจสอบข้อมูล ขั้นวางแผน ไม่มีการประเมินความจำเป็นแต่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย เป้าหมาย งบประมาณ วิธีดำเนินการ วิธีการประเมินผล จัดทำแผนและโครงการไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 - 2529) ขึ้นนำแผนไปปฏิบัติ ได้เตรียมการก่อนนำแผนไปปฏิบัติบ้างแต่ไม่สมบูรณ์ มีการมอบให้หน่วยงานในสำนักงานการศึกษารับผิดชอบโครงการในแผน มีการทำปฏิทินปฏิบัติงาน การควบคุมการปฏิบัติตามแผน และการนิเทศเพื่อแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน ได้ดำเนินการบ้างแต่ขาดระบบที่ดี ขึ้นการ

ประเมินผล หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการตามแผนเป็นผู้ประเมินโดยใช้แบบสอบถามและแบบสำรวจเป็นส่วนใหญ่ มีการประเมินเมื่อเสร็จสิ้นโครงการและเมื่อสิ้นปี งานแผนงานวิจัยและเผยแพร่การศึกษา กองวิชาการเป็นฝ่ายรวบรวมผลทุกด้าน แต่การเก็บรวบรวมยังไม่เป็นระบบที่ดีพอ มีการนำผลไปใช้บ้างแต่ไม่สมบูรณ์ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผนคือ กรรมการขาดความรู้ความสามารถด้านการวางแผน มีเวลาจำกัด ขาดประชุมบ่อย มีจำนวนน้อย ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการวางแผนบางส่วนไม่ตรงตามความต้องการ บางเรื่องคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย งบประมาณ ขาดความสอดคล้องสัมพันธ์กันและกำหนดไว้ไม่เหมาะสม งานในแผนไม่ครอบคลุมงานจริง ผู้บริหารระดับสูงกำหนดนโยบายแทรกซ้อนมาก งานในแผนจึงทำได้ไม่เต็มที่ และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาบางประการ ได้แก่ ควรเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านการวางแผนเป็นกรรมการ ควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจแก่กรรมการก่อนการปฏิบัติงาน ควรมีการจัดระบบข้อมูลให้สมบูรณ์ และควรมีการวิเคราะห์ความสอดคล้องภายในของแผน

สุณีย์ จันทนานุวัฒน์ (2530: บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษาในสวนกลาง พบว่า มีการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ คือ ขึ้นก่อนการวางแผน โรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานวางแผน ให้ฝ่ายวิชาการหรือคณะกรรมการวางแผนรับผิดชอบ และเป็นผู้กำหนดปฏิทินปฏิบัติงานในการวางแผน มีงานสารสนเทศเป็นผู้จัดระบบข้อมูล และมีการให้ความรู้เรื่องการเขียนโครงการแก่บุคลากร ก่อนการวางแผนปฏิบัติการ ขึ้นการวางแผน โรงเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการของโรงเรียนและชุมชน นำมากำหนดปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยวิเคราะห์ทางเลือกและเลือกวิธีที่ดีที่สุด และร่วมกันกำหนดนโยบาย ขึ้นการนำแผนไปปฏิบัติ โรงเรียนส่วนใหญ่มีการเตรียมบุคลากรก่อนการปฏิบัติงาน โดยการประชุมชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ และมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามโครงการในขณะที่ปฏิบัติงานเมื่อพบปัญหาและอุปสรรค ก็ได้รับการนิเทศให้คำแนะนำจากผู้รับผิดชอบโครงการหรือผู้บริหาร ขึ้นการประเมินผล โรงเรียนส่วนใหญ่มีการติดตามประเมินผลการทำงานเมื่อสิ้นสุดงานหรือโครงการ และมีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้บริหารทราบพร้อมข้อเสนอแนะและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ มีการนำผลจากการรายงานไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานโครงการต่อเนื่องในปีต่อไป มีปัญหาในขึ้นก่อนการวางแผนและขึ้นการประเมินผลอยู่ในระดับมาก ส่วนขึ้นการวางแผนและขึ้นการนำแผนไปปฏิบัติมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

อรุณศรี ละอองแก้ว (2537: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พบว่า ขึ้นเตรียมการ องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ

เหมาะสม หน้าที่ที่กำหนดไว้มีความชัดเจน อนุกรรมการส่วนใหญ่เข้าใจบทบาทหน้าที่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นส่วนใหญ่ มีการกำหนดปฏิทินการวางแผน มีการเตรียมข้อมูลเพื่อการวางแผนโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากต้นสังกัดโดยตรงและใช้ข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีการเตรียมบุคลากรเพื่อการวางแผน โดยการจัดประชุมอบรมและสัมมนา ปัญหาสำคัญที่ผู้ให้สัมภาษณ์ตอบมากที่สุด ได้แก่ ข้อมูลไม่สมบูรณ์และไม่เป็นปัจจุบัน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์การวางแผน โดยเฉพาะการเขียนโครงการ ปฏิทินการทำงานของหน่วยงานวางแผนระดับชาติและหน่วยงานปฏิบัติซ้ำซ้อนกันอนุกรรมการไม่มีเวลามาประชุมได้เต็มที่ ผู้มาประชุมจะเปลี่ยนกันมา ทำให้ความคิดขาดความต่อเนื่องและอนุกรรมการประกอบด้วยภาครัฐมากเกินไป ชี้แจงทำแผน ฝ่ายเลขานุการเป็นผู้ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหา มีการจัดทำกรอบทิศทางของแผนฯ 7 การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและมาตรการรวมและรายละเอียด การจัดทำเป้าหมายเบื้องต้น การจัดทำและวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ การจัดทำร่างแผน ปัญหาสำคัญที่ผู้ให้สัมภาษณ์ตอบมากที่สุด ได้แก่ ผลการประเมินแผนฯ 6 เสร็จไม่ทันการทำแผนฯ 7 งานวิจัยด้านการวางแผนมีน้อย หน่วยงานปฏิบัติส่งโครงการล่าช้า แผนฯ 7 เสร็จไม่ทันการจัดทำค่าของงบประมาณในปีแรก ของแผน โครงการที่ส่งมาไม่ตรงหรือรองรับนโยบายเท่าที่ควร และนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนค่อนข้างกว้างไม่ได้บอกทิศทางให้ชัดเจน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษา ในระดับต่างๆ พบว่าการวางแผนเป็นกลไกที่สำคัญ ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ การวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่ว่าระดับใดก็ตามจะไม่บรรลุความสำเร็จ หากไม่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและขั้นตอน การวางแผนไม่ใช่อยู่ที่การได้มาซึ่งแผน แต่จะเป็นวงจรการดำเนินงานตามแผน ตั้งแต่เริ่มเตรียมการวางแผน การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงผลของการวางแผนว่าบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดและหากมีปัญหา อุปสรรคใด ก็จะนำมาเป็นข้อมูลในการวางแผนครั้งต่อไป ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องและครบวงจร โดยมีอาจจะทิ้งส่วนใดส่วนหนึ่งได้เลย ดังนั้นกระบวนการหรือขั้นตอนการวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการวางแผนเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนประสบความสำเร็จ