

351 0182

21 433 0

9.7.

การวิเคราะห์ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาฯที่ 6

(พ.ศ. 2527 - 2530)

ปริญญานิพนธ์

ของ

มานิตย์ ไชยกิจ

29 ก.ย. 2532

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาต่อ เปรียญบัตร

ปริญญาการศึกษาคุณวุฒิปันติ

มีนาคม 2532

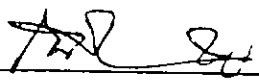
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

168657

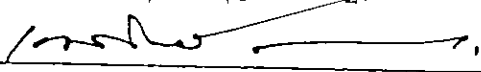
76277

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำคณิศรและคณะกรรมการสอบได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้
แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุฎิบัณฑิตของมหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒได้

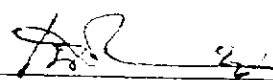
คณะกรรมการที่ปรึกษา

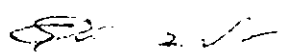

ประธาน
(ศ.ดร.เจลิยา บุรีภักดิ์)

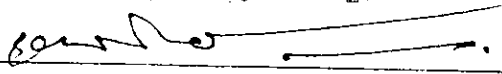

กรรมการ
(รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ)

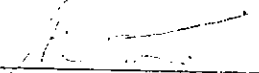

กรรมการ
(ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง)

คณะกรรมการสอบ

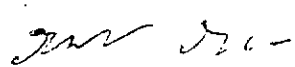

ประธาน
(ศ.ดร.เจลิยา บุรีภักดิ์)


กรรมการ
(รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ)


กรรมการ
(ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง)


กรรมการแต่งตั้งเพิ่มเติม
(ดร.วิชัย ตันศิริ)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
การศึกษาดุฎิบัณฑิตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ


คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศ.ดร.สมพร บัวทอง)

วันที่

10

เดือน มีนาคม พ.ศ. 2532

ประกาศคุณูปการ

ในการศึกษาปริญญาโทนี้ ผู้วิจัยได้รับแรงบันดาลใจจากท่านอาจารย์ ดร. เอกวิทย์ ณ ถลาง และอาจารย์มณฑา ศังชะเกษม ผู้เป็นทั้งครูและผู้บังคับบัญชา โดยท่านทั้งสองได้ให้การสนับสนุนทั้งด้านวิชาการ และขอแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งนี้ภายใต้ความกรุณาให้คำปรึกษาทั้งด้านวิชาการ และกำลังใจจากท่านอาจารย์ ดร. เฉลียว บุรีภักดิ์ และท่านอาจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ ผู้วิจัยจึงได้จัดทำวิทยานิพนธ์จนบรรลุผลสำเร็จได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้รับความกรุณาจากพี่ ๆ เพื่อน ๆ และ น้อง ๆ ในด้านการให้กำลังใจ สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการจัดทำวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ตามรายนามดังต่อไปนี้ คุณฉวี ศรีวิบูลย์ คุณเรณู ศิริโรมาศกุล คุณอัญญา กรคณิตนันท์ คุณละออง แก้วเกาะจาก คุณวิไลพร วรจิตตานนท์ คุณสุจิตรา จรจิตร คุณณัฐภา สรรพศรี คุณวิสุทธิ์ ราษฎร์ คุณสมใจ จิตพิทักษ์ คุณจันทนา นนทิกร คุณสาคร พุทธปวน คุณวชิรณี วงศ์ศิริอานวย คุณสุมาลี จันทรชลอ และ คุณอรทัย ทองฤกษ์ฤทธิ์

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านผู้กล่าวนามแล้วทั้งหมดตลอด ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญและผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ด้วยความซาบซึ้งและเคารพรัก หายืนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่อัง ไชยกิจ ผู้สนับสนุนทั้งด้าน กำลังกาย กำลังใจ และกำลังทรัพย์ ให้ผู้วิจัยสามารถสำเร็จการศึกษาได้

มานิตย์ ไชยกิจ

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ปัญหาการวิจัย.....	5
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
ขอบเขตของการวิจัย.....	7
ประโยชน์ของการวิจัย.....	9
ข้อจำกัดของการวิจัย.....	9
คำจำกัดความ.....	10
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	14
ตอน 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบ.....	14
ตอน 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ระบบและการวางแผน.....	37
ตอน 3 วิวัฒนาการของระบบวางแผนการศึกษาในประเทศไทย.....	71
ตอน 4 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี 2530.....	88
ตอน 5 ข้อสรุป.....	94
3 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	100
แบบแผนการวิจัย.....	100
ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย.....	101
ขั้นตอน 1 การศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ.....	102

ขั้นตอน 2 การศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของระบบวางแผน	
พัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ.....	118
ขั้นตอน 3 การศึกษาแนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของ	
กระทรวงศึกษาธิการ.....	119
ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	123
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	128
ตอน 1 สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง	
ศึกษาธิการ.....	128
สภาพสิ่งแวดล้อม.....	128
สิ่งป้อนเข้า.....	161
กระบวนการ.....	169
ผลที่ได้.....	181
ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา.....	196
ตอน 2 ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา.....	205
สภาพปัญหาและอุปสรรคในทรรณะของผู้ดำเนินการ.....	205
สภาพปัญหาและอุปสรรคจากการวิเคราะห์ระบบ.....	211
สภาพปัญหาและอุปสรรคในทรรณะของผู้เชี่ยวชาญ.....	212
สรุปสภาพปัญหาที่แท้จริงของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา.....	215
ตอน 3 แนวทางในการพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา.....	218
แนวทางพัฒนาระยะสั้น.....	218
แนวทางพัฒนาระยะยาว.....	222
ตอน 4 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	224
5 สรุปอภิปรายผลและขอเสนอแนะ.....	238
บรรณานุกรม.....	255
ภาคผนวก.....	257

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อม.....	18
2 ผลย้อนกลับจากสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบ.....	19
3 รูปแบบแผนภูมิทั่วไป.....	26
4 การทำงานที่มีลักษณะเป็นวงจรของแบ่งฮาร์ต.....	27
5 วงจรระบบของคินเคด.....	28
6 การวิเคราะห์ระบบ 5 ชั้นของเคด.....	33
7 วงจรการวิเคราะห์ข้อมูลที่ประสบความสำเร็จ.....	35
8 ขั้นตอนกระบวนการการวางแผนพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย ปี พ.ศ.2530.....	78
9 องค์การในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5-6.....	80
10 ความสัมพันธ์ของการวางแผนพัฒนาการศึกษา และแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ....	90
11 ขั้นตอนการวิจัย.....	101
12 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับกระทรวงและกรม.....	113
13 การวิเคราะห์ระบบย่อย.....	115
14 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี.....	116
15 การวิเคราะห์ความสอดคล้องของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการโดยรวม.....	117
16 การวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของระบบแผนพัฒนาการศึกษา....	119
17 ความสัมพันธ์ของขั้นตอนในการจัดทำแผนของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับกระทรวงศึกษาธิการ.....	134
18 ทัศนคติของผู้วางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติต่อระบบวางแผน ของกระทรวงศึกษาธิการ.....	135

19	สภาพระบบข้อมูลและสถิติตามธรรมชาติของหัวหน้าฝ่ายของกรมและของ กระทรวงศึกษาธิการ.....	146
20	รายละเอียดขั้นตอนการจ้างประมาณในปี 2530 ที่เกี่ยวข้องกับระบบ วางแผนพัฒนาการศึกษา.....	148
21	แผนที่ได้จากระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกรม	169
22	การวิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลป วัฒนธรรม ระยะที่ 6 กับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 แผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนปฏิบัติการ 4 ปี ของกระทรวง ศึกษาธิการ (พ.ศ. 2531 - 2534).....	183
23	โครงสร้างของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	184
24	แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 และโครงสร้างที่เกี่ยวข้องในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534).....	185
25	ความสอดคล้องของแผนงานหลักในแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลป วัฒนธรรมระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) กับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2530-2534) ระยะที่ 6.....	186
26	โครงสร้างของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะ ที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของกระทรวงศึกษาธิการ.....	187
27	โครงสร้างในส่วนที่ 1 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการระยะ สี่ปี (พ.ศ. 2531 - 2534).....	188
28	โครงสร้างส่วนที่ 2 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2531 - 2534).....	189
29	โครงสร้างส่วนที่ 3 ของแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ ระยะสี่ปี (พ.ศ. 2531 - 2534).....	190
30	ความสอดคล้องของแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการและ กรมในสังกัด.....	194

31	ความสัมพันธ์ขององค์กรแวดล้อมของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ.....	202
32	การเปรียบเทียบสภาพปัญหาในทรรณะของบุคลากรและแหล่งข้อมูลอื่น.....	216
33	ความสัมพันธ์ของระบบแผนพัฒนาระดับชาติและแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ.....	225
34	ความสัมพันธ์ของระบบงานกรมและกระทรวง.....	229
35	ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาระดับชาติและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ.....	301
36	ระบบบริหารการวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ.....	302
37	การเปรียบเทียบขั้นตอนและช่วงเวลาดำเนินการของแผนชาติ และแผนกระทรวง.....	303
38	ความสัมพันธ์ของระบบงานของกรมและกระทรวง.....	309

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ.....	95
2 จำนวนระบบย่อยของแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ.....	114
3 การเปรียบเทียบจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เก็บรวบรวมได้กับที่คาดหวังแยกตามสังกัด.....	124
4 ลักษณะเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่างแยกตามสังกัด.....	126
5 สภาพระบบประเมินผลของกระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัด.....	142
6 สภาพระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ.....	151
7 สภาพการใช้บริบททางการศึกษาในการจัดทำแผนของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ.....	150
8 สรุปสภาพการใช้วิทยาการของกรม และกระทรวงศึกษาธิการ.....	152
9 สภาพปริมาณและคุณภาพของบุคลากรของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ....	164
10 สภาพการประสานงานในการวางแผนของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ...	166
11 สภาพการเตรียมการวางแผน.....	167
12 สภาพการพิจารณาแผนของคณะกรรมการฯ ของกระทรวงศึกษาธิการ.....	177
13 สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในทรรณะของผู้ดำเนินการ.....	206
14 สภาพปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาตามทรรณะของผู้เชี่ยวชาญ..	208
15 สรุปสภาพการบริหารการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการในแผนฯ 6 (พ.ศ. 2527 - 2529).....	304

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนเป็นขั้นตอนแรกของการดำเนินงานใด ๆ ให้ประสบความสำเร็จ การวางแผนเป็นการกำหนดสิ่งที่จะกระทำในอนาคต รวมถึงวิธีการที่จะใช้และการติดตามประเมินผลสิ่งที่กำหนด ดังนั้น การวางแผนจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการดำเนินงานขององค์การขนาดใหญ่ที่มีระบบระเบียบเฉพาะและมีบุคลากรจำนวนมากร่วมดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์วัตถุประสงค์หนึ่ง ยิ่งจำเป็นต้องมีการวางแผนร่วมกัน หากไม่มีการวางแผนร่วมกัน การทำงานของคนจำนวนมากจะมีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้โอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกันมีน้อยลง ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่สามารถจะระบุความเป็นไปได้ของงานและคาดคะเนผลสำเร็จของงานในอนาคตได้อีกด้วย

การวางแผนเริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาเมื่อประมาณช่วงปี พ.ศ. 2493 ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มยุโรปภายใต้แผนมาแชลส่งผลไม่เท่ากัน ทำให้นักเศรษฐศาสตร์หันมามองว่า การศึกษาของประชากรคงจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ผลของการพัฒนาแตกต่างกัน แล้วสรุปว่าการพัฒนาการศึกษาจะเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด ด้วยเหตุนี้ นักเศรษฐศาสตร์และประเทศที่กำลังพัฒนาจึงหันมาสนใจการศึกษาและทำการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย การลงทุน และความสูญเสียทางการศึกษามากขึ้น ต่อมาการวางแผนพัฒนาการศึกษาเข้ามามีบทบาทในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชใหม่ ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2503 ทั้งนี้เนื่องจากหลังปี พ.ศ. 2503 แล้วได้มีการขยายการศึกษาอย่างรวดเร็วในเอเชีย แอฟริกาและลาตินอเมริกา ทั้งในด้านปริมาณของนักเรียนและการลงทุน แต่ผลจากการขาดการวางแผนที่แน่นอนทำให้เกิดปัญหามากมาย เช่น การสูญเสียทางการศึกษา การไม่มีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษาและการจัดการศึกษาแก่ผู้เรียนไม่ถูกต้องทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเป็นต้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว นักพัฒนาของประเทศต่าง ๆ จึงหันมาใช้การวางแผนการศึกษาในการเตรียมการจัดการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาและหา

แนวทางการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้สภาวะสังคมที่มีทรัพยากรจำกัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2528 : 7-10)

การวางแผนพัฒนาการศึกษาที่จัดทำขึ้นในประเทศไทยเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2503 ภายหลังการจัดตั้งสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2502 โดยแผนพัฒนาการศึกษฉบับแรกของไทยนั้นผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และมีแผนพัฒนาการศึกษาเรื่อยมารวมทั้งหมด 6 แผน จนถึงปัจจุบันแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (2530 - 2534) จะเห็นได้ว่าช่วงอายุของแผนพัฒนาการศึกษาของไทยมีประมาณ 30 ปีเท่านั้น แต่การวางแผนพัฒนาการศึกษาก็ได้กระจายไปทุกหน่วยงานในระบบการศึกษา พบว่าเกือบทุกหน่วยงานมีการวางแผนระยะกลาง (แผน 5 ปี) เป็นแผนแม่บท ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 แต่มีการวางแผนระยะสั้นน้อยมาก ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีและแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งโดยหลักการแล้วแผนทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ คือ เพื่อของบประมาณและเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงาน

ดังนั้นระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาจึงไม่เอื้อต่อระบบบริหารการศึกษา โดยเฉพาะด้านการนำแผนไปใช้เพื่อการดำเนินการและการติดตามกำกับดูแลงานให้เป็นไปตามแผน ในเรื่องนี้ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากในระหว่างนักวิชาการและนักการศึกษาว่า ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา และระบบบริหารการศึกษา เป็นระบบที่มีปัญหารุนแรงและเรื้อรังมากกว่า 2 ทศวรรษแล้ว ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2513 นักวิชาการศึกษากลุ่มหนึ่งได้เสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษา พร้อมทั้งเสนอแนวทางการพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา และระบบบริหารการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ หากแต่ไม่สามารถแก้ไขได้จนกระทั่งปัจจุบัน เป็นผลให้ยังเป็นข้อเสนอแนะในผลการประเมินแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4-5 (2520 - 2529) นอกจากนี้ในสภาพปัญหาของการพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ได้ระบุไว้ว่า เป็นปัญหาที่ฝังรากลึก ทั้งนี้เพราะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาโดยตรงและรุนแรง ซึ่งตรงกับแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ระบุว่า การแก้ไขระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาเป็นรากฐานของระบบบริหารการศึกษาโดยเสนอมาตรการแก้ไขระบบบริหารการศึกษา 3 ประการ คือ การสร้างระบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการจัดการและการวางแผนในระดับมหภาคและจุลภาค การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน/ระดับ

งานและความสัมพันธ์ด้านการวางแผนและการบริหารงานระหว่างหน่วยงาน/ระดับงานให้ชัดเจน รวมทั้งฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้และทักษะตามหน้าที่และความรับผิดชอบ (กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2526 : 17)

ปัญหาเกี่ยวกับตัวระบบวางแผนนี้ยังไม่มีผู้ใดศึกษาวิจัยสาเหตุหรือปัญหาอย่างชัดเจน หากคาดคะเนไปต่าง ๆ นานา อาทิเช่น ชนิต รัชพลเมือง (2527 : 19) อาจเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ที่ไม่มีการแบ่งระดับและขอบเขตความรับผิดชอบที่แน่นอนและชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาในระดับชาติ ในระดับกระทรวง และระดับกรม ทำให้เกิดความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ดังนั้นหากจะศึกษาระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา จึงควรศึกษาในภาพรวมของระบบ หรือในระบบการวางแผนมหภาคคือการวางแผนในระดับกระทรวงและกรม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงด้วย (อุทัย บุญประเสริฐ. 2526 : 6) กล่าวคือ พิจารณาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาทั้งระบบแทนที่จะพิจารณาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเหมือนงานวิจัยทั่วไป เพราะมีการพัฒนาระบบการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการในหลายส่วน เช่น กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ร่วมกันทำการวิจัยหารูปแบบระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผน การศึกษาทดลองหารูปแบบการวางแผนระดับจังหวัดที่เหมาะสม และการฝึกอบรมบุคลากรในระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด จำนวน 2,572 คน ตามโครงการฝึกอบรมบุคลากรการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัดภายใต้โครงการพัฒนาระบบวางแผนและบริหารการศึกษา โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาการศึกษาครั้งที่ 6 (คพศ.6) ปี 2528-2530 แล้ว (กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และ กองนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2527 : 1) แม้กระนั้นในปัจจุบันปัญหาต่าง ๆ ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาก็ยังคงมีอยู่ กล่าวคือ แผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัดยังมีความเป็นไปได้น้อย ทั้งในแง่การนำไปปฏิบัติ และการนำไปของงบประมาณ ตลอดจนปัญหาในด้านการประสานงานในระดับกระทรวงและกรมต่าง ๆ ทำให้แผนงานบางแผนไม่ได้จัดทำ และบางแผนจัดทำแล้วแต่ยังล่าช้าอยู่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมาก (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองแผนงาน. 2530 : 3) หากพิจารณา

โดยละเอียดจะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบวางแผนในระดับจังหวัดนี้เป็นเรื่องที่ดี แต่ไม่ได้พัฒนาการวางแผนในระดับกระทรวงและกรม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปด้วย ก็จะไม่สามารถพัฒนาระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการพัฒนาการวางแผนควรต้องทำการศึกษาทั้งระบบ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2526 : 45) ซึ่งตรงกับที่กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้สำรวจสภาวะการจัดการศึกษาของประเทศแล้ว พบว่าการวางแผนและบริหารการศึกษามีปัญหาอย่างมาก จำเป็นต้องพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความสัมพันธ์กัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2526 : 67-68) เช่นเดียวกับที่ ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527 : 114) ได้เน้นให้แก่วางแผนหรือผู้บริหารทุกคนตระหนักว่าควรจะมีการวิเคราะห์ปัญหาการศึกษาทั้งระบบ และควรมีการแก้ปัญหาอย่างมีระบบ ต่อเนื่อง และเป็นขั้นตอน สำหรับนักวิชาการวางแผนในต่างประเทศบางท่าน เช่น โซเดอร์ (Soder, 1987 : 2410-A) และ ซ็อบเฮ (Sobhe, 1982 : 41-A) ก็ได้เสนอแนะไว้ในการวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนว่า การพัฒนาการวางแผนจำเป็นต้องนำวิธีวิเคราะห์ระบบเข้ามาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา จะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง นอกจากนี้ อีวอนส์ (Evans, 1986 : 726-A) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบวางแผนการศึกษา โดยใช้ทฤษฎีการวิเคราะห์ระบบของสแตมฟอร์ด เบียร์ ซึ่งประสบความสำเร็จมาแล้ว

การวิเคราะห์ระบบเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหารและนักวิชาการภายในองค์กรต่าง ๆ เพราะนอกจากจะทำให้โลกทัศน์ของผู้นำกว้างขึ้นแล้ว ยังทำให้ผู้บริหารเข้าใจสภาพของระบบปัจจุบันภายใต้สิ่งแวดล้อมที่จำกัดอย่างดองแทและยังโยงให้เห็นถึงจุดบกพร่องปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริง ซึ่งเกิดขึ้นในตำแหน่งต่าง ๆ ของระบบอย่างชัดเจน อันจะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและนักวิชาการสามารถพัฒนาระบบได้ถูกต้อง กล่าวคือ สามารถอนุรักษ์สิ่งที่ดีในระบบให้ดำรงคงอยู่ต่อไป สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ถูกต้องตรงจุด และพัฒนาระบบไปในทิศทางที่ต้องการร่วมกันของระบบใหญ่ในอนาคตได้อย่างถูกต้อง ประหยัด และมีประสิทธิภาพ การนำวิธีวิเคราะห์ระบบมาใช้เพื่อศึกษาสภาพของระบบในขณะที่กำลังดำเนินอยู่นั้น โดยปกติแล้ว ผู้บริหารจะตัดสินใจให้มิดำเนินการวิเคราะห์ระบบก็ต่อเมื่อ ผู้บริหารต้องการทราบและเข้าใจสภาพของระบบอย่างดองแท

และเพื่อให้ทราบจุดอ่อน ข้อบกพร่องของระบบอย่างแท้จริง ตลอดจนทราบข้อจำกัดของระบบและสภาพแวดล้อม ซึ่งเหมาะสำหรับผู้บริหารที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ หรือผู้บริหารและนักวิชาการที่ทราบว่า มีปัญหาที่ลึกซึ้งและซับซ้อนภายในระบบที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย จำเป็นต้องใช้วิธีการวิเคราะห์ระบบเพื่อหาสาเหตุและแหล่งที่เกิดปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารและการพัฒนาระบบต่อไป

โดยเหตุที่ยังไม่มีการวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทั้งระบบมาก่อน และหากไม่ทำการวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษานี้จะทำให้ปัญหามางบปัญหาของสภาพเดิม เช่น การทำงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานทางการศึกษา เป็นต้น เนื่องจากการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม หากไม่ได้วิเคราะห์ให้เห็นสภาพความเป็นจริงว่ามีเป้าประสงค์ที่ซ้ำซ้อน มีเป้าประสงค์ใดที่บรรลุแล้ว และ เป้าประสงค์ที่ยังไม่ได้ดำเนินการซึ่งเนื่องมาจากปัญหาหรืออุปสรรคใด ๆ ก็ตามที่ ทำให้การพัฒนาไม่ทั่วถึงเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถพัฒนาด้วยระบบเองให้บรรลุเป้าหมายทั้งหมดของระบบรวมได้ นับว่าเกิดการสูญเสียในการใช้ทรัพยากร และก่อให้เกิดความล้มเหลวในระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระยะยาว ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อระบบบริหารการศึกษาของประเทศด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะ วิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนการศึกษา ปัญหาอุปสรรคที่ลึกซึ้งที่ไม่ให้ระบบบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และ เสนอแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระยะทั้งกระทรวงและกรมทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งจะ เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการต่อไปในอนาคต

ปัญหาการวิจัย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปปัญหาของการวิจัยได้ดังนี้

1. สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นอย่างไร

1.1 สภาพของส่วนประกอบย่อยของตัวระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ได้แก่ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย โครงสร้างการบริหารของระบบ องค์การภายในระบบ เป็นอย่างไร

1.2 สภาพของสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลหรือได้รับอิทธิพลต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นอย่างไร โดยศึกษาสภาพแวดล้อมใน 3 ระดับ คือ ระดับสูงหรือระดับชาติ ได้แก่ ระบบพัฒนาการศึกษาในระดับชาติ คือ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระบบงบประมาณของชาติ ระดับกลางหรือระดับเดียวกับระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ระบบงบประมาณ ระบบประเมินผล และระบบสถิติและข้อมูล ของกระทรวงศึกษาธิการ และ ระดับล่าง คือระบบวางแผนของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เช่น โรงเรียน จังหวัด เป็นต้น

1.3 สภาพของสิ่งป้อนเข้าของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา อันได้แก่ ช่วงเวลา บุคลากร ข้อมูลและสถิติ ผลการประเมิน วัสดุอุปกรณ์ ความสนใจของผู้บริหาร ความสามารถของฝ่ายประสานงาน และ ระบบบริหารงานภายในเป็นอย่างไร

1.4 สภาพของกระบวนการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างไร โดยศึกษาในขั้นตอนการจัดทำแผน การนำแผนไปใช้ และการประเมินผลแผน

1.5 สภาพของผลที่ได้จากระบบวางแผนเป็นอย่างไรบ้าง ใน 3 ลักษณะคือ

(1) จำนวนแผนพัฒนาการศึกษาที่แต่ละหน่วยงานจัดทำ

(2) ความสอดคล้องและ เหมาะสมของแผน

(3) ประสิทธิภาพของแผนในด้านการนำไปใช้เพื่อของงบประมาณเพื่อการดำเนินการและ เพื่อการประเมินผล

1.6 การวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ สามารถบรรลุเป้าหมายของระบบได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

2. ปัญหาอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาเป็นอย่างไร

2.1 ปัญหายภายในระบบ ได้แก่ปัญหาของตัวระบบเอง ปัญหาอันเนื่องมาจากสิ่งป้อนเข้า กระบวนการดำเนินงาน และ ผลที่ได้จากระบบ

2.2 ปัญหานอกกระบบ อันได้แก่ปัญหาอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ของระบบวางแผนพัฒนาระดับชาติ ระบบงบประมาณของชาติ และ องค์การอื่นภายนอกกับระบบวางแผนพัฒนาการ

ศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

2.3 ข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างไร โดยพิจารณาข้อจำกัดของระบบที่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบภายนอกอย่างมากจนไม่สามารถแก้ไขได้โดยระบบเอง

แนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในระยะสั้นหรือสัปดาห์ที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ภายในช่วง 1-3 ปี ควรจะเป็นอย่างไร ภายใต้สภาวะแวดล้อม และข้อจำกัดในปัจจุบัน

แนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในระยะยาวหรือสภาพที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ควรจะเป็นอย่างไร จึงจะบรรลุเป้าหมายของระบบการศึกษาไว้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ทราบสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาใน 3 ขั้นตอนของการวางแผน คือ การจัดทำแผน การนำแผนไปใช้ และการประเมินผลแผน
2. ทราบปัญหา อุปสรรค และ ข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
3. เสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามทิศทางของผู้นักปฏิบัติและผู้เชี่ยวชาญ โดยเสนอแนวทางเป็น 2 แนวทาง คือ
 - 3.1 แนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาที่คาดหวังในระยะสั้น
 - 3.2 แนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาที่คาดหวังในระยะยาว

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็นขอบเขตของด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ขอบเขตของขั้นตอนการวางแผน การวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา จะศึกษาภายในขอบเขตของแต่ละขั้นตอนของการวางแผน ดังนี้

1.1 การจัดทำแผน จะวิเคราะห์กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา การศึกษาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่การเตรียมการวางแผน การจัดทำแผน และการอนุมัติแผน

1.2 การนำแผนไปใช้ จะวิเคราะห์กระบวนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี เพื่อของบประมาณ และการจัดทำแผนปฏิบัติ การประจำปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ

1.3 การประเมินผลแผน จะวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการวางแผนการประเมินผล ในระหว่างการจัดทำแผน การกำหนดแผนการประเมินผล และการนำผลการประเมินผลแผนไปใช้จริง

2. ขอบเขตด้านประเภทของแผนการวิเคราะห์ระบบการวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนี้ จะวิเคราะห์เฉพาะแผนพัฒนา การศึกษาระยะที่ 6 แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 โดยไม่ศึกษาถึงแผนพัฒนายาวและแผนปฏิบัติการอื่น ๆ

3. ขอบเขตด้านระบบแผน การวิเคราะห์ระบบนี้จะวิเคราะห์เฉพาะระบบการวางแผนพัฒนา การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น วิเคราะห์ถึงระบบวางแผนชั้นศาสนา และศิลปวัฒนธรรมและระบบวางแผนพัฒนาชนบทของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต่างก็เป็นระบบย่อยของระบบการวางแผนพัฒนา กระทรวงศึกษาธิการ

4. ขอบเขตด้านระดับของระบบแผน การวิเคราะห์ระบบนี้จะวิเคราะห์เฉพาะระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับมหภาค ได้แก่ การวางแผนการศึกษาระดับกระทรวง และกรม ตลอดจนความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับระบบการวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณเท่านั้น แต่จะไม่วิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับจุลภาค ได้แก่ การวางแผนการศึกษาระดับจังหวัด ระดับเขตการศึกษา และการวางแผนการศึกษาของหน่วยงานย่อยในสังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ

5. ขอบเขตของการวิเคราะห์เอกสาร การวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษานี้จะวิเคราะห์เอกสารแผน เพื่อพิจารณาความสอดคล้องภายในแผน และความสอดคล้องระหว่างแผนหรือการบูรณาการของแผนเท่านั้น ไม่พิจารณาคุณภาพของแผน

6. ขอบเขตของช่วงเวลา ขอบเขตของช่วงเวลาการวางแผนพัฒนาการศึกษา แยกตามประเภทของแผน คือ ช่วงเวลาการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาครั้งที่ 6 อยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2527 - 2530 และ ช่วงเวลาการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 อยู่ระหว่างปีงบประมาณ 2529

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้องกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ได้มีความรู้และความเข้าใจภาพรวมของการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ
2. ข้อค้นพบของการวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประยุกต์ใช้เพื่อการจัดระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ต่อไป
3. นักวางแผนการศึกษาและผู้บริหารการศึกษาสามารถนำข้อเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษานี้ไปใช้ในการพัฒนาระบบวางแผนการศึกษาได้
4. เป็นจุดเริ่มต้นให้ผู้สนใจเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาได้ศึกษาเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต
5. ข้อค้นพบในการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ในการประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบวางแผนพัฒนา และศิลปวัฒนธรรม โดยเฉพาะในเรื่องขององค์กร ขั้นตอนและช่วงเวลาของช่วงการดำเนินการ ซึ่งมีความใกล้เคียงกัน

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ข้อจำกัดของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษา เนื่องจากบุคลากรของกรมและกระทรวงศึกษาธิการมีการหมุนเวียนโยกย้ายสับเปลี่ยนอยู่เสมอทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลได้ไม่สมบูรณ์ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนมีน้อย จำเป็นต้องเชิญหัวหน้าฝ่ายข้อมูลและสถิติ หัวหน้าฝ่ายประเมินผลและหัวหน้าฝ่ายงบประมาณมาร่วมดำเนินการวางแผน ดังนั้น เมื่อผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลและต้องแยกบุคลากรด้านแผน ด้านงบประมาณ และด้านประเมินผลออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้จำนวน

กลุ่มตัวอย่างน้อยลง นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายและแผน ของกระทรวงศึกษาธิการและ
คณะกรรมการรองงานยังมีบุคลากรซ้ำกันอีกด้วย

2. ขั้นตอนการนำแผนไปใช้ ศึกษาได้เฉพาะ ช่วงปีงบประมาณ 2530 ซึ่งเป็นปีงบประมาณ
แรกของแผนพัฒนาการศึกษาาระยะปานกลาง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วแผนพัฒนาาระยะปานกลางจะไม่
สามารถนำไปใช้ในปีงบประมาณแรกได้ทันเวลา ดังนั้นการใช้ ปี 2530 เป็นปีบรรทัดฐานในการ
วิเคราะห์แผน จะทำให้เห็นภาพหนึ่งของระบบ ขั้นตอนการแก้ปัญหาของระบบและปัญหาทุกระบบอย่าง
ชัดเจน

คำจำกัดความ

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย มีดังต่อไปนี้

1. ระบบวางแผนการศึกษา หมายถึง กลุ่มบุคคล โครงสร้าง ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกันเป็น
ชุดของความสัมพันธ์และการร่วมมือกันอย่างเป็นลำดับขั้นตอนในการวางแผนทาง หรือแนวปฏิบัติทาง
การศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบการศึกษา โดยแบ่งเป็นหน่วยเล็กของความสัมพันธ์ที่
เรียกว่า ระบบย่อย แต่ละระบบย่อยจะทำงานประสานสัมพันธ์เป็นเฟืองจักร และหากระบบย่อยระบบ
ใดระบบหนึ่งบกพร่องจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบย่อยอื่น ทำให้ระบบวางแผนการศึกษาโดยรวมไม่
บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการพัฒนาการศึกษาด้วย

2. การวางแผน หมายถึง การวางโครงการหรือแนวปฏิบัติในอนาคตเพื่อวัตถุประสงค์
ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง โดยประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การจัดทำแผน นำแผนไปปฏิบัติ และการติด
ตามประเมินผลแผน ดังนี้

2.1 การจัดทำแผน หมายถึง กระบวนการ ขั้นตอน ในการจัดทำแผนตั้งแต่เริ่มต้น
ศึกษาหาข้อมูลเพื่อการวางแผน ตลอดจนการจัดทำแผนเพื่อขออนุมัติงบประมาณ

2.2 การนำแผนไปปฏิบัติ หมายถึง การนำแผนไปใช้เพื่อการของงบประมาณ การนำ
แผนไปเป็นต้นแบบของแผนอื่น การนำแผนไปใช้ในการดำเนินงาน และในการประเมินผล

2.3 การประเมินผลแผน หมายถึง การวิเคราะห์แผนและตัดสินคุณค่าของแผน (ว่า
สามารถนำไปใช้ได้จริงหรือไม่ มีประสิทธิภาพ และ/หรือมีคุณภาพหรือไม่) นอกจากนี้ยังรวมถึงการ
วางแผนเพื่อการประเมินผลอีกด้วย

3. ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา หมายถึง ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง กรมและจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่จะดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาของระบบของตนเองอย่างประสานสัมพันธ์กัน ทั้งวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงานและผลที่ได้รับแผนที่สอดคล้อง ทำให้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษามรรลุดัฒนาระงักรวมองระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา แบ่งเป็น 3 ระบบย่อย คือ

3.1 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี หมายถึง ระบบการจัดทำแผนโดย คาคคะ เนวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาไวลวงหน้า 5 ปี

3.2 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี หมายถึง ระบบการจัดทำแผนโดย คาคคะ เนวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาไวลวงหน้า 1 ปี เพื่อใช้ของบประมาณให้แก่โครงการที่ต้อง การจัดทำในแต่ละปี

3.3 ระบบวางแผนปฏิบัติการประจำปี หมายถึง ระบบย่อยขั้นสุดท้ายของการนำแผน ไปสู่การปฏิบัติ คือการนำแผนพัฒนาระยะ 1 ปี มาปรับให้เหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับ และแผน ปฏิบัติการประจำปีจะถูกใช้เป็นแนวทางใน การปฏิบัติงานและประ เมินผล

4. ระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง ระบบการวางแผนโดยรวม ของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย 3 ระบบย่อย คือ ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ระบบ วางแผนพัฒนาชนบท และระบบวางแผนพัฒนาศาสนาและศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ

5. กรม หมายถึง กรมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหรือประสานงานการศึกษา ระดับต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมวิชาการ สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรม การศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กรมพลศึกษา และสำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ

6. ความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ หมายถึง ความต้อง การทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ที่บุคคลทั่วไปตระหนักดีและให้ คุณค่า เช่น การมีงานทำ ความซื่อสัตย์สุจริต การเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น โดยแสดงออกในหลาย รูปแบบ เช่น นโยบายของรัฐมนตรี การแสดงออกของสื่อมวลชน การสัมมนาทางวิชาการ แรงผลักดัน ของกลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ

7. การงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการเพื่อเสนอขออนุมัติเงินงบประมาณที่ใช้ในแต่ละปี หรือในแต่ละแผน โดยแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

7.1 การงบประมาณแบบเป็นทางการ หมายถึง การดำเนินการเพื่อของบประมาณอย่างมีระบบระเบียบและวิธีการที่ชัดเจน เป็นขั้นตอน เป็นไปอย่างมีเหตุผลตามกฎหมายเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการงบประมาณ

7.2 การงบประมาณแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง การดำเนินการเพื่อจัดสรรงบประมาณโดยใช้วิธีการอื่น ๆ นอกกรอบ เช่น ใช้เล่ห์กล (อาทิ การแจ้งยอดจำนวนนักเรียน ครู ผิดจากความจริง เป็นต้น) ความสัมพันธ์ส่วนตัว (อาทิ ความเป็นญาติ เพื่อน เป็นต้น) การข้ามขั้นตอน และการปล่อยให้ทัศนคติและอิทธิพลอื่น ๆ มามีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากขั้นตอนตามระบบงบประมาณอย่างเป็นทางการ

8. ลักษณะของผู้บริหาร หมายถึง ลักษณะของผู้บริหารที่เกี่ยวกับการวางแผนใน 3 ด้าน ดังนี้ (1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (2) การให้ความสำคัญของการวางแผน (ดูจากงบประมาณการอำนวยความสะดวก การนำไปใช้และการจัดสรรจำนวนบุคลากร) (3) การมีความรู้และประสบการณ์ด้านการวางแผน

9. ความสามารถของหน่วยงาน หมายถึง การที่หน่วยงานสามารถขอความร่วมมือ สั่งการให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามที่ต้องการได้ และการให้ข้อมูลย้อนกลับไปในทางประสานงานเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงงาน

10. การนำแผนไปปฏิบัติจริง หมายถึง การนำแผนไปใช้ใน 4 ด้าน คือ ใช้เป็นต้นแบบของแผนอื่น ใช้ในการจัดสรรงบประมาณ ใช้ในการปฏิบัติงานและใช้ในการประเมินผล

11. การบูรณาการ หมายถึง ลักษณะที่มีองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ ความต้องการที่สอดคล้องกันขององค์การ การมีส่วนร่วมของกลุ่มบุคคลภายนอกและภายใน และการเชื่อมโยงระหว่างแผนปฏิบัติการและแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ

12. คุณภาพของแผน หมายถึง การที่แผนมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ข้อมูลทั่วไปถูกต้องและทันสมัย (2) แผนต้องต่อเนื่องและมีพื้นฐานทางการเมืองและเศรษฐกิจรองรับ (3) เป็นรูปธรรม (4) ง่ายในการปฏิบัติ (5) เปิดกว้าง (6) ง่ายในการนำไปใช้ (7) เป็นประชาธิปไตย และมีส่วนร่วม

13. ความเป็นองค์การ หมายถึง การดำเนินการที่มีลักษณะ ดังนี้ มีวัตถุประสงค์ชัดเจน เป็นระบบ มีระเบียบวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน ตลอดจนมีการกำหนดหน้าที่และ ผู้รับผิดชอบชัดเจน

14. เทคนิควิธีการวางแผน หมายถึง ทฤษฎี แนวคิด และวิธีการที่ใช้ในการวางแผน

15. โครงสร้างของระบบ หมายถึง ลำดับขั้นตอนการดำเนินการวางแผนขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

16. สภาพระบบประเมินผล หมายถึง การวางแผนและการดำเนินการประเมินผลแผนการนำผลการประเมินไปใช้ ตลอดจนการรายงานผลให้แก่เจ้าสังกัด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

17. สภาพข้อมูล หมายถึง การมี ความถูกต้อง และความทันสมัยของข้อมูล สำหรับการวางแผน

18. การใช้บริบททางการศึกษาเป็นพื้นฐานในการวางแผน หมายถึง การศึกษาความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาเป็นแนวทางการวางแผนโดยศึกษาจากแรงผลักดันทางการเมือง ความต้องการของกรม ความคาดหมายในอนาคตทางการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญ ความต้องการของประ เทศจากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชน เป็นต้น

19. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง บุคลากรซึ่งได้รับการคัดเลือกจากผู้ชำนาญการด้านวางแผนใน 3 ด้าน คือ มีการศึกษาด้านการวางแผน มีผลงานทางวิชาการ และมีประสบการณ์ ด้านการวางแผน การศึกษา หรือระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับมหภาค

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์เป็น 3 ตอน

คือ

ตอนที่ 1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบจะ เสนอในหัวข้อต่อไปนี้
ความหมายและองค์ประกอบของระบบ หลักการและแนวความคิดในการวิเคราะห์ระบบ การวิเคราะห์ระบบกับเทคนิคเชิงระบบ และการประยุกต์ทฤษฎีการวิเคราะห์ระบบในการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทฤษฎีและแนวทางในการศึกษาวิจัย ซึ่งจะทำให้การวิจัยครั้งนี้ชัดเจน และมีคุณภาพ

ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษา ผู้วิจัยศึกษาและจำแนกงานวิจัยตามหัวข้อดังนี้ งานวิจัยที่แสดงถึงแนวคิดและวิธีวิเคราะห์ระบบ งานวิจัยที่แสดงถึงระเบียบวิธีวิจัย งานวิจัยที่แสดงข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ระบบ งานวิจัยที่แสดงปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนการศึกษา โดยงานวิจัยเหล่านี้จะสนับสนุนแนวทางในการกำหนดแนวคิดทิศทางและวิธีการดำเนินงาน และการวิจัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้นตลอดจนใช้กำหนดหัวפרที่จะศึกษา และใช้เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์แผนต่าง ๆ

ตอนที่ 3 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติจะ เน้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 5-6 (2525 - 2534) โครงสร้างการบริหารและสภาพของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพแวดล้อม ระบบย่อย องค์การที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์กันขององค์กร และวัตถุประสงค์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง อันจะใช้เป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ระบบกลุ่มประชากรและกำหนดขอบเขตการวิเคราะห์ระบบวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

2) ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี พ.ศ. 2530 การศึกษาระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการทั้งระบบ เพื่อให้เห็นและ เข้าใจความสัมพันธ์กับระบบย่อยกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วัตถุประสงค์ของระบบ โครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กร การพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา

ระยะที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับระยะที่ 6 (พ.ศ. 2525 - 2530) และปัญหาอุปสรรคของระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าใจสภาพแวดล้อมของระบบวางแผนการศึกษาโดยส่วนรวม และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง ขอบเขตการวิจัยและเนื้อหาในการสร้างเครื่องมือ เพื่อใช้ในการศึกษาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ตอนที่ 4 ระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี 2530 (การศึกษาเบื้องต้น) เป็นการศึกษาเพื่อทราบวัตถุประสงค์ของระบบ องค์ประกอบภายในของระบบ ภาวะแวดล้อม และสภาพต่าง ๆ ที่สามารถกำหนด ขอบเขตการวิจัย กลุ่มตัวอย่าง และ เนื้อหาการสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาให้ครอบคลุมและ ชัดเจน

ตอนที่ 5 ขอบสรุป สรุปแนวทางการวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา โดยระบุ วิธีการวิจัย ตัวแปรที่ศึกษา ขั้นตอนการวิจัย และ แนวทางการวิจัยความสัมพันธ์ของระบบย่อยในระบบใหญ่ ให้สามารถเข้าใจวิธีวิเคราะห์ระบบวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการได้โดยง่าย มีประสิทธิภาพ

ในแต่ละตอนมีเนื้อหาและ ผลสรุปดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบ

ในการศึกษาการวิเคราะห์ระบบ จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานและความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย ชนิดและองค์ประกอบของระบบ ทั้งนี้เพราะคำนิยามของระบบจะแสดงให้เห็นแนวคิดและแนวทางการศึกษาระบบและความสัมพันธ์ภายในระบบได้ชัดเจนมากขึ้นดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความหมายและองค์ประกอบของระบบ ระบบเป็นคำที่มีความหมายทั้งเป็นนามธรรมและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ระบบอาจใช้แทนปริยาอาการกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะต่อเนื่องและเป็นวงจรมหัพภาค เช่น อาทิเช่น การที่โลกหมุนรอบดวงอาทิตย์ มีลักษณะ เป็นการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ขณะที่โลกหมุนรอบดวงอาทิตย์ โลกก็หมุนรอบตัวเอง เช่นมีผลต่อเวลาวันและ มีลักษณะที่ซ้ำ ๆ กัน หรือที่ทุกคนกล่าวว่า เขาทำงานเป็นระบบ หมายถึงการดำเนินงานอย่างมีลักษณะ เป็นขั้นตอนชัดเจน มีจุดเริ่มต้น จุดสุดท้าย และ เป้าหมายชัดเจน และ เมื่อเขาดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากจุดเริ่มต้นไปจนถึงจุดสุดท้าย เมื่อบรรลุเป้าหมายของงานแต่ละ ชิ้นแล้วเขาจะ ไป เริ่มต้นใหม่งานอื่นโดยใช้ขั้นตอน ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง เป็นต้น นักวิชาการในแนวคิดนี้ได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

ฮิกส์ (Hicks. 1972 : 461) กล่าวว่า ระบบหมายถึงการรวมตัวของสิ่งหลายสิ่งเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และแต่ละสิ่งนั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน หรือขึ้นต่อกันและกัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกันด้วย

จอห์นสัน (Johnson. 1984 : 135 - 138) ได้ให้ความเห็นว่าระบบเป็นระบบของความสัมพันธ์ที่ผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนต่าง ๆ หรือระบบย่อย เพื่อทำหน้าที่ร่วมกัน

นักวิชาการบางกลุ่มให้ความหมายระบบว่า ระบบเป็นชุดของสิ่งของ หรือองค์ประกอบหรือระบบย่อย ๆ ที่รวมกัน เพื่อทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างเป็นวงจร และมีการดำเนินการที่ซ้ำ ๆ กัน อาทิเช่นระบบสุริยจักรวาล จะประกอบไปด้วย ดวงอาทิตย์เป็นดาวฤกษ์ที่เป็นศูนย์กลางของระบบสุริยะ มีดาวเนปจูน 9 ดวงเป็นบริวาร และ ดวงจันทร์ของโลกที่โคจรรอบตัวเอง และ มีการโคจรเป็นวงจรมีรูปแบบเดิมๆรอบดวงโคจร ในแนวคิดนี้นักวิชาการได้พยายามให้คำจำกัดความของระบบแตกต่างกันไปดังนี้

คินเดรด (Kindred. 1980 : 6) ได้ให้ความหมายของระบบว่า เป็นชุดหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อกำหนดกิจกรรมหรือปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินงานบางอย่างร่วมกันซึ่งคล้ายกับลูคัส (Lucas. 1985 : 5) อธิบายว่า ระบบหมายถึง ชุดขององค์ประกอบหรือตัวแปร ที่ถูกจัดเป็นองค์รวม มีปฏิสัมพันธ์กัน มีการพึ่งพาอาศัยกัน และมีการผสมผสานกัน โดยที่ระบบจะต้องมีจุดประสงค์หรือเป้าหมายเฉพาะ ซึ่งบางครั้งเป้าหมายรวมอาจจะสังเกตได้ยาก เช่นเป้าหมายของระบบสังคม ซึ่งบางครั้งเราอาจไม่ทราบว่าการที่คนมาอยู่รวมกลุ่มกันนั้นจะมีเป้าหมายอะไร

เกสส์และโรสเซนเบิร์ก (อ้างใน Johnson. 1984 : 135 - 138) ได้ให้นิยามของระบบว่า ระบบหมายถึงส่วนทั้งหมดที่มีการรวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพหรือรวมตัวกันเป็นองค์กรซึ่งประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ขององค์ประกอบหรือระบบย่อย ๆ ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และสามารถกำหนดขอบเขตได้จากสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ หรือระบบใหญ่ที่ครอบงำ

หากแต่อยู่ที่ บุญประเสริฐ (2523 : เอกสารอัสสัเนา) ได้ให้คำนิยามของระบบว่ามี

2 ลักษณะ ซึ่งครอบคลุมแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 2 สอดคล้อง ดังนี้

1) ระบบ คือ สรรพสิ่ง (Entity) ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง เป็นระบบที่ประกอบด้วยระบบย่อย หรือส่วนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน โดยที่ส่วนต่าง ๆ เหล่านั้นทำหน้าที่ ทั้งที่เป็นอิสระเฉพาะตัว และทำหน้าที่สัมพันธ์กันเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบใหญ่ที่เป็นภาพรวมทั้งระบบ

2) ระบบในฐานะที่เป็นวิธีการ (Method) ซึ่งเป็นระบบของวิธีการทำงานเฉพาะ ในรูปใดรูปหนึ่ง โดยกระบวนการทั้งระบบที่กำหนดให้

เช่นเดียวกับ ซิมพรีวิโว (Semprevivo, 1976 : 1) ได้ให้คำจำกัดความว่า ระบบคือ องค์ประกอบต่าง ๆ ที่ทำงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือระบบคือ ปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้งหลายในการกระทำกิจกรรม การปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินการบางอย่าง

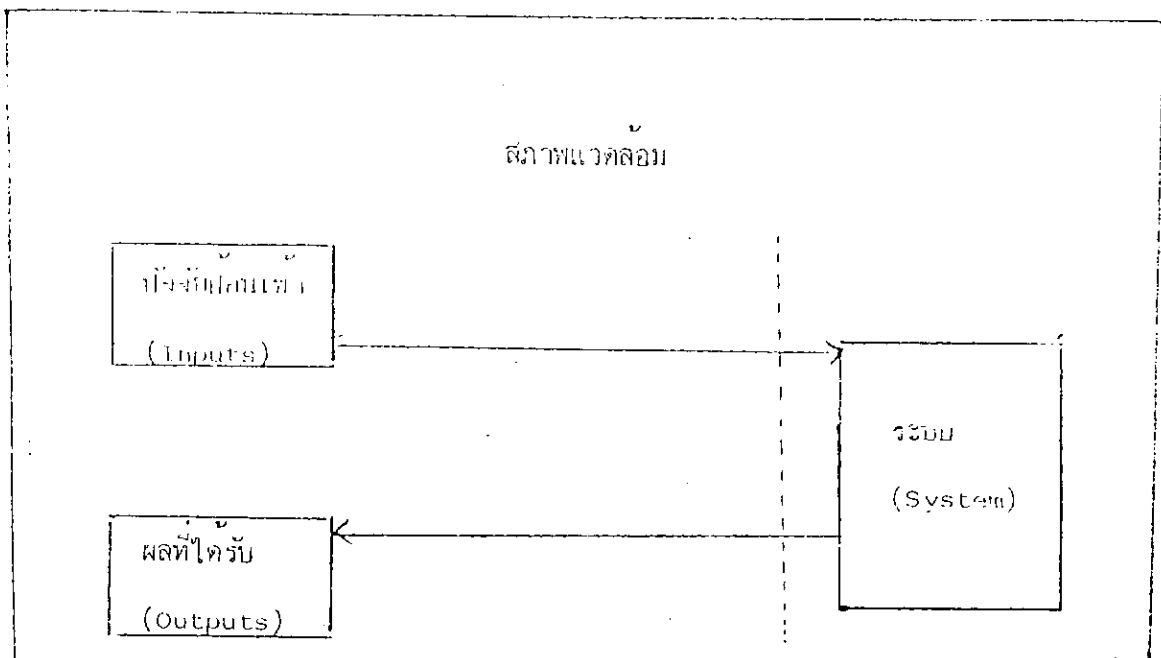
จากคำจำกัดความที่กล่าวมาทั้งหมดพอสรุปได้ว่าระบบมีความหมาย 2 อย่าง คือ (1) ระบบ ในฐานะที่เป็นสรรพสิ่งที่ประกอบด้วยบุคคล องค์ประกอบ หรือระบบย่อยต่าง ๆ ที่มีการปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยแต่ละระบบย่อยจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของคน ซึ่งจะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายประสงค์ของระบบใหญ่ภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบอบแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อระบบใหญ่ให้ (2) ระบบ หมายถึงความตั้งใจไว้ที่เรากำลังปฏิบัติการทำงานที่มีระเบียบและขั้นตอนเฉพาะของตนเองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมอย่างมีความต่อเนื่อง และเป็นวงจรที่ซ้ำ ๆ กัน

จากคำจำกัดความที่กล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของระบบ กล่าวคือ ระบบจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบต่าง ๆ หน้าที่ของแต่ละองค์ประกอบ และการดำเนินการตามหน้าที่ของแต่ละองค์ประกอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน ซึ่งตรงกับที่ ลูคัส (Lucas, 1985 : 5) กล่าวไว้และใกล้เคียงกับแนวคิดของเมอร์ตันที่มองภาพระบบสังคมว่า ประกอบด้วยโครงสร้าง กระบวนการและการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนคินเทร็ด (Kundered, 1980 : 6) ชี้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของระบบจะประกอบไปด้วย 4 ส่วน คือ ระบบจะต้องปฏิสัมพันธ์กับ

สภาพแวดล้อม มีจุดมุ่งหมายของตนเอง มีกฎหรือระเบียบของตนเองและมีกลไกแก้ไขปรับปรุงภายในระบบ

จะพบได้ว่าองค์ประกอบของคินเคตร ได้ระบุถึงหน้าที่ของระบบ คือ สิ่งแวดล้อมและต่อตัวระบบเอง จุดมุ่งหมายของระบบ และกระบวนการในรูปของกฎ ระเบียบ และการปรับภายในระบบ เพื่อให้ระบบบรรลุเป้าหมาย ท้ายเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า ระบบควรรวมด้วยองค์ประกอบ 4 อย่าง คือ สิ่งแวดล้อม ตัวระบบ กระบวนการ และผลที่ได้ (เป้าหมายและจุดมุ่งหมายของระบบ) ซึ่งคินเคตรได้อธิบายลักษณะขององค์ประกอบของระบบทั้งรายละเอียดต่อไปนี้

1) ระบบจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม กล่าวคือ ทุกระบบจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับโลกที่ล้อมรอบระบบหรือที่เรียกว่าสภาพแวดล้อมของระบบ ซึ่งระบบที่สามารถมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมนี้เรียกว่าระบบเปิด (Open System) หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบได้รับปัจจัยที่ป้อนเข้าจากสภาพแวดล้อม และระบบจะผลิตผลที่ได้ออกมาสู่สภาพแวดล้อม กระบวนการที่ระบบปรับปัจจัยป้อนเข้าและส่งผลผลิตออกไปนี้ กล่าวได้ว่าเป็นระบบที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ดังภาพประกอบ 1

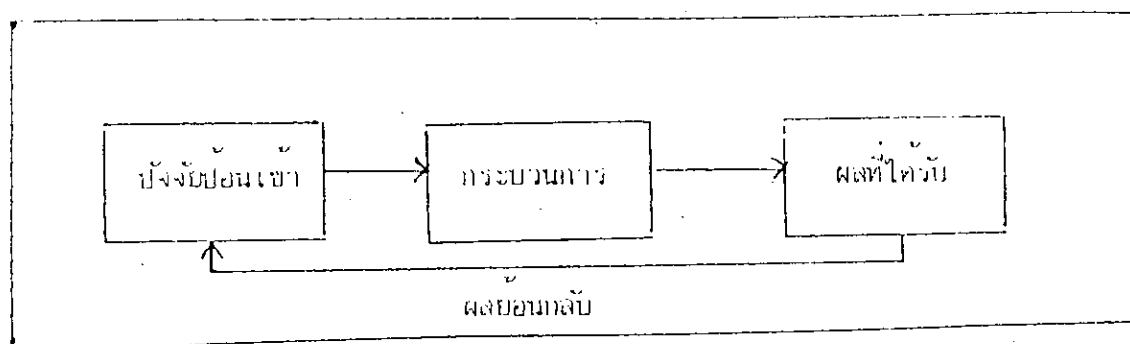


ภาพประกอบ 1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อม

2) ระบบทุกระบบจะมีจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เช่น ระบบธุรกิจมีจุดมุ่งหมายที่ผลกำไร จุดมุ่งหมายของระบบมนุษย์คือชีวิต เป็นต้น

3) ระบบจะต้องมีกฎหรือระเบียบของระบบเอง ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของระบบ คือระบบมีแนวโน้มที่จะรักษาไว้ซึ่งสถานภาพอันมั่นคงของระบบเอง ด้วยเหตุนี้ระบบจึงต้องมีกฎหรือรูปแบบที่แน่นอนคงที่สำหรับการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในระบบ หรือระบบย่อย ดังนั้นการมีกฎหรือระเบียบจึงเป็นเรื่องภายในระบบ เช่นเดียวกับการที่ร่างกายของคนเราพยายามดำรงคงไว้ซึ่งชีวิตอยู่ได้ โสณ สัตถการมีปฏิสัมพันธ์ภายในของระบบ เช่น ระบบการย่อยอาหาร ระบบการขับถ่าย เป็นต้น

4) ระบบจะต้องมีกลไกในการแก้ไขปรับปรุงตนเอง (Self Correction) การที่ระบบมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม บางครั้งสภาพแวดล้อมส่งผลกระทบอาจก่อให้เกิดสภาพการปฏิบัติงานตามกฎหรือระเบียบควรเกิดขึ้นในระบบผิดปกติไป เช่น การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างร่างกายของคนที่รับประทานอาหารที่ผิดปกติไป จะทำให้คนเราเกิดอาการเป็นหวัด เป็นไข้ ไม่สบายได้ ภายใต้อาการป่วยหรือสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นปกตินี้ ระบบจะต้องทำหน้าที่ปรับหัวระบบเองให้เหมาะสมสถานการณ์ใหม่ เช่น ร่างกายจะต้องปรับหรือสร้างภูมิคุ้มกันทางโรคหวัด หวัดสามารถในการปรับตนเอง (Self-Adjusting) นี้สามารถอธิบายได้โดยใช้ความคิดรวบยอดเกี่ยวกับผลย้อนกลับ กล่าวคือ ในขณะที่ระบบสร้างผลออกมา ระบบก็จะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากสิ่งแวดล้อมที่เราเรียกว่า ผลย้อนกลับ (Feedback) ซึ่งจะกลั่นมาเป็นปัจจัยป้อนเข้าอีกครั้ง ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ผลย้อนกลับจากสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบ

การมีกฎระเบียบภายในและการปรับสภาพภายในของระบบเองเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของระบบ เพราะเราสามารถชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมที่เป็นระบบ (Systematic Behaviors) ว่าเป็นวงจร (Loop-Like) ไม่ได้เป็นกิจกรรมที่มีขั้นตอนเป็นเส้นตรง ซึ่งการศึกษาหรือวิเคราะห์ระบบที่กำลังดำเนินการอยู่และการออกแบบระบบใหม่ ผู้วิเคราะห์ระบบจะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ 2 อย่างนี้คือ มีกฎระเบียบและการปรับสภาพภายในของระบบเอง เพราะการออกแบบที่ขาดกลไก แก้ไขปรับปรุงตนเองจะนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบในเวลาต่อมา จึงสรุปลักษณะของระบบทั่ว ๆ ไปดังนี้ ระบบทุกระบบจะต้องประกอบด้วย ระบบย่อยที่เล็กกว่า มีการเชื่อมโยงระหว่างระบบใหญ่กับระบบย่อย โดยมีการพึ่งพาอาศัยกันในระหว่างระบบย่อย และในแต่ละระบบย่อยจะมีหน้าที่แตกต่างกัน และปฏิบัติงานไปตามหน้าที่เฉพาะนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบย่อยและวัตถุประสงค์เฉพาะของระบบย่อยแต่ละระบบ รวมกันเข้าก็จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์รวมของระบบใหญ่ได้ (Kindred, 1980 : 5)

จากแนวคิดข้างบนสอดคล้องกับที่ผู้ลัทธิกล่าวถึงทฤษฎีพื้นฐานของระบบว่าระบบโดยทั่วไปจะมีลักษณะดังนี้

1) องค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบมีความสัมพันธ์กัน และต้องพึ่งอาศัยซึ่งกันและกัน ไม่มององค์ประกอบใดที่ไม่มีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่น หรือมีความเป็นอิสระ จากองค์ประกอบอื่นของระบบ ดังนั้นทศสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาระบบ คือการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ

2) ระบบมีลักษณะ และเป็นผลรวมขององค์ประกอบต่าง ๆ ดังนั้น ผู้ที่ศึกษา ระบบควรศึกษา ระบบในลักษณะที่เป็นส่วนรวมทั้งหมด ไม่ควรแยกระบบและศึกษาเฉพาะส่วนประกอบที่สำคัญ ๆ บางส่วน แม้บางครั้งเราอาจจะเน้นการศึกษาเฉพาะระบบย่อยบางระบบที่เป็นส่วนประกอบของระบบที่ใหญ่กว่า ไม่ได้หมายความว่าเราจะสามารถละเลย การศึกษาของส่วนทั้งหมดที่จะประกอบเป็นระบบใหญ่

3) ระบบมีลักษณะที่เป็นการแสวงหาเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ องค์ประกอบมีปฏิสัมพันธ์กันมุ่งไป"ให้ถึงสถานภาพหรือเป้าหมายสุดท้าย ซึ่งเป็นสภาวะสมดุลย์ในการที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น

4) ทุกระบบมีปัจจัยป้อนเข้าและผลที่ได้รับ ซึ่งปัจจัยป้อนเข้าของระบบหนึ่งอาจเป็นผลที่ได้รับจากระบบอื่น ๆ ดังนั้นระบบทุกระบบจะไม่มีอิสระในตัวเอง จำเป็นต้องพึ่งพาระบบอื่น ๆ ด้วย

5) ระบบทุกระบบจะเปลี่ยนรูปปัจจัยป้อนเข้า ไปสู่ผลที่ได้จากระบบ โดยทั่วไปแล้วรูปร่างลักษณะของผลที่ได้รับจะมีความแตกต่างไปจากรูปลักษณะของปัจจัยป้อนเข้า

6) ระบบแสดงลักษณะภายใน (Entropy) หรือสภาวะภายในของระบบย่อยแบบปิดภายในระบบใหญ่

7) ระบบจะต้องมีวิธีการในการควบคุมองค์ประกอบที่มีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อให้การทำงานของระบบสามารถบรรลุจุดประสงค์หรือเป้าหมายของระบบได้ เช่น มีการวางแผน การควบคุม การมีปฏิริยาย้อนกลับและการควบคุมปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบ

จะเห็นได้ว่าลักษณะโดยทั่วไปของระบบมีองค์ประกอบพื้นฐานของระบบเหมือนกัน คือมีองค์การ หน้าที่ขององค์การและเป้าหมายของระบบ แต่หากพิจารณาจากลักษณะของระบบในด้านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสิ่งแวดล้อมแล้วสามารถแบ่งระบบออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ระบบที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม เรียกว่า ระบบเปิด

2) ระบบปิด เป็นระบบทางวิทยาศาสตร์กายภาพและเป็นระบบที่ไม่ติดต่อหรือปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบงานในโรงงานอุตสาหกรรม ระบบการทดลองในห้องปฏิบัติการ เป็นต้น

การแบ่งระบบออกเป็น 2 กลุ่มนี้ก็วิเคราะห์ระบบบางท่านไม่เห็นด้วย เนื่องจากนักวิเคราะห์เหล่านั้น มีทรรศนะว่าไม่สามารถแยกระบบ ออกเป็น 2 ชนิดอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งระบบตามระดับความสามารถในการมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันเท่านั้น

2. หลักการของระบบความคิดในการวิเคราะห์ระบบ การวิเคราะห์ระบบได้มีผู้ให้นิยามไว้อย่างมากมาย ซึ่งเป็นคำนิยามที่น่าสนใจและทำให้มองเห็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่คำนิยามอย่างเป็นทางการของการวิเคราะห์ระบบ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 คือคำนิยามการวิเคราะห์ระบบใน Webster's New Collegiate Dictionary ว่าหมายถึงการปฏิบัติ ขบวนการ หรือการดำเนินงานวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา กิจกรรม โดยใช้วิธีทางคณิตศาสตร์ เพื่อบริหารถึงเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมาย เพื่อค้นหาทางปฏิบัติและดำเนินการที่จะให้บรรลุเป้าหมายและจุดมุ่งหมายเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด จะเห็นได้ว่าคำนิยามนี้เน้นวิธีการทางคณิตศาสตร์และประสิทธิภาพของงาน ต่อมาให้

มีการนำคำนิยามนี้ไปใช้ใน US.Department of Defense Decision Making by RAND Corporation ในช่วงทศวรรษ 1960 หลังจากนั้นการวิเคราะห์ระบบก็ได้พัฒนาต่อมาจนครอบคลุมถึงวิธีการที่ไม่ใช่คณิตศาสตร์ ในการวิเคราะห์และมีจุดมุ่งหมายเน้นที่ประสิทธิผล (Effectiveness) มากกว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) เนื่องจากขอบเขตของการวิเคราะห์เปลี่ยนไปพร้อมกับความตั้งใจที่จะจำแนกส่วนที่สำคัญของสิ่งที่จะวิเคราะห์จึงได้มีการจัดตั้งชื่อใหม่ในกิจกรรมใหม่ เช่น การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) หรือการวิเคราะห์ระบบนโยบายนั่นเอง โดยศึกษาเมื่อขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสังคมและการเมืองมากกว่าด้านเศรษฐกิจ ซึ่งการวิเคราะห์ยากที่จะนำวิธีการทางคณิตศาสตร์มาอธิบายได้หมด (King. 1983 : 84)

อย่างไรก็ตาม ในการบรรยายกิจกรรมการวิเคราะห์ระบบนี้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มากหลาย ดังนี้

ลูคัส (Lucas. 1985 : 8) ให้ความหมายของการวิเคราะห์ระบบว่า เป็นวิธีการที่มีความมุ่งหมายเพื่อทำความเข้าใจระบบที่ซับซ้อนเพื่อปรับปรุงระบบในบางลักษณะ หรือปรับปรุงแก้ไขแล้วสร้างเป็นระบบย่อยใหม่ องค์ประกอบใหม่ หรือสร้างชุดของการเปลี่ยนแปลงใหม่ เพื่อปรับปรุงการทำงานภายในระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือปรับปรุงเป้าหมายของระบบ ผลผลิตหรือสิ่งที่ป้อนเพื่อให้ผลของการกระทำบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

เควด และ โบเชอร์ (Quade and Boucher. 1982 : 150) กล่าวว่า การวิเคราะห์หมายถึงการแยก ดังนั้นการวิเคราะห์ปัญหาจึงเป็นการแยกศึกษาปัญหาออกไปเป็นส่วนต่าง ๆ เพื่อให้เห็นข้อเท็จจริง รายละเอียดที่ชัดเจนนั้นจะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารตัดสินใจ และได้ให้ความหมายของการวิเคราะห์ระบบว่า คือวิธีการที่เข้าสู่ปัญหาแยกเป็นระบบเพื่อช่วยให้ผู้บริหารเลือกแนวทางปฏิบัติโดยการตรวจสอบปัญหาทั้งหมดอย่างละเอียด ค้นหาจุดมุ่งหมายและทางเลือกต่าง ๆ แล้วทำการเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นด้วยวิธีการที่เหมาะสมโดยวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งที่สุดเท่าที่จะทำได้

เคลแลนด์ และ คิง (Cleland and King. 1983 : 83) เห็นว่าการวิเคราะห์ระบบเป็นระเบียบวิธีที่จะใช้ ในการสร้างระบบย่อยเกี่ยวกับ การตัดสินใจของระบบวางแผนของระบบงานใหญ่อย่างมีเหตุผลศาสตร์

แบงฮาร์ท (Banghart 1969 : 25) ได้ให้คำนิยามของการวิเคราะห์ระบบตามแบบของคอราฟาส์ที่อธิบายว่า การวิเคราะห์ระบบหมายถึงวิธีการศึกษาระบบที่เป็นไปได้ เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับมากที่สุดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

คินเดรด (Kindred. 1980 : 12) ได้ให้ความหมายของการวิเคราะห์ระบบว่าเป็นการตรวจสอบองค์ประกอบของระบบ ทั้งในลักษณะที่แยกศึกษาในแต่ละองค์ประกอบและการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละองค์ประกอบกับระบบทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าผู้ให้ความหมายของการวิเคราะห์ระบบอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ คือ เป็นการศึกษาหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม โดยศึกษาสภาพการต่าง ๆ ว่าเป็นระบบ (System Approach) และการศึกษาแยกแยะ ระบบและความสัมพันธ์ของระบบย่อยทั้งระบบ (System Analysis) หากพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ระบบคือ การหาทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมที่สุดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินการของผู้บริหาร โดยการศึกษาแยกแยะ องค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งระบบและความสัมพันธ์ของระบบ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า วิธีการวิเคราะห์ระบบ คือกระบวนการศึกษาแยกแยะองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ และโดยรวมทั้งระบบ เพื่อหาวิธีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้ระบบบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบได้

3. การวิเคราะห์ระบบกับเทคนิคเชิงระบบ (System Analysis และ System Approach) การใช้ความรู้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างแจ่มชัดสมบูรณ์นั้น ไม่อาจกระทำได้โดยใช้ความรู้สาขาวิชาใดวิชาหนึ่งเพียงสาขาเดียว การแกไขจำกัด ดังกล่าวสามารถทำได้โดยใช้ ทฤษฎีระบบ (System Theory) ซึ่งเบอร์ทาลานฟี (Bertalanffy) นักชีววิทยาได้เสนอทฤษฎีระบบทั่วไปเพื่อให้สามารถพิจารณาเรื่องที่ตรงการทราบโดยภาพรวมทั้งหมด โดยการผสมผสานความรู้จากศาสตร์หลายสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยการพิจารณาว่าสภาพที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร สภาพที่ควรจะเป็นอย่างไร หลังจากนั้นกลับมาพิจารณาว่า วัตถุประสงค์ของระบบเป็นอย่างไร และระบบนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีระบบจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพราะสามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกสถานการณ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวิทยาศาสตร์หรือทางสังคมศาสตร์ก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีระบบเป็นทฤษฎีสากล (อุทัย บุญระ เสริม. 2529 : 2) วิธีการค้นหาหรือดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทั้งระบบโดยรวม โดยสมบูรณ์ เรียกว่า

การใช้ทฤษฎีระบบ (System Approach) โดยพิจารณาว่า สิ่งต่าง ๆ ประกอบด้วยองค์ประกอบ หรือระบบย่อยที่ผสมผสานกันและสัมพันธ์กันแล้วสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบรวมได้ จะเห็นว่าสาระสำคัญของการใช้ทฤษฎีระบบคือ การศึกษาสิ่งต่าง ๆ ว่าเป็นระบบ และ แต่ละระบบมีวัตถุประสงค์หรือมุ่งกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งโดยส่วนรวมให้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งในแต่ละระบบจะประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ที่มีวัตถุประสงค์หรือหน้าที่เฉพาะ ของแต่ละระบบ เมื่อดำเนินการไประบบย่อย ๆ จะ รวมกันสัมพันธ์กันและทำให้เกิดเป้าหมายรวมขึ้นได้

ต่อมาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลอังกฤษได้ระดมนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ทำการระดมสมองเพื่อหาวิธีแก้ปัญหาและกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสงคราม โดยวิธีวิจัยดำเนินการ (Operation Research) และการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) เพื่อให้เกิดผลสูงสุด (Optimum Outcome) เมื่อสงครามเสร็จสิ้น สหรัฐอเมริกาได้นำวิธีการทั้งสองไปประยุกต์ใช้ในกิจการต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารงาน นอกจากนี้ยังได้มีการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการวิจัยดำเนินการและการวิเคราะห์ระบบมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า ทั้งการวิจัยดำเนินการและการวิเคราะห์ระบบ มีพื้นฐานมาจากทางวิทยาศาสตร์ และเป็นวิธีการที่สามารถรับและประยุกต์ให้เหมาะสมภายใต้สถานการณ์จำกัดและ เฉพาะเรื่องได้ ซึ่งการวิเคราะห์ระบบนี้แตกต่างจากการวิจัยดำเนินการ คือการวิเคราะห์ระบบเป็นการศึกษาที่สามารถแยกแยะ ข่ายงานที่สัมพันธ์กันในระบบ เพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมหรือกระบวนการในแต่ละส่วนของระบบและ รวมทั้งระบบ ซึ่งจะมีประโยชน์ในการค้นหาวิธีการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนและ สลับซับซ้อนภายใต้สภาวะจำกัด ซึ่งบางครั้งไม่สามารถใช้เพียงสามัญสำนึกหรือใช้วิธีการอย่างง่าย ๆ ได้

โดยสรุปแล้ว Systems Approach ต่างกับ System Analysis ที่ Systems Approach เป็นการนำทฤษฎีระบบมาใช้ในการศึกษาหรือการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมของระบบทั้งระบบโดยคำนึงถึงระบบย่อยขององค์ประกอบแวดล้อม แต่ System Analysis เป็นการศึกษาวิเคราะห์แยกแยะ และพิจารณาการดำเนินงานแต่ละระบบรวมทั้งระบบ ว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์รวมหรือไม่มีปัญหหรืออุปสรรคอย่างไรเน้นความสำเร็จของทั้งระบบโดยส่วนรวมและ แยกแยะ แต่ละ องค์ประกอบ แต่ System Analysis เน้นการวิเคราะห์

แยกย่อย พิจารณาการดำเนินงานแต่ละ ระบบและ รวมทั้งระบบ วิเคราะห์อย่างต่อเนื่องเช่นนี้เรื่อยไป จนกว่าจะได้วิธีการแก้ไขปัญหาคือที่สุดได้

4. แนวคิดในการวิเคราะห์ระบบ นักวิเคราะห์ระบบได้เสนอรูปแบบและวิธีการในการวิเคราะห์ระบบแตกต่างกันไปตามพื้นฐานความเชื่อของแต่ละบุคคลดังนี้

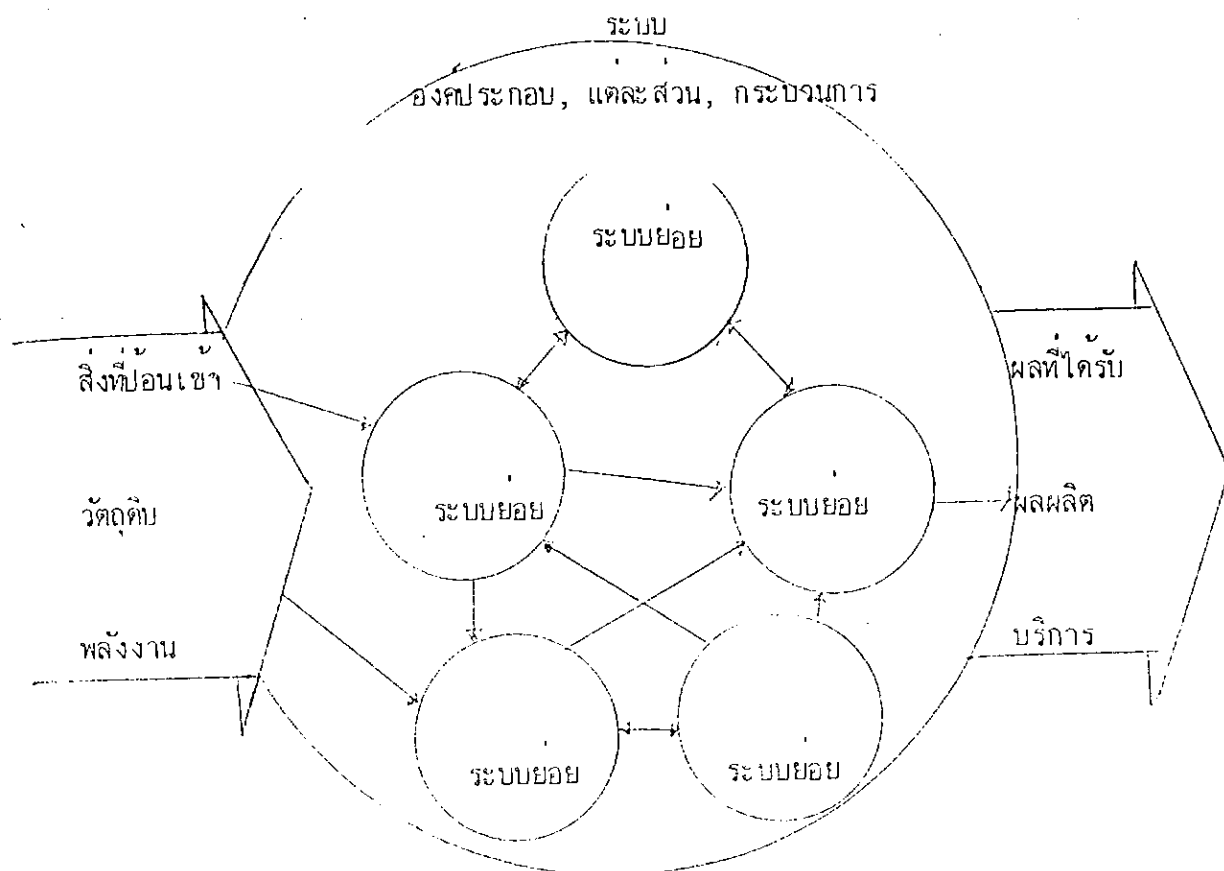
4.1 ทฤษฎีระบบทั่วไป โดย เบอร์ทาลานฟี ได้พิจารณาระบบว่า ระบบใหญ่ ประกอบด้วย ระบบย่อยหลายระบบและ แต่ละ ระบบย่อยต่าง ๆ ก็มีวิธีการดำเนินงานหรือหน้าที่เฉพาะของตนเอง และ มีความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยนั้นจะ นำไปสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของระบบใหญ่ (Central Objectives) และการวิเคราะห์ระบบจะ เป็นไปเพื่อศึกษาในขั้นต่าง ๆ ต่อไปนี้

- 1) ระบบย่อยที่สำคัญมีระบบอะไรบ้าง
- 2) แต่ละ ระบบมีหน้าที่อย่างไรบ้าง
- 3) แต่ละ ระบบมีปัญหาอะไรบ้าง
- 4) แต่ละ ระบบมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร
- 5) แต่ละ ระบบมีผลต่อระบบใหญ่อย่างไร
- 6) วัตถุประสงค์ของระบบรวมหรือระบบใหญ่คืออะไร
- 7) วัตถุประสงค์ของระบบย่อยสัมพันธ์กับระบบใหญ่อย่างไร
- 8) เมื่อเข้าใจพฤติกรรมและปัญหาของระบบใหญ่และ ระบบย่อยแล้ว

จึงกำหนดการแก้ไข

- 9) ดำเนินการแก้ไข
- 10) ติดตามผลและความคุ้มค่า
- 11) ประเมินผล

ซึ่ง โรเบิร์ต ฟิลเบค (Filbeck. 1974 : 18) ได้ใช้ในรูปแบบของระบบทั่วไปไว้ทั้ง



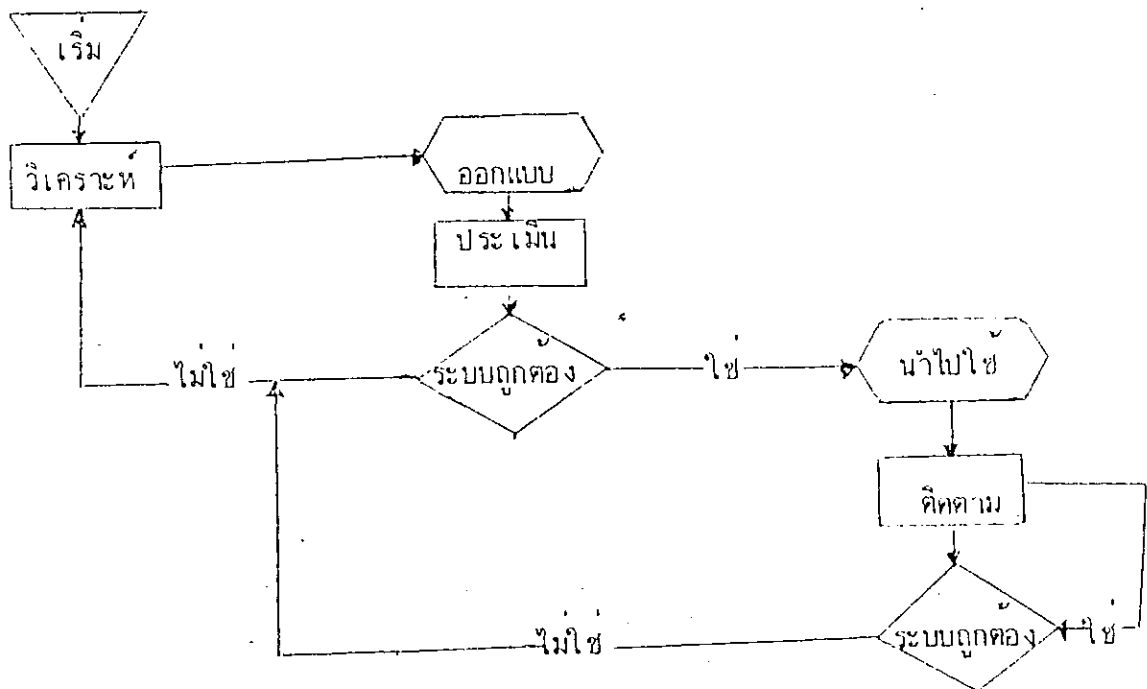
ภาพประกอบ 3 รูปแบบแผนภูมิทั่วไป

จากภาพประกอบ 3 รูปแบบระบบทั่วไปแสดงถึงระบบย่อยแต่ละระบบที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันซึ่งแต่ละส่วนก็ทำหน้าที่แตกต่างกัน และเมื่อประสานงานกันแล้ว ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมของระบบใหญ่

4.2 แนวคิดในการวิเคราะห์ระบบของแมงฮาร์ต แมงฮาร์ต (Manghart, 1969 : 37-42) ผู้ซึ่งมีความเชื่อว่าการวิเคราะห์ระบบเป็นเทคโนโลยีทางการบริหารที่มีสำคัญต่อการตัดสินใจ ไม่ว่างานที่ผู้บริหารรับผิดชอบอยู่นั้นจะเป็นงานเกี่ยวกับธุรกิจ อุตสาหกรรม ราชการ และแม้กระทั่งกิจการทางทหารก็ดี ดังนั้นแมงฮาร์ตได้กำหนดลักษณะทางปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระบบ

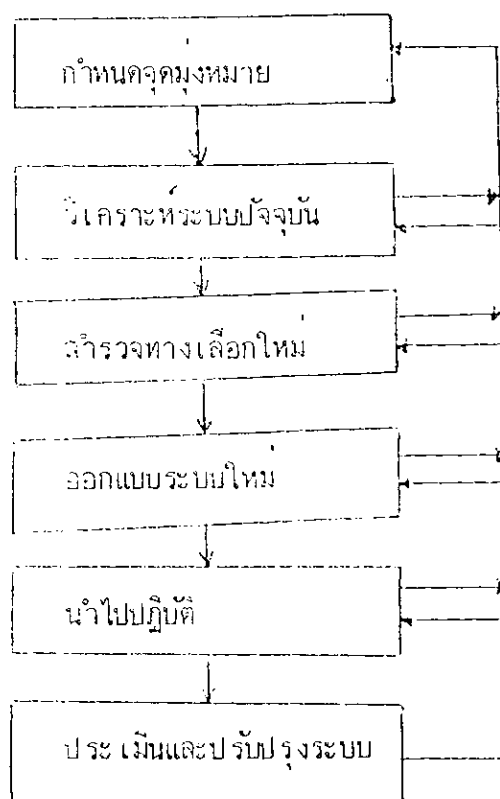
ว่า มีลักษณะ ต่อเนื่อง คือมีการเริ่มต้นตั้งแต่ต้องมีการวิเคราะห์ระบบอย่างสมบูรณ์แบบ จากนั้นจึงมีคำถามว่า ระบบใหม่นั้นทำหน้าที่ได้ดีที่สุดหรือไม่ ถ้าได้รับคำตอบว่ายังไม่เป็นที่พอใจ ก็จะต้องมีการวิเคราะห์ระบบอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งต้องมีการปรับปรุงแบบของระบบเสียใหม่ด้วย ต่อจากนั้นก็จะต้องมีการประเมินผลอีกครั้งหนึ่ง ทำอย่างนี้อยู่เรื่อยไป จนได้รับคำตอบจากการประเมินว่า ระบบใหม่นั้นทำหน้าที่ได้ดีที่สุดแล้ว จึงไปถึงขั้นการนำระบบใหม่ไปใช้ ซึ่งในขั้นนี้จะต้องมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง และจะต้องมีการถามคำถามว่าระบบใหม่นั้นทำหน้าที่ได้ดีที่สุดหรือไม่ ถ้าได้รับคำตอบว่ายังไม่เป็นที่พอใจ ก็จะต้องย้อนไปถึงขั้นการวิเคราะห์ระบบใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะต้องติดตามด้วยขั้นการออกแบบระบบ ประเมินระบบ การนำระบบใหม่ไปใช้ จนถึงขั้นติดตามผลระบบ ถึงแม้ว่าจะได้รับคำตอบจากการติดตามผลว่า ระบบใหม่นั้นทำหน้าที่ได้ดีที่สุดแล้ว ก็ยังจะต้องมีการติดตามผลอยู่เสมอ กล่าวโดยสรุป จำนวนขั้นตอนของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบตามแนวคิดของแมงฮาร์ท สามารถจำแนกได้เป็น 5 ขั้นตอน ที่มีลักษณะ ต่อเนื่องกันเป็นวงจร คือ (1) การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของระบบ (2) การออกแบบระบบ (3) การประเมินระบบ (4) การนำระบบใหม่ไปใช้ และ (5) การติดตามผลระบบ และแมงฮาร์ทได้สรุปลักษณะการทำงานของระบบว่า มีลักษณะ เป็นวงจร

ผังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4. การทำงานที่มีลักษณะ เป็นวงจรของแมงฮาร์ท

4.3 แนวคิดในการวิเคราะห์ระบบของคินเดรด คินเดรด (Kindred, 1980 : 12-13) ได้ให้ความหมายของการวิเคราะห์ระบบว่าเป็นการศึกษาและประเมินผลอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับกิจกรรมและ การดำเนินงานผลจากการศึกษาจะเป็นพื้นฐานสำหรับการตัดสินใจ ดังนั้นการเสนอผลวิเคราะห์ จะต้องนำเสนอในรูปแบบที่เป็นทางการและมีมาตรฐาน การวิเคราะห์ระบบมีความหมายโดยนัย หมายถึงการตรวจสอบองค์ประกอบแต่ละ องค์ประกอบของระบบ ทั้งในลักษณะที่แยกศึกษาแต่ละ องค์ประกอบและการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละ องค์ประกอบกับระบบทั้งหมด การวิเคราะห์ระบบมีลักษณะ เป็นวงจร ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 วงจรของระบบของคินเดรด

แนวการวิเคราะห์ระบบจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ ต่างมีความสัมพันธ์กันและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน องค์ประกอบใดที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่นและมีความเป็นอิสระจึงไม่นับเป็นส่วนประกอบของระบบ ด้วยหลักการอันนี้งานสำคัญประการหนึ่งของการศึกษาระบบ คือการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ

2) ผู้ศึกษาระบบควรจะศึกษาระบบในลักษณะที่เป็นส่วนรวมทั้งหมด ไม่ควรที่จะแยกระบบออกเป็นส่วนประกอบย่อย ๆ ในบางโอกาสผู้ศึกษาอาจมีความจำเป็นต้องเลือกศึกษาเฉพาะ ระบบย่อยต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันเป็นระบบที่ใหญ่กว่าแต่ละองค์ไม่ละเลยที่จะศึกษาขอบข่ายทั้งหมดที่ประกอบกันเป็นระบบใหญ่

3) ในบางลักษณะ ระบบมีการแสวงหาเป้าหมาย นั่นคือ องค์ประกอบที่มีปฏิสัมพันธ์กัน ต่างมุ่งที่จะ ไปให้ถึงสถานภาพหรือเป้าหมายสุดท้าย ซึ่งเป็นสภาพสมมุติแห่งการบรรลุเป้าหมายของระบบใหญ่

4) ระบบมีปัจจัยป้อนเข้าและผลที่ได้ นั่นคือ ระบบไม่มีความเป็นอิสระในเรื่องปัจจัยป้อนเข้าที่จะใช้ในกระบวนการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของระบบ ทุก ๆ ระบบจะต้องสร้างผลที่ได้รับที่เป็นความต้องการของระบบอื่น ๆ

5) ระบบทุก ระบบเปลี่ยนรูปปัจจัยป้อนเข้าไปสู่ผลที่ได้รับ ตามปกติโดยทั่วไปแล้วรูปร่างลักษณะ ของผลที่ได้รับจะมีความแตกต่างไปจากรูปร่างลักษณะ ของปัจจัยป้อนเข้า

6) ระบบจะต้องมีวิธีการในการควบคุมองค์ประกอบที่มีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อให้จุดมุ่งหมายของระบบได้บรรลุผลอย่างจริงจัง การวางแผน การควบคุม และผลย้อนกลับต่างมีส่วนสัมพันธ์กับการควบคุมนี้

7) ระบบทุก ๆ ระบบมักจะประกอบด้วยระบบย่อยที่เล็กกว่าเสมอ ลักษณะการเชื่อมโยงระหว่างระบบใหญ่กับระบบย่อยทำให้เกิดลำดับขั้น ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของทฤษฎีระบบ

8) มีความแตกต่างกันในระบบย่อย นั่นคือ แต่ละหน่วยของระบบจะปฏิบัติงานไปตามหน้าที่เฉพาะ ของมัน

9) โดยทั่วไปแล้วระบบแสดงถึงความสามารถในการไปถึงจุดมุ่งหมายปลายทางได้เท่าเทียมกัน นั่นคือ แต่ละ ระบบจะไปถึงจุดมุ่งหมายสุดท้ายได้ด้วยวิธีการและจุดเริ่มต้นซึ่งมีหลายวิธีและหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า มีหลาย ๆ วิธีการที่จะทำให้เป้าหมายของระบบบรรลุผล

4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ของลูคัส (Lucas, 1985 : 5) ลูคัสมีความเห็นเกี่ยวกับระเบียบวิธีการวิเคราะห์ระบบว่ามีหลายวิธี แต่ทุกวิธีต่างมีจุดมุ่งหมายพื้นฐานเหมือนกัน นั่นคือ การทำความเข้าใจระบบที่ซับซ้อนและมีวิธีการปรับปรุงแก้ไขระบบ ลักษณะการปรับปรุงแก้ไข

อาจเป็นการสร้างระบบขึ้นใหม่ การสร้างองค์ประกอบของระบบขึ้นใหม่ หรืออาจเป็นการสร้างชุดของกระบวนการการเปลี่ยนแปลงของระบบขึ้นใหม่ เป็นต้น จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ระบบอาจจะเป็นการปรับปรุงการทำงานภายในระบบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงเป้าหมายของระบบปรับปรุงผลที่ได้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงชุดของปัจจัยป้อน แต่ยังคงรักษาสภาพการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบไว้คงเดิม เป็นต้น ตามความคิดเห็นของลูคัส ลำดับขั้นตอนการวิเคราะห์ระบบจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ขั้นการนิยามปัญหา การนิยามปัญหาอาจเริ่มต้นโดยการตั้งคำถามเหล่านี้

(1) มีสิ่งใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับระบบที่ได้สนใจมาพิจารณา

(2) ปัจจัยป้อน มีการเปลี่ยนแปลงในด้านรูปลักษณะ ราคา หรือการ

หามาได้หรือไม่

(3) เพราะเหตุใดผลลัพธ์จึงยังไม่ดีพออย่างไม่เป็นที่พึงพอใจ

(4) อะไรคือจุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ระบบ

2) ขั้นการทำความเข้าใจและการนิยามระบบ เนื่องจากระบบมีลักษณะเป็นลำดับขั้น (คือมีระบบย่อยอยู่ในระบบที่ใหญ่กว่า) และมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมของมัน จึงเป็นการยากในการจะนิยามให้ชัดเจนว่าระบบที่กำลังศึกษามีส่วนประกอบอะไรบ้าง กิจกรรมในขั้นที่ 2 นี้จะต้องตั้งคำถามเพื่อการค้นหาและความเข้าใจเกี่ยวกับระบบดังนี้

(1) ระบบที่กำลังศึกษาประกอบด้วยตัวแปรหรือองค์ประกอบอะไรบ้าง

(2) ตัวแปรหรือองค์ประกอบเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และ

มีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมของมันอย่างไรบ้าง

(3) ระบบที่กำลังศึกษามีขอบเขตอย่างไรบ้าง

3) ขั้นการกำหนดทางเลือก ลูคัสได้อธิบายถึงขั้นตอนนี้ โดยการกำหนดคำถาม

ต่าง ๆ ดังนี้

(1) ทางเลือกต่าง ๆ ที่จะช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการปรับปรุง

ระบบมีอะไรบ้าง

(2) ทางเลือกที่จะช่วยในการปรับปรุงระบบเหล่านั้น แต่ละทางเลือกจะต้องใช้ต้นทุนเท่าไร และสามารถนำไปปฏิบัติได้หรือไม่

4) ขั้นการเลือกทางเลือก ขั้นนี้เป็นขั้นการเลือกจำนวน 1 ทางเลือกจากจำนวนทางเลือกทั้งหมดที่หามาได้ในขั้นที่ 3

5) ขั้นการนำทางเลือกไปปฏิบัติ ขั้นนี้เป็นขั้นการทำทางเลือกที่ได้เลือกสรรแล้วในขั้นที่ 4 มาทดลองปฏิบัติ

6) ขั้นการประเมิน ขั้นนี้เป็นขั้นการกาประเมินผลที่ได้รับและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เราสร้างขึ้นในระบบ

4.5 แนวคิดในการวิเคราะห์ระบบของควอด ควอด (Quade and Boucher, 1968 : 1-2) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ความหมายของ "การวิเคราะห์ระบบ" ว่าเดิมมีการนิยามกันในลักษณะที่แคบ คือมักจะนิยามการวิเคราะห์ระบบว่าเป็นเพียงแต่การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณ ตามความคิดเห็นของควอด การวิเคราะห์ระบบไม่ได้เป็นวิธีการ ไม่ได้เป็นชุดของเทคนิคที่ตายตัว หรือแม้กระทั่งรูปแบบของการรายงาน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการวิเคราะห์ระบบมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะไปตามรูปแบบของปัญหาที่จะวิเคราะห์ เทคนิคที่ใช้ก็มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะงานวิจัยที่ใช้วิธีการวิเคราะห์ระบบ จะมีลักษณะวิธีการที่คล้ายคลึงกันเพียงเล็กน้อย ซึ่งเปรียบได้กับเส้นด้ายเส้นเล็กที่ผูกมัดงานวิจัยเหล่านั้นไว้ด้วยกัน ควอดเสนอแนวคิดว่าการวิเคราะห์ระบบเป็นยุทธศาสตร์ทางการวิจัย เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือที่หามาได้เหมาะสม เป็นปรัชญาเชิงประจักษ์ที่จะช่วยให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถแสวงหาทางเลือกได้อย่างดีที่สุดในสภาพที่มีปัญหาซับซ้อนภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอน จากแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการยากสำหรับควอดในการที่จะสรุปนิยามของการวิเคราะห์ระบบ โดยใช้ข้อความสั้น ๆ ได้ อย่างไรก็ตามก็ดี ควอดได้กล่าวถึงลักษณะของการวิเคราะห์ระบบว่าหมายถึง ระบบวิธีการที่เป็นระบบที่จะช่วยให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกการปฏิบัติ โดยการตรวจสอบปัญหาอย่างลึกซึ้ง การแสวงหาจุดมุ่งหมายพร้อมทางเลือกแล้วมีการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกเหล่านั้น โดยอาศัยผลที่จะตามมา ทั้งนี้โดยอาศัยทั้งความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและการคิดพิจารณาเพื่อแก้ปัญหา

แนวคิดมีความเห็นว่า เกี่ยวกับกระบวนการในการวิเคราะห์ระบบว่าเป็นระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ในการแก้ปัญหา ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอน คือ

1) ขั้นการกำหนดปัญหา เป็นขั้นการกำหนดปัญหาให้ชัดเจน นิยามเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดขอบเขตของปัญหา

2) ขั้นการแสวงหา เป็นขั้นการศึกษาถึงข้อมูล และความสัมพันธ์ต่าง ๆ รวมทั้งการแสวงหาโครงการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นทางเลือกที่มีโอกาสที่จะแก้ปัญหาได้

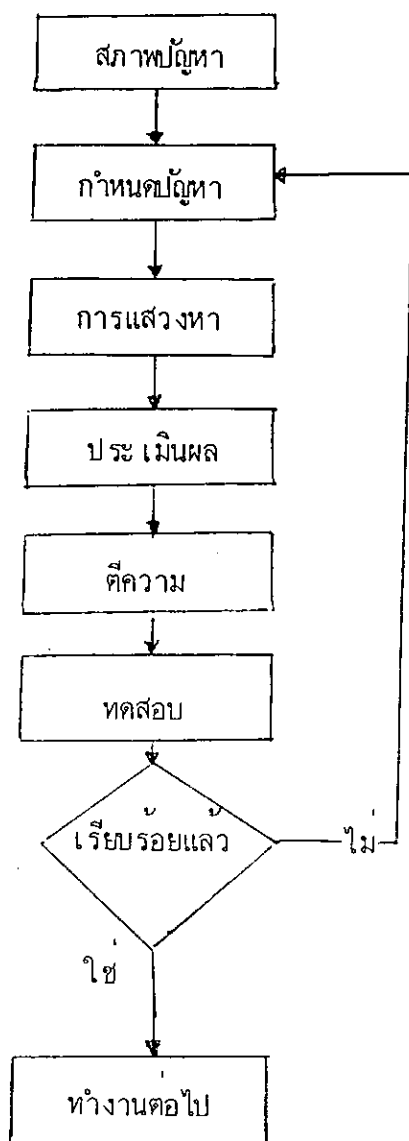
3) ขั้นการประเมิน เป็นขั้นการสร้างรูปแบบต่าง ๆ หลายรูปแบบเพื่อใช้ในการทำนายถึงผลที่จะตามมาของแต่ละทางเลือก ต่อจากนั้นก็จะมีเปรียบเทียบทางเลือกโดยอาศัย ผลที่ได้ผลเสียและข้อจำกัดต่าง ๆ

4) ขั้นการตัดสินใจ ขั้นนี้ใช้ผลการทำนายที่ได้จากรูปแบบที่เลือกมา รวมทั้งข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และบริบทที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบทางเลือกที่เลือกมา หาข้อสรุปและแนวปฏิบัติของทางเลือกนั้น

5) ขั้นการทดสอบ เป็นขั้นทดสอบข้อสรุปโดยอาศัยการทดลองรูปแบบที่เลือกมา

จากขั้นตอนการวิเคราะห์ระบบทั้ง 5 ขั้น แนวคิดสรุปความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่าง ๆ

ดังภาพ ประกอบ 6

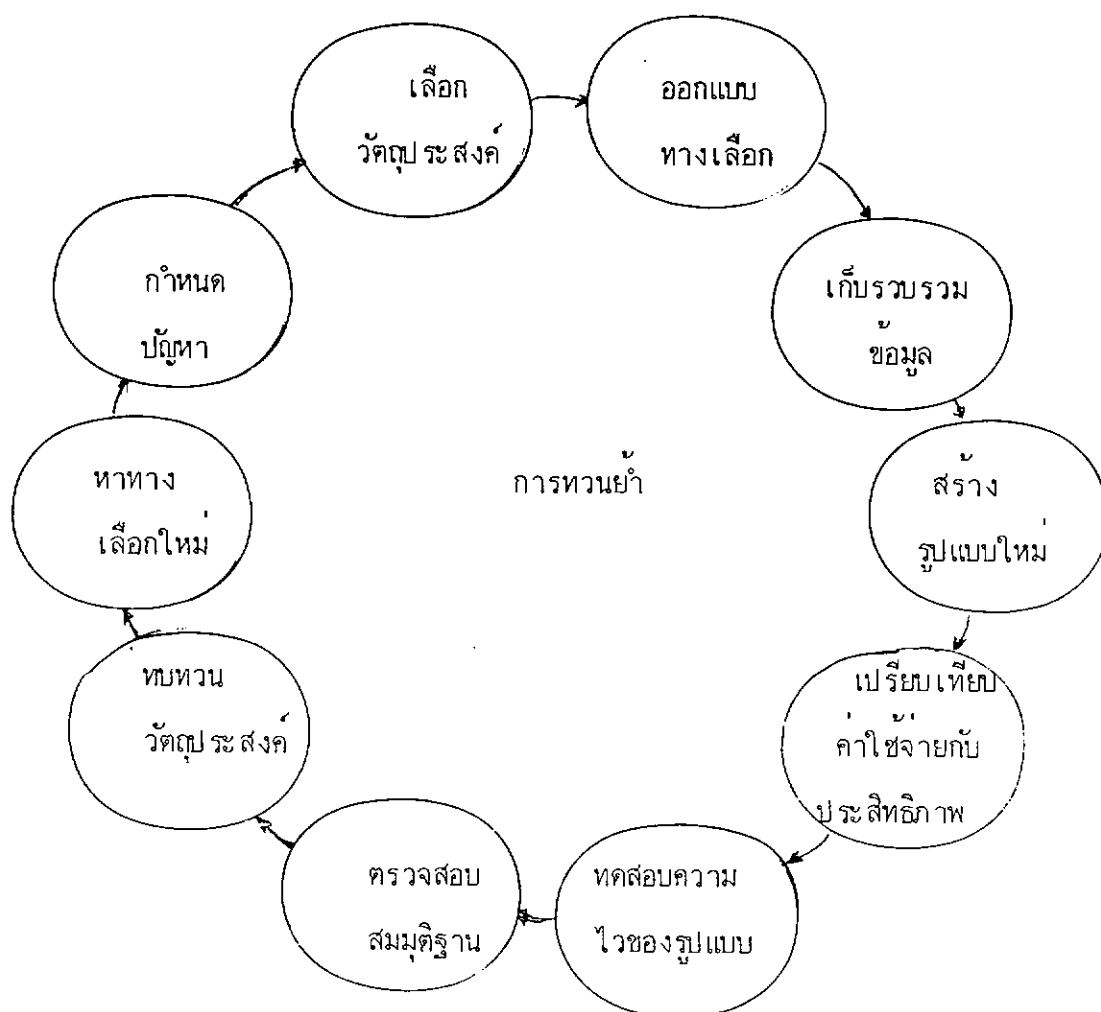


ภาพประกอบ 6 การวิเคราะห์ระบบ 5 ชั้นของเควด

การวิเคราะห์ทุกครั้งย่อมจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั้ง 5 ชั้นตอนนี้ แต่จะมีปริมาณ
 มากน้อยแตกต่างกัน โดยเฉพาะในชั้นที่ 4 จะมีการปฏิบัติมากสำหรับผู้จัดทำนโยบาย ส่วนในชั้นที่ 5
 มักจะต้องมีการปฏิบัติโดยอ้อม ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาบางอย่างไมอาจจะทดสอบได้ และถ้ามีการ
 ทดสอบโดยตรงก็จะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเวลา หรืออาจมีการสูญเสียชีวิตของมนุษย์ชาติได้ ใน
 กระบวนการวิเคราะห์ระบบทั้ง 5 ขั้นตอน ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติให้เสร็จสิ้นในแต่ละขั้นตอน แต่อาจ
 มีการปฏิบัติให้คาบเกี่ยวกันได้

นอกจากนี้เขายังได้กล่าวถึงองค์ประกอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์ที่จำเป็นจะต้องคำนึงถึง 5 องค์ประกอบ คือ

- 1) จุดมุ่งหมาย เนื่องจากการวิเคราะห์ระบบมีจุดมุ่งหมายหลักในการช่วยมีผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกนโยบาย หรือการปฏิบัติ ดังนั้นงานสำคัญประการแรกของผู้วิเคราะห์ระบบ คือ การค้นหาว่าผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือควรจะมีจุดมุ่งหมายอะไร
 - 2) ทางเลือก หมายถึงวิธีการที่จะทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุผล
 - 3) ต้นทุน ในแต่ละทางเลือกที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายย่อมต้องใช้ทรัพยากร ทรัพยากรส่วนที่สำคัญได้นำไปใช้กับทางเลือกทางใดทางหนึ่งแล้วก็จะไม่มีโอกาสที่จะนำไปใช้กับทางเลือกอื่นได้อีกเลย ทรัพยากรส่วนนี้เรียกว่าต้นทุน ในการวิเคราะห์ส่วนใหญ่มักจะตีความหมายของต้นทุนว่าหมายถึงต้นทุนเงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ความจริงแล้วควรจะวัดในด้านโอกาสที่ต้องเสียไปด้วย
 - 4) รูปแบบ คือตัวแทนของความจริง ซึ่งเป็นส่วนย่อยของลักษณะสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับคำถามที่กำลังศึกษา ลักษณะการแสดงตัวแทนของความจริงมีหลายลักษณะแตกต่างกัน ตั้งแต่การใช้ชุดของสมการทางคณิตศาสตร์ การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ไปจนถึงการใช้คำบรรยายสถานการณ์เหล่านั้น ผู้วิเคราะห์จะใช้การพิจารณาตัดสินผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก รูปแบบที่จะมีส่วนช่วยให้ผู้วิเคราะห์สามารถประมาณผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก ซึ่งมักจะพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนและความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละทางเลือก
 - 5) เกณฑ์ คือ กฎ หรือมาตรฐานในการจัดอันดับบรรดาทางเลือกต่าง ๆ เกณฑ์ที่จะให้แนวทางในการให้น้ำหนักต้นทุนต่อการปฏิบัติหรือแนวทางในการเลือกรูปแบบ
- สำหรับกระบวนการประเมินหรือการเปรียบเทียบ เขาได้อธิบายไว้ดังภาพประกอบ ๗ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้มีการค้นพบหรือสร้างขึ้นในขั้นตอนของการวิเคราะห์ได้ถูกทดสอบโดยใช้รูปแบบ รูปแบบจะเป็นตัวบอกถึงผลที่ตามมา หรือผลที่ได้รับของแต่ละทางเลือกเกณฑ์ใช้เป็นตัววัดค่าน้ำหนักของต้นทุนต่อผลการปฏิบัติที่จะบอกว่ารูปแบบใดหรือทางเลือกใดดีกว่าทางเลือกใด หลังจากนั้นผู้วิเคราะห์ก็สามารถจัดเรียงลำดับทางเลือกต่าง ๆ ตามลำดับความเหมาะสม



ภาพประกอบ 7 วงจรการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประสบความสำเร็จ

แนวคิดที่เสนอแนะคือว่า ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบในสถานการณ์จริงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะวิเคราะห์ไม่ได้อยู่ในสภาพเรียบร้อยอย่างนี้ เช่น มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาจำนวนมาก หลายจุดมุ่งหมายมีความขัดแย้งกัน และ ไม่มีความชัดเจนพอ จำนวนทางเลือกมีไม่เพียงพอที่จะสนองจุดมุ่งหมาย การวัดประสิทธิภาพไม่ได้วัดในส่วนที่เป็นการสนองวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง การทำนายผลจากรูปแบบเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน เกณฑ์อื่น ๆ มักจะมีผลต่อการจัดอันดับทางเลือกให้แตกต่างไปจากการจัดอันดับโดยอาศัยเกณฑ์ที่เคยกำหนดไว้ เป็นต้น ถ้าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้น การวิเคราะห์เพียงครั้งเดียวอาจเป็นการไม่เพียงพอ จึงต้องมีการปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์อย่างเป็นวัฏจักรที่ต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดปัญหา เลือกจุดมุ่งหมาย ออกแบบทางเลือก

เก็บรวบรวมข้อมูล สร้างรูปแบบ ใหคานำหนักการเปรียบเทียบต้นทุนต่อผลการปฏิบัติ ทดสอบความไว
ทบทวน ฐานคติและข้อมูล ตรวจสอบจุดมุ่งหมายซ้ำ สร้างทางเลือกใหม่ ฯลฯ ผู้วิเคราะห์จะต้อง
ปฏิบัติตามวัฏจักรเช่นนี้อยู่เรื่อยไปจนได้ผลเป็นที่พอใจ หรือจนหมดเวลา หรือหมดงบประมาณ

4.6 แนวคิดการวิเคราะห์ระบบของฟิชเชอร์ ฟิชเชอร์ (Hussain. 1973 :
76-77 citing Fisher. 1971) ได้กำหนดลักษณะของการวิเคราะห์ระบบไว้ 7 ประการ ดังตอ
ไปนี้

1) ลักษณะพื้นฐานของการวิเคราะห์ระบบ คือการตรวจสอบและการเปรียบเทียบ
อย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นทางเลือก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
การวิเคราะห์ระบบไม่เพียงแต่เป็นการตรวจสอบอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้
กำหนดไว้ในขั้นแรกเท่านั้น แต่หากการตรวจสอบนั้นพบว่ามีความจำเป็น ก็อาจมีการออกแบบทาง
เลือกใหม่เพิ่มขึ้นได้ในทางปฏิบัติ โดยอุดมคติแล้ว ผู้วิเคราะห์ระบบจะนำผลจากการวิเคราะห์มา
ปรับปรุงแก้ไขจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้แล้วด้วย

2) การตรวจสอบระบบต้องอาศัยเกณฑ์ในการพิจารณาต่าง ๆ มากมาย
แต่ผู้วิเคราะห์มักจะอาศัยเกณฑ์สำคัญ 2 ประการคือ ต้นทุน ซึ่งเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับต้นทุนของทรัพยากร
ในเชิงเศรษฐศาสตร์ และผลประโยชน์ซึ่งเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับผลที่ได้รับในแต่ละทางเลือก เพื่อเปรียบเทียบ
เห็นว่าทางเลือกใดจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้

3.) บริบทเกี่ยวกับเวลา การวิเคราะห์ระบบเป็นเรื่องของอนาคต อาจ
เป็นเวลาใน 5 หรือ 10 ปีหรือมากกว่านั้น

4) เนื่องจากการวิเคราะห์ระบบต้องเกี่ยวข้องกับช่วงระยะเวลาที่ยืดออก
ไปเป็นเวลานาน สภาพแวดล้อมจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและความไม่
แน่นอนเป็นประเด็นสำคัญของปัญหา ในการวิเคราะห์ผู้วิเคราะห์ควรคำนึงถึงความไม่แน่นอนอย่าง
แจ่มชัดและถ้าเป็นไปได้ควรหลีกเลี่ยงการใช้รูปแบบง่าย ๆ เพียงรูปแบบเดียว

5) โดยปกติบริบทที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ระบบมักมีความกว้าง และ
สภาพแวดล้อมมักมีความซับซ้อน เพราะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลักจำนวนมากมายที่เกี่ยวข้องกับ
ปัญหา ผลจากการวิเคราะห์ระบบจึงมักจะไม่มีคำตอบที่มีลักษณะง่าย ๆ และตรงไปตรงมา

6) ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์ระบบจะเน้นการใช้ระเบียบวิธีการเชิงประมาณมาก แต่การวิเคราะห์ต่าง ๆ ก็จำเป็นจะต้องอาศัยวิธีการเชิงคุณภาพเข้าช่วย ผู้วิเคราะห์ระบบที่ดีจึงควรใช้วิธีการผสมผสานระหว่างวิธีการเชิงปริมาณและวิธีการเชิงคุณภาพ

7) จุดเน้นของการวิเคราะห์ระบบมักจะเน้นที่การวิจัยและพัฒนา

จะเห็นว่าแนวคิดและวิธีวิเคราะห์ระบบทุกรูปแบบที่กล่าวมานี้ ผู้วิเคราะห์จะต้องใช้รูปแบบการวิเคราะห์ระบบทั่วไปเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ระบบทุกรูปแบบ คือ จะต้องการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของระบบ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนที่จะวิเคราะห์ระบบขั้นอื่น ๆ ต่อไปและคล้ายกับรูปแบบการประเมินของไทเลอร์ (Tylor) ที่ประเมินหลักสูตรโดยนำทฤษฎีระบบมาใช้ และประเมินโดยใช้วัตถุประสงค์ของโครงการเป็นเป้าหมายในการประเมิน ดังนั้นผู้วิจัยจึงจะวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาด้วยรูปแบบการวิเคราะห์ระบบทั่วไป โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพผสมผสานกัน ก็จะสามารถทราบและเข้าใจสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา และปัญหาอุปสรรคที่ตำแหน่งต่าง ๆ ของระบบ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเสนอแนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบได้ นั่นคือและสามารถแก้ปัญหาวิจัยนี้ได้

ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ระบบและการวางแผน

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาในช่วงปี ค.ศ. 1964 - 1987 นี้ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า มีประมาณร้อยละ 95 ที่เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา เพื่อตรวจสอบหรือศึกษาสภาพทั่ว ๆ ไป มีการวิจัยเชิงทดลองน้อยมาก ในจำนวนงานวิจัยเหล่านี้ ผู้วิจัยได้เลือกเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ระบบวางแผนประมาณ 60 เรื่อง โดยแบ่งตามลักษณะของงานวิจัยแสดงให้เห็นลักษณะที่สำคัญดังนี้ แนวคิดและวิธีการวิเคราะห์ ระเบียบวิธีวิจัย ข้อค้นพบในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อความที่แสดงถึงสิ่งที่ยังขาดไปหรือความรู้เรื่องที่ยังไม่มี แต่คาดว่าจะนำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. งานวิจัยที่แสดงถึงแนวคิดและวิธีการวิเคราะห์

ตัวอย่างการวิจัยเกี่ยวกับระบบการวางแผนการศึกษา โดยใช้การวิเคราะห์แบบมีตั้ง

น

แฮมเพิล (Hampel, 1971 : 3679-A). ทำการวิจัยเรื่องกลยุทธ์และประสิทธิภาพในการวางแผนของรัฐบาล โดยการศึกษาประวัติการวางแผนของรัฐและวิเคราะห์บทบาทการวางแผนของรัฐบาลในสหรัฐอเมริกาภายหลังทศวรรษ 1960 ว่า มียุทธศาสตร์ในการวางแผนอย่างไร โดยศึกษาความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กับการวางแผน 4 หน่วยงาน คือ รัฐบาล ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายดำเนินการ และฝ่ายงบประมาณ เนื่องจากการวางแผนมีอิทธิพลต่อการปกครองในรัฐในด้านทำให้ผู้ปฏิบัติร่วมกันดำเนินงาน โดยประสานสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์การวางแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความต้องการขององค์กรผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ได้วิเคราะห์บทบาทการวางแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ตามทฤษฎีของจอห์น ฟรายด์แมน 3 บทบาทคือ บทบาทด้านการบริการ การประสานงานและจัดสรรงาน และการพัฒนาผลการจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ตัวแทนการวางแผน เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ หาประสิทธิภาพของหน่วยงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอื่นกับการทำงานของรัฐ พบว่า หน่วยงานทั้งสี่แสดงบทบาทในด้านการบริการและการประสาน ตลอดจนการจัดสรรงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการพัฒนา กล่าวคือ มีประสิทธิภาพในการบริการ มีความต้องการมีส่วนร่วมในการวางแผนสูง แต่มีการใช้นวัตกรรมเพื่อพัฒนาการวางแผนน้อยมาก พร้อมนี้ได้มีข้อเสนอแนะให้ใช้ยุทธศาสตร์เหล่านี้ไปศึกษาและพัฒนากลวิธีเพื่อปรับปรุงต่อไปในอนาคตและอาจศึกษาบทบาทอื่น ๆ ได้

เดอเคอร์ (Decker 1971 : 3007-A) ทำการวิจัยนโยบายสังคมในเมืองเพื่อที่จะพัฒนาทฤษฎีการวางแผนสังคมเมือง ในด้านค่านิยมและขอบเขตทางการเมืองของนโยบายสังคมเมือง โดยศึกษา 3 ส่วนคือ

ส่วนแรก เกี่ยวกับความคิดรวบยอดและปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคมในการวางแผนทั่วไปและเฉพาะด้าน โดยจะวิเคราะห์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับการวางแผนสังคมในเมืองใหญ่

ส่วนที่สอง ประเมินรูปแบบการวางแผนและรูปแบบการตัดสินใจของการวางแผนสังคมเมืองศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 มิติคือ มิติแรก สภาพการวางแผนแบ่งออกเป็น 2 แบบคือ การวางแผนแบบรวมศูนย์ (Centralize Planning) และการวางแผนแบบกระจายกิจกรรม มิติที่สองคือความนิยมรูปแบบการวางแผน พบว่า รูปแบบการวางแผนแบ่งออกได้ 4 รูปแบบคือ (1) รูปแบบดั้งเดิมนิยม (Com-prehensive Models) เป็นรูปแบบการวางแผนแบบรวมศูนย์และยึดหลักเหตุผล (2) รูปแบบการบริหารนิยม (Administrative Models) เป็นรูปแบบการวางแผนแบบรวมศูนย์และไม่ยึดหลักเหตุผล (3) รูปแบบการมีส่วนร่วมนิยม (Advocacy Models) เป็นรูปแบบการวางแผนแบบการกระจายอำนาจและยึดหลักเหตุผล (4) รูปแบบชุมชนนิยม (Community Process Models) เป็นรูปแบบการวางแผนกระจายอำนาจและไม่ยึดหลักเหตุผล ซึ่งรูปแบบทั้ง 4 นี้ยังไม่ได้รับการยอมรับจากนักวางแผนชุมชนเมือง เนื่องจากเกณฑ์ในการแบ่งแผนมีมากมายไม่เฉพาะ 2 มิตินี้เท่านั้น และปัญหาสำคัญของรูปแบบการวางแผนแบบรวมศูนย์คือ ไม่ได้คำนึงถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชุมชน ซึ่งต่างกับรูปแบบการวางแผนกระจายกิจกรรม ที่ไม่ค่อยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ในการวางแผนตามทัศนคติของสังคม แต่มีแนวโน้มที่จะใช้เทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์มาก

ส่วนที่สาม การตรวจสอบกระบวนการปกครองของสังคมเมืองที่ประสานกับกระบวนการวางแผนในระดับรวมและระดับย่อย และในแหล่งที่โปรแกรมดำเนินงานอยู่ พบว่า ยุทธศาสตร์การวางแผนทางสังคมเกิดจากการวิพากษ์ของการเจริญเติบโตทางนวัตกรรม หรือทักษะในการนำนวัตกรรมไปใช้ในการจัดโครงการของชุมชนเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะนำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องที่ซับซ้อน ทั้งนี้อาจใช้การวิเคราะห์ระบบและความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาร่วมพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ยังพบว่า ผลย้อนกลับจากยุทธศาสตร์การวางแผนของสังคมเมืองมี 6 ประการคือ การใช้ผลย้อนกลับของนักการเมืองและคนอื่นที่เกี่ยวข้อง การย้อนกลับจากการทดลองในสนาม ผลการประเมินรูปแบบและเนื้อหาของโครงการ ปัญหาและข้อเสนอแนะจากผลการทดลองใช้แผนให้แก่เจ้าของงาน เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจและข้อดีข้อเสียของยุทธศาสตร์การวางแผน รวมทั้งความต้องการ วิธีการ และนวัตกรรมที่ใช้

วิลไรท์ (Whellwright. 1071 : 3723-A) ศึกษาถึงทางเลือกของยุทธศาสตร์การวางแผนที่มีผลต่อกระบวนการคิด ซึ่งได้พัฒนาขึ้นมาจากวิธีการของนักวางแผนและยุทธวิธีการวางแผนของบริษัท งานวางแผนนี้เป็นความรับผิดชอบที่สำคัญของผู้จัดการบริษัทชั้นนำในปัจจุบัน อันประกอบด้วยการประชุมกัน เรื่องจุดประสงค์ของบริษัท ซึ่งต้องมีการประสานกันระหว่างทรัพยากรของบริษัทและโอกาสของสภาพแวดล้อม

ยุทธวิธีในการวางแผนที่เป็นที่ต้องการมีอย่างน้อยสามประการ ประการแรกจะต้องเข้าใจข้อกำหนดที่เป็นเกณฑ์ของยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถใช้ตัดสินใจได้ว่ายุทธวิธีใดดี ประการที่สองต้องเข้าใจกระบวนการของยุทธวิธีรวมตัวกันของบริษัท มีการกำหนดขั้นตอนที่ทำให้แน่ใจได้ว่าผลของยุทธศาสตร์การวางแผนเป็นยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพ ประการที่สามจะต้องเข้าใจวิธีการเผยแพร่และใช้ยุทธวิธีของบริษัทนั้น

งานวิจัยเรื่องนี้มุ่งเน้นในประการที่สอง คือ กระบวนการรวมตัวของยุทธวิธีของบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเลือกของยุทธวิธีกระบวนการวางแผน 2 แนวทางที่จะต้องได้รับการตรวจสอบเพื่อการบ่งชี้ผลของกระบวนการคิดที่นักวางแผนคิดและใช้ในการวางแผนขึ้น ทางเลือกอันดับแรกหมายถึง กระบวนการย่นย่อ (Synoptic Procedure) เป็นกระบวนการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนมาก ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ (1) การกำหนดเป้าหมายของบริษัท (2) การพัฒนาแนวทางเลือกยุทธวิธีเพื่อให้ไปถึงเป้าหมายนั้น (3) การประเมินยุทธวิธีทางเลือกแต่ละวิธี และ (4) เลือกทางเลือกที่ดีที่สุดทำให้บรรลุเป้าหมาย และทางเลือกอันดับสองเรียกว่ากระบวนการเพิ่มพูน (Incremental Procedure) ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ (1) การระบุถึงยุทธวิธีปัจจุบันของบริษัท (2) การบรรลุจุดมุ่งหมายจุดเด่นจุดด้อยของบริษัท (3) การพิจารณาการปฏิบัติงานและบรรยากาศของสิ่งแวดล้อม และ (4) การพัฒนายุทธวิธีขึ้นในปัจจุบันเพื่อให้บรรลุตามต้องการภายใต้สภาพแวดล้อมปัจจุบันของบริษัท

การทดสอบทางเลือกสองกระบวนการนี้ โดยให้มันักวางแผนสร้างรูปแบบของกระบวนการคิดที่เกี่ยวข้องกับยุทธวิธีในการวางแผนขึ้น โดยมีพื้นฐานมาจากการวิเคราะห์แนวปฏิบัติที่กลุ่มนักวางแผนมีประสบการณ์ และจากวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาเพื่อใช้ยุทธวิธีทั้งกระบวนการย่นย่อและกระบวนการเพิ่มพูน (Synoptic and Incremental Procedures)

กลุ่มนักวางแผนตัวอย่าง ได้แก่ นักศึกษาวิชาธุรกิจของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด โดยการวัดแบ่งนักศึกษาเป็นกลุ่มนักวางแผน กลุ่มละ 4 - 6 คน กลุ่มนักวางแผนเหล่านี้จะต้องใช้วิธี Synoptic และ Incremental Procedures ในการเตรียมการเขียนยุทธวิธีสำหรับบริษัทในเรื่องนโยบายและยุทธวิธีของบริษัท วิธีการนี้จะต้องได้รับการประเมินตามเกณฑ์ โดยนักวางแผนและผู้เชี่ยวชาญ 3 คน เป็นผู้ตัดสินใจ

ผลของการทดลองพบว่า กระบวนการคิดทั้ง 2 วิธีมีความแตกต่างกันของการวางแผนและยุทธวิธีที่สร้างขึ้น คือ (1) กระบวนการย่นย่อ ทำให้การพิจารณาทางเลือกในสายตาที่กว้างกว่ากระบวนการเพิ่มพูน (2) กระบวนการเพิ่มพูน ส่งผลในเรื่องการตกลงระหว่างนักวางแผนในเรื่องยุทธวิธีและจุดประสงค์ได้ดีกว่ากระบวนการย่นย่อ สรุปผลจากการประเมินของทั้งผู้เชี่ยวชาญและนักวางแผน กระบวนการเพิ่มพูนจะนำไปสู่ยุทธวิธีที่ดีกว่ากระบวนการย่นย่อ

รายละเอียดจากการวิเคราะห์ผลการทดลองแสดงให้เห็นว่าความแตกต่างขึ้นอยู่กับค่าของตัวแปรสองตัวที่รวมกันในการกำหนดยุทธวิธีการวางแผน คือสภาพการณ์ขององค์กรและความมุ่งหวังของนักวางแผน ถ้าหากสภาพแวดล้อมขององค์กรยืดหยุ่นได้ก็จะมีทางเลือกที่กว้าง กระบวนการย่นย่อก็เป็นยุทธวิธีที่ดีกว่า แต่ถ้าหากสภาพแวดล้อมขององค์กรค่อนข้างแข็งงวด กระบวนการเพิ่มพูนจะดีกว่า

นักวางแผนที่ให้ความสำคัญของวิธีการทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพแตกต่างกัน โดยปกติจะใช้สถานการณ์การแก้ปัญหาที่แตกต่างกัน อาทิเช่น นักวางแผนที่มีภูมิหลังเป็นวิศวกรและผู้ชื่นชอบวิธีการเชิงปริมาณมักจะพอใจกระบวนการย่นย่อ และรู้สึกรู้ว่าเป็นวิธีการที่ดีกว่า กระบวนการเพิ่มพูน นักวางแผนที่ไม่ได้มีภูมิหลังเป็นวิศวกรและชื่นชอบในวิธีการเชิงคุณภาพ มักจะชอบกระบวนการเพิ่มพูน และรู้สึกรู้ว่าเป็นวิธีการที่ดีกว่ากระบวนการย่นย่อ

เมอร์ฟี (Murphy, 1972 : 6010-A-6011-A) ทำการวิเคราะห์การสร้างรูปแบบนโยบายการวางแผนสำหรับกลุ่มโรงเรียนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือเพื่อพัฒนารูปแบบของนโยบายการร่วมมือเพื่อการวางแผนของ LSD ซึ่งจะทำให้เราสามารถปรับปรุงและลดช่องว่างทางด้านการวางแผนลง รูปแบบของระบบบริหารที่ไม่ซับซ้อนซึ่งเป็นระบบการบริหารที่สมบูรณ์ ประกอบด้วยจุดมุ่งหมายภายนอก การกำหนดนโยบาย โครงสร้างที่มีเหตุผล กระบวนการและการวัดผลและวงจร

Cybernetic Loop เป็นเครื่องชี้เฉพาะกรอบงานสำหรับการสร้างรูปแบบการวางแผน วิธีการศึกษาใช้การสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การสำรวจกลุ่มโรงเรียน และการสร้างรูปแบบเอกสารที่ศึกษาเป็นหลัก ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับการวางแผนในองค์การ ทฤษฎีระบบเปิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการประยุกต์การจัดการกับบริบทในระบบเปิด และทฤษฎีหลักสูตร ซึ่งแนะนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งอิทธิพลภายนอกมีต่อการออกแบบโครงการของโรงเรียน การทบทวนเอกสารครั้งนี้ได้บ่งชี้เกณฑ์ซึ่งใช้ในการสร้างรูปแบบ นอกจากการสำรวจเอกสารแล้ว ได้สร้างเครื่องมือสำหรับสำรวจและสุ่มเลือกกลุ่มโรงเรียน 5 กลุ่ม จาก 8 กลุ่ม จากเขตนิวยอร์กตะวันตก การสุ่มใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น โดยอาศัยเกณฑ์เฉลี่ยของผู้เรียน การสำรวจเอกสารทำขึ้นเพื่อหาพื้นฐานสำหรับสร้างนโยบายที่มีศักยภาพสูงในกลุ่มโรงเรียน ความมุ่งหมายของการศึกษาคือเพื่อคาดคะเนสถานการณ์ของนโยบายการวางแผนของกลุ่มโรงเรียน และรูปแบบสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของกลุ่มโรงเรียนใช้ลดช่องว่างระหว่างความเป็นจริงและศักยภาพของนโยบายการวางแผนในการปฏิบัติ

รูปแบบได้สร้างขึ้นในรูปคู่มือของระบบ ซึ่งประกอบไปด้วย จุดมุ่งหมาย การกำหนดนโยบาย ผังการบริหาร รายการของภารกิจ ผังการปฏิบัติการ แนวกำหนดของกระบวนการ งานที่กำหนดโดยสรุปและภาคผนวก รูปแบบสร้างขึ้นภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ คือ (1) รูปแบบสามารถใช้ได้กับกลุ่มโรงเรียนที่มีผู้เรียนโดยเฉลี่ยอย่างต่ำ 25,000 คนต่อวัน (2) การดำเนินการไม่ต้องการกลุ่มของนักวิเคราะห์ระบบที่เน้นหลักวิชาการเกินไป (3) การดำเนินการไม่ต้องการเครื่องมือไฟฟ้าสำหรับใช้ในการประมวลข้อมูล (4) เป็นโครงสร้างรูปแบบที่เป็นถ้อยคำไม่ใช้การใช้สัญลักษณ์ที่ซับซ้อน

การประเมินเครื่องมือที่สร้างขึ้นและรูปแบบที่นำเสนอโดยการประชุม นักการศึกษาของนิวยอร์กตะวันตก โดยทั่วไปที่ประชุมลงความเห็นว่างรูปแบบสามารถลดช่องว่างระหว่างนโยบายและแผน และการปฏิบัติการในการวางแผนได้ ในประเด็นอื่น การวิจัยได้ครอบคลุมถึงระบบนโยบายการวางแผน ซึ่งปฏิบัติอยู่ในโรงเรียนที่ได้รับการสำรวจ การศึกษาเอกสารยืนยันสมมติฐานการปฏิบัติและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนกำลังได้รับการปรับปรุงและได้เสนอรูปแบบให้กลุ่มโรงเรียนใช้วางแผนด้วยโดยใช้ระบบ การวางแผน การจัดโครงการ และงบประมาณ นั่นคือรูปแบบที่การค้นคว้าครั้งนี้กำหนดก็สร้างขึ้นเพื่อใช้ระบบ PPBS อย่างชัดเจน การวิจัยครั้งนี้ได้เสนอถึงการใช้รูปแบบและ

แนวทางที่ควรจะศึกษาต่อไป ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ ควรจะนำรูปแบบนี้ไปตรวจสอบโดยการปฏิบัติจริงในกลุ่มโรงเรียนกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่ม โดยใช้วิธีกึ่งทดลอง เพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุงรูปแบบให้ได้ผลน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

โรเบิร์ตส์ (Roberts. 1979 : 5247-A) ได้พัฒนารูปแบบเพื่อใช้ในการวางแผนสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาให้แก่ผู้บริหาร โดยทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนี้ จำนวน 25 คน ถึงสิ่งสำคัญที่ต้องมีในการวางแผนสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา และนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสร้างพัฒนารูปแบบนี้ และทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบโดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน ผลจากการที่วิเคราะห์ระบบการวางแผนการศึกษาพบว่า ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เน้นคุณภาพของบุคลากรองค์กร และโครงสร้างของระบบวางแผนการศึกษาตลอดจนการกำหนดเป้าหมายของระบบ และการผสมผสานของขั้นตอนการวางแผน นอกเหนือไปจากสภาพสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ นอกจากนี้การวิเคราะห์ระบบ มักจะวิเคราะห์ระบบที่เป็นจริงศึกษาปัญหาอุปสรรค โดยเปรียบเทียบกับสภาพตามทฤษฎีจากเอกสาร เพื่อหาแนวทางการพัฒนาระบบใหม่ต่อไป

โอกันซาลู (Ogunsaju. 1980 : 4836-A) ได้ทำการวิเคราะห์กระบวนการและวิธีการวางแผนการศึกษาที่ใช้ในรัฐโอกัน ประเทศไนจีเรีย โดยจุดมุ่งหมายของการศึกษาค้างนี้เพื่อ (1) กำหนดรูปแบบของวิธีการวางแผนการศึกษาในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (2) วิเคราะห์และตรวจสอบกระบวนการและวิธีการวางแผนการศึกษาที่กระทรวงศึกษาใช้ (3) เปรียบเทียบรูปแบบของวิธีการวางแผนการศึกษาระหว่างการปฏิบัติจริงกับสิ่งที่ศึกษาได้จากวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง (4) พัฒนารูปแบบของวิธีการวางแผนการศึกษาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีประสิทธิภาพและมีความประหยัดสำหรับการวางแผนการศึกษาในอนาคต วิธีการศึกษาค้างนี้ประกอบด้วย (1) การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (2) ผู้วิจัยเดินทางไปไนจีเรีย เพื่อศึกษาเอกสารและรายงานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (3) พัฒนารูปแบบการวางแผนการศึกษาจากสิ่งที่ศึกษาได้จากวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง (4) ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนตอบคำถาม เพื่อใช้ในการศึกษาค้างนี้ (5) ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บางส่วนในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการที่ใช้จริงในการวางแผนรวมทั้งบทบาทที่แท้จริงของเจ้า-

หน้าที่วางแผน จากการศึกษาพบว่าในรัฐนี้ไม่มีแผนเป็นของตนเอง แต่ทำตามนโยบายระดับชาติได้นำขั้นตอนการวางแผนไว้ในเอกสารวิจัยเสนอแนะว่ามี มาใช้ในการวางแผนจริงแต่ยังไม่มากพอ เนื่องจากชาดบัจจัยจากรัฐนี้ขาดเครื่องมือที่ดี ชาดบุคลากรที่มีความสามารถและขาดงบประมาณ เนื่องจากชาดบัจจัยเหล่านี้ทำให้การวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพล่าช้า นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเหมือนกับเป็นหัวโขน เพราะไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐ

อาลี (Ali. 1981 : 917A) ได้ทำการวิเคราะห์การวางแผนและการปฏิบัติงานของโรงเรียนมุสลิมจำนวน 3 โรงเรียนในสหรัฐอเมริกา โดยศึกษาตั้งแต่ประวัติความเป็นมาของโรงเรียนมุสลิม กำเนิดของมุสลิมในเมกกะ ตลอดจนถึงการกำเนิดและกิจกรรมของศาสนาอิสลามในโรงเรียนที่นำมาศึกษาทั้ง 3 แห่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนที่สอนเต็มเวลาและแผนการศึกษาเป็นแบบผสมผสานลักษณะทางตะวันตกกับลักษณะของอิสลามแบบดั้งเดิมเข้าด้วยกัน แล้วทำการสังเคราะห์การวางแผนและหน้าที่ของโรงเรียนในด้านโปรแกรมทางวิชาการ การบริหารและระบบการเงินของเงินโรงเรียน และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ทำการวิเคราะห์การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ปัญหา อุปสรรคและความจำเป็น เพื่อให้เกิดการวางแผนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปแก้ปัญหที่เกิดขึ้น

มาลิก (Malik. 1983 : 1649-A) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบโครงการจำลองทางเศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์ สำหรับการวางแผนพัฒนาการศึกษาและกำลังคนในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า องค์ประกอบที่สำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม เช่น รายได้ต่อหัว ระดับความเป็นเมือง และอัตราการรู้หนังสือของพ่อแม่ ส่งผลต่อความต้องการทางการศึกษา

อีวอนส์ (Evans. 1986 : 726-A) ศึกษากระบวนการวางแผนการศึกษาโดยใชทฤษฎีวิเคราะห์ระบบของเบียร์ (Beer) พบว่า ผลการศึกษาเอาไปใช้สร้างระบบใหม่ไม่ได้ เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการใช้การบริหารแบบรวมศูนย์และหน่วยงานสาขายังมีการบริหารที่ไม่เป็นระบบที่สามารถจะดำเนินการตามทฤษฎีได้ โดยส่วนกลางยังยึดอำนาจการบริหารอยู่ ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้หน่วยงานสาขาหรือโรงเรียนมีอิสระในการบริหารมากขึ้น ต้องมีการออกแบบระบบวางแผนการศึกษาใหม่ต้องปรับปรุงหน้าที่ในการวางแผนขององค์กรใหม่ทั้งหมด และทรัพยากรขององค์กรรัฐวิสาหกิจและเอกชนสูงก็ต่อเมื่อบุคลากรต้องสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

แอลวัน (Alwon. 1986 : 1783-A) ศึกษากรณีตัวอย่างนี้เป็นการสำรวจผลของการดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรระหว่างประจำการกับการจัดทำแผนปฏิบัติการของผู้เชี่ยวชาญสุขภาพเด็ก (PCC) โดยมีสมาชิก 21 คน จาก 12 องค์กรเข้าร่วมในหลักสูตรสำหรับผู้เชี่ยวชาญในศูนย์ชั่วคราว สำหรับความต้องการพิเศษของเด็ก (กลุ่มอิสระ) หรือ PAPA ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมการวางแผน การจัดการ การปฏิบัติตามแผน และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ก่อนจบหลักสูตรผู้ฝึกจะแยกเด็กออกเป็น 2 กลุ่มและมีแผนปฏิบัติการสำหรับการฝึกอบรม กลุ่ม PCC จะพัฒนาแผนปฏิบัติการไปตามที่ PAPA กำหนดโดยปรึกษาหารือกับผู้เข้าอบรมอื่น ๆ ภายในกลุ่มและกลุ่ม SCC พัฒนาแผนปฏิบัติการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญประจำ จากการติดตามผลโดยการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์กับผู้เข้าอบรมและผู้เชี่ยวชาญ โดยจัดศึกษาแผนปฏิบัติงานที่จัดทำเสร็จและประเมินค่าโดยใช้ความเจตนาของเอลคิน (Elkin) ได้ข้อค้นพบที่สำคัญคือผู้เชี่ยวชาญในศูนย์ทดลองชั่วคราวนั้นมีความหลากหลายมากในตอนต้น และประสบการณ์ฝึกอบรมจะช่วยลดบทบาทที่ของผู้เชี่ยวชาญลง การวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีแนวโน้มที่จะเลือกแผนตามความเห็นของตัวเองน้อย เน้นความเห็นของกลุ่มมากกว่า แต่กลุ่มอิสระมีแนวโน้มที่จะเลือกแบบแผนที่ท้าทายซึ่งสามารถทำได้ด้วย นอกจากนั้นข้อมูลยังชี้ให้เห็นชัดเจนว่า การพัฒนาแผนปฏิบัติการโดยอิสระเป็นเครื่องชี้ความสำเร็จมากกว่าการที่ผู้ควบคุมเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผู้เข้ารับการฝึกอบรมในการพัฒนาแผน จึงขอเสนอให้แก้ไขปรับปรุงขั้นตอนการอบรมครั้งต่อไปในอนาคต

เดียค (Diak. 1987 : 3253-A) ศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติการวางแผนของกลุ่มโรงเรียนทิศทางตะวันออกเฉียงใต้ของรัฐเพนซิลวาเนีย เปรียบเทียบกับการวางแผนตามทฤษฎีและการวางแผนของกลุ่มโรงเรียนที่คราท์ (Kratz) ได้ศึกษาไว้ ในปี 2970 พบว่า กลุ่มโรงเรียนส่วนใหญ่มีการวางแผนโดยยึดระบบเป็นฐาน (Systems based) เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น เป็นไปตามทฤษฎีมากขึ้น และมีการปรับปรุงเรื่องการวางแผนในด้านของการตั้งเป้าหมาย การวางแผนหลักสูตรและสามารถบูรณาการในชั้นปฏิบัติการวางแผนได้มากขึ้น ยิ่งกว่านั้น ยังมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรเพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้วย

โรเจอร์ (Rogers. 1987 : 2836-A) ได้วิเคราะห์สภาพการวางแผนในวิทยาลัยทางศาสนาครีสต์และมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงของแผนการศึกษาระดับ

สูง โดยการตรวจสอบสภาพการวางแผนของวิทยาลัยทางศาสนาคริสต์และมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา รวม 28 สถาบัน ในปี ค.ศ. 1985 ได้รับคำตอบกลับคืนมาร้อยละ 100 ผลการวิเคราะห์แสดงโดย ค่าเฉลี่ยทางสถิติ และสำรวจตัวแปรดังนี้ เหตุผลของการวางแผน รูปแบบของแผน บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับแผน อุปสรรคในการวางแผน (Resistance to Planning) การประเมินผลการดำเนินงานตามแผน การปฏิบัติตามแผน บทบาทของพระคริสต์ (Jesuit roles) ในการวางแผน อำนาจของแผนในพื้นที่เกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจ ผู้วิจัยเลือกสถาบันการศึกษามา 4 สถาบันโดยเลือกสถาบันที่มีลักษณะเดียวกัน แต่สภาพทางภูมิศาสตร์ต่างกัน มีการรับแผนและการปฏิบัติตามแผนคงที่ แต่มีช่วงเวลาทำแผนแตกต่างกันคือ มหาวิทยาลัยซามาเรียเพียงวางแผน มหาวิทยาลัยเคมบอนเพียงปฏิบัติแผนเสร็จ วิทยาลัยเฮโบว์ มีแผน 5 ปี วิทยาลัยซีโลห์ มีแผน 11 ปี

ผลการศึกษา ชี้ให้เห็นว่าแผนของวิทยาลัยทางศาสนาคริสต์และมหาวิทยาลัยทุกแห่งมีความเชื่อมโยงกันในบางแผนเท่านั้น มีความเข้าใจเรื่องแผนในทางเดียวกัน แผนแบบผสมผสานนี้มีขั้นตอนที่ชัดเจนและสามารถดำเนินการไปตามกระบวนการของมันเองตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น แผนเกี่ยวกับกองทุน 25 ใน 28 สถาบัน มีความเชื่อมโยงในเรื่องการวางแผนดี

จาคอบสัน (Jacobsen, 1967 : 2795-A) ได้วิเคราะห์ระบบการวางแผนของโรงเรียนมัธยมส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจความเป็นไปได้ในการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประโยชน์ในการวิจัยและการวางแผนของโรงเรียนมัธยมในท้องถิ่น เพื่อจัดกระบวนการวางแผนให้เป็นระบบ เพื่อสร้างระบบข้อมูลที่สามารถใช้กับคอมพิวเตอร์ได้ และสาธิตการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประโยชน์ การวิเคราะห์ระบบครั้งนี้ใช้กับโรงเรียนขนาดกลางในรัฐยูทาห์ ผลปรากฏว่า มีการยอมรับการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการวางแผนของโรงเรียนมัธยม กระบวนการวางแผนที่เป็นอยู่มีทั้งระบบแรงงานคนอย่างเดี่ยว และระบบแรงงานคนผสมกับเครื่องจักรกล อาทิเช่น ในระบบการวางแผนสหกรณ์ มีขั้นตอนดังนี้คือ แนะนำรับนักเรียนเป็นสมาชิก การดำเนินการด้านการค้า การติดต่อคมนาคม การนำคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบย่อย ๆ เช่น ความสะดวกและให้การยอมรับตามที่สำคัญของการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ใน ระบบการหาสมาชิก ระบบการจัดการ ระบบการค้าและระบบการอำนวยความสะดวก ทำให้สมาชิกได้รับ ความสะดวกสบาย และบริการที่ดีขึ้น

จากผลการวิจัยข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นแนวคิดในการวิเคราะห์ระบบ โดยในช่วงแรก ๆ จะวิเคราะห์ความเป็นมาในอดีต วิเคราะห์สภาพปัจจุบันโดยศึกษาความสัมพันธ์ของระบบย่อย แสดงให้เห็นสิ่งที่ป้อนเข้า กระบวนการ ผลผลิต แนวคิดวิเคราะห์ ระบบย่อย ตลอดจนศึกษาหาทางเลือกใหม่ ซึ่งอาจนำขั้นตอนของกระบวนการเหล่านี้ไปใช้ในการวิจัยอื่นได้ดังนี้

1) การวิเคราะห์ความเป็นมาของระบบถึงปัจจุบันจะทำให้ทราบแนวโน้ม และให้เข้าใจจนสามารถวิเคราะห์สภาพปัจจุบันได้ถูกต้อง

2) การวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน มักจะพยายามแบ่งระบบออกเป็นกลุ่มตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การแบ่งการวางแผนแยกตามการตัดสินใจ หรือการใช้เหตุผล

3) วิธีการแก้ปัญหาที่มีสองวิธีคือ กระบวนการย้อน (Synoptic procedure) คือ ยึดวัตถุประสงค์ แล้วศึกษาหาทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นวิธีการคิดนี้จึงกว้างขวางเหมาะสมสำหรับสถานการณ์ที่ยืดหยุ่นได้ในขณะที่กระบวนการเพิ่มพูน (Incremental procedure) ใช้การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และพิจารณาสภาพแวดล้อม แล้วหาทางเลือกที่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ของระบบในภายใตสภาพแวดล้อมเดิมซึ่งนับว่าได้ผลดีกว่าสำหรับระบบที่ไม่ยืดหยุ่นมากนัก แต่ไม่สร้างสรรค์

4) ในการวิเคราะห์ระบบวางแผนการศึกษาจะศึกษาหน่วยงานหรือระบบอื่นที่สัมพันธ์กับระบบที่ต้องการวิเคราะห์ หรือที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อมของระบบ เช่น ฝ่ายงบประมาณ ฝ่ายดำเนินการ ฝ่ายทะเบียนและฝ่ายรัฐบาล อาจศึกษาบทบาทของหน่วยงานเหล่านี้ใน 3 บทบาท คือ บทบาทด้านการบริการ การประสานงาน และการพัฒนา

5) ส่วนการศึกษาสภาพปัจจุบัน มักเน้นการประเมินรูปแบบปัจจุบัน

6) ผลย้อนกลับของระบบ มีดังนี้ ผลย้อนกลับจากสังคม จากผู้มีอำนาจทางการเมือง จากการประเมินโครงการ จากปัญหาอุปสรรค จากข้อดีและข้อเสีย ตลอดจนจากความต้อการนวัตกรรมใหม่ ๆ ของระบบ

7) ปัจจัยป้อนเข้า ได้แก่ คุณภาพของบุคลากร องค์กร และโครงสร้างของระบบ ตลอดจนเป้าหมาย และการประสานงานที่นอกเหนือไปจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

8) ในการวิเคราะห์ระบบ ส่วนใหญ่ใช้วิธีการสำรวจเป็นพื้นฐานในการเก็บรวบรวมข้อมูล

9) การพัฒนาระบบใหม่หรือปรับปรุงระบบใหม่นั้น บางครั้งไม่สามารถดำเนินการสร้างระบบใหม่ตามทฤษฎีได้ในสภาพการณ์และข้อจำกัดที่เป็นอยู่

10) ขั้นตอนการวิเคราะห์ ส่วนมากมี 4 ขั้นตอน คือ การศึกษาจากเอกสารและงานวิจัย การวิเคราะห์และตรวจสอบวิธีการที่ใช้อยู่ปัจจุบัน การเปรียบเทียบรูปแบบที่ปฏิบัติจริงกับรูปแบบที่ได้จากเอกสาร และการพัฒนารูปแบบ

2. งานวิจัยที่แสดงระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยด้านการวางแผนส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงพรรณนาเพื่อศึกษาสภาพที่เป็นจริง เป็นส่วนใหญ่มีการใช้เดลฟายเทคนิคในการศึกษาการวางแผนการศึกษาบ้าง ดังนี้

แกซโซลา (Gazzola. 1971 : 5072-A) ได้ศึกษาผลของการใช้เดลฟายเทคนิคที่มีต่อความเห็นของของกลุ่มในการวางแผนการศึกษา โดยการใช้เดลฟายเทคนิคในการตอบแบบสอบถามฉบับเดิมจำนวน 4 รอบ เปรียบเทียบกับการใช้วิธีอภิปรายเป็นกลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า การใช้เดลฟายเทคนิค (1) ทำให้ความสอดคล้องกันมากกว่าการใช้การอภิปราย (2) ทำให้ความสอดคล้องภายในกลุ่มมีความแตกต่างจากวิธีการอภิปราย (3) ทำให้ค่าความแปรปรวนของข้อความในการตอบแบบสอบถามรอบที่ 4 มีค่าน้อยกว่ารอบแรก (4) มีแนวโน้มทำให้สมาชิกในกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกัน (5) ทำให้ความสอดคล้องของข้อมูลจากความคิดเห็นของแต่ละคนมีความเชื่อมั่นมากกว่าวิธีอภิปรายกลุ่ม (6) กระตุ้นให้นักศึกษาคิดถึงความคิดรวบยอดก่อนที่จะคิดถึงโอกาสทางการศึกษา จากการวิจัยแสดงให้เห็นว่าการใช้เดลฟายเทคนิคเป็นวิธีที่มีประโยชน์ในการวางแผนการศึกษา เพราะสามารถรวบรวมข้อมูลจากแต่ละบุคคลและทำให้เกิดความสอดคล้องภายในกลุ่มได้

อฟูเลซี (Afulezi. 1978 : 352-A) ได้ทำการวิจัยเรื่องการใช้เดลฟายเทคนิคในการกำหนดรูปแบบการวางแผนการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความสามารถในการใช้เทคนิคนี้ในการวางแผนการศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศ โดยมีนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยมิสซูรี รัฐโคลัมเบีย ที่มาจาก 9 ประเทศ ใน 25 สาขาวิชา จำนวนประเทศละ 10 คน มาทำเดลฟายเทคนิค 3 รอบ ในเรื่องเศรษฐกิจ ประชากร รวมทั้งข้อมูลและ

สารสนเทศทางการศึกษา ในรอบแรกสรุปความต้องการเบื้องต้นของการวางแผนของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ รอบที่ 2 นำข้อมูลมาทำแผนภูมิแท่ง แสดงถึงประเทศต่าง ๆ ในผลิตภัณฑ์รวมของชาติ (GNP) การคำนวณจำนวนประชากร รายได้เฉลี่ย อัตราการเกิดโดยเฉลี่ยรายปี และรอบที่ 3 นำข้อมูลมาทำแผนภูมิแท่งแสดงถึงความก้าวหน้าของประเทศ โดยใช้อัตราความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจร้อยละของการศึกษาสาธารณะ และอัตราคนรู้หนังสือ จากนั้นสรุปเป็นดัชนีแสดงความก้าวหน้าของการศึกษาแล้วสรุปผลการวิจัยว่า (1) ข้อมูลเดสฟายสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ในเรื่องจุดเน้นของการศึกษา ขณะที่บางส่วนไม่สอดคล้องกันบ้างในบางพื้นที่ (2) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนสามารถใช้แทนข้อมูลทางสถิติได้ (3) นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยยังถูกใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ แต่มีความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (4) เดสฟายเทคนิคสามารถรับใช้ในการวางแผนการศึกษา และจัดลำดับความสำคัญได้เป็นอย่างดี (5) ประเทศกำลังพัฒนาต้องการสิ่งป้อนเข้า (Input) เพิ่มขึ้นในการตัดสินใจจากกำลังคนที่ได้รับการฝึกเป็นอย่างดีแล้ว ดังนั้น การจัดการและจัดระบบที่ดีเกี่ยวกับเดสฟาย จะทำให้สิ่งป้อนเข้า (Input) เหล่านี้เป็นวิทยาศาสตร์และมีความเที่ยงตรงยิ่งขึ้น

สุรัสวดี ศิลปอนันต์ (Surat Silpa-Anan. 1973 : 6242-A) ได้ศึกษารูปแบบสำหรับการประยุกต์การวางแผนงาน/โครงการและการจัดสรรงบประมาณ (PPBS) เพื่อประยุกต์ใช้ในระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายเฉพาะ 5 ประการ คือ (1) เพื่อทบทวนการวางแผนการศึกษาในประเทศไทย (2) เพื่อวิเคราะห์คุณลักษณะ องค์ประกอบ และกระบวนการที่ใช้เป็นหลักของ PPBS (3) เพื่อพัฒนารูปแบบของ PPBS ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานจริงได้กับกระบวนการวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (4) เพื่อพัฒนาเอกสารและแบบฟอร์มการวางแผน (5) เพื่อระบุบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานของระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย รูปแบบของการศึกษาเป็นการสำรวจและรวบรวม ไม่มีการทดสอบทฤษฎีหรือสมมติฐาน จากการศึกษาพบว่า องค์การวางแผนในปัจจุบันนี้ควรจะมีการกำหนดรูปแบบ PPBS ขึ้นเพื่อใช้ในการวางแผนและระบบการจัดงบประมาณ ระบบนี้ควรใช้ทั้งการแผนในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ควบคู่ไปกับหลักการ Rolling plan PPBS ใช้ในการเตรียมแผนพัฒนาการศึกษา 5 ปี ได้นำเสนอไว้ในรูปแบบของ PERT ซึ่งแสดงข้อมูลที่อยู่ในและนอกของกระบวนการ PPBS และความ

สัมพันธ์ที่จะทำให้กระบวนการสมบูรณ์ บุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละเหตุการณ์ได้มีการกำหนดไว้ด้วย ผลที่รับจากการศึกษาคือข้อเสนอแนะจำนวนมากซึ่งเกี่ยวข้องกับเครื่องมือและการปฏิบัติการ PPBS ในประเทศไทย

คิม (Kim. 1974 : 7490-A) ศึกษาการวิเคราะห์กระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาในสาธารณรัฐเกาหลี ในช่วงปี ค.ศ. 1945 - 1970 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์กิจกรรมการวางแผนระดับชาติเพื่อการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าทางการศึกษา โดยพัฒนาการเปลี่ยนทางการเมืองและการศึกษาใน ROK ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 ปัญหาวิจัย 3 ประการ คือ (1) สิ่งแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารของการวางแผนการศึกษาคืออะไร (2) กิจกรรมการวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างไร (3) ความเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าทางการศึกษา ซึ่งสัมพันธ์กับเป้าหมายของการวางแผนเป็นอย่างไร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งสามข้างต้นนั้น ได้กำหนดเป็นปัญหาย่อย หรือสมมติฐานเป็น 9 ข้อ เพื่อกำหนดลักษณะของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งกระทำก่อนและหลังการปฏิวัติปี ค.ศ. 1961 วิธีการวิจัยคือการศึกษาย้อนหลังและการพรรณนาวิเคราะห์ การศึกษาครั้งนี้ได้พัฒนาและวิเคราะห์กรอบงาน โดยศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แผนการศึกษาของรัฐและเอกสารราชการอื่น ๆ รวมทั้งสถิติการศึกษารายปี เพื่อทราบลักษณะความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงของปัญหาเฉพาะ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 1960 พบว่า (1) มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง ในช่วงปี ค.ศ. 1950 - 1960 (2) เปลี่ยนแปลงการจัดการบริหารในการวางแผนพัฒนาประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว (3) เปลี่ยนรูปแบบของการวางแผนพัฒนาการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว (4) เปลี่ยนแปลงยุทธวิธีการวางแผนพัฒนาการศึกษาในช่วงเวลาทั้งสอง (5) เปลี่ยนแปลงการเตรียมตัวทางการศึกษา (6) เปลี่ยนแปลงในกระบวนการดำเนินการและการเตรียมการทางการศึกษา (7) เปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพ (Qualitative aspect) การศึกษาของเกาหลี (8) เปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณนักเรียนและครู (9) ความแตกต่างระหว่างการคาดการณ์กับความเป็นจริงในเรื่องผู้เข้าเรียนและครู

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้มีการอภิปรายประเด็นหลักที่ค้นพบ และสรุปประเด็นสำคัญประการแรกซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงกับปัญหาดังต่อไปนี้

- 1) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาของผู้นำทางการเมืองรุ่นหลัง ค.ศ. 1961 ศูนย์กลางการบริหารการศึกษา ได้รับการยอมรับว่าเป็นความก้าวหน้าของการวางแผนการศึกษา
- 2) โดยการเปลี่ยนแปลงตามการบริหาร กิจกรรมการวางแผนการศึกษาของชาติ ได้ก้าวหน้าไปสู่มิติใหม่ของการวางแผนการศึกษา
- 3) ด้วยความสามารถในการวางแผนควบคู่ไปกับคำประกาศเกี่ยวกับการศึกษา การศึกษาของเกาหลีก้าวไปถึงขั้นสูงในเรื่องระบบโรงเรียน การสอน การฝึกหัดครู การฝึกอบรมครู และการเข้าโรงเรียนของเด็ก

ในประการที่สอง มีแนวโน้มก้าวหน้าในกิจกรรมการวางแผน และการพัฒนาการศึกษา สำหรับสองทศวรรษในอดีต และทศวรรษภาพในอนาคต คือ

- 1) ในทศวรรษ 1950 การวางแผนการศึกษาเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดำเนินการโดยเน้นผลสำเร็จของการศึกษาภาคบังคับในด้านความเสมอภาค และการเพิ่มปริมาณผู้เรียน
- 2) ในทศวรรษ 1960 กิจกรรมการวางแผนการศึกษาของชาติก้าวหน้าและขยายขอบข่ายอย่างกว้างขวาง มีการใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของการวางแผนคือการเพิ่มคุณภาพของการศึกษา และปริมาณผู้ที่เข้าเรียนจนบรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยรัฐบาลไม่ต้องบังคับ
- 3) ในปัจจุบันการวางแผนการศึกษาระดับชาติได้เปลี่ยนแนวทางมาเป็นการวางแผนการในอนาคต กิจกรรมการวางแผนมุ่งไปสู่ความสำเร็จทั้งในด้านความต้องการทางการศึกษาและเศรษฐกิจ เท่า ๆ กับมุ่งผลความเป็นเลิศในการศึกษาของชาวเกาหลี

ทิลเบอรี (Tilbury. 1978 : 600-A) ศึกษารูปแบบการวางแผนเพื่อจัดทำระบบสารสนเทศทางการศึกษาโดยใช้คอมพิวเตอร์ รูปแบบนี้ได้นำไปใช้กับโครงการเฉพาะโครงการหนึ่งและได้มีการประเมินประโยชน์ด้วย ในการวิจัยใช้วิธีการสำรวจเฉพาะราย ข้อมูลรวบรวมจากเอกสาร บันทึกความทรงจำ รายงานการประชุม จดหมายของผู้ร่วมงาน และบันทึกที่ผู้วิจัยทำขึ้น ผู้ที่เป็นสมาชิกของหน่วยงานรวมทั้งผู้ที่อยู่ในโครงการจะได้รับการสัมภาษณ์ มีการใช้แบบสอบถามเพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ของโครงการ มิตินี้บรรยายเกี่ยวกับปัจจัยแห่งการเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งและความร่วมมือ จะนำมาพรรณานาวิเคราะห์แต่ไม่มีการเสนอการวัดทฤษฎี การวิเคราะห์โดยตรง

เป็นการตั้งใจที่จะบรรยายถึงพลังและกระบวนการใช้งานในขณะที่ดำเนินการระบบนั้นอยู่ จากการอภิปรายถึงความมีประโยชน์ของรูปแบบ ได้แสดงถึงตัวอย่างของโครงการซึ่งใช้ในการพัฒนาความเกี่ยวข้องและขอบข่ายของการวางแผน แม้ว่าโดยธรรมชาติ รูปแบบจะแตกต่างกันไปบ้าง แต่การแสดงให้เห็นประโยชน์ในการนำเสนอให้เห็นความเกี่ยวข้องซึ่งสามารถใช้ในการจัดการโครงการ ซึ่งรวมถึงการใช้ทรัพยากรทางเทคนิคนอกองค์กรด้วย ผู้ที่อยู่ในโครงการส่วนใหญ่เห็นว่า โครงการมีได้ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ เหตุผลสำคัญคือ การขาดการตอบสนองแก่คำถามของผู้ใช้สรุปผลการวิจัยที่สำคัญได้ ดังนี้

- 1) ทำให้ทราบถึงคำจำกัดความของจุดมุ่งหมาย แผนงาน กระบวนการ ควรจะชัดเจนแก่การบริการในแต่ละฝ่ายของโครงการ
- 2) การจัดการจะต้องมีความร่วมมือที่จับไว้ในทุกฝ่ายของโครงการ และไม่เกิดความรับผิดชอบไปให้แก่กลุ่มเทคนิคเท่านั้น
- 3) การจัดการทุกระดับควรจะให้ความรู้ทางด้านคอมพิวเตอร์ จนกระทั่งสามารถกำหนดจุดมุ่งหมายที่ถูกต้องของโครงการได้
- 4) ต้องมีการขยายการสื่อสาร เพื่อขยายความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการเพื่อสร้างความร่วมมือให้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็เพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งในกลุ่มต่าง ๆ
- 5) การวางแผนควรใช้ในการขยายกรอบงานของงานด้านเทคนิค

จากการวิจัยดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า เฉลี่ยเทคนิคใช้ได้ดีในการหาความคิดรวบยอดหรือการหาความคิดเห็นทางการศึกษาและการวางแผนที่มีคุณค่า เพราะทำให้เกิดความสอดคล้องภายในกลุ่มมากกว่าการอภิปรายกลุ่ม และการสำรวจทั้งเฉพาะกรณีและทั่วไป ใช้ในการวางแผนการศึกษาได้ดี แต่ต้องมีการศึกษาอันหลังไปถึงในอดีตและปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางในการคาดคะเนในอนาคตโดยเสนอรูปแบบเพื่อการแก้ปัญหาได้

3. งานวิจัยที่แสดงข้อค้นพบในการวิเคราะห์

งานวิจัยที่ศึกษานี้จะแสดงให้เห็นถึงข้อค้นพบและตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของระบบการวางแผน ดังมีรายละเอียดดังนี้

3.1 งานวิจัยที่แสดงให้เห็นสภาพโดยรวมของระบบวางแผน

อัลฮัลซัล (Al-halil, 1978: 5138-A) ได้ศึกษากระบวนการกำหนดเป้าหมายในการวางแผนทางการศึกษาในอิรัก ได้สำรวจกลุ่มตัวอย่าง 5 กลุ่มคือ กลุ่มผู้บริหารระดับสูงและผู้เชี่ยวชาญ นักวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษา ผู้อำนวยการ และคณะทำงานวางแผนการศึกษานุเคราะห์ทุกคนใน 18 หน่วยงานย่อย สมาชิกสภาการศึกษา ผู้แทนสหพันธ์การค้าในอิรัก โดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ ช่วงเดือนเมษายนถึงสิงหาคม ค.ศ.1976 สรุปผลได้ดังนี้

- 1) ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดเป้าหมายในการวางแผนการศึกษา โดยใช้รับอิทธิพลจากนักการเมือง
- 2) นักวางแผนพัฒนามีอิทธิพลต่อนักการเมืองมากกว่านักการศึกษาในการกำหนดเป้าหมายและจุดประสงค์ของการวางแผน
- 3) มีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างนักวางแผนพัฒนาและนักการศึกษา
- 4) ไม่มีการแยกแยะระหว่างการวางแผนการศึกษาและการวางแผนกำลังคน กล่าวคือ เป้าหมายทางการศึกษาเกี่ยวข้องกับความต้องการกำลังคน
- 5) การเลือกโปรแกรมทางการศึกษาไม่ได้ยึดถือตามผลการวิจัย
- 6) บุคลากรที่วางแผนไม่เข้าใจเป้าหมายที่แท้จริงของการศึกษา
- 7) การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการวางแผน
- 8) กลุ่มตัวอย่างในกลุ่ม 3 และ 5 มีส่วนร่วมในการนำไปปฏิบัติมากกว่า มีส่วนร่วมในการวางแผน
- 9) ไม่มีการวิจัยหรือประเมินความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนและการนำไปปฏิบัติ
- 10) ขาดการประสานงานในหน่วยงานวางแผน
- 11) เป้าหมายทางการศึกษาและเป้าหมายของชาติไม่เกี่ยวข้องกันในการวางแผน

การ์เรท (Garrett, 1986 : 34-A) ศึกษาอิทธิพลที่สำคัญที่มีต่อการวางแผนในวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐบาลปี 2000 โดยใช้เดลฟายเทคนิคกับผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผน 20 คน ได้ขอคนพบว่า มีอิทธิพลที่สำคัญอยู่ 15 ประการคือ (1) ระดับงบประมาณ (2) ข้อผูกมัด

ของรัฐสภาเกี่ยวกับอุดมศึกษา (3) สิ่งสนับสนุนจากคณะกรรมการวุฒิสภา (4) สภาคณาจารย์และการรักษาคุณภาพคณะวิชา (5) สิ่งกีดขวางด้านการเงินที่สนับสนุนการวิจัยและอุปกรณ์การสอน (6) การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี (คอมพิวเตอร์) (7) ข้อผูกมัดของรัฐต่ออุดมศึกษา (8) ความไม่สมดุลย์ของโครงการรัฐที่พึ่งพาระดับกับผลทางเศรษฐกิจที่ปรากฏออกมา (9) การเจริญเติบโตของเทคโนโลยีขั้นสูง (High-Tech) (10) คุณภาพของผู้บริหารระดับหัวหน้า (11) หัตถ์คคิของสังคมต่อมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ในแง่ของความมั่นใจในความสามารถ ความมั่นคงทรัพยากรและการได้รับการสนับสนุน (12) กระบวนการลงทะเบียนเรียนและรักษาสภาพของนักศึกษา (13) ความเชื่อมโยงของหน่วยงานเดียวกัน (14) อำนาจของคณะกรรมการประสานงาน (15) มโนภาพและความเข้าใจของรัฐต่อการอุดมศึกษา

สรุปได้ว่า การวางแผนการศึกษาได้รับความสนใจจากนักศึกษามากขึ้น โดยเน้นในด้านของเวลา เป้าหมายและเทคนิค งบประมาณหรือแหล่งเงินทุน ความต้องการทางวิชาการ การมีส่วนร่วมในการวางแผน ข้อจำกัดในทางสังคมและการเมือง (อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และกฎหมายรัฐสภา) ข้อจำกัดขององค์กร ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการวางแผนระดับมหาวิทยาลัย มาผนวกกับสภาพการณ์ทางบวกของรูปแบบการวิเคราะห์มารวมเป็นคุณภาพของเป้าหมายและเกณฑ์ โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอย่างละเอียดและความเชื่อมโยงกันระหว่างกลวิธีการวางแผนกับการให้งบประมาณสำหรับแต่ละเป้าประสงค์ มีการนำขั้นตอนการวางแผนที่เหมาะสมมาใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินด้วย

โซเดอร์ (Soder, 1987 : 2410-A) ศึกษาแนวทางพัฒนาวิธีการวางแผนการศึกษา โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญการวางแผนในวิทยาลัยชุมชน 4 แห่ง จำนวน 20 คน ได้ข้อสรุปดังนี้

- 1) ควรมีการทำงานและพัฒนาวิธีการวางแผนด้วยกระบวนการวิเคราะห์ระบบ
- 2) ควรมีการจัดโครงการพัฒนาคณะผู้จัดทำงานในระหว่างแผนต่อแผน
- 3) คณะกรรมการหลักสูตร ควรสามารถปกป้องรักษาเป้าหมายของการวางแผนได้

- 4) ระบบวิธีการวางแผนควรได้พัฒนาโดยกลุ่มคณะกรรมการภายใน ซึ่งเป็น
สิ่งป้อนเข้า
- 5) การเปลี่ยนสภาพและความพร้อมของสถาบันควรมีการศึกษาวิจัยก่อนการ
เริ่มต้นกลวิธีวางแผน
- 6) แผนสำหรับการแนะนำวิทยาลัยชุมชนควรมีการพัฒนา
- 7) กระบวนการควรมีการพัฒนาส่วนที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกของคณะทำงานอย่าง
ไม่เป็นทางการและตกลงเลือกสิ่งป้อนเข้าที่มีคุณค่า
- 8) ข้อตกลงสำหรับกระบวนการพัฒนากลวิธีวางแผนไม่ควรมีข้อจำกัดด้าน
เวลา

9) ข้อตกลงที่นำไปใช้ในกลวิธีวางแผนควรได้รับการพิจารณาอย่างเคร่ง-
ครัดและปฏิบัติตาม เพื่อให้กลวิธีวางแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง

สรุปผลการวิจัยแสดงภาพรวมของการวิเคราะห์ระบบวางแผนการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น
พบว่า ถ้าแบ่งแยกตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อระบบการวางแผนการศึกษา แยกตามหลักการวิเคราะห์ระบบ ได้
ดังนี้

สิ่งแวดล้อมของระบบ ได้แก่ ทัศนคติของบุคคลต่อระบบ ทัศนคติของรัฐบาลต่อระบบ
การศึกษา การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี การเจริญเติบโตของเทคโนโลยีขั้นสูง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
ระบบ อุปสรรคของการวางแผน และความไม่สมดุลของโครงการที่รัฐพึงประหยัคต่อผลทางเศรษฐกิจ

สิ่งป้อนเข้า ได้แก่ อิทธิพลทางการเมือง (กลุ่มผลประโยชน์และนักการเมือง) วิธี
การกำหนดเป้าหมาย บุคลากร ระดับงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน คุณภาพของผู้บริหาร
อำนาจของหน่วยประสานงาน เทคนิควิธี การกำหนดขั้นตอนของการวางแผนและความต้องการทาง
วิชาการ

กระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายของแผน ซึ่งสามารถทำได้โดย
ใช้ผลการวิจัย การรู้เป้าหมายของการศึกษาอย่างชัดเจน การมีส่วนร่วมในการวางแผนการศึกษา
และการแยกความต้องการทางการศึกษากับความต้องการกำลังคน นอกจากนี้ยังมีตัวแปรเกี่ยวกับ
เทคนิควิธี การมีส่วนร่วมของผู้บริหาร การนำขั้นตอนการวางแผนไปปฏิบัติจริง

วิธีวิเคราะห์ เพื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก ความเชื่อมโยงวิธีการวางแผนงาน งบประมาณ และความเหมาะสมของขั้นตอนการวางแผนเทียบกับเกณฑ์ ซึ่งได้จากการใช้แนวคิดรูปแบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาผนวกกับสถานการณ์ทางบวกของการวิเคราะห์

แนวทางการพัฒนากลวิธีการวางแผนการศึกษา สามารถจัดกระทำได้โดย (1) ให้มีการวิเคราะห์ระบบการวางแผน (2) การพัฒนาคณะทำงานวางแผนในระหว่างแผนต่อแผน (3) ฝ่ายปฏิบัติจะต้องรักษาเป้าหมายของระบบวางแผนไว้ (4) การพัฒนาระบบการวางแผนจะต้องพัฒนาโดยคณะกรรมการภายใน (5) ควรมีการวิจัยสภาพและความพร้อมของสถาบันก่อนการวางแผน (6) ควรมีการเลือกสิ่งป้อนเข้าที่มีคุณค่า (7) ขอตกลงเบื้องต้น คือไม่มีการจำกัดเรื่องเวลา (8) ควรมีการปฏิบัติตามข้อตกลงในกลวิธีการวางแผน

3.2 ตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการวางแผน

งานวิจัยที่แสดงถึงตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการวางแผนที่ผู้วิจัยนำมาใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินความสำเร็จของการวางแผน มีดังต่อไปนี้

ในด้านเป้าประสงค์ของระบบวางแผนโดยรวม อาจศึกษาเกณฑ์ได้จากงานวิจัยของ ซ็อบฮี (Sobhe. 1982 : 41-A) ที่ได้เสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาในด้านความต้องการและการตอบสนองความต้องการวิศกรของประเทศอิหร่าน แล้วเสนอว่า (1) ในการพัฒนาระบบการวางแผนควรจะต้องนำวิธีการวิเคราะห์ระบบมาศึกษาความสัมพันธ์ภายในระหว่างภาคและส่วนย่อยของภาคมาใช้ในการวางแผน (2) ต้องมีการศึกษาความจำเป็นและความต้องการของตลาดแรงงานด้วย (3) การวางแผนถ้าปราศจากการนำไปใช้ก็ไม่มีประโยชน์ (4) ควรมีความร่วมมือระหว่างวิทยาลัยกับโรงงานอุตสาหกรรม (5) ระบบการศึกษาต้องระบุวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจน มิฉะนั้นผลผลิตที่ออกมาอาจผิด

ในด้านเกณฑ์ตัดสินคุณภาพของแผน สามารถศึกษาได้จากงานวิจัยของ อิกวี (Igwe. 1984 : 1531-A) ที่ได้ศึกษาความต้องการในการวางแผนและขั้นตอนการพัฒนาการอาชีวศึกษาโดยใช้เกณฑ์ (1) ข้อมูลทั่วไปที่ถูกต้องและทันสมัย (2) ต้องต่อเนื่องและเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการเมือง (3) ต้องนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง (4) เป็นรูปธรรม (5) เปิดกว้าง (6) ง่ายต่อการนำไปใช้ (7) เป็นประชาธิปไตยและมีส่วนรวม

เกณฑ์การตัดสินการดำเนินงานวางแผนอาจศึกษาได้จากงานวิจัยของ แคมเบล (Carnell. 1984 : 3216-A) ที่ทำการวิจัยองค์ประกอบและสภาพที่มีอิทธิพลต่อการวางแผน เพื่อประเมินผลที่จะรายงานในโรงเรียนว่าประกอบด้วย (1) การผสมผสานหรือการบูรณาการ (2) การมีส่วนร่วมของผู้นำ (3) ความเป็นองค์การ (4) คุณภาพของเทคนิคที่มีคุณภาพ (5) การมีผู้รับผิดชอบโดยตรง (6) การควบคุมองค์ประกอบแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งถ้าโรงเรียนใดมีทั้ง 6 ข้อนี้นี้มากกว่าจะประสบความสำเร็จในการใช้การวางแผน ประเมินผลและรายงานดีกว่าโรงเรียนที่มีน้อย

จากการศึกษาตัวแปรที่จะนำมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินความสำเร็จของระบบการวางแผน พบว่า ตัวแปรบางตัวซับซ้อนมาก จึงต้องระบุงค์ประกอบให้ชัดเจนและวิเคราะห์ให้เห็นแนวทางในการวัดตัวแปรเหล่านี้ได้ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ได้มีผู้ทำการวิจัยไว้ดังนี้

3.2.1 การผสมผสานหรือการบูรณาการ

มัวร์ (Moore. 1984 : 2643-A) ทำการวิจัยความผสมผสานของการวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนปฏิบัติการ และแหล่งสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ โดยศึกษาใน 3 ลักษณะ คือ (1) ความต้องการที่สอดคล้องกันในโครงสร้างขององค์การ (2) การมีส่วนร่วมที่เหมาะสมทั้งกลุ่มบุคคลภายในและภายนอกสถาบัน (3) การเชื่อมโยงระหว่างกลวิธีการวางแผน การวางแผนปฏิบัติการ และแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ

3.2.2 การมีส่วนร่วมของผู้นำ

สเต็ปพานียาค (Steppaniak. 1983 : 3180-A) ให้ความเห็นว่าการให้ความสำคัญของผู้บริหารส่งผลต่อความสำเร็จมากที่สุด มากกว่าการที่ผู้บริหารเล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนอย่างเดียว ดังที่ อิลโล (Illloh. 1986 : 1982-A) ศึกษาพบว่า ผู้บริหารให้เกณฑ์การพัฒนามาตรฐานการวางแผนสูงหมดทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการประเมินความต้องการการวางแผนและการจัดการ การนำไปใช้ แต่เกณฑ์ทุกเกณฑ์ไม่มีความสอดคล้องของการนำไปใช้จริง และประสิทธิภาพของแต่ละเกณฑ์ ทำให้เชื่อได้ว่าแม้ผู้บริหารจะทราบและตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนแต่ไม่สัมพันธ์กับการกระทำ เช่นเดียวกับที่ แมกซี (Maxcy. 1970 : 500-A) ได้ทำการวิจัยไว้และวิลเลียม (William. 1986 : 3565-A) เสนอแนะว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของการวางแผนว่าช่วยให้งานบรรลุผลตามความเป็นจริง แตกกว่าร้อยละ 59 ของผู้บริหารเห็น

ว่า ในการปฏิบัติจริงแล้วมีการใช้เวลาไปกับกิจกรรมอื่นมากกว่าการวางแผน แม้ประธานของคณะกรรมการวางแผนจะเป็นผู้บริหารก็ตาม ผลการวิจัยนี้ใกล้เคียงกับงานวิจัยของสมิธ (Smith. 1986 : 2157-A-2158-A) ศึกษาพบว่า ผู้บริหารเห็นความจำเป็นต้องใช้ยุทธศาสตร์การวางแผน แต่การดำเนินการวางแผนก็ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากผู้บริหารไม่เคยสนใจข้อมูลที่จำเป็นสำหรับยุทธศาสตร์การวางแผนของตนเอง และผู้บริหารมักจะมีทัศนคติต่อรูปแบบการวางแผนที่ดำเนินการอยู่สูงกว่าผู้ปฏิบัติ ดังที่ แซนด์เดอร์สัน (Sanderson. 1983 : 37-A) ได้ศึกษารูปแบบการวางแผนของกลุ่มโรงเรียน พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่จะมีทัศนคติที่ดีต่อรูปแบบที่จัดทำแผนดีกว่าหัวหน้าหน่วยงานทั้งในด้านวัตถุประสงค์ เหตุผล และรายละเอียดในแผนที่วางไว้ ทั้งนี้เมื่อผู้บริหารตัดสินใจจะคำนึงถึงเวลาและการปฏิบัติงานอย่างมาก ซึ่งตรงกับที่ อีวอนส์ (Evans. 1985 : 853-A) ศึกษาเรื่องการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงในการจัดลำดับชั้นโรงเรียนและค้นพบว่า ทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหารให้ความสำคัญกับการวางแผนในระดับมากและระดับปานกลาง แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ มีการระบุว่าครูใหญ่เป็นผู้มีความสำคัญมากในกิจกรรมการวางแผน คือ เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายร่วมกับผู้วางแผนและในทุกขั้นตอน จะทำให้การวางแผนประสบความสำเร็จดี ซึ่งสอดคล้องกับที่ ซัมสเติก (Zumsteg. 1967 : 2044-A) ได้ศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของครูในการวางแผนการศึกษาเกี่ยวกับอาคารในโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจของผู้มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในเรื่องคุณภาพของอาคารกับคำแนะนำและข้อเสนอแนะของผู้บริหาร และความสำเร็จของผู้บริหารขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการวางแผน การมีส่วนร่วมของบุคลากร วิธีการวางแผนและคุณภาพของการศึกษา

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยอีกหลายเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ซึ่งจะช่วยให้แรงต้านทานในระยะเริ่มดำเนินการลดลง ยิ่งกว่านั้นยังทำให้แผนมีประสิทธิภาพสูงขึ้นในแง่ของการนำไปใช้ ในการตัดสินใจ ดังเช่น ซีมอน (Simon. 1984 : 2947-A) ศึกษาขั้นตอนการวางแผนสำหรับการยอมรับหลักการของโรงเรียน พบว่า การสร้างความยอมรับในหลักการของโรงเรียนในช่วงแรกจะมีความสับสนเกี่ยวกับแผนของผู้บริหาร ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากทั้งกระบวนการและผล แต่เมื่อเริ่มต้นได้แล้ว ผู้บริหารมีส่วนที่จะให้โรงเรียนและชุมชนยอมรับมากขึ้น และเมื่อยอมรับแล้วจะมีการวางแผนร่วมกันและการนำไปใช้ต่อไป

ทอมสัน (Thomson. 1981 : 954-A) ศึกษาการดำเนินการตามแผนเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา โดยใช้แผนการอ่านและการใช้ศิลปะติดต่อสื่อสาร พบว่า อุปสรรคของแผนส่วนหนึ่งทำให้แผนบรรลุวัตถุประสงค์ คือผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบ และมีเวลามากพอในการทำงานร่วมกับครูและนักเรียน เพื่อปรับปรุงโครงการ

วิลสัน (Wilson. 1983 : 953-A) ศึกษาความสัมพันธ์ของระดับความพึงพอใจของผู้ใช้กับขั้นตอนการวางแผนการจัดทำเครื่องอำนวยความสะดวกในโรงเรียนประถมศึกษา พบว่าการวางแผนโดยการมีส่วนร่วมของผู้บริหารโรงเรียนมักกับสถาบันนั้น แม้รูปแบบจะไม่ได้มาตรฐาน แต่ผู้บริหารโรงเรียนก็พึงพอใจ และจะมีความพอใจสูงขึ้นเมื่อได้ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกนั้น

เบโซสกา (Besouska. 1984 : 1981-A) ได้ศึกษาการรับรู้ตนเองเกี่ยวกับการวางแผนและการตัดสินใจของประธานมหาวิทยาลัยใน 50 เมือง โดยการแบ่งลักษณะของการวางแผนและการตัดสินใจเป็น 4 ประเภทคือ การรวมอำนาจ การให้คำแนะนำ การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ ซึ่งผู้บริหารส่วนมากรับรู้ว่าคุณเองมีการตัดสินใจและการวางแผนแบบการมีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาคือ การกระจายอำนาจและให้คำแนะนำ

จะเห็นได้ว่า แม้ผู้บริหารจะมีทัศนคติและเห็นความสำคัญของการวางแผนการศึกษารวมทั้งรู้สึกตนเป็นผู้ให้ความร่วมมือกับครูและนักเรียนก็ตาม แต่ผู้บริหารก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือมากพอ เพราะผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายของการวางแผนมักใช้เวลาไปในงานอื่นหรือเมินเฉยกับข้อมูลที่สำคัญสำหรับการวางแผน อย่างไรก็ตามงานวิจัยระบุชัดลงไปว่า ถ้าผู้บริหารมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบในการวางแผนร่วมกับครูและนักเรียน โครงการก็จะประสบความสำเร็จสูง และแม้ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ผู้บริหารก็มีความพึงพอใจในผลงานพอสมควร ดังนั้นการไปสอบถามความสำคัญในงานวางแผนอาจไม่เป็นดัชนีที่ชี้ชัดว่า ผู้บริหารเห็นความสำคัญของการวางแผนจริง ซึ่งเรื่องนี้ อุทัย บุญประเสริฐ (2527 : 8) ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ขอบประมาณและทรัพยากรจะชี้ให้เห็นชัดว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญในด้านการวางแผนมากน้อยเพียงใด ดังนั้นในงานวิจัยครั้งนี้จะพิจารณาขอบประมาณของฝ่ายแผน จำนวนอัตราบุคลากร ตำแหน่งสูงต่ำของบุคลากรและการมีส่วนร่วมในการวางแผนของผู้บริหารและบุคลากรในหน่วยงาน เป็นดัชนีที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการวางแผน

3.2.3 คุณภาพของเทคนิคที่มีคุณภาพ

แมคแคมเบลล์จะระบุว่า คุณภาพของเทคนิคที่มีคุณภาพ จะส่งผลต่อความสำเร็จของการวางแผนและประเมินผล แต่สตีปพาเนียค (Steppaniak.1983 : 3180-a) ได้ประเมินผลกระทบของการวางแผนประเมินผลและรายงาน พบว่า การให้ความร่วมมือส่งผลต่อความสำเร็จมากกว่าการสาธิตขั้นตอนการดำเนินงานใด ๆ และขนาดของโรงเรียนก็จะส่งผลต่อการให้ความร่วมมือของผู้บริหารด้วย นั่นแสดงว่า การให้ได้รับความร่วมมือของผู้บริหารสำคัญกว่าการเรียนรู้ขั้นตอนการวางแผน และเมื่อเวอร์ตูกี (Vertucci. 1984 : 2349-a) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลวิธีการวางแผนและสัมฤทธิ์ผลของโรงเรียนแพทย์ในสหรัฐอเมริกา พบว่า ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนแพทย์ที่มีการวางแผนกับโรงเรียน แพทย์ที่ไม่ใช้การวางแผน แต่เมื่อพิจารณาคุณภาพการวิจัยการปฏิบัติการวางแผน และเทคนิคที่ใช้ในการวางแผนของผู้บริหาร พบว่า ระดับความรู้ทางเทคนิคการวางแผนของศึกษานิเทศก์สัมพันธ์กับอัตราการเพิ่มและลดลงของจำนวนนักเรียนในตำบลนั้น ดังที่ จาคอบเซน (Jacobsen. 1979 : 5232-a) ได้ศึกษาสถานภาพการวางแผนระยะยาวในโรงเรียนระดับตำบลในรัฐอิลลินอยส์ทำการวิเคราะห์ขอบเขต ความลึกและการพิจารณาการวางแผนการศึกษาระยะยาวที่ปฏิบัติโดยศึกษานิเทศก์ โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการปฏิบัติการวางแผนระยะยาว ของศึกษานิเทศก์กับความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการวางแผนระยะยาวโดยแยกตามอายุ การศึกษา ประสบการณ์ ขนาดของตำบลและความคงที่ของปริมาณนักเรียนที่สอบเข้า ผลการวิจัยพบว่า (1) ศึกษานิเทศก์ในตำบลที่มีขนาดใหญ่และศึกษานิเทศก์ที่จบการศึกษาระดับปริญญาเอกมีความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการวางแผนระยะยาว การปฏิบัติการวางแผน และการพิจารณาการวางแผนสูงกว่าศึกษานิเทศก์ในตำบลขนาดกลางและเล็ก และศึกษานิเทศก์ที่ไม่จบปริญญาเอก (2) ศึกษานิเทศก์ในตำบลที่มีปริมาณนักเรียนสอบเข้าสูง จะมีความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการวางแผนสูงกว่าศึกษานิเทศก์ในตำบลที่มีปริมาณนักเรียนสอบเข้าคงที่หรือลดต่ำลง (3) ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างอายุหรือประสบการณ์กับความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการวางแผน การปฏิบัติการวางแผนและการพิจารณาการวางแผนระยะยาว (4) ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างความคงที่ของปริมาณนักเรียนที่สอบเข้ากับการปฏิบัติการวางแผนและการพิจารณาการวางแผนของศึกษานิเทศก์

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงเทคนิคการวางแผนพบว่า ผู้บริหารที่ไม่มีความรู้ในด้านการวางแผน แม้จะไม่ใช้การวางแผนการศึกษา แต่ผู้บริหารก็ยากทราบเทคนิคของการวางแผน ดังที่เบิร์น (Bernth. 1979 : 3641-A) ได้ศึกษาเทคนิคการวางแผนการบริหารเวลาของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยศึกษาการรับรู้ของผู้บริหารในด้าน (1) การใช้เทคนิคการวางแผนการบริหารเวลา (2) ความต้องการการศึกษาต่อต้านเทคนิคการวางแผนการบริหารเวลา ผลการศึกษาพบว่ามี ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการใช้เทคนิคการวางแผนการบริหารเวลากับความต้องการ การศึกษาต่อต้านเทคนิคการวางแผนการบริหารเวลา จึงมีความต้องการให้มีโครงการฝึกอบรม เกี่ยวกับการบริหารเวลา ซึ่งโครงการฝึกอบรมนี้ควรจะเน้นทั้งทักษะทางด้านมนุษย์สัมพันธ์และด้าน ความคิดรวบยอด และสามารถจัดดำเนินการโดยใช้การประชุมปฏิบัติการหรือการประชุมสัมมนา

กล่าวโดยสรุปคือ ผู้บริหารเห็นความสำคัญของเทคนิคการวางแผน แต่เทคนิคหรือกลวิธีการวางแผนจะส่งผลต่อความสำเร็จของการวางแผนน้อยกว่าการให้ความร่วมมือของผู้นำและครูในโรงเรียน ส่วนคุณภาพของเทคนิคที่มีคุณภาพน่าจะส่งผลต่อการใช้แผนการศึกษา แม้ว่าจะสรุปแน่นอน ไม่ได้ และเวอร์ตซ์ชี้พบว่า การมีหรือไม่มีการวางแผนในโรงเรียนแพทย์ไม่แตกต่างกัน แต่การวางแผนในโรงเรียนแพทย์อาจไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรก็ได้ ดังนั้นจึงยังควรนำคุณภาพของเทคนิคที่มีคุณภาพ มาพิจารณาในการวิจัยครั้งนี้ ในฐานะตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการวางแผนด้วย

3.2.4 การงบประมาณ

การงบประมาณมีอิทธิพลต่อการวางแผน ทั้งในด้านการนำแผนไปปฏิบัติและ เป็นดัชนีที่ใช้ให้เห็นความสนใจของผู้บริหาร ตลอดจนการนำแผนไปใช้เพื่อของงบประมาณเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นประสิทธิภาพของแผน นอกจากนี้การใช้ระบบงบประมาณที่ผิดขั้นตอนจะทำให้ระบบการวางแผนล้มเหลวอีกด้วย ตามที่วอลส์ (Walsh. 1984 : 713-A-714-A) ได้ศึกษาความล้มเหลวของการใช้ระบบการของงบประมาณแบบ PPBS (Plan-Program-Budgeting System) และ ZBB (Zero-base Budgeting) กับกลุ่มโรงเรียนพบว่า ภายใต้สภาพการวางแผนงบประมาณนี้ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ การวางแผนงบประมาณอย่างเป็นทางการ และอย่างไม่เป็นทางการ (Formal และ Informal Process) ซึ่งการวางแผนงบประมาณอย่างเป็นทางการคือการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นไปตามเหตุผล เงื่อนไขที่กำหนดแต่การวางแผนงบประมาณอย่าง

ไม่เป็นทางการ คือการใช้ความไม่เป็นเหตุเป็นผล ใช้วิธีการและเล่ห์กลไปเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เป็นเหตุเป็นผล ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนในระบบการวางแผนที่เป็นเหตุเป็นผล กลายเป็นระบบที่มีความเป็นการเมืองสูง มีอคติ ทัศนคติและอิทธิพลอื่น ๆ แทรกอีก ซึ่งการงบประมาณทั้ง 2 แบบนี้อาจจะเกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้การที่เงินงบประมาณไม่พอจะก่อให้เกิดปัญหาการจัดการศึกษาอื่น ๆ ตามมาอีก ดังเช่นที่ โตโกเนียโร (Dogonyaro. 1981 : 925-A) ได้ทำการวิจัยการดำเนินงานตามแผนการจัดประถมศึกษาแบบให้เปล่า พบว่าเงินงบประมาณไม่พอทำให้การดำเนินงานไม่สมบูรณ์ เช่น ขาดห้องเรียน ขาดโครงการอาหารกลางวัน เป็นต้น

ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษางานงบประมาณทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รูปแบบการจัดสรรงบประมาณ (แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ความเพียงพอของงบประมาณในฐานะเป็น

3.2.5 สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

ในทฤษฎีระบบสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ของระบบอันได้แก่ ระบบที่ใหญ่กว่า (Supra System) เป็นระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อระบบการวางแผนการศึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ. 2528 : 14) ซึ่งจากการวิจัยการวางแผนรูปแบบต่าง ๆ พบว่าเมืองประกอบจากสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก ดังนี้

ฟรานเชสโซ (Francesso. 1984 : 1587-A-1588-A) ศึกษาการวางแผนองค์กรและการตัดสินใจในบราซิล เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีของสถาบันโครงการจัดสรรทุนของคณะพัฒนาการ พบว่า สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการวางแผนและการตัดสินใจของโครงการจัดสรรทุน (CAPES) คือความเชื่อถือของนโยบายสถาบันของผู้ให้งบประมาณและผู้อุดหนุนทุน ความเชื่อมั่นในการดำรงคงอยู่ของสถาบัน การแข่งขันกันสูง นอกจากนี้สภาพทางการเงินในปัจจุบันและอนาคตของบราซิล คือการที่มีเงินเพื่อ 3 ครั้ง และการลดลงก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมของสถาบันและ CAPES ทำให้ต้องมีการตัดสินใจระยะสั้น สภาพการณ์ไม่สามารถทำให้สถาบันคือ CAPES ดำเนินไปตามระยะยาวได้ ข้อคิดเห็นที่สำคัญคือ ควรให้มีลำดับที่ในการที่จะส่งคนไปเรียนให้สำเร็จด้วย

บาสเตียน (Bastian. 1984 : 1582-A) ได้ศึกษารูปแบบการตัดสินใจที่ส่งผลต่อการวางแผนการศึกษาสาธารณะ โดยศึกษาการตัดสินใจว่า ประกอบด้วยความรับผิดชอบความต้องการภายในและภายนอกเกี่ยวกับแนวทางและโครงการสำหรับที่จะวางแผน พบว่า ความสำเร็จของ

การตัดสินใจเกี่ยวข้องโดยตรงกับเทคนิคของผู้นำในการใช้รูปแบบการตัดสินใจต่าง ๆ การผสมผสานและการปฏิบัติการตัดสินใจ

ไพวา (Paiva. 1980 : 4334-A - 4355-A) ได้ศึกษาการวางแผนระดับชาติในบราซิล และกิจกรรมของนักวางแผนการศึกษาและผู้มีอำนาจตัดสินใจสั่งการ วิธีการศึกษา ประกอบด้วย (1) ศึกษาพัฒนาการของการวางแผนตั้งแต่ปี 1962 โดยเริ่มตั้งแต่แผนการศึกษาชาติฉบับแรก (2) บรรยายการวางแผนการศึกษาในปัจจุบัน (3) บรรยายกิจกรรมการวางแผนการศึกษาที่ทำในระดับประเทศ การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในกิจกรรมการวางแผนและอุปสรรคในกิจกรรมนี้ ข้อค้นพบเหล่านี้นำไปเปรียบเทียบกับคำจำกัดความและรูปแบบของกระบวนการวางแผนการศึกษาจากวรรณคดีที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ข้อมูลที่ศึกษาได้จากการสัมภาษณ์ แบบสอบถาม รายงาน เอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปว่า (1) การวางแผนการศึกษาระดับชาติในบราซิลให้ความสนใจกับการเตรียมแผนเป็นส่วน ๆ ตามลำดับความสำคัญ (2) ผู้มีอำนาจตัดสินใจสั่งการ เช่น นักการเมือง ผู้บริหาร และนักวางแผนมีอิทธิพลต่อการวางแผนเป็นส่วน ๆ มากกว่าครูและนักเรียน (3) กิจกรรมหลักที่จะกระทำคือการกำหนดเป้าหมาย การตัดสินใจเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณ (4) นักวางแผนเป็นผู้กำหนดการวางแผนการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัย การมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ (5) นักวางแผนมีส่วนร่วมและติดตามการนำไปใช้ (6) มีอิทธิพลของผู้บริหารและนักการเมืองต่อการวางแผนของนักวางแผน (7) ใช้แผนภูมิ แผนภาพ และตัวบ่งชี้ในการวางแผนการศึกษา (8) อุปสรรคในการวางแผนการศึกษาเกี่ยวกับข้อบกพร่องข้อมูลสำหรับการวางแผน ความสนับสนุนเกี่ยวกับนโยบายการวางแผนการศึกษา บุคลากรและแหล่งงบประมาณเป็นข้อจำกัด

โดโกนยาโร (Dogonyaro. 1981 : 925-A) ได้วิจัยเกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาแบบให้เปล่าในไนจีเรีย โดยศึกษาการวางแผนและการบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นหนึ่งเดียวในชาติ และความเป็นชาติรู้หนังสือ โดยสัมภาษณ์ความคิดเห็นส่วนตัวของชาวไนจีเรีย ศึกษาเอกสารรัฐบาล หนังสือพิมพ์และวารสารต่างประเทศ พบว่า ประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ โดยประชาชนส่วนใหญ่มองข้ามความสำคัญของห้องเรียน เวลาที่ใช้ในการฝึกอบรมครูสั้นไป มีการลดคุณภาพการศึกษาเพื่อปริมาณ นักวางแผนและผู้บริหารขาดคุณภาพ การวางแผนไม่ทันก เนื่องจากจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเป็นโครงการที่รีบเร่งเกินไป เงินงบประมาณไม่พอการ

ดำเนินการไม่สมบูรณ์ เช่น ขาดห้องเรียน และขาดโครงการอาหารกลางวัน นอกจากนี้ องค์ประกอบในการวางแผนการศึกษาของแต่ละชาติ ก็ต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเด็กประถม มัธยม อัตราการเกิด อัตราการตาย และความต้องการของสังคมอีกด้วย

อีจิกู (Ejigu. 1981 : 3796-a-3797-a) ได้ศึกษาการวางแผนการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาในเอธิโอเปีย ระหว่างปี ค.ศ.1957-1973 วิธีการศึกษาใช้การพรรณาเชิงประวัติศาสตร์ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนคือ (1) ศึกษาโครงสร้างและกระบวนการการวางแผนจากเอกสารในช่วง 5 ปี 3 ช่วง (2) ศึกษาจากการปฏิบัติจริงของภาครัฐบาล จากการศึกษาพบว่า การไม่มีการวางแผนการศึกษาที่เป็นระบบ จนกระทั่งปี 1973 การขาดนักวางแผนการศึกษา การต่อสู้ในระบบราชการอย่างไม่มีหลักธรรมระหว่างกระทรวงหลัก เป็นสาเหตุใหญ่ทำให้การวางแผนเกิดความล้มเหลว จากการประเมินผลระบบการศึกษา และใช้ตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นนำไปวัดผลพบว่า แผนในช่วง 5 ปีสุดท้าย ประสบความสำเร็จมากที่สุด อย่างไรก็ตาม รูปแบบการพัฒนาการจริง ๆ ไม่ได้สะท้อนให้เห็นว่าตรงกับจุดประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในเอกสาร การกระจายงบประมาณไม่ได้สัดส่วน ความไม่เสมอภาคในการกระจายโอกาสทางการศึกษาระหว่างเขต ระหว่างพื้นที่ในเมืองและชนบทระหว่างผู้ชายและผู้หญิง และระหว่างกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ เป็นปัญหาพื้นฐานของระบบการศึกษาในเอธิโอเปีย จากการศึกษาสรุปได้ว่า การวางแผนการศึกษาในเอธิโอเปีย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการศึกษาโดยตรง และไม่มีการกำหนดรูปแบบการพัฒนาการศึกษาในเอธิโอเปีย

วานออสเติล (Van Ausdile. 1981 : 2786-7-a) ได้ศึกษาระบบการวางแผนสถาบันในวิทยาลัย โดยใช้วิธีการศึกษารายกรณีและการสำรวจ ผลการศึกษาค้นพบว่าการวางแผนเพื่อปรับปรุงการบริหารสถาบันการเงิน และการวางแผนสิ่งอำนวยความสะดวก อุปสรรคใหญ่ในการวางแผนคือขาดบุคลากรและแหล่งงบประมาณ ไม่มีเวลาและขาดประสบการณ์ในการวางแผน ในด้านหน่วยงานการวางแผน เจ้าหน้าที่เป็นคณะทำงานต้องรายงานข้อมูลให้ผู้บริหารและใช้เวลาครึ่งหนึ่งในการวางแผน ด้านคุณลักษณะของระบบการวางแผนสถาบันจะมีส่วนที่คล้ายคลึงกันคือ มีลักษณะเป็นทางการ เป็นฐานข้อมูล ส่วนประสิทธิภาพของระบบการวางแผน คือช่วยปรับปรุงการบริหารและบรรยากาศของสถาบัน

นาจาฟิเดห์ (Najafideh . 1986 : 662-A) ศึกษาการวางแผนการศึกษา และการขยายการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อดูว่าเหตุใดการวางแผนจึงล้มเหลว โดยศึกษาเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในอดีต โดยมีการศึกษาการวางแผนสู่นาคต ในช่วงปี ค.ศ. 1950 - 1980 โดยใช้ข้อมูลของยูเนสโก พบว่า มีการพัฒนาทางด้านการศึกษาน้อยมาก สัดส่วนของ เด็กวัยเรียนเข้าชั้นเรียนมีน้อยและคุณภาพของโรงเรียนลดลง ซึ่งมีดัชนีที่บ่งชี้คือ การใช้จ่ายทางการศึกษาค่ำ แต่อัตราส่วนระหว่างครูกับนักเรียนสูง นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น เครื่องจักรภาพ กิ่งเครื่องจักรภาพ เศรษฐกิจ ความไม่เสมอภาค ความเท่าเทียมกันระหว่างเมือง-ชนบท ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น และพบว่าความล้มเหลวของระบบการวางแผนและการขยายการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา มีตัวแปรอยู่ 4 ตัวคือ การนิยามความสำเร็จของระบบ ความไม่กว้างขวางของการวางแผน หน่วยงานที่ใช้ในการวางแผนไม่พอ และปัญหาที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคม

เจษฎา ประกอบทรัพย์ (2524 : บทคัดย่อ) ศึกษาแนวโน้มการวางแผนกำลังคน ตามแนวคิดในการจัดทำแผนกำลังคน ชี้ให้เห็นว่า การจัดทำแผนอัตรากำลังคนตาม ว.5 ยังขาดสาระสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนที่สมบูรณ์ในหลายประการ กล่าวคือ การจัดทำแผนอัตรากำลังคนเน้นประเด็นการพิจารณาเฉพาะตำแหน่งที่ควรจะมีได้ในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นการคาดคะเนความต้องการกำลังคนในอนาคต ภายในระยะเวลาตามแผนที่กำหนดไว้เพียงประการเดียว มิได้ครอบคลุมลักษณะอื่น ๆ ของแผนกำลังคน และกระบวนการในการวางแผนก็ยังขาดสาระสำคัญของ การวางแผนโดยทั่วไป นับตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผน การกำหนดแผนงานต่าง ๆ เพื่อไปปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกระบบราชการ ปรากฏว่าส่วนใหญ่มีผลกระทบในทางที่จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำและ นำแผนกำลังคนไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาที่ผ่านมาจึงพอสรุปได้ว่า แนวโน้มการวางแผนกำลังคนดังกล่าว จะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากผลของตัวแปรดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์ประกอบด้านอื่น ๆ ก็ยังมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของแผนอีกด้วย อาทิเช่น การให้ความร่วมมือของส่วนราชการ การมองเห็นความสำคัญของฝ่ายบริหารในแต่ละส่วนราชการ ตลอดจนขาดแคลนปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวอีกด้วย

ระบบวางแผนที่ต้องการพัฒนาไปสู่ คือระบบวางแผนที่มีการผสมผสานการวางแผนกลยุทธ์ของแผนปฏิบัติการ และแหล่งสนับสนุนทรัพยากร กล่าวคือ มีรูปแบบกลาง (Normative Model) ซึ่งมีคุณลักษณะ 3 อย่างคือ ความต้องการที่สอดคล้องกันในโครงการขององค์การและการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมที่เหมาะสมทั้งกลุ่มคนภายในและภายนอกสถาบัน และประการสุดท้ายคือ การเชื่อมโยงระหว่างกลวิธีการวางแผน การวางแผนปฏิบัติการ และแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าจุดที่สำคัญ 3 อย่าง ต่อการประสบความสำเร็จในการวางแผนคือ การสร้างหลักสูตรที่เหมาะสมและจุดเริ่มต้นขั้นตอนการวางแผน และความตระหนักในกิจกรรมการวางแผน ซึ่งเป็นผลการเมืองทั้ง 3 จุดนี้สำคัญพอ ๆ กับการบำรุงรักษาให้มีความยืดหยุ่นในขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนการตรวจสอบดูแลผลของการกระทำกับวัตถุประสงค์เริ่มต้น (Moore, 1985 : 2643-A) นอกจากนี้เกณฑ์ที่จะต้องใช้ตัดสินความสำเร็จของการวางแผนควรเป็นที่การให้ความสำคัญของแผน การนำแผนไปใช้และประสิทธิภาพของแผน

4. งานวิจัยที่แสดงปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนการศึกษา

งานวิจัยที่แสดงถึงปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนการศึกษา มีดังต่อไปนี้

ทอมสัน (Thomson, 1981 : 954-A) ศึกษาการวางแผนเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาโดยใช้แผนการอ่านและศิลปะการติดต่อสื่อสารในโรงเรียนประถม และผู้วิจัยได้บันทึก สังเกต สัมภาษณ์ อย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการกับครู นักเรียน และผู้บริหาร พบว่า มีปัญหาฉับพลันเกิดขึ้นระหว่างการพยายามใช้แผนฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผน เช่น ความอ่อนไหวในการมีส่วนร่วมในการอ่านและการเขียนประจำวันของเด็ก การรับนวัตกรรมของครูขึ้นอยู่กับสิ่งที่คนส่วนมากให้ความสำคัญต่อความสำเร็จในการเรียนของเด็ก ความรับผิดชอบของผู้บริหารต้องมีมากพอ และมีเวลาพอที่จะทำงานร่วมกับครู นักเรียน เพื่อปรับปรุงโครงการของโรงเรียน

แมค ไนท์ (McNeight, 1981: 42-A) ศึกษาสภาพปัจจุบันของกลวิธีการวางแผนที่ซับซ้อน และข้อจำกัดของขั้นตอนต่าง ๆ ในกลุ่มโรงเรียนเมืองขนาดใหญ่ โดยสำรวจภาคสนามด้วย แบบสอบถามแบบ Likert Scales จากผู้บริหารโรงเรียนเมือง 89 คน และพื้นฐานทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีระบบ และทฤษฎีอนาคต ได้ข้อสรุปของการวิจัยดังนี้

(1) ทั้งศึกษานิเทศก์และนักวางแผนส่วนใหญ่เห็นว่าการร่วมมือกันในขั้นตอนการวางแผน โดยผ่านระบบการบริหารกลุ่มเป็นหลักการที่สำคัญในการวางแผนกลยุทธ์ (2) สิ่งที่สำคัญที่สุดของข้อจำกัดองค์การที่มีผู้บริหารทั้งสองคือ ความไม่เพียงพอของแหล่งเงินทุนในกลุ่มของแต่ละขั้นตอนการวางแผน (3) องค์ประกอบที่จำกัดทางสังคมการเมืองที่ยิ่งใหญ่ที่สุด คือความต้องการงบประมาณจากรัฐบาลและตัวแทนซึ่งได้แก่กลุ่มโรงเรียน (4) ความต้องการการฝึกอบรมทักษะการวางแผน ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางวิชาการที่สำคัญ (5) ความไม่พึงพอใจของขั้นตอนการตัดสินใจขององค์การและบทบาทของแต่ละคนที่มีส่วนร่วมกับการวางแผน (6) ข้อจำกัดทางสังคมการเมือง เน้นการผูกขาดเชิงโดยกฎหมายของรัฐบาลและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ (7) มีข้อเสนอว่าโปรแกรมการจัดเตรียมผู้บริหารควรครอบคลุมไปถึงการวางแผน การเลือกสรรกลุ่มนักเรียนให้หลากหลายและกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ให้มากขึ้น (8) การวิเคราะห์ถดถอยชี้ให้เห็นว่า กลุ่มข้อจำกัดขององค์การเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดในการทำนายและอธิบายความแตกต่างระหว่างการวางแผนในกลุ่มโรงเรียนเมือง กลุ่มข้อจำกัดทางสังคมการเมืองและการเตรียมการไม่ได้เพิ่มความสามารถในการทำงานหรืออธิบายเกี่ยวกับความแตกต่างในระหว่างการวางแผนเลย

กิล (Gil 1982 : 30-A) ศึกษาการวางแผนระหว่างชาติในมหาวิทยาลัย เปิดวิเคราะห์จากกระบวนการวางแผนของผู้บริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่กำลังเผชิญปัญหาด้านการมีอัตราการเข้าเรียนน้อยลง งบประมาณน้อยลง และความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพและความรับผิดชอบให้มากขึ้น มหาวิทยาลัยจึงทดลองใช้การวางแผนสถาบันเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ ดังนั้นการศึกษานี้จึงจะติดตามประสิทธิภาพของการใช้รูปแบบการวางแผนที่เป็นไปได้และวิเคราะห์ปัญหารอบ ๆ ของรูปแบบของการวางแผนปัจจุบันที่ใช้ในมหาวิทยาลัยทั่ว ๆ ไป โดยศึกษาด้วยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การวิจัยพื้นฐาน การวางแผนรวม (meta planning) และวิธีการ/กระบวนการวิจัยนโยบายรวม (meta policy making research) การวิจัยหาความเที่ยงโดยใช้เอกสารที่เกิดขึ้นระหว่างการวางแผน แล้วใช้วิธีการวิจัยเอกสารวิเคราะห์แนวโน้ม นโยบายและรูปแบบการวางแผนของมหาวิทยาลัยทั่ว ๆ ไป เพื่ออธิบายปัญหาและวิเคราะห์เชิงทฤษฎี ตลอดจนหาข้อบกพร่องของทฤษฎีพบว่า ข้อบกพร่องของรูปแบบการวางแผนที่นิยมใช้คือ การใช้แผนใน องค์การทุกสภาพการณ์

และการจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยละเอียดสภาพแวดล้อมภายนอกและผลกระทบต่อนักวิทยาลัยในอนาคต ตลอดจนปัญหาและข้อบกพร่องของคุณภาพการศึกษา และเพื่อที่จะให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการวางแผนและพัฒนา รูปแบบของแผนในบริบทของการศึกษาระดับอุดมศึกษา จึงได้ศึกษาอย่างเจาะจงเจาะจงในมหาวิทยาลัย เพื่อให้ทราบปัญหาและข้อบกพร่องของการวางแผนรวมข้อมูลกระบวนการ การดำเนินงาน และการประเมินขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางแผนจะถูกระบุและอภิปรายถึง โดยให้ความสนใจกับบริบทขององค์กรและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในกระบวนการวางแผน

แมค อินเนอร์นี (McInerney, 1996 : 2151-A) ศึกษาทฤษฎีการวางแผนที่สัมพันธ์กับกิจกรรมการวางแผนและบริหารในระบบการศึกษา เนื่องจากในทศวรรษที่ผ่านมา งานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษายังไม่มีรูปแบบการวางแผนที่แน่นอนเหมือนกับการวางแผนทางการทหาร ธุรกิจ และการเมือง การศึกษาในรูปแบบการวางแผนของระบบราชการเท่าที่เป็นอยู่มีลักษณะที่ใช้กฎเกณฑ์ โดยการสังเกตมากกว่าการใช้เหตุผล ดังนั้นผู้วิจัยจึงศึกษาการวางแผนระบบการศึกษาในโรงเรียนของตำบลหนึ่ง โดยใช้แบบสอบถาม สรุปลักษณะกว้าง ๆ ถึงการวางแผนอย่างมีเหตุผล รวมถึงการปรับเปลี่ยนจุดประสงค์อย่างอิสระในการวางแผนการศึกษา ผลการวิจัยสรุปได้ว่า รายละเอียดของการวางแผนการศึกษารวมสมัยในระบบโรงเรียนรัฐบาล ให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผนในเรื่องเวลา เป้าหมาย และเทคนิค นอกจากนั้นการวางแผนการศึกษาเริ่มมีแรงจูงใจที่จะใช้การวางแผนให้เป็นประโยชน์ทางการศึกษา

จากผลการวิจัยที่แสดงถึงปัญหาและอุปสรรคของระบบวางแผนการศึกษา พบว่า ปัญหาที่ทำให้การวางแผนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้แก่ งบประมาณ ความจำกัดทางวิชาการ ความไม่พึงพอใจของขั้นตอนการตัดสินใจขององค์กรและบุคลากรที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการวางแผน ข้อจำกัดทางการเมืองที่ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ การใช้รูปแบบการวางแผนเพียงรูปแบบเดียวกันทุกสถานการณ์ โดยมีปัญหาอื่น ๆ เฉพาะเรื่องที่วางแผนอีก ทั้งนี้ให้คำนึงถึงข้อจำกัดคือเวลา

5. งานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทาลเลนต์ (Tallent, 1971 : 3722-A) ได้ทำการวิจัยเพื่อตรวจสอบอิทธิพลและการกระจายอำนาจ ในการเลือกทำหน้าที่จัดการของการวางแผน และการควบคุม เกณฑ์ที่ใช้มี 2 เกณฑ์คือ การให้อำนาจในการดำเนินการสำหรับผู้ทำหน้าที่แทนต่อผู้ที่มีหน้าที่ในระดับต่ำกว่า และวิธี

การหรือกระบวนการในแต่ละหน้าที่ที่จะได้รับผลจากการเป็นตัวแทนผลสำเร็จของการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับการควบคุมที่ดีและมีประสิทธิภาพ เมื่อใดก็ตาม ถ้าการควบคุมเป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจในองค์การ มักจะต้องมีกิจกรรมการนิเทศ การกระจายอำนาจหมายถึงหน่วยงานที่เป็นตัวของ ตัวเอง ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุมาตรฐาน จุดประสงค์และเป้าหมาย มากกว่ามีผู้บังคับบัญชา การกระจาย การควบคุมการทำหน้าที่มีผลในการแทนที่การใช้อำนาจควบคุมด้วยการประสานกัน เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จะมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานขึ้นทำให้เกิดระบบที่ควบคุมตนเองได้ ซึ่งจะมี ผลดีมากกว่าการสั่งงานโดยตรง การกระจายอำนาจสามารถจัดกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพอย่างมีนัยสำคัญและก่อให้เกิดผลในด้านการวางแผน การสั่งการ และการควบคุมการ ทำหน้าที่

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาแล้วพอสรุปได้ว่า

1. สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อระบบการวางแผนการศึกษาได้แก่ (1) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การอุดหนุนของเอกชน สภาพการเงินของประเทศ (2) ด้านสังคม ได้แก่ ความเชื่อมั่นใน นโยบายและความคงอยู่ของสถาบันของบุคคลภายนอก ภาพพจน์ขององค์การ ความต้องการทั้ง ภายในและภายนอกของระบบ ความไม่เสมอภาคทางสังคม เชื้อชาติ การไม่เห็นประโยชน์โครงการ ของประชาชน อัตราการเกิดการตาย (3) ด้านการเมือง ได้แก่ ความต้องการและอิทธิพลของนัก การเมืองผู้มีอำนาจตัดสินใจสั่งการ และผู้บริหารระดับสูง
2. แนวทางการดำเนินการวางแผน ควรมีการพิจารณาขั้นตอนดังนี้ การเรียง ลำดับความสำคัญ การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดแหล่งงบประมาณ การวางแผนการศึกษาโดย การทำการวิจัย การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และการติดตามประเมินผล
3. อุปสรรคปัญหาของการวางแผนส่วนใหญ่ ได้แก่ การขาดบุคลากร ขาดงบประมาณ ผู้บริหารขาดคุณภาพ ประชาชนไม่เห็นคุณค่าของโครงการ กระบวนการวางแผนยังขาดสาระสำคัญ ของการวางแผน การขาดการนำแผนไปใช้
4. คุณลักษณะของการวางแผน ควรมีลักษณะเป็นทางการ (Formal) และเป็นฐาน ข้อมูลในการตัดสินใจของผู้บริหารได้

5. เกณฑ์การตัดสินการวางแผน การตัดสินใน 3 อย่างคือ การให้ความสำคัญของแผน การนำแผนไปใช้ และประสิทธิภาพของแผน

6. ประสิทธิภาพของแผน ได้แก่ การนำแผนไปใช้ปรับปรุงการบริหารงานและการพัฒนาสถาบัน และดัชนีที่จะชี้ความสำเร็จของการพัฒนาสถาบัน ได้แก่ การพิจารณาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผน การกระจายของงบประมาณ (ได้สัดส่วนหรือไม่) และความเสมอภาคในการกระจายโอกาสทางการศึกษา

7. รูปแบบการวางแผนที่ควรจะเป็น รูปแบบการวางแผนที่ควรพัฒนาไปสู่การเป็นรูปแบบกลาง (Normative Model) ซึ่งมีคุณลักษณะ 3 อย่างคือ การมีความสอดคล้องกันในโครงสร้างขององค์กรและการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของบุคคลภายในและภายนอกของสถาบัน และความเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการและแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ หรือรวมเรียกว่ามีการบูรณาการนั่นเอง

จากรายงานการวิจัยตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการวางแผน ได้ขอค้นพบพอสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

1. เกณฑ์ในการตัดสินคุณภาพของแผนได้แก่ (1) ข้อมูลทั่วไปถูกต้องและทันสมัย (2) ต้องต่อเนื่องและมีพื้นฐานทางการเมืองและเศรษฐกิจรองรับ (3) นำไปปฏิบัติได้จริง (4) มองเห็นได้ (5) เบ็ดกว้าง (6) ง่ายในการนำไปใช้ (7) เป็นประชาธิปไตยและมีส่วนร่วม

2. ตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการวางแผนได้แก่ เหตุผลของการวางแผนการบูรณาการ การมีส่วนร่วมของผู้นำ ความเป็นองค์กร คุณภาพของเทคนิคที่เลือกมาใช้ การมีผู้รับผิดชอบโดยตรง การงบประมาณและการควบคุมองค์ประกอบแวดล้อมอื่น ๆ

3. ความหมายของการบูรณาการ คือความต้องการที่สอดคล้องกันขององค์กรย่อย การมีส่วนร่วมของกลุ่มบุคลากรภายในและภายนอก และการเชื่อมโยงระหว่างการจัดแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ

4. ความหมายของการมีส่วนร่วมในการวางแผน ควรจะพิจารณาการให้ผู้นำมีส่วนร่วมในการวางแผนร่วมกับผู้ดำเนินการวางแผน ตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จ การเห็นความสำคัญของการวางแผน (พิจารณาจากงบประมาณ การอำนวยความสะดวก ตลอดจนจำนวนบุคลากร)

5. การงบประมาณ พิจารณาใน 2 แบบ คือ การงบประมาณแบบเป็นทางการและการงบประมาณแบบไม่เป็นทางการ โดยการงบประมาณแบบเป็นทางการ คือการดำเนินการงบประมาณอย่างมีขั้นตอน มีระบบ มีเหตุผล ตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไข และการงบประมาณแบบไม่เป็นทางการ คือการใช้วิธีการเล่ห์กล ความสัมพันธ์ส่วนตัว และการปล่อยให้ทัศนคติตลอดจนอิทธิพลอื่น ๆ เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณ

ตอน 3 วิวัฒนาการระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

ความเป็นมาของการวางแผนการศึกษาในประเทศไทย การศึกษาประวัติและความเป็นมาของการวางแผนการศึกษาของไทย จะช่วยให้มีความเข้าใจแนวความคิด แนวโน้ม สิ่งแวดล้อม และข้อจำกัดของการวางแผนในประเทศไทยได้ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้ศึกษาวิวัฒนาการของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. วิวัฒนาการของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

การวางแผนการศึกษาไทยได้มีวิวัฒนาการมาประมาณเก้าสิบปีมาแล้ว โดยเริ่มตั้งแต่การศึกษาไทยเริ่มมีระบบการศึกษาที่ชัดเจนขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นผู้ริเริ่มระบบการศึกษาแนวใหม่ในประเทศไทย และประกาศใช้แผนการศึกษาชาติซึ่งมีชื่อว่า "โครงการศึกษา พ.ศ.2441" จากนั้นได้มีการจัดทำแผนและโครงการศึกษาอีกหลายแผน จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6) รวมแผนที่จัดทำมาทั้งสิ้น 15 แผน (สภาพการศึกษา. 2528 : 47) ซึ่งถ้าแบ่งการวิวัฒนาการของแผนออกตามลักษณะของแผน จะแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

1.1 แผนการศึกษาแห่งชาติมีลักษณะเป็นแผนเฉพาะส่วนในภาพพัฒนาการศึกษา

เท่านั้น ไม่เกี่ยวพันกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ของประเทศ เนื้อหาสาระของแผนเน้นหลักสูตรและโครงสร้างของระบบการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ในช่วงเริ่มจัดวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะแรกคือในช่วง(แผนการศึกษา 6 ฉบับแรก) ได้แก่ โครงการศึกษา พ.ศ.2441 แผนการศึกษา พ.ศ. 2445 แผนการศึกษา พ.ศ.2452 แผนการศึกษา พ.ศ.2458 และโครงการศึกษา พ.ศ.2464 มีลักษณะเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ จึงมีสภาพเป็นกฎหมายซึ่งแตกต่างจากแผน

การศึกษาชาติในระยะหลัง ได้แก่ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475 แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2479 และแผนการศึกษา พ.ศ.2494 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 (ฉบับปัจจุบัน) ถูกใช้เป็นแนวปฏิบัติเท่านั้น มิได้มีฐานะเป็นกฎหมายเหมือนก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง เมื่อพิจารณาชนิดของแผน ตามระยะเวลาใช้แผน พบว่าแผนการศึกษาแห่งชาติเป็น แผนที่มีช่วงระยะเวลาไม่แน่นอน กล่าวคือ หากมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิด นโยบายหรือจุดมุ่งหมาย ของประเทศก็就会有มีการประกาศใช้แผนชาติใหม่ ทั้งนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของแผนไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2528 : 47)

1.2 แผนพัฒนาการศึกษาช่วงระยะหลังปี พ.ศ.2500 เริ่มเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา ที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากการส่งเสริมและพัฒนาการวางแผนการศึกษาของโลก อันเนื่องมาจากการที่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเริ่มประสบผลสำเร็จจากการวางแผนทางการศึกษา และองค์การยูเนสโก เริ่มเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาการวางแผนทางการศึกษามากในกลุ่มละตินอเมริกา ใน ปี พ.ศ.2499 โดยมีมติให้ประเทศต่าง ๆ มีการวางแผนพัฒนาการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาการศึกษาทั้ง ทางด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อพัฒนาคนให้เป็นกำลังงานตอบสนองความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนาการด้านแนวความคิดในการวางแผนพัฒนาการศึกษา ต่อ ๆ มา ตัวอย่างเช่น พ.ศ.2503 องค์การยูเนสโกได้มีการประชุมวางแผนการศึกษาของภาคพื้น เอเชียที่ประเทศปากีสถาน เพื่อกำหนดรูปแบบการวางแผนระยะยาวที่สำคัญทางการศึกษา คือ การ กำหนดให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับในประชาคมพื้นเอเชียอาคเนย์ จนถึงระดับชั้นประถมปีที่ 7 ให้เสร็จสิ้นใน 20 ปี (พ.ศ.2523 หรือ ค.ศ.1980) (อุทัย บุญประเสริฐ 2527 : 4)

จากแนวความคิดที่จะให้ประเทศไทยมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการ วางแผนพัฒนาการศึกษา เป็นผลให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานทางการวางแผน ในปี พ.ศ.2502 คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศใน ด้านต่าง ๆ และสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในด้านการวางแผนการศึกษาชาติ โดยพิจารณาปรับปรุงวาง แผน และจัดทำโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสมกับกาลสมัย และให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจ และการปกครอง ดังนั้นในปี พ.ศ.2503 ประเทศไทยจึงมีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นครั้งแรก

ที่มีการดำเนินการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนพัฒนาการศึกษายุคใหม่ แต่ว่าแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1 นั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ผนวกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 กล่าวคือ ระบุส่วนที่เกี่ยวข้องเพียงเล็กน้อย ไม่ได้แยกเป็นแผนพัฒนาการศึกษาโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 แต่มีเนื้อหาการศึกษามากขึ้น และที่ต่างแยกเป็นแผนพัฒนาการศึกษามีตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เป็นต้นไป จากนั้นถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) โดยในช่วงระยะเวลาเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยโดยรวม ทั้งนี้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้ถูกสรุปเข้าเป็นส่วนหนึ่งในแผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

จะเห็นว่า แผนการศึกษาแห่งชาติ แตกต่างจากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่ระยะเวลาของแผนและ เนื้อหาของแผน แผนการศึกษาแห่งชาติจะเป็นแผนพัฒนาระยะยาว กล่าวคือ เป็นแผนที่ไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด มีเนื้อหาเกี่ยวกับปรัชญา จุดมุ่งหมายของการศึกษาแต่ละ ระดับ กำหนดโครงสร้างของการศึกษา ได้แก่ การกำหนดระดับการศึกษา รายอายุของนักเรียนแต่ละ ระดับ กำหนดชั้นเรียนและความเกี่ยวเนื่องระหว่างระดับการศึกษา เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่เป็นแผนระยะปานกลาง (แผน 5 ปี) (ยกเว้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 1 เท่านั้น ที่มี 6 ปี) นอกจากนี้เนื้อหาของแผนจะ ระบุถึงนโยบาย เป้าหมาย ค่าใช้จ่าย และ ข้อเสนอแนะ แผนงาน และ โครงการ รวมทั้งวงเงินในแต่ละ โครงการหรือการติดตามประเมินผลด้วย

2. การวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 5 - 6 (พ.ศ.2525 - 2529) และ (พ.ศ. 2531 - 2534)

การวางแผนการศึกษาในประเทศไทย ได้มีขั้นตอนการดำเนินงานตามสภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วย และ มีการดำเนินการจัดการวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-down) แม้จะได้มีการระบุว่า ควรดำเนินการแบบพบกันครึ่งทางก็ตาม ดังนั้นก่อนที่จะ เข้าใจระบบวางแผนการศึกษาควรจะ เข้าใจลักษณะการจัดองค์กร การประสานสัมพันธ์ของการวางแผนขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งกระบวนการในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

ระยะที่ 5 และ 6 (พ.ศ.2525-2534) มีโครงสร้าง องค์การและระบบคล้ายกันมาก ดังนี้คือ

2.1 โครงสร้างและระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาเป็นระบบงานที่เป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารหรือการจ้องคการการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วยวงจรใหญ่ คือการจัดทำแผนการนำแผนไปใช้ และการติดตามประเมินผลแผน (ชัยรัตน์ สุนทโร. 2527 : 42-45) และเนื่องจากระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาเป็นระบบย่อย ระบบหนึ่งของระบบการบริหารการศึกษาที่แทรกอยู่ในทุกหน่วยงาน และมีปัญหามากในด้านของการรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลาง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรในท้องถิ่นกับองค์กรบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีการทำงานซ้ำซ้อนกันมากมาย โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนดังต่อไปนี้ (ประยูร ศรีประสาธน์. 2526 : 9-20)

2.1.1 องค์กรการวางแผนการศึกษาในส่วนกลาง แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ

คือ

2.1.1.1 ระดับชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบสำคัญ 2 หน่วยงาน คือ

1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่ศึกษา

วิเคราะห์วิจัยติดตามประเมินผล รายงานการจัดการศึกษาของประเทศ การเสนอแนะนโยบายการศึกษา และการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ รับผิดชอบการเสนอแนะนโยบายและทำการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งด้วย

2.1.1.2 ระดับกระทรวง มีหน่วยงานรับผิดชอบ 2 หน่วยงาน คือ

กองแผนงาน สำนักงานกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรับผิดชอบในการวางแผน วิจัย สถิติ งบประมาณ การติดตามประเมินผลการศึกษา การวิเคราะห์ความต้องการ การวิเคราะห์และเสนอโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ และกองแผนงาน สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวของทบวงมหาวิทยาลัย

2.1.1.3 ระดับกรม แต่ละกรมที่รับผิดชอบจัดการศึกษา จะมีกอง

แผนงานรับผิดชอบดำเนินงานวางแผนปฏิบัติงานและแผนพัฒนาการศึกษาของกรม สำหรับมหาวิทยาลัย

และสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีฐานะเป็นกรมก็จะมีกองแผนงานรับผิดชอบดำเนินงานวางแผนพัฒนาการศึกษาของสถาบัน ก่อนที่จะจัดส่งให้ทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ รวมทั้งการวางแผนปฏิบัติงานของสถาบัน ส่วนกรมการปกครองมีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบ

2.1.2 การวางแผนการศึกษาในส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่จะเป็นการวางแผน การศึกษาระดับจังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ

2.1.2.1 การวางแผนการศึกษาในส่วนที่มอบอำนาจให้ทางจังหวัด รับผิดชอบโดยตรง มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการ อำเภอ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ติดตาม ประสานช่วยเหลือ และ แนะนำการจัดการศึกษาในส่วนที่รับผิดชอบในจังหวัด

2.1.2.2 การวางแผนการศึกษาระดับประถมศึกษาในจังหวัดอยู่ใน ความรับผิดชอบของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพจ.) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำนโยบาย การดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด รวมทั้งรวบรวมข้อมูล จัดทำงบประมาณ วิจัย ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมการเรียนการสอนของโรงเรียน ส่วน หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ควบคุม ประสาน ติดตามและประเมินผล เช่น การจัดการ ศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา

2.1.2.3 การวางแผนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในจังหวัดอยู่ใน ความรับผิดชอบของสํานักศึกษาจังหวัด ในการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการมัธยมศึกษาในจังหวัด รวมทั้งรวบรวมข้อมูล จัดทำงบประมาณ วิจัย ติดตามประเมินผล และควบคุมมาตรฐานงาน การสอนในท้องถิ่นของกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาในประเทศไทย

2.1.3 การวางแผนการศึกษาในระดับท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการ ศึกษาของเมืองพัทยา และเทศบาลส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นฝ่ายจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษาส่ง ผ่านนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีมาให้สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองพิจารณา ก่อนจัดส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำหรับโครงการพัฒนาการศึกษาของ

กรุงเทพมหานคร นั้น สำนักงานการศึกษาจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แล้วเสนอผ่านผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

2.2 ความสัมพันธ์ของการวางแผน

2.2.1 ความสัมพันธ์ในระดับชาติ

2.2.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาตินั้น มีความสัมพันธ์ใน 2 ลักษณะ คือ

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา ความต้องการด้านเศรษฐกิจ สังคมและกำลัง คนของประเทศ ตลอดจนวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมในส่วนรวม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

2) สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะพิจารณาร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจัดทำบรรจุ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติกับกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร จะมี ความสัมพันธ์เป็น 2 ลักษณะคือ

1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะแจ้ง วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมายและวงเงินในการพัฒนาการศึกษาในส่วนรวม และในแต่ละระดับแต่ละประเภทให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาจัดทำโครงการพัฒนาเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะเป็น ผู้พิจารณาโครงการพัฒนาการศึกษาที่แต่ละหน่วยงานเสนอ เพื่อบรรจุในแผนพัฒนาการศึกษาแห่ง ชาติ โดยพิจารณาความสอดคล้อง ความเหมาะสม และลำดับความสำคัญของโครงการกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย และวงเงินในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละช่วงเวลา

2.2.2 ความสัมพันธ์ในระดับกระทรวง สำหรับทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการนั้น กองแผนงานของแต่ละมหาวิทยาลัยและแต่ละกรม จะทำหน้าที่วิเคราะห์ความต้องการ และโครงการพัฒนาการศึกษาที่สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานในสังกัดเสนอมา โดยพิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง และกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

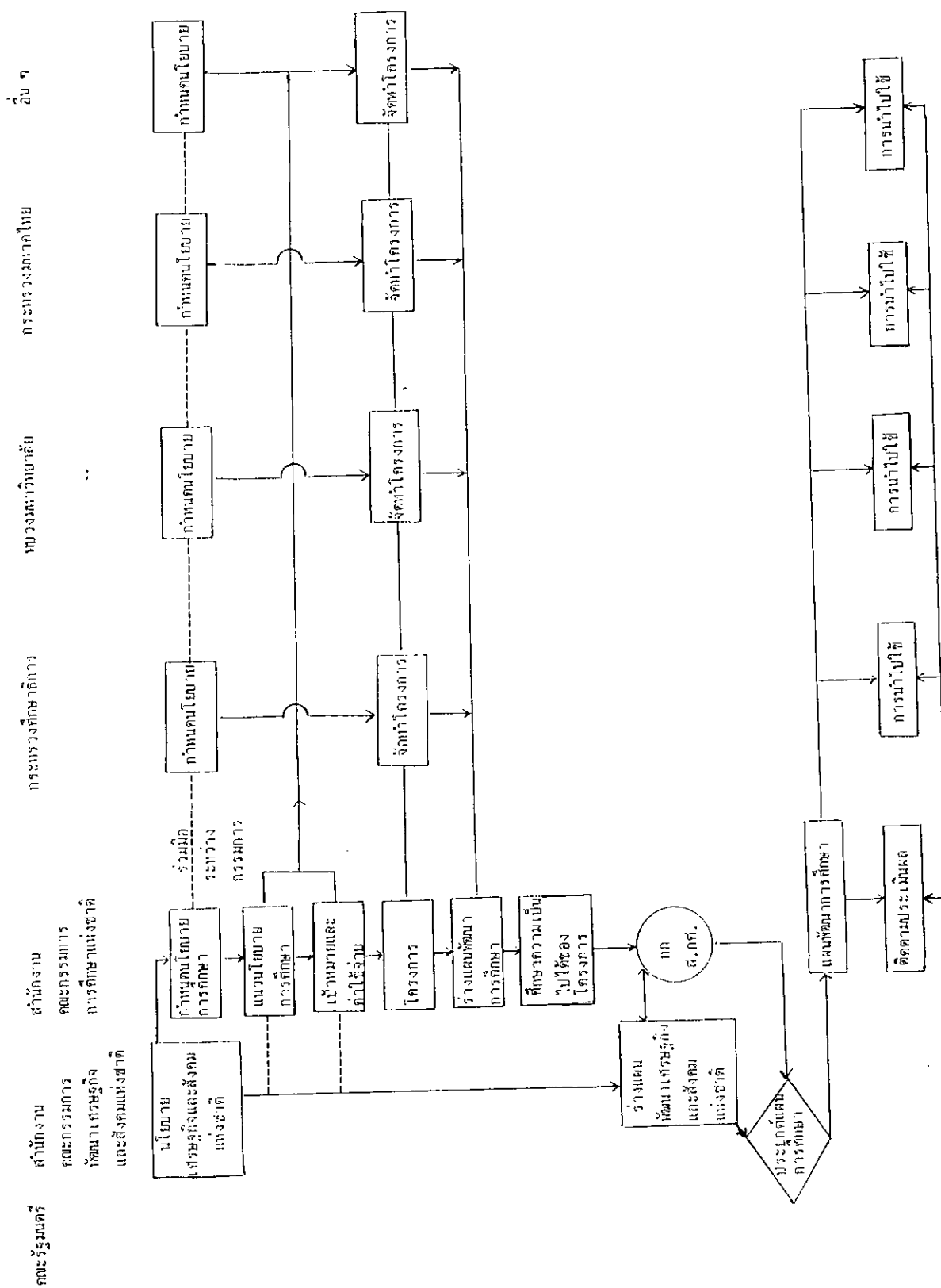
สำหรับกรณีของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ก็จะพิจารณาวิเคราะห์ความต้องการและข้อเสนอแนะของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ความต้องการของจังหวัดที่เสนอมาเป็นลำดับชั้นจากโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

เมื่อระดับกรมพิจารณาเสร็จแล้ว ก็เสนอให้ระดับกระทรวงพิจารณา โดยมีกองแผนงานสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาในส่วนของมหาวิทยาลัย และกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

2.2.3 ในส่วนของการศึกษาท้องถิ่น สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นจะเป็นผู้วิเคราะห์ความต้องการและข้อเสนอของเทศบาลและเมืองพัทยา แล้วเสนอผ่านกรมการปกครองมาให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาบรรจุในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ สำหรับของกรุงเทพมหานครนั้น สำนักงานการศึกษาจะเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติผ่านมาทางผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กลไกและกระบวนการวางแผน การวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ กระทำโดยผ่านคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทำหน้าที่วางแผนฯ ในแต่ละระดับและประเภท เพื่อเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงวุฒิ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

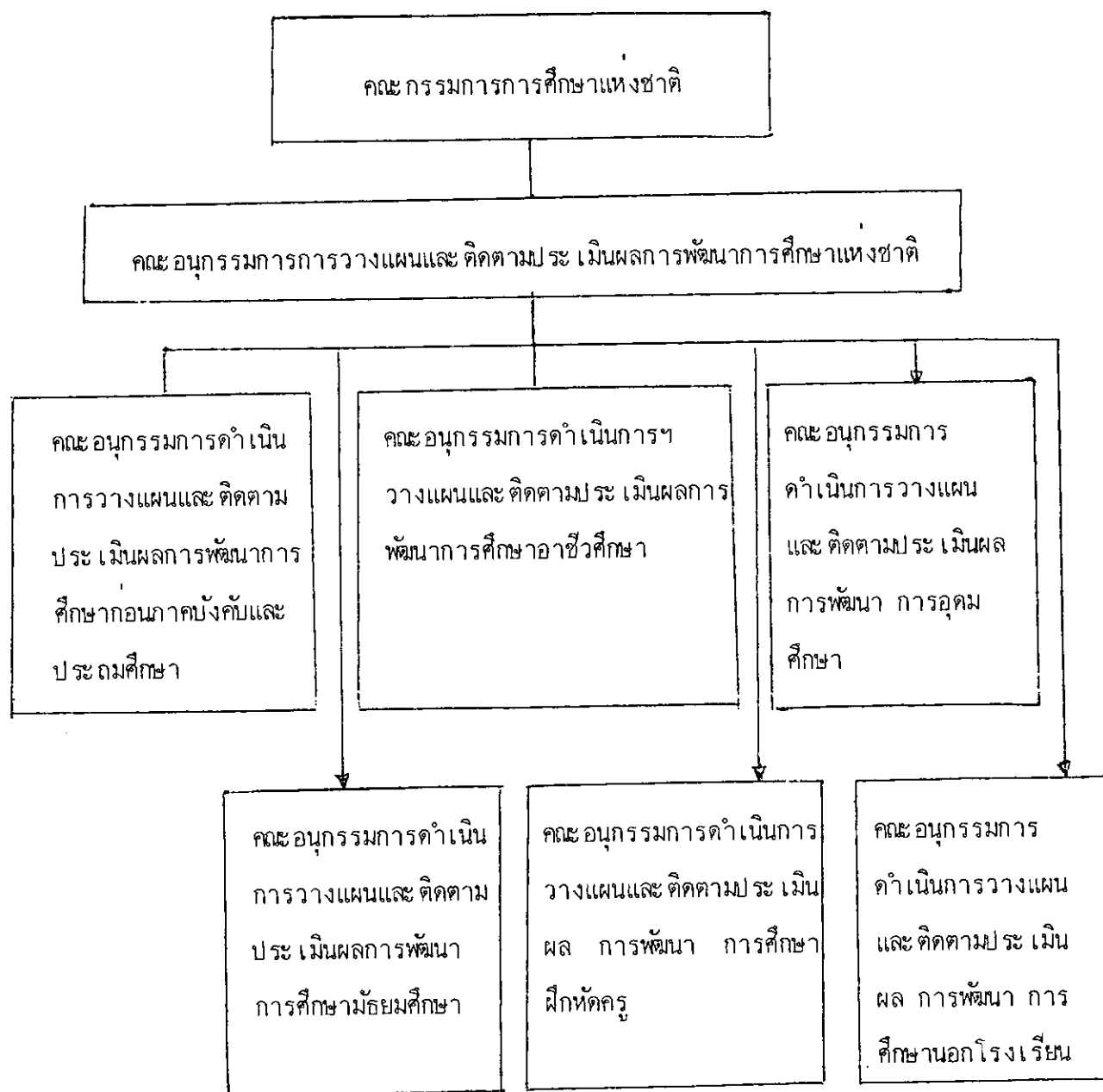
สำหรับองค์กรและกลไก ตลอดจนกระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5-6 นั้นมีปรากฏในภาพประกอบ 8 และภาพประกอบ 9 (เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2530 วันอังคารที่ 22 กันยายน 2530)



2.3 กระบวนการในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

2.3.1 ขั้นตอนในการจัดทำแผน การวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาโดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ระยะที่ 2, 3, 4, 5 และ 6 สามารถสรุปกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาได้ดังนี้

- 1) ขั้นเตรียมการ ในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ มีหน่วยงานกลางหลายหน่วยงานรับผิดชอบในการเตรียมการส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของการจัดตั้งองค์กรเพื่อร่วมดำเนินการในการจัดทำแผน องค์กรที่จัดตั้งมักเป็นในรูปของคณะอนุกรรมการ 7 คณะ เป็นคณะทำงานและตระเตรียมข้อมูลเพื่อการทำงาน (ดังภาพประกอบ 3)
- 2) การประเมินสภาพปัจจุบันและปัญหาการศึกษา เป็นการประเมินสภาพการจัดการศึกษาในแผนที่ผ่านมามีประสบความสำเร็จในด้านใดบ้าง มีปัญหาและอุปสรรคที่ควรจะได้รับการแก้ไขอย่างไรบ้าง และรวมถึงการประเมินผลการจัดการศึกษาที่มีส่วนสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- 3) กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาการศึกษา โดยส่วนรวมและในการพัฒนาการศึกษาแต่ละระดับและแต่ละประเภทการศึกษา
- 4) กำหนดเป้าหมายในการรับนักเรียนและนักศึกษาในช่วงของแผน และกำหนดวงเงิน ซึ่งจะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาการศึกษา
- 5) สังวัตตประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และวงเงิน (ตามข้อ 3) และข้อ 4) ไปยังหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการของการศึกษาในระดับและประเภทที่รับผิดชอบ
- 6) ดำเนินการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการของหน่วยปฏิบัติ
- 7) จัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ



ภาพประกอบ 9 โครงสร้างในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6

2.4 ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาการศึกษา

ในการวางแผนพัฒนาการศึกษานั้น มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญหลายประการ พอ

สรุปได้ดังนี้

2.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของการบริหาร จากการที่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาหลายหน่วยงานและหลายสังกัด ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ตลอดจนในแต่ละระดับและประเภทการศึกษา ลักษณะเช่นนี้ทำให้การบริหารและการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายและแผนการศึกษาแยกเป็นส่วน ๆ ตามหน่วยงานและสังกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำในการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน ยากต่อการประสานงานควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระเบียบปฏิบัติ โอกาสก้าวหน้าและสถานภาพของบุคลากรในสถานศึกษาและ/หรือหน่วยงานต่างสังกัด หรือต่างระดับ และต่างประเภทการศึกษานั้น ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างและระบบบริหารงานดังกล่าวยังทำให้ขาดผู้รับผิดชอบต่อการควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหาการศึกษาในส่วนรวมของประเทศ ทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการปิดความรับผิดชอบได้ง่ายอีกด้วย

2.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรวมอำนาจในการบริหารการศึกษา ระบบบริหารการศึกษาไทยเป็นระบบย่อยที่ดำเนินการภายใต้โครงสร้างแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ดำเนินงานภายใต้โครงสร้างของระบบราชการและระบบการปกครอง โดยกล่าวคือมีการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบาย แผนปฏิบัติ การควบคุมและการติดตามผลโดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น สถานศึกษาและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมน้อย และในส่วนของสถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาจังหวัดก็มีแนวโน้มที่จะพยายามหาทางขึ้นตรงต่อส่วนกลางมากกว่าส่วนจังหวัด การรวมอำนาจบริหารการศึกษาไว้ในส่วนกลางมีผลทำให้การบริหารงานทางการศึกษาล่าช้า การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น การศึกษามีส่วนช่วยน้อยในการพัฒนากรอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น และขาดการระดมสรรพกำลังจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนช่วยจัดการศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและสร้างความรู้สึกรักของประชาชนในการมีส่วนร่วมดำเนินงานเพื่อท้องถิ่นและเพื่อชาติ

2.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาในส่วนรวมระดับชาติ 2 หน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยผนวกแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเข้า

เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว และในระดับกระทรวงก็มีกองแผนงานในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ในแต่ละกรมและสถาบันการศึกษาที่เทียบเท่ากรม ก็มีกองแผนงานของตนโดยเฉพาะทำหน้าที่วางแผนการศึกษาของหน่วยงาน ดังกล่าว ยังมีได้มีการกำหนดให้ชัดเจน ในอันที่จะแสดงให้เห็นระดับความแตกต่างและความสัมพันธ์ในการดำเนินงาน ลักษณะเช่นนี้มีผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและซ้ำซ้อนกันในการดำเนินงานระหว่างกองแผนงานระดับกรมกับกองแผนงานระดับกระทรวง ระหว่างกองแผนงานระดับกระทรวงกับหน่วยงานวางแผนระดับชาติ และระหว่างหน่วยงานวางแผนระดับชาติด้วยกัน

2.4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร การรวมอำนาจการบริหารการศึกษา ทำให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการมารวมอยู่ที่ส่วนกลาง และเนื่องจากการจัดระบบบริหารการศึกษาของไทยมีลำดับขั้นของการติดต่อสื่อสารเพื่อทำการทำความเข้าใจหรือการติดต่อสื่อสารมากมายหลายขั้นตอน กล่าวคือ ในส่วนภูมิภาคการติดต่อสื่อสารจะเริ่มแต่ระดับโรงเรียน (ระดับกลุ่มโรงเรียนในบางกรณี) ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด เมื่อมายังส่วนกลางก็จะเริ่มจาก ระดับแผน/ฝ่าย กอง กรม และกระทรวงในทางกลับกัน หากเริ่มจากกระทรวงก็ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าว กว่าจะลงไปถึงระดับโรงเรียน กรณีดังกล่าวทำให้ต้องใช้เวลาในการติดต่อสื่อสารมาก เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ในบางกรณีทำให้การแก้ไขปัญหามิทันกาล เกิดความสับสนเปลี่ยนแปลงเนื่องจากจะต้องใช้เวลาในแต่ละขั้นตอนและบุคคล เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

นอกจากนี้ การติดต่อระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและบริหารการศึกษายังมีความสับสนในทางปฏิบัติ เช่น การติดต่อระหว่างหน่วยงานวางแผนระดับชาติกับหน่วยงานในระดับปฏิบัติ และการติดต่อระหว่างสำนักงานประมาณกับกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนหน่วยงานในส่วนภูมิภาคยังไม่อยู่ในลักษณะเดียวกัน ทำให้ขาดการประสานงานและการอนุมัติงบประมาณ บางกรณีขัดต่อนโยบายของกระทรวง

3. การพัฒนาระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา

นักการศึกษาได้มองเห็นสภาพปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนาการวางแผนการศึกษามากกว่า 2 ทศวรรษแล้ว จะสังเกตเห็นได้จากการเสนอแนวทางปฏิรูปการศึกษาต่อรัฐบาลในปลายปี พ.ศ.2517 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาอันเนื่องจากการรวมอำนาจเอาไว้ในส่วนกลาง แม้

แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก แต่ก็แสดงให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา และการให้จังหวัดมีความสามารถในการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัดให้มากขึ้น (ประยูร ศรีประสาธน์. 2526 : 17) อีกทั้งเป็นจุดเริ่มต้นให้นักการศึกษาเริ่มทบทวนและศึกษาปัญหาของระบบการศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงระบบการศึกษามากขึ้น จนกระทั่งถึง พ.ศ.2523 ดร.กอ สวัสดิ์พานิชย์ ได้เสนอแนวทางการพัฒนาวางแผน และการบริหารการศึกษาของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็มีมติให้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จากนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2526 : 3) ได้ทำโครงการวิจัยสำรวจสภาวะทางการศึกษาของประเทศ (Education Sectors Survey) ขึ้นเพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางการศึกษา และกำหนดทิศทางที่จะพัฒนาการศึกษาในอนาคตระยะยาว (10-20 ปี) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแผนงาน/โครงการที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อพัฒนาการศึกษา โดยอาจจะขอความช่วยเหลือ/กู้ยืมเงินจากต่างประเทศในกรณีขาดทรัพยากรภายในประเทศ ซึ่งผลการศึกษาคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้กล่าวถึงสภาพการณ์ด้านการวางแผนและการบริหารไว้ดังนี้

รัฐมีนโยบายที่จะขยายการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น ทั้งทางด้านการวางแผนและการบริหาร การพยายามแก้ปัญหาความสับสนและความคาบเกี่ยวด้านหน้าที่ ความรับผิดชอบ และระดับของการตัดสินใจ ตลอดจนการขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ และข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในงาน จึงได้เสนอมาตรการดังนี้

- 1) ปรับปรุงข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ฯลฯ โดยการสร้างระบบการเก็บข้อมูลเพื่อการจัดการและการวางแผน ทั้งในมหภาคและจุลภาค
- 2) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน ระหว่างระดับงานและกำหนดความสัมพันธ์ด้านการวางแผนและการบริหารระหว่างหน่วยงาน/ระดับงานให้ชัดเจน
- 3) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่แต่ละระดับ/หน่วย เพื่อให้มีความรู้ ทักษะ ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

พร้อมทั้งแนวนโยบายในการปรับปรุงระบบการวางแผนการศึกษา ควรมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้สอดคล้องและผสมผสานกับระบบบริหารการศึกษา โดยพยายามที่จะให้การวางแผนเป็นเครื่องมือ

ของการบริหารอย่างแท้จริง จุดเน้นของการปรับปรุงระบบดังกล่าวนี้ ได้แก่ การพัฒนาระบบการวางแผนทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนา ระบบการวางแผนและการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด ในบางกรณีอาจรวมไปถึงระดับอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนตามความเหมาะสม การพัฒนากระบวนการนำไปสู่การปฏิบัติและการติดตามผล กำกับดูแล ตลอดจนการนิเทศและประเมินผลรายงานการปฏิบัติตามแผนพัฒนาการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการวางแผนและการบริหารการศึกษา ตลอดจนการปรับปรุงระบบการวางแผนการศึกษา เพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์กับแบบอื่น ๆ ของสังคม ดังแนวปฏิบัติต่อไปนี้

ก. การพัฒนาระบบการวางแผนการศึกษา การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำการบริหารและการวางแผนการศึกษา ตามที่กล่าวถึงแล้วในข้างต้นนั้น จะต้องดำเนินการไปพร้อมกับการพัฒนาระบบการวางแผนดำเนินงานด้วย จึงทำให้การแก้ไขปัญหที่กำลังเผชิญอยู่เป็นไปอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ ระบบการวางแผนการศึกษาที่พัฒนาหรือปรับปรุงใหม่จะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมงานทั้งที่อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ หน่วยงานระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม และงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนตามลำดับ

การพัฒนาระบบการวางแผนในส่วนกลาง จะเป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขต รายละเอียด และระดับของการวางแผนที่หน่วยงานต่าง ๆ จะดำเนินการและขั้นตอนของการปฏิบัติงานให้ประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตลอดจนแนวทางหรือวิธีการที่จะกระจายทรัพยากร เป้าหมายและการติดต่อประสานงานกับหน่วยปฏิบัติที่อยู่ในส่วนภูมิภาค และพัฒนาระบบการวางแผนการศึกษาในส่วนกลาง นอกจากจะเป็นการกำหนดรูปแบบของการวางแผนแล้ว ยังมุ่งที่จะให้เกิดการประสานงานในแนวนอน (Horizontal Coordination) ระหว่างหน่วยงานอีกด้วย

การพัฒนาระบบการวางแผนในส่วนภูมิภาค จะเน้นในระดับจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาส่วนภูมิภาคตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นระบบการวางแผนในระดับต่ำกว่าจังหวัด คือ ระดับอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน จะเป็นระบบย่อยเพื่อให้สอดคล้องกับการวางแผนของจังหวัด การวางแผนในระดับจังหวัดนี้จะเป็นการวางแผนเพื่อการปฏิบัติ (Operational Planning) และจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานการวางแผนระหว่างภูมิภาค

กับส่วนกลาง (Vertical Coordination) และประสานงานวางแผนพัฒนาสาขาอื่น ๆ ในระดับจังหวัด

การพัฒนาการวางแผนการศึกษาในระดับจังหวัดนี้ ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นแนวโน้มในการพัฒนาระบบการวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจึงเน้นเรื่องการประสานงานการวางแผนระหว่างกรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง และการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดเป็นประการสำคัญ

ข. การพัฒนากระบวนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ เท่าที่ผ่านมา การวางแผนการศึกษาในประเทศไทย นอกจากจะมีปัญหาในด้านการจัดทำแผนแล้ว ปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งก็คือ การขาดกระบวนการที่แน่นอนที่จะนำแผนที่วางไว้ไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวนี้นำมาสู่การวางแผนพัฒนาประจำปี การปรับปรุงแผนการจัดทำระบบติดตาม กำกับ นิเทศ ประเมินผล การรายงาน การปฏิบัติตามแผน ตลอดจนระบุปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ กระบวนการและขั้นตอนในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวยังมิได้มีการพัฒนาอย่างมีระบบและประสานสัมพันธ์ทั้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับเดียวกัน และระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในสังกัดเดียวกัน

ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติตามแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการพัฒนากระบวนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้จะสอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานวางแผนในสังกัด และระดับต่าง ๆ ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณด้วย

ค. การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการวางแผนการศึกษา เป็นที่ตระหนักโดยทั่วไปว่าจากประสบการณ์ในการวางแผนการศึกษาในประเทศไทยที่ผ่านมามีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็น การนำเทคนิควิธีการวางแผนสมัยใหม่มาใช้เพื่อสนับสนุนการวางแผนให้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพก็คือ การจัดแบบสารสนเทศ การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ การพัฒนาระบบงบประมาณแผนงาน (Program Budgeting) และการวางแผนระยะยาว เป็นต้น

การปรับปรุงระบบข้อมูลในระบบสารสนเทศ (Management Information System) จำเป็นต้องปรับปรุงทั้งระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับจังหวัด ซึ่งจะต้องมีการกำหนดขอบเขตและรายละเอียดของข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กำหนดขั้นตอนในการรวบรวม

ข้อมูล การประมวลผล การบริหารข้อมูล ตลอดจนการวางแผนเครือข่ายและการฝึกอบรมบุคลากรพร้อมกันไปด้วย

ง. การพัฒนาการวางแผนการศึกษาให้ประสานสัมพันธ์กับความต้องการของระบบอื่น เนื่องจากระบบการศึกษาเป็นระบบย่อยหนึ่งของสังคม และจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่มุ่งที่จะให้ตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม การวางแผนจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการสนองตอบ ต่อความต้องการของสังคมของระบบการศึกษาว่า ระบบบริหารการศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การที่จะทำให้การวางแผนการศึกษาประสานสัมพันธ์กับสภาพและความต้องการของระบบอื่น ๆ ในสังคมนั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงนโยบายทางการเมืองและการบริหาร ความต้องการของประชาชน และแนวโน้มในการพัฒนาประเทศในอนาคตประกอบด้วย ดังนั้นการวางแผนการศึกษาจะต้องมีความยืดหยุ่นมากกว่าแต่ก่อน แนวทางในการดำเนินการในเรื่องนี้อาจกระทำได้โดยการเน้นการวางแผนพัฒนาประจำปี การวางแผนเฉพาะพื้นที่ และการวางแผนจากข้างล่างขึ้นข้างบน เป็นต้น

ผลของการวิจัยดังกล่าวทำให้เกิดโครงการพัฒนาระบบการวางแผนและการจัดการศึกษาขึ้น โดยกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานภายใต้โครงการเงินกู้ธนาคารโลกเพื่อพัฒนาการศึกษาครั้งที่ 6 โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2526 และสิ้นสุดภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2530 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของระบบการวางแผนการศึกษาและวางแผนกำลังคน ด้วยการพัฒนาระบบการวางแผนแบบประสมประสานและเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานในการวางแผนและกำหนดนโยบายระหว่างกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ และระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานการวางแผนและการจัดการศึกษาในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นไปด้วยดี ซึ่งโครงการพัฒนาระบบวางแผนและการจัดการศึกษานี้ ประกอบด้วย 3 โครงการย่อย ได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากรและปรับปรุงโครงสร้างระบบการวางแผนการศึกษา โครงการปรับปรุงสำนักงานศึกษาธิการเขตให้เป็นศูนย์วิชาการ และโครงการการศึกษาประเมินผลและเตรียมโครงการในอนาคต โดยจะ

ดำเนินงานใน 7 ลักษณะคือ (1) งานพัฒนาบุคลากร (2) งานปรับปรุงโครงสร้างระบบวางแผนการศึกษา (3) งานการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ (4) งานจัดจ้างที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ (5) งานปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานศึกษาธิการเขตเป็นศูนย์วิชาการ (6) งานการเพิ่มอัตรากำลัง และ (7) งานการศึกษาและการเตรียมการในอนาคต ซึ่งบัดนี้โครงการได้ใกล้จะเสร็จสิ้นลงแล้ว แต่ยังมีปัญหาคือ แม้จะได้ปรับปรุงโครงสร้างระบบการวางแผนการศึกษาทั้งด้านพัฒนาบุคลากร ระบบการวางแผนการศึกษา การวัสดุ และการประเมินผลกับการเตรียมการในอนาคต แต่ผลการประเมินโครงการสร้างระบบการวางแผนการศึกษาพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย แต่ยังไม่เกิดผลในการปฏิบัติงานของระบบวางแผนการศึกษา แต่เกิดความล่าช้าและไม่เหมาะสม ทั้งในด้านการปรับปรุงระบบการบริหารโครงการ การพัฒนาบุคลากร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กองประเมินผลการศึกษา. 2529 : 305-309) โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างของระบบวางแผน มีปัญหาดังนี้

- 1) ไม่ได้ระบุเป้าหมาย หรือกิจกรรมการดำเนินงานปรับปรุง การประสานแผนและการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน
- 2) การปรับปรุงระบบวางแผนการศึกษานั้น ไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้ เพราะต้องเกี่ยวพันกับระบบงานด้านอื่น ๆ จึงต้องใช้เวลามากในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- 3) การปรับปรุงโครงสร้างของระบบวางแผนให้ได้นั้น จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระบบต่าง ๆ ซึ่งทำได้ยาก เนื่องจากเกิดข้อขัดแย้งและปฏิกิริยาต่อต้านจากบุคลากรภายใน
- 4) ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องบางฝ่าย ไม่ให้ความสนใจเรื่องนี้เท่าที่ควร ทำให้งานชะงักและล่าช้า

แล้วเสนอให้มีการดำเนินงานพัฒนาระบบการวางแผนและการจัดการศึกษาให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) การปรับปรุงระบบการวางแผนการศึกษา ถ้าจะให้ได้อย่างแท้จริงควรมีการปรับปรุงระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพ

การปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบแผนงาน/โครงการอย่างเต็มรูป และการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้อำนาจให้ระบบการวางแผนการศึกษา รวมทั้งองค์กรด้านการวางแผนที่ปรับปรุงใหม่ มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่โดยชัดเจน

2) การปรับปรุงระบบการวางแผนการศึกษา ควรมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและความคิดในการทำงานที่ฝังลึกมานาน เพื่อเสริมสร้างการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของบุคลากรให้ยอมรับที่จะประสานงานกันและดำเนินงานเพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านในด้านหนึ่ง ไม่อาจทำให้การพัฒนาระบบการวางแผนการศึกษามีประสิทธิภาพได้

3) การปรับปรุงระบบการวางแผนการศึกษา นอกจากจะเน้นที่วิธีการวางแผนแล้ว ต้องเน้นการปรับปรุงในด้านการกำกับควบคุม เพื่อให้มีการปฏิบัติตามแผนด้วยจึงจะถือได้ว่าการวางแผนมีประสิทธิภาพ

4) หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการวางแผนนโยบายและแผนควรมีความเข้มแข็งในเชิงวิชาการ มีระบบข้อมูลที่ฉับไว ถูกต้องและทันสมัย มีการประเมินผลและรายงานผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ

5) การปรับปรุงระบบการวางแผนการศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการบริหรนั้น ผู้บริหารระดับสูงซึ่งขณะนี้ได้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นตรงกันแล้ว ต้องให้การยอมรับสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจะสามารถดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้

ตอนที่ 4 ระบบการวางแผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี พ.ศ. 2530 (การศึกษาเบื้องต้น)

ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการดำเนินงานอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบย่อย ได้แก่

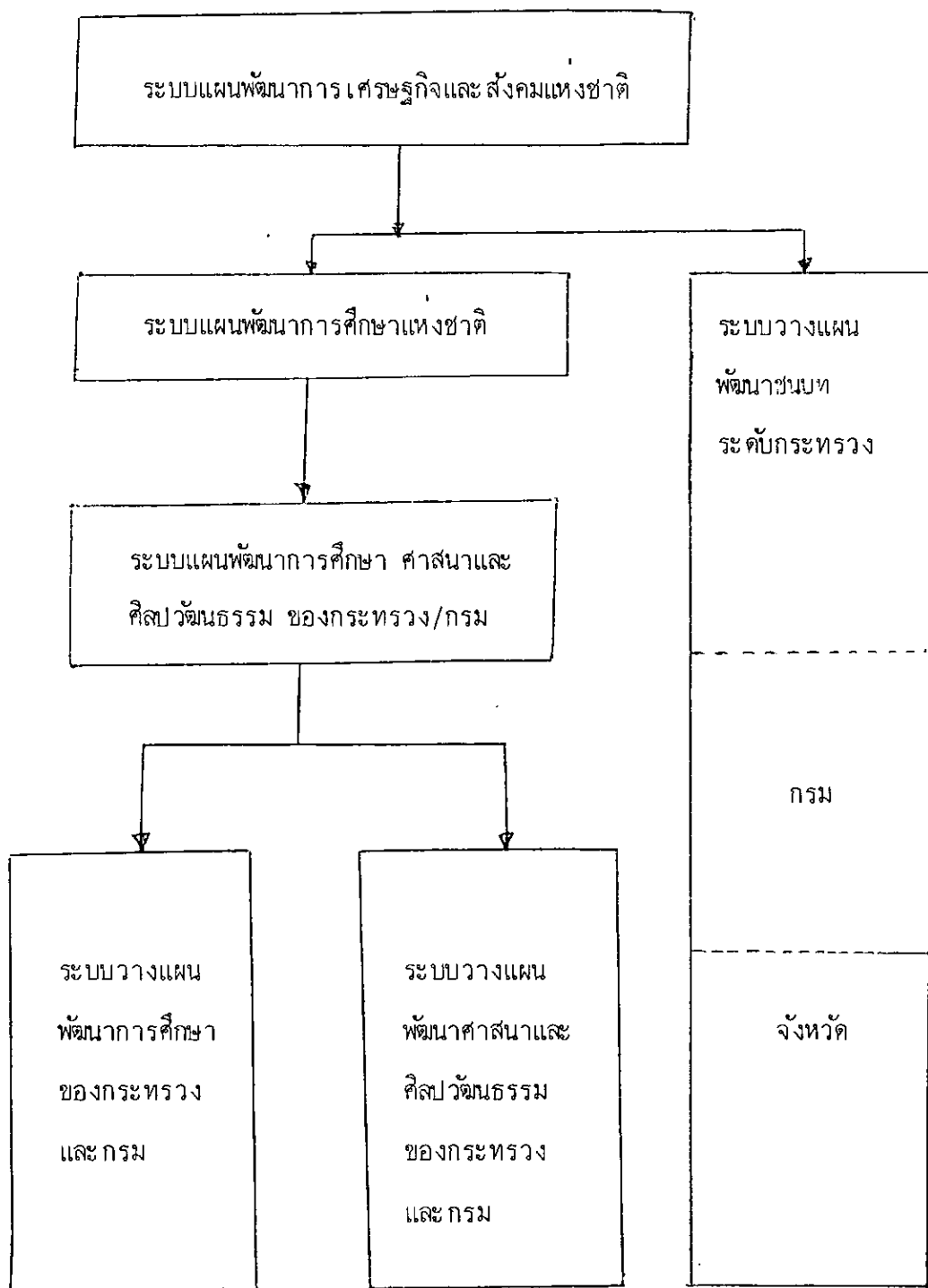
- ก. ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ
- ข. ระบบการวางแผนพัฒนาชนบท

ในการวิเคราะห์ระบบวางแผนนี้ จะจำกัดขอบเขตเฉพาะระบบวางแผนการศึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ที่กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบอยู่โดยตรง ส่วนระบบการวางแผนพัฒนาชนบทของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ

ระบบวางแผนพัฒนาชนบทแห่งชาติเช่นกันนั้น มีระบบและองค์กรที่แตกต่างไปจากกระบวนการวางแผนปกติที่ดำเนินการอยู่ ดังนั้นในงานวิจัยนี้จะไม่ศึกษาและวิเคราะห์ระบบการวางแผนพัฒนาชนบท แต่จะศึกษาวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผนและการติดตามประเมินผลจนครบวงจร โดยคาดว่าจะนำเอาผลการศึกษาเบื้องต้นไปใช้เป็นแนวทางในการเสนอตัวแปร การกำหนดขนาดตำแหน่งและองค์ประกอบในการวางแผนการศึกษา แต่เนื่องจากระบบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม แบ่งออกเป็น 2 ระบบย่อย คือ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาและระบบวางแผนพัฒนา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม การวิจัยนี้จะศึกษาเพียงระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา แต่เนื่องจากเมื่อจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาเรียบร้อยแล้วจะผนวกรวมกับแผนพัฒนาศาสนา และศิลปวัฒนธรรม รวมเป็นเล่มเดียวกันคือ แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ แม้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษากับระบบวางแผนพัฒนาศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจะมีกระบวนการที่แยกจากกัน และดำเนินการโดยกลุ่มของกรมที่ต่างต่างกัน แต่ในลำดับขั้นตอน ช่วงเวลา และคณะอนุกรรมการ หรือกรรมการระดับกระทรวงนั้นใช้ชุดเดียวกัน ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบจึงได้ศึกษาแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมเป็นการศึกษาเบื้องต้นโดยมีเนื้อหาที่จะวิเคราะห์แยกได้เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

ระบบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดทำแผน 3 ประเภท คือ แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี (หรือที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรียกว่า แผนปฏิบัติการระยะ 1 ปี) และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยหน่วยงานทุกหน่วยงานจะจัดทำแผนทั้ง 3 ประเภท ทุก 5 ปี และทุก 1 ปีตามลำดับ และรวบรวมเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัด ระดับกรม และระดับกระทรวง ซึ่งจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานการจัดสรรงบประมาณและการติดตามประเมินผล ในขั้นตอนต่อไป ดังภาพ ประกอบ 10



ภาพประกอบ 10 ความสัมพันธ์ของระบบวางแผนพัฒนากระทรวงศึกษาธิการ และ แผนพัฒนาระดับต่าง ๆ

2. สภาพของตัวระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา เพื่อความเข้าใจในระบบงานวางแผนพัฒนาการศึกษา ผู้ควรรู้วัตถุประสงค์ของระบบการวางแผน องค์การที่มีส่วนในการจัดทำแผนโดยตรง และ ขั้นตอนการจัดทำแผน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 วัตถุประสงค์ของระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองแผนงาน. 2530 : 5)

2.1.1 เพื่อให้มีระบบการศึกษาที่เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกันทั้งกระทรวง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2.1.2 เพื่อให้ระบบการวางแผนเอื้ออำนวยต่อการขอตั้งและการจัดสรรงบประมาณ

2.1.3 เพื่อให้เป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปโดยสะดวก และมีประสิทธิภาพ มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการปฏิบัติตามแผน

2.1.4 เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการติดตามและประเมินผล

2.2 การจัดองค์กรเพื่อการวางแผนพัฒนาการศึกษา

2.2.1 องค์กรระดับกระทรวง ประกอบด้วย

ก. คณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้งตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528 ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ ข้าราชการระดับอธิบดีในกระทรวงศึกษาธิการไม่เกิน 6 คน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่รับผิดชอบด้านแผนพัฒนา เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการโดยมีหน้าที่หลักในการเสนอแนะการกำหนดนโยบาย แผนงาน ระบบการพัฒนาการศึกษาศาสนาและ ศิลป วัฒนธรรมของกระทรวง ประสานงานการจัดทำและการใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามนโยบาย ตลอดจนติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวง และ ดำเนินงาน

อื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการตลอดจนแต่งตั้งอนุกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลป วัฒนธรรม ระดับจังหวัด รวมทั้งปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร 0201/61 ลงวันที่ 3 กันยายน 2528)

ข. คณะอนุกรรมการรองงานนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ
ประกอบด้วยรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่รับผิดชอบด้านแผนพัฒนา เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้ตรวจราชการ กระทรวงศึกษาธิการที่ได้รับมอบหมาย เป็นรองประธานอนุกรรมการ หัวหน้าหน่วยงาน แผนงานของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการกรมละ 1 คน เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ค. คณะทำงานวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมฯ
ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานคณะทำงาน เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ด้านแผนงานของทุกกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมละ 1 คน เป็นคณะทำงาน หัวหน้างานวิเคราะห์แผนงานและโครงการ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเลขานุการคณะทำงาน โดยมีหน้าที่ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ระยะ 5 ปี ร่างแผนพัฒนา ประจำปีและร่างแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ ประสานการดำเนินงานตามแผน ตลอดจนติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และเสนอรายงานต่อคณะอนุกรรมการรองงานฯ (คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป. 784/2529 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2529)

2.2.2 องค์กรระดับจังหวัด ประกอบด้วย

ก. คณะอนุกรรมการการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด
ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัดเป็นรองประธาน อนุกรรมการ ผู้แทนกรมในจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน เป็นอนุกรรมการ โดยมีผู้ช่วย ศึกษาธิการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนด กรอบนโยบายการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมระดับจังหวัด ให้สอดคล้องกับนโยบาย ของกระทรวง กำหนดแผนงานโครงการ เสนอของบประมาณประจำปี ประสานงานการใช้ทรัพยากร และการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการ ตลอดจนติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามขั้นตอนของแผน

ข. คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

จังหวัด ประกอบด้วยเลขานุการคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด เป็นประธานคณะทำงาน เจ้าหน้าที่แผนของทุกกรมในระดับจังหวัด เป็นคณะทำงาน นักวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการคณะทำงาน มีหน้าที่ช่วยงานของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด โดยจัดทำร่างแผนพัฒนาฯ ระยะ 5 ปี ร่างแผนพัฒนาฯ ประจำปี ร่างแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ประสานการดำเนินงานตามแผน ตลอดจนติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการฯ จังหวัด

อนึ่ง ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานดังกล่าว ให้จัดตั้งเลขานุการดังนี้

1) กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ คณะอนุกรรมการรองงานนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ และคณะทำงานเฉพาะกับชุดต่าง ๆ

2) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด และคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด รวมทั้งคณะทำงานเฉพาะกิจชุดต่าง ๆ ด้วย

2.2.3 องค์กรอื่นที่ร่วมรับผิดชอบการวางแผนและการตัดสินใจระดับนโยบาย

2.2.3.1 ที่ประชุมอธิบดี ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงฯ ปลัดกระทรวงฯ รองปลัดกระทรวงฯ อธิบดีทุกกรม และผู้ตรวจราชการกระทรวงทุกท่าน ร่วมเป็นกรรมการที่ประชุมอธิบดี นับว่าเป็นองค์กรสูงสุดที่ช่วยพิจารณากลับกรองงานระดับนโยบายของกระทรวงอีกองค์กรหนึ่ง

2.2.3.2 กรม เรื่องระดับนโยบายหลายเรื่องสั่งการจากกรมโดยตรง โดยยังไม่ผ่านการอนุมัติจากกระทรวง และเรื่องบางเรื่องเสนอจากกรมไปยังรัฐมนตรี และต่อไปยังคณะรัฐมนตรี โดยลดขั้นตอนการพิจารณากลับกรองงานในระดับต่าง ๆ

2.2.3.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นองค์กร สังกัดสำนัก-นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่หลักในการป ระสานงานการศึกษาของหน่วยงานระดับกระทรวง และทบวงต่าง ๆ และดูแลเสนอแนะนโยบายการศึกษาในส่วนรวมของประเทศ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2.2.3.4 สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นองค์กร สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่มีหน้าที่ดูแลประสานงานด้านวัฒนธรรมของประเทศ ทั้งดูแลเรื่อง นโยบายด้านวัฒนธรรมของชาติ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติต่อไป

2.2.3.5 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนระดับชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษาและรวบรวมแผนการศึกษา มาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี อนุมัติต่อไป

ตอน 5 ขอสสรุป

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปเนื้อหาของระบบวางแผนพัฒนา การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชนิด ลักษณะของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา สภาพของระบบวางแผนการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้อง วิธีการที่ใช้และตัวแปรที่ศึกษา ดังมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบ วางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งระบบวางแผนพัฒนา การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการควรจะเป็นแผนแบบชี้แนะ (Indicative Plan) ทั้งนี้เนื่องจาก เป็นแผนมหภาค จำเป็นต้องเปิดกว้าง เพื่อให้ไม่เป็นการครอบงำหน่วยปฏิบัติ เช่น กรมและหน่วยงาน ในสังกัดกรมต่าง เป็นต้น การดำเนินการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามปรับรูปแบบให้ เป็นรูปแบบที่พบกันครึ่งทาง คือฝ่ายบนทำแผนลงมาพบกับฝ่ายล่างที่จัดทำแผนขึ้นไป โดยระบบวาง แผนพัฒนาการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับจังหวัด และ

ในแต่ละระดับก็ต้องจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาระยะ ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ดังนั้นในระบบแผนมหภาคจะประกอบไปด้วย แผนพัฒนาการศึกษาระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับจังหวัด แต่เนื่องจากได้มีการศึกษาสภาพปัจจุบันของการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัดเรียบร้อยแล้ว เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ.2530 โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2530 : เอกสารโรเนียว) ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงศึกษาระบบย่อย 6 ระบบ ดังนี้

ตารางที่ 1 ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ระดับ \ ระบบวางแผนพัฒนา	ระยะ 5 ปี	ระยะ 1 ปี	ปฏิบัติการประจำปี
กระทรวง	1	1	1
กรม	1	1	1

การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นระบบเปิด กล่าวคือ เป็นระบบที่มีปฏิสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ที่อยู่ภายนอก เช่น ระบบประเมินผล และระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีระบบย่อยอื่น ๆ เช่น ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ระดับจังหวัด ซึ่งผู้วิจัยจะไม่นำมาศึกษา แต่อาจนำเอกสารที่มีการศึกษาสภาพที่เป็นจริงเป็นหลักฐานมาอ้างอิงเพื่อให้ง่ายใจในผลงานวิจัยเท่านั้น และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีตัวแปรที่จะศึกษาดังต่อไปนี้

1. สิ่งแวดล้อมของระบบ

1.1 โครงสร้างการบริหารหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบ

1.2 การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ที่จะส่งผลกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา เช่น การนำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ เป็นต้น

1.3 การงบประมาณ คือ การดำเนินงานเพื่อขออนุมัติงบประมาณในแต่ละปีหรือแต่ละแผน แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

1.3.1 การงบประมาณแบบเป็นทางการ คือการดำเนินการงบประมาณอย่างมีขั้นตอน มีระบบ มีเหตุผล ตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้

1.3.2 การงบประมาณแบบไม่เป็นทางการ คือการดำเนินงานทางอ้อม โดยใช้วิธีการเล่ห์กล ความสัมพันธ์ส่วนตัว และทัศนคติหรืออิทธิพลอื่น ๆ เข้ามามีอำนาจเหนือการจัดสรรงบประมาณ

1.4 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบการวางแผนการศึกษา อื่น ๆ ได้แก่ องค์กรระดับบน ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานหลัก ฝ่ายงบประมาณ โดยศึกษาใน 3 บทบาทด้านการบริการ การประสานงานและจัดสรรงบประมาณ และด้านการพัฒนา

1.5 อิทธิพลทางการเมือง (ของกลุ่มผลประโยชน์และนักการเมือง) เช่น ความต้องการ และอิทธิพลของนักการเมืองผู้มีอำนาจสั่งการ ต่อผู้บริหารระดับสูง เป็นต้น

1.6 อิทธิพลทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การอุดหนุนของเอกชน สภาพการเงินของประเทศ

1.7 อิทธิพลทางสังคม ได้แก่ ความเชื่อมั่นในนโยบายและความคงอยู่ของสถาบันของบุคคลภายนอก ภาพพจน์ขององค์กร ความไม่เสมอภาคทางสังคม เชื้อชาติ อัตราการเกิด ฯลฯ

2. สิ่งป้อนเข้า

2.1 วิธีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของแผน ใช้เทคนิควิธีใดที่จะเหมาะสมสภาพของปัจจุบัน และทำให้เป้าหมายของระบบย่อยที่กำหนดสอดคล้องให้เกิดเป้าหมายรวมของระบบได้หรือไม่

2.2 บุคลากร ศึกษาในด้านทัศนคติต่อระบบการจัดทำแผนการบริหารแผนและคุณภาพของบุคคลที่จัดทำแผนในการวางแผน

2.3 ระดับงบประมาณ จะศึกษาความมากมายของงบประมาณซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของระบบงาน และการกระจายงบประมาณ จะทำให้เห็นถึงการนโยบายการวางแผน

แผนและการนำไปใช้

2.4 วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ได้แก่ กระดาษ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการจัดทำแผน

2.5 คุณภาพของผู้บริหาร จากการให้ความสำคัญของระบบวางแผนการมีส่วนร่วมในการวางแผน ความสามารถทางวิชาการวางแผน

2.6 อำนาจของหน่วยประสาน คืออำนาจในการขอความร่วมมือและสั่งการของหน่วยงาน ตลอดจนการติดตามประเมินผลเสนอหน่วยงานอื่นเพื่อปรับปรุง

2.7 เทคนิควิธีการวางแผน จะศึกษาวิธี เทคนิคที่ใช้ในการวางแผนว่ามีคุณภาพหรือไม่

2.8 ความสามารถทางวิชาการของบุคลากรที่อยู่ในระบบวางแผนในด้านการนำไปใช้

2.9 การกำหนดขั้นตอนการวางแผน เป็นตัวแปรตัวหนึ่ง

2.10 เวลา การกำหนดเวลาเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะชี้ว่า การวางแผนนั้นมีคุณภาพดีหรือไม่ ทั้งระยะเวลาในโครงการและในแผน

2.11 ผลของการประเมิน ได้แก่ ผลการประเมินแผนที่ผ่านมา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผน

3. กระบวนการ

3.1 การนำขั้นตอนการวางแผนไปปฏิบัติจริง

3.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนของผู้บริหาร

3.3 การใช้เทคนิควิธีการวางแผนมีคุณภาพหรือไม่

3.4 การดำเนินการเป็นองค์กร

3.4.1 การดำเนินการที่เป็นลำดับขั้นตอน

3.4.2 ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้

3.4.3 มีผู้รับผิดชอบโดยตรง

4. ผลผลิต

4.1 จำนวนและชนิดของแผน

4.2 ประสิทธิภาพของแผน

- 4.2.1 การนำแผนไปปรับปรุงการบริหารงาน
- 4.2.2 การพิจารณาเปรียบเทียบ เป้าหมายกับการดำเนินการตามแผน
- 4.2.3 การกระจายงบประมาณ
- 4.2.4 การกระจายโอกาสทางการศึกษา

4.3 คุณภาพของแผน

- 4.3.1 ข้อมูลทั่วไปถูกต้องทันสมัย
- 4.3.2 ต่อเนื่องและมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง
- 4.3.3 นำไปปฏิบัติจริงได้
- 4.3.4 เป็นรูปธรรม
- 4.3.5 เปิดกว้าง
- 4.3.6 ง่ายต่อการนำไปใช้ เพื่อของงบประมาณ เพื่อใช้ประเมินผลและเพื่อ

ดำเนินการ

- 4.3.7 เป็นประชาธิปไตยและมีส่วนร่วม

4.4 ความเป็นบูรณาการของแผน

- 4.4.1 ความต้องการขององค์กรสอดคล้องกัน
- 4.4.2 การมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของบุคลากรภายนอกและภายใน
- 4.4.3 ความเชื่อมโยงในกลวิธีการวางแผนและแหล่งทรัพยากร

วิธีการวิจัยเพื่อวางแผนส่วนใหญ่เป็นการวิจัยแบบสำรวจ เพื่อบรรยายสภาพของระบบวางแผนเป็นส่วนใหญ่มีการใช้เทคนิคเดลฟายที่เล็กน้อย ดังนั้นงานวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการสำรวจเช่นเดียวกัน โดยใช้ทฤษฎีระบบทั่วไปของเบอร์ทาลานฟี เพื่อใช้การแยกแยะสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งระบบรวมและระบบย่อยว่ามีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันในเรื่องปัจจัยนำเข้า ขบวนการ ผลที่ได้รับและผลกระทบอย่างไร สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบได้หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคในส่วนใดของระบบสมควรจะแก้ไขที่จุดใด และเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ทั้งนี้จะใช้วิธีการคิดแก้ปัญหา 2 แบบคือ

(1) การพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในระยะสั้น (1-3 ปี) ควรใช้วิธีการคิดแบบเพิ่มพูน (Incremental procedure) กล่าวคือมีการศึกษาสภาพปัจจุบันและข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมเป็นฐานในการคิดหาทางเลือก เพื่อแก้ปัญหาบางส่วนที่สามารถแก้ไขได้ เพื่อให้ระบบสามารถบรรลุเป้าประสงค์ได้ ภายใต้ข้อจำกัดและสภาพแวดล้อมเดิม (2) การพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาว (5-10 ปี) ควรใช้วิธีการคิดแบบย่อ (Synoptic Procedure) กล่าวคือเอาวัตถุประสงค์ของระบบใหญ่เป็นหลักแล้วศึกษาหาทางเลือกเพื่อให้ระบบสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในระยะยาวได้ ทั้งนี้ใช้พื้นฐานความคิดที่ว่าระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาที่ต้องการพัฒนา คือ รูปแบบกลาง (Normative Model) หรือระบบวางแผนที่มีการผสมผสานกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการและแหล่งสนับสนุนทรัพยากร หรือมีลักษณะบูรณาการ ได้แก่ ลักษณะ 3 อย่าง คือ ความต้องการที่สอดคล้องกันของโครงสร้างในองค์การและการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมที่เหมาะสม และการเชื่อมโยงระหว่างกลวิธีการวางแผน แผนปฏิบัติการและแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ ส่วนเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินการวางแผนพัฒนาการศึกษาควรใช้เกณฑ์การให้ความสำคัญของแผน การนำไปใช้และประสิทธิภาพของแผน ส่วนคุณภาพของแผนนั้นแม้ว่าจะแสดงให้เห็นถึงความสมบูรณ์แบบของแผน อันเนื่องมาจากความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่จัดทำแผนก็ตามแต่ในที่นี้จะไม่ศึกษาคุณภาพของแผน

วิธีการดำเนินการวิจัย

แบบแผนการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา ที่มุ่งศึกษาสภาพของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งระบบตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อระบบ จากการศึกษาข้อมูลที่เกิดขึ้นมาแล้ว ด้วยวิธีการวิจัยเชิงปริมาณถึงคุณภาพผสมผสานกัน ที่กล่าวว่าเป็นการวิจัยเชิงปริมาณเนื่องจากผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์แผนงาน ขั้นตอนการดำเนินงานการวิจัยและตัวแปรที่ต้องการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ส่วนที่กล่าวว่าเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนน้อย และ เลือกมาเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ เพื่อหาข้อมูลที่ยังไม่ชัดเจนหรือเพื่อหาสาเหตุที่ผู้วิจัยสงสัย และ สืบค้นจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยเป็นผู้วิเคราะห์และ สังเคราะห์ ข้อมูลด้วยตนเองผสมผสานกัน เพื่อสรุป เป็นข้อคำตอบของงานวิจัย

ในการศึกษาวิเคราะห์ระบบวางแผนนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแยกแยะ แต่ละ องค์ ประกอบของระบบ จากนั้นศึกษาความสอดคล้องของระบบงานย่อยและ ดูความสอดคล้องภายในของระบบงานรวม ว่าสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของระบบรวมได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎี การวิเคราะห์ระบบทั่วไปของเบอร์ทาลานฟี โดยมีขั้นตอนในการวิจัยดังภาพ

ขั้นตอน พิเศษ ขั้นศึกษาก่อนการวิจัย

- ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- การศึกษาเบื้องต้น

ขั้นตอน 1 ขั้นศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค

- วิเคราะห์แผนของกระทรวงของกรม
- ศึกษาวัตถุประสงค์ของระบบของกระทรวงและกรม
- ศึกษาสภาพของระบบตัวแปร สิ่งแวดล้อม สิ่งป้อนเข้า กระบวนการ และ ผลผลิตตลอดจนความสอดคล้องของระบบ

ขั้นตอน 2 ขั้นศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบวางแผนการศึกษา

- ศึกษาสภาพปัญหาจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (ขั้นตอน 2)
- สภาพปัญหาจากผลการวิเคราะห์ระบบ (ขั้นตอน 2)
- สภาพปัญหาจากผู้เชี่ยวชาญ และการสืบค้นอย่างไม่เป็นทางการ
- สรุปสภาพปัญหาระยะสั้น และ ระยะยาว

ขั้นตอน 3 ขั้นศึกษาแนวทางพัฒนา ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา

- 3.1 ศึกษาทางเลือกระยะสั้น (1-3 ปี)
 - นำปัญหาอุปสรรค (ขั้นตอน 3) มาตั้งวัตถุประสงค์ระยะสั้น
 - ศึกษาหาแนวปฏิบัติ/ทางเลือก
 - ให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาหาแนวทางพัฒนา
 - วิเคราะห์สรุป เป็นแนวทางพัฒนา
- 3.2 ศึกษาทางเลือกระยะยาว (4-10 ปี)
 - นำวัตถุประสงค์และ ข้อจำกัดของระบบ มากำหนดเป้าหมายในการพัฒนา
 - ศึกษาทางเลือกและ แนวปฏิบัติ
 - ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาหาแนวทางพัฒนา
 - สรุป เป็นแนวทางพัฒนาระบบระยะยาว

จากภาพประกอบ 11 ในแต่ละขั้นตอนของการวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการ มีวิธีการดำเนินการวิจัยในรายละเอียด ดังนี้

ขั้นตอน 1 การศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ

การศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วง
แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 มีการดำเนินการดังนี้

แหล่งข้อมูลในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าจะศึกษาจากแหล่งข้อมูล 2 ประเภท คือ

1. ประเภทเอกสาร ได้แก่เอกสารดังต่อไปนี้

- 1.1 เอกสารเกี่ยวกับทฤษฎี แนวคิดและหลักการ ตลอดจนผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
ของการวิเคราะห์ระบบ
- 1.2 เอกสารราชการ ที่เกี่ยวข้องกับ ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือโต้ตอบ รายงานการประชุม
 เป็นต้น โดยศึกษาในเรื่องต่อไปนี้
 - 1.2.1 วัตถุประสงค์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา
 - 1.2.2 วิวัฒนาการและ สภาพปัจจุบันระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
 - 1.2.3 องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการ
 - 1.2.4 ระบบงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ ระบบงานงบประมาณ ระบบ
ประเมินผลและ ระบบข้อมูลและสถิติ

1.3 เอกสารแผน แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 แผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ.
2531-2534) แผนพัฒนาการศึกษาระจำปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2531 รวม 44 เล่ม
ซึ่งประกอบด้วย แผนของกระทรวงศึกษาธิการรวม 4 เล่ม และ แผนของกรมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการ
การจัดการศึกษากรมละ 4 เล่มรวม 10 กรม ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ

กรมพลศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู และ วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา รวมแผนทั้งสิ้น 44 แผน

2. ประเภทบุคคล การศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบงานวางแผนพัฒนาการศึกษา ทั้งในด้านการจัดทำแผน ผู้นำแผนไปใช้ ตลอดจนผู้อนุมัติแผน ดังรายละเอียดดังนี้

2.1 ผู้จัดทำแผน ได้แก่

2.1.1 เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับจัดทำและการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ

2.1.2 เจ้าหน้าที่กองโครงการสังคม ฝ่ายการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการจัดทำวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ

2.1.3 เจ้าหน้าที่วางแผนพัฒนาการศึกษากองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

2.1.4 เจ้าหน้าที่วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมต่าง ๆ ที่จัดการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ รวม 10 กรม

2.2 ผู้ใช้แผน

2.2.1 เจ้าหน้าที่ระดับกรมที่นำแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงไปแตกเป็นนโยบายและจัดทำแผนของกรม

2.2.2 เจ้าหน้าที่ฝ่ายงบประมาณของกระทรวงและ กรมที่นำแผนไปใช้เพื่อของบประมาณ

2.2.3 เจ้าหน้าที่ฝ่ายประเมินผลของกระทรวงและ กรมที่นำแผนไปใช้ในการประเมินผล

2.2.4 เจ้าหน้าที่กองวิเคราะห์งบประมาณการศึกษาของสำนักงานงบประมาณ ที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการวิเคราะห์งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

2.3 ผู้พิจารณาแผน ได้แก่

2.3.1 คณะอนุกรรมการกรรณงานของกระทรวงศึกษาธิการ รวม 18 คน

2.3.2 คณะอนุกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ รวม

15 คน

กลุ่ตัวอย่างและ วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่าง

การเลือกกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ มีวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างอยู่ 3 วิธี คือ การนำประชากรทั้งหมดมาศึกษา การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง และการสุ่มแบบแบ่งชั้น จำนวน 63 คน และ 18 แผน ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การศึกษาทุกกลุ่มประชากรทั้งหมด

1.1 เจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผนพัฒนาการศึกษาของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รวม 6 คน

1.2 เอกสารแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 4 แผน คือ แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี การพัฒนาการศึกษา ประจำปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี

2. การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยเลือกเฉพาะบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรงของระบบย่อยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและถูกต้อง แต่เนื่องจากมีกรมที่ทำหน้าที่ที่จัดการศึกษาหรือประสานงานการศึกษา จำนวน 10 กรม ผู้วิจัยจึงเลือกกรมที่จะแสดงให้เห็นแนวและขั้นตอนการดำเนินงานวางแผนที่ได้มีรูปแบบ คือกรมที่หน่วยงานในสังกัดมีหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรงและเลือกกรมที่มีหน่วยงานในสังกัดแตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลในการดำเนินงานของกรมแตกต่างกัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษากกรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนและ กรมการฝึกหัดครู จากนั้นเลือกศึกษาเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และ เอกสารแผนของแต่ละ กรมมาศึกษา ดังนี้

2.1 หัวหน้างาน/ฝ่าย และ เจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผนพัฒนาการศึกษา ในระดับกรม

กรมละ 3 คน รวม 15 คน

- 2.2 หัวหน้างาน/ฝ่ายประเมินผลของกระทรวงและกรมจำนวน 5 กรม รวม 6 คน
- 2.3 หัวหน้างาน/ฝ่ายงบประมาณของกระทรวงและกรมจำนวน 5 กรม รวม 6 คน
- 2.4 หัวหน้างาน/ฝ่ายสถิติและข้อมูลของกระทรวงและกรมจำนวน 5 กรมรวม 6 คน
- 2.5 แผนพัฒนาการศึกษา กรมละ 4 แผน รวมทั้งสิ้น 24 แผน
- 2.6 เลขานุการคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของระดับการศึกษาต่างๆ ที่กรมทั้ง 5 กรมเป็นกรรมการอยู่รวม 5 คน
- 2.7 หัวหน้าฝ่าย/งานวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวม 5 คน
- 2.8 หัวหน้างานงบประมาณการศึกษา ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของกรมทั้ง 5 กรม รวม 5 คน

3. สุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น ผู้วิจัยสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้อนุมัติ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มอธิบดี และกลุ่มเลขานุการและงบประมาณ แล้วสุ่มเลือกมาร้อยละ 50 จะได้กลุ่มตัวอย่างดังนี้

- 3.1 คณะอนุกรรมการรองงานกระทรวงศึกษาธิการรวม 18 คนสุ่มมาจำนวน 9 คน
- 3.2 คณะกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ รวม 15 คน สุ่มมาจำนวน 8 คน

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยครั้งนี้จะ วิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีระบบย่อย 3 ระบบ คือ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี และ ระบบวางแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งในแต่ละ ระบบก็มีตัวแปรที่แตกต่างกัน ดังนั้นจะศึกษาตัวแปรแยกตามระบบย่อยดังนี้

ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี

1. สิ่งแวดล้อมของระบบ ได้แก่ โครงสร้างระบบบริหาร การใช้รับทของการศึกษา เป็นพื้นฐานในการวางแผน สภาพระบบบริหาร สภาพระบบงบประมาณ สภาพระบบประเมินผล สภาพระบบข้อมูลและสถิติ

2. สิ่งป้อนเข้า ได้แก่ การมีการกำหนดขั้นตอนการวางแผน เทคนิควิธีการวางแผน ปริมาณและคุณภาพบุคลากร ปริมาณและคุณภาพวัสดุอุปกรณ์ การใช้ผลการประเมินแผน คุณภาพผู้บริหาร การงบประมาณ ความสามารถของหน่วยงานประสานงาน ระยะเวลา

3. กระบวนการดำเนินการ ได้แก่ การดำเนินการตามขั้นตอน การใช้สิ่งป้อนเข้า ความเป็นองค์การ และการบูรณาการในวิธีการ

4. ผลที่ได้ ได้แก่ ประสิทธิภาพ และความเป็นบูรณาการของแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของกระทรวงและกรม

ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี

1. สิ่งแวดล้อมของระบบ ได้แก่ ความต้องการทางการเมือง นโยบายกระทรวง สภาพระบบงบประมาณ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี

2. สิ่งป้อนเข้า ได้แก่ การใช้แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี นโยบายกระทรวง นโยบายกรม องค์การและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง การใช้ผลการประเมินแผนและงบประมาณที่ผ่านมา

3. กระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ความเป็นองค์การ การบูรณาการในวิธีการ การใช้เทคนิคการวางแผน

4. ผลที่ได้ ได้แก่ แผนปฏิบัติการประจำปี การนำไปปฏิบัติและการบูรณาการของแผน ของกระทรวงและกรม

ระบบวางแผนปฏิบัติการประจำปี

1. สิ่งแวดล้อมของระบบ ได้แก่ สภาพระบบงบประมาณ

2. สิ่งป้อนเข้า ได้แก่ งบประมาณที่ได้ แผนพัฒนาระยะ 1 ปี ความสนใจของผู้บริหาร

3. กระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ความเป็นองค์การ

4. ผลผลิต ได้แก่ แผนปฏิบัติการประจำปี การนำไปปฏิบัติและการบูรณาการของแผน และประสิทธิภาพของแผน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนี้เป็นแบบสัมภาษณ์ จำนวน 8 ฉบับ ซึ่งใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันไป ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ฉบับ 1 แบบสัมภาษณ์สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ

ผู้ตอบ หัวหน้าฝ่าย/งานและเจ้าหน้าที่วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ

ลักษณะ ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบสอบถามชนิดเลือกตอบและปลายเปิด แบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอน 1 สถานภาพส่วนตัว

ตอน 2 ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงของระบบแผนพัฒนาการศึกษาโดยมีตัวแปรในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

สิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

1. การใช้ความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทย เป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6

2. การใช้การคาดคะเนอนาคต หรือเป้าหมายของระบบการศึกษาของผู้ชำนาญการทางการศึกษามาเป็นข้อมูลในการวางแผน

3. มีการใช้นโยบายของกระทรวงมาเป็นแนวทางในการวางแผน

สิ่งป้อนเข้า

1. จำนวนและคุณภาพของบุคลากร
2. มีงบประมาณและเครื่องอำนวยความสะดวกในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา
3. ระบบบริหารแผนขององค์กรที่ดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาเพื่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

4. องค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ขั้นตอนการดำเนินงานความสัมพันธ์ สอดคล้องภายในและระหว่างองค์กร.และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรในการวางแผน

กระบวนการ

1. ขั้นตอนการดำเนินการ
2. เทคนิควิธีที่ใช้ (คุณภาพของเทคนิควิธีและคุณภาพการใช้เทคนิควิธี)
3. ความเป็นองค์การ
4. การบูรณาการในวิธีการวางแผน ได้แก่ ความต้องการขององค์การต้องสอดคล้องกัน การมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมระหว่างบุคคลภายนอกและภายในระบบ ความเชื่อมโยงระหว่างวิธีการวางแผนกับแหล่งทรัพยากร การมีส่วนร่วมของผู้นำ

ผลที่ได้

1. การนำแผนไปใช้ ในการต่อไปนี้ (1) เพื่อขออนุมัติงบประมาณ (2) การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี (3) การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
2. ประสิทธิภาพของแผน

ปัญหาอุปสรรค

มีปัญหาอุปสรรคของการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

ฉบับ 2 แบบสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายข้อมูลและสถิติ

ผู้ตอบ หัวหน้าฝ่ายข้อมูลและสถิติ

ลักษณะ เป็นแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด แบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอน 1 สถานภาพส่วนตัว

ตอน 2 ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับระบบข้อมูลและสถิติที่จะสนับสนุนระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ด้านความเพียงพอและความถูกต้องของข้อมูล การเสนอแนะข้อมูลให้ฝ่ายแผน การติดต่อกับฝ่ายแผน และการมีส่วนร่วมในการวางแผน

ฉบับ 3 แบบสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ

ผู้ตอบ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณของกระทรวงและกรม

ลักษณะ ลักษณะของแบบสัมภาษณ์เป็นข้อคำถามแบบเติมคำและบางส่วนเป็นคำถามปรนัย แบบเลือกตอบ แบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอน 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบ

ตอน 2 ประกอบด้วยข้อคำถามสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับระบบงบประมาณในการอนุมัติงบประมาณ และที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแผนประมาณ 20 ข้อ ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณอย่างคร่าว (ที่กำหนดไว้)
2. ลักษณะการอนุมัติงบประมาณในทางปฏิบัติ (อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ)
3. การนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี ไปเพื่อของงบประมาณ
4. การมีส่วนร่วมในการวางแผนของฝ่ายงบประมาณ
5. ความสอดคล้องของงบประมาณกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และระยะ 1 ปี
6. กรณีตัวอย่างที่การอนุมัติงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้
7. ปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ
8. ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไข

ฉบับ 4 แบบสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายประเมินผล

ผู้ตอบ หัวหน้าฝ่ายประเมินผลของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ

ลักษณะ ลักษณะของแบบสัมภาษณ์ เป็นข้อคำถามชนิดปลายเปิดแบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอน 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบ

ตอน 2 ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับระบบวางแผน ประมาณ 10 ข้อ ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผนของฝ่ายประเมินผล

2. การใช้ผลการประเมินเพื่อการวางแผนพัฒนาการศึกษา
3. ความเกี่ยวพันของระบบประเมินผลกับระบบวางแผน
4. ความสามารถของระบบประเมินผลในการสนองตอบต่อระบบวางแผน
5. ปัญหา อุปสรรคอื่น ๆ
6. ข้อเสนอแนะ

ฉบับ 5 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ

ผู้ตอบ เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์และเสนอเพื่ออนุมัติ

งบประมาณ

ลักษณะ แบบสัมภาษณ์เป็นข้อคำถามปลายเปิดแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอน 1 สถานภาพส่วนตัว

ตอน 2 ประกอบด้วยข้อคำถามสภาพความเป็นจริง ปัญหาอุปสรรค และระบบที่คาดหวัง

หวังของระบบงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

1. ขั้นตอนและกำหนดเวลาการส่งขออนุมัติงบประมาณของกระทรวงต่อสำนักงาน

ประมาณ

2. วิธีการอนุมัติงบประมาณ
3. การประสานสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานประมาณกับกระทรวงศึกษาธิการและกรมต่าง ๆ
4. การใช้แผนในการอนุมัติงบประมาณ
5. ปัญหาและอุปสรรคที่เป็นอยู่
6. ความคาดหวังของระบบงบประมาณ
7. ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข

ฉบับ 6 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ผู้ตอบ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์

และจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของชาติที่เกี่ยวกับกระทรวงศึกษาธิการและกรมที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ลักษณะ เป็นแบบสัมภาษณ์จำนวนประมาณ 10 ข้อ เป็นข้อคำถามปลายเปิด โดยแบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอน 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบ

ตอน 2 ประกอบด้วยความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงและสภาพที่คาดหวังของแผนพัฒนาการศึกษาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

1. ขั้นตอนการประสานกับองค์กรกับกระทรวง และซึ่งกันและกัน
2. คุณภาพของแผน
3. ปัญหาอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
4. คุณภาพของเทคนิคที่ใช้ในการวางแผน
5. สภาพที่ความคาดหวังของระบบวางแผนการศึกษา
6. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อแก้ไข

ฉบับ 7 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่วิเคราะห์แผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้ตอบ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่วิเคราะห์แผนฯ ของกระทรวงศึกษาธิการ

ตอน 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบ

ตอน 2 รายละเอียดเหมือนในแบบ 6

ฉบับ 8 แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการฯ พิจารณาแผนพิจารณาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ผู้ตอบ คณะกรรมการกรองงานของกระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ

ลักษณะ เป็นข้อคำถามแบบปลายเปิดบางส่วนโดยจะศึกษาในตัวแปรดังนี้

ตอน 1 สถานภาพของผู้ตอบ

ตอน 2 ประกอบด้วยข้อคำถามที่เกี่ยวกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1. หักศัณคิตอระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
2. โครงสร้างและ ลักษณะ ขององค์กรที่มีผลกระทบต่อระบบวางแผนพัฒนาการ

ศึกษา

3. กรณีที่มีปัญหาในการอนุมัติแผน
4. อิทธิพลทางการเมืองที่ทำให้ไม่เป็นไปตามแผน
5. ปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผน
6. ข้อเสนอแนะ เพื่อการแก้ไขระบบ
7. อื่น ๆ (ระบุ)

วิธีการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การสร้างแบบสัมภาษณ์ของการวิจัย ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1. ศึกษาเอกสารและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาองค์ประกอบของตัวแปรที่ต้องการศึกษา
3. จัดทำร่างแบบสอบถามขึ้นให้ครอบคลุมตัวแปรที่ต้องการศึกษา
4. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปให้ผู้เชี่ยวชาญตัดสินความตรงตามเนื้อหา

จำนวน 5 คน

5. ปรับปรุงเครื่องมือโดยการสร้างข้อคำถามเพิ่มในส่วนที่ขาดหรือปรับปรุงข้อ

คำถามให้เหมาะสมมากขึ้น

6. นำไปให้ผู้เชี่ยวชาญตัดสินความตรงตามเนื้อหาอีกครั้ง

7. ปรับปรุงและ จัดพิมพ์ เครื่องมือ

8. นำเครื่องมือไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะ คล้ายกลุ่มประชากร เพื่อหา

ข้อบกพร่อง ความเที่ยงของผู้สัมภาษณ์ 5 คน โดยใช้สูตรของเคนดอลล์ ได้ค่าความเที่ยง 0.959

และความเป็นไปได้ของเครื่องมือ

9. ปรับปรุงเครื่องมือในการวิจัยอีกครั้ง

10. จัดพิมพ์แบบสัมภาษณ์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

หาค่าความเที่ยงของผู้สัมภาษณ์ โดยใช้ผู้สัมภาษณ์หลาย ๆ คน แล้วหาสัมประสิทธิ์ความสอดคล้องระหว่างข้อมูลที่ไดจากการสัมภาษณ์ ใช้สูตรของ Kendal

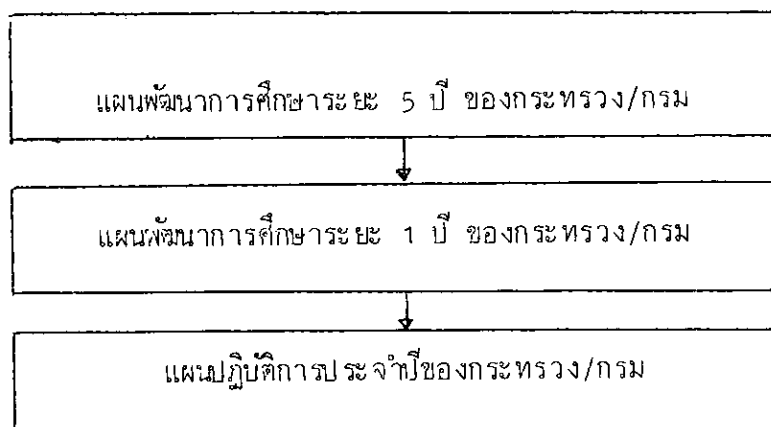
$$W = \frac{12 \sum D^2}{M^2 N (N^2 - 1)}$$

เมื่อ	W	คือสัมประสิทธิ์แห่งความสอดคล้อง
	D	คือผลต่างระหว่างผลรวมของอันดับที่ของบุคคลแต่ละคนที่ได้จากการจัดอันดับทุกชุด กับค่าเฉลี่ยของผลรวมของอันดับที่แล้ว
	M	คือจำนวนชุดของอันดับที่ (ที่ได้จากการสัมภาษณ์)
	N	คือจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ถูกจัดอันดับ

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการใน 3 ส่วน ดังนี้

1. วิเคราะห์แผน โดยนำเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (2530 - 2534) แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 ของกระทรวงศึกษาธิการและกรมต่าง ๆ อีก 5 กรม รวมทั้งสิ้น 18 แผน มาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาความสอดคล้องของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการหรือแต่ละกรม ดังภาพประกอบ 12



ภาพประกอบ 12 ระบบวางแผนการศึกษาระดับกระทรวง/กรม

โดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ความสอดคล้องของโครงสร้าง นโยบาย เป้าหมาย งาน/โครงการ และงบประมาณ ของแผนทุกประเภทของกระทรวงและกรม กล่าวคือ เนื้อหาของแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี เป็นต้นแบบและสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 1 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี จะเป็นส่วนที่ดัดแปลงมาจากแผนพัฒนาระยะ 1 ปี หากไม่สอดคล้องกันแสดงว่าการจัดทำแผนระยะสั้นไม่ได้ใช้แผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี เป็นแนวทางการดำเนินงาน

2. วิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแต่ละกรม

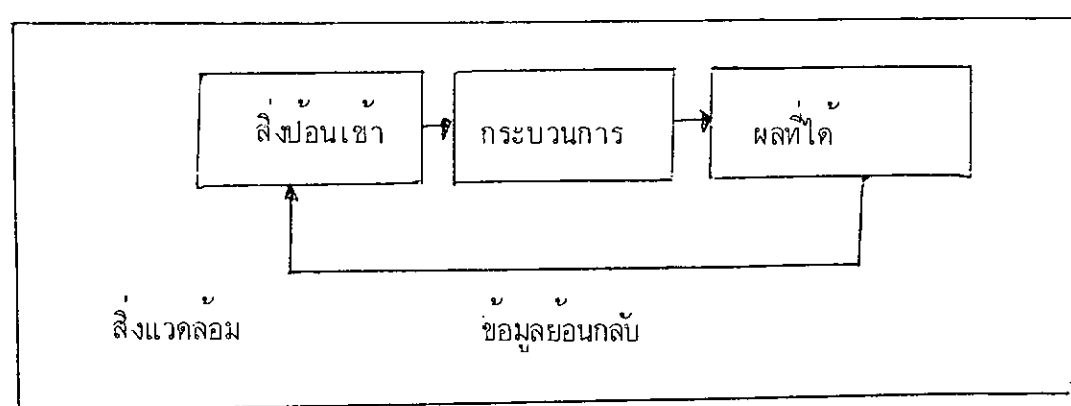
2.1 การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของระบบวางแผนการศึกษาทั้งระบบและระบบย่อย
โดยวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสาร

2.2 การวิเคราะห์ระบบย่อย ระบบการวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งเป็นระบบย่อยได้ 3 ระบบ คือระบบวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ระบบวางแผนพัฒนาระยะ 1 ปี และระบบวางแผนปฏิบัติการประจำปี และในแต่ละแผนยังแบ่งออกเป็นระดับกระทรวง ระดับกรม รวม 6 ระบบย่อย ดังตาราง 2

ตาราง 2 จำนวนระบบย่อยของแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

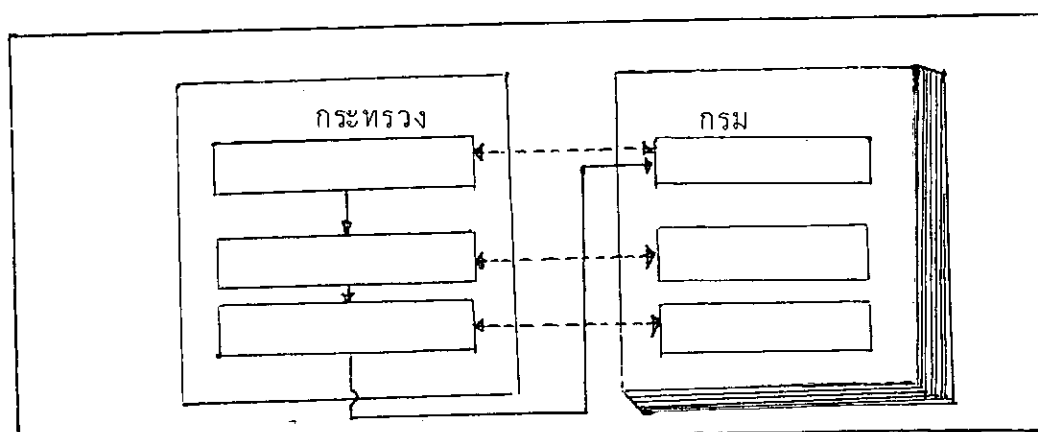
ระดับ ประเภทระบบ	ระดับ	
	กระทรวง	กรม
วางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี	1	1
วางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 1 ปี	1	1
วางแผนปฏิบัติการประจำปี	1	1

ในแต่ละระบบย่อยจะวิเคราะห์ความสอดคล้องของระบบว่า สิ่งป้อนเข้าของแต่ละระบบย่อย ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษา เมื่อผ่านกระบวนการแล้วเกิดผลผลิตของโครงการเป็นไปตามเป้าหมายของระบบที่จะตอบสนองต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษากระทรวงศึกษาธิการหรือไม่ ถ้าไม่เป็นต้องกลับไปพิจารณาสิ่งป้อนเข้าและกระบวนการเพื่อหาปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริง ดังภาพประกอบ 13



ภาพประกอบ 13 การวิเคราะห์ระบบย่อย

3. การวิเคราะห์ระบบแผนระยะต่าง ๆ แผนพัฒนาการศึกษาแต่ละระยะจะประกอบไปด้วยระบบแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง ของกรม ซึ่งผู้วิจัยจะต้องศึกษาความสอดคล้องของแผนพัฒนาการศึกษาแต่ละประเภท โดยดูความสอดคล้องและ เชื่อมโยงกันระหว่างระบบย่อยของกระทรวง ไปยังระบบย่อยของกรม ช่วงเวลา, โครงสร้างการบริหาร, การดำเนินการการนำผลของระบบหนึ่งไป เป็นสิ่งป้อนเข้าของอีกระบบหนึ่ง การติดต่อสื่อสารในกระบวนการ โครงสร้างและความสอดคล้องของนโยบาย แผนงานและ โครงการของแผน ดังตัวอย่างโครงสร้าง การวิเคราะห์ความสอดคล้องของระบบวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ดังภาพประกอบ 14

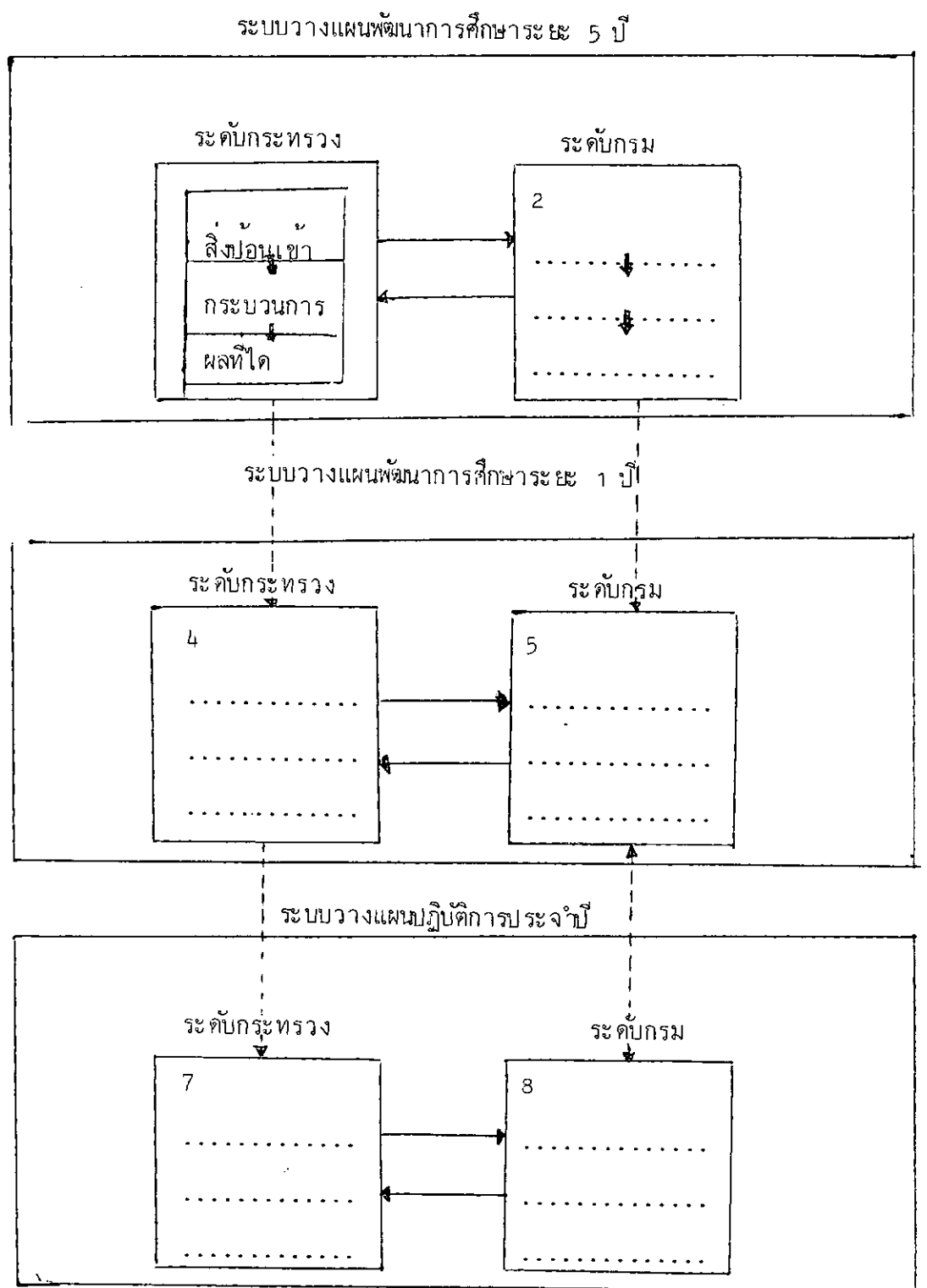


ภาพประกอบ 14 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องของระบบย่อยแล้วพิจารณาการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของระบบ ซึ่งถ้าไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์กลับไปทบทวนความสัมพันธ์ของระบบย่อยต่าง ๆ ใหม่ โดยนำผลการวิเคราะห์และปัญหาอุปสรรคของแต่ละระบบย่อยมาประกอบกัน เพื่อหาข้อบกพร่องและปัญหาอุปสรรคของระบบ จากนั้นศึกษาแบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี และระบบวางแผนปฏิบัติการประจำปีด้วยวิธีการเดียวกัน

4. การวิเคราะห์ระบบการวางแผนการศึกษาโดยส่วนรวม นำผลจากข้อ 2.1-2.4 มาพิจารณาความสอดคล้องรวมทั้งระบบก็จะได้ภาพรวมทั้งระบบ ซึ่งจะพบข้อบกพร่องหรือปัญหาของระบบ โดยพิจารณาที่จุดของความไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามระบบที่กำหนด ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาและพิจารณาปัญหาอุปสรรคของข้อจำกัดที่ทำให้ระบบไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบได้

ดังภาพประกอบ 15



ภาพประกอบ 15 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยส่วนรวม

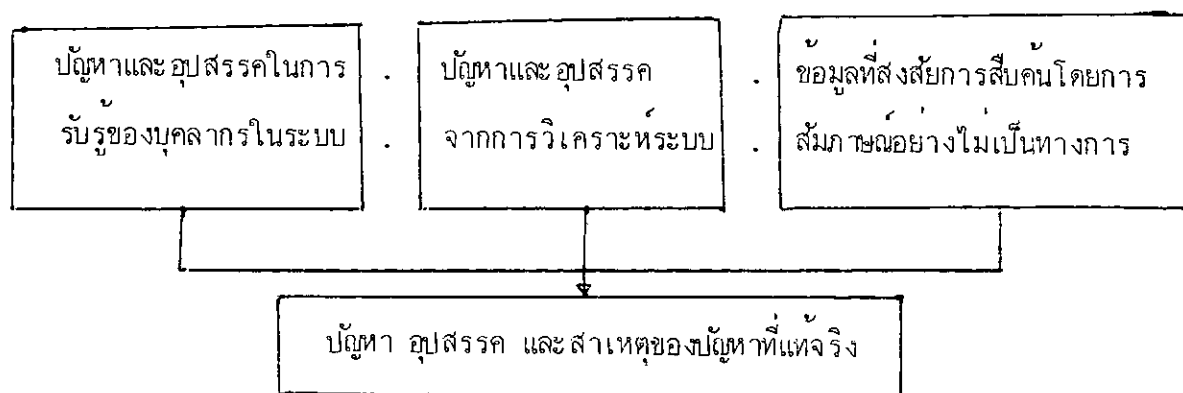
จากภาพประกอบ 15 การวิเคราะห์ความสอดคล้องของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการจะศึกษาว่าสามารถบรรลุเป้าหมายของระบบหรือไม่แล้วศึกษาของกระทรวงศึกษา และ กรมโดยรวมทั้งระบบ โดยนำผลการวิเคราะห์แต่ละ ระบบย่อย เพื่อความสอดคล้องของสิ่งป้อนเข้า กระบวนการและ ผลที่ได้รับและ ความสอดคล้องระหว่างผลที่ได้รับของกระทรวงสอดคล้องกับผลที่ได้รับ ของกรม ในทุกระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระบบต่าง ๆ และในแต่ละ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา 5 ปี ต้องสอดคล้องกับการพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี และ แผนปฏิบัติการประจำปี นอกจากนี้ แผนพัฒนาการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ยังต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ หรือกับ สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งภาวะความไม่สอดคล้องกันจะ ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคภายในระบบ และ ภายนอกระบบ

ขั้นตอน 2 การศึกษาปัญหา อุปสรรค และ ข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา

การวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และ ข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ผู้วิจัยเก็บ รวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. การสัมภาษณ์และสอบถามผู้จัดทำแผน ผู้ใช้ และ ผู้อนุมัติแผน (ข้อมูลจากขั้นตอน 1)
2. การสัมภาษณ์ปัญหาและอุปสรรคในขณะนี้ของผู้เชี่ยวชาญ
3. การวิเคราะห์ระบบย่อยและหาความสอดคล้องของระบบใหญ่ว่ามีข้อบกพร่องและ ปัญหาที่จุดใด ที่จะทำให้ระบบย่อยแต่ละ ระบบ หรือระบบรวมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์

ผู้วิจัยจะ วิเคราะห์ข้อบกพร่องในแต่ละ ระบบ โยงกับปัญหาและ อุปสรรคจากแหล่งข้อมูลที่กล่าว มาแล้ว เพื่อหาปัญหาที่แท้จริงและสาเหตุของปัญหา และหากยังมีปัญหาอื่นที่ยังเคลือบแคลงในสาเหตุ จะใช้วิธีการสืบค้น โดยการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ และ ศึกษาจากเอกสารราชการ เพื่อให้ สามารถ ระมวลปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อจำกัดที่แท้จริงของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการได้อย่างครอบคลุม แน่ชัด และ เชื่อถือได้ ตามภาพประกอบ 16



ภาพประกอบ 16 การวิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค และ ข้อจำกัดของการวางแผนพัฒนาการศึกษา

จากภาพประกอบ 16 ผู้วิจัยนำปัญหาและอุปสรรคจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบ ผลจากการวิเคราะห์ระบบ ทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญ และ ข้อมูลจากการสืบค้นอย่างไม่เป็นทางการมาสังเคราะห์เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคแท้จริงของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา โดยแบ่งประเภทของปัญหออกเป็น 2 ส่วนคือ ปัญหาภายในของกระทรวงศึกษาธิการ และปัญหานอกเกิดจากระบบงานภายนอก จากนั้นผู้วิจัยพิจารณาหาสาเหตุจากระบบวางแผนกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอน 3 การศึกษาแนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จะศึกษาเป็น 2 ช่วงระยะเวลา คือ

1. แนวทางการพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะสั้น (1-3 ปี)
2. แนวทางการพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาว (4-10 ปี)

ซึ่งทั้งสองช่วงระยะเวลานี้ ผู้วิจัยศึกษาจากแหล่งข้อมูลเดียวกัน

แหล่งข้อมูลในการศึกษา

1. ประเภทเอกสาร นำข้อมูลจากการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในขั้นตอนที่ 2 มาเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์หาทางเลือก

2. ประเภทบุคลากร ได้จากการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนการศึกษา ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

กลุ่มตัวอย่างและวิธีเลือกกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาในครั้งนี้ได้จากการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนการศึกษาทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติ โดยมีเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญ

1.1 มีความรู้ด้านการวางแผน ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการบุคคลในวงการวางแผนการศึกษา

1.2 เป็นบุคคลที่มีผลงานหรืองานวิจัยทางการวางแผนการศึกษา

1.3 เคยทำงานในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับมหภาค ในช่วงเวลาจัดทำแผนพัฒนาครั้งที่ 6 (ช่วง พ.ศ.2527-2530) ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. วิธีการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ

2.1 สอบถามรายชื่อผู้เชี่ยวชาญจากบุคลากรระดับหัวหน้าฝ่ายวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

2.2 รวบรวมรายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมาทั้งหมด จัดทำเป็นแบบเลือกตอบ

2.3 ให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผน 3 ท่าน ที่ผู้วิจัยเลือกมาได้แก่ ผู้อำนวยการกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้เลือกรายชื่อ ผู้เชี่ยวชาญที่รวบรวมมาได้ประมาณ 8 หรือ 10 ท่าน ตามความเหมาะสม

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ฉบับ 9 แบบเลือกผู้เชี่ยวชาญ

ผู้ตอบ คณาจารย์ที่ปรึกษา

ลักษณะ เป็นแบบเลือกตอบที่ให้อยู่ละ เียดเกี่ยวกับบุคลากรที่ได้รับการเลือกมาตามคุณสมบัติ 3 ด้าน คือ ด้านประสิทธิภาพเกี่ยวกับระบบวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ ด้านผลงานวิชาการด้านการวางแผน และด้านจบการศึกษาด้านการวางแผน

ฉบับ 10 แบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ผู้ตอบ ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการคัดเลือกมาจากแบบที่ 9

ลักษณะ เป็นแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด แบ่งเอกสารเป็น 2 ชุด คือ
เอกสารหมายเลข 1 เอกสารสรุปการศึกษาและสภาพปัจจุบัน ปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ

เอกสารหมายเลข 2 เป็นแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหาในระยะสั้น และ ระยะยาว

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการใน 2 ช่วงระยะเวลา คือ ระยะสั้นและ ระยะยาว ซึ่งมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาระยะสั้น ใช้วิธีการวางแผนโดยใช้ขั้นตอนการคิดแบบเพิ่มพูน (Incremental Procedure) คือศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และ สภาพแวดล้อม แล้ว หาทางเลือกที่สามารถบรรลุเป้าหมายประสงค์ของระบบได้ ภายใต้สภาพแวดล้อมเดิม ดังมีวิธีการดำเนินการดังนี้

1.1 นำปัญหาและอุปสรรค มาตั้งเป็นเป้าหมายในการพัฒนา สำหรับปัญหาใดที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น ให้นำมาเป็นข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในแผนระยะสั้น และ จะนำมาใช้เป็นแนวคิดในการตั้งเป้าหมายในการพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในระยะยาวต่อไป

1.2 นำข้อบกพร่อง และ สภาพปัจจุบันของระบบมาพิจารณาเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคของระบบย่อย เพื่อให้ระบบสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบแต่ละ ระบบได้โดย

หาทางเลือกตั้งแต่ 2 ทางขึ้นไป

1.3 พิจารณาหากแก้ไขข้อบกพร่องของระบบย่อย ๆ แล้วสามารถทำให้ระบบรวมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบรวมได้หรือไม่ ถ้าไม่ไ้จะต้องแก้ไขระบบย่อย หรือระบบใหญ่ โดยศึกษาหาทางเลือกตั้งแต่ 2 ทางขึ้นไป

1.4 คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนการศึกษาประมาณ 8 - 10 คน โดยถือเกณฑ์ผู้มีความรู้ในทางทฤษฎี และมีประสบการณ์ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1.5 สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่คัดเลือกมา โดยผู้วิจัยบรรยายสรุปภาพ ระบอบของระบบแผน ปัญหาอุปสรรค และ ข้อบกพร่องในแต่ละจุดที่ระบุไว้ประมาณ 10 นาที จากนั้นสัมภาษณ์ บรรดาผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และสาเหตุว่าสอดคล้องและ เป็นจริงหรือไม่ แล้วเสนอปัญหาที่ละข้อ ให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาหาข้อเสนอแนะ

1.6 นำข้อมูลมาวิเคราะห์หาฐานนิยม

1.7 เลือกทางเลือกที่เป็นฐานนิยมมาให้คณะ ผู้เชี่ยวชาญ 2 - 3 ท่าน พิจารณา ในแต่ละ ระบบย่อย และ รวมทั้งระบบใหญ่อีกครั้ง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบใหญ่ได้ หากไม่บรรลุวัตถุประสงค์ให้รับจนกว่าจะ เหมาะสม และในกรณีที่ข้อมูลมี 2 ฐานนิยม จะให้คณะ ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบอีกครั้งว่า ควรจะใช้ตามแบบใด แต่ละ แบบมีปัญหาอุปสรรค อย่างไร ข้อจำกัดอย่างไร เพื่อประกอบการตัดสินใจ

2. แผนพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาว ใช้วิธีการวางแผนโดยใช้ ขบวนการคิดแบบสรุปความ (Synoptic Procedure) โดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก แล้วศึกษา หาทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระยะยาว วิธีนี้กว้างและ เหมาะสมกับสถานการณ์ในระยะ ยาวที่ยืดหยุ่นได้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

2.1 พิจารณาวัตถุประสงค์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ทั้งทางทฤษฎี และจากแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญทางการวางแผน มาสรุป เป็นเป้าหมายของการพัฒนาระบบวางแผน พัฒนาการศึกษานในอนาคต

2.2 ระดมสมอง นักวางแผนพัฒนาการศึกษา ประมาณ 2 - 3 ท่าน เพื่อหา ทางเลือกเพื่อไปสู่ระบบที่คาดหวัง

2.3 ศึกษาทางเลือกและข้อจำกัดในแต่ละทางเลือก สร้างเป็นแบบสอบถามแบบเลือกตอบปลายเปิด

2.4 ให้อายุผู้เชี่ยวชาญ 2 - 8 ท่าน พิจารณาเลือกทางเลือกและแนวปฏิบัติที่สร้างขึ้นว่าทางเลือกใดเหมาะสมมากที่สุด และ เสนอแนะหรือแก้ไขแนวปฏิบัตินั้นให้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด

2.5 วิเคราะห์ฐานนิยม

2.6 สรุป เป็นแนวปฏิบัติระยะยาว

ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ด้วยการสัมภาษณ์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา จากกลุ่มตัวอย่าง 11 กลุ่ม พบว่าสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้จำนวน 60 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 67.42 ของจำนวนตัวอย่างที่คาดหวัง จำนวน 89 คน ดังรายละเอียดในตาราง 3

ตาราง 3 การเปรียบเทียบจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เก็บรวบรวมได้กับที่คาดหวังแยกตามสังกัด

กรม ตัวอย่าง	สป.	สศ.	กผ.	สปช.	สช.	กศน.	สศช.	สกศ.	สนง. งบฯ	กก. อนุมัติ แผน	ผู้เชี่ยวชาญ	รวม
ที่คาดหวัง	8	8	8	8	8	8	5	5	5	18	8	86
สภาพที่ เก็บได้จริง	7	5	5	5	5	5	2	4	4	10	8	60 (67.42%)

หมายเหตุ สป., สศ., กผ., สปช., สช., กศน., สศช., สกศ., สนง.งบ., กก.อนุมัติแผน และผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง กรมต่าง ๆ ดังนี้ สำนักงานปลัดกระทรวง, กรมสามัญศึกษา, กรมการฝึกหัดครู, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, กรมการศึกษานอกโรงเรียน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, คณะกรรมการนโยบายและแผนและคณะกรรมการการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรม และ คณะผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนตามลำดับ

จากตาราง 3 พบว่าแมกลุ่มตัวอย่างที่เก็บรวบรวมข้อมูลได้ไม่ครบจำนวนตามความคาดหวัง หากแต่กลุ่มตัวอย่างมีการกระจายครอบคลุมทุกหน่วยงาน ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน และจากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า สาเหตุที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างได้ไม่ครบคือได้เพียง ร้อยละ 67.42 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่คาดหวังไว้ เนื่องจากข้อจำกัดดังต่อไปนี้ บุคลากรกลุ่มที่อยู่ไม่ครบระบบมีประสบการณ์ไม่มากพอจะให้ความเห็นของระบบ

1. บุคลากรที่อยู่จนครบวงจรการจัดทำแผนพัฒนาระยะที่ 6 มีน้อยคน บุคลากรบางส่วนหมุนเวียนเข้ามาในตำแหน่งเพียง 1-2 ปี หรืออยู่ระหว่างแผน 5 และ แผน 6 กลุ่มนี้จะไม่มีความรู้มากพอที่จะให้ข้อคิดเห็นทั้งระบบ

2. แต่ละกรมมีฝ่ายวางแผน ประมาณ 3-5 คน ในทางปฏิบัติจะเชิญหัวหน้าฝ่ายสถิติ ฝ่ายประเมินผล และฝ่ายงบประมาณ มาร่วมดำเนินการด้วย เมื่อผู้เก็บรวบรวมข้อมูลไปสัมภาษณ์ต้องแยกกลุ่มตัวอย่างออกจากกันทำให้จำนวนตัวอย่างที่ได้น้อยลง

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลในสำนักงานบางแห่ง ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความร่วมมือ จึงไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ครบตามความต้องการ

4. กลุ่มตัวอย่างซ้ำกันมาก เช่น คณะกรรมการนโยบายและแผน ข้าราชการกรมการการศึกษาศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรม

5. บุคลากรบางส่วนไปศึกษาต่อ และบางส่วนเกษียณอายุทำให้เกิดแก่การสูญเสียกลุ่มตัวอย่าง

หากเมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของกลุ่มตัวอย่างที่เก็บรวบรวมข้อมูลได้เช่น อายุ เพศ ตำแหน่ง และช่วงเวลาของกลุ่มตัวอย่างดำเนินการเกี่ยวกับระบบวางแผน ในช่วงปี 2527-2530 นั้น พบว่ามี การกระจายของคุณลักษณะ เบื้องต้น ของกลุ่มตัวอย่างมีรายละเอียดตามตาราง 4

ตาราง 4 ลักษณะเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง แยกตามสังกัด

ประเภท ลักษณะ	สศธ.	สกกศ.	ฝ่ายต่าง ๆ ใน กระทรวงศึกษาธิการ				สำนัก งบบ	กก. อนุมัติ แผน	ผู้ เชี่ยวชาญ ชาญ	รวม	ร้อยละ
			แผน	ประเมิน ผล	งบ	สถิติ					
1. อายุ											
- ต่ำกว่า 30 ปี							1			1	1.66
- 31 - 40 ปี		3	9	3	2	3	1			21	35
- 41 - 60 ปี	2	1	7	3	4	3	2	10	8	38	64.83
2. เพศ											
- ชาย	1	2	6	2	3	2	3	6	6	30	50
- หญิง	1	2	10	4	3	4	1	4	2	30	50
3. ตำแหน่ง											
- หัวหน้าฝ่าย/งาน	1	1	6	6	3	6	3	10	8	42	70
เจ้าหน้าที่ทั่วไป	1	3	10		3		1			18	30
4. ทำงานในช่วง 2527 - 2530	2	4	16	6	6	6	4	10	8	60	100
จำนวนตัวอย่าง	2	4	16	6	6	6	4	10	8	60	67.42
ในแต่ละประเภท											

หมายเหตุ ค่าย่อ สศช. สกศ. สำนักงบบ. และ กก.อนุมัติแผน หมายถึง ค่าย่อของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและแผน และกรรมการศึกษาศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมตามลำดับ

จากตาราง 4 พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการกระจายในลักษณะต่าง ๆ เป็นธรรมชาติ ในด้านเพศ คือมีเพศชายและหญิงอย่างละครึ่ง และในด้านความสอดคล้องในการกระจายของช่วงอายุ และตำแหน่งหน้าที่ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างทุกคนเป็นเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับวางแผนตลอดช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 ในจำนวนนี้มีเจ้าหน้าที่ธรรมดาหรือเจ้าหน้าที่รักษาการแทนหัวหน้าฝ่าย จะมีจำนวนร้อยละ 30 และจำนวนหัวหน้างานหรือหัวหน้าฝ่ายหรือสูงกว่ามีจำนวนร้อยละ 70 ซึ่งสอดคล้องกับช่วงอายุที่ว่าช่วงอายุ 31 - 40 ปี มีร้อยละ 35 และตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 64.83 มีอายุในช่วง 41 - 60 ปี ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนในช่วงเวลาที่ต้องการ มีการกระจายครอบคลุมทั้งเพศ อายุ และทั้งหน่วยงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในบทนี้แบ่งออกเป็น 4 ตอนคือ ตอน 1 สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตอน 2 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตอน 3 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข และตอน 4 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยในแต่ละตอนจะเสนอผลใน 2 ลักษณะ คือจากเอกสารอ้างอิง และจากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผสมผสานกัน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการอ่าน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ตอน 1 สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

การเสนอสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาจะเสนอข้อมูลเชิงพรรณนาและวิเคราะห์แยกแยะให้เห็นองค์ประกอบย่อยภายในระบบ แยกตามสิ่งแวดล้อม สิ่งป้อนเข้า กระบวนการดำเนินงาน และสภาพผลผลิต ตลอดจนความสัมพันธ์ภายในระบบของกระทรวงและกรม ความสอดคล้องระหว่างระบบวางแผนฯ ของกรมและกระทรวงและความสอดคล้องของระบบวางแผนฯ ของกระทรวงและชาติ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. สภาพสิ่งแวดล้อม สภาพสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษา ได้แก่ สภาพองค์กรและระบบย่อยที่เป็นตัวผลิตสิ่งป้อนเข้า และรับสิ่งป้อนเข้าเข้าไปใช้ นอกจากนี้บางองค์กรยังเกี่ยวข้องหรือมีอิทธิพลต่อกระบวนการอีกด้วย ดังนั้นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันย่อมส่งผลต่อปรับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาค้น ดังนั้นในการเสนอผลการศึกษาสภาพแวดล้อม ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) องค์กรระดับบน เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบวางแผนการศึกษาของชาติ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานประมาณ (2) องค์กรระดับกลาง เป็นระบบงานที่สัมพันธ์และส่งเสริมการดำเนินงานของระบบวางแผนพัฒนาฯ โดยตรง ได้แก่ ระบบข้อมูลและสถิติ ระบบประเมินผล และระบบงบประมาณ (3) องค์กรระดับล่าง เป็นองค์กรย่อยที่รับผลผลิตของระบบวางแผนไปใช้ เป็นต้นแบบในการจัดทำแผนงานของตน ได้แก่ จังหวัด สถานศึกษาและหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งผลให้เห็นถึงความเหมาะสมของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังจะศึกษาในรายละเอียดแต่ละองค์กรดังนี้

1.1 องค์กรและภาระหน้าที่เกี่ยวกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา

1.1.1 องค์กรระดับบน

1.1.1.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ กองโครงการสังคมฝ่ายการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กรอบนโยบาย วงเงินและแนวทางพัฒนาการศึกษาของชาติลงในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งให้แก่งานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและหน่วยปฏิบัติเพื่อจัดทำแผนฯ พร้อมทั้งวิเคราะห์แผนของหน่วยปฏิบัติก่อนเสนอแผนฯ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อบำรุงแก้ไขแผนฯ นอกจากนี้ยังมีการติดตามประเมินผลโครงการใหม่ ๆ ตามแต่จะได้รับมอบหมาย

สำหรับในการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวข้องกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาส่วนใหญ่เป็นแผนพัฒนาสังคม พยายามกำลังคนและแรงงาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ระบุขั้นตอนและแนวการดำเนินงานไว้ในปฏิทินปฏิบัติงานที่ส่งมาให้กระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้ (เอกสารอดีตสำเนาที่ส่งแนบในบันทึกข้อความที่ ศอ 0205/2632 ลงวันที่ 25 กันยายน 2528)

- 1) ปรับปรุงร่างทิศทางแผนฯ 6 ด้านแผนพัฒนาสังคม พยายามกำลังคนและแรงงานตามข้อสั่งเกิดของคณะรัฐมนตรี
- 2) นำเสนอร่างทิศทางแผนฯ 6 ต่อผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา
- 3) นัดพบรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรึกษาหารือทิศทางแผนพัฒนาสังคม
- 4) นัดประชุมอนุกรรมการประสานงานวางแผนพัฒนาสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 เพื่อพิจารณาทิศทางของแผนพัฒนาสังคมพยามกำลังคนและแรงงาน
- 5) รายงานความก้าวหน้าในการจัดทำรายละเอียดร่างแผนพัฒนาสังคม พยายามกำลังคนและแรงงาน
- 6) จัดทำรายละเอียดร่างแผนพัฒนาสังคม พยายามกำลังคนและแรงงาน

7) พิจารณารายละเอียดร่างแผนพัฒนาสังคมฯ กับรัฐมนตรี

กระทรวงที่เกี่ยวข้อง

8) เสนอรายละเอียดแผนพัฒนาสังคมฯ ต่ออนุกรรมการ

ประสานงานวางแผนพัฒนาสังคมในช่วงแผนฯ 6

9) เสนอร่างแผนพัฒนาสังคม พัฒนากำลังคนและแรงงาน

ต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

10) ประสานรวมแผนพัฒนาสังคม พัฒนากำลังคนและ

แรงงานเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 6

ขั้นตอนทั้ง 10 ขั้นนี้เป็นขั้นตอนที่กำหนดไว้ในปฏิทินงาน แผนงานโครงการสังคมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดว่าจะเริ่มดำเนินงาน ขั้นที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 15 เดือน สิงหาคม 2528 โดยคาดว่าจะเสร็จสิ้นลงภายในเดือนพฤษภาคม 2529 ซึ่งตรงกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่าย และหัวหน้างานโครงการสังคมและตรงกับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 4 ท่าน ที่ระบุว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาสังคม พัฒนากำลังคนและแรงงาน ภายหลังที่ส่งคนไปร่วมจัดทำแผนกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติซึ่งเรื่องนี้ทำให้งานล่าช้ากว่ากำหนด คือ ไปเสร็จในต้นปีงบประมาณ 2530 จึงไม่สามารถนำแผนพัฒนาการศึกษามาใช้ทันปีงบประมาณ 2530 ได้ ยิ่งกว่านั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังเสนอแนะ คณะรัฐมนตรีให้มีมติให้กระทรวงและกรมต่าง ๆ จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ.2531 - 2534) ด้วย เป็นเหตุให้หน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (2530-2534) เรียบร้อยแล้วต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี อีกครั้ง

ข้อมูลของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จาก หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานโครงการสังคม ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้สัมภาษณ์ว่าเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ และความ

สอดคล้องของแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและของชาติกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรี แต่เท่าที่ผ่านมาแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการลักษณะดังนี้ คือ แผนนี้ไม่มีรายละเอียดไม่สมบูรณ์มีลักษณะ เป็นการสรุปย่อ และไม่ได้วิเคราะห์แผนของกรมก่อนนำมาจัดทำแผนรวมของกระทรวง ยิ่งไปกว่านั้นคือ โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการเดิมหรือโครงการต่อเนื่อง ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่สามารถนำแผนของกระทรวงมาวิเคราะห์เพียงแผนเดียวได้จำเป็นต้องติดต่อกับกรมโดยตรง เพื่อขอรายละเอียดแผนงานและโครงการของกรม มาวิเคราะห์ด้วย อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาการศึกษาของชาติแผนปฏิบัติการและแผนใช้เงินไม่ไปตามกัน ทั้งที่จัดตั้งเป็นคณะกรรมการและคณะทำงานร่วมกันอาจเนื่องมาจาก การเปลี่ยนผู้บริหารแผนทั้งในระดับกระทรวงและกอง บ่อยครั้งเป็นเหตุให้การประสานแผนจึงไม่ต่อเนื่องไม่ค่อยเป็นผล และอาจเนื่องมาจากพระราชบัญญัติรองรับอำนาจของกรมในการขออนุมัติอนุมัติเงินในการประสานงานภายในกระทรวง โดยเฉพาะใ้กระบวนผู้บริหารของกระทรวงไม่ได้ให้ความสนใจกับการวางแผนมากเพียงพอ

1.1.1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หน่วยงานของ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการคือ กองนโยบายและแผนการศึกษา โดยดำเนินการเป็นเลขานุการในการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) โดยเชิญตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมารวมด้วย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมดำเนินการดังนี้ (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และ เอกสารสรุป เข้าที่ประชุมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2530) ซึ่งมีขั้นตอนต่าง ๆ 11 ขั้นตอน ดังนี้

1) ตั้งคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ศึกษาสภาพปัจจุบันและคาดการณ์สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในอนาคต เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย ตลอดจนวงเงินในอนาคต

2) ตั้งอนุกรรมการแต่ละระดับการศึกษา 7 ระดับ ได้แก่ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับฝึกหัดครู ระดับอาชีวศึกษา

ระดับอุดมศึกษา ระดับการศึกษานอกโรงเรียน และหน่วยงานส่งเสริมการศึกษานอื่น ๆ

3) คณะอนุกรรมการแต่ละ ระดับติดตามผลการพัฒนาการศึกษา ระยะครึ่งแผนฯ 5 และสภาพการจัดการศึกษา ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ระยะที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 ในแต่ละ ระดับและประเภทของการศึกษา

4) สัมมนา ระดมพลังสมอง เพื่อหาแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและ เป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาของแผนฯ 6

5) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย วงเงินเบื้องต้นของการพัฒนาการศึกษารวมของแผนฯ 6

6) คณะอนุกรรมการวางแผนฯ แต่ละ ระดับและประเภท การศึกษากำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และ วงเงินเบื้องต้นแยกตามระดับและประเภท การศึกษา ตามกรอบรวมของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (ของข้อ 5)

7) เสนอร่างวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และ วงเงินเบื้องต้นแต่ละ ระดับและประเภทการศึกษาต่อคณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 พิจารณาเห็นชอบแล้ว เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบอีกครั้ง

8) สรร่างวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย วงเงิน เบื้องต้นให้หน่วยปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ พิจารณาหรือจัดทำแผนงานและ โครงการต่อไป

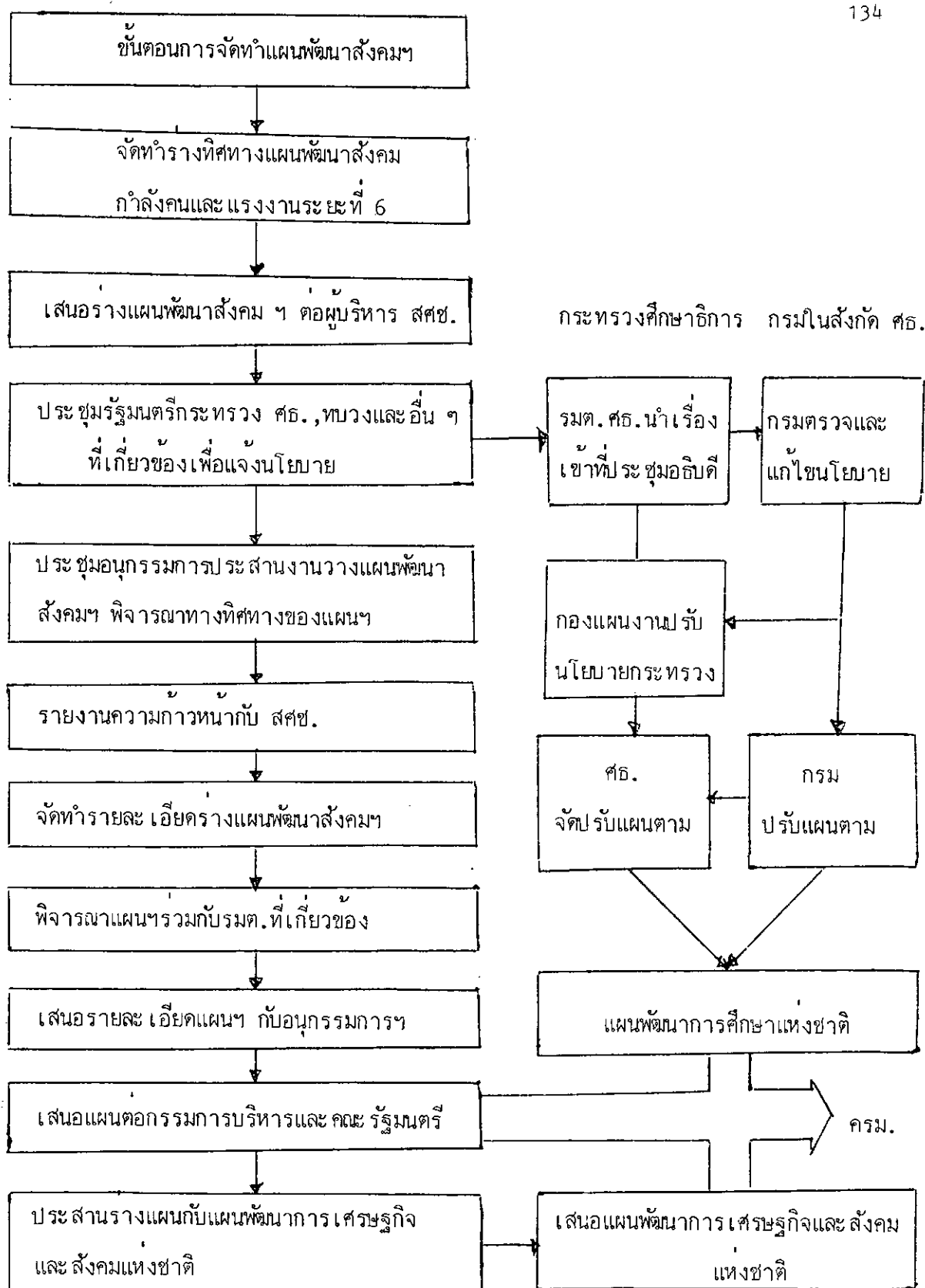
9) หน่วยปฏิบัติและหน่วยผลการที่เกี่ยวข้องจัดทำร่างแผนงานและ โครงการเสนอให้คณะอนุกรรมการแต่ละ ระดับพิจารณารวบรวมจัดทำแผนงานและ โครงการแต่ละ ระดับ

10) จัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาของชาติโดยรวม

11) เสนอร่างแผนฯ ต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณาร่างแผนฯ เมื่อเห็นชอบแล้ว ส่งให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ พิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ (ดูภาพประกอบ 17)

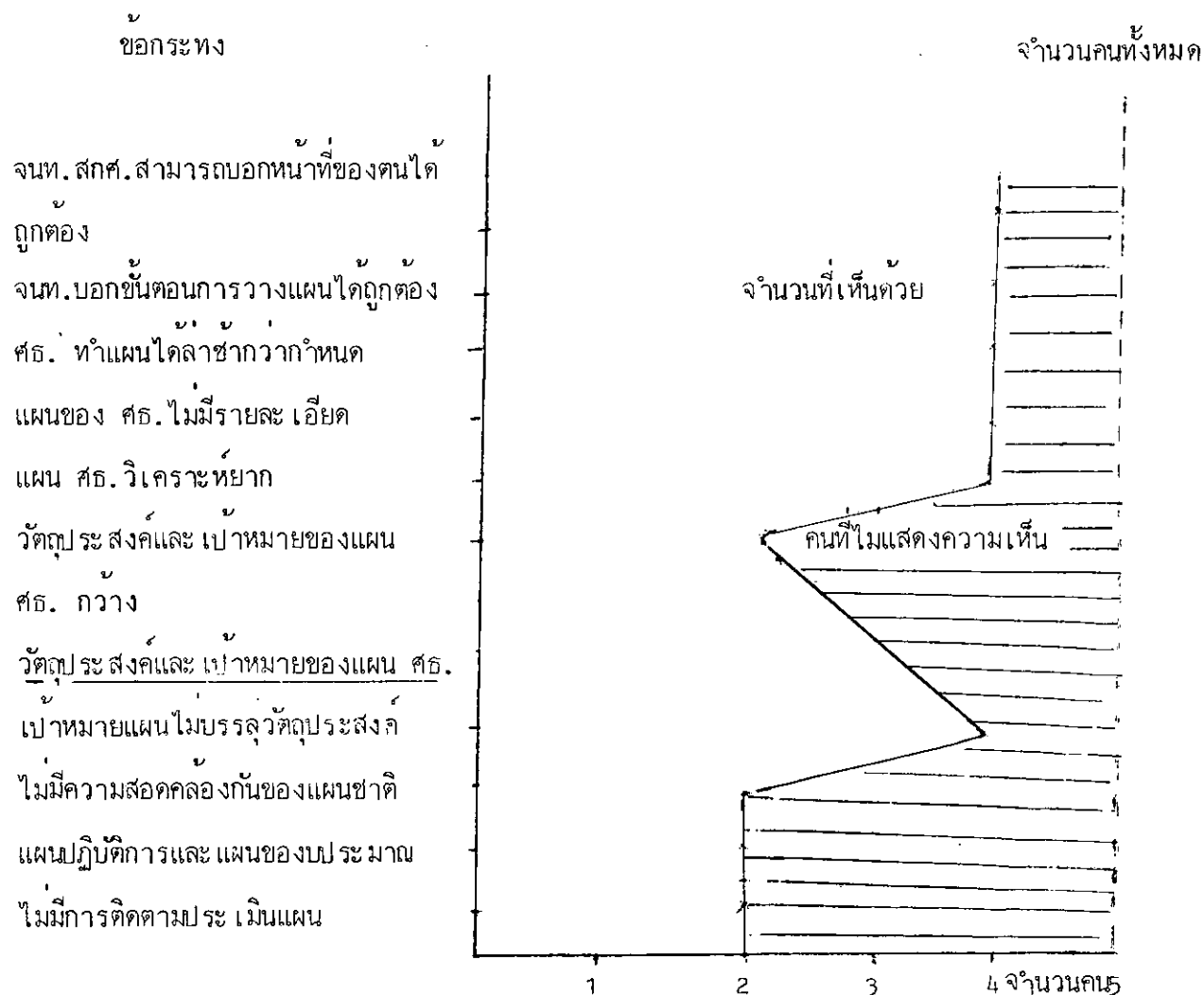
ตามแผนงานแสดงขั้นตอนการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2527 ถึง กันยายน 2528 แต่โดยสภาพความเป็นจริง หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ทุกท่านของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติให้ข้อเท็จจริงตรงกันว่าได้เริ่มดำเนินการตามกำหนด หากแต่มาเสียเวลาเป็นเวลา 6 เดือนในช่วงการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายในแผนฯ 6 ประมาณการวงเงินเบื้องต้นและเป้าหมายในแผน ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ต้องการศึกษากิจการสภาดำเนินการทางการศึกษาตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 1 จนถึงปัจจุบัน แทนการศึกษาเฉพาะสภาพการจัดการศึกษาในแผนพัฒนาที่ 5 เท่านั้น ทำให้ต้องเสียเวลาในการศึกษาสภาพดังกล่าวมากขึ้น และมาเสียเวลาอีกครั้งในช่วงการรื้อแผนงานและโครงการจากหน่วยปฏิบัติ อันได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงสามารถมารวบรวมจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) แล้วเสร็จในเดือน สิงหาคม 2529 แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีในประมาณต้นเดือนตุลาคมกว่าจะอนุมัติได้ก็ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ใช้เวลาพิจารณาประมาณ 4 เดือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปทิศทางการพัฒนาสังคม พัฒนากำลังคน และแรงงาน ฉบับที่ 6 (2530 - 2534) เสนอกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว จัดประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อเจแนนโยบายแก่กระทรวงที่เกี่ยวข้อง แล้วส่งเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการมายังกองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ขอให้กระทรวงศึกษาธิการจัดประชุมอธิบดีเพื่อเจแนนโยบาย และให้กระทรวงพิจารณาความสอดคล้องของแผนกับนโยบายของกระทรวง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการโดยคณะทำงานที่มีรองปลัดกระทรวงเป็นประธานได้สรุปว่ามีความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษาศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานปลัดกระทรวง กองแผนงาน. บันทึกข้อความเลขที่ ศธ 0205/2548 ลงวันที่ 18 กันยายน 2528)

จากเอกสารและข้อสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้เป็นความสัมพันธ์ในการจัดทำแผนของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับกระทรวงศึกษาธิการและ กรม ดังภาพประกอบ 17



ภาพประกอบ 17 ความสัมพันธ์ของขั้นตอนในการจัดทำแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับกระทรวงศึกษาธิการ

ในส่วนที่ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติสัมพันธ์กับระบบวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ นั้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์และประสานงานการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ทรรศนะไว้อย่างชัดเจนตามภาพประกอบ 18



ภาพประกอบ 18 ทรรศนะ ของผู้วางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติต่อระบบวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ

จากภาพประกอบ 18 จะเห็นได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลทุกท่านให้ข้อคิดเห็นตรงกันในด้านหน้าที่ที่สัมพันธ์ต่อระบบวางแผนและสามารถบอกขั้นตอนใดถูกต้องตรงกับขั้นตอนการดำเนินการในปฏิทินปฏิบัติหน้าที่ ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจน โดยระบุว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะทำหน้าที่ในการประสานงาน วิเคราะห์นโยบายกำหนดเป้าหมายและ วงเงินของกระทรวงและกรม ตลอดจนยังทำหน้าที่วิเคราะห์โครงการใหม่เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะอนุมัติให้บรรจุลงในแผนชาติต่อไป ซึ่งผลการวิเคราะห์ พบว่าแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีนโยบาย เป้าหมาย สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ หากแต่แผนของกระทรวงศึกษาธิการเป็นแผนที่กว้าง มีรายละเอียดน้อย ยากแก่การวิเคราะห์นอกจากนี้แผนงานของกรมและกระทรวงไม่สอดคล้องกัน และจัดทำได้ล่าช้ามาก ซึ่ง 1 ใน 4 ของกลุ่มตัวอย่างให้ทรรศนะว่า วัตถุประสงค์และ เป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 เป็นเป้าหมายที่รวมเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของทุก ๆ กรม ไม่มีจุดเน้นและ 2 ใน 4 ของกลุ่มตัวอย่าง ระบุว่าเป้าหมายจำนวนนักเรียนบางตัว ไม่สมเหตุสมผล แม้คณะกรรมการจะทักท้วงในที่ประชุมแล้ว แต่กรมเจ้าสังกัดก็ไม่ยอมรับและไม่เปลี่ยนแปลง เช่น จำนวนนักเรียนก่อนวัยเรียนของโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง ในฐานะกระทรวงก็ไม่สามารถให้ข้อสรุปได้ นอกจากนี้ยังพบว่า กระทรวงและกรมไม่มีการประเมินผลแผนก่อนเลย

1.1.1.3 สำนักงานงบประมาณ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ได้ให้ทรรศนะว่าสำนักงานงบประมาณมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์การวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ คือ กองงบประมาณฝ่ายการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่วิเคราะห์แผนและ เสนอแนะในการอนุมัติเงินงบประมาณประจำปี ตามคำของงบประมาณประจำปี และการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผน (แต่ในที่นี้จะไม่ศึกษาด้านการบริหารงบประมาณ) และมีการติดตามประเมินผลการใช้เงินด้วย

วิธีการงบประมาณในช่วงปี พ.ศ. 2527 - 2530 มีรูปแบบที่เหมือนกันคือไม่แตกต่างจากกัน ในหลักการใหญ่ ๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 คือ เป็นการอนุมัติงบประมาณเป็นรายการ และมีการกำหนดขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเหมือนกันทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง

เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นและให้รัฐมนตรี
เจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุม
กิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
นั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด (กระทรวง
ศึกษาธิการ. 2530 : 1) ซึ่งตรงกับที่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณทุกคน ระบุและมีหลักฐานเอกสาร
ยืนยันได้ว่าได้มีการส่งปฏิทินและ แนวการของงบประมาณให้กรมและกระทรวงต่าง ๆ แนนอนชัดเจน ทั้ง
ขั้นตอนและ ช่วงเวลา หากแต่ในทางปฏิบัติ พบว่า การขอจัดตั้งงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการนั้น
จะจัดทำเสร็จล่าช้ากว่ากำหนดทุกครั้งโดยกรมสามัญศึกษาและ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติจะ เป็นผู้ส่งคำขอตั้งงบประมาณก่อนกรมอื่น ๆ ส่วนกรมที่มีก็จะ ส่งแผนล่าช้าเสมอ ๆ ได้แก่
สำนักงานปลัดกระทรวงและ กรมศิลปากร

สำนักงานงบประมาณไม่ได้เป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณในแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 โดยตรง แต่
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติเป็นผู้กำหนด โดยกำหนดจากวงเงิน
งบประมาณรวมของแต่ละกรมเพิ่มจากเดิมร้อยละ 6 ของแต่ละปี ส่วนการอนุมัติงบประมาณเป็นรายปี
นั้นสำนักงานงบประมาณใช้แผนปฏิบัติการ 4 ปี และ เกณฑ์โครงการเดิมหรือโครงการต่อเนื่องเป็นแนวทาง
การอนุมัติงบประมาณตามคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมีเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ
แก่โครงการต่าง ๆ ตามลำดับ ดังนี้ (1) เป็นโครงการอยู่ในแผนปฏิบัติการ 4 ปี (2) ต้องเป็นโครง
การที่มีความเป็นไปได้แล้วให้ผลตอบแทนสูงหรือคุ้มกับเงินที่ลงทุนไป (3) เป็นโครงการเดิมหรือเป็น
โครงการต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา จากนั้นจึงพิจารณาในรายละเอียดของข้อกระทง ซึ่งสำนักงานงบประมาณ
เรียกกระบวนการนี้เป็นระบบผสมระหว่าง PPBS และการพิจารณาเป็นรายข้อ

เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะ ส่งคำอนุมัติวงเงินมาให้กระทรวงพิจารณา และ
แจ้งให้กรมทราบ หากกระทรวงไม่เห็นชอบกระทรวงอาจขอรับเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณได้ ในกรณีนี้ผู้มี
อำนาจระดับกระทรวงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้ทำเนื่องจาก เป็นการหักหาญน้ำใจ
และ ยากที่จะ เปลี่ยนแปลง เพราะ อธิบดีก็จำเป็นต้องรักษาสถานภาพของตนภายในกรมด้วย

สำนักงานงบประมาณให้ทรรศนะ เกี่ยวกับปัญหาการวิเคราะห์งบประมาณพบว่า (1) โครงการ
ของกระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาเนื่องจากขาดการวางแผนดำเนินโครงการที่สำคัญอย่างเป็นระบบ

และชัดเจน อาทิเช่น การจัดฝึกอบรมครูทั่วประเทศ ผู้เป็นเจ้าของโครงการไม่มีข้อมูลพร้อมว่ามีความจำเป็นจะฝึกอบรมครูกลุ่มใดก่อนหลัง เมื่อไรจึงจะฝึกอบรมครูครบทั่วประเทศ (2) ขาดการกำหนดเกณฑ์ในการอนุมัติงบประมาณ อาทิเช่น กรณีจัดส่งอุปกรณ์การเรียนการสอน กรมไม่มีการแบ่งประเภทของโรงเรียนเป็นใหญ่ กลางและ เล็กโดยเอาจำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ แล้วกำหนดมาตรฐานวัสดุอุปกรณ์ว่าโรงเรียนแต่ละขนาดควรมีอะไรบ้าง ทำให้สำนักงานงบประมาณ สะบักปัญหาในการวิเคราะห์และจัดสรรเงิน (3) แผนแม่บทของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายอย่างชัดเจนเพียงพอที่จะจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการได้ (4) ขาดการวิเคราะห์ความเป็นได้และประโยชน์ของโครงการเพื่อขอจัดตั้งงบประมาณ (5) ขาดผลการติดตามประเมินโครงการเพื่อแจ้งให้ สำนักงานงบประมาณทราบเพื่อเป็นเหตุผลในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณว่า โครงการที่ได้รับงบประมาณไปในปีก่อน กรมได้ดำเนินการไปตามเป้าหมายหรือไม่และมีประสิทธิภาพอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ในปีนี้ต้องทำอย่างไร ซึ่งเหตุผลทั้ง 5 นี้จะสามารถใช้เป็นผลในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

1.1.2 องค์กรระดับล่าง

1.1.2.1 จังหวัด องค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัดร่วมกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรม โดยมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ประสานและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด ทั้งแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาระดับปี 2530 และแผนปฏิบัติการของจังหวัดโดยจังหวัดจะรับกรอบแนวคิด นโยบายของกระทรวงและกรม ไปจัดทำกรอบแนวคิดและนโยบายของจังหวัด ขอจัดทำแผนงานโครงการตามกรอบของกระทรวงและกรม โดยผ่านรูปคณะกรรมการที่กระทรวงแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบวางแผนพัฒนา การศึกษา ศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการที่มีคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรม เป็นคณะกรรมการกลาง โดยในแต่ละ จังหวัดจะมีหน่วยงานดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองแผนงาน 2530 : 52)

1) คณะอนุกรรมการการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดเป็นรองประธานอนุกรรมการ ผู้แทนในกรมจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คนเป็นอนุกรรมการ

โดยมีผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นอนุกรรมการและ เลขานุการ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง กำหนดแผนงานโครงการ เสนอของบประมาณประจำปี ประสานงาน การใช้ทรัพยากรและการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการ ตลอดจนติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามขั้นตอนของแผน

2) คณะทำงานวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมจังหวัด ประกอบด้วยเลขานุการคณะอนุกรรมการการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมจังหวัดเป็นประธานคณะทำงาน เจ้าหน้าที่ทำแผนของทุกกรมในระดับจังหวัดเป็นคณะทำงาน นักวิชาการศึกษาของสำนักงานศึกษาจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการคณะทำงาน

คณะทำงานชุดนี้ ทำหน้าที่ช่วยงานของคณะอนุกรรมการการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมจังหวัด โดยจัดทำร่างแผนพัฒนาฯ ระยะ 5 ปี ร่างแผนพัฒนาฯ ประจำปีร่างแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ประสานการดำเนินงานตามแผน ตลอดจนติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะอนุกรรมการฯ จังหวัด

ทุกจังหวัดจะต้องส่งแผนที่จัดทำแล้วมาให้กระทรวง 5 ชุด และกระทรวงจะเก็บไว้ 1 ชุด พร้อมทั้งส่งให้กรมที่เกี่ยวข้อง 4 ชุด แต่เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดทั้ง 73 จังหวัด จะมีแผนรวม 73 เล่ม ซึ่งเป็นปริมาณมาก ขณะที่คณะทำงานวางแผนระดับกรมและ กระทรวงมีจำนวนน้อยคือ 3-7 คน จึงไม่สามารถวิเคราะห์แผนของจังหวัด เพื่อสรุปรวมเป็นแนวนโยบายและ แนวทางวางแผนของกรมหรือกระทรวงแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารแผนและผู้เชี่ยวชาญหลายท่านจึงเสนอให้หยุดทำแผนจังหวัดชั่วคราวก่อน เพราะกรมและ กระทรวงไม่ได้เห็นประโยชน์และนำมาใช้ นับเป็นการสูญเปล่าอย่างมาก ซึ่งเรื่องนี้ผู้บริหารบางท่านคำนวณให้ฟังว่า แผนแต่ละ เล่มแต่ละ จังหวัดจะใช้กระดาษเล่มละประมาณ 100 แผ่น ค่าจ้างพิมพ์ ทั้งไขและพิมพ์แผนละประมาณ 12 บาท รวม 2,400 บาท ค่ากระดาษชุดละ 100 แผ่น รวม 500 แผ่น ค่าหมึกโรเนียวและค่าจ้างโรเนียว 2 หน้าอีกรอยละ 40 บาท รวม 200 บาท แต่ละ จังหวัดจะต้องจ่ายเงินค่าทำแผนจังหวัดเพื่อส่งให้กระทรวงโดยไม่ได้ใช้ทั้งสิ้นประมาณ 2,650 บาท 73 จังหวัดรวมเป็น 193,450 บาท หรือประมาณสองแสนบาทต่อปีและอาจกล่าวได้ว่า แผนฯ ของจังหวัดก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะความจำกัดของระบบวางแผน

พัฒนาฯ ระดับจังหวัด ซึ่งกองนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530 : 105) ได้ศึกษาวิจัยพอสรุปได้ดังนี้

สภาพแวดล้อมและสิ่งป้อนเข้าของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัด ยังมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ การเชิญบุคลากรจัดทำแผนฯ มาจากหน่วยต่าง ๆ ซึ่งแต่ละบุคลากรก็มีภาระหน้าที่เต็มมืออยู่แล้ว ทำให้ไม่สามารถมาร่วมปฏิบัติงานได้ ส่วนด้านระบบข้อมูลก็มีสภาพดังที่เคยปฏิบัติอยู่เดิม ไม่ได้รวบรวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน ทั้งยังไม่เพียงพอกับการนำมาใช้วางแผน ส่วนด้านการดำเนินการพบว่า สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เป็นเลขานุการขององค์กรวางแผนระดับจังหวัดและมีบทบาทเป็นศูนย์ 3 ศูนย์ตามโครงสร้างใหม่ ได้รับจากจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังข้าราชการไม่เพียงพอปริมาณงาน และบุคลากรด้านการวางแผนยังต้องการความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปของคำปรึกษาและการฝึกอบรมเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ระเบียบบริการเกี่ยวกับระบบงานงบประมาณยังไม่เอื้อต่อการวางแผนแบบบูรณาการ ทั้งนี้เพราะการจัดสรรงบประมาณของกรมต่าง ๆ ยังเป็นไปในลักษณะที่กรมส่งให้กับหน่วยงานของตนในจังหวัดโดยตรง พร้อมทั้งกำหนดโครงการที่จะต้องดำเนินการกำกับไปด้วย แม้ว่าจังหวัดจะมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาการศึกษาในลักษณะบูรณาการไว้แล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับความสนใจจากผู้บริหารเท่าที่ควร แผนงาน/โครงการที่รองรับไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

1.1.2.2. สถานศึกษาหรือหน่วยงานในสังกัดของกรม ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 (ช่วงปี พ.ศ. 2527 - 2530) พบว่า หน่วยงานหรือสถานศึกษาในสังกัดของกรมที่จัดการศึกษาทั้งหมดได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีแล้ว แต่ก็เป็นดำเนินการในระดับล่าง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในโรงเรียน ไม่ได้มีส่วนในการวางแผนระดับจังหวัดหรือระดับกรม โดยจะรับโครงการและวงเงินที่ได้รับการจัดสรรมาจากกรมมาบรรจุลงในแผน ยกเว้นค่าวัสดุและสิ่งก่อสร้างที่ทางโรงเรียนจะต้องแจ้งให้กรมทราบเพื่อขออนุมัติวงเงินงบประมาณ คงมีเพียง 1 ใน 5 กรมเท่านั้น ส่วนสถานศึกษามีส่วนในการส่งโครงการขึ้นไปเพื่อขออนุมัติงบประมาณ ได้แก่ กรมการฝึกหัดครู (ซึ่งข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ฝ่ายวางแผนของกรมต่าง ๆ)

1.1.3 องค์กรระดับกลาง

องค์กรระดับกลางที่เกี่ยวข้องกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ได้แก่ ฝ่ายหรืองานประเมินผล ฝ่ายหรืองานสถิติและฝ่ายหรืองานงบประมาณของกระทรวงและกรม ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน ในที่นี้จึงใช้คำกลาง ๆ ได้แก่ ระบบประเมินผล ระบบสถิติ และระบบงบประมาณ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1.3.1 สภาพระบบประเมินผล การประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งของระบบวางแผน ซึ่งจะสามารถแสดงให้เห็นว่าการวางแผนและการนำไปใช้ประสบความสำเร็จ คุ่มทุนหรือสมควรดำเนินการต่อหรือไม่ แต่สภาพของระบบประเมินผลของกระทรวงและของกรมอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นระบบและไม่ได้อยู่ในวงจรการวางแผน ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานแวดล้อมระดับบนของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทุกหน่วยงานได้ระบุว่า กระทรวงศึกษาธิการจะระบบติดตามและประเมินผลของทั้งกระทรวงและกรม ตรงกับผลการพิจารณาในรายละเอียดการดำเนินงานจากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายประเมินผลของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ ดังตาราง 5

ตาราง 5 สภาพระบบประเมินผลของกระทรวงศึกษาธิการ

รายการขอคำถาม	กระทรวง		กรม		หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่	
1. ในช่วงปี 2525-2530 มีการประเมินผล แผนปฏิบัติการ 1 - 2 ครั้ง		1	2	3	
2. กรมมีการประเมินผลแผนระยะที่ 5		1	3*	2	*ทำการประเมินรวม กับ สกศ. ทั้งประเมิน ครึ่งแผนและสิ้นยุคแผน
3. ฝ่ายประเมินผลมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน การประเมินแผนในแผนพัฒนาระยะที่ 5		1		5*	*มีแต่ส่วนร่วมในการ การจัดทำแผน
4. ฝ่ายประเมินผลจะได้นำบริหารให้เกิดการ ประเมินผลในหน่วยงานอื่น		1	5*		*ระดับย่อยประเมินเอง
5. การประเมินผลส่วนใหญ่เป็นการประเมิน - ตามเป้าหมาย		1	2		
- ตามนโยบาย	1			5	
- ตามโครงการสำคัญ	1		2		
- เป็นการติดตามผลเท่านั้น	1		1		
6. ฝ่ายวางแผนฯ แจ้งข้อมูลที่ต้องการทราบให้ ฝ่ายประเมินผลล่วงหน้า		1	4*	1	* ระยะสั้นมาก

ตาราง 5 (ต่อ)

รายการขอคำถาม	กระทรวง		กรม		หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่	
7. ฝ่ายประเมินผลหาข้อมูลให้ฝ่ายแผนใดตามที่ฝ่ายแผนต้องการ	1		4	2	ส่วนใหญ่เป็นงานที่ดำเนินการอยู่แล้ว
8. ฝ่ายประเมินผลได้ส่งข้อมูลย้อนกลับในลักษณะ					
- ผลการวิเคราะห์แผน		1	1	4	
- ผลการประเมินโครงการ	1		3	2	
- สรุปผลการติดตามผล	1		2	3	
9. ปัญหาการประเมินผล					
- การเก็บข้อมูล ยากล่าช้าและเชื่อถือได้น้อย	1		5		
- ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านนี้			3		ไม่ได้ให้ความเห็น 2 คน
- การใช้ผลการประเมินน้อย			2		ไม่ได้ให้ความเห็น 3 คน
- ขาดการวางแผนประเมินผลอย่างมีระบบให้สอดคล้องกับระดับชาติและภายในกระทรวง	1		4		ไม่ได้ให้ความเห็น 1 คน
- ระบบการประเมินผลของ ศธ.ปัจจุบันซ้ำซ้อน สับสน	1		4		ไม่ได้ให้ความเห็น 1 คน
- ฝ่ายแผนไม่ได้กำหนดดัชนีที่ต้องการให้กับฝ่ายประเมินผล	1		2		ไม่ได้ให้ความเห็น 3 คน

จากตารางที่ 5 จะพบว่าการติดตามประเมินผลของกระทรวงและกรมมีอยู่บ้างและเป็นในลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้ไม่มีข้อมูลมากพอที่จะสามารถตอบได้ว่าโครงการใดควรดำเนินการต่อ โครงการใดควรยกเลิก และปัจจุบันนี้การพัฒนาการศึกษาได้ดำเนินการอยู่ ณ จุดใด ส่วนการประเมินผลระดับกระทรวงที่มีอยู่บ้างในปัจจุบันเป็นการประเมินโครงการตามนโยบายหรือโครงการที่สำคัญที่ผู้บริหารกำหนดมาซึ่งตรงกับข้อมูลจากฝ่ายประเมินผลแล้วว่า ไม่มีการประเมินผลแผนงานหรือมีส่วนร่วมในการบริหารหรือการวางแผนการประเมินผลของกระทรวงศึกษาธิการ คงให้กรมต่าง ๆ ประเมินผลโครงการของกรมเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการประเมินผลการดำเนินงานตาม แต่ที่ผู้บริหารจะพิจารณาเห็นสมควร และในส่วนที่ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น

ระบบการประเมินผลของกรม กรมขนาดใหญ่มีการตื่นตัวในด้านการประเมินผลและ 2 ใน 5 กรมได้มีการติดตามประเมินผลโครงการตามแผนของตน โดยรวบรวมจากรายงานการปฏิบัติการของหน่วยงานในสังกัด กรมส่วนใหญ่แจ้งว่าได้ทำการประเมินผลการดำเนินการตามแผนในช่วงครึ่งแผน 5 ส่วนใหญ่กรมมักจะสรุปเป็นภาพรวมจากรายงานติดตามผลการใช้เงินและโครงการอื่น ๆ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เท่านั้น มีเพียง 1 ใน 5 กรมที่แต่ทำการประเมินแผนปฏิบัติการประจำปี

ในด้านความสัมพันธ์กับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทุกกรมและกระทรวงระบุว่า ไม่มีการติดต่อว่าต้องการข้อมูลใดล่วงหน้า แต่กรมส่วนใหญ่ได้เชิญหัวหน้าฝ่ายประเมินผลของกรมมารวมเป็นกรรมการวางแผนด้วย ประกอบกับไม่มีการประเมินผลงานตามแผนอย่างเป็นระบบ ส่วนใหญ่เป็นการประเมินเฉพาะ โครงการที่สำคัญ ๆ หรือโครงการตามนโยบายเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการประเมินมากพอ

ความตื่นตัวทางการประเมินผล เริ่มจากการจัดทำแผนพัฒนาระยะที่ 6 ที่มีขั้นตอนการประเมินแผน 5 ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม กรมทุกกรมระบุว่าไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนทางการประเมินผล นอกจากจะระบุว่าจะมีการประเมินผลในแผนพัฒนาระยะที่ 6 แต่ในบางกรมก็มีการประเมินผลตามความต้องการของผู้บริหาร กรมได้นำผลการประเมินนี้แจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบทุกครั้ง

ปัญหาของฝ่ายประเมินผล มีดังนี้

- 1) ข้อมูลที่ได้ขาดความเชื่อถือ
- 2) ขาดบุคลากรที่มีคุณวุฒิตรงตามที่ต้องการ
- 3) ขาดการวางแผนการประเมินผล
- 4) ขาดระบบการประเมินผลทั้งกระทรวง
- 5) การนำผลการประเมินที่มีอยู่ในปัจจุบันไปใช้ให้ผลไม่คุ้มค่า
- 6) การประเมินผลของหน่วยงานระดับสูงซ้ำซ้อน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

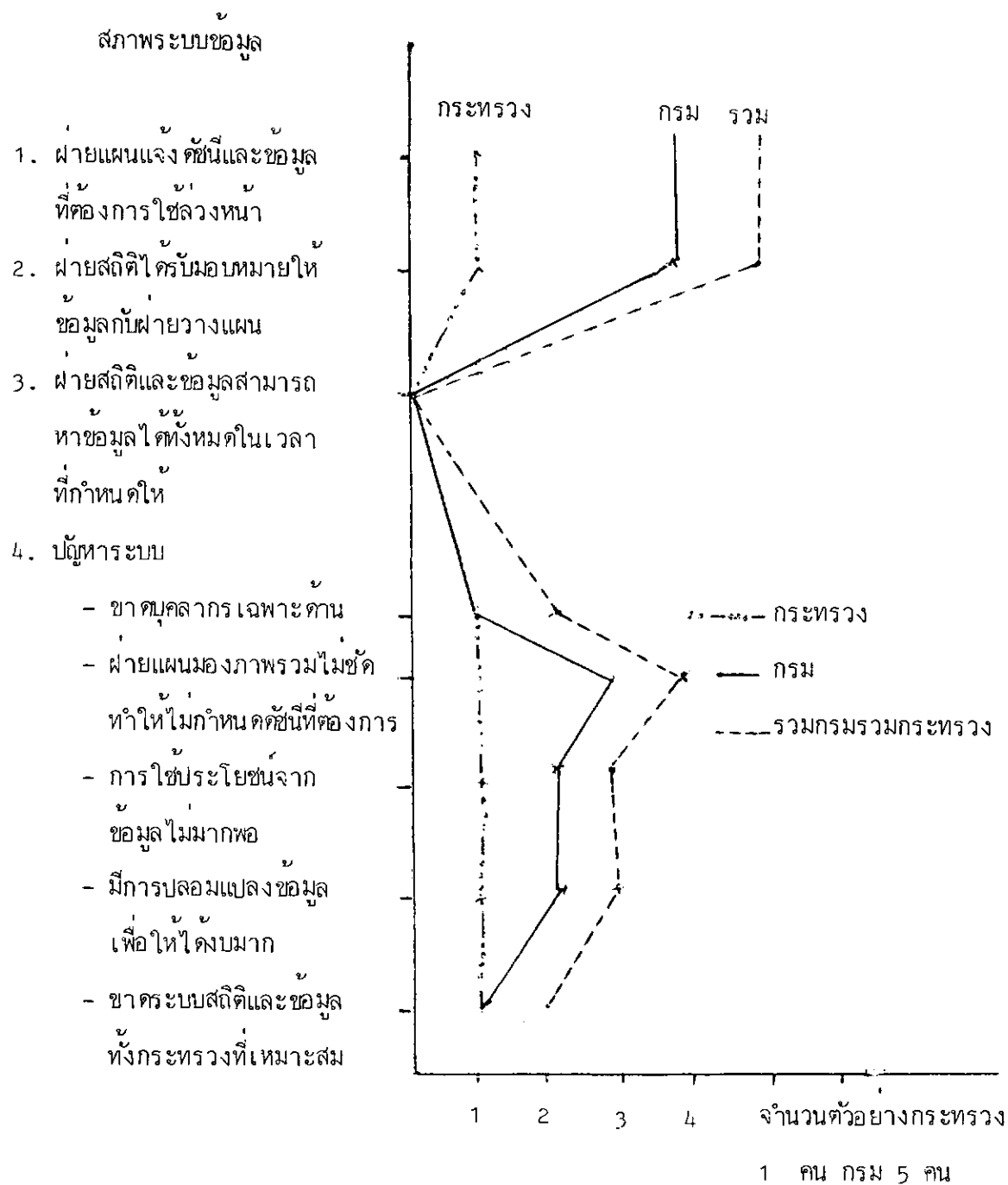
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานประมาท เป็นต้น
ทุกหน่วยงานต้องทำการประเมินผล

ขอเสนอแนะเพื่อการแก้ไข

- 1) ควรมีการวางแผนการประเมินร่วมกันกับองค์กรระดับสูง กระทรวงและกรมเพื่อกำหนด
หน้าที่ของหน่วยประเมินผลแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน
- 2) ควรเพิ่มบุคลากรที่มีวุฒิทางการประเมินผล
- 3) ควรมีการวางแผนการประเมินร่วมกับฝ่ายแผน
- 4) ควรมีการนำไปใช้ให้คุ้มค่า

1.1.3.2 ระบบข้อมูลและสถิติ

ระบบข้อมูลและสถิติเป็นระบบที่ทำหน้าที่สนับสนุนด้านข้อมูลให้ระบบวางแผน ซึ่งเป็นขั้นแรก
ของระบบวางแผนคือขั้นเตรียมการวางแผน ได้แก่การเก็บรวบรวมข้อมูลและกำหนดขั้นตอนการวางแผน
แต่จากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์โดยการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่าย หรืองานข้อมูลและสถิติของกรม และ
กระทรวงศึกษาธิการที่ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2527 - 2530 ได้ขอสรุปดังภาพประกอบ 19



ภาพประกอบ 19 สภาพระบบข้อมูลและสถิติตามทฤษฎีของหัวหน้าของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ

จากภาพประกอบ 19 พบว่าฝ่ายวางแผนของกรมและกระทรวงส่วนใหญ่ได้มีการแจ้งให้หัวหน้าฝ่ายข้อมูลและสถิติทราบถึงข้อมูลที่ฝ่ายวางแผนต้องการ โดยการประสานงานภายในหรือการประชุม

ภายในระยะเวลาอันสั้นและข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่สามารถสำรวจหรือวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อมูลที่มีอยู่แล้ว เช่น การคาดคะเนจำนวนนักเรียนในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ มีเพียง 2 กรม ใน 5 กรมที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าว่าการขอมูลใด เนื่องจากใช้ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานที่ทางฝ่ายเก็บรวบรวมข้อมูลอยู่แล้ว จึงสามารถสนองต่อวัตถุประสงค์ฝ่ายแผน แต่ยังมีบางส่วนที่ไม่ได้มีข้อมูลไว้ ซึ่งเป็นข้อมูลทางคุณภาพการศึกษา เช่น ปริมาณนักเรียนออกกลางคัน หรือประสิทธิภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนมัธยมศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น ในเรื่องนี้ ฝ่ายข้อมูลและสถิติเห็นว่าเป็นสาเหตุ เนื่องจากฝ่ายวางแผนไม่สามารถกำหนดทิศทางหน้าเป็นระยะเวลานานพอ ที่จะนำข้อมูลได้ว่า ต้องการข้อมูลอะไร จึงไม่มีการแจ้งล่วงหน้า ส่วนปัญหาภายในของระบบข้อมูลและสถิติยังมีในด้าน (1) ขาดบุคลากรเฉพาะด้าน (2) การประสานงานข้อมูลล่าช้าเพราะหน่วยงานในส่วนภูมิภาคขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง (3) ขาดความรับผิดชอบของผู้ให้ข้อมูล ทำให้ความถูกต้องของข้อมูลมีน้อย ทั้งนี้เพราะข้อมูลบางส่วนไปเกี่ยวข้องกับงบประมาณและงานที่ทำ ทำให้มีการปกป้องผลงานและผลประโยชน์ของหน่วยงาน อาทิเช่น มีการแจ้งจำนวนนักเรียนสูงกว่าปกติถึง 4 หมื่นคน เป็นต้น (4) ระบบข้อมูลยังไม่เป็นระบบเดียวกันทั้งกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในด้านจำนวนข้อมูล และดัชนีที่ต้องการใช้เป็นลักษณะต่างคนต่างเก็บ ต่างคนต่างทำ และฝ่ายวางแผนไม่ได้กำหนดดัชนีที่ต้องการให้ฝ่ายข้อมูลและสถิติทราบทำให้ข้อมูลไม่เพียงพอสำหรับการวางแผน (5) ฝ่ายวางแผนของกรมไม่ได้นำข้อมูลที่มีอยู่ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้เพราะผู้บริหารหรือนักวิชาการไม่เห็นความสำคัญหรือเห็นความสำคัญแต่ขาดแนวคิดที่จะนำดัชนีบางตัวไปใช้ในการวิเคราะห์บอกสภาพการศึกษาได้ (6) ควรมีการเพิ่มดัชนีเกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจและอื่นๆ ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการคิดข้อมูลที่ชี้สภาพการศึกษาได้ เช่น อัตราเกิด อัตราการอพยพย้ายถิ่น เป็นต้น

1.1.3.3 ระบบงบประมาณ ระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเครื่องมือรูปแบบหนึ่งในการบริหารงานตามแผนงานโครงการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขอบเขตและความรับผิดชอบของหน่วยงาน ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการงบประมาณจะเริ่มขึ้นตั้งแต่การของบประมาณรายปี และจากการศึกษาขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ มี 3 ขั้นตอนที่สำคัญ (สำนักงานปลัดกระทรวง กองแผนงาน . 2530 : 32) คือ ขั้นเตรียมการและนำเสนอ ขั้นรับรองและอนุมัติงบประมาณ ขั้นบริหารงบประมาณ ดังรายละเอียดในภาพประกอบ 20

ขั้นเตรียมการและนำเสนอ

- ทำร่างนโยบายของงบประมาณประจำปี
- สรุบนโยบายและเป้าหมายของกระทรวงจากแผนพัฒนาประจำปี 2530
- *(เกี่ยวข้องกับการนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปีของกระทรวงไปใช้)*
- นำร่างนโยบายฯ เสนอคณะกรรมการนโยบายและแผนและที่ประชุมอธิบดีพิจารณา
- ปรับปรุงแก้ไขตามที่ประชุมและคณะกรรมการพิจารณา
- เสนอที่ประชุมอธิบดีครั้งที่ 2
- แจ้งนโยบายงบประมาณประจำปีให้กรมทราบ
- กรมนำไปศึกษา พร้อมทั้งกำหนดนโยบายและจุดเน้นของกรมส่งกระทรวง
- *(การนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปีของกรมไปได้)*
- กระทรวงวิเคราะห์นโยบายและจุดเน้น แล้วเสนอทางเลือกให้ที่ประชุมอธิบดีพิจารณา
- ที่ประชุมอธิบดีอนุมัติ นโยบายและจุดเน้น
- กระทรวงวิเคราะห์ กำหนดเป้าหมายและวงเงิน
- กรมจัดทำคำขอตั้งงบประมาณและประมาณการรายได้
- กระทรวงสรุปและวิเคราะห์ เสนอคณะกรรมการนโยบายและแผน และที่ประชุมอธิบดี อนุมัติ

ขั้นการรับรองและอนุมัติงบประมาณ *(สำนักงบประมาณนำไปใช้เป็นแนวทางอนุมัติงบประมาณ)*

- กรมและกระทรวงทำคำชี้แจง เสนอรัฐมนตรีให้ไปชี้แจงกับกรรมาธิการและรัฐสภา
- หากต้องการเพิ่มงบประมาณก็ให้แปรญัตติ ในตอนนี้

ขั้นตอนในการบริหารงบประมาณ

- การแจ้งไปในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- การขอวงเงิน *(การใช้แผนปฏิบัติการ)*
- การติดตามผลการใช้และอนุมัติเงินงวด

ภาพประกอบ 20 รายละเอียดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในปี 2530 ที่เกี่ยวข้องกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา

จากภาพประกอบ 20 พบว่าขั้นตอนของระบบงบประมาณควรจะสัมพันธ์กับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาใน 4 ขั้นตอนย่อย ๆ คือ

- 1) การนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี ของกระทรวงไปใช้ในการของงบประมาณประจำปี
- 2) การนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี ของกรมไปใช้ในการของงบประมาณประจำปี
- 3) การนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ไปใช้เพื่อเป็นแนวทางในการอนุมัติงบประมาณ
- 4) การนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปติดตามผลการใช้งบประมาณ

แต่โดยสภาพความเป็นจริง จากคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนและงบประมาณของกรมและกระทรวง พบว่า ไม่มีการทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี ทั้งในระดับกระทรวงและกรม แต่กระทรวงและกรมจัดทำคำของงบประมาณประจำปีแทน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ามีการนำแผนไปใช้ในระบบงบประมาณน้อยมากเพียงใช้แผนเพื่ออนุมัติเงินงบประมาณโครงการต่าง ๆ เท่านั้น และแผนที่ใช้ควรจะเป็นแผนการศึกษาระยะ 5 ปี

สภาพความเป็นจริงของระบบงบประมาณของกระทรวงและกรม ได้จากการสัมภาษณ์และจากเอกสาร พบว่า การดำเนินการงบประมาณของกระทรวงและกรมเป็นไปตามแผนปฏิบัติงานของสำนักงานงบประมาณในทั้ง 3 ขั้นตอน และช่วงเวลา ดังปรากฏในรายงานผลดำเนินงานงบประมาณในปี 2530 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองแผนงาน. 2529 : บันทึกข้อความ) กล่าวคือ มีการขอตั้งงบประมาณรวม 40,563.89 ล้านบาทสูงกว่าแผนร้อยละ 3.59 แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติ (ขั้นที่ 2) 35,754.52 ล้านบาท แต่ไม่ได้รับอนุมัติเพียงแต่ยินยอมให้กรมปรับงบประมาณภายในกรมเองได้ (กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2529. หนังสือด่วนที่ ศธ. 0205/18644 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2530) และกระทรวงศึกษาธิการ (ตามหนังสือที่ ศธ 0205/19349 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2529) ขอตัดโอนเงินงบประมาณ เฉพาะหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ จากยอดเงินของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 15.16 ล้านบาทในงานดำเนินการประถมศึกษา 400 อัตรา มาให้สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งต่อมาได้ตัดลดลงเหลือ 14.4 ล้านบาท ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ และขั้นที่ 3 มีการทำคำชี้แจงขอแปรญัตติ (ขั้นรัฐสภา) แจ้งว่างบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับไม่เพียงพอคือได้รับเพียง

363.48 ล้านบาท ยังขาดอีก 219.83 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ากระทรวง ได้มีการวิเคราะห์โครงการของกรมannon อาทิเช่น กระทรวงได้มีการจัดทำตารางการเปรียบเทียบ จำนวนงบประมาณที่ขอตั้งปี 2530 กับงบประมาณที่ได้รับปี 2528 (หลังปรับลด) และปี 2529 จำแนกตามหมวดรายจ่ายของกรมอาชีวศึกษา (เอกสารอัดสำเนา. 2528 : 1 - 4) ตัวอย่างเช่น ผู้วิเคราะห์แผนของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง วิเคราะห์ว่า วงเงินของแผนของกรมอาชีวศึกษา จำนวน 2,574 ล้านบาท แต่ทางกรมอาชีวศึกษา ขอตั้งมา 2,928,901,682 บาท เพราะฉะนั้น สูงกว่าแผน 354,901,682 บาท หรือร้อยละ 13.48 ของจำนวนที่มีอยู่ตามแผน และร้อยละ 40.48 ที่สูงจากปี 2529 และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า กระทรวงใช้เกณฑ์ในการพิจารณาตัด/เพิ่มงบประมาณดังนี้ (1) โครงการที่ส่งมา หากกรมส่งโครงการไม่ครบ กระทรวงต้องตัดงบประมาณของแผนนั้น (2) เกณฑ์งบประมาณ 2529 (3) สภาวะงบประมาณของประเทศ ทำให้กระทรวงมีนโยบายให้การอนุมัติงบประมาณอยู่ในวงเงินเดิมหรือใกล้เคียงกับ ปี 2529 (4) การเรียงลำดับความสำคัญสูงสุดของโครงการของกรม เพื่อเลือกจัดสรรโครงการใหม่ ซึ่งผู้จัดทำงบประมาณระดับกรมคิดว่าการขอประมาณให้ได้นั้น จำเป็นต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวประกอบการพิจารณาโครงการตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 นโยบายหรือจุดเน้นของกรมและความสมเหตุสมผลของโครงการ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสำนักงานงบประมาณได้ใช้แผนเป็นเกณฑ์การพิจารณามากขึ้น เมื่อมองในภาพรวม พบว่าการอนุมัติงบประมาณเป็นไปตามแผน กล่าวคือ กระทรวงขอตั้งวงเงินไปทั้งสิ้น 40,563.89 ล้านบาท สูงกว่าเงินงวดที่ได้รับในปี 2529 (ก่อนปรับลด) 6,140.57 ล้านบาท และสูงกว่าเงินในแผน ฯ ปี 2530 จำนวน 1,405.89 หรือ ร้อยละ 3.597 ซึ่งคาดคะเนว่า 35,782.95 ล้านบาท และเมื่ออนุมัติงบประมาณจำนวน 35,734.52 ล้านบาท นับได้ว่าใกล้เคียงกับจำนวนในแผนปี 2530 หรือลดจากขอตั้งเพียงร้อยละ 4.87

หากพิจารณาสภาพของระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการจากข้อมูลการสัมภาษณ์ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณและสำนักงานงบประมาณ จะพบว่า

ตาราง 6 สภาพระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

รายการขอคำถาม	กระทรวง (1)		กรม (5)		สำนัก งบ ประมาณ	หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่		
1. จำนวนบุคลากรในฝ่ายงบประมาณ						กรมเล็กที่ไม่มีหน่วย งานส่วนภูมิภาคก็จะ มีจำนวนคนน้อย
- 1-2 คน			1			
- 3-4 คน			1			
- 5-7 คน	1					กรมที่มีบุคลากรสูงสุด
- 7 คนขึ้นไป			3			คือ 17 คน
2. บุคลากรที่มีอยู่ทำงานเต็มความสามารถ	1		5			
3. มีขั้นตอนและช่วงเวลาของงบประมาณ ชัดเจน	1		5		3	และไม่แตกต่างกันเลย ตั้งแต่ปี 2527-2529 ยกเว้นในรายละเอียด
4. การประสานงานการงบประมาณของ กระทรวงมีลักษณะชัดเจน แต่	1		3			
- ลาช้าและกระชั้นชิดมาก			1			
- งบประมาณของกรมต่ำมาก						
5. ลักษณะการประสานงานงบประมาณ						
- จากบนลงล่าง			3			กรมที่มีสถานศึกษาจะ
- จากล่างขึ้นบน			2			กำหนดอัตราตามจำนวน
- พบกันครึ่งทาง	1					นักเรียนเอง นอกจาก ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างที่ให้ โรงเรียน ส่งมา
6. มีการจัดสรรงบประมาณ อย่างไม่เป็น ทางการ เช่นความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นต้น	1			1		* สำนักงบบุคคล มี ทรรศนะว่าไม่มี

ตาราง 6 (ต่อ)

รายการข้อคำถาม	กระทรวง (1)		กรม (5)		สำนัก งบ ประมาณ	หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่		
7. การจัดโครงการให้โด่งดังประมาณใช้ อะไรเป็นหลัก						เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของ ส.นง.
- แผนพัฒนาระยะ 1 ปีและแผน 5 ปี เป็นเกณฑ์	1		4		1	- แผนปฏิบัติการ 4 ปี
- ใช้แผน 5 ปีของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ			2			- ผลการประเมิน (1)
8. การอนุมัติงบประมาณของกรม มีลักษณะ						
- เป็นรายการ			3		1	
- PPBS รายข้อและโครงการเดิม			2			
9. ท่านเห็นด้วยกับระบบประมาณแบบ					*	เป็นไปได้น่าเพราะ ศธ. ไม่แจ้งพอด้านวิชาการ เนื่องจาก
- อนุมัติเป็นรายการ			2			ศธ. ทำงานล่าช้า
- อนุมัติทั้งกระทรวง*	1		1		1	ศธ. ไม่กล้าตัดสินใจ
- ใช้ PPBS			1			ศธ. ไม่สนใจติดต่อกับสำนักงาน และ สศช. อย่างใกล้ชิด
						ศธ. ไม่มีรายละเอียด โครงการและเปลี่ยน หัวหน้าบ่อย

ตาราง 6 (ต่อ)

รายการขอคำถาม	กระทรวง (1)		กรม (5)		สำนัก งบ ประมาณ	หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่		
10. ฝ่ายขอประมาณได้เสนอและแนะแนวฝ่ายแผนในการวางแผนของกรม			5			จัดเป็นกรรมการร่วมประชุม
11. มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการงบประมาณ	1		5*			ตัวอย่าง เช่น สปช. การให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา
12. มีการจัดขั้นตอนการงบประมาณ		1	1*	4		*ในอดีตรื้อและยกเว้นเมื่อลาขาดทั้ง ศธ. และส่งสำนักงานพร้อมกัน
13. การของบประมาณที่จะถูกต้องที่สุด						
- ความสมเหตุสมผลของโครงการ	1		4		2	
จุดคุ้มทุน (ระดับ 1)						
- ประโยชน์ต่อสังคม			4			
- สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5	1		4		1*	แผนปฏิบัติการ 4 ปี
- นโยบายและค่าใช้จ่าย			2			
14. หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรัฐสภา		1	3			
			1			

ตาราง 6 (ต่อ)

รายการขอคำถาม	กระทรวง (1)		กรม (5)		สำนัก งบ ประมาณ	หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่		
15. มีโครงการที่แน่นแต่ไม่ได้รับ งบประมาณ			5			เช่น การศึกษาขั้นเบ็ด เสร็จในกระทรวง ศึกษาธิการ โครงการ อบรมครู สช.
16. ปัญหาในระบบงบประมาณ	1					กระทรวงมีระบบข้อมูล ไม่ดีพอ

จากตาราง 6 พบว่าสภาพการดำเนินการงบประมาณภายในของกระทรวงศึกษาธิการและกรมที่เกี่ยวข้องเป็นดังนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายงบประมาณทุกกรมมีทรรศนะว่า มีคณะทำงานงบประมาณระดับกรมและกระทรวงอยู่ในระหว่าง 3-17 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยงานในภูมิภาคแต่ละคนต้องทำงานเต็มความสามารถ เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายต้องไปร่วมเป็นกรรมการวางแผนด้วย ตามลำดับขั้นตอนงบประมาณและช่วงเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากช่วงเวลาระชั้นมาก ทำให้ 3 ใน 5 กล่าวว่าการดำเนินการงบประมาณล่าช้าปกติ ซึ่งตรงกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณให้ข้อสังเกตมา ส่วนการดำเนินงานงบประมาณของกรม เจ้าหน้าที่ของกรมทุกกรมระบุว่า โดยการจัดตั้งคณะกรรมการวิเคราะห์เป้าหมายของแผนแล้ว นำมาตั้งเป็นนโยบายและกำหนดวงเงินส่งกระทรวงจากนั้นจัดทำกรอบงบประมาณตามฟอร์มของงบประมาณ ส่งให้กระทรวง และสำนักงานงบประมาณพิจารณา จากนั้นส่งเข้าคณะรัฐมนตรีและอนุมัติวงเงินแล้วส่งให้กระทรวงและกรมพิจารณา

หากไม่พอใจให้ขอแปรญัตติถ้าพอใจแล้วส่งสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แล้วจากนั้นกรมจัดสรรเงินให้แก่หน่วยงานในการจัดสรรงบประมาณนี้ 4 ใน 5 กรมระบุว่า หากมีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและหรือที่เรียกว่าการของงบประมาณแบบไม่เป็นทางการจะทำให้งบประมาณมากขึ้น ตัวอย่างได้แก่ กรมบางกรมที่มีผู้บริหารเป็นญาติกับบุคลากรในสำนักงานงบประมาณได้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก หรือการที่กรมใช้ข้อมูลจำนวนหัวนักเรียนเพิ่มสูงขึ้น เพื่อให้ได้ของงบประมาณมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กรมครึ่งหนึ่งระบุว่าการงบประมาณของกรมและของกระทรวงมีขั้นตอนการประสานงานกันและเวลาที่ส่อ คล่องกัน หากแต่ช่วงเวลากะชั้นชิดเกินไป ในการนี้กรมเชื่อว่าการเสนอโครงการเพื่อของงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ทุกกรมระบุว่าต้องใช้แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี พร้อมงบประมาณส่งสำนักงานงบประมาณแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีของกระทรวงและอีก 2 ใน 5 กรมระบุว่าต้องใช้แผนพัฒนาระยะ 5 ปีของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผลการประเมินสภาพหรือประเมินแผน เช่น ค่าใช้จ่ายรายหัว นโยบายกรม เป็นต้น ส่วนในด้านการอนุมัติงบประมาณของกระทรวง มีลักษณะเป็นการอนุมัติงบประมาณเป็นรายการ และ PPBS ผสมรายข้อ ตลอดจนนำโครงการทั้งหมดคือเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาส่วนระบบการงบประมาณที่เหมาะสม 2 ใน 5 กรม มีความเห็นว่าการอนุมัติงบประมาณรายการสมควรคงไว้ เพราะกระทรวงไม่สามารถพิจารณาโครงการได้ละเอียดถี่ถ้วนเท่ากรม ดังนั้นกรมจึงควรประสานกับสำนักงานงบประมาณโดยตรง และ 2 ใน 5 กรม มีความเห็นว่าการอนุมัติเป็นรายกระทรวง แล้วให้กระทรวงจัดสรรให้กรม หากแต่กรมมีความเห็นว่าจะเป็นไปได้เมื่อกรมยอมรับผู้ประสานงานจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงต้องเข้มแข็งทั้งด้านวิชาการและมีข้อมูลพอที่จะโต้แย้งหรือปกป้องผลประโยชน์แทนกรมได้ นอกจากนี้ บางกรมยังเสนอให้มีการจัดการงบประมาณแบบ PPBS ได้ตามีระบบประเมินผลงานที่ดีพอ

ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนกับระบบงบประมาณ พบว่า หัวหน้าฝ่ายงบประมาณของกรมทุกกรมได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาและได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะฝ่ายวางแผนพัฒนาด้วย

การดำเนินการของงบประมานนั้นกรมทุกกรมให้ความเห็นว่าไม่มีการลัดขั้นตอนการงบประมาณ ยกเว้นอาจใช้วิธีการส่งเอกสารงบประมาณล่าช้า คือ ส่งฉบับสมบูรณ์ให้แก่กระทรวงและสำนักงานงบประมาณพร้อมกัน แต่มีการใช้การงบประมาณแบบไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามเกณฑ์การอนุมัติงบประมาณของ

อันดับ 3 ได้แก่ สัมพันธะระหว่างกรมกับสำนักงานประมาณ และอันดับสุดท้าย ได้แก่ นโยบายของกระทรวงและกรม และค่าใช้จ่ายต่อหัว ทุกกรมมีความรู้เกี่ยวกับงานงบประมาณว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้อนุมัติวงเงินในช่วงจัดทำแผน และรัฐสภาในกรณีขอแปรญัตติได้

ปัญหาของการงบประมาณของกรม ทุกกรมระบุว่ามีปัญหาในการของงบประมาณ ได้แก่ (1) การสำนักงานประมาณขาดข้อมูลที่ถูกต้อง อาทิเช่น การศึกษาพื้นฐาน การศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ วม. การศึกษาสายอาชีพ ซึ่งสำนักงานประมาณเปลี่ยนเจ้าหน้าที่บ่อย ทำให้ไม่เข้าใจลักษณะงานและความจำเป็นของโครงการของกรมทำให้การตัดเงินงบประมาณไม่เหมาะสมโครงการต้องเฉลี่ยงบประมาณ (2) การตัดงบประมาณของโครงการลงบางส่วน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น งบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น และมีปัญหาในทันโครงการที่เป็นจุดเน้นของกรม เช่น โครงการอบรมครูของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งให้งบประมาณน้อยมากจนต้องทำงานในระยะยาว

ในด้านโครงสร้างของระบบพบว่า ระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในขณะนี้ยังไม่สอดคล้องกับระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงแล้ว คือการของงบประมาณยังต้องใช้แบบฟอร์มเฉพาะของสำนักงานประมาณโดยตรง และปัจจุบันแผนงาน/โครงการในแผนพัฒนา ของกระทรวงเปลี่ยนไปแล้ว แต่ในคำขอตั้งงบประมาณยังไม่เปลี่ยนเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์รวมของสำนักงานประมาณ ทำให้กรมไม่สนใจทำแผนพัฒนาระยะ 1 ปี แต่ฝ่ายงบประมาณก็มีความสัมพันธ์กันกับฝ่ายแผนเป็นอย่างดี งบประมาณก็ได้รับจัดสรรตามแผนพัฒนายาระยะ 5 ปี และจุดเน้นของกรม

ปัญหาระบบงบประมาณของกระทรวง

- 1) การดำเนินงานงบประมาณของกระทรวงล่าช้า
- 2) กระทรวงมีบทบาทน้อยมาก เมื่อเทียบกับสำนักงานประมาณ ดังนั้น กรมจึงติดต่อกับสำนักงานประมาณโดยตรง

3) การถูกตัดงบประมาณของโครงการใดโครงการหนึ่งในบางส่วน จะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของกรมว่าจะไม่ดำเนินการก็ได้เพราะได้รับงบประมาณแล้วและถ้าจะดำเนินการก็มีงบประมาณไม่เพียงพอ

1.2 ลักษณะบริหารการวางแผนขององค์กร การบริหารการวางแผนขององค์กรแวดล้อมในระดับที่ควรจะเป็น โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530 : 5) ได้ระบุไว้ในภาพประกอบ 7 หน้า 78 พบว่าสภาพที่ควรจะเป็นคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้เริ่มต้น คือทำกรอบนโยบายและทิศทางการจัดการศึกษาชาติส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติร่วมกับหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงมหาดไทย และกรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจากนั้นรวมแผนจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

โดยสภาพที่เป็นจริงแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีความพร้อมมากกว่าหน่วยงานอื่น จึงได้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนตั้งแต่ขั้นเตรียมการวางแผน ประเมินผลแผนฯ กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวงเงิน โดยเชิญ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมเป็นอนุกรรมการดำเนินการวางแผนรวม 1 ชุด และคณะอนุกรรมการวางแผนตามระดับการศึกษา ตั้งแต่ก่อนเดือนเมษายน 2527 ถึงต้นปี 2528 ก็ส่งกรอบนโยบายให้หน่วยปฏิบัติ และกระทรวงศึกษาธิการทำแผน ฯ ในประมาณกลางปี 2528 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการกำหนดกรอบนโยบายเป้าหมาย และอาจจะเสร็จแผนของทั้งกระทรวงและกรมก็เริ่มดำเนินการวางแผนของตนไปแล้วทำให้ต้องกลับมาปรับแผนให้เหมาะสมกับนโยบายของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกครั้ง และเมื่อหน่วยปฏิบัติดำเนินการวางแผนแล้วจะส่งกลับไปให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ วิเคราะห์และรวมแผนเป็นแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ จากนั้นส่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาติรวมแผน ซึ่งในการนี้ทำให้ล่าช้าไม่ทันปีประมาณ 2530

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นเลขานุการคณะรัฐมนตรี ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานและกระทรวงทบวงกรมทุกแห่งจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ.2531 - 2534) ยิ่งเป็นผลให้หน่วยปฏิบัติทางการศึกษาต้องดำเนินการวางแผนการศึกษาใหม่อีกคนละ 1 แผน และถึงแม้จะใช้แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี เป็นต้นแบบ แล้วการจัดทำแผนใหม่ก็ทำให้เกิดความสับสนเปลือง ทั้งเวลา กำลังกายและเกิดการสูญเสียในการใช้ทรัพยากรอีกด้วย

จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำแผนการศึกษาระดับชาติ มีการกำหนดขั้นตอนและช่วงเวลา
ที่ชัดเจน หากแต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินการตามขั้นตอนและช่วงเวลาไม่เหมาะสม เนื่องจากหน่วย
ส่วนที่ควรจะเริ่มดำเนินการก่อนมาเริ่มภายหลัง แต่การมีส่วนร่วมของหน่วยงานในระบบบริหารการ
วางแผนครบทุกหน่วยงานและแบ่งเป็นระดับอย่างเหมาะสม หากแต่ความไม่พร้อมของหน่วยงานบาง
หน่วย ทำให้แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ล่าช้ากว่ากำหนด ไม่ทันใช้เพื่อของบประมาณปี 2530
นอกจากนี้ภาวะการเงินของประเทศที่รัดตัวในช่วงปี พ.ศ. 2528 - 2529 ทำให้สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุให้ใช้งบประมาณอย่างประหยัดและให้เกิด
ประโยชน์สูงสุดขณะที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติชี้ฐานการเงินของการศึกษาโดยเปรียบเทียบ
กับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียด้วยกัน และกำหนดว่าควรจัดโดยใช้งบประมาณร้อยละ 3 ของ GDP
ทำให้ตกลงกันไม่ได้ในวงเงินงบประมาณ ซึ่งเมื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้รับ
ในหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แต่ไม่อนุมัติวงเงิน คงอนุญาต
ให้คิดต่อกับสำนักงานงบประมาณเป็นรายปีไป

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารการวางแผนการศึกษาระดับชาติกับ ระบบการวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการพบว่า

1.3.1 โครงสร้างและขั้นตอนการบริหารการจัดทำแผนชาติได้
ใช้บุคลากรส่วนหนึ่งของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงและ กรมไปใช้ในคณะกรรมการ
9 คณะของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งบุคลากรกลุ่มนี้จำเป็นต้องจัดทำแผนฯ ของ
ตนเองและแผน ฯ ของกระทรวงด้วย ทำให้งานล่าช้า เพราะบุคลากรจะต้องทำงาน 2 ทางและ
บุคลากรของกรมที่มีอยู่ก็มีจำนวนน้อยอยู่แล้วจำเป็นต้องเชิญหัวหน้าฝ่ายสถิติ ประเมินผลและงบประมาณ
เข้ามาเป็นคณะกรรมการจัดทำแผน (จากผลการสัมภาษณ์ หัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ของกรมและกระทรวง)
และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ)

1.3.2 ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละ
ระดับย่อย พบว่าการบริหารการวางแผนขององค์กรระดับบนได้ทำให้มีข้อมูลทางสถิติและการประเมิน
ผลในการวางแผนรวมของกระทรวงและในการวางแผนแต่ละ ระดับกรม และในขณะเดียวกันก็มีข้อมูล
ในการจัดทำแผนของชาติ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบข้อมูลในขณะเดียวกันด้วย ซึ่งผู้บริหารการจัด

แผนแต่ละ ระดับก็ได้ข้อมูลสำหรับกำหนดทิศทาง และนโยบายของตนด้วย

1.3.3 การมีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบาย แผนงาน และ ประเมินผล
แผนของระบบวางแผนการศึกษา จะพบว่า การประสานงานของผู้ปฏิบัติและผู้กำหนดนโยบายได้มามี
มีส่วนร่วมกัน ทั้งระดับชาติและทุกระดับการศึกษา นอกจากนี้ในการดำเนินการวางแผนนโยบายของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังได้นำมาให้ผู้ปฏิบัติได้ศึกษาและให้
ข้อสังเกตโดยผ่านรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และส่งผ่านกระทรวงด้วย

1.3.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ไม่สามารถระบุความต้องการแรงงานในอนาคตหรือทิศทางวางแผนการศึกษาอย่างชัดเจน
ก่อนที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจะ เริ่มจัดทำแผน

2) ไม่ได้ทำการตกลงในกำหนดเวลาหรือในหน้าที่และ
ช่วงเวลา การดำเนินงานให้เป็นไปตามปฏิทินปฏิบัติงาน ของคณะอนุกรรมการแต่ละ ระดับ

3) คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไม่มีอำนาจในการใช้
คุณิให้โทษ จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาให้ทันกำหนดได้

4) กระทรวงศึกษาธิการส่งแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6
(พ.ศ. 2530 - 2534) ล่าช้า ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติต้องติดต่อกับกรม
โดยตรง

1.4 การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6
นี้ กรมต่าง ๆ ไม่มีการใช้เทคนิควิธี ทฤษฎีหรืออุปกรณ์ใหม่ ๆ ในการวางแผน แม้จะมีการใช้
คอมพิวเตอร์มาเป็นเครื่องมือบ้าง แต่ก็ยังเป็นอุปกรณ์ที่เข้ามาตั้งแต่ปลายแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 ยกเว้น
แต่กรมการฝึกหัดครูที่มีการนำ micro planning มาใช้ในช่วงปี พ.ศ.2530 เพื่อแก้ปัญหาการวางแผน
มีอยู่เฉพาะในระดับกรมและกระทรวงเท่านั้น ซึ่งก็เป็นการเตรียมการสำหรับการจัดทำแผนพัฒนา
ระยะที่ 7 ต่อไป

1.5 การใช้บริบททางการศึกษาเป็นพื้นฐานในการวางแผนในการวางแผนพัฒนา
การศึกษาระยะที่ 6 หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการใช้บริบททางการศึกษา อันได้แก่ ความต้องการทาง
สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความต้องการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการวางแผน
ในทุกๆระดับ ดังนี้ ดังตาราง 7 ต่อไปนี้

ตารางที่ 7 สภาพการใช้บริบททางการศึกษาในการจัดทำแผนของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ

รายการ	กระทรวง		กรม		ระบุสิ่งที่ใช้
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่	
1. นำความต้องการทางการศึกษาของประชาชนมาพิจารณา	4	1	8		เช่นความต้องการอาชีพ
2. นำความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาใช้	4	1	8		
3. นำบทความและข้อคิดเห็นของสื่อมวลชนมาใช้	4	1	6		
4. การจัดทำแผนคำนึงถึงโอกาสการได้งบประมาณก่อน	6	1	4	4*	*ถ้าคิดถึงงบประมาณก่อนจะทำแผนได้ยาก
5. มีการคิดคำนวณต้นทุนต่อหัว	4	1	6	2	
6. มีการคิดถึงความต้องการของแรงงานในสังคม	5		8*		*เช่น โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา เน้นด้านอาชีพ
7. ความต้องการทางการเมืองทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษา	3	2	5*	1	*1. การผลักดันให้ตั้งโรงเรียนในท้องถิ่น 2. เป้าหมายจำนวนนักเรียนในระดับต่าง

จากตาราง 7 จะเห็นว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งกรม และกระทรวงกว่าร้อยละ 30 มีทรรศนะว่าการวางแผนได้นำเอาความต้องการทางการศึกษาของประชาชนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ข้อคิดเห็นของสื่อมวลชน ค่าลงทุนต่อหัว และความต้องการของสังคม ความต้องการทางการเมืองมาเป็น

จากตาราง 8 จะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งกรม และกระทรวงกว่าร้อยละ 30 มีทัศนนะว่า การวางแผนได้นำเอาความต้องการทางการศึกษาของประชาชน ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ข้อคิดเห็นของสื่อมวลชน คอลัมน์ต่อหัว และความต้องการของสังคม ความต้องการทางการเมืองมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ทั้งนี้เพราะได้มีการสัมมนาโดยเอาพื้นฐานของบริบททางการศึกษามาเป็นฐานในการคาดคะเนการศึกษาในอนาคตก่อนที่จะดำเนินการวางแผน อย่างไรก็ตาม ยังมีความขัดแย้งกัน ในทัศนะการพัฒนาการศึกษาระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีทัศนะว่า งบประมาณการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับงบประมาณการจัดการศึกษาของประเทศที่เป็นนิคส์ในเอเชีย จึงกำหนดวงเงินงบประมาณร้อยละ 3 ของรายได้ประชาชาติของประเทศไทยซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีทัศนะในทางตรงกันข้ามว่า ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ควรใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะในช่วงที่จัดทำแผน คือประมาณปี พ.ศ.2527 - 2528 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงไม่ให้เพิ่มงบประมาณพัฒนาการศึกษาด้านอื่นมากนักควรเน้นหรือเพิ่มงบประมาณเฉพาะการศึกษา ด้านวิศวกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้เนื่องจากประเทศมีความจำเป็นต้องพัฒนาทางด้านอื่นสูงมาก

2. สิ่งป้อนเข้า

2.1 การเตรียมการวางแผนเพื่อการวางแผน กองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวง และฝ่ายแผนงานของกรมไม่มีการเตรียมวางแผนเพื่อการวางแผน เนื่องจากกองแผนงาน ของกระทรวง และกรมดำเนินการตามคำชี้แนะของผู้บริหารและไม่มีการกำหนดข้อมูลที่ต้องการให้แก่ระบบข้อมูลและสถิติ และระบบการประเมินผล คงมีเฉพาะการวางแผนการจัดทำแผน เพราะมีหลักฐานการกำหนดปฏิทินปฏิบัติงาน และการทำ part ของขั้นตอนการปฏิบัติงานการวางแผนซึ่งเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ให้ความเห็นว่ากองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้นำเอาขั้นตอนการบริหารมาใช้แทนขั้นตอนการวางแผน

2.2 การใช้วิทยาการทางการวางแผน กระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัดมีสภาพการใช้วิทยาการพอสรุปได้ดังตาราง ๘

ตาราง 8. สรุปสภาพการใช้วิทยาการของกรมต่าง ๆ และกระทรวงศึกษาธิการ

รายการ	กระทรวง		กรม		หมายเหตุ
	ใช้	ไม่ใช้	ใช้	ไม่ใช้	
1. การกำหนดนโยบายและ เป้าหมายของ แผนพัฒนาระยะที่ 6 ใช้					
- ประสพการณ์	2		5		
- คำแนะนำของผู้บริหาร	1		2		
- ใช้ทฤษฎี	1		1		
- ข้อเท็จจริงต่าง ๆ	1		1		
2. มีการให้นำหนักความสำคัญของ นโยบาย					
- มี	5		6		แต่ไม่ประสบความสำเร็จ
- ไม่มี			2		
3. มีการใช้เทคนิคการวางแผนใหม่ ๆ					
- มี	1		1		Microplaning ในปี 2530
- ไม่มี	3		7		
4. ผลการใช้เทคนิคใหม่	1		1		ปานกลาง
5. มีการใช้อุปกรณ์การวางแผนใหม่ ๆ	1	3	1	5	คอมพิวเตอร์
6. ผลการใช้อุปกรณ์ใหม่	1				ยังไม่ประสบความสำเร็จ

จากตาราง 8 พบว่า กรมและกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามที่จะใช้เทคนิควิธีทางวิชาการ
ใน 2 รูปแบบ คือ

2.2.1 เทคนิคที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกรมต่าง ๆ จัดทำข้อมูลเพื่อการวางนโยบาย โดยการจัดสัมมนาที่สถาบันพัฒนาผู้บริหาร 3 ครั้ง และมีการพยายามเรียงลำดับความสำคัญของนโยบาย แต่ไม่สามารถหาเกณฑ์การกำหนดน้ำหนักนโยบายได้เหมาะสม จึงเลิกกลับไปนอกจากนั้น มีการกำหนดแนวทาง เป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับนโยบาย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้กระทรวงใช้เทคนิคการกำหนดนโยบายไม่สำเร็จ

2.2.2 เทคนิคที่ใช้ในการวางแผน กองแผนงานของกรมและของกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้มีการใช้เทคนิคและวิธีการวางแผนใหม่ ๆ ยกเว้น micro planning ซึ่งก็นำเข้ามาใช้ใน ช่วงปี 2530 ซึ่งใช้เพื่อเตรียมการวางแผนพัฒนาระยะที่ 7 ของผู้บริหาร

2.4 ปริมาณและคุณภาพของบุคลากร บุคลากรของกระทรวงและกรม มีลักษณะคล้ายกันดังจะเห็นได้จากตาราง 9 ดังนี้

ตาราง 9 สภาพปริมาณและคุณภาพของบุคลากรของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ

สภาพระบบ	กระทรวง		กรม		ระบุสิ่งที่ใช้
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่	
1.บุคลากรมีความรู้ด้านแผน					
จากการฝึกอบรม 4-10 วัน			1		
เคยอบรมช่วง 6 เดือน- 1 ปี	1				
จากการศึกษา 1-3 เดือน	3		4		
จบการศึกษาด้านการวางแผน	1				
จากประสบการณ์			2		
2.จำนวนบุคลากรในฝ่ายแผน					
เลขานุการ 1-3			8		
เลขานุการ 4-6	5				
ตั้งเป็นกรรมการ 10 คนขึ้นไป	5		8		
3.ผู้บังคับบัญชาทุ่มเทให้การวางแผนมาก	4*	1	5	3	* รองปลัดลงมือทำเอง
4.หัวหน้าของท่านสามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนได้ถูกต้อง	2	2	6	2*	* ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจไม่ลึกซึ้ง
5.ท่านเห็นด้วยกับคำว่า Planning ว่า "นิ่ง" สมชื่อ	4	1	5	3	
6.งานที่ท่านรับผิดชอบเคยได้รับคำชมจากผู้เกี่ยวข้อง	3	1	3	5	

จากตาราง 9 สรุปได้ใน 5 ลักษณะ ดังนี้

2.4.1 ทัศนคติของบุคลากร บุคลากรส่วนใหญ่เห็นว่าแผนเป็นสิ่งที่จะต้องทำ หากแต่ทุกคนมีทัศนะว่า ผู้บริหารที่ไม่ได้มีพื้นฐานทางการวางแผนมักจะไม่สนใจที่จะจะนำแผนไปเป็นคู่มือในการดำเนินงาน ดังนั้น การทำแผนจึงเป็นการทำเพื่อให้แผนเสร็จไปเท่านั้น ไม่ได้นำไปใช้ ดังนั้นเมื่อวางแผนงานแล้วก็นิ่งจึงเป็นแนวคิดของตัวอย่าง 9 ใน 13 คน หรือ ร้อยละ 69.18 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

2.4.2 การให้ความสำคัญของผู้บริหาร ผู้บริหารของกระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องการวางแผนโดยตรงจะให้ความสนใจมากเพราะลงมือกระทำแทนเองด้วย แต่ผู้บริหารระดับกรมให้ความสนใจน้อยสังเกตได้จากการส่งผู้น้อยที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาประชุมทำให้การวางแผนเป็นไปโดยลำบาก มีผู้บริหารจำนวนน้อยมากที่ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ซึ่งต่างกรมต่างก็มีสภาพไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำในการวางแผนของผู้บริหาร

2.4.3 ความสามารถทางการวางแผนของบุคลากร บุคลากรของกรมและของกระทรวงมีผู้จบทางการวางแผนโดยตรงเพียง 1 คน นอกจากนั้นยังไม่มีการศึกษาอบรมเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่ระบบวางแผน แต่ในระหว่างช่วงเวลานี้ได้รับการฝึกอบรมการวางแผนรวมถึงเคยเรียนด้วยช่วง 7 วัน - 3 เดือน จำนวน 7 คน และอีก 2 คน ดำเนินการวางแผนโดยใช้ประสบการณ์

2.4.4 ประสิทธิภาพในการทำงานวางแผน บุคลากรส่วนใหญ่ดำเนินการเต็มความสามารถที่มีอยู่แล้ว หากแต่หน่วยงานหลายฝ่ายทั้งระดับชาติ และกรมที่เกี่ยวข้องมีทัศนะว่า เจ้าหน้าที่วางแผนของกระทรวงยังไม่มีความสามารถเป็นที่ยอมรับทั้งทางวิชาการของกรมและหน่วยงานอื่น

2.4.5 บุคลากรในระดับกระทรวงและกรม มีบุคลากรฝ่ายแผนน้อยมาก คือ กระทรวงมีบุคลากรจำนวนระหว่าง 4-6 คน ในระดับกรมมีบุคลากรของตนเพียง 1-3 คน แต่สามารถระดมสรรพกำลัง มาจากส่วนภูมิภาคได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียคือ บุคลากรอยู่ประมาณ 1 - 2 ปี ก็จะหมุนเวียนออกสู่นายงานเดิม ดังนั้นการวางแผนจึงต้องระดมบุคลากรอื่นใดแก้หัวหน้าฝ่ายหรืองานที่เกี่ยวข้องมารวมเป็นคณะกรรมการในการวางแผนด้วย ซึ่งทำให้บุคลากรในฝ่ายอื่นลดน้อยลงส่งผลให้การดำเนินการในส่วนอื่นของกองด้วย

2.5 ปริมาณและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ ในกระทรวงและกรมได้ให้การสนับสนุนระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาอย่างเพียงพอ ทั้งในเรื่องปริมาณและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ และผู้บริหารทุกคนเห็นว่าไม่เป็นปัญหา

2.6 จำนวนงบประมาณ งบประมาณของกระทรวง และกรมส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของกรมและสำนักงานงบประมาณซึ่งกรมและกระทรวงเห็นว่าไม่เพียงพอนัก แต่กลุ่มตัวอย่างทั้งกระทรวงและกรมจำนวน 6 ใน 8 มีทรัพย์สินว่างเปล่าก็กระจายไปตามหน่วยงานต่าง ๆ อย่างทั่วถึงตามแต่กรมจะจัดสรรให้ตามจุดเน้นของแผนและนโยบายของกรม อย่างไรก็ตามในบางจุดเน้นของกรมก็ไม่ได้ใช้งบประมาณ อาทิเช่น โครงการอบรมครูอาชีพศึกษาในปีงบประมาณ 2531

2.7 ความสามารถของหน่วยงานประสานงาน สภาพการประสานงานในระบบวางแผนของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ แม้หน่วยงานประสานระดับกระทรวงไม่ได้รับการยอมรับมากนักจากกรมและหน่วยงานอื่นตามข้อมูลที่ได้จาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่เข้มแข็งความสามารถเชิงวิชาการซึ่งก็ตรงกับที่ผู้กล่าวถึงหัวหน้างานของกระทรวงศึกษาธิการว่าไม่เป็นที่ยอมรับของกรมกองต่าง ๆ (มะเชื้อ, มติชน 2531) อย่างไรก็ตามสภาพการประสานงานทั้งของกระทรวงและกรมไม่แตกต่างกันมากตามตาราง 10 ดังนี้

ตาราง 10 สภาพการประสานงานในการวางแผนของกรมและกระทรวงศึกษาธิการ

รายการ	กระทรวง		กรม		หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่	
1. ในการประสานงานทางต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้งานสำเร็จ	5		8		
2. กรมหรือหน่วยงานให้ความร่วมมือทุกครั้งที่กระทรวง/กรมขอรองหรือไม่	3	2	7	1	ทำให้เข้าใจงาน
3. มีกรณีที่กระทรวงสั่งการแต่กรมไม่เห็นด้วย	3	2	6	2	
4. กรมตัดสินใจตามกระทรวงสั่งการ	3	2	6	2	ทำให้สธ. แต่กรมไม่ได้ใช้
5. มีการส่งข้อมูลย้อนกลับทุกครั้ง	5		8		โดยการประชุม

จากตาราง 10 พบว่า ในการประสานงานทั้งระดับกระทรวงและกรมเจ้าหน้าที่ทุกคนให้ความสำคัญกับการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้งานสำเร็จ พบว่า กรมหรือหน่วยงานในสังกัดให้ความร่วมมือกับกระทรวงน้อยและบ่อยครั้งก็ขาดกรมได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานในสังกัดเกือบทุกครั้ง 1 ใน 7 ครั้ง และหากกรมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของกระทรวงบางกรมก็ไม่ทำ บางกรมก็จำเป็นต้องให้ความร่วมมือ แม้จะไม่เห็นด้วยในกรณีที่กระทรวงสั่งการและพบว่ากรมจะยอมรับตามที่กระทรวงสั่ง แต่ไม่ปฏิบัติตาม คงปฏิบัติตามสิ่งที่กรมเห็นว่าถูกต้อง อาทิเช่น การที่กรมการฝึกหัดครูไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแผนงานหลักเป็น 4 แผนงานหลักของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในที่ประชุมผู้แทนกรมรับทราบ หากแต่แผนของกรมการฝึกหัดครูได้แบ่งแผนงานเป็น 8 แผนงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการน้อยมาก ส่วนหน่วยงานประสานงานทั้งกระทรวงและกรมแจ้งว่าได้รับการยอมรับร่วมมือและส่งข้อมูลย้อนกลับทุกครั้งที่เป็นไปได้ ยกเว้นการวิเคราะห์แผน

2.8 การกำหนดขั้นตอนการเตรียมการเพื่อการวางแผน พบว่า หน่วยงานทั้งระดับกระทรวงและกรมทุกหน่วยงานมีการกำหนดขั้นตอนและช่วงเวลาการวางแผนอย่างชัดเจน โดยประสานขั้นตอนการวางแผนในรูปของคณะกรรมการ รายละเอียดในตาราง 11 ต่อไปนี้

ตาราง 11 สภาพการเตรียมการวางแผน

รายการ	กระทรวง		กรม		หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่	
1. มีการกำหนดขั้นตอนการวางแผนชัดเจน	5		6	3	
2. มีการนำขั้นตอน (1) มาดำเนินการจริง	4	1	7	2*	*ขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้บริหาร ทำให้เสร็จไม่ได้ทำเพื่อใช้
3. มีการประสานงานกับหน่วยงานในสังกัดและกระทรวง	5		7	2*	*ไม่มีหน่วยงาน
4. ช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในการวางแผนเหมาะสม	5	2	5	2	การปฏิบัติจริงมักล่าช้าเพราะมีงานงบประมาณแทรก

จากตาราง 11 พบว่า กระทรวงและกรมมีการเตรียม การวางแผนไว้อย่างชัดเจนทั้งในด้านการกำหนดขั้นตอน ประสานการวางแผน การนำขั้นตอนมาดำเนินการ ในช่วงเวลาที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม หากแต่ บางกรมไม่ได้ปฏิบัติเนื่องจาก ไม่มีหน่วยงานในสังกัด หรือผู้บริหารไม่สนใจแผน และมีทรรศนะว่าการดำเนินการจัดทำแผนเพื่อให้แผนเสร็จมากกว่าการนำไปใช้ อย่างไรก็ตามทั้ง กระทรวงและกรม ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้

2.9 ช่วงระยะเวลา ในเรื่องของช่วงระยะเวลาการวางแผนมีระบบต่อเนื่องกับระบบบริหารการวางแผนระดับชาติ และระดับกระทรวง เนื่องจากระบบการจัดทำแผนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้วางไว้อย่างชัดเจน แต่ปรากฏว่าไม่สามารถทันต่อการนำไปใช้ในการของงบประมาณปี 2530 เพราะแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของกระทรวงศึกษาธิการและกรมเสร็จช้าและได้รับอนุมัติในเดือนกุมภาพันธ์ 2530 ซึ่งเป็นช่วงที่จัดทำคำขอตั้งงบประมาณ และได้รับงบประมาณเรียบร้อยแล้ว หากว่าต้องการให้ทันใช้ในปีงบประมาณ 2530 ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2529 นั้น แผนพัฒนาฯ จะต้องเสร็จตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2528 เพราะงานงบประมาณจะต้องทำล่วงหน้า 1 ปี เป็นที่น่าสังเกตว่าจากการสัมภาษณ์ผู้จัดทำแผนทั้งในระดับกรมและกระทรวงเกือบทั้งหมดกว่าร้อยละ 70 มีความเห็นว่าเวลาจัดทำแผนในปฏิทินปฏิบัติงานเพียงพอและเหมาะสมในทุกขั้นตอนแต่เมื่อดำเนินการจริงจะล่าช้า

2.10 การใช้ผลการประเมิน กรมและกระทรวงได้มีการใช้ผลการประเมินการปฏิบัติตามแผนพัฒนาระยะที่ 5 ในช่วงครึ่งแผน และเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องการให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับหน่วยงานทางการศึกษา ศึกษาภาพการจัดการศึกษารวมตั้งแต่แผนฯ 1 ซึ่งจะทำให้มองเห็นความต่อเนื่องของระบบวางแผนได้ ดังนั้น การศึกษาทั้งระดับกระทรวงและกรมจึงมีการใช้ผลการประเมินและการติดตามในภาพรวมเพื่อการวางแผน แต่ไม่ได้ประเมินในรายละเอียด (ตามทรรศนะของกลุ่มตัวอย่าง 6 ใน 8 คน) นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่าง 6 ใน 8 คน ยังระบุว่าได้ใช้ผลการประเมินแผนพัฒนาระยะ 1 ปี แต่จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัยพบว่า มีหลักฐานพอที่จะเชื่อถือได้ว่ามีการประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนพัฒนาระยะ 1 ปี เพียง 1 กรม คือ กรมการฝึกหัดครู

3.3 กระบวนการ กระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมและกระทรวงมี 3 ขั้นตอน หรือระบบย่อย ดังภาพประกอบ 21

ระบบงาน		ผลที่ได้	
1) ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี	----->	1) แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี	
		2) แผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี	
2) ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี	----->	(คำขอตั้งงบประมาณประจำปี)	
3) ระบบวางแผนปฏิบัติการประจำปี	----->	3) แผนปฏิบัติการประจำปี	
กระทรวง	กรม	กระทรวง	กรม

ภาพประกอบ 21 แผนที่ได้จากระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการระดับต่าง ๆ

จากภาพประกอบ 21 จะเห็นว่า ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกรมประกอบไปด้วย 3 ระบบ คือ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี และระบบวางแผนปฏิบัติการประจำปี แต่โดยสภาพความเป็นจริงจากการสัมภาษณ์ผู้ดำเนินการวางแผนในระดับกระทรวงและกรม พบว่า ในระบบแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำแผนพัฒนา ระยะ 5 ปี แล้วยังต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี และเมื่อจัดทำแล้วแตกมาเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี เพื่อใช้ของงบประมาณทั้งกระทรวง และกรมไม่ได้จัดทำ แต่ทำคำขอตั้งงบประมาณประจำปีแทน ซึ่งนักวิชาการฝ่ายแผนและนักวิชาการฝ่ายงบประมาณ ยืนยันตรงกันว่าไม่ได้เป็นแผนเดียวกัน ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของทั้งสองแผนแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามเมื่อถึงแผนปฏิบัติการประจำปีทั้งกระทรวงและบางกรมก็ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

โดยมีรายละเอียดการจัดวางแผนในแต่ละขั้นตอนดังนี้

3.1 การจัดทำแผน

3.1.1 ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6

3.1.1.1 ระดมกระบวน

การวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ เกิดขึ้นภายหลังจากที่กระทรวงส่งเจ้าหน้าที่ออกไปจัดทำแผนร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แล้วช่วงระยะเวลาหนึ่งเนื่องจากผู้บริหารระดับสูงท่านหนึ่งเสนอข้อที่ประชุมอธิบดีว่า ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการควรจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ด้วย ต่อมาที่ประชุมอธิบดีมีมติให้ทำในเดือนตุลาคม 2527 ดังนั้นกองวางแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงจึงได้รับมอบหมายให้จัดทำแผนโดยเสนอแนะทฤษฎีการใช้ Program structure มาใช้ในการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 หากแต่ผู้อำนวยการกองวางแผนงานในขณะนั้นให้ทรรศนะว่า Program Structure เป็นลักษณะทางตรรกวิทยาที่จะเชื่อมโยงโครงการประเภทเดียวกัน แต่ต่างระดับกันไว้ในแผนงานเดียวกัน หากมีข้อเสียว่าสวนทางกับแนวโน้มของโครงการต่าง ๆ ในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งมีลักษณะสหวิชา อาทิเช่น โครงการอาหารกลางวัน ซึ่งมีลักษณะเป็นสหวิชา ระหว่างวิชาโภชนาการ การงานอาชีพ จริยธรรม เป็นต้น คณะทำงาน ผู้พิจารณา นโยบาย โครงการเฉพาะแผนงานจะมีปัญหาในการเสนอโครงการประเภทสหวิชาแน่นอน และยังมีปัญหาด้านการนับโครงการเชิงปริมาณ ซึ่งเป็นโครงการรวมของกระทรวง ดังนั้นกองวางแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงจึงไม่ได้นำ Program Structure ไปใช้ในการวางแผน อย่างไรก็ตามกองวางแผนงานก็ได้ดำเนินการวางแผนพัฒนาระยะที่ 6 ดังต่อไปนี้

1) กองวางแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง จัดทำแนว
ดำเนินการจัดทำแผนและโครงสร้างของแผนพัฒนา ระยะที่ 6 เสนอกระทรวงพิจารณา

2) เมื่อกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบกับแนว
ดำเนินการจัดทำแผนและโครงสร้างของแผนพัฒนา ระยะที่ 6 แล้วนำเสนอที่ประชุมอธิบดี เพื่อ
พิจารณาปรับปรุงแก้ไข

3) กระทรวงแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผน ซึ่งมีรอง
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ผู้แทนกรมทุกกรม เป็นกรรมการ มีกองวางแผนงานสำนักงานปลัด
กระทรวงเป็นฝ่ายเลขานุการ

- 4) ฝ่ายเลขานุการทำการร่างสภาพปัจจุบันและปัญหาวัตถุประสงค์และนโยบายในแผนฯ 6 โดยใช้ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและการประชุมคณะอนุกรรมการจัดทำแผนแต่ละระดับและแต่ละประเภทการศึกษาประกอบการจัดทำขณะเดียวกันกรมแต่ละกรมก็จัดทำสภาพปัจจุบันและปัญหาวัตถุประสงค์และนโยบายการทำให้แผนฯ 6 ในส่วนของกรม
- 5) กระทรวงจัดสัมมนาการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ครั้งที่ 1 เพื่อพิจารณาร่างสภาพปัจจุบันและปัญหา วัตถุประสงค์และนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 โดยเชิญผู้แทนกรมทุกกรมเข้าร่วมสัมมนาที่สถาบันบริหารการศึกษา
- 6) ฝ่ายเลขานุการปรับปรุงร่างสภาพปัจจุบันและปัญหา วัตถุประสงค์นโยบายและชื่อแผนงานหลัก แผนงานรอง ในแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ตามข้อคิดเห็นจากที่ประชุมสัมมนา และนำเสนอที่ประชุมอธิบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
- 7) ฝ่ายเลขานุการจัดทำร่างเป้าหมายจำนวนนักเรียนระดับต่าง ๆ ในแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 แผนงานหลัก แผนงานรอง และวงเงินงบประมาณ
- 8) กระทรวงจัดสัมมนาการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ครั้งที่ 2 ณ สถาบันพัฒนาบริหารการศึกษา เพื่อพิจารณาร่างเป้าหมาย วงเงินงบประมาณและโครงการในแต่ละแผนงาน
- 9) ฝ่ายเลขานุการปรับเป้าหมายนักเรียนระดับต่าง ๆ และรวบรวมโครงการในแต่ละแผนงาน
- 10) กระทรวงจัดสัมมนาการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ครั้งที่ 3 เพื่อพิจารณาโครงการในแต่ละแผนงาน
- 11) ฝ่ายเลขานุการปรับปรุงแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ ตามข้อเสนอแนะจากการสัมมนาทั้ง 3 ครั้ง
- 12) ฝ่ายเลขานุการจัดพิมพ์เอกสารทิศทางแผนพัฒนาการศึกษาฯ ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ แล้วเผยแพร่ไปยังกรม เขต และจังหวัด
- 13) ฝ่ายเลขานุการเสนอทิศทางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงต่อคณะกรรมการนโยบายและแผน เพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติ
- 14) ฝ่ายเลขานุการปรับเป้าหมาย และ วงเงิน

งบประมาณในแผน ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

15) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ จัดประชุมร่วมระหว่างกรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวง โดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแผนงานรองในแผนงานหลักศาสนา และศิลปวัฒนธรรม

16) กระทรวงแจ้งกรมให้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของกรมตามทิศทางแผนพัฒนาของกระทรวงและตามเป้าหมาย และวงเงินซึ่งปรับปรุงแล้ว

17) ฝ่ายเลขานุการจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวง โดยยึดทิศทางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวง เป้าหมายวงเงินงบประมาณของกระทรวงที่ปรับปรุง แผนงานด้านศาสนา และศิลปวัฒนธรรมที่แก้ไขปรับปรุง ตลอดจนรายละเอียดโครงการของกรมต่าง ๆ เป็นแนวทาง

18) ฝ่ายเลขานุการจัดพิมพ์แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 ของกระทรวง แล้วเผยแพร่

19) ฝ่ายเลขานุการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ระยะ 4 ปี

20) ฝ่ายเลขานุการจัดทำรายละเอียดแต่ละแผนงาน/โครงการ ร่วมกับกรมต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ ระยะ 4 ปี ของกระทรวง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

3.1.1.2 ระดับกรม

กรมใดประสานงานจัดทำแผนโดยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนในระดับกระทรวง และเป็นคณะอนุกรรมการจัดทำแผนการศึกษาระดับต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและเป็นคณะอนุกรรมการจัดทำแผนวัฒนธรรมของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (ถ้ามีโครงการที่เกี่ยวกับแผนนี้ด้วย) ทั้งนี้ในส่วน of กระทรวงมีขั้นตอนการดำเนินการ ระดับกรมโดยสังเขปดังนี้

1) กรมรับหลักการโครงสร้างของแผนและนโยบายของกระทรวง ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากที่ประชุมอธิบดีแล้ว

2) กรมจัดทำนโยบายของกรม โดยยึดนโยบายของ
กระทรวงเป็นหลัก

3) กรมกำหนดเป้าหมายและงบประมาณ โดยส่วนรวม
ของกรม โดยยึดข้อมูลด้านปริมาณและงบประมาณค่าใช้จ่ายในแผนการศึกษา 6 ของกระทรวง

4) กรมร่วมจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของ
กระทรวงแล้วนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกรม

5) กรมจัดทำแผนของกรม โดยจัดตั้งคณะกรรมการการ
วางแผนการศึกษา ของกรมและมีผู้มีอำนาจของแต่ละกอง เป็นกรรมการร่วมจัดทำแผน แล้วให้แต่ละ
กองไปวางแผนมา รวมกันเป็นแผนของกรมแล้วพิจารณาอนุมัติ

6) กรมจัดพิมพ์แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ส่งกระทรวง

3.1.2 สภาพการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี

3.1.2.1 ระดับกระทรวง

กระทรวงไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลป
วัฒนธรรม ประจำปี แต่นำวิธีการขอตั้งงบประมาณซึ่งสำนักงานงบประมาณจัดให้กรอกตามแบบฟอร์ม ง.103

3.1.2.2 ระดับกรม

ทุกกรมไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีงบประมาณ
2530 ไม่ได้ใช้แผนพัฒนาประจำปีของกรมเพื่อของบประมาณเพื่อขอประมาณแต่อย่างใด กรมต่าง ๆ
จะขอประมาณโดยกรอกแบบฟอร์มคำขอตั้งประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณแล้วส่งผ่าน
กระทรวงศึกษาธิการ เสนอต่อสำนักงานงบประมาณ

3.1.2.3 ระดับจังหวัด

จังหวัดได้เริ่มทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีตั้งแต่ปี 2530
เป็นต้นมา โดยใช้แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของจังหวัดเป็นแนวทางในการจัดทำ โดยมีคณะทำงาน
วางแผนพัฒนาการศึกษา จังหวัดรับผิดชอบในการจัดทำแล้วเสนอผ่านคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา
และศิลปวัฒนธรรมจังหวัด จากนั้นนำเสนอกระทรวงซึ่งกระทรวงจะจัดส่งให้กรม เพื่อเป็นแนวทางในการ
จัดสรรงบประมาณต่อไป แต่ทั้งกระทรวงและกรมก็ไม่สามารถนำแผนมาวิเคราะห์เป็นแนวทางในการจัด
สรรงบประมาณ แต่อย่างใด ซึ่งถือว่าการสูญเปลืองอย่างมาก

อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์คำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2530 พบว่าแผนพัฒนาระยะ 1 ปี ฝ่ายแผนเป็นผู้จัดทำเพื่อของงบประมาณ แต่คำขอตังงบประมาณประจำปี ฝ่ายงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการขอตังงบประมาณตามรูปแบบของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งผู้บริหารระดับกลางหลายท่านให้ความเห็นว่าแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 คือ คำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2530 แต่โดยสภาพความเป็นจริงเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนและงบประมาณยืนยันตรงกันว่าไม่ใช่ หากแต่การใช้คำขอตังงบประมาณประจำปีเป็นการทดแทนระบบวางแผนที่ไม่สามารถวางแผนประจำปีได้ทัน (ในอดีต) และเพื่อให้ง่ายกับสำนักงานงบประมาณในการพิจารณาเงินงบประมาณเป็นรายข้อ ทำให้ทั้งกรมและกระทรวงไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี จึงไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาประจำปีซึ่งฝ่ายงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการแก้ปัญหาโดยการวิเคราะห์แผนระยะ 5 ปี และวงเงินตามแผนฯ ของกระทรวง รวมทั้งขอความร่วมมือจากกรมให้จัดรวบรวมเป้าหมายและนโยบายของกรมในแต่ละปีมาเพื่อรวบรวมสรุปเป็นของกระทรวงแล้วกรม/กระทรวงจะตั้งโครงการออกจากแผนพร้อมทั้งวงเงิน เพื่อจัดทำคำของงบประมาณประจำปีแต่ละปีเสนอสำนักงานงบประมาณอีกครั้ง

แผนงานและโครงการ หลายส่วนในแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (2530-2534) เปลี่ยนไปแล้ว หากแต่แผนงานและโครงการของแบบฟอร์มคำขอตังงบประมาณประจำปี ยังคงเหมือนเดิม ดังนั้นเมื่อกรม/กระทรวงดำเนินการก็จำเป็นต้องเอาโครงการในแผนงานใหม่แทรกในโครงการและแผนงานเก่าตามขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แผนงานและโครงการเก่าที่เคยดำเนินการ ในปีที่แล้วจะถูกเปลี่ยนเป็นรายการย่อย จนกระทั่งหากไม่ใช่เป็นกรมเจ้าของเรื่องหรือเป็นผู้วิเคราะห์ที่เคยมีประสบการณ์ตรงกับกรมนั้น ๆ อยู่แล้ว จะไม่ทราบว่าเป็นโครงการใด ผู้วิจัยจึงไม่สามารถวิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) กับคำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2530

3.1.3 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการอย่างแท้จริง คงมีเฉพาะแผนปฏิบัติการของกรมต่าง ๆ อาทิ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น บางกรมก็จัดทำแผนปฏิบัติการเต็มรูปแบบคือแผนที่ควรจะเป็นคือ ประกอบด้วย นโยบาย วัตถุประสงค์ แนวปฏิบัติงานประจำปี โครงการ

เก่าและใหม่ บางกรมก็จัดทำแผนปฏิบัติการเพียงเฉพาะงานโครงการ เท่านั้น โดยมีทหรณะว่างงานประจำไม่จำเป็นต้องใช้แผนแต่อย่างใด และบางกรมก็ไม่ได้จัดทำโดยให้เหตุผลว่าภาระหน้าที่ของกรมล้วนแต่เป็นงานประสานงานและงานประจำทั้งสิ้น มีงานโครงการน้อย ดังนั้น กรมจึงไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกรมและหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของกรมมีแผนปฏิบัติการแล้วและในการติดตามประเมินผล (ถ้ามี) ก็ใช้แผนปฏิบัติการของหน่วยงานนั้น ๆ นอกจากนี้ยังพบว่าบางกรมแจ้งว่ามีแผนปฏิบัติการประจำปี แต่ไม่ได้ใช้เนื่องจากเปลี่ยนผู้บริหารและผู้บริหารไม่เห็นด้วยกับแผนที่จัดทำไว้ จึงไม่ได้ใช้ในทางปฏิบัติ

แผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการ 2530 เป็นแผนที่ประกอบด้วยโครงการที่คัดมาเฉพาะโครงการของกรมที่ต้องการจะลงในพื้นที่หรือจังหวัดต่าง ๆ เพื่อการประสานแผนให้กับศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการเขตทราบว่าจะมีโครงการของกรมหรือกระทรวงไปลงที่จังหวัดเท่าใดเท่านั้น ทั้งนี้กระทรวงได้ดำเนินการจัดทำแผนตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1) ผู้บริหารระดับสูง กำหนดวันประชุมศึกษาธิการเขต และศึกษาธิการจังหวัด
- 2) กระทรวงจัดทำแผนการจัดทำแผนปฏิบัติการโดยเชิญกรมมากำหนดเกณฑ์การคัดเลือกโครงการดังนี้

(1) เป็นโครงการที่กรมหรือกระทรวงจะต้องขอความร่วมมือจากจังหวัดหรือประสานงานกันตั้งแต่ 2 กรมขึ้นไป

(2) เป็นโครงการที่กรมหรือกระทรวงจะมอบหมายให้สำนักงานศึกษาธิการเขตหรือจังหวัดรับผิดชอบ

3) กระทรวงคัดเลือกโครงการที่เป็นไปตามเกณฑ์ที่ กระทรวงกำหนดในแผนว่าจะปฏิบัติการในต่างจังหวัด ในปีงบประมาณนั้น ๆ มา อาทิ เช่น โครงการฝึกอบรม โครงการวิจัย ขึ้นอยู่กับประเภทโครงการกระทรวงและกรม จะตกลงกันในข้อ 2

4) การประสานแผนมีลักษณะเป็นการประชุมศึกษาธิการจังหวัดศึกษาธิการเขต กรมและกระทรวง เพื่อประสานช่วงเวลาในปฏิทินปฏิบัติงานตามแผนเพื่อให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาควางแผนตรงกันเท่านั้น ไม่ได้เป็นการประสานเนื้อหาทั้งนี้เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนของงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ข้าราชการทั้ง 2 ฝ่ายจะได้มาร่วมโครงการได้ โดยไม่ติดราชการประจำ

ดังนั้นการใช้แผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อการประเมินผล จึงไม่มีการดำเนินการ คงใช้แผนปฏิบัติการของกระทรวง เพื่อเป็นแผนในการประสานงานกับหน่วยงานในต่างจังหวัด เท่านั้น

3.2 การดำเนินการตามโครงสร้างการบริหารการวางแผน

การดำเนินการวางแผนตามโครงสร้างการบริหารการวางแผน 2 ขั้นสุดท้ายจะต้องผ่าน คณะกรรมการนโยบายและแผนและคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นชั้น พิจารณออนุมัติแผนก่อนนำเสนอปลัดกระทรวงนั้น อาจสรุปสภาพการดำเนินงานได้ตามตาราง 13 ดังนี้

ตาราง 13 สภาพการณ์มติแผนของคณะกรรมการฯ ของกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อคำถาม	คณะกรรมการ			หมายเหตุ
	ใช่	ไม่ใช่	บางส่วน	
1. แผนใช้ของงบประมาณได้จริง		3 ในระดับจว.	7	* สำทับงบประมาณระบุว่าใช้แผนเพื่อพิจารณาโครงการในแผนก่อน
2. ก.ก. ศึกษางานโดยละเอียด	4*	6		* ผู้ที่ตอบเป็นฝ่ายเลขานุการ
3. โครงสร้างระบบแผน				
- ไม่สามารถดำเนินการจริง	10	10	-	
- กผ. สป. รวมแผน	2	2		
- กรมดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของกรมตน	8	8		* จาก สกศ., สศธ. และกรมด้วย
4. คณะกรรมการศึกษางานอย่างละเอียด	2	6*	ไม่ทราบ	* ทั้งนี้เนื่องจากส่งล่วงหน้าเพียง 7-14 วัน ไม่น่าจะศึกษาได้ละเอียด เพราะทุกคนก็มีงานยุ่งและแผนมีปริมาณมาก
5. การส่งเอกสารล่วงหน้ามากพอ	6	4		
6. ทานอ่านแผนอย่างละเอียด	4	6		
7. มีการปรับแผนแล้วแก่ ก.ก. ใหม่		10		* ส่วนใหญ่เสนอแนวคิดแก้ไขแล้วปรับปรุงส่งผ่านไปเลย
8. มีการวางแผนไม่ผ่าน ก.ก.		10		แผนบางแผนผ่านไปปลัดกระทรวงเลย ถ้าไม่มีปัญหาไม่ต้องใช้ ก.ก. (จากเอกสารวิเคราะห์ระบบ)

จากตาราง 13 จะเห็นว่าคณะกรรมการอนุมัติแผนของกระทรวงศึกษาธิการ มีทรรศนะว่า การวางแผนการศึกษาไม่สามารถนำไปใช้เพื่อของบประมาณได้จริง โดยเฉพาะในระดับจังหวัด แม้ว่าสำนักงานประมาณจะระบุว่าได้ใช้แผนเพื่อพิจารณาโครงการในแผนก่อนอนุมัติแผนก็ตาม เป็นเหตุให้แผนของกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถนำไปสู่ทางปฏิบัติจริง การวางแผนในปัจจุบันเป็นเพียงการรวมแผนและแย่งชิงงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของกรมของตนเองมาก ซึ่งคณะกรรมการมีความเห็นว่า ถูกตั้งขึ้นโดยมีผลในทางปฏิบัติน้อย เพราะขั้นตอนการอนุมัติแผนเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้กรมปกป้องตัวเองและเพื่อให้ยอมรับการตัดสินใจตัดสินใจเปลี่ยนแปลงงบประมาณของกระทรวง และเป็นการปิดอำนาจการปรับเปลี่ยนงบประมาณไปสู่คณะกรรมการ แต่การให้คณะกรรมการฯ มาพิจารณาแผนพัฒนาภายในช่วงเวลา 7 - 14 วัน ที่ส่งล่วงหน้านั้นเป็นไปไม่ได้เพราะเวลาที่มีอยู่ไม่พอเพียงต่อการวิเคราะห์โครงการและแผนอย่างลึกซึ้งจริงจัง ทำให้การประชุมทุกครั้งมีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย และตั้งแต่เริ่มจัดตั้งคือประมาณปลายปี 2528 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 3 ปี และคณะกรรมการดังกล่าว ดำเนินการประชุมเพียง 5 - 6 ครั้งเท่านั้น เรื่องนี้คณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ที่จะต้องตัดสินใจในเรื่องแผนได้เลยโดยอาจนำเข้าคณะกรรมการฯ หรือไม่ได้ด้วยเหตุนี้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานหลายท่านให้ความเห็นตรงกันว่า คณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้ทำงานเท่าที่อำนาจและหน้าที่พึงมี ทั้ง ๆ ที่ในบางขั้นตอนเป็นการปรับตั้งงบประมาณของกรมนั้น ๆ ผู้บริหารระดับสูงไม่อยากจะตัดสินใจ เพราะเป็นการก่อศัตรู หรือเสียภาพพจน์กรณีเช่นนั้น คือกระทรวงมีอำนาจในมือแต่ไม่ได้ใช้อำนาจในการชี้ทิศทางการศึกษาตามหน่วยงานที่ควรจะเป็นตามทรรศนะของคณะกรรมการกรองงานฯ และคณะกรรมการนโยบายและแผนต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา มีดังนี้

1. ระบบวางแผนการศึกษาไม่เป็นระบบที่ชัดเจนไม่มีการวางแผนเป้าหมายทางการศึกษาที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังไม่ได้วางแผนโดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่เพียงพอ
2. ระบบวางแผนในปัจจุบันมีลักษณะวางจากบนลงล่าง ตัวอย่างเช่น มีกรมกรมหนึ่งกำหนดให้หน่วยงานสังกัด ทำโครงการ 43 โครงการ โดยมีมาตรการ 117 มาตรการ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ

3) การวางแผนปัจจุบันเป็นการวางแผนเพื่อให้ได้งบประมาณเท่านั้น แต่ไม่เคยมีใครวิเคราะห์การลงทุน และกำไร ของโครงการที่ดำเนินการเลย (Cost-benefit) การให้งบประมาณเป็นไปในลักษณะตามแผนงานเดิม

4) การบริหารงานของกระทรวง มีกระทรวงซ้อนกระทรวง เช่น โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ตั้งลอย ๆ ขึ้นตรงต่อกระทรวง มีพระราชบัญญัติรองรับที่แตกต่างไปจากระบบเดิมด้วยกันทั้งสิ้น กระทรวงไม่สามารถดำเนินการให้กรมดำเนินนโยบายตามที่กระทรวงต้องการได้ นอกจากจะขอความร่วมมือ ซึ่งกรมมักจะไม่ปฏิเสธ แต่ไม่ปฏิบัติตาม

3.3 สรุปสภาพกระบวนการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ

1) กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการวางแผนตามคำสั่งของผู้มีอำนาจไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ควรจะเป็นตามช่วงเวลาของวงจรแผนแต่อย่างใด

2) การดำเนินการตามขั้นตอนการวางแผน จะเห็นได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามนำขั้นตอนการวางแผนที่กำหนดไว้มาใช้ หากแต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากตกลงกันไม่ได้ในเรื่องแผนงานหลัก ทั้งแผนพัฒนาการศึกษาและแผนศิลปวัฒนธรรม ประกอบกับกองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง จึงจำเป็นต้องพึ่งผู้บริหารระดับสูงอยู่เสมอทำให้ขั้นตอนการจัดทำแผนที่วางไว้ไม่ได้นำมาใช้ ซึ่งฝ่ายปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องมีทรรศนะว่า ระบบการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการไม่เป็นระบบ แต่เป็นไปตามคำสั่งของผู้มีอำนาจเท่านั้น

3) การดำเนินการวางแผน พัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 ของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้นำขั้นตอนการวางแผนมาใช้อย่างแท้จริง อันได้แก่ การเตรียมการวางแผน การจัดทำแผน การนำแผนไปใช้และการประเมินผลแผน คงจัดทำเฉพาะขั้นตอนการจัดทำแผนเท่านั้น จนสรุปหนึ่งว่าเมื่อจัดทำแผนเสร็จการวางแผนก็สิ้นสุดลง ดังนั้นการวางแผนจึงไม่ได้ลงไปถึงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา 1 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีสำหรับดำเนินการ เป็นเหตุให้กรมมีทรรศนะว่าการทำแผนเพื่อให้มีแผนสำหรับกำหนดวงเงินงบประมาณเท่านั้น ความสนใจในแผนจึงน้อยลง

4) กระทรวงพยายามนำเทคนิคทางการวางแผนมาใช้หลายเทคนิค เช่น การจัดทำแผนแบบโครงสร้างโครงการ (Program Structure) การเรียงลำดับความสำคัญของนโยบาย การ

กำหนดนโยบายสำคัญที่กรมต้องเน้นให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง การเปลี่ยนแปลงงานใหม่ เป็นต้น

5) ผลการใช้เทคนิคต่าง ๆ ไม่บรรลุผล เนื่องจากหาเทคนิคที่ใช้ที่เหมาะสมไม่ได้ อาทิ เช่น แบบแผนโครงสร้างโครงการไม่เหมาะสมกับงานโครงการของกระทรวงซึ่งเป็นสหวิชา ส่วนเทคนิคอื่น ๆ นั้น ยังไม่สามารถหาเกณฑ์ที่เหมาะสมกับโครงการของกระทรวงและกรม โดยความเห็นชอบของทุกกรม และบางกรมที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในที่ประชุม

6) การพยายามสร้างโครงสร้างการบริหารการวางแผนให้เป็นรูปแบบที่เป็นลำดับขั้นตอนอย่างชัดเจน เช่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณางานโครงการและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในรอบ 3 ปี คณะกรรมการได้จัดประชุมไปเพียง 5 - 6 ครั้งเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นคณะกรรมการฯ มีทรรศนะว่าคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการวิเคราะห์พิจารณาแผนฯ อย่างละเอียดได้ภายในช่วง 1 - 7 วัน ที่ส่งแผนให้อ่านล่วงหน้า กระทรวงไม่ได้สนับสนุนให้คณะกรรมการได้ดำเนินการตามหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และการพิจารณาขั้นสุดท้ายหรือการพิจารณาตัดสินงบประมาณขั้นสุดท้าย มีโอกาสเป็นไปได้น้อย ดังนั้นคณะกรรมการนี้จึงมีประโยชน์น้อย

7) เนื่องจากขาดการเตรียมการวางแผนเพื่อการวางแผน ดังนั้นกระทรวงจึงไม่มีข้อมูลทางสถิติที่เพียงพอที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผน โดยเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไปหรือตัวแปรที่ใช้ให้เห็นคุณภาพการศึกษาหรือตัวแปรเชิงคุณภาพ

8) ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่เป็นระบบและขาดความต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าเมื่อจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี เรียบร้อยแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี กระทรวงก็จัดทำ แต่ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี ซึ่งเป็นขั้นตอนสู่การใช้แผนเพื่อของงบประมาณไม่ได้จัดทำต้องใช้ขั้นตอนที่ 1 ของการของงบประมาณมาใช้ทดแทนและการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 ของกระทรวงศึกษาธิการก็เป็นไปเพื่อประสานแผนกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่วนแผนปฏิบัติการของกรมก็จัดทำบ้างไม่จัดทำบ้าง ดังนั้นการนำแผนไปสู่การใช้เพื่อของงบประมาณและการดำเนินการจึงเกิดขึ้นในการปฏิบัติน้อยมาก

9) ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมส่วนใหญ่กรมต่าง ๆ จะจัดตั้งเป็นคณะกรรมการดำเนินงานที่จริง หากแต่คงดำเนินการอยู่ในส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น และเมื่อกรมจัดทำแผนของกรมเสร็จก็จะส่งแผนไปให้หน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาค จัดทำแผนทั้งแผนฯ 5 ปีและแผนปฏิบัติการประจำปี ดังนั้น ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรม จึงอยู่ในลักษณะจากบนลงล่าง

10) ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในระบบวางแผนศาสนาและศิลปวัฒนธรรมได้แยกกับดำเนินการโดยเอกเทศ และได้มีการนำเข้าผนวกเข้าด้วยกันภายหลังที่จะกรอบนโยบายและเป้าหมายเสร็จแล้วมอบให้กรมต่าง ๆ ไปจัดทำโครงการและแผนงานตามนโยบายและเป้าหมายมา ซึ่งทำให้แผนกระทรวงต้องล่าช้า เพราะต้องรอหน่วยงานทางศาสนา และศิลปวัฒนธรรมมาร่วมด้วย เนื่องจากช่วงเวลาไม่สอดคล้องกัน

4. ผลที่ได้

4.1 แผน กรมและกระทรวงจัดทำแผนได้ 4 แผน คือ แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 (พ.ศ. 2531 - 2534) และปฏิบัติการระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2531 - 2534) คำขอตั้งงบประมาณ และแผนปฏิบัติการประจำปี จะเห็นได้ว่าบางแผนก็ขาดหายไปได้แก่แผนพัฒนาการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรมประจำปี ซึ่งไม่ได้ทำ แต่กระทรวงและกรมจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแบบฟอร์ม ของสำนักงานงบประมาณแทน นอกจากนี้ยังมีแผนเพิ่มมา 1 แผน ได้แก่ แผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี ซึ่งก็คือแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 เพียงแต่แผนพัฒนาระยะที่ 6 นำมาตัดต่อในโครงสร้างแผนงานตามสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั่นเอง

4.2 การนำแผนไปใช้ โดยจะพิจารณาการนำแผนไปใช้เพื่อเป็นต้นแบบในการจัดทำแผนอื่น ๆ เพื่อใช้ในการของบประมาณ เพื่อเป็นคู่มือในการดำเนินงาน และเพื่อเป็นแนวทางการประเมินผลโดยพิจารณาในแต่ละแผนดังนี้

4.2.1 แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)
ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี แม้จะได้รับการเห็นชอบในด้านหลักการแนวคิด และนโยบาย หากแต่ในด้านวงเงินไม่อนุมัติ ให้ตกลงกับสำนักงานงบประมาณเป็นรายปีไปนั้น ไม่ได้นำมาใช้อย่างเป็นทางการ

ยกเว้นสำหรับกรมบางกรมที่ไม่ได้ทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี เพราะในปีงบประมาณ 2530 แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 เสร็จไม่ทันใช้ เพื่อของงบประมาณคั้งนั้น การของงบประมาณปี 2530 ใช้ฐานปีงบประมาณ 2529 เป็นฐานในการจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณปี 2530 ทำให้โครงการใหม่ในปี 2530 บางโครงการไม่ได้รับการดำเนินการตามช่วงเวลา เนื่องจากสำนักงบประมาณใช้โครงการเดิมเป็นฐานในอนุมัติงบประมาณจากนั้นก็ไม่ได้ใช้อีก เพราะได้ใช้แผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติแทน ยกเว้นกรมจะใช้เองเป็นการภายใน

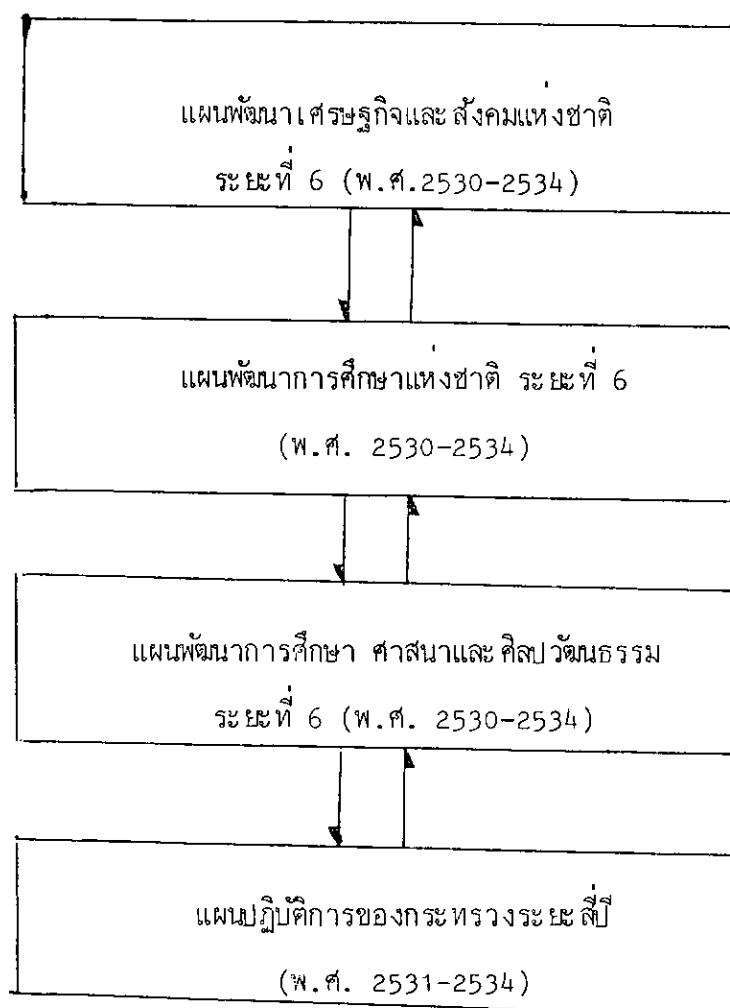
4.2.2 แผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2531-2534) เป็นแผนที่คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2530 สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี หนังสือเลขที่ 0202/14077 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2530 คั้งนั้นสำนักงบประมาณจึงใช้แผนนี้เป็นแนวทางในการอนุมัติงบประมาณส่วนในการใช้เพื่อ ดำเนินการหรือประเมินผลนั้น กรมหลายกรมว่าไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี คงใช้แผนพัฒนาระยะ 5 ปีแทน

4.2.3 ส่วนแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 ของกระทรวงศึกษาธิการเป็นแผนสำหรับประสานงานกับหน่วยราชการในสังกัดที่ต่างจังหวัดเท่านั้น ไม่ได้เป็นคู่มือการดำเนินงานที่จะสามารถนำไปใช้เป็นคู่มือการบริหารงานและการประเมินผลแต่อย่างใด ส่วนแผนปฏิบัติการของกรม นั้น บางกรมทำ บางกรมไม่ทำ แต่มีการนำไปใช้เพื่อ ดำเนินการและการประเมินผลน้อยมา ทั้งนี้กรมได้ระบุว่าขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารอาทิเช่น กรมบางกรมยกเลิกแผนปฏิบัติการประจำปีเนื่องจากเปลี่ยนผู้บริหาร และผู้บริหารไม่เห็นด้วยกับแผนที่ทำไว้เดิม

4.3 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนพัฒนา

4.3.1 ความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกับแผนชาติเนื่องจากแผนพัฒนาการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรม คั้งนั้นในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะชี้ให้เห็นถึงแผนโดยรวมที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และแผนปฏิบัติการของกระทรวงระยะสี่ปี (พ.ศ. 2531 - 2534) ทั้งนี้เนื่องจากถาแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาและสังคมแห่งชาติและ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

ตามรายละเอียดในภาพประกอบ 22

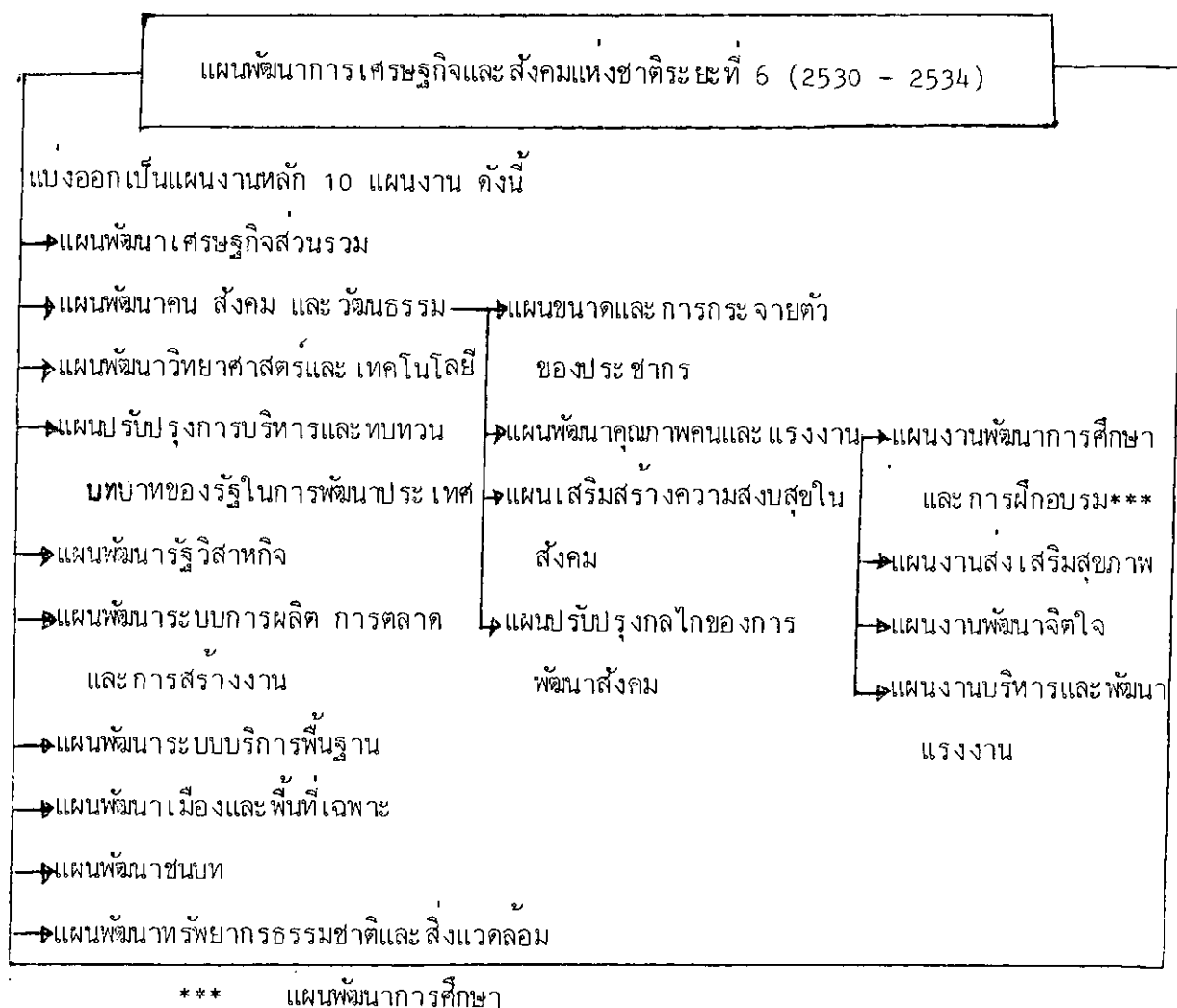


ภาพประกอบ 22 การวิเคราะห์ความสอดคล้อง ของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) กับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมแห่งชาติ และ แผนปฏิบัติการของกระทรวงระยะสี่ปี (พ.ศ. 2531-2534)

การศึกษาความสอดคล้องภายในของแผนพัฒนาการศึกษา ศึกษาจากการวิเคราะห์เอกสารแผนพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติระยะที่ 6 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 และ แผนปฏิบัติการของกระทรวงระยะสี่ปี (พ.ศ. 2530-2534) โดยทำการวิเคราะห์ความสอดคล้องใน 3 ด้านคือ ด้านโครงสร้างของแผนพัฒนา ด้านเนื้อหาของ แผนพัฒนา หลายนงาน/โครงการของแผนพัฒนา

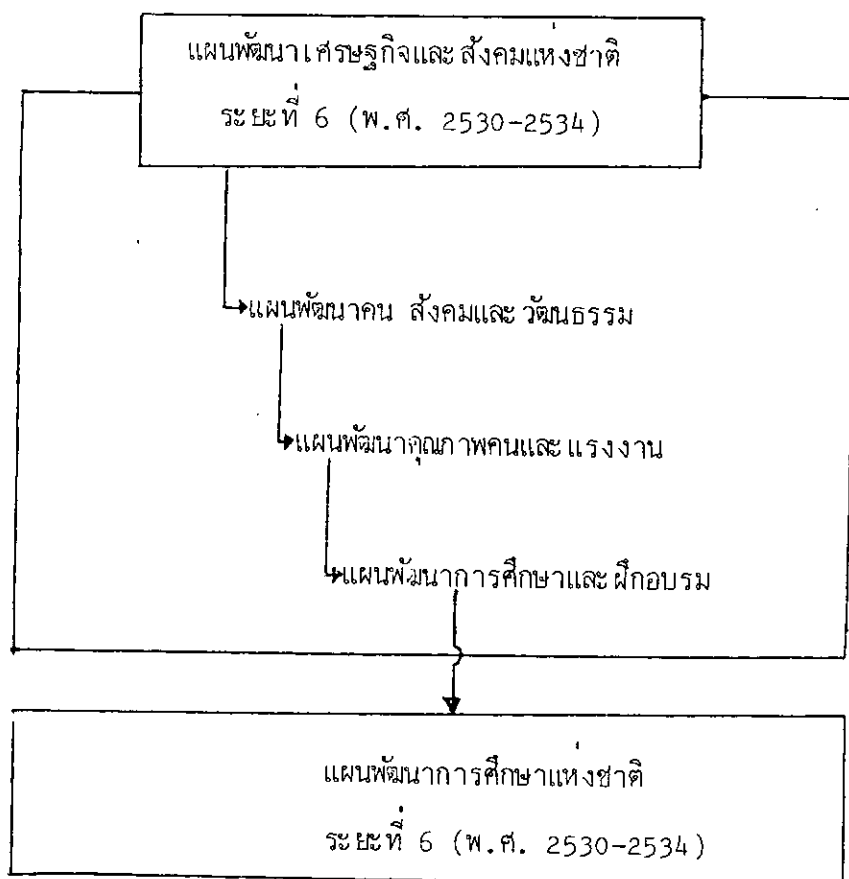
4.3.1.1 ความสอดคล้องด้านโครงสร้างของแผนพัฒนาการศึกษา โครงสร้างของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 มีความสอดคล้องในโครงสร้างกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 6 ดังนี้

1) โครงสร้างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 6 ประกอบด้วยแผนงานหลัก 10 แผนงาน แผนพัฒนาการศึกษาเป็นแผนงานหนึ่งที่อยู่ในแผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมซึ่งเป็นแผนงานย่อย ในแผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงานที่เป็นแผนงานหนึ่งของแผนพัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม ดังภาพประกอบ 23



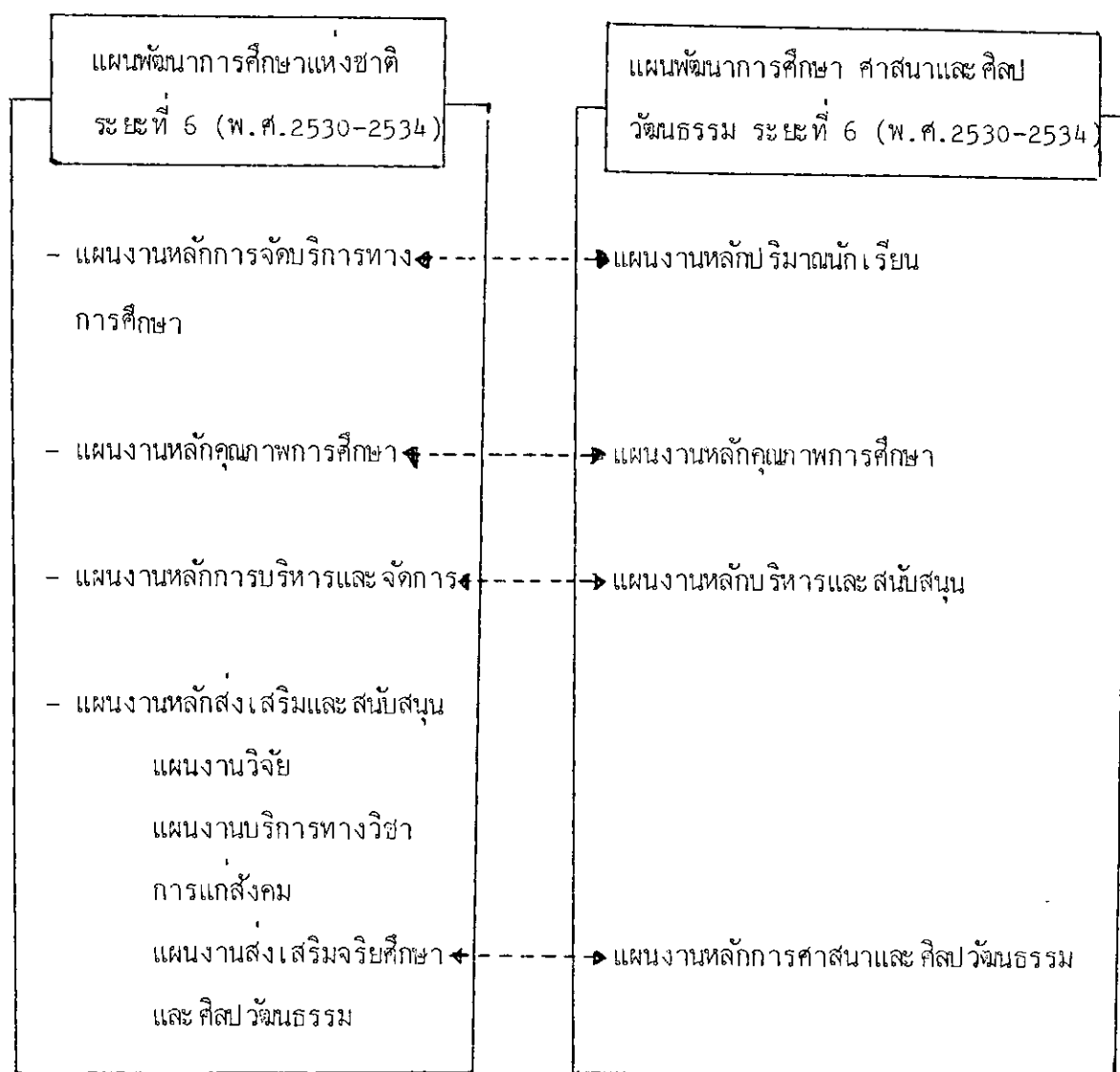
ภาพประกอบ 23 โครงสร้างของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เป็นแผนงานในแผนพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งเป็นแผนงานหนึ่งในแผนพัฒนาคน สังคมและ วัฒนธรรมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังภาพประกอบ 24



ภาพประกอบ 24 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 และ โครงการที่เกี่ยวข้องในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

3) โครงสร้างของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย 4 แผนงานหลักซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วย 4 แผนงาน เช่นกัน ดังภาพประกอบ 25



ภาพ ประกอบ 25 ความสอดคล้องของแผนงานหลักในแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม
ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) กับแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

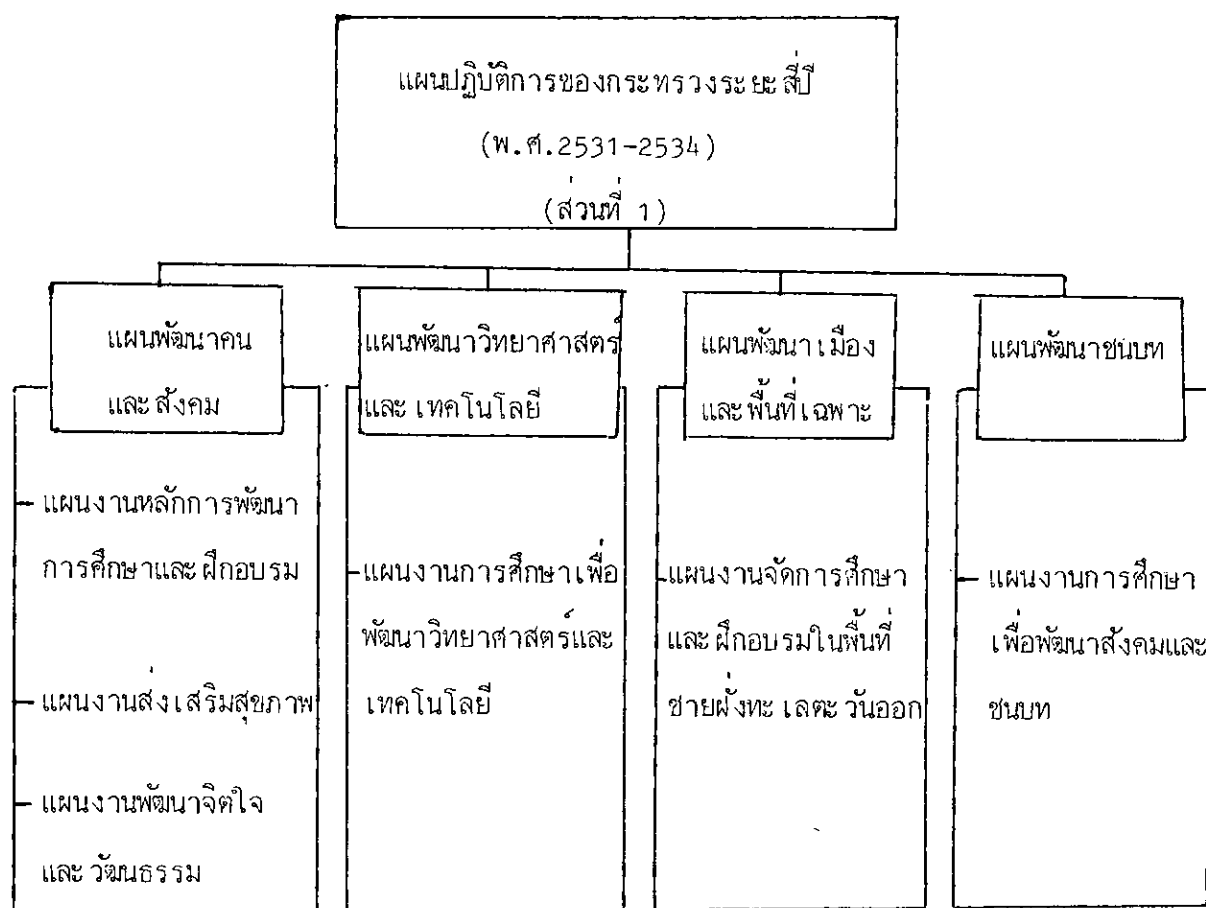
4) โครงสร้างของแผนปฏิบัติการของกระทรวงระยะสี่ปี

(พ.ศ.2531 - 2534) เฉพาะส่วนของแผนงาน/โครงการเดิม มีความสอดคล้องกับโครงสร้าง
ของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) แต่ในส่วน
ของแผนงาน/โครงการใหม่ไม่มีความสอดคล้องกัน ดังนี้

โครงสร้างของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 ประกอบด้วย 4
แผนงานหลัก และ 35 แผนงานย่อย ดังภาพประกอบ 26

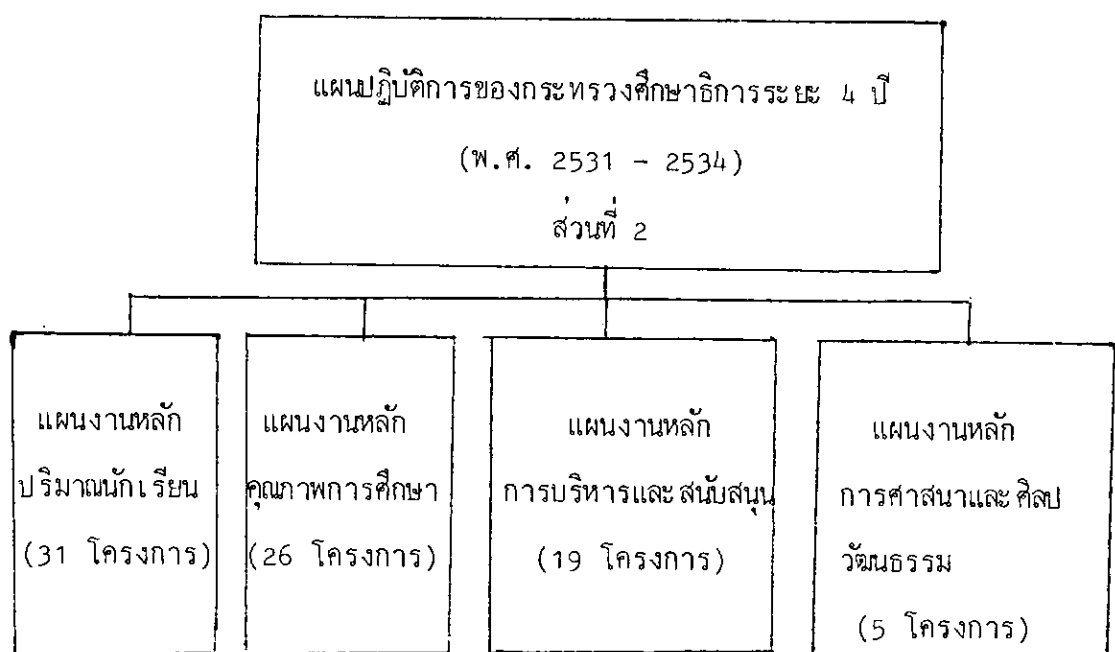
แผนปฏิบัติการของกระทรวงระบะสีปี (พ.ศ. 2531 - 2534) แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 การสรุปโครงสร้างโดยรวมของแผนฯ ส่วนที่ 2 เป็นรายละเอียดของแผนงาน/โครงการเดิม ส่วนที่ 3 เป็นรายละเอียดของแผน/โครงการใหม่ จากการศึกษาเอกสารแผนฯ ดังกล่าวพบว่า โครงสร้างแผนปฏิบัติการดังกล่าว มีความสับสนและขาดเอกภาพในโครงสร้าง เนื่องจากโครงสร้างของแผนดังกล่าวมีทั้งโครงสร้างตามกรอบโครงสร้างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) และ โครงสร้างตามกรอบโครงสร้างของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ดังภาพประกอบ

ส่วนที่ 1 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงระบะสีปี (พ.ศ. 2531 - 2534) กล่าวสรุปโครงสร้างของแผนปฏิบัติการ ตามกรอบโครงสร้างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 6 เป็น 4 แผนงานหลัก 6 แผนงานรอง ดังภาพประกอบ 27



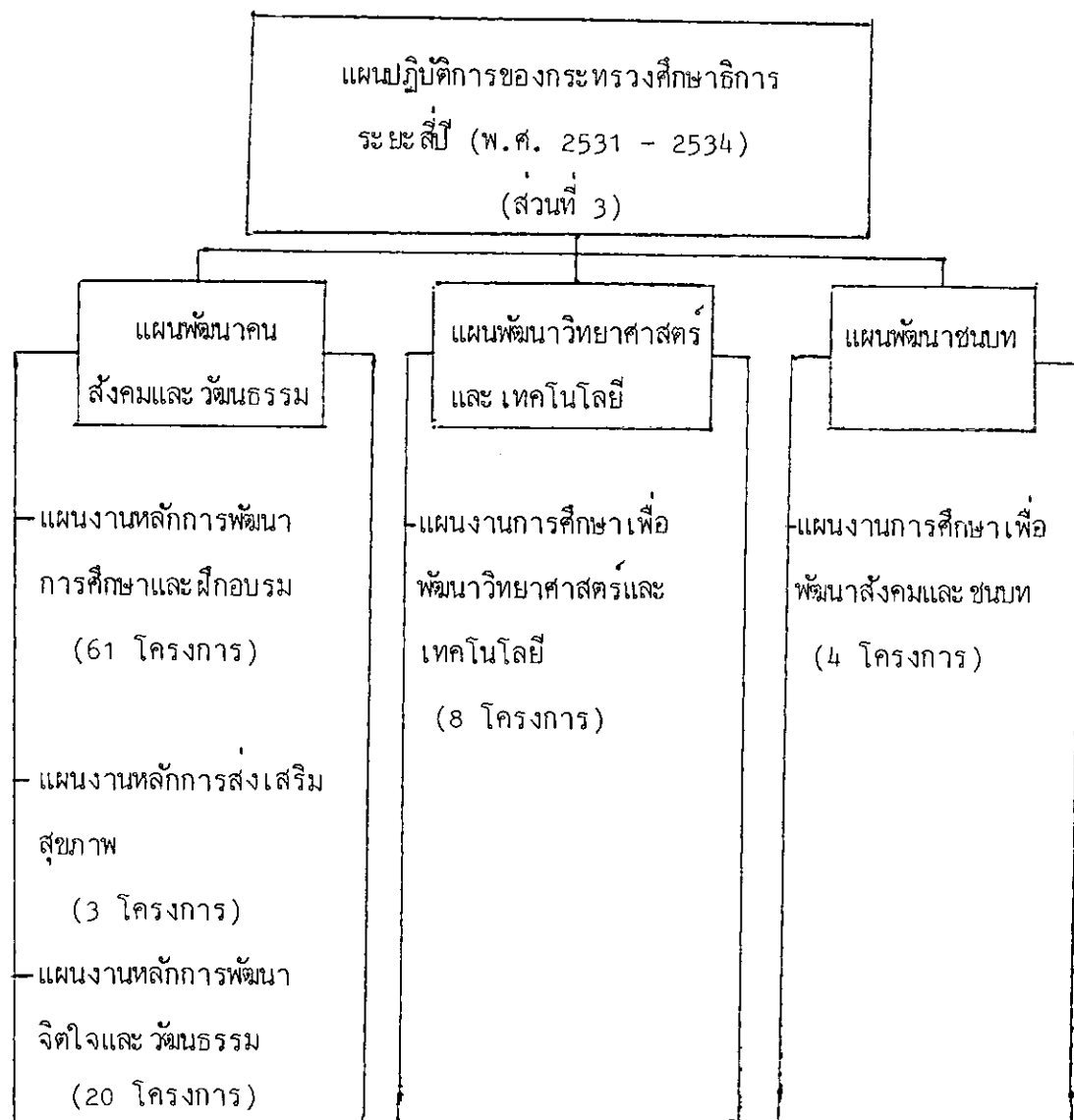
ภาพประกอบ 27 โครงสร้างในส่วนที่ 1 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงระบะสีปี (พ.ศ. 2531-2534)

ส่วนที่ 2 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการระยะสี่ปี (พ.ศ. 2531 - 2534) กล่าวถึงรายละเอียด ของแผนปฏิบัติการ ในส่วนของการดำเนินงาน/โครงการต่อเนื่อง ตามกรอบโครงสร้าง ของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) เป็น 4 แผนงานหลัก 35 แผนงานย่อย รวม 81 โครงการ ดังภาพประกอบ 28



ภาพประกอบ 28 โครงสร้างส่วนที่ 2 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2531 - 2534)

ส่วนที่ 3 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการระยะสี่ปี (พ.ศ. 2531 - 2534) กล่าวถึงรายละเอียดของแผนปฏิบัติการในส่วนของการงาน/โครงการใหม่ ตามกรอบโครงสร้างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) เป็น 3 แผนงานหลัก 5 แผนงานรองรวม 97 โครงการ ดังภาพประกอบ 29



ภาพประกอบ 29 โครงสร้างในส่วนที่ 3 ของแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการระยะสี่ปี (พ.ศ. 2531 - 2534)

4.3.1.2 ความสอดคล้องด้านเนื้อหาของแผนพัฒนาการศึกษา การศึกษา ความสอดคล้องของเนื้อหาในแผนพัฒนาการศึกษา ศึกษาจากวัตถุประสงค์ นโยบาย และ เป้าหมาย ที่ปรากฏในเอกสารแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 6 แผนพัฒนาการศึกษา แห่งชาติระยะที่ 6 และ แผนพัฒนาการศึกษาศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษา-ธิการ ผลการศึกษามีดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของการพัฒนาการศึกษา วัตถุประสงค์ ของแผนพัฒนาการศึกษาศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) มีความสอดคล้อง และ ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการศึกษาที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ระยะที่ 6 ดังนี้

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติระยะที่ 6 กำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนา เพื่อจัดการศึกษาและฝึกอบรมในระดับและ ประเภทต่าง ๆ โดยเน้น ผลการพัฒนาศักยภาพบุคคลใน 3 ด้าน คือ สามารถพึ่งตนเองได้ มีความรู้ความสามารถในเทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศได้ดียิ่งขึ้น

(2) แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 กำหนด วัตถุประสงค์เน้นเฉพาะผลการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคคลใน 4 ด้านคือ มีความรู้ มีทักษะในการ ประกอบอาชีพ มีพลานามัยที่สมบูรณ์มีคุณธรรมและ เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและ เป็นกำลังในการพัฒนา เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศ

(3) แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาเยาวชนและประชาชน (ในระดับและ ประเภทต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ) โดยเน้นผลการ พัฒนาศักยภาพบุคคลให้เป็นคนที่มีคุณภาพสามารถพัฒนาชีวิต การอาชีพและ สังคมให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิต ที่สูงขึ้น สามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสุขสมบูรณ์ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ยังได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้อย่างชัดเจน เช่น การจัดการศึกษา ศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรมให้เกิดความเสมอภาค ทางการศึกษาทั้งในโอกาสและคุณภาพ เป็นต้น (ดูรายละเอียดการ เปรียบ เทียบวัตถุประสงค์ในภาคผนวก)

2) นโยบายด้านการพัฒนาการศึกษา นโยบายด้านการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้กว้าง ๆ เฉพาะการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้งบประมาณพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม เพื่อพัฒนาคุณภาพและแก้ไขการขยายตัวทางด้านปริมาณ สำหรับนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และ แผนพัฒนาการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการมีความสอดคล้องกันดีและนโยบายของกระทรวงยังได้ให้รายละเอียดที่ครอบคลุมชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้

3) เป้าหมายของการพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติกำหนดเป้าหมายการพัฒนาการศึกษา โดยรวมเป็น 2 ด้าน คือ การพัฒนาด้านปริมาณการจัดบริการการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาเชิงคุณภาพ 2 ส่วน แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดเป้าหมายในรายละเอียดตามนโยบายการพัฒนาแต่ละข้อ ซึ่งให้รายละเอียดของเป้าหมายทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพควบคู่กันไป เป้าหมายของแผนนี้จึงครอบคลุมเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ หากแต่การกำหนดเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ของกระทรวงศึกษาธิการยังขาดสรุปเป้าหมายของการพัฒนาโดยภาพรวมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังเช่นที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติด้วย

4) งบประมาณของแผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติได้ประมาณการภาพรวมของวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาการศึกษาตามแนวโน้มของสถานะทางการเงินของประเทศเป็นเงินทั้งสิ้น 235,254 ล้านบาท และประมาณการเพิ่มเติมกรณีสถานะทางการเงินของประเทศดีขึ้น เป็นเงิน 267,100 บาท โดยจำแนกวงเงินตามแผนงานหลัก และจำแนกตามระดับและประเภทของการศึกษา แต่ขาดภาพรวมของวงเงินงบประมาณจำแนกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ

แผนพัฒนาการศึกษาฯ ของกระทรวงศึกษาธิการได้ประมาณการภาพรวมของวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาการศึกษาจำแนกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในวงเงิน 196,379.38 ล้านบาท หากแต่กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้สรุปและประมาณการวงเงินค่าใช้จ่ายของแผนพัฒนาฯ ของกระทรวงศึกษาธิการแล้วนำเสนอภาพรวมของวงเงินจำแนกตามแผนงานหลัก และจำแนกตามระดับและประเภทของการศึกษา เช่นเดียวกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

4.3.1.3 ความสอดคล้องของงาน/โครงการในแผนพัฒนา การศึกษาความสอดคล้องของงาน/โครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาศาสนาและ ศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 และแผนปฏิบัติการระยะ สี่ปีของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า

1) โครงสร้างของแผนงานในแผนทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกัน (ดูรายละเอียดในเรื่องความสอดคล้องด้านโครงสร้างของแผนพัฒนา) ทำให้การนำเสนอาน/โครงการในทั้งสองแผนค่อนข้างสับสน ยากต่อการวิเคราะห์และตรวจสอบ ทำให้ปรากฏว่า

(1) มีงาน/โครงการ บางส่วนที่พบในแผนพัฒนา ระยะที่ 6 แต่ไม่ปรากฏในแผนปฏิบัติการ เช่น ในแผนงานปริมาณนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ขาดการดำเนินการจัดการศึกษาพิเศษ งานดำเนินการจัดการศึกษาสงเคราะห์ และ โครงการพัฒนาและส่งเสริมศูนย์เด็กปฐมวัย ส่วนในแผนงานปริมาณนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขาดโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น

(2) มีการเพิ่มงาน/โครงการเข้าไปในแผนปฏิบัติการระยะ สี่ปีโดยไม่ปรากฏในแผนพัฒนา ระยะที่ 6 เช่น ในแผนงานปริมาณนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้เพิ่มโครงการจัดตั้งคณะวิชาเทคนิคการผลิต ของวิทยาลัยเทคนิคสมุทรปราการ ส่วนในแผนงานปริมาณการศึกษานอกโรงเรียน เพิ่มอีก 4 โครงการ คือ โครงการศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา โครงการจัดการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อพัฒนาอาชีพ โครงการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ และ โครงการจัดตั้งและส่งเสริมศูนย์ศึกษาพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์ เป็นต้น

(3) นอกจากนั้นยังมีโครงการที่ปรากฏชื่อแตกต่างกันกล่าวคือ ในแผนงานปริมาณการศึกษานอกโรงเรียนของแผนพัฒนา ระยะที่ 6 มีโครงการ ฝึกอบรมอาชีพ ระยะ สั้นแก่ ประชาชนบริเวณชายแดนไทย-ลาว แต่ในแผนปฏิบัติการใช้ชื่อ โครงการฝึกอบรมอาชีพ ระยะ สั้นแก่ ประชาชน บริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย เป็นต้น

2) การกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาในทั้งสองแผนแตกต่างกัน กล่าวคือในแผนพัฒนา ระยะที่ 6 เป็นเป้าหมายในเชิงปริมาณ จำแนกตามระดับชั้นหรือกลุ่มของการพัฒนา ส่วนในแผนปฏิบัติการระยะ สี่ปี กำหนดเป้าหมายจำแนกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3) วงเงินในการพัฒนาของแต่ละโครงการ ปรากฏเฉพาะในแผนปฏิบัติการระยะสี่ปี ทำให้ตรวจสอบไม่ได้

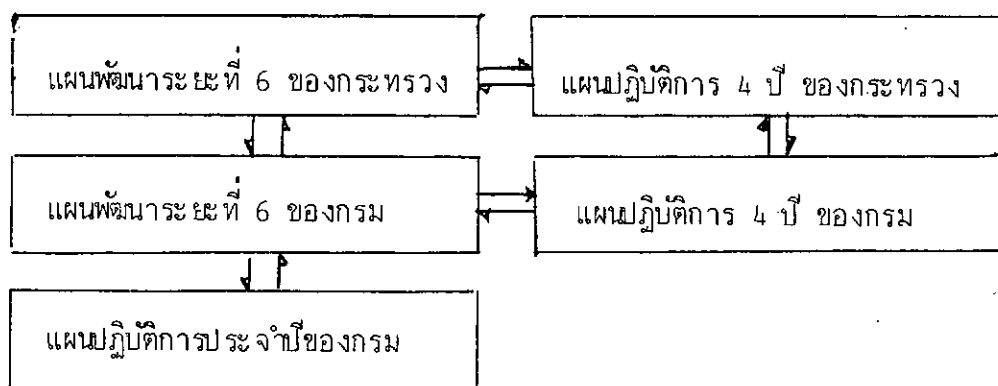
4) นอกจากนี้ยังมีโครงการใหม่ที่ยังไม่บรรจุเข้าแผนปฏิบัติการระยะสี่ปีในปี 2531 อีกจำนวน 96 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการใหม่ที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

(1) แผนพัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม ประกอบด้วย แผนงานหลักการพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม 61 โครงการ แผนงานหลักการส่งเสริมสุขภาพ 3 โครงการ และแผนงานหลักการพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม 20 โครงการ

(2) แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แผนงานการศึกษาเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 8 โครงการ

(3) แผนพัฒนาชนบท ประกอบด้วย แผนงานการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชนบท 4 โครงการ

4.3.2 ผลการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาของกรม เนื่องจากกรมบางกรมไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี และกรมบางกรมไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาประจำปี คงจัดทำแผนพัฒนาระยะที่ 6 และแผนปฏิบัติการประจำปีเท่านั้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงวิเคราะห์หาความสอดคล้องระหว่างแผนของกระทรวงศึกษาธิการกับแผนของกรม และแผนของกรม (เท่าที่ทำได้) กับแผนปฏิบัติการประจำปี ดังภาพประกอบ 30 และมีรายละเอียดดังนี้



ภาพประกอบ 30 ความสอดคล้องของแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัด

4.3.2.1 ความสอดคล้องของแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกระทรวงและกรม พบ
ว่าแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีโครงสร้างแผนงานอย่างน้อย 3 แผนงานหลัก คือ แผนงานหลักด้านปริมาณนักเรียน แผนงานหลักคุณภาพการศึกษา และแผนงานหลักบริการและสนับสนุน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มี 4 แผนงานหลัก โดยเพิ่มแผนงานหลัก การศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ยกเว้นกรมการฝึกหัดครูที่มี 7 แผนงานหลักซึ่งเป็นโครงสร้างเหมือนแผนพัฒนาการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย คือ แผนงานบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา แผนงานทำนุบำรุงส่งเสริมศาสนา ศิลป และ วัฒนธรรม แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา แผนงานบริการทางวิชาการแก่สังคม และแผนงานกิจการนักศึกษา จึงพอสรุปได้ว่าแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกรมส่วนใหญ่มีโครงสร้างที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ

4.3.2.2 ความสอดคล้องของแผนปฏิบัติการ 4 ปีของกรม กับแผนพัฒนาการ
ศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของแต่ละกรมมีโครงสร้างที่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาระยะที่ 6 ทุกกรม ตัวอย่างเช่น ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาในแผนฯ 6 มี 3 แผนงานหลักแต่ในแผนปฏิบัติการ 4 ปีมีแผนงานหลัก โดยเพิ่มแผนงานปรับปรุงคุณภาพระดับประถมศึกษา

4.3.2.3 เนื้อหาและ โครงการของแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกรมหลายกรม
แตกต่างจากแผนงานและ โครงการในแผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี อาทิเช่น แผนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีแผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งในแผนฯ 6 ประกอบด้วย งานพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนกลุ่มทักษะ และ งานพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนกลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต แต่ในแผนปฏิบัติการประจำปี ประกอบด้วยงานนิเทศและติดตามผล งานอบรมครูและงานอบรมผู้บริหารการศึกษา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 แผนมีงานแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ในแผนฯ 6 มีแผนพัฒนาการบริหารและการสนับสนุนการจัดการประถมศึกษาแต่ในแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 มีโครงการน้อยกว่าจำนวนโครงการในปี 2530 ที่ปรากฏในแผนพัฒนาระยะที่ 6 ซึ่งเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะแผนงานโครงการอื่น ๆ บางโครงการอาจปรับเปลี่ยนให้เป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการในปีอื่น ๆ ใด ประกอบกับในปี 2530 นี้ เป็นช่วงที่ใช้แผนพัฒนาระยะที่ 6 ไม่นาน จึงมีเฉพาะโครงการเก่าเป็นส่วนมาก ยังเริ่มโครงการใหม่ไม่ทัน

4.3.3 การวิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนพัฒนาระยะที่ 6 คำของประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนปฏิบัติการประจำปี พบว่า เนื่องจากโครงสร้างของแผนงานซึ่งโครงการตลอดจนโครงสร้างของแผนพัฒนาระยะที่ 6 และคำของประมาณประจำปี แตกต่างกันจนไม่สามารถศึกษาความสอดคล้องได้ ทั้งนี้เพราะในคำของประมาณประจำปีแตกรายการตามหัวข้องบประมาณจนไม่ทราบว่างที่ใดแต่ละส่วนอยู่ในโครงการใด

4.3.4 การวิเคราะห์แผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงและของกรม พบว่าแผนปฏิบัติการประจำปีการของกระทรวงมีเฉพาะรายชื่อโครงการของกรมต่าง ๆ ที่ต้องการประสานกับจังหวัดหรือหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเท่านั้น ยังขาดรายละเอียดอื่น ๆ ที่จะป็นของกรมต่าง ๆ แผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงที่แท้จริงและแผนปฏิบัติการประจำปีของกรมไม่ครอบคลุมโครงการทั้งหมดของกรมต่าง ๆ ในแผนปฏิบัติการประจำปีของกรม

5. ผลการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา

5.1 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมแต่ละกรม

ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรม ประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ที่เป็นระบบที่ส่งเสริมระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมได้แก่ ระบบข้อมูลสถิติ ระบบประเมินผลและระบบงบประมาณ ผลจากการศึกษาขั้นตอนและแนวทางการดำเนินงานแต่ในแต่ละระบบพบว่า ในแต่ละระบบมีความสัมพันธ์หรือส่งเสริมระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมมากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละกรมในการประสานงานภายใน แต่มีลักษณะการประสานงานภายในกรมต่าง ๆ ที่เหมือนกันคือ เจ้าหน้าที่วางแผนของกรม มีจำนวนน้อยดังนั้น การวางแผนจึงได้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการโดยมีหัวหน้าหรือผู้แทน ฝ่ายข้อมูลสถิติ ฝ่ายประเมินผล และฝ่ายงบประมาณและผู้อำนวยการกองต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนงาน หากแต่ในด้าน การเตรียมการเพื่อวางแผนโดยแจ้งให้ฝ่ายข้อมูลและสถิติฝ่ายประเมินผลเตรียมข้อมูล เพื่อการจัดทำแผนนั้น มีในลักษณะกระชั้นชิดมาก คงใช้เฉพาะข้อมูลที่มีอยู่เดิมเป็นส่วนใหญ่ และการจัดทำแผนระดับกรมก็เป็นการรวมแผนงานมากกว่าจะเป็นผู้จัดทำแผน โดยให้ผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ทำแผนของตนแล้วรวบรวมสรุป เป็นของกรมดังนั้น

การวางแผนมักมีลักษณะจากบนลงล่างมาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความจำกัดของสิ่งแวดล้อมของระบบ ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมเดียวกับของกระทรวง สิ่งบ่อน้ำเข้ามีข้อจำกัดในด้านการบุคลากร ความสนใจของผู้บริหาร ระยะเวลาที่กระทรวงให้กับกรมค่อนข้างน้อย ประกอบกับข้อจำกัด ด้านงบประมาณ ซึ่งมีระบบโดยตรงของสำนักงานประมาณ ทำให้กรมต้องแบ่งคนกลุ่มหนึ่งสำหรับจัดทำคำขอตั้งงบประมาณทุกปี ทำให้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ไม่ได้เต็มที่และไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี เพื่อใช้เป็นการภายใน กรมคงจัดทำเฉพาะแผนปฏิบัติการประจำปี ภายหลังจากที่ได้งบประมาณแล้วเท่านั้น กรมมักคิดว่างานวางแผนจะแล้วเสร็จเมื่อจัดทำแผนเรียบร้อย ส่วนการนำไปใช้หรือการติดตามประเมินผลงานตามแผนมีน้อยมากขึ้นอยู่กับนโยบายผู้บริหาร หากแต่ในระหว่างการจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาที่ 6 ได้จัดทำการประเมินผลครั้งแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 ทั้งนี้เนื่องจากกรมเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระดับต่าง ๆ ด้วย

5.2 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ภายใน ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าขาดความประสานสัมพันธ์ของระบบย่อยภายในระบบวางแผนดังต่อไปนี้

5.2.1 การดำเนินการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้เป็นการวางแผนอย่างครบระบบ ได้แก่การเตรียมการวางแผน การจัดทำแผน การดำเนินการตามแผนและการประเมินผลแผน คงมีเฉพาะการจัดทำแผนเท่านั้น

5.2.2 การดำเนินการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้จัดทำตามกำหนดการและ ขั้นตอนที่ควรจะเป็น แต่เป็นการดำเนินงานแบบงานเฉพาะกิจตามแต่ผู้มีอำนาจสั่งการ

5.2.3 การดำเนินการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนเองและ เตรียมทางเลือกเสนอผู้บริหารเพื่อตัดสินใจ แต่การดำเนินการก็ไปขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงโดยตรง เมื่อผู้บริหารไม่มีเวลา ก็ทำให้งานแผนล่าช้า และ ขั้นตอนการจัดทำแผนที่กำหนดไว้ก็ไม่ได้นำมาใช้

5.2.4 การขาดการประสานงานระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ กล่าวคือ ฝ่ายวางแผนไม่นำระบบข้อมูลและ สถิติและ ระบบประเมินผลมาใช้เป็นเครื่องมือในการหาข้อมูลเพื่อการวางแผนหรือนำมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบวางแผนตามที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีทรรศนะว่า การ

วางแผนไม่มีข้อมูลเป็นฐานรองรับอย่างเพียงพอ และการวางแผนคือการจัดทำแผนเท่านั้น ไม่มีการควบคุมการดำเนินงานตามแผน และการติดตามประเมินผล

5.2.5 ระบบงบประมาณ ซึ่งเป็นระบบที่จะนำไปใช้ เพื่อของบประมาณ ตามโครงการในแผนเนื่องจากระบบงบประมาณมีระบบของตนเอง ดังนั้นแผนพัฒนาการศึกษา ประจำปี ซึ่งเป็นแผนที่มียัตถุประสงค์เพื่อการของบประมาณ จึงไม่ได้จัดทำคงจัดทำคำของบประมาณประจำปี ตามแบบฟอร์มของสำนักงานประมาณแทน ซึ่งคำของบประมาณประจำปีได้แยกโครงการออกเป็นรายการงบประมาณ เช่น ค่าเงินเดือนและลูกจ้างประจำ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น ทำให้เป็นการยากที่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้วิเคราะห์งบประมาณระดับกระทรวงหรือเป็นผู้วิเคราะห์แผนยากจะเข้าใจได้ ทำให้เกิดความขาดตอนของระบบวางแผนกับระบบงบประมาณ

5.2.6 การสื่อสารภายในระบบวางแผน ของกระทรวงศึกษาธิการนั้น กรมเสนอว่ามีการติดต่อประสานงานดี แต่กระทรวงมักสื่อสารในรูปแบบที่เป็นทางการมากและข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ก็ล่าช้ามาก โดยเฉพาะข่าวสารและข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก ส่วนการติดต่อของกระทรวงกับกรมภายในมักเป็นการติดต่อโดยใช้หนังสือราชการทำให้ยากในการดำเนินการอย่างรวดเร็ว และ เวลาจัดทำแผนที่มีอยู่จำกัดต้องน้อยลงเป็นเหตุให้กรมไม่สามารถดำเนินการจัดทำแผนภายในเวลาที่กำหนดได้

5.2.7 ความสัมพันธ์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมกับกระทรวง เนื่องจากการตัดสินใจไม่ได้ของกรมร่วมกับกระทรวงทั้งในด้านการแบ่งแผนงานหลัก การเรียงลำดับความสำคัญของนโยบาย และ โครงสร้างของแผนต่าง ๆ ทำให้กรมต่าง ๆ ต้องดำเนินการซ้ำ ๆ และปรับปรุงแก้ไขใหม่หลาย ๆ ครั้ง ทำให้งานล่าช้า

5.2.8 ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 กระทรวงได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการขึ้น เพื่อใช้อำนาจในการพิจารณาวางแผนพัฒนาการศึกษาศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ แต่กระทรวงไม่ได้ให้การสนับสนุนให้ดำเนินการเต็มตามอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นองค์กรนี้จึงใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ซึ่งมีผู้นำไปลดเลี่ยนว่าคณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้จัดประชุมมาเลยในช่วงระยะเวลา 3 ปี ที่ผ่านมา (2529 - 2531)

5.3 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของ กระทรวงศึกษาธิการ กับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ พบว่าการประสานสัมพันธ์ระหว่าง ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ เป็นไปอย่างราบรื่น แต่มีปัญหาในบางขั้นตอน ดังนี้

5.3.1 ขั้นเริ่มต้นการจัดทำแผน ซึ่งการเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งควรจะเป็นผู้จัดทำแผนหลักของชาติเป็นผู้กำหนด วัตถุประสงค์ วุฒิ และเป้าหมายของชาติ เพื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รับ ไปผู้ดำเนินการวางแผนการศึกษาของชาติทั้งระบบตอนนั้น ไม่ได้ดำเนินการ แต่สำนักงานคณะกรรมการ การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเริ่มดำเนินการในช่วงหลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการร่วมกับฝ่ายปฏิบัติไปแล้วกว่า 1 ปี และเมื่อดำเนินการจัดทำแล้วยัง ได้ เสนอคณะรัฐมนตรีขอให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำแผนปฏิบัติการระยะ 4 ปีซึ่งทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องทำงานหลายซ้ำหลายซ้อน

5.3.2 การดำเนินการจัดทำแผน ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติได้เตรียมการจนครบระบบการจัดทำแผนที่ค่อนข้างสมบูรณ์ หากพิจารณาในแง่ที่จะเห็นได้ว่าเป็น การช่วยให้ฝ่ายวางแผนงานของกรมและกระทรวงศึกษาธิการได้ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและ ประเมินผลงาน เพื่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติเป็นไปอย่างสมบูรณ์แบบทั้งระบบทั้งในช่วง เวลาที่เหมาะสมและในทุกขั้นตอน โดยมีการบูรณาการความคิดของทั้งหน่วยงานในระดับสูงและใน ระดับปฏิบัติคือมีตัวแทนของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สำนักงานประมาณ มาร่วมกับฝ่ายปฏิบัติ คือ กรมต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนทุกระดับการศึกษาอีกด้วย ภาวะเช่นนี้หากมอง อย่างผิวเผินดูเหมือนเป็นสิ่งที่ดีแต่ในขณะเดียวกันกระทรวงและกรมต่าง ๆ ก็ต้องจัดทำแผนของตน ด้วย ซึ่งเป็นการทำงาน 2 งานที่ซ้อนกัน น่าจะพิจารณาว่าขอบเขตของการวางแผนระดับกระทรวง และกรมควรมีขอบเขตในการดำเนินการอย่างไร และในระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ การจะมีบทบาทเพียงใด

5.3.3 ภาพพจน์ของกระทรวงศึกษาธิการ ในการทำหน้าที่ของกระทรวงในการตอบปัญหาและเสนอแนะทิศทางของแผน หรือของปริมาณของกรม ในทหระณะของหน่วยงานภายนอกตำมาก ทั้งนี้เพราะหน่วยงานต่าง ๆ เห็นว่า กระทรวงมีบุคลากรไม่เพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพความสามารถในการวิเคราะห์แผนของกรมทั้งในระบบแผนและระบบงบประมาณ ตลอดจนการขาดข้อมูลในการติดตามประเมินผลที่จะชี้แจงได้ว่า งานตามแผนของกรมและกระทรวงได้ดำเนินการไปอย่างไร สมควรจะดำเนินการต่อหรือล้มเหลว ยิ่งกว่านั้นกระทรวงยังทำงานล่าช้ามาก เป็นเหตุให้หน่วยงานภายนอกต่าง ๆ จำเป็นต้องติดต่อกับกรมโดยตรง เพื่อให้ข้อมูลที่ต้องการ

5.3.4 ระบบงบประมาณ ระบบงบประมาณของสำนักงานงบประมาณเป็นระบบที่มีโครงสร้างที่แข็ง ข้นตอนแน่นอนและชัดเจนมาก ในแต่ละปีจะมีการกำหนดขั้นตอนช่วงเวลาและรูปแบบที่ชัดเจนให้กรมและกระทรวง ดำเนินการระบบงานดังกล่าวไม่ส่อ คล่องต่อระบบการวางแผน โดยเฉพาะในการให้งบประมาณซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการใช้แผน เพื่อให้แผนสามารถนำไปสู่ทางปฏิบัติได้กลับ ไม่ใช่แผนพัฒนาประจำปีและใช้คำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการอนุมัติงบประมาณที่เป็นระบบรายขอและผสมกับ PPBS ทำให้ความจำเป็นในการใช้แผนน้อยลง

5.3.5 การศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาธิการ พบว่าการวางแผนพัฒนาการศึกษาในขั้นสุดท้ายนี้จะตองนำแผนพัฒนาการศึกษามารวมแผนพัฒนา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ซึ่งดำเนินการแยกออกไป มารวมเป็นแผนพัฒนาการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 ในขั้นสุดท้ายทำให้ช่วงเวลาที่จะต้องส่งแผนให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติออกไป เป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ต้องติดต่อกับกรมโดยตรง

5.4 การศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงที่สัมพันธ์กับกรม พบว่ากระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการประสานและรวบรวมแผนของกรมเป็นแผนของกระทรวงโดยมีอำนาจในการชี้แนะหรือควบคุม การจัดตำแผน การดำเนินการตามแผนและการประเมินผลแผนของกรมอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก

5.4.1 กรมมีพระราชบัญญัติรองรับโดยตรงทำให้ กรมสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจวางแผนงาน การงบประมาณและการติดตามประเมินผลด้วยตนเอง

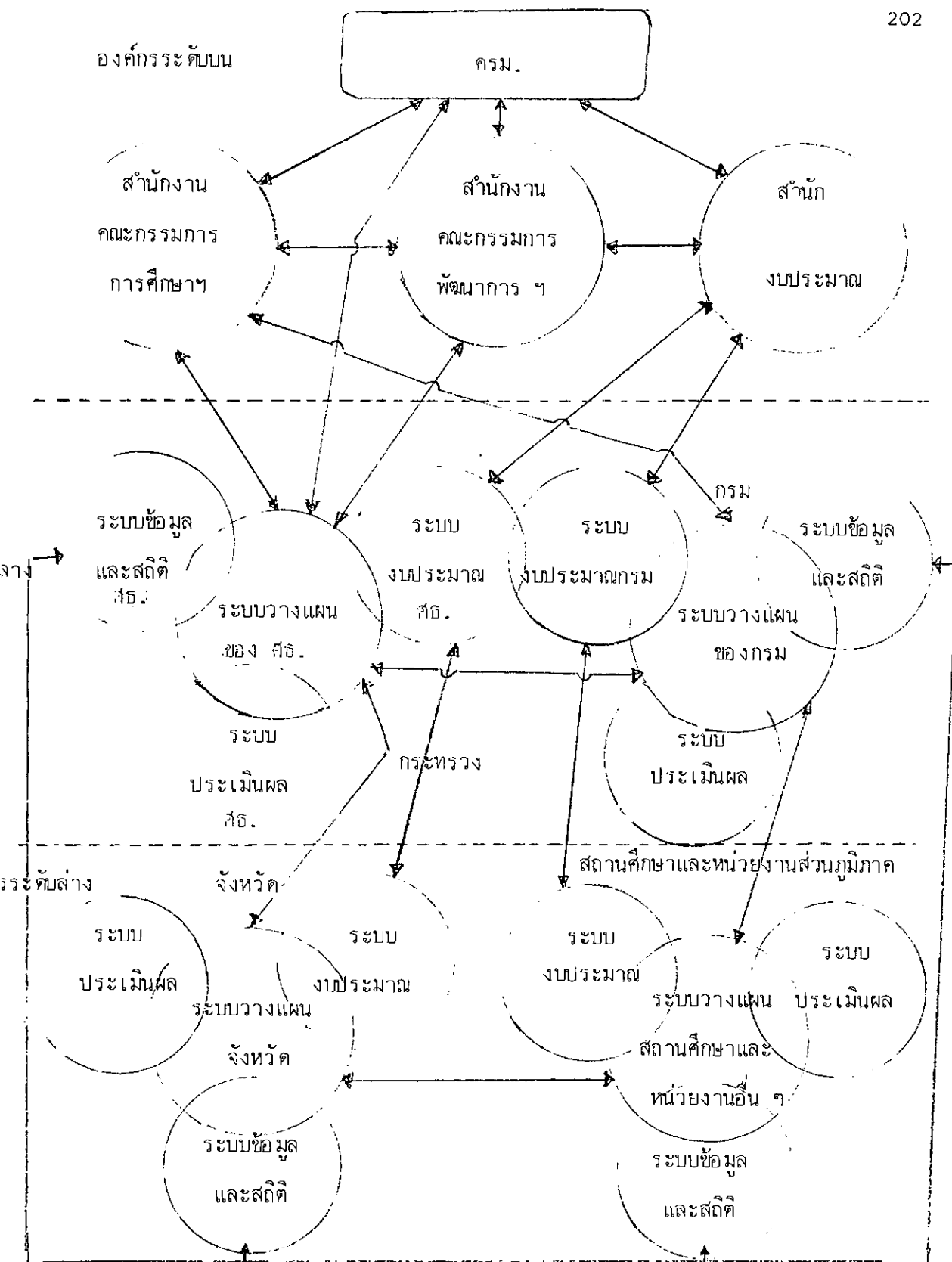
5.4.2 ระบบงานข้อมูลและสารสนเทศ ระบบงานติดตามและประเมินผลและระบบงานวางแผนการศึกษา กระทรวงยังไม่มี การเชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่อง ให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบครบวงจรได้ ทำให้กระทรวงขาดข้อมูลที่จะเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจของผู้บริหาร จำเป็นต้องฟังกรมตลอด เวลา

5.4.3 กระทรวงขาดบุคลากรที่เป็นผู้นำทางวิชาการ และมีความสามารถเป็นที่ยอมรับของกรมทำให้กรมไม่ยอมรับผลการตัดสินใจของกระทรวงอยู่เสมอ ๆ

5.4.4 การที่ผู้บริหารระดับสูงไม่ตัดสินใจหรือไม่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานกลาง คือกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงทำให้เป็นการยากที่กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะใช้อำนาจดังกล่าวได้

5.4.5 การดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาอย่างไม่เป็นระบบในระดับกระทรวงทำให้กรมบางกรมวางรูปแบบของตนเองขึ้นมา แล้วยากที่จะทำลายวงจรนี้ลง เมื่อกรมมีพระราชบัญญัติรองรับและเป็นตัวอย่างที่กรมต่าง ๆ สนใจและพยายามจะดำเนินการตาม

5.5 สรุป โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ภายในของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ กับผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนระบบล่างของแผนคือ ผู้นำแผนไปใช้เพื่อการปฏิบัติสามารถสรุปสภาพความสัมพันธ์ขององค์กรแวดล้อมกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังภาพประกอบ 31



ภาพประกอบ 31 ความสัมพันธ์ขององค์กรแวดล้อมของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ

จากภาพประกอบ 31 และจากการศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีรูปแบบการดำเนินการโดยใช้ขั้นตอนการบริหารงานมาแทนขั้นตอนการวางแผนทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม และมีปัญหามากมายทั้งในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงและของกรมเอง อันได้แก่การไม่ประสานสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย ได้แก่ ระบบสถิติและข้อมูล ระบบติดตามและประเมินผลและระบบงบประมาณ ทั้งระหว่างระบบย่อยของภายในกรมและภายในกระทรวงเอง และการขาดความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยแต่ละระบบ โดยเฉพาะระบบประเมินผล ส่วนระบบย่อยอื่นของกรมกับของกระทรวงมีความสัมพันธ์กันบ้าง นอกจากนี้การที่กรมไม่ยอมรับข้อตกลงกับกระทรวงเป็นเหตุให้งานล่าช้า และยากในการดำเนินการมากขึ้นยิ่งกว่านั้นอิทธิพลจากระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติและระบบวางแผนพัฒนาศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ยังส่งผลทำให้การจัดทำแผนล่าช้าขึ้นอีก เป็นเหตุให้หน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติต้องติดต่อกับกรมโดยตรงทำให้ความสำคัญของกระทรวงลดต่ำลง นอกจากนี้ การที่ระบบงบประมาณมีระบบของตนเองอย่างครบวงจร แยกตัวออกจากระบบวางแผนโดยสิ้นเชิง และการอนุมัติงบประมาณเป็นรายการมียังทำให้ระบบวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการประสบความล้มเหลวทั้งทางการจัดทำแผน การนำไปใช้และการประเมินผลด้วย ซึ่งส่งผลกระทบถึงแนวทางพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย ทั้งนี้เพราะกระทรวงไม่สามารถจะใช้ขั้นตอนการบริหาร การวางแผน การงบประมาณ การประเมินผลในการควบคุมกรมอย่างแท้จริง

5.6 ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา พบว่าระบบวางแผนการศึกษา ของ กระทรวงศึกษาธิการไม่บรรลุเป้าประสงค์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา กล่าวคือ

วัตถุประสงค์ข้อ (1) คือระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา เป็นไปเพื่อให้มีการดำเนินงานการศึกษาที่เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกันทั้งกระทรวง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคพบว่าแต่ละกรมก็มีเอกภาพในการกำหนดแผนจากบนลงล่าง เป็นเส้นจากกรมไปสู่กองสู่โรงเรียนโดยตรง โดยให้หน่วยงานระดับกองเป็นผู้จัดทำแผนของตนเองและมารวบรวมเป็นแผนของกรม อีกทั้งรวบรวมเป็นแผนของกระทรวง หากแต่การที่กรมมีความเป็นเอกภาพสูงไม่ยอมรับมติของที่ประชุม

ของกระทรวง ทำให้มีการทำงานหลายครั้ง และแผนของกรมก็ออกมาในหลายรูปแบบ นอกจากนี้ยังทำให้แผนล่าช้า การบริหารการจัดทำแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลแผนในระดับกระทรวงทำยากมาก การสั่งและการดำเนินงานกระทรวงและกรมมักจะซ้ำซ้อนกันทำให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่เกิดความเบื่อหน่ายในทำงานซ้ำซ้อน

วัตถุประสงค์ข้อ (2) คือระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาต้องเอื้ออำนวยต่อการขอตั้งและจัดสรรงบประมาณ โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่เอื้ออำนวยต่อการขอตั้งและจัดสรรงบประมาณนัก แม้ว่าฝ่ายงบประมาณและสำนักงบประมาณจะระบุว่าได้นำแผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี เป็นคู่มือในการจัดสรรงบประมาณ หากแต่การใช้ระบบงบประมาณรายขอและการใช้คำขอตั้งงบประมาณประจำปีก็ทำให้ความจำเป็นที่จะจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปีน้อยลง นอกจากนี้การใช้วิธีการงบประมาณแบบไม่เป็นทางการ ทำให้ผู้บริหารเห็นประโยชน์ในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาน้อยลง ยิ่งโดยเฉพาะ ผลของแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัดแล้วยังมีผลกระทบต่อการขอของงบประมาณน้อยมาก เนื่องจากกรมและกระทรวงไม่ได้นำแผนดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อขอตั้งงบประมาณเลย

วัตถุประสงค์ข้อ (3) คือแผนเป็นแนวทางให้กาปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปโดยสะดวก และมีประสิทธิภาพและมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการปฏิบัติตามแผน ผลการดำเนินงานพบว่าวัตถุประสงค์ข้อนี้บรรลุวัตถุประสงค์เนื่องจากมีการทำแผนปฏิบัติการประจำปีทุกหน่วยงาน หากแต่การดำเนินงานตามแผนมีไม่ทุกกรม แม้ว่าแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงโดยรวมเป็นไป เพื่อการประสานแผนให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ก็ตาม แต่ 4 ใน 5 ของกรมทั้งหมด แจ้งว่าทำแผนปฏิบัติการประจำปีเฉพาะงานโครงการเท่านั้น ส่วนงานธุรการไม่ได้จัดทำเลย นอกจากนี้กรมหนึ่งยังแจ้งว่าแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 ไม่ได้จัดทำ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงใหม่ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับแผนปฏิบัติการประจำปีเดิม และยังพบอีกว่าโครงการที่จำเป็นไม่ได้รับงบประมาณ ส่วนโครงการที่เป็นโครงการหมดความจำเป็นแต่เป็นโครงการเดิมแล้ว กรมต้องบรรจุโครงการในแผนว่าเดิมที่หมดความจำเป็นแล้วนี้เพื่อให้ได้งบประมาณมา ทำให้โครงการตามแผนจำนวนมากไม่ได้ปฏิบัติ แต่ปฏิบัติโครงการนอกแผนฯ

วัตถุประสงค์ข้อ (4) การวางแผนเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการติดตามและประเมินผล ใน

วัตถุประสงค์ข้อนี้ไม่บรรลุเป้าหมายเพราะฝ่ายประเมินผลของกรมและกระทรวงไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลแผนไว้ในแผนเลย และขาดการนำแผนไปใช้เพื่อการติดตามและประเมินผล และ 4 ใน 5 กรมและกระทรวงไม่ได้มีการเตรียมการเพื่อติดตามประเมินผลงานตามแผนเลย นอกจากนี้จะสรุปสภาพทางการศึกษาโดยรวมของการประเมินสภาพทางการศึกษารวมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำหนดในขั้นเตรียมการวางแผน

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบ

สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ศึกษาข้อมูลจาก 3 แหล่งคือ (1) ทรรศนะของผู้ดำเนินการวางแผน (2) สภาพปัญหาจากการวิเคราะห์ระบบ (3) สภาพปัญหาในทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผน (4) สรุปสภาพปัญหาที่แท้จริงในระยะสั้น และ ระยะยาว ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สภาพปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาตามทรรศนะของผู้ดำเนินการและผู้ที่เกี่ยวข้อง จากการสัมภาษณ์ผู้อยู่ในวงการแผนพัฒนาการศึกษามีความเห็น พอสรุปได้ดังตาราง 13

ตาราง 13 สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในทรรณะของผู้ดำเนินการ

สภาพปัญหา	สศช.	สศศ.	สำนัก งบฯ	ฝ่ายใน ศธ./กรม				ก.ก. อนุมัติ แผน	รวม
				แผน	สถิติ	ประเมิน	งบฯ		
<u>ปัญหายานนอก</u>									
1. ระบบงบประมาณไม่เอื้อ ต่อระบบการวางแผน	1			1				2	4
2. ระบบวางแผนของชาติ ไม่ประสานกัน	1	1		2					4
3. ระบบการศึกษาไม่มี เอกภาพ	2		1	1					4
4. ขาดคุณลักษณะของคนไทย ที่สังคมต้องการ				1					1
<u>ปัญหายภายในระบบ</u>									
1. <u>การดำเนินการ</u>									
- ขาดขั้นตอนเตรียม การวางแผน			2	3	2	1		2	10
- ขาดการติดตามประเมิน	1	2	2			6			11
- การทำแผนซ้ำซ้อน		1		1					2
- ขาดข้อมูลเชิงคุณภาพ สำหรับการวางแผน				3	5	3			11
- ขาดความต่อเนื่อง ของแผน	1	2				1		3	

ตารางที่ 13 (ต่อ)

สภาพปัญหา	สศช.	สกก.	สำนัก งบฯ	ฝ่ายใน ศธ./กรม				ก.ก. อนุมัติ แผน	รวม
				แผน	สถิติ	ประเมิน	งบฯ		
- วางแผนตามความต้องการ ของผู้บริหาร								2	2
- ผู้บริหารรู้ปัญหาแต่ไม่แก้	1		1	1				1	
2. บุคลากร									
- ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ และสามารถคิด วิเคราะห์	2	2		1	1				6
- ผู้บริหารไม่ให้ความ สนใจต่อแผน	1		1	2					4
- ขาดผู้นำที่ต่อเนื่อง		2						2	4
- ผู้บริหารไม่กล้าตัดสินใจ	2	2	1						5
- ขาดผู้นำด้านการวางแผน		2							2
- ใช้บุคลากรไม่เต็ม ความสามารถ	1		1						2
3. คุณภาพของแผน ศธ.									
- แผนกว้างไม่ละเอียด	5	1							6
- รวมแผนไม่วิเคราะห์	1	1	1					2	5
- ส่วนใหญ่เป็น โครงการเดิม	1	1							2

ตารางที่ 13 (ต่อ)

สภาพปัญหา	สศช.	สกศ.	สำนัก งบฯ	ฝ่ายใน ศธ./กรม				ก.ก. อนุมัติ แผน	รวม
				แผน	สถิติ	ประเมิน	งบฯ		
- แผนชาติ/แผนปฏิบัติ การและแผนขอเงิน ไม่สอดคล้องกัน	2	4	1	1					8
4. <u>การนำแผนไปใช้</u>									
- แผนล่าช้า	2	4							6
- ไม่มีการนำแผนไปใช้						5		1	6
5. <u>ปัญหาที่ตัวระบบ</u>									
- กองแผนงาน สป.มี อำนาจสั่งการน้อย กว่ากรม	1	2	1	2					5
- ก.ก. นโยบายและ แผนไม่ได้ทำงาน								3	3

จากตาราง 13 พบว่าสภาพปัญหาของการวางแผนพัฒนาการศึกษา อาจแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1.1 ปัญหาจากองค์กรภายนอก

1.1.1 ปัญหาการไม่ประสานกันระหว่างองค์กรการวางแผนพัฒนาระดับชาติ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ทั้งในด้านของโครงสร้างของระบบบริหารแผน โครงสร้าง และรูปแบบของแผน ชนิดของแผนและช่วงเวลา ทำให้หน่วยงานการศึกษาต้องทำงานซ้ำซ้อน

1.1.2 ปัญหาการที่สำนักงานงบประมาณมีสภาพที่เข้มแข็งไม่เอื้อต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้กรมและกระทรวงไม่ต้องดำเนินการงบประมาณไปตามระบบงบประมาณของชาติเป็นเหตุให้ระบบวางแผนขาดตอนไป

1.1.3 ระบบบริหารการศึกษาของกรมต่าง ๆ เป็นอิสระจากกระทรวงทำให้การสั่งการของกระทรวงไปยังจังหวัดขัดข้องกับการสั่งการของกรมไปยังหน่วยงานในสังกัด

1.1.4 การขาดเป้าหมายทางการศึกษารวมของคนไทย ทำให้การวางแผนพัฒนาการศึกษา ถูกจัดทำไปตามทฤษฎะและปรัชญาของแต่ละสำนัก เช่นการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติถูกมองว่าจัดการศึกษาเพื่อรู้ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องการจัดการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นต้น

1.2 ปัญหาภายในระบบ

1.2.1 ปัญหาการขาดการดำเนินการเตรียมการวางแผนในระดับกรมและกระทรวง ในการเตรียมการวางแผน ฝ่ายวางแผนจะต้องกำหนดข้อมูลที่ต้องการและดัชนีทางคุณภาพการศึกษาที่จะใช้ในการวางแผนการศึกษาให้แก่ระบบข้อมูลและสถิติ ระบบการวิจัยและการประเมินผล เพื่อจะได้มีข้อมูลใช้ในการวางแผนได้

1.2.2 ขาดการจัดระบบการติดตามประเมินผลวางแผนในระดับชาติ ให้ประสานสัมพันธ์กับระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งให้เกิดความซ้ำซ้อนในการติดตามและประเมินผล อีกทั้งไม่สามารถนำผลมาสรุปรวมกันได้ นอกจากนี้ยังทำให้การขาดข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนหรือการงบประมาณ เช่น ข้อมูลคุณภาพทางการศึกษา ข้อมูลที่ระบุว่าโครงการใดดำเนินการไปได้เท่าไร คุ่มทุนหรือไม่ ทำให้ไม่มีการล้มเลิกโครงการที่ไม่เหมาะสม และทำให้กระทรวงคุมกรมไม่ได้

1.2.3 การขาดระบบข้อมูล

1.2.4 ระบบงบประมาณแยกออกจากระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ทำให้มีการนำแผนไปใช้น้อย

1.2.5 การขาดการจัดระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นระบบงานประจำมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบการติดตามผลระบบงานย่อย ๆ อื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา

1.3 ด้านบุคลากร ขาดบุคลากรที่มีความสามารถด้านวิชาการ การวิเคราะห์โครงการ ความคิดริเริ่มและการขาดความสนใจของผู้บริหารระดับสูงทำให้ บุคลากรของกระทรวงไม่เป็นที่ยอมรับของกรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีทรรศนะว่า กระทรวงทำงานตามคำสั่งของผู้มีอำนาจโดย กระทรวงไม่มีอำนาจสั่งการต่อกรม และขาดการนำแผนไปใช้ปฏิบัติงานในที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญการวางแผนมากกว่าจัดทำแผนที่เสร็จเพื่อมอบหมาย ดังนั้นแผนจึงไม่ได้ถูกนำไปใช้ อย่างไรก็ตามฝ่ายแผนได้ดำเนินการวางแผนตามมติผู้บริหารระดับสูงมากกว่าจะมองเห็นว่าการวางแผนเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารงาน นอกจากนี้หน่วยงานอื่นยังระบุว่า ระบบวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการประสบความล้มเหลว เนื่องจากผู้บริหารไม่กล้าตัดสินใจ และไม่เป็นผู้นำในการวางแผนไม่เห็นความสำคัญของแผนมากพอทั้ง ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงใหญ่ที่มีบุคลากรที่มีความสามารถสูง แต่ผู้บริหารไม่สามารถบริหารหรือใช้บุคลากรให้เต็มความสามารถแต่ละคนได้

คุณภาพของแผนของกระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์แผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ระบุว่าแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 เป็นแผนกว้าง ๆ ที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างดี แต่แนวนโยบายเป้าหมายกว้างและไม่มีจุดเน้น ทำให้เจ้าหน้าที่ยากการแก้ไขเคราะหฺแผน ยิ่งกว่านั้นยังระบุว่าแผนที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการรวมแผน ไม่มีการวิเคราะห์ และโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการเดิม กรม กองต่าง ๆ ไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะจัดทำโครงการใหม่ที่มีประโยชน์ขึ้นมา อาทิเช่นโครงการขยายการมัธยมศึกษาเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงกลางปีงบประมาณ 2530 แต่ไม่ได้อยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 นอกจากนี้ยังระบุว่า แผนชาติ แผนปฏิบัติการ และแผนของบประมาณไม่สอดคล้องกัน

1.4 การนำแผนไปใช้ กลุ่มตัวอย่างของหน่วยงานระดับบนทุกคนให้ความเห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการจัดทำแผนซ้ำ ๆ กัน นอกจากนี้บุคลากรบางกลุ่มยังเห็นว่าขาดการนำแผนไปใช้

1.5 ปัญหาต่อระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ จากการสัมภาษณ์ พบว่าบุคลากรจากหลายหน่วยงาน ระบุว่า กองแผนงาน สป. ซึ่งทำหน้าที่วางแผนพัฒนาของกระทรวง

ศึกษาธิการไม่สามารถประสานงานหรือใช้อำนาจหน้าที่กับกรม กองต่าง ๆ ให้ดำเนินการวางแผนนำไปในทิศทางที่กระทรวงกำหนด และยอมรับและปฏิบัติตามมติที่ประชุมได้

2. สภาพปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา จากการวิเคราะห์ระบบ ผู้วิจัยพบว่ามีความขาดความสอดคล้องในเรื่องต่อไปนี้

2.1 ปัญหาภายในองค์กร ปัญหาของระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีดังนี้

2.1.1 การดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษา กรมและกระทรวงดำเนินการวางแผนพัฒนาเพียงส่วนเดียวคือการจัดทำแผนไม่เป็นระบบ ไม่ครบวงจรการวางแผน และยังไม่มี การเตรียมการการจัดทำแผนไว้ล่วงหน้าด้วย ทั้งระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงและกรม

2.1.2 การดำเนินการวางแผนของกระทรวง ดำเนินการตามแรงผลักดันทางการเมืองจากภายนอกและเป็นการทำงานตามผู้ใหญ่มากกว่าจะริเริ่มดำเนินการเองตามระบบงาน

2.1.3 ขาดการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นพื้นฐานการวางแผน ดังนั้นจึงไม่มีการเตรียมการหาข้อมูลสำหรับการวางแผน

2.1.4 ขาดการประเมินผลการดำเนินการตามแผนและการจัดทำแผนด้วยเหตุนี้ฝ่ายประเมินผลจึงไม่สามารถชี้แจงกับสำนักงานประมาณในการต่อรองของงบประมาณหรือการตัดลดโครงการที่ไม่เหมาะสมออกต่อกรมต่าง ๆ

2.1.5 ระบบงบประมาณ แยกออกจากระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาโดยเด็ดขาดทั้งระบบ โครงสร้าง รูปแบบแผน และการอนุมัติงบประมาณ ทำให้ระบบวางแผนพัฒนาขาดความต่อเนื่องของระบบวางแผน ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทั้งในด้านแผนงาน การใช้โครงการเก่าเป็นแนวทางในการอนุมัติงบประมาณนอกจากนี้ในบางโครงการเป็นการวิจัย ไม่ควรเพิ่มงบครั้งละร้อยละ 5 แต่ควรพิจารณาเป็นรายโครงการ นอกจากนั้นยังขาดการระบุให้ชัดเจนว่าจะใช้เงินพัฒนาหรืออะไรเป็นงบปกติ

2.1.6 ขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยงระหว่างระบบย่อยภายในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาและระบบย่อยแต่ละระบบของกระทรวงและกรม

2.1.7 บุคลากรภายในระบบ ขาดความรู้เรื่องการวางแผนและภายในระบบของกระทรวงทำให้ขาดการยอมรับทั้งด้านวิชาการและประสิทธิภาพจากกรม นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงยังขาดการนำแผนไปใช้ และการให้ความสำคัญกับแผน

2.1.8 การจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองแผนงานและโครงการไม่ได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการเต็มอำนาจที่มอบให้ ประกอบกับการไม่กล้าตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงทำให้งานการตัดสินใจเปลี่ยนงบประมาณดำเนินการไม่ได้

2.2 ปัญหาจากองค์กรภายนอก

2.2.1 การเริ่มจัดทำแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเสนอแนะให้ทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี

2.2.2 ปัญหาการประสานสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.3 ระบบประมาณของสำนักงานประมาณ ควรจะต้องเปลี่ยนรูปแบบแผนงานคำขอ และแนวทางอนุมัติงบประมาณ มิฉะนั้นระบบแผนไม่อาจไปบรรลุจุดหมายได้

2.2.4 ระบบบริหารการศึกษา ไม่เอื้อต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา เนื่องจากการบริหารมีลักษณะกระทรวงซ้อน กระทรวงหรือต่างคนต่างมีอำนาจทั้งนี้แผนงานกระทรวงได้ให้อำนาจสิทธิขาดแก่กรมในการบริหารงาน โดยมีพระราชบัญญัติรองรับ ดังนั้นแม้งานที่กระทรวงไม่เห็นด้วย แต่หากกรมต้องการจะทำก็สามารถทำได้ โดยมีระบบวางแผน และระบบงบประมาณเอื้ออยู่ งานพัฒนาการศึกษาจึงยากที่จะไปในทิศทางเดียวกัน ยกเว้นเป็นการประสานผลประโยชน์

3. สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในทัศนะของผู้เชี่ยวชาญ
 ผู้เชี่ยวชาญมีทัศนะต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พอสรุปได้ดังตาราง 14

ตาราง 14 สภาพปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาตามธรรมชาติของประชาชน

สภาพปัญหา	จำนวนผู้ตอบว่ามีปัญหา
<u>ปัญหากลางนอก ระบบ</u>	
1. ระบบงบประมาณของชาติไม่เอื้อต่อ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา	2
2. ระบบการศึกษาไม่มีเอกภาพ	1
<u>ปัญหาภายในระบบ</u>	
1. <u>การดำเนินการ</u>	
- ขาดขั้นตอนการเตรียมการวางแผน	4
- การติดตามประเมินผล	2
- กำหนดตามความต้องการของผู้บริหาร	2
- จัดทำแผนได้ล่าช้า	
2. <u>บุคลากร</u>	
- ใช้บุคลากรไม่ได้เต็มสมรรถภาพของตน	2
- ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ	3
- ผู้บริหารไม่สนใจการวางแผน	1
- ขาดผู้นำทางการวางแผนที่ดี	3
- ผู้บริหารไม่กล้าตัดสินใจ	3

ตาราง 14 (ต่อ)

สภาพปัญหา	จำนวนผู้ตอบว่ามีปัญหา
3. <u>คุณภาพของแผน</u>	
- กว้าง, ไม่ชัดเจน	2
- การดำเนินการวางแผนเป็นเพียงการรวมแผน โดยไม่มี การวิเคราะห์	2
- แผนชาติ แผนปฏิบัติและแผนขอเงินไม่สอดคล้องกัน	2
4. <u>ขาดการนำแผนไปใช้</u>	3
5. <u>ปัญหาที่ตัวระบบ</u>	
- การขาดระบบบริหาร กำกับดูแลการวางแผนอย่างจริงจัง	1
- ศธ. มีอำนาจในการสั่งการตามกฎหมาย แต่ได้รับการ ร่วมมือน้อย	

จากตาราง จะเห็นได้ว่า

1) ปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาทั้งระบบของประเทศ และเฉพาะของกระทรวงศึกษาธิการเอง ตั้งแต่แผน 1 จนถึงแผน 5 เหมือนเดิม คือ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ทุกฉบับไม่สามารถนำมาใช้ได้ในปีแรกของแผนทุกครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจัดทำแผนล่าช้า การตกลงกันไม่ได้ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และปัญหาอื่น ๆ ภายในระบบวางแผน

2) ปัญหาการขาดระบบบริหารกำกับดูแลการวางแผนอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะแนวคิดที่ว่า วางแผนเพื่อขอเงินงบประมาณ เมื่อวางแผนเสร็จก็มักจะหยุด โดยมีได้ใจในการดำเนินการตามแผนและการประเมินผลแผน ทั้งนี้เพราะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากทั้ง 2 ระบบก็มิได้มีพระราชบัญญัติกำกับดูแลว่า ถ้าทำแผนเข้าประเมินผลแผนเข้าจะผิดกฎหมายหรือมีบทลงโทษ ด้วยเหตุนี้ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา จึงล่าช้าและขาดผู้บริหารที่ดีติดตามแผนโดยเฉพาะ

3) ปัญหากระทรวงไม่สามารถชี้แนะและแก้ปัญหาการของงบประมาณของกรม

3.1 การขาดข้อมูลทั้งด้านสถิติ และการวิจัย เพื่อใช้ยืนยันการตัดสินใจของผู้บริหาร

3.2 การขาดการประเมินผลารจัดทำแผน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผน

3.3 กระทรวงทำหน้าที่เป็นผู้รวมแผนและไม่มีข้อมูลเพียงพอจากภาคราชการที่จะชี้แนะว่าควรลดเลิกโครงการใดและควรเริ่มต้นโครงการใดจึงจะเหมาะสม

3.4 บุคลากรของกระทรวงมีน้อยและขาดบุคคลที่มีความรู้ความถนัดในการวางแผนที่จะเข้าใจระบบทั้งหมดและมีความรู้เกี่ยวกับกรมเพียงพอที่จะวิเคราะห์โครงการของกรมได้

3.5 ผู้บริหารระดับสูงไม่สนใจ การวางแผนและไม่กล้าตัดสินใจ

4) ปัญหาการขาดการจัดระบบวางแผนให้ปฏิบัติงานเป็นระบบที่ต่อเนื่องและครบวงจร

5) ปัญหาระบบประมาณไม่เอื้อต่อระบบการวางแผนแบบบูรณาการทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนจังหวัดเพราะการให้ทำแผน โดยไม่จัดสรรงบประมาณไปพร้อมแผนนั้นเป็นการทำลายแผนทางอ้อม

4. สรุปสภาพปัญหาที่แท้จริงของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา จากการศึกษาเปรียบเทียบสภาพปัญหาของระบบวางแผนทางการศึกษาของผู้ดำเนินการระบบวางแผนพัฒนา ผู้เชี่ยวชาญและผลการวิเคราะห์ระบบ พอสรุปได้ดังภาพประกอบ 32

* แสดงว่ากลุ่มบุคลากร ระบุว่าไม่มีเป้าหมาย

สภาพปัญหา		ทรัพยากร	การวิเคราะห์	ผู้เชี่ยวชาญ
		ผู้ใช้	ระบบ	
จาก	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน
ระบบ	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน
งาน	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน
แวดล้อม	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน	ระบบงาน
1. การดำเนินการ				
ปัญหา	ขาดขั้นตอนเตรียมการวางแผน	*	*	*
ภายใน	ขาดการติดตามประเมินแผน	*	*	*
ระบบ	การหาแผนซ้ำซ้อน	*		
วางแผน	ขาดข้อมูลสำหรับการวางแผน	*	*	
	ขาดความต่อเนื่องของการวางแผน	*	*	
	วางแผนตามความต้องการของผู้บริหาร	*	*	*
2. บุคลากร				
การศึกษา	ขาดบุคลากรที่มีความสามารถ	*	*	*
ของ	ผู้บริหารไม่สนใจในการวางแผน	*	*	*
กระทรวง	การขาดผู้นำทางวิชาการที่ต่อเนื่อง	*		
ศึกษา	ผู้นำไม่กล้าตัดสินใจ	*	*	*
	ใช้บุคลากรไม่เต็มสมรรถภาพ	*		*
3. คุณภาพแผนกระทรวงศึกษาธิการ				
	กว้างไม่มีละเอียดชัดเจน	*	*	*
	การรวมแผนไม่วิเคราะห์	*		*
	มีโครงการเดิมส่วนใหญ	*		*
	แผนชาติ แผนปฏิบัติการและแผนขอเงิน	*	*	*
	ไม่สอดคล้องกัน			
4. ปัญหาการขาดการนำไปใช้		*	*	*
5. ปัญหาที่ตัวระบบ				
	กพ.สจ. ขาดอำนาจ	*		*
	กรรมการอนุมัติแผนไม่ทำงาน	*	*	*
	ขาดระบบการกำกับดูแลและการบริหารแผน	*		*

จากภาพประกอบ 32 จะเห็นได้ว่าปัญหาที่สำคัญและแท้จริงของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ถือว่าความเห็นจาก 3 แหล่งตรงกันเป็นปัญหาที่แท้จริงและรุนแรง พอสรุปได้ดังนี้

สภาพปัญหาจากระบบงานภายนอก

1) ระบบงบประมาณของประเทศไม่เอื้อต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้การวางแผนพัฒนาการศึกษามีคุณค่าน้อยลง เพราะถึงไม่มีแผน แต่ก็สามารถจัดทำโครงการมีงบประมาณและดำเนินการได้โดยใช้รูปแบบการงบประมาณปัจจุบัน

2) ระบบวางแผนของชาติไม่ประสาน ได้แก่ การที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีข้อมูลความต้องการแรงงานภาคเอกชน และแนวคิดในด้านการจัดการศึกษา ไม่ตรงกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานต้องทำงานซ้ำและต้องทำงานซ้ำซ้อน

3) ระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไม่มีเอกภาพ เนื่องจากกรมต่าง ๆ มีพระราชบัญญัติรองรับ ทำให้กรมสามารถบริหารงานแบบรวมศูนย์ได้ กรมกองต่าง ๆ ไม่สนใจแผนฯ ของกระทรวง เพราะกรมสามารถดำเนินโครงการได้ ของงบประมาณได้ และไม่มีมาตรการใด ๆ จะลงโทษในกรณีที่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งกระทรวงหรือมติที่ประชุม

4) การขาดคุณลักษณะ รวมทั้งสำคัญของคนไทยจะทำให้หน่วยงานทางการศึกษาขาดเป้าหมายร่วมกันต่างคนต่างวางแผนเพื่อวัตถุประสงค์ ของหน่วยงาน

สภาพปัญหายภายในระบบวางแผนพัฒนา

1) การที่กระทรวงศึกษาธิการมีการวางแผนที่ไม่ครบระบบ กล่าวคือมีเฉพาะการจัดทำแผน ไม่ได้รวมไปถึงการเตรียมการวางแผน ซึ่งจะ เป็นขั้นที่เตรียมข้อมูลโดยแจ้งดัชนีที่ต้องการให้ระบบข้อมูลสถิติและประเมินผลจัดทำข้อมูลได้ ชี้นำแผนไปใช้และประเมินผลแผน

2) ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เป็นอย่างในปัจจุบันดำเนินการตามความต้องการของผู้บริหาร โดยที่ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการวางแผนในฐานะ เป็นเครื่องมือหนึ่งและ เป็นงานประจำในระบบงาน คงทำให้ลักษณะ งานจรรยาหรืองานพิเศษตามแต่ละได้รับมอบหมาย

3) ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านการมีอยู่ 2 ระดับคือ

(1) ระดับผู้บริหารระดับสูงที่ไม่มีความสนใจและไม่เห็นความสำคัญเรื่องการวางแผน ทำให้การวางแผนเป็นไปเพื่อให้เสร็จและได้งบประมาณโดยที่ไม่ได้ใช้แผนงานเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ นอกจากนั้นผู้บริหารระดับสูงไม่กล้าตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนงบประมาณอีกด้วย

ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านวิชาการ การประสานงาน และการวิเคราะห์งาน

4) ปัญหาการขาดการนำแผนไปใช้ เป็นที่ยอมรับกันในทุกระดับว่า แผนพัฒนาการศึกษาที่กรมและกระทรวงจัดทำขึ้น ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อของประมาณ เพื่อเป็นต้นแบบของแผนอื่น เพื่อควบคุมและเพื่อใช้ดำเนินงานหรือเพื่อประเมินผลก็ตาม

5) ปัญหาโครงสร้างการบริหารระบบวางแผนไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวง เพื่อวิเคราะห์และอนุมัติแผนขั้นสุดท้ายเท่านั้น พบว่าคณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการ วิเคราะห์แผนได้ในระยะเวลาอันสั้นได้ เป็นการผ่านขั้นสุดท้าย นอกจากนี้หากพิจารณาถึงคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดและระดับกระทรวงจะไม่มีประโยชน์มากนักแล้ว จากไม่ได้มอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณด้วยก็จะ เป็นเสียกระดาษ จากข้อสรุปมีปัญหามากมาย ที่แท้จริงเพียง 7 ข้อใหญ่ แต่ก็ครอบคลุมมีปัญหามาก เพราะหากถ้ามีปัญหานี้ได้แล้วจะแก้ปัญหานั้นได้ด้วย อาทิเช่น ปัญหาการวางแผนให้ครบระบบทุกขั้นตอนจะ เป็นการแก้ไข การจัดหาข้อมูลและประเมินการวางแผนระบบแผนให้ครบระบบทุกขั้นตอน จะ เป็นการแก้ไข การจัดหาข้อมูลและประเมินผลด้วย โดยระบบประเมินผลและระบบข้อมูลและสถิติจะต้องพัฒนาให้สามารถจัดหาข้อมูลมาป้อนให้ระบบวางแผนด้วย

เนื่องจากปัญหภายในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมและกระทรวง สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลา 1 - 3 ปี ดังนั้น จึงถือว่าเป็นปัญหาระยะสั้นส่วนปัญหานั้นเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่อยู่ภายนอกระบบ ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยระบบงานของกระทรวงศึกษาธิการหรือกรมเอง จึงควรเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแก้ไข ซึ่งอาจใช้เวลานาน 4 - 10 ปี จึงถือว่าเป็นปัญหาระยะยาว

ตอน 3 สรุปแนวทางพัฒนาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยแบ่งแยกเป็น 2 ระยะคือ ระยะสั้น และ ระยะยาว ในระยะสั้นจะมีข้อจำกัดว่าพัฒนาในส่วนที่เป็นปัญหาที่สามารถจะแก้ไขได้ในช่วง 1 - 3 ปี โดยใช้สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและขอบเขตจำกัดอื่น ๆ เช่น เป็นองค์การภายนอกที่จะต้องเสนอให้หน่วยงานนั้น ๆ แก้ไขหรือการแก้ไขพระราชบัญญัติหรือกฎหมายบางฉบับ ผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะแนวคิดดังนี้

1. แนวทางพัฒนาระยะสั้น ภายใต้ข้อจำกัดคือ ระบบงบประมาณคงเดิมและระบบบริหารการศึกษาคงเดิม โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1.1 กระทรวงศึกษาธิการ ควรจะประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อวางระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นระบบครบวงจรคือ ให้มีการเตรียมการวางแผน การวางแผนการวางแผน การจัดทำแผน การบริหารแผนและการประเมินผลแผนเป็นลำดับขั้นตอนและช่วงเวลาให้ครบทั้งระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ลงลึกถึงปฏิทินปฏิบัติการทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับระบบวางแผนพัฒนาฯ และศิลปวัฒนธรรมด้วย เพื่อให้ระบบวางแผนกลายเป็นงานประจำไม่ใช่เป็นงานเฉพาะกิจอีกต่อไป จึงแก้ปัญหาคำข้อนและความซ้ำของระบบวางแผนการศึกษาได้

1.2 กระทรวงควรใช้ระบบข้อมูลและสถิติ และระบบติดตามประเมินผลเพื่อการวางแผนให้มากที่สุด เพราะหากมีข้อมูลเพียงพอและชัดเจนเป็นพื้นฐานในการเจรจาต่อรองก็จะแก้ปัญหาคำข้อนไม่กล้าตัดสินใจของผู้บริหารและเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองตัดลดงบประมาณตัดลดหรือเพิ่มโครงการ ตลอดจนการเจรจากับสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานภายนอกได้

1.3 ด้านบุคลากร ควรเพิ่มบุคลากรในด้านคุณภาพ และความสามารถในการวิเคราะห์โครงการของกรม มากกว่าในด้านปริมาณแล้วจัดเป็นกลุ่มบุคคลสำหรับวิเคราะห์แผนงานและโครงการของกรมต่าง ๆ ทุกกรมโดยเฉพาะหรือหมุนเวียนบุคลากรจากกรมอื่น เพื่อจะได้เข้าใจธรรมชาติและวิเคราะห์โครงสร้างได้

1.4 ด้านผู้บริหารที่รับผิดชอบ ควรให้ผู้บริหารรับผิดชอบการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง การให้ผู้บริหารแต่ละท่านอยู่ในตำแหน่งครบรอบระบบวางแผน 1 รอบ หรืออย่างน้อยในช่วง 4 ปี

1.5 กระทรวงศึกษาธิการควรมีการสนับสนุนให้กองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงมีด้วยระบบในตนเอง ไม่ควรไปผูกพันกับผู้บริหารเพียงผู้เดียว แต่ต้องให้สามารถตัดสินใจดำเนินการแล้ว เสนอให้ผู้นำนัดตัดสินใจ

1.6 การสื่อสารในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาผู้ปฏิบัติระดับกรมให้ความเห็นว่า การสื่อสารในระบบการวางแผน มักจะเป็นการสื่อสาร ระบบสองทางอย่างเป็นทางการ มีการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการบ้างในระดับปฏิบัติ ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ผู้บริหาร

ระดับกองควรได้มีการติดต่อประสานกันกรมมากขึ้น ด้วยคำพูดและหรือแบบไม่เป็นทางการบ้าง นอกจากนี้การปฏิรูปโครงสร้างของระบบของกระทรวงมักจะทำกันอย่างเงียบ ๆ โดยไม่แจ้งให้กรมหรือหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องได้รับทราบบ้างซึ่งเรื่องนี้อาจทำให้กรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจไม่ยอมรับ เมื่อใดทราบภายหลัง

1.7 ควรให้กรมและกระทรวง นำแผนระดับจังหวัดมาวิเคราะห์เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนนโยบายของกรมและกระทรวง (Bottom up) ตลอดจนซึ่งข้อมูลย้อนกลับกลับให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบ

1.8 วิธีแก้แผนล่าช้าไม่ทันในเชิงงบประมาณแรกของแผนพัฒนาฯ 5 ปี อาจแก้ไขได้โดย

1) ชะลอช่วงเวลาการจัดทำแผนขึ้นไป

2) ทำ Medium Term Plan

1.9 การแก้ไขการขาดการนำแผนไปปฏิบัติ การดำเนินโครงสร้างระบบแผนล่าช้าในช่วงเริ่มต้น ดังนี้

1) กรม/กระทรวงเป็นผู้เสนอแนะให้เป็นหน่วยจัดทำโครงการหรือแผนงานขึ้นมา

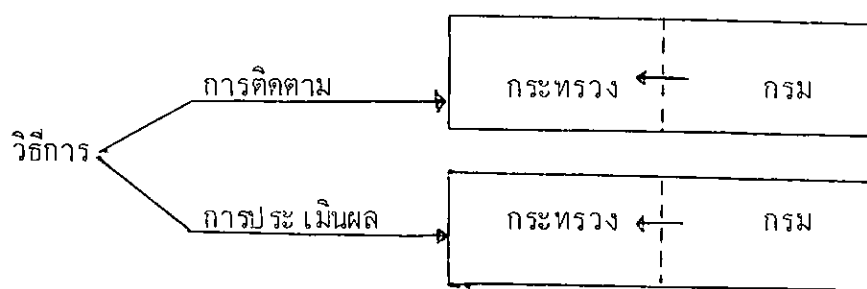
2) ควรกำหนดโครงการหรือแผนงานร่วมกันในระดับจังหวัด เช่น โครงการพิทักษ์สุขภาพเด็ก เป็นต้น ซึ่งเป็นโครงการที่ทุกโรงเรียนร่วมกันดำเนินการได้

3) จากนั้นพอมีโครงการร่วมกันค่อยให้หน่วยงานทำแผนของหน่วยปฏิบัติเป็น Micro Planning ระดับโรงเรียน ในขณะที่เดียวกันก็มีแผนแบบบูรณาการในระดับจังหวัด

4) การควบคุมการดำเนินงานตามแผนกรมควรใช้ข้อมูลที่ถูกต้องจากผลการประเมินหรือผลการวิจัยเชิงประเมินที่มีคุณภาพ จะทำให้ความเชื่อถือมากขึ้น โดยต้องให้ข้อมูลย้อนกลับ และใช้การประชาสัมพันธ์ของผู้บริหารระดับสูง

5) ด้านงบประมาณ ควรให้กรมจัดสรรงบประมาณไปให้จังหวัดเป็นก่อนโดยไม่ระบุพื้นที่ แต่อาจจะระบุโครงการได้

จะเห็นว่า การแก้ปัญหาหระณะสั้นนั้น เป็นเพียงการแก้ปัญหาการไม่สอดคล้องในระบบวางแผน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ความซับซ้อนในการดำเนินการ การไม่เชื่อถือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการวางแผนแบบเฉพาะกิจของกระทรวงฯ และการนำแผนไปใช้ ส่วนในระบบข้อมูลและสถิติและวิจัย จะต้องมีการวางแผนร่วมกับฝ่ายวางแผนเพื่อกำหนดดัชนีที่ฝ่ายวางแผนต้องการแล้ววางระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลให้เป็นงานประจำ ทั้งนี้ต้องแยกข้อมูลส่วนที่กระทรวงต้องการ และกรมต้องการ หรือส่วนที่กรมจะ เสริมให้กระทรวงส่วนที่ต้องการเพิ่มเติม เร่งด่วนอาจทำได้เป็นการเฉพาะกิจ โดยบอกล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 3 เดือน ส่วนในระบบติดตามประเมินผลก็เช่นเดียวกันคือต้องบรรจุให้เป็นขั้นตอนหนึ่งของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ทั้งนี้ควรได้มีการแบ่งใน 2 มิติ ดังนี้ คือในมิติของผู้เก็บ และ มิติของวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ว่ามาจากการติดตามหรือการประเมินผลดังนี้



โดยควรมีวิธีการติดตามประเมินผล ดังนี้

1) ควรให้มีการบรรจุขั้นตอนการประเมินผลในระบบการวางแผน ทั้งในขั้นตอนการเตรียมการวางแผนและในขั้นตอนหลักการดำเนินงานแล้ว เนื่องจากระบบประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของระบบวางแผนการศึกษา

2) ควรให้มีการประสานงานการประเมินผลและการตรวจ และติดตามผล ให้สามารถใช้ผลของข้อมูลจากการติดตามผล ในการประเมินผลการดำเนินการตามแผน ด้วย ทั้งนี้เพื่อประหยัดเวลาในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผน

3) ควรมีการจัดระบบติดตามและประเมินผลของกระทรวงและกรม ให้ต่อเนื่องกัน โดยต้องแบ่งส่วนที่จะต้องศึกษาออกจากกันอย่างชัดเจน และให้มีการประสานกันในด้านข้อมูล ขั้นตอนและช่วงเวลา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาภาพรวมของกระทรวงและกรมเอง และการนำผลการประเมินไปชี้แจงกับสำนักงานประมาณเพื่อใช้ในการของบประมาณ

4) ควรมีการแก้ปัญหาคำข้อนในางานของหน่วยปฏิบัติการติดตาม ประเมินผลของกระทรวง 2 หน่วย คือ กองตรวจและรายงาน และฝ่ายประเมินผลกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง

5) การติดตามและการประเมินผลในระดับกระทรวงควรกำหนดดัชนี ที่ชี้ให้เห็นความสำเร็จของนโยบายอย่างชัดเจน แต่ต้องไม่มากเกินไปหากแต่กรมจะไปเพิ่มหรือลดเพื่อ การตัดสินใจขึ้นอยู่กับแต่ละกรม

ถ้ากองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงมีข้อมูลการประเมินผลที่มีคุณภาพสามารถยืนยันถึง ประโยชน์และประสิทธิภาพของโครงการกรม สำนักงานป ระมาณก็จะ ยอมรับกองแผนงานสำนักงานปลัด กระทรวง ซึ่งผลที่ตามมาจะทำให้ผู้บริหาร จะมีข้อมูลสำหรับตัดสินใจและ ยอมรับความสำคัญของการ ประเมินผลในที่สุด

2. แนวทางพัฒนาระยะยาว ผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบของระบบวางแผน พัฒนา การศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการและ กรมว่าจำเป็นต้องแก้ไข ดังนี้

2.1 การปรับโครงสร้างระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง ภายหลังจาก ที่มีการปรับระบบการวางแผนให้ครบวงจรทั้งขั้นตอนและ ช่วงเวลาแล้ว ยังต้องมีการแก้ไขในเรื่อง โครงสร้างซึ่งผู้เชี่ยวชาญทั้ง 8 ท่าน มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ควรมีการปรับโครงสร้างของ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และ จัดตั้งเป็นสำนักงานนโยบายและ แผนที่ประกอบด้วย กอง 3 กอง คือ กองแผนงาน กองประเมินผลและ กองสถิติและ วิจัย โดยมีคุณสมบัติดังนี้

1) สำนักงานนโยบายและ แผนนี้จะ ต้องไม่เป็นกรมและ ขึ้นตรงต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพื่อการคล่องตัวในการประสานงาน โดยให้รองปลัด กระทรวงหรือรัฐมนตรีช่วย 1 ท่าน เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเพียงเรื่องเดียว

2) ต้องเพิ่มบุคลากรโดยเน้นทางด้านวิชาการวางแผน และ ความรู้เรื่องกรมเพียงพอที่จะ วิเคราะห์งานกรมต่าง ๆ ได้อาจแก้ปัญหาโดยหมุนเวียนยืมตัวบุคคลจาก กรมต่าง ๆ เข้ามาร่วมเป็นคณะทำงานวิเคราะห์แผนและ งบประมาณของกรม และ ของระดับจังหวัด

3) กองทั้ง 3 กองควรเป็นโครงสร้างเล็ก คือมีบุคลากรน้อย แต่มีตำแหน่งทางวิชาการค่อนข้างสูง เพื่อจูงใจให้คนมีฝีมือไม่ออกสู่ต่างจังหวัด โดยสร้างเป็นทีมงาน วิเคราะห์แผนของกรมและ แผนของจังหวัด

4) บุคลากรระดับหัวหน้างานต้องมีความสามารถในการคิด วิเคราะห์เทียบเท่ารองศาสตราจารย์หรือปริญญาเอก และต้องมีชั้นสูงถึง ซี 7 หรือ ซี 8 เพื่อจูงใจ บุคลากรที่มีความสามารถให้อยู่ในตำแหน่งในกรม

5) ผู้บริหารระดับกอง กระทรวงควรคัดเลือกผู้อำนวยการกองที่เก่งทางวิชาการการวางแผนมองระบบทั้งระบบ กล้าพูด กล้าทำ กล้าตัดสินใจหรือเป็นผู้ พึ่งพาหาญ โดยสามารถประสานงานทั้งแบบทางการและแบบไม่เป็นทางการ โดยใช้ข้อมูลทางสถิติ และการประเมินผลเป็นฐาน

2.2 เปลี่ยนระบบงบประมาณของชาติเพื่อแก้ปัญหาการขาดการนำแผน ไปใช้โดยใช้ระบบ PPBS และอนุมัติงบประมาณเป็นรายการกระทรวงและรายจังหวัดทั้งนี้ฝ่ายแผนของกอง แผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง ต้องมีความสามารถเชิงวิชาการสูง มีข้อมูลและผลการประเมิน/ วิเคราะห์สนับสนุนว่า เหตุใดจึงตัดงบหรือเพิ่ม ผู้บริหารก็จะสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง กอง แผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงจะได้รับการยอมรับจากกรมต่าง ๆ นอกจากนี้ยังแก้ปัญหาคาดความ ความเป็นเอกภาพทางวางแผนการศึกษาซึ่งให้กรมมีอำนาจไปถึงระดับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคตั้งแต่การ วางแผนงาน งบประมาณ และการประเมินผลได้

2.3 ควรจัดระบบวางแผนประเมินผล เป็นระบบรวมต่อเนื่องกันของ ที่มีขั้นตอนและช่วงเวลาการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน จะทำให้ลดภาวะ งานซ้ำซ้อนลงและสามารถ ชาติวางแผนโดยบุคลากรที่มีอยู่ได้เต็มศักยภาพของแต่ละบทได้

2.4 แก้ไขความขาดความ เป็นเอกภาพทางวางแผนการศึกษาโดยกรม มีอำนาจไปถึงระดับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคตั้งแต่การวางแผน งบประมาณ และการประเมินผล ทำให้การศึกษาไทยในแต่ละ ระดับไปคนละทางกัน

- 1) กระทรวงต้องมีบทลงโทษกรม กรณีไม่ปฏิบัติตามมติที่ประชุม
- 2) การจัดสรรเงินงบประมาณไปให้จังหวัดจัดสรรเงินให้ หน่วยงานในจังหวัดเองบ้าง และจัดสรรเงินงบประมาณทั้งให้กระทรวงเพื่อจัดสรรงบประมาณให้กรม
- 3) ควรตั้งเป้าหมายและอุดมการณ์ของการศึกษาให้ชัดเจนเพื่อ ให้การจัดการศึกษาไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

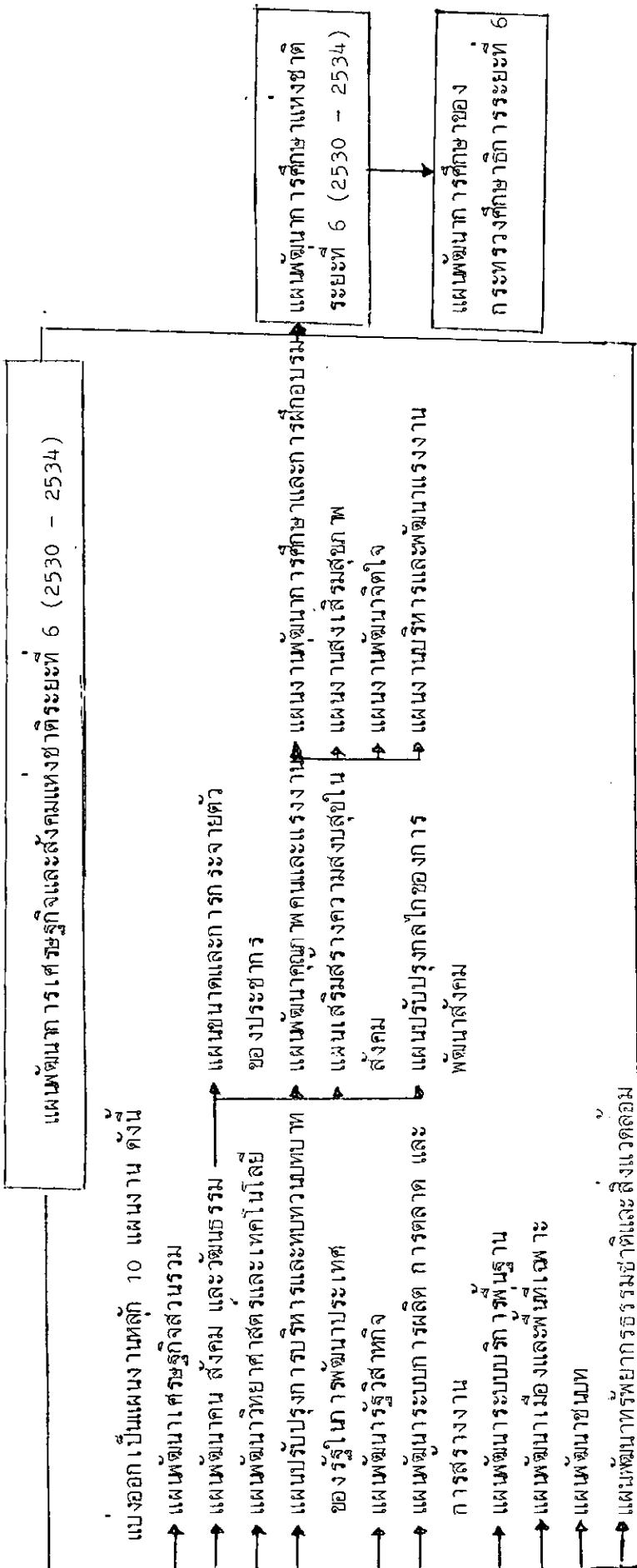
ตอน 4 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเบื้องต้น เอกสารและการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบโดยตรง (Key person) สามารถสรุปให้เห็นสภาพการวางแผน ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 โดยใช้กรอบในการศึกษาดังนี้ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2527-2530) ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 และระบบแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 โดยเน้นศึกษาเฉพาะ ระบบของกระทรวงศึกษาธิการ และระบบของกรมเป็นหลักในการศึกษา รวมทั้งหน่วยงานที่แวดล้อม เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ สำนักงานประมาณ เป็นต้น ได้ขอค้นพบพอสรุปได้ดังนี้

สภาพระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

1. สภาพตัวระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นระบบย่อยภายในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

ระบบวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 10 แผนงานหลัก มีแผนงานหลักแผนหนึ่ง คือแผนพัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีแผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน เป็นหนึ่งในห้าแผนสาขา และในแผนสาขานี้แบ่งออกเป็น 4 แผน มีแผนงานหนึ่งที่เป็นแผนงานที่ครอบคลุมแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) นั่นคือแผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม ดังนั้นจะเห็นความสัมพันธ์ของระบบแผนงานในภาพประกอบ 33



- ภาพประกอบ 33 ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาระดับชาติและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ
- หมายเหตุ 1) แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และเป็นแผนงานย่อยระดับที่ 2 ของแผนงานหลัก คือแผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2) แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยอย่างมาก ในด้านการพัฒนา
- 3) แผนพัฒนาชนบท มีรูปแบบการดำเนินงานแตกต่างกันไป

ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา มีความสัมพันธ์กับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ริเริ่มจัดทำแผนพัฒนา ระยะที่ 6 โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องไปร่วมจัดทำแผน รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัดด้วย จากนั้นกระทรวงศึกษาธิการ ก็มาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมของตน

ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามแก้ไขปัญหานายในระบบบริหารการวางแผนพัฒนาการศึกษา เช่นการที่มีแนวทางการอนุมัติแผนได้หลายแบบ ทำให้เกิดการสับสนในการบริหาร เป็นต้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการ, คณะกรรมการ และคณะทำงานวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นในระดับกระทรวงและระดับจังหวัด แต่พบว่า การดำเนินการของคณะกรรมการและคณะทำงานไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากความไม่พร้อมของบุคลากร บุคลากรต้องทำงาน 2 ด้าน การเสนอแผนเพื่ออนุมัติในขั้นสุดท้ายไม่เอื้อต่อการวิเคราะห์แผน ทั้งด้านระยะเวลาและรูปแบบ นอกจากนี้ความพยายามผลักดันให้คณะกรรมการสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คงจะต้องเปลี่ยนหน้าที่จากการอนุมัติแผนเป็นความร่วมมือศึกษาแนวทางการวางแผนตั้งแต่เริ่มวางแผนนโยบายโดยแสดงให้เห็นถึงภาพอนาคต จะทำให้คณะกรรมการดำเนินการง่ายขึ้นและจะต้องเปลี่ยนรูปแบบการงบประมาณเพื่อให้คณะกรรมการและคณะกรรมการมีอำนาจในการจัดสรรให้งบประมาณให้โครงการ เพื่อสะดวกในการบังคับการใช้แผนโดยวิธีการงบประมาณ และการทำให้เกิดการบูรณาการในแผนอีกด้วย

นอกจากระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระบบวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษายังมีความสัมพันธ์กับระบบงบประมาณของชาติอีกด้วย ซึ่งระบบเหล่านี้เป็นสิ่งแวดล้อมภายนอกของกระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะเดียวกันระบบวางแผนพัฒนาการศึกษายังมีความสัมพันธ์กับระบบงานอื่น ๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง กล่าวคือ ระบบงบประมาณ ระบบข้อมูลและสถิติ และระบบประเมินผล ซึ่งเป็นระบบงานที่มีอิทธิพลต่อสิ่งป้อนเข้า และผลผลิตของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการยังส่งมีอิทธิพลต่อระบบ

วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมและหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ โรงเรียน และอื่น ๆ อีก

2. วัตถุประสงค์ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) เพื่อให้มีระบบการศึกษาที่เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกันทั้งกระทรวง
ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค
- 2) เพื่อให้ระบบวางแผนเอื้ออำนวยต่อการขอตั้งและการจัดสรรงบประมาณ
- 3) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปได้อย่างสะดวก และมีประสิทธิ-
ภาพ และมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการปฏิบัติตาม
- 4) เป็นแนวทางการที่ชัดเจนในการติดตามและประเมินผล

3. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการ พบว่า

3.1 องค์กรแวดล้อมระดับสูง ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติเป็นไปอย่าง
เข้มแข็ง ซึ่งสนับสนุนและ เป็นหลักให้ระบบวางแผนกระทรวงศึกษาธิการ และระบบวางแผนระดับกรม
ดำเนินการวางแผน ดังนี้

3.1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จัดเตรียมรูปแบบและขั้นตอน
การวางแผนพัฒนาการศึกษา ตั้งแต่ประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่
5 การสัมมนาหาทิศทางพัฒนาการศึกษาไทย การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำร่างนโยบาย วัตถุประสงค์
และเป้าหมายทางการศึกษาของชาติ โดยรวมและแต่ละระดับการศึกษา โดยมีหน่วยงานที่เป็นองค์กร
แวดล้อมระดับบนของกระทรวงศึกษาธิการมาร่วมดำเนินการวางแผน รวมทั้งกรมต่าง ๆ ในสังกัด
กระทรวงศึกษาธิการด้วย

3.1.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขั้นตอน
การดำเนินการวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามขั้นตอน
ของตนเองพบว่ามีปัญหาด้านการประสานสัมพันธ์กับระบบวางแผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ คือมี
ปัญหาด้านการไม่สามารถคาดคะเนความต้องการแรงงานภาคเอกชนได้และการจัดทำแผนล่าช้าตลอดจน
เสนอคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี เข้ากับแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6
ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนของหน่วยปฏิบัติ

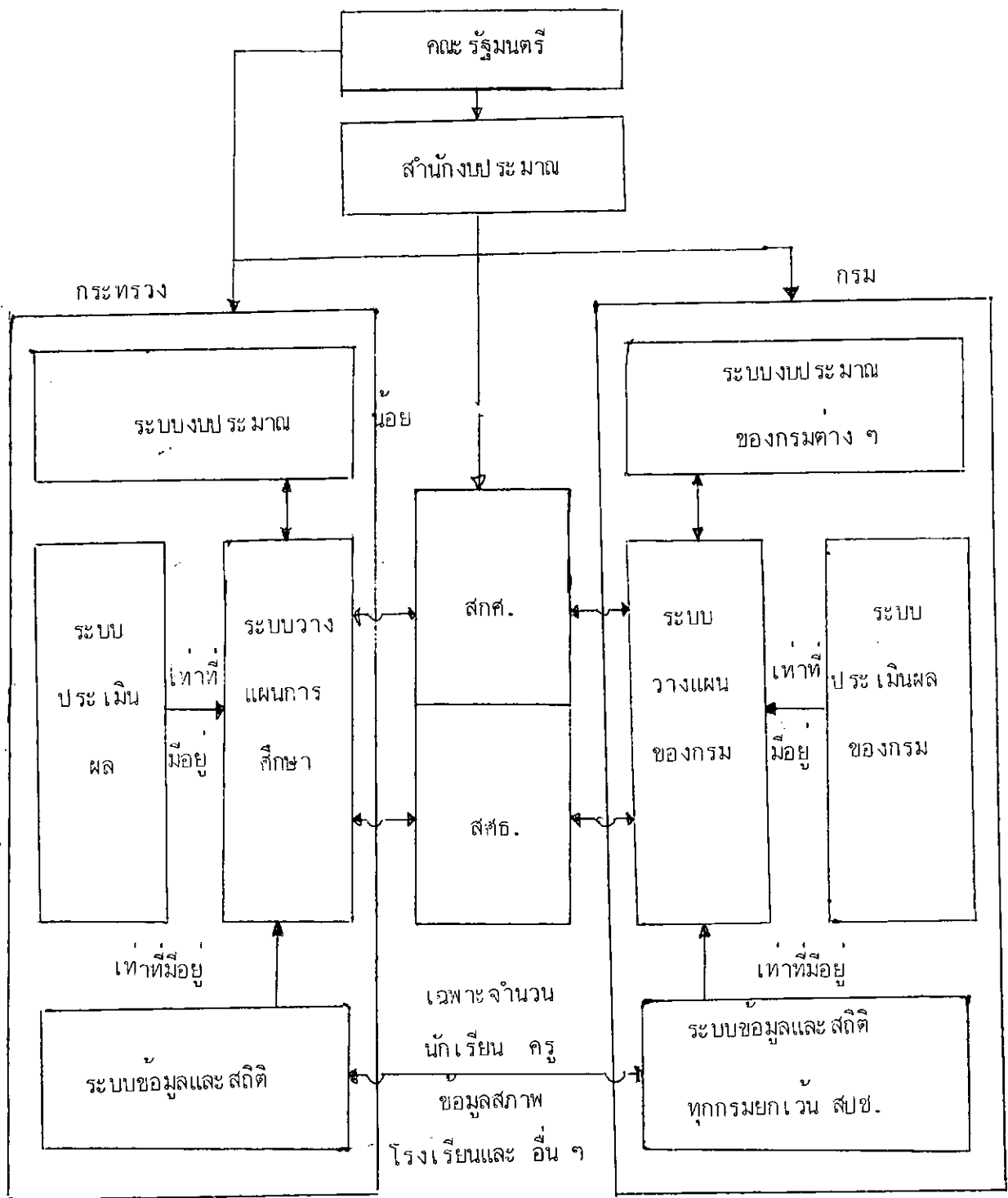
3.1.3 ระบบงบประมาณของชาติ

นอกจากไม่เอื้อต่อการนำไปใช้แล้วยังขัดขวางระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งด้านการให้ความสำคัญของการนำแผนไปใช้ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณในปัจจุบัน ใช้แผนงานเดิมผูกพัน ทำให้หน่วยงานพยายามใส่โครงการใหม่ลงไปโครงการเก่าในแผนพัฒนาระยะกลาง ทั้งนี้เพราะแม้ในช่วงระยะแรกจะไม่ได้รับเงินงบประมาณก็ตามแต่ช่วงหลังก็จะได้รับงบประมาณและโครงสร้างของแผนขอเงิน ซึ่งต้องทำตามที่สำคัญงบประมาณกำหนดมาทำให้ไม่สอดคล้องกับแผนงานหลัก และโครงการชาติทำให้การวิเคราะห์และควบคุมแผนของกรมยาก ประกอบกับมีการใช้วิธีงบประมาณโดยวิธีไม่เป็นทางการและเป็นทางการเพื่อให้ได้รับงบประมาณมา ดังนั้น กรมจึงไม่สนใจแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงเท่าใดนัก

3.2 สภาพแวดล้อมระดับกลาง ได้แก่ ระบบงบประมาณ ระบบประเมินผล และระบบ

ข้อมูลและสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นระบบงานที่ควรจะต้องอำนวยความสะดวกระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา หากแต่ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่ได้ประสานงานกันระหว่างระบบข้อมูลและสถิติและระบบประเมินผลให้สามารถตอบสนองต่อระบบวางแผนการศึกษา ทั้งนี้เพราะฝ่ายวางแผนของกระทรวงและกรมไม่ได้มีการประชุมเพื่อแจ้งดัชนีหรือข้อมูลที่ต้องการให้ทราบล่วงหน้า คงมีเฉพาะติดต่อการะชั้นขีดหรืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างฝ่ายแผน เพื่อขอข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่มาใช้เป็นสารวางแผนเท่านั้น ส่วนระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการนั้นอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณของชาติและใช้หลักเกณฑ์ของระบบงบประมาณของชาติ ทดแทนการประสานงานกับระบบแผน ทำให้งบประมาณและระบบวางแผนพัฒนา การศึกษามีลักษณะต่างคนต่างอยู่มีความสัมพันธ์กันน้อยมากในด้านการนำแผนไปใช้เป็นเกณฑ์ข้อหนึ่งในการอนุมัติงบประมาณเท่านั้น

นอกจากนี้ยังพบว่าในระบบข้อมูลและสถิติ และระบบประเมินผลเองยังมีปัญหาในตัวเอง เช่น เดิมบางกรมแยกการเก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติออกจากกระทรวง หรือการที่ระบบประเมินผลไม่มีระบบที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันของกระทรวงและกรมก็มีลักษณะต่างคนต่างทำ และไม่ได้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนอย่างแท้จริง ซึ่งสภาพความสัมพันธ์ขององค์กรแวดล้อมระดับบนและระดับกลาง อาจสรุปได้ดังภาพประกอบ 34



ภาพประกอบ 34. ความสัมพันธ์ของระบบงานของกรมและกระทรวง

ภาพประกอบ 34 พบว่า ระบบต่าง ๆ ของกระทรวงและกรมสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยเฉพาะระบบประเมินผลและรายงานของกระทรวงแทบไม่ได้สัมพันธ์กับกรมเลย ยกเว้นการส่งการโดยหนังสือเชิญมาเป็นคณะกรรมการชั่วคราวเฉพาะจะมีการประเมินโครงการที่มีกรมนั้น ๆ เป็นหน่วยปฏิบัติเท่านั้น ส่วนระบบข้อมูลและสถิติก็มีลักษณะต่างกรมต่างทำเช่นนั้นคงรวมกันเฉพาะข้อมูลจำนวนนักเรียนและโรงเรียนที่ได้จากแบบรวบรวมข้อมูลรวมของกระทรวงเท่านั้น นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ยังมีระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลของตนเองที่ไม่ได้รวมกับกระทรวง ทำให้กระทรวงต้องพึ่งข้อมูลจากกรมและจังหวัดต้องพึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

3.3 สภาพแวดล้อมระดับล่าง ได้แก่ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ระดับกรม, จังหวัด และหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีลักษณะรวมนโยบายแผนงานโครงการจากกรมและกรมรวมแผนจากกองต่าง ๆ ส่วนกองต่าง ๆ มักจะวางแผนในลักษณะจากบนลงล่าง โดยไม่ได้นำแผนพัฒนาการศึกษาของฝ่ายล่างมาพิจารณาวิเคราะห์เป็นแผนของตน ยกเว้นบางกรมที่มีหน่วยงานจากล่างขึ้นบน แต่หน่วยวางแผนระดับกรมก็ไม่สามารถวิเคราะห์แผนขององค์กรระดับล่างได้ คงใช้การรวมแผน

สิ่งป้อนเข้า

สิ่งป้อนเข้าของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกรมมีลักษณะคล้ายกันคือไม่มีปัญหาในด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ แต่มีปัญหาด้านบุคลากร และผู้บริหาร ทั้งในด้านปริมาณความสามารถเชิงวิชาการวางแผนทัศนคติในการปฏิบัติตามแผนและความสนใจหรือเห็นความสำคัญของแผนของผู้บริหาร อย่างไรก็ตามบุคลากรฝ่ายแผนได้ระบุไว้ชัดเจนว่า มีผู้จบการศึกษาด้านการวางแผนน้อยมาก และได้เข้าฝึกอบรมระยะสั้นหรือเลือกจากสถาบันการศึกษา 1 กระบวนวิชา นอกจากนี้บุคลากรยังมีน้อย 4-7 คน และส่วนใหญ่ใช้ประสบการณ์และคำแนะนำของผู้บริหารเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาการศึกษามากกว่าใช้ทฤษฎีผลการประเมินผลหรือนวัตกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการขาดความเชื่อถือในคำบุคลากรของกระทรวง ความสนใจในการประสานงานและจำนวนงบประมาณที่น้อย

ส่วนการเตรียมการวางแผน ได้แก่การกำหนดเทคนิควิธี ขั้นตอน เวลาและใช้อำนาจหน่วย
ประสานงานเพื่อให้การวางแผนประสบความสำเร็จนั้นได้ดำเนินการตามระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา
แห่งชาติ

กระบวนการ

1. การดำเนินการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการได้มีการ
ดำเนินการอย่างเป็นองค์กร กล่าวคือมีการวางรูปแบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ในรูปของคณะ
กรรมการ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานและระยะเวลาอย่างชัดเจน แต่ไม่สามารถดำเนินการ
ตามขั้นตอนและช่วงเวลาที่วางไว้ ทำให้ล่าช้า กว่ากำหนด ทั้งนี้เนื่องจาก

1.1 ผู้บริหารระดับเหนือกองมีภารกิจมาก ต้องไปต่างจังหวัดหรือดำเนินการอื่น
ทำให้งานชะงัก

1.2 ผู้บริหารที่มีอำนาจตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจบ่อย ๆ ทำให้ต้องปรับ
วิธีการดำเนินงานอยู่เสมอ ทำให้งานล่าช้า นอกจากนี้การดำเนินการของกองแผนงาน สำนักงาน
ปลัดกระทรวง ส่วนใหญ่ดำเนินการตามที่มีอำนาจสั่งการมากกว่าจะสร้างงานตามระบบที่ควรเป็น

1.3 การเปลี่ยนแผนงานใหม่จากแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525-
2529) ที่แบ่งตามระดับการศึกษาระดับต่าง ๆ เป็นแผนงานหลัก 4 แผนงานคือ แผนงานหลักปริมาณ
นักเรียน แผนงานหลักคุณภาพ แผนงานหลักบริหารและส่งเสริม และแผนงานหลักศาสนา ศิลป
วัฒนธรรมนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับของกรมบางกรม ทำให้มีการต่อรองยืดเยื้ออยู่เป็นเวลานาน นอก
จากนี้ แผนงานศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม ซึ่งเคยได้นำเข้าที่ประชุมและเป็นที่ยอมรับของที่ประชุม
แล้วว่าแบ่งเป็น 8 แผนงาน แต่มีผู้บริหารบางท่านไม่เห็นด้วย ก็มีการนำเข้าที่ประชุมใหม่ และ
เปลี่ยนแปลงเป็น 5 แผนงานในที่สุด ทำให้มีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และกรมต่าง ๆ ที่มีโครงการ
ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานนั้นจำเป็นต้องปรับโครงการเข้าแผนใหม่หลายครั้งงานจัดทำแผนจึงล่าช้า

1.4 ในช่วงแผนพัฒนา ระยะที่ 6 ได้มีการพยายามที่จะจัดลำดับความสำคัญของ
โครงการและแผนงานแต่หาเกณฑ์ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของกรมโดยทั่วไปไม่ได้ จึงต้องเลิกล้ม

ไปในที่สุด ทำให้การจัดทำแผนล่าช้าและไม่มีจุดเน้นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

1.5 มีบุคลากรน้อยเพียง 4-7 คน สำหรับรวบรวมและวิเคราะห์แผนของกรมต่าง ๆ ประกอบกับเวลากระชั้นชิด ทำให้ขาดการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการอย่างละเอียด และได้รับการดึงจากกรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าเป็นเพียงแหล่งรวมแผนฯ ของกรมเท่านั้น

1.6 เนื่องจากระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ได้มีการจัดตั้งงบประมาณปี 2530 แล้ว ทำให้กรมต่าง ๆ รวบรวมงบประมาณปี 2530 ก่อนจึงค่อยทำแผนทำให้แผนของกรมล่าช้าไป

1.7 การตกลงกันในเรื่องแผนงานหลักและแผนงานรองศาสนาและศิลปวัฒนธรรมไม่ได้ในระดับกระทรวงและกรมทำให้

1) การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงแรกได้บรรจุนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนแผนงาน/โครงการอย่างกว้าง ๆ ไม่ละเอียด ทั้งนี้มีเจตนาเพื่อให้เป็นแผนชี้แนะ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไม่สามารถวิเคราะห์แผนได้ ต้องรวบรวมจากกรมโดยตรง

2) การส่งแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการต้องล่าช้า ทำให้กรมต้องติดต่อกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติโดยตรง

3) การอนุมัติวงเงินงบประมาณและแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของคณะรัฐมนตรีล่าช้าไม่ทันปีงบประมาณ 2530

1.8 ความจำกัดด้านงบประมาณแผ่นดิน และการมองความจำเป็นทางการศึกษาไม่เหมือนกันของหน่วยงานระดับสูง ทำให้คณะรัฐมนตรียอมรับหลักการของแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) แต่ไม่อนุมัติวงเงิน และมีมติให้สำนักงานงบประมาณปรับวงเงินเป็นรายปี

1.9 ไม่มีการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี เพื่อของบประมาณคงใช้ค่าของงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นแบบฟอร์มของสำนักงานงบประมาณแทน

1.10 มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี แต่เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างก็ออกไป เช่นแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการเป็นไปเพื่อประสานโครงการของกรมต่าง ๆ ที่ลงในพื้นที่ต่างจังหวัดเท่านั้น

2. การดำเนินการวางแผนของกรม ส่วนใหญ่จัดในรูปของคณะ กรรมการ และกว่าครึ่ง เป็นการวางแผนแบบบนลงล่าง โดยกรมเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่าง ๆ ยกเว้นค่า ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่หน่วยปฏิบัติจะเป็นผู้ส่งข้อมูลเข้ามา ส่วนการวางแผนของหน่วยปฏิบัติเป็นการ วางแผนเพื่อใช้ในหน่วยงานเอง ยกเว้นกรรมการฝึกหัดครูซึ่งมีระบบการวางแผนแบบผสมผสานจาก บนลงล่างและจากล่างขึ้นบนโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะแต่ละกรมก็มีธรรมชาติของแต่ละกรมเอง ทำให้ ไม่สามารถสรุปวิธีการของกรมต่าง ๆ ให้เห็นภาพรวมได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้จากการวางแผนพบว่า การวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ลำซำ นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดทำแผนงานระดับกระทรวงและของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการศึกษาและสังคมแห่งชาติลำซำ ประกอบกับภารกิจที่กรมไม่ยอมรับมติของคณะกรรมการ ระดับกระทรวงและระดับที่สูงกว่า ทั้งนี้เพราะแผนผูกพันกับวงเงินงบประมาณที่จะได้รับ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจของบรรจุโครงการที่มีความสำคัญน้อยลงในแผนการศึกษา โดยที่ไม่ขอบประมาณ ในปีแรก ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณแบบผูกพันซึ่งมักจะให้งบประมาณกับโครงการเดิมมากกว่า โครงการใหม่ เป็นเหตุให้แผนของกรมบางกรมมีโครงการและงบประมาณไม่สอดคล้องกับนโยบาย และจุดเน้นของกระทรวงและของชาติ ซึ่งเรื่องนี้หน่วยงานระดับสูงได้ระบุว่า ต่อมาสำนักงานประมาณ ใต้อนุมัติงบประมาณตามที่กรมร้องขอให้โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะความสามารถของกรม ในการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการและเป็นทางการกับสำนักงานประมาณได้โดยตรง ส่วนการวางแผน พัฒนาการศึกษาในระยะ 1 ปี ไม่ได้จัดทำคงจัดทำเฉพาะส่วนดำเนินการนำแผนไปใช้ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร ระดับสูงทรงสนะของแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งส่วนใหญ่กรมจะจัดทำเฉพาะงานโครงการเท่านั้น งานที่เป็นงานประจำไม่จัดทำ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกับของกรม โดยส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ด้านารวางแผนร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับของกรม ตั้งเป็นคณะกรรมการฯ โดยมีกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นเลขานุการและให้ กรมที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแผนงานหลักร่วมกัน โดยฝ่ายเลขานุการเป็นผู้ร่างและสรุปโครงการเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าว พิจารณาร่วมกันตลอดถึงวงเงินงบประมาณ ทั้งนี้ได้นำขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่ง

ชาติมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผน จากนั้นให้กรมกลับไปจัดทำแผนของกรมเอง ซึ่งในการดำเนินการวางแผนทั้งกรมและกระทรวงไม่ได้มีเทคนิควิธีการวางแผนมากนัก หากแต่การดำเนินการอย่างเป็นองค์รวม หากแต่ขาดขั้นตอนนำไปปฏิบัติจริงและการดำเนินงานไม่สามารถเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดได้ เพราะกรมและกระทรวงตกลงกันไม่ได้ในหลักการ

จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาภาพระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเทียบกับเป้าหมายของแผนที่วางไว้ จะพบว่าระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ กล่าวคือ การวางแผนพัฒนาการศึกษาเป็นเพียงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) เท่านั้น และแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายของแผน คือ ไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายปีทั้งหมด คงได้รับอนุมัติเฉพาะนโยบายและหลักการเท่านั้น แต่ขาดการจัดทำแผนที่นำไปสู่การของบประมาณ คือ แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปีไม่ครอบคลุมโครงการทั้งหมดไม่สามารถเป็นแผนที่ใช้สำหรับการปฏิบัติการและการประเมินผล ระบบการประเมินผลที่ไม่เป็นระบบและระบบงบประมาณที่เอื้อให้กรมจัดการศึกษาตามแนวคิดของกรมได้โดยกระทรวงไม่สามารถควบคุมโดยใช้การงบประมาณ การประเมินผล และการวางแผนได้เลย ทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างไม่มีเอกภาพ

ผลที่ได้

1. กระทรวงและกรมต้องจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) แล้ว และต้องทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ทั้งนี้เพราะเป็นมติของคณะรัฐมนตรี นั่นคือ ทุกกระทรวง/กรมจะมีแผน 3 แผน ยกเว้นแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี
2. แผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกระทรวงกว้างมาก เพราะเป็นแผนที่แนบแต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติบอกว่ายากในการวิเคราะห์ จำเป็นต้องติดต่อกับกรมโดยตรงจึงจะวิเคราะห์แผนงานและโครงการได้อย่างลึกซึ้ง

3. ระบบงบประมาณทำให้กรมไม่สนใจแผนของกระทรวง เพราะไม่มีอำนาจต่อรองและต่อสู้ให้ใช้งบประมาณมา จึงมีการติดต่อกับสำนักงบประมาณโดยตรง ซึ่งแม้หน่วยงานระดับสูงและกระทรวงจะมีความเห็นไม่ตรงกับกรม กรมก็สามารถของบประมาณมาได้
4. กรมบางกรมจัดทำข้อมูลเพื่อการวางแผนมากกว่า 1 ชุดเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ
5. กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทรรศนะว่า กระทรวงไม่สามารถช่วยอะไรหน่วยงานเหล่านี้ได้ เพราะการดำเนินงานสายอ้อมจากกรมไปกระทรวงและจากกระทรวงไปกรมทำให้ล่าช้าไม่ทันการณ์ นอกจากนี้ กระทรวงยังไม่สามารถต่อสู้หรือให้ข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกกระทรวงได้ ดังนั้นหน่วยงานอื่นจึงมีทรรศนะว่าติดต่อดirect โดยตรงกับกรมจะดีกว่าติดต่อกับกระทรวง
6. แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (2530 - 2534) และแผนปฏิบัติการ 4 ปี (2531 - 2534) มีความสอดคล้องกัน แต่แผนสำหรับจัดตั้งงบประมาณ ปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 ไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เพราะใช้แผนในการของบประมาณปี 2530 ไม่ทัน จำเป็นต้องงบประมาณโดยใช้ปี 2529 เป็นฐานและใช้รูปแบบการของบประมาณของสำนักงบประมาณทำให้ฝ่ายวางแผนไม่สามารถวิเคราะห์ความสอดคล้องของการใช้งบประมาณกับแผนได้
7. แผนไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ
8. แผนพัฒนาในระยะที่ 6 มีข้อมูลถูกต้องและต่อเนื่อง และมีพื้นฐานทางสังคมการเมืองเปิดกว้างง่ายในการนำไปใช้ เป็นต้นแบบของแผนอื่น ส่วนแผนอื่น ๆ มีเนื้อหาไม่เหมาะสมกับการนำไปใช้
9. ความเป็นบูรณาการของแผนมีบ้าง หากแต่ทำได้ล่าช้า

ผลกระทบ

1. กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นความสำคัญของกระทรวงน้อยลงทั้งในด้านการใช้แผนงาน การงบประมาณและการติดต่อประสานงาน และบ่อยครั้งก็ข้ามไปประสานงานกับกรมเลย
2. การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนไม่สามารถยึดแผนใดแผนหนึ่งเป็นหลักในการปฏิบัติการประเมินได้ ทั้งนี้เพราะแผนปฏิบัติการ 4 ปีก็กว้างเกินไป และไม่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระยะ 1 ปีและแผนปฏิบัติการประจำปี

3. ความล่าช้าของการวางแผนทำให้หน่วยงานต้องทำงานหนักขึ้น คือ การวางแผนถึง 2 ครั้ง ต้องทำแผนมากขึ้นและโครงการใหม่ปี 2530 ไม่ได้จัดทำเนื่องจากไม่ได้งบประมาณ
4. การไม่สามารถเรียงลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการได้ ประกอบกับระบบงบประมาณทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามจุดเน้นที่ควรจะเป็น
5. การขาดระบบติดตามประเมินผลโครงการทำให้การวิเคราะห์โครงการเพื่ออนุมัติงบประมาณยากขึ้น เพราะไม่ทราบว่าโครงการที่ผ่านมามีการไปจนถึงจุดใดแล้ว คู่กับการลงทุนหรือไม่
6. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคำเนิการวางแผนยากขึ้น เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ต้องติดต่อกับกรมโดยตรง ต่างกรมต่างกำหนดแนวทางของตนเอง ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพทางการศึกษา

ปัญหาอุปสรรค

1. กระทรวงขาดศักยภาพและอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของกรม โดยใช้ระบบวางแผน งบประมาณและการประเมินผล ตามเกณฑ์ที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาภายในของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงเอง ดังต่อไปนี้
 - 1.1 กระทรวงขาดการประสานงานภายในให้ระบบข้อมูลและสถิติและระบบประเมินผลสามารถตอบสนองความต้องการของระบบวางแผนได้ ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรการวางแผนของกระทรวงไม่มีการวางแผนการบริหารและแผนให้เป็นงานประจำ คงทำงานวางแผนแบบงานจรชั่วคราว ตามแต่ได้รับมอบหมาย และไม่ได้มีความรู้เชิงวิชาการมากพอที่จะบอกได้ว่าต้องการข้อมูลใดสำหรับการวางแผน
 - 1.2 ระบบการประเมินยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนภายในระหว่าง 2 หน่วยงาน คือ กองแผนงานและกองตรวจและรายงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 - 1.3 ระบบงบประมาณอยู่ใต้การควบคุมของระบบงานงบประมาณของชาติเสียจนกระทรวงมีโอกาสน้อยที่จะควบคุมกรมได้ โดยใช้เงื่อนไขการงบประมาณ

1.4 ระบบข้อมูลและสถิติยังไม่สามารถเอื้อต่อการวางแผนได้ ส่วนหนึ่งมาจาก เหตุผลในข้อ 1.1 แต่อีกส่วนหนึ่งมาจากบุคลากร ระดับผู้รับผิดชอบระดับหัวหน้างานขาดความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ และใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ไม่เต็มที่

1.5 บุคลากรของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง ส่วนใหญ่มีวุฒิระดับปริญญาโทขึ้นไป และจากสาขาต่าง ๆ แต่ไม่ได้รับการใช้ให้เต็มศักยภาพที่เขามีอยู่

1.6 ผู้บริหารระดับสูงไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้บุคลากรต้องทำงานซ้ำ ๆ และล่าช้า

2. กรมมีพระราชบัญญัติรองรับให้อำนาจสิทธิขาดแก่กรมในการบริหารงาน ดังนั้น แม้งานที่กระทรวงไม่เห็นด้วยหากกรมต้องการจะทำก็สามารถทำได้ โดยมีระบบวางแผนและงบประมาณเอื้ออยู่ งานพัฒนาการศึกษาจึงยากที่จะประสานให้เข้าไปในทิศทางเดียวกันได้ ยกเว้นเป็นการประสานผลประโยชน์

3. ความล่าช้าของระบบงานวางแผนพัฒนาระดับชาติ และความขัดแย้งในแนวคิดบางอย่าง ทำให้หน่วยงานการศึกษาต้องทำงานซ้ำซ้อน และล่าช้าไปด้วย

4. ความล่าช้าของระบบวางแผนทำให้การงบประมาณ การดำเนินการตามแผนและการประเมินผลเกิดความระส่ำระสายไปด้วย

5. ระบบงบประมาณทำให้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่ส่งผลทั้งในทางปฏิบัติและการขอจัดตั้งงบประมาณ นอกจากนี้ยังส่งผลไปถึงระบบประเมินผลด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. การแก้ไขปัญหาระยะสั้น โดยมีข้อจำกัดคือ ระบบงบประมาณ และระบบบริหารการวางแผนการศึกษาแห่งชาติคงเดิม มีดังนี้

1.1 ต้องมีการวางแผนเพื่อการวางแผนอย่างเป็นระบบครบวงจร ตั้งแต่ขั้นเตรียมการ การจัดทำแผน การบริหารการวางแผน และการประเมินผลแผน ทั้งนี้ต้องทำจนถึงขั้นจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน โดยให้กำหนดเป็นวงจรงานประจำ

1.2 กระทรวงจะต้องเป็นผู้นำในการกำหนดดัชนีที่ต้องทราบในการวางแผนให้แก่ระบบข้อมูลและระบบติดตามประเมินผล

1.3 ต้านบุคลากร ควรเพิ่มบุคลากรในด้านคุณภาพและความสามารถในการวิเคราะห์ แผนงานและโครงการ โดยอาจจัดทำ การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ

1.4 ให้ผู้บริหารระดับสูงรับผิดชอบกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงโดยไม่ต้องรับงานอื่น และให้อยู่ใต้วงจรแผน

1.5 การจัดทำแผนพัฒนาในระยะกลางไม่ทันปีงบประมาณแรกของแผนแก้ไขโดย ช่วง เวลาจัดทำแผนและทำ Medium Term Plan

1.6 ควรให้ กระทรวงและกรม นำแผนของจังหวัดและหน่วยงานมาวิเคราะห์เพื่อใช้ วางนโยบาย

1.7 การแก้ไขการขาดแผนไปปฏิบัติ โดยทำโครงการรวมและโครงการเฉพาะ หน่วยงาน โดยใช้ผลการประเมินและติดตาม การปฏิบัติตามโครงการตลอดจนควรให้ กรมจัดสรรงบประมาณในส่วนของกรมไปให้เป็นรายจังหวัด โดยอาจระบุโครงการแต่ไม่ระบุพื้นที่

2. การแก้ไขปัญหาระยะยาว

2.1 ปรับโครงสร้างของกองแผนงาน สป.

2.1.1 กองมีลักษณะให้สูงแต่แคบ คือให้บุคลากรสามารถขึ้นสู่ที่สูงได้ด้วยผลงานทางวิชาการ แต่มีจำนวนคนไม่มาก

2.1.2 เพิ่มความสามารถของบุคลากรด้านารวางแผนและรู้ เรื่องกรมพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลได้

2.1.3 บุคลากรระดับหัวหน้างานต้องมีความสามารถสูงพอที่จะเป็นที่เชื่อถือของกรมต่าง ๆ

2.2 ต้องจัดระบบประเมินผลและระบบสถิติข้อมูลให้เป็นระบบและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาได้

2.3 ต้องเปลี่ยนระบบงบประมาณของชาติ สำนักงานงบประมาณควรจัดสรรงบประมาณให้เป็นรายจังหวัด และรายกระทรวงตลอดจนใช้ระบบ PPBS

สรุปอภิปรายผล และ ข้อเสนอแนะ

การศึกษาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ระบบแบบตั้งเดิมของนายเบอร์ทาลานฟี และการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ หัวหน้าฝ่าย หรือผู้รับผิดชอบโดยตรงจำนวน 60 คน หรือร้อยละ 67.42 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดประกอบกับการศึกษาเอกสารโดยใช้ข้อมูลจาก 2 แหล่งตรงกันถือว่าเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือและได้ผลสรุปดังนี้

สรุปผล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัด ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบได้ กล่าวคือ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ร่วมกัน โดยมีการวางแผนเป้าหมาย และนโยบายตลอดจนขั้นตอนการวางแผนพร้อมกัน ไม่สามารถก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพทางการศึกษา ไม่เอื้อต่อการนำไปใช้ เพื่อปฏิบัติงานเพื่อติดตามและประเมินผล และเพื่อการงบประมาณ แม้ว่าสิ่งแวดล้อมของระบบอันได้แก่ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้มีระบบการวางแผนที่เอื้อต่อการดำเนินการตามขั้นตอนการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการแต่ผลของการดำเนินการวางแผนซ้ำของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานวางแผนต้องทำงานซ้ำ คือ ต้องปรับเปลี่ยนและต้องทำ แผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี เพิ่มขึ้นและการไม่สามารถกำหนดความต้องการแรงงานภาคเอกชนได้ทำให้หน่วยงานวางแผนงานทำงานยากขึ้น นอกจากนี้ทั้งกรมและกระทรวงไม่ได้ใช้องค์กรแวดล้อมระดับ กลาง และ ระดับล่างในการวางแผนพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น

สิ่งป้อนเข้า ของระบบการวางแผนในด้านงบประมาณและ วัสดุอุปกรณ์เพื่อการวางแผนไม่มี ปัญหา คงมีปัญหาด้านปริมาณและคุณภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติ ทั้งในระดับผู้ปฏิบัติผู้บริหารในการให้ ความสำคัญและขาดความรู้ในด้านการวางแผน นอกจากนี้ยังพบว่ามีผลการประเมินผลแผน การนำบริบท ทางการศึกษาไปเพื่อการวางแผนแต่ไม่มีการนำนวัตกรรม และการเตรียมการวางแผนของกระทรวง และกรมเอง แต่ได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

กระบวนการ สภาพการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการวางแผนเพียงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 แต่ไม่ได้มีกระบวนการเตรียมการจัดทำแผน การนำแผนไปใช้

และการประเมินผลแผน โดยอิงระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อย่างไรก็ตามการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการและของกรมต่าง ๆ ในสังกัดได้จัดทำขอเสนอแนะจากผู้บริหารระดับสูง และแม้ว่าจะมีการวางแผนขั้นตอนการจัดทำแผนชัดเจนโดยประสานกับขั้นตอนการวางแผน ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หากแต่การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากกรมต่าง ๆ ไม่สามารถตกลงกันในแผนงานหลักที่ปรับใหม่และหลักการเรียงลำดับความสำคัญของนโยบาย ประกอบกับการต้องทำงาน 2 ด้าน ของบุคลากร คือ ต้องจัดทำทั้งแผนของกรม และของกระทรวงเองแล้วยังเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติด้านต่าง ๆ อีกด้วยทำให้การวางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาและไม่ทันนำไปใช้ในปีงบประมาณแรกซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอให้กรมกองต่าง ๆ จัดทำแผนปฏิบัติการ ระยะ 4 ปี ทำให้ฝ่ายวางแผนต้องทำงานซ้ำซ้อน นอกจากนี้ยังพบว่าไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 คงจัดทำคำของบประมาณประจำปีแทน ซึ่งคำของบประมาณประจำปีนี้จะไม่มีวัตถุประสงค์นโยบายโครงการชัดเจนคงมีแต่การใช้งบประมาณแยกตามหมวดเงิน ส่วนแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำขึ้นโดยมีเนื้อหาเฉพาะแผนงานโครงการที่กรมกองต่าง ๆ จะไปลงในพื้นที่ในต่างจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการประสานแผนเท่านั้น ไม่มีผลในการนำไปใช้เพื่อปฏิบัติหรือประเมินผลแต่อย่างใด ส่วนแผนปฏิบัติการประจำปีของกรมต่าง ๆ กรมส่วนใหญ่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีเฉพาะงานโครงการที่สำคัญสำหรับทำในแต่ละปี

ผลที่ได้

- 1) กระทรวงและกรมส่วนใหญ่ได้แผน 3 แผน คือ แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 แผนปฏิบัติการ 4 ปี แผนปฏิบัติการประจำปี
- 2) การนำแผนไปใช้ แผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี ได้ถูกนำไปใช้เป็นแผนสำหรับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ แต่แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ถูกใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินงานของกรมและกระทรวงศึกษาธิการในการทำแผนต่าง ๆ แม้จะไม่ได้รับงบประมาณ ส่วนแผนปฏิบัติการประจำปีนั้น จะถูกนำไปใช้เพื่อปฏิบัติหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้บริหารระดับสูงส่วนการ

นำแผนไปใช้เพื่อการประเมินแผนไม่มีในระดับกระทรวง และกรม นอกเหนือจากประเมินผลการดำเนินงาน

3) ความสอดคล้องของแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกรม ไม่มีความสอดคล้องกันภายในของแผนพัฒนาการศึกษาระยะปานกลาง แผนพัฒนาการศึกษาการศึกษาาระยะ 1 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี และมีความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกระทรวงและกรม ตลอดจนความสอดคล้องระหว่างและแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวง กับแผนปฏิบัติการประจำปีของกรมตามทฤษฎี

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องภายในระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ไม่เป็นระบบการดำเนินการจัดทำแผนเป็นรูปแบบจากบนลงล่างเท่านั้น และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ เช่นเดียวกับระบบวางแผนพัฒนาของกรมส่วนใหญ่หากแต่ระบบวางแผนพัฒนาของกรมจะบรรลุวัตถุประสงค์บางข้อหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงของกรม จะให้ความสนใจสนับสนุนให้นำไปใช้หรือไม่

ผลกระทบ

1. กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นความสำคัญของกระทรวงน้อยลงทั้งในด้านการใช้แผนงาน การงบประมาณและการติดต่อประสานงาน และบ่อยครั้งก็ข้ามไปประสานงานกับกรมเลย
2. การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนไม่สามารถยึดแผนใดแผนหนึ่งเป็นหลักในการปฏิบัติการประเมินได้ ทั้งนี้เพราะแผนปฏิบัติการ 4 ปี ก็กว้างเกินไป และไม่มี ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระยะ 1 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี
3. ความล่าช้าของการวางแผนทำให้หน่วยงานต้องทำงานหนักขึ้น คือ การวางแผนถึง 2 ครั้ง ต้องทำแผนมากขึ้นและโครงการใหม่ปี 2530 ไม่ได้จัดทำเนื่องจากไม่คงประมาณ
4. การไม่สามารถเรียงลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการได้ ประกอบกับความจำกัดด้านระบบงบประมาณทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามจุดเน้นที่ควรจะเป็น
5. การขาดระบบติดตามประเมินผลโครงการทำให้การวิเคราะห์โครงการเพื่อนุมติงบประมาณยากขึ้น เพราะไม่ทราบว่าโครงการที่ผ่านมาดำเนินการไปถึงจุดใดแล้วคุ้มกับการลงทุนหรือไม่
6. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการวางแผนยากขึ้น เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ต้องติดต่อกับกรมโดยตรง ต่างกรมต่างกำหนดแนวทางของตนเอง ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพทางการศึกษา

1. กระทรวงชาติศึกษภาพและอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของกรม โดยให้ระบบวางแผนงบประมาณและการประเมินผล ตามเกณฑ์ที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากปัญหภายในของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงเอง ดังต่อไปนี้

1.1 กระทรวงขาดการประสานงานภายในให้ระบบข้อมูลและสถิติและระบบประเมินผลสามารถตอบสนองความต้องการของระบบวางแผนได้ ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรการวางแผนของกระทรวงไม่มีการวางแผนการบริหารและแผนให้เป็นงานประจำ คงทำงานวางแผนแบบงานจรชั่วคราว ตามแต่ได้รับมอบหมาย และไม่มีความรู้เชิงวิชาการมากพอที่จะบอกได้ว่าต้องการข้อมูลใดสำหรับการวางแผน

1.2 ระบบการประเมินยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนภายในระหว่าง 2 หน่วยงาน คือ กองแผนงานและกองตรวจและรายงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

1.3 ระบบงบประมาณอยู่ใต้การควบคุมของระบบงานงบประมาณของชาติเสียจนกระทรวงมีโอกาสน้อยที่จะควบคุมกรมได้ โดยใช้เงื่อนไขการงบประมาณ

1.4 ระบบข้อมูลและสถิติยังไม่สามารถเอื้อต่อการวางแผนได้ ส่วนหนึ่งมาจากการขาดการเตรียมการวางแผนแต่ก็ส่วนหนึ่งมาจากบุคลากรระดับหัวหน้างานไม่สามารถกำหนดดัชนีที่ต้องใช้ในการวางแผนได้ และใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ไม่เต็มที่

1.5 บุคลากรของ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง ส่วนใหญ่มีวุฒิระดับปริญญาสาขาต่าง ๆ แต่ไม่ได้รับการใช้ให้เต็มศักยภาพที่เขา มีอยู่

1.6 ผู้บริหารระดับสูงไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้บุคลากรต้องทำงานซ้ำ ๆ และล่าช้า

2. กรมมีพระราชบัญญัติรองรับให้อำนาจสิทธิขาดแก่กรมในการบริหารงาน ดังนั้น แม้งานที่กระทรวงไม่เห็นด้วยหากกรมต้องการจะทำก็สามารถทำได้ โดยมีระบบวางแผนและงบประมาณเอื้ออยู่ งานพัฒนาการศึกษาจึงยากที่จะประสานกันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ ยกเว้นเป็นการประสานผลประโยชน์

3. ความล่าช้าของระบบงานวางแผนพัฒนาระดับชาติ และความขัดแย้งในแนวคิดบางอย่าง ทำให้หน่วยงานการศึกษาต้องทำงานซ้ำซ้อน และล่าช้าไปหลาย

4. ความล่าช้าของระบบวางแผนทำให้การงบประมาณ การดำเนินการตามแผนและการประเมินผลเกิดความระส่ำระสายไปหลาย

5. ระบบงบประมาณทำให้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่ส่งผลทั้งในทางปฏิบัติและการจัดตั้งงบประมาณ นอกจากนี้ยังส่งผลไปถึงระบบประเมินผลด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. การแก้ไขปัญหาระยะสั้น โดยมีข้อจำกัด คือ ระบบงบประมาณ และระบบบริหารการวางแผนการศึกษาแห่งชาติคงเดิม มีดังนี้

1.1 ต้องมีการวางแผนเพื่อการวางแผนอย่างเป็นระบบครบวงจร ตั้งแต่ขั้นเตรียมการ การจัดทำแผน การบริหารการวางแผน และการประเมินผลแผน ทั้งนี้ต้องทำจนถึงขั้นจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน โดยให้กำหนดเป็นวงจรงานประจำ

1.2 กระทรวงจะต้องเป็นผู้นำในการกำหนดดัชนีที่ต้องการทราบในการวางแผนให้กระบบข้อมูลและระบบติดตามประเมินผล

1.3 ด้านบุคลากร ควรเพิ่มบุคลากรในด้านคุณภาพและความสามารถในการวิเคราะห์แผนงานและโครงการ โดยอาจจัดทำการศึกษาเปรียบเทียบเชิงปฏิบัติการ

1.4 ให้ผู้บริหารระดับสูงรับผิดชอบแผน กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง โดยไม่ต้องรับงานอื่น และให้อยู่ให้ครบวงจรแผน

1.5 การจัดทำแผนพัฒนาระยะกลาง ไม่ทับซ้อนงบประมาณแรกของแผนแก้ไข โดย ช่วงเวลาจัดทำแผนและทำ Medium Term Plan

1.6 ควรให้กระทรวงและกรมนำแผนของจังหวัดและหน่วยงานมาวิเคราะห์เพื่อใช้วางแผนนโยบาย

1.7 การแก้ไขการขาดแผนไปปฏิบัติ โดยทำโครงการรวมและโครงการเฉพาะหน่วยงาน โดยใช้ผลการประเมินและติดตาม การปฏิบัติตามโครงการตลอด จนควรให้กรมจัดสรรงบประมาณในส่วนของกรมไปให้เป็นรายจังหวัด โดยอาจระบุโครงการแต่ไม่ระบุพื้นที่

2. การแก้ไขปัญหาระยะยาว

2.1 ปรับโครงสร้างของ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงควรมีรูปแบบดังนี้

- 2.1.1 กองมีลักษณะ คือ ให้บุคลากรสามารถขึ้นสู่ตำแหน่งสูงได้ด้วยผลงานทางวิชาการ แต่มีจำนวนคนไม่มาก
- 2.1.2 เพิ่มความสามารถของบุคลากร ด้านการวางแผนและรู้เรื่องกรมพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลได้
- 2.1.3 บุคลากรระดับหัวหน้างานต้องมีความสามารถสูงพอที่จะเป็นที่เชื่อถือของกรมตาง ๆ
- 2.2 ต้องจัดระบบประเมินผลและระบบสถิติข้อมูลให้เป็นระบบและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาได้
- 2.3 ต้องเปลี่ยนระบบงบประมาณของชาติ จะแก้ปัญหาได้หมด โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นรายจังหวัด และรายกระทรวงตลอดจนใช้ระบบ PPBS

อภิปรายผล

ผลการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีประเด็นอภิปรายดังนี้

สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะเป็นระบบวางแผนที่ไม่สมบูรณ์ มีการดำเนินงานที่ไม่ครบวงจร กล่าวคือ มีการจัดทำแผนไม่ครบทุกแผนในทุกหน่วยงาน ส่วนการดำเนินการตามแผนและการประเมินผลแผนนั้น มีการดำเนินงานเพียงบางหน่วย เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั่ว ๆ ไป (Najafideh. 1986 : 662-A) เช่น อิรัก (Al-Hashil. 1978 : 5138-A), เอธิโอเปีย (Ejugu. 1981 : 3794-A-3795-A) หรือแม้แต่สภาพใกล้เคียงกับการทำแผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทยเองในช่วงปี 2524 (เจษฎา ประกอบทรัพย์. 2524 : บทคัดย่อ) เป็นต้น กล่าวคือระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและของกรมเป็นเพียงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีเท่านั้น โดยขาดขั้นตอนการเตรียมการวางแผน การนำแผนไปใช้ การประเมินผลแผน ถึงแม้จะมีการดำเนินการอยู่บ้าง แต่ก็อยู่ในลักษณะเป็นการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากการถูกกำหนดเวลาจากระบบการวางแผนการศึกษาของชาติ (Supra System) ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดไว้เป็นแผนปฏิบัติงาน

ด้านกระบวนการดำเนินการทั้งกระทรวงและกรมในสังกัด มีกระบวนการวางแผนใกล้เคียงกัน กล่าวคือกระทรวงศึกษาธิการและทุกกรมในสังกัดไม่ได้มีการใช้ระบบข้อมูลและสถิติระบบการวิจัยและการประเมินผลเพื่อการวางแผนล่วงหน้า คงรอจนถึงเวลากำหนดแล้วจึงประสานกัน แม้จะมีการจัดทำเป็นรูปคณะกรรมการและมีการพยายามดำเนินการอย่างเห็นขั้นเป็นตอนแต่การที่กรมต่าง ๆ ไม่ยอมรับหลักการร่วมกันทำให้ปัญหาวางแผนพัฒนาการศึกษา มีลักษณะต่างคนต่างทำตามทฤษฎีและความเชื่อของแต่ละคน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าจะคำนึงถึงวัตถุประสงค์รวมของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้การวางแผนการศึกษาของกระทรวงและการวางแผนการศึกษาของกรมสอดคล้องกันบ้าง ไม่สอดคล้องกันบ้างและการดำเนินการล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานซึ่งส่งผลกระทบต่อการนำแผนไปใช้เพื่อของงบประมาณและ เป็นต้นแบบของแผนอื่นที่นับปีงบประมาณแรกของแผน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและของกรมในสังกัดมีการวางแผนแต่ไม่้นำแผนไปสู่การนำไปใช้ซึ่งคล้ายกับที่ อีจิกู (Ejigu, 1981 : 3794-A-3795-A) ที่กล่าวว่าระบบวางแผนการศึกษาของประเทศเอธิโอเปียไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษา แต่ในประเทศไทยไม่รุนแรงเท่าเพราะแผนพัฒนา ระยะ 5 ปี ยังถูกใช้เป็นต้นแบบของงบประมาณและทำแผนอื่น

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีลักษณะของการนำระบบวางแผนแบบตะวันตกเข้ามาครอบงำในระบบบริหารราชการไทยที่ไม่เอื้อต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของตะวันตก ทำให้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่บรรลุเป้าหมายได้ตามลักษณะของประเทศที่กำลังพัฒนาทั่วไป (Riggs, 1964 : 83) ทั้งนี้เนื่องจาก กระทรวงศึกษาธิการได้มีการวางรูปแบบระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาและขั้นตอนการวางแผนตลอดจนปฏิทินปฏิบัติงาน แต่ไม่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารไม่สนใจการปฏิบัติตามแผน กรมต่าง ๆ มีอิสระและถือประโยชน์ส่วนหน่วยงานมากกว่าจะคำนึงตามมติที่ประชุมหรือความคิดเห็นของส่วนรวม ดังนั้นระบบวางแผนจึงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ คงเป็นการจัดทำแผนเพื่อให้มีแผนแต่ไม่ได้จะนำไปสู่การปฏิบัติเพราะบุคลากรและผู้บริหารก็ไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน แต่ต้องทำเพราะได้รับคำสั่งให้ทำหรืออยากได้รับงบประมาณ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงและกรมในสังกัดพบว่ามีลักษณะของสิ่งแวดล้อม สิ่งบ่อน้ำ กระบวนการและ

ผลผลิตใกล้เคียงกัน คือ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงและกรมมีลักษณะ คล้ายกับวงกลมวงใหญ่ มีวงกลมวงเล็ก ๆ อยู่ภายในทั้งนี้รายละเอียดดังนี้

ในด้านความพร้อมของสิ่งป้อนเข้าของระบบระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของทั้งกระทรวงและกรมมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันทั้งทางด้านบุคลากรที่มีจำนวนน้อยทั้งปริมาณและ ความรู้ด้านการวางแผน ทั้งนี้เพราะบุคลากรส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนทางการวางแผนโดยตรงและมีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งอยู่เสมอ หากบุคคลที่จะอยู่ครบระบบวางแผนซึ่งมีช่วงระยะเวลาถึง 5 ปี มีจำนวนน้อยมากและบุคลากรในระดับหัวหน้างานไม่ได้พัฒนาหรือวางระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาเต็มรูป เนื่องจากไม่ได้มองระบบวางแผนใดครบระบบหรืออาจเป็นเพราะมีงานจรมาก และต้องทำหน้าที่ในอนุกรรมการทั้งของกรมของกระทรวงและของชาติ ซึ่งเป็นสภาพที่คล้ายคลึงกับสภาพระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรมจังหวัดที่ กองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530 : 105) ได้ทำการวิจัยว่า มีปัญหาด้านบุคลากรที่เป็นกรรมการจัดทำแผนจังหวัดต้องทำงาน 2 ด้าน ประกอบกับฝ่ายเลขานุการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีบุคลากรน้อยทั้งความรู้ ทางการวางแผน และปริมาณนอกจากนี้ยังระบุว่าระบบงานงบประมาณไม่เอื้อต่อการวางแผนแบบบูรณาการ คือกรมจะกำหนดโครงการและงบประมาณลงในหน่วยงานของตนโดยตรง และ ผู้บริหารไม่ให้ความสนใจการวางแผนเท่าที่ควรแผนการศึกษาจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัดไม่มีเป้าหมายการดำเนินงานของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงที่ชัดเจน จึงไม่มีการเตรียมการวางแผน และไม่มีการใช้ระบบข้อมูลและระบบประเมินผลมาใช้เพื่อการวางแผน คงทำตามกรอบหรือแนวทางการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้ทำหรือทำตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติกำหนดให้ทำ โดยขาดการประสานงานหรือแจ้งให้หน่วยเหนือทราบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 กับแผนปฏิบัติการการศึกษา 4 ปี เป็นแผนเดียวกัน จึงทำให้งานซ้ำและล่าช้า ดังนั้นแม้ระบบพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จะเอื้อต่อการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษา หากแต่ระบบงบประมาณมีทั้งอย่างเป็นทางการ และอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาทางการวางแผนการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งคล้ายกับที่ปัญหาอุปสรรคของประเทศอื่น เช่น อัล ฮัสชีว (Al-Hashil, 1978 : 5138-A) ระบุว่าที่ประเทศอิรัก มีปัญหาด้านข้อมูลการสนับสนุนเกี่ยวกับนโยบาย การวางแผนบุคลากร และ แหล่งงบประมาณ

ในด้านการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาเช่นเดียวกับที่อีแวน (Evans, 1985 : 853-A) ได้วิเคราะห์ไว้กล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานในสังกัดการบริหารการวางแผนแบบรวมศูนย์ โดยวางแผนจากบนลงล่าง เช่นเดียวกับการบริหารการศึกษา ของประเทศไทยแม้จะมีบุคลากรจากฝ่ายล่างมารวมบ้าง แต่แผนที่ย่อออกมาโดยส่วนมากก็ไม่เหมาะสมกับหน่วยงานทั่วประเทศ ทำให้แผนไม่สามารถนำไปใช้ได้ ดังนั้นการออกแบบหรือการพัฒนา ระบบใหม่ จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้าง หน้าที่และทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งนี้อาจ ดูได้จากพฤติกรรมขององค์กรระดับกรม ที่ไม่มีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์และการวางแผนของระบบ การวางแผนการศึกษาอย่างชัดเจน มีบุคลากรทางการวางแผนจำนวนน้อยทั้งปริมาณและคุณภาพ แต่มีงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เพียงพอตลอดจนระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่เอื้อต่อการวางแผน และระบบงบประมาณของประเทศมีลักษณะ เป็นระบบที่มีขั้นตอนชัดเจนก็ตาม แต่ระบบ งบประมาณนั้นมีรูปแบบการนำเสนอและ เสนอขอตลอดจนการพิจารณางบประมาณที่ตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง แม้แผนจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว ทำให้ขาดการนำแผนไปใช้เพื่อของงบประมาณเมื่อแผนไม่สอดคล้องกับ งบประมาณ ก็เป็นผลสืบเนื่องจากการขาดการนำไปใช้ในการปฏิบัติทั้งการดำเนินโครงการ และการ ประเมินผล ซึ่งทำให้กล่าวได้ว่าขาดระบบแผนที่เป็นระบบครบวงจร เนื่องจากระบบบริหารราชการ และระบบงบประมาณเป็นตัวแปรสำคัญ นอกเหนือไปจากสภาพภายในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาที่ ขาดการประสานงานกันภายในระบบ ซึ่งตรงกับผลการวิเคราะห์ระบบวางแผนการศึกษาของหลาย ประเทศพบว่าไม่สามารถเสนอวิธีแก้ไขระบบได้ ยกเว้นแต่จะต้องแก้ไขระบบบริหารงานใหม่ (Evans, 1985 : 853-A)

สภาพภายในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกรม พบว่ากระทรวง ศึกษาธิการ และกรมในสังกัดยังต้องพึ่งระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติให้เป็นแกนนำหลักทั้งใน ด้านการเตรียมการเพื่อการวางแผน การประเมินผลแผน และการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 โดยทั้งกระทรวงและกรมไม่ได้มีการเตรียมตัวเพื่อการ วางแผนหรือประเมินผลหน่วยงาน ตลอดจนใช้ข้อมูลสถิติและการวิจัยเพื่อวางแผนเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากกรมและกระทรวงมีบุคลากรทั้ง ปริมาณและคุณภาพน้อยและงานประจำมากตลอดจนการที่ผู้บริหารเห็นความสำคัญของการวางแผนและ การนำแผนไปใช้น้อยทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความสนใจที่จะพัฒนาระบบวางแผนเท่าที่ควร ทั้งกระทรวงและ

กรมไม่ได้มีการวางแผนการวางแผนครบระบบ คงดำเนินการจัดทำแผนตามเหตุการณ์เฉพาะหน้าคือ จากคำสั่งผู้มีอำนาจหรือการริเริ่มจากหน่วยงานระดับชาติอันได้แก่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากกว่าจะดำเนินการตามขั้นตอนการวางแผนที่กำหนดไว้เอง จะเห็นได้ว่าภาวะผู้นำของผู้บริหารส่งผลสูงมากต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาว่า จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารซึ่งตรงกับพฤติกรรมของข้าราชการไทยที่ขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่ หรือผู้บริหาร (อรุณ รักธรรม. 2524 : 58) ดังนั้นหากจะพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาอย่างแท้จริง ควรจะ พัฒนาผู้บริหารในด้านการวางแผนและการนำไปใช้

ผลที่ได้รับจากระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาทุกหน่วยงานควรจะต้องได้ 3 แผน ในระยะการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาครั้งที่ 6 จะมีแผนมากกว่าระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะอื่น ๆ 1 แผน คือ แผนปฏิบัติการ 4 ปี ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ที่มีโครงสร้างไม่เหมือนแผนพัฒนาการศึกษาระยะปานกลาง ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติต้องทำงานซ้ำ 2 ครั้ง ในขณะเดียวกัน ซึ่งในบางหน่วยงานก็ไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี หรือไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีไม่ได้จัดทำคงจัดทำเฉพาะคำของบประมาณประจำปีแทน และแผนปฏิบัติการประจำปีมีจัดทำบ้างแต่ไม่ทุกหน่วยงานนอกจากนี้สำนักงานประมาณให้คำแนะนำไปใช้เพื่อดำเนินการพิจารณาคำขอของงบประมาณเพียงเล็กน้อย กรมต่าง ๆ มีการนำไปใช้เพื่อดำเนินการและ เพื่อติดตามประเมินผลน้อย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้บริหารระดับกรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการโดยตรงด้วย อย่างไรก็ตามหากไม่มีโครงสร้างการวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ก็อาจไม่มีการประเมินผลงานก็ได้ เพราะกรม กระทรวง และบางหน่วยงานเท่านั้นที่มีการวางแผนเพื่อการประเมินผลน้อยมาก ดังนั้นการใช้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา และระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารการศึกษาให้ไปสู่จุดหมายและเป้าประสงค์ร่วมกันหรือที่เรียกว่าความเป็นเอกภาพ ทางการศึกษายังไม่ปรากฏ

การไม่มีเป้าหมายการศึกษารวมทั้งประเทศร่วมกันแล้ว ทำให้ยากที่จะควบคุมให้แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานกรมต่าง ๆ และกระทรวงไปในแนวเดียวกันเพราะต่างคนต่างก็มีปรัชญาการศึกษาของตน อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีความเชื่อเรื่องการเรียนเพื่อรู้ ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเชื่อในปรัชญา การจัดการศึกษา

เพื่ออาชีพและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แนวคิดเช่นนี้ทำให้การกำหนดวงเงินงบประมาณของทั้ง 2 หน่วยงานแตกต่างกัน การไม่มีเป้าหมายพลเมืองไทยในอนาคตร่วมกันทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปในลักษณะตามแต่ปรัชญาการศึกษาของแต่ละคน

การปฏิบัติตามนโยบายหรือมติที่ประชุมยังน้อย สภาพเช่นนี้ปรากฏทั่วไปด้วย เหตุนี้แผนของกรมและแผนของกระทรวงจึงไม่ค่อยสอดคล้อง เช่น บางกรมมีโครงสร้างของแผนเหมือนมหาวิทยาลัยที่ไม่สอดคล้องกับแผนของกระทรวงศึกษาธิการ หรือการที่กระทรวงศึกษาธิการมีแผนปฏิบัติการประจำปีที่แตกต่างกันไป แต่เป็นแผนเพื่อประสานส่วนกลางกับท้องถิ่นไม่ได้ใช้ดำเนินการของบประมาณเท่านั้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังผลกระทบของระบบวางแผนการศึกษาว่ามีแต่โครงร่างคือการจัดทำแผน แต่ไม่ได้ลงลึกถึงการนำไปใช้เพื่อของบประมาณ เพื่อดำเนินการ เพื่อการประเมินผล และเพื่อปรับปรุงแผน ก็คือการที่หน่วยงานภายนอกและกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมองเห็นความสำคัญของแผนของกระทรวงน้อยลง การติดต่อของหน่วยงานภายนอกจะตรงมาที่กรมเลย เท่ากับเพิ่มอำนาจให้แก่กรม ยิ่งทำให้กรมไม่ต้องทำตามความคิดเห็นของกระทรวง แต่กรมก็ตัดสินใจด้วยตนเองในการจัดทำแผน และระบบงบประมาณเอื้ออำนาจแก่กรมมาก เมื่อกรมของบประมาณไม่ว่ากระทรวงจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม กระทรวงก็ไม่สามารถยับยั้งกรมได้ เพราะการใช้สิทธิรัฐมนตรีปรับเปลี่ยนเงินงบประมาณภายหลังการอนุมัติงบประมาณนั้นทำได้ยาก และรัฐมนตรีมักไม่ทำเนื่องจากเสียคะแนนเสียงและ เป็นการลดความน่าเชื่อถือของอธิบดีของผู้ใต้บังคับบัญชาลง ซึ่งอธิบดีมักจะไมยอม และหากกรมนำการของบประมาณอย่างไม่เป็นทางการ มาใช้กับสำนักงบประมาณก็จะสามารถได้งบประมาณได้ การมีแผนจำนวนมาก ๆ และไม่สมบูรณ์ ทำให้ผู้ประเมินผลแผนไม่สามารถยึดหลักแผนที่จะใช้ในการประเมิน

ปัญหาอุปสรรคและ ข้อจำกัดของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีข้อควรอภิปรายคือระบบวางแผนพัฒนาการศึกษามีปัญหาอุปสรรคดังนี้ กระทรวงขาดศักยภาพและอำนาจในการควบคุมอำนาจดำเนินงานของกรม โดยใช้ระบบวางแผน งบประมาณ และการประเมินผลตามเกณฑ์ที่ควรเป็นซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผน 5 ใน 8 ท่าน มีทรรศนะว่าเป็นปัญหาเดิมที่สะสมอยู่ตั้งแต่แผนทุกข้อของพัฒนาการศึกษาระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 5 ซึ่ง ข้อสรุปปัญหาตรงกับข้อสรุปของคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีที่เสนอให้ขอคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 ของกระทรวง

ศึกษาธิการ (กองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0205/2599 ลงวันที่ 26 กันยายน 2527) ว่าการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาปัจจุบันถูกกำหนดโดยหน่วยงานเบื้องบน ระบบกระทรวงศึกษาธิการขาดระบบและกระบวนการวางแผนที่ดีต่อเนื่องและชัดเจนตลอดจนขาดระบบข้อมูลและระบบติดตามประเมินผลที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง และการขาดกลไกนำไปสู่การปฏิบัติระบบงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับระบบวางแผน ทั้งนี้ยังมีปัญหาเนื่องจากการบริหารงานภายในหน่วยงานอีกด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารรู้ปัญหาในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแต่ไม่สนใจจะแก้ไข นั่นคือผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนอย่างแท้จริงหรืออาจได้แก้ไขแล้วแต่มีความจำกัดของระบบงบประมาณของชาติ

แนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการมีข้อความอภิปราย ดังนี้

1. ระบบงบประมาณ ถูกระบุว่า เป็นปัญหาหลักและเป็นสาเหตุใหญ่ของการทำให้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาล้มเหลวตามทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญผู้ดำเนินการ และผลจากการวิเคราะห์ระบบซึ่งผู้วิจัยระบุว่าเป็นปัญหาระยะยาวทั้งนี้เนื่องจาก ขณะนี้มีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงมหาดไทยที่เพียรพยายามจะแก้ไขระบบงบประมาณ โดยให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณเป็นรายกระทรวง และรายจังหวัด โดยจังหวัดและกระทรวงจะเป็นผู้จัดสรรให้กรมหรือหน่วยงานในสังกัดต่าง ๆ อีกครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ผู้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ให้ความเห็นอย่างไม่เป็นทางการ หรือแม้แต่การใช้ PPBS เต็มรูปแบบเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหัวหน้าฝ่ายแผน ของกระทรวงศึกษาธิการเล่าว่าเมื่อประมาณ 5-6 ปีที่ผ่านมา เคยมีการเตรียมการใช้แผนเพื่อขออนุมัติงบประมาณ แบบ PPBS โดยใช้งานวิจัยของ สรุฐ์ ศิลปอนันต์ (Sipla-anan. 1973 : 6242-A) ที่ศึกษารูปแบบการใช้ PPBS ในระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาและระบบงบประมาณ เป็นพื้นฐานในการศึกษา ปรากฏว่าหน่วยงานในสำนักงานงบประมาณเกิดการขัดแย้งกันเองของฝ่ายวิชาการ และฝ่ายวิเคราะห์โครงการและงบประมาณทำให้การใช้ PPBS ต้องระงับไป ซึ่งตรงกับการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่วางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 5 (2525-2529) ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวโน้มที่จะมีการอนุมัติงบประมาณแบบ PPBS หรือการจัดสรรงบประมาณเป็นรายกระทรวงเป็นผู้จัดสรรให้กรมนั้นเป็นไปได้ยากมาก อาจต้องใช้เวลาประมาณ 4-10 ปี จึงจะสำเร็จทั้งนี้จะต้องมีการเรียกร้องจากหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตามสภาพการจัดสรรงบประมาณแบบ PPBS และการจัดสรรงบประมาณเป็นรายละเอียดและรายจังหวัดจะทำให้ได้ข้อ เมื่อการติดตามประเมินผลของกรมและกระทรวงศึกษาธิการและระบบการวางแผนของจังหวัดต้องเอื้ออำนวย

2. ควรแก้ปัญหาการไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเป็นปัญหาที่รุนแรงและส่งผลกระทบถึงการประสบความสำเร็จ ของระบบวางแผนการศึกษามากที่สุด โดยการฝึกอบรมทฤษฎีและความรู้ในการวางแผนของผู้บริหารการศึกษาให้เอาจริงเอาจัง และมองเห็นความสำคัญในการนำแผนไปบริหารงานจริงได้ ระบบวางแผนก็จะนำไปสู่ทางปฏิบัติ

3. การกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา และเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อการวางแผนพัฒนา ระยะที่ 6 แต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขที่สาเหตุอย่างจริงจัง ปัญหาต่าง ๆ ยังสะสมจนถึงช่วงการก่อกำหนดแผนพัฒนา ระยะที่ 6 และยังแสดงออกในภาวะที่รุนแรงขึ้นทุกที อาทิ ความไม่เข้มแข็งของระบบข้อมูลและสารสนเทศของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้แยกออกไปจัดทำระบบเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศของตนเองโดยไม่ใช้แบบ รศ.รค. ทำให้ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาคือไม่สามารถเก็บข้อมูลโรงเรียนประถมศึกษาได้ต้องพึ่งระบบสารสนเทศของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทั้งในระดับกรมและระดับจังหวัด ซึ่งสภาพเช่นนี้หากกระทรวงศึกษาไม่พัฒนาหน่วยงานกลางของกระทรวงศึกษาธิการในเข้มแข็งทางวิชาการและ เตรียมพร้อมที่จะปรับระบบรวมของกระทรวงจะมีปัญหาในการดำเนินงานของระบบวางแผน และระบบประเมินผล ที่สุดกรมต่าง ๆ นี้จะหลุดออกจากความสามารถของกระทรวงจะควบคุมได้ฉวย ระบบแผนงาน งบประมาณและการประเมินผลความเป็นเอกภาพทางการศึกษาก็จะลดลง

4. แนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับเอกภาพของระบบวางแผนและบริหารแผน ของกระทรวงศึกษาธิการ ควรให้มีการดำเนินการวางแผนเพื่อการวางแผนการศึกษาให้ครบวงจรโดยกำหนดรายละเอียดและขั้นจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานของกระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนและยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าซึ่งตรงกับที่คณะที่ปรึกษาภายใต้โครงการเงินกู้ธนาคารเพื่อการพัฒนาการศึกษา (2530 : 56) ระบุข้อเสนอแนะและยังเสนอให้กระทรวงเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 และลงไปถึงงานโครงการ ส่วนกรมถ่ายทอดเป็นแผนพัฒนา

ประจำปีและแผนปฏิบัติการประจำปี โดย กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ลั่นกรองและวิเคราะห์แผนงานให้เป็นไปตามปฏิทินปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการ และเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมประเมินผลและติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าคล้ายกับที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะในงานวิจัยจะตรงกัน

5. ในส่วนการประเมินผลนั้น ควรจะต้องแบ่งส่วนให้กรมเป็นผู้ติดตาม และประเมินผลในส่วนของกรม และในบางส่วนกระทรวงจัดทำเองแต่ต้องแบ่งให้ชัดเจนเพื่อลดงานของกระทรวงลง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการศึกษาหาวิธีการที่จะใช้ผลการติดตามผลการปฏิบัติงานมาให้เกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย การศึกษาเพื่อการวางระบบประเมินผลของ กระทรวงศึกษาธิการไม่ว่าจะสามารถทำได้ในระยะ เวลาอันสั้นหรือด้วยตัวคนเดียว ดังนั้นถ้าจะเป็นไปได้น่าที่จะได้มีการประชุมระดมพลังสมองของนักประเมินและนักติดตามประเมินผลตลอดจนฝ่ายแผนในการร่วมวางระบบประเมินผล ในระดับกระทรวงและระดับชาติต่อไป

6. ระบบข้อมูลและสารสนเทศ ก็เช่นกัน ควรมีการกำหนดข้อมูลที่ฝ่ายวางแผนต้องการสำหรับการวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี แล้วแบ่งว่า ส่วนใดกรมจะเป็นผู้เก็บส่วนใดกระทรวงจะเป็นผู้เก็บและในแต่ละปีฝ่ายวางแผนจะต้องกำหนดตัวชี้วัดที่ต้องการล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวางแผนให้สมบูรณ์

7. อนุกรรมการหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งนั้น ควรจะต้องมีการผลักดันหรือส่งเสริมจากกระทรวงให้ทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ให้กองแผนงาน สำนักงานปลัดเป็นผู้วิเคราะห์และป้อนข้อมูลเพื่อยืนยันการตัดสินใจ

8. การเสนอแผนงาน/โครงการโดยเสนอแผนเป็นเล่ม ๆ ให้กรรมการอ่านเพื่อพิจารณา นั้นไม่มีผู้บริหารระดับสูงคนใดจะมีเวลาอ่านอย่างละเอียด ดังนั้นผู้เสนอจึงควรเสนอเป็นชั้น ๆ ตั้งแต่ชั้นของนโยบาย ชั้นจัดทำแผนงาน โดยในแต่ละชั้นผู้เสนอต้องจัดทำเป็นสรุปย่อข้อปัญหาและทางเลือก เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจ และควรชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจเลือกแต่ละระบบจะแสดงให้เห็นภาพอนาคตอย่างไรบ้าง จะทำให้ผู้บริหารตัดสินใจได้ง่ายเข้า

9. ควรเสนอให้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พิจารณาบททวนบทบาทของตนเอง เพราะระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการพัฒนาขึ้นจะ เกือบทดแทนหน้าที่

การวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาได้ ดังนั้นเห็นควรให้มีการทบทวนเพื่อแยกแยะหน้าที่ของระบบการวางแผนการศึกษาของกระทรวงและระบบวางแผนพัฒนาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติให้ออกจากกัน เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนของงานซึ่งจะเป็นการสูญเสียอย่างยิ่ง

10. การจัดตั้งสำนักงานนโยบายและแผน ของกระทรวงศึกษาธิการนั้น สำนักงานนโยบายและแผนควรสังกัดงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพราะการตั้งเป็นกรม เท่ากับเป็นการแยกงานไปเป็นอีกหนึ่งส่วนต่างหากนอกเหนือจากกรมและ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานนโยบาย ชี 9 เทียมเท่าอธิบดีก็จะยิ่งทำงานยากขึ้นแต่หากจะ แต่งงานนี้ขึ้นก็ต้องเก็บบุคลากรฝ่ายแผน ของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ทั้งระดับบริหารและ ระดับหัวหน้าฝ่ายให้ใช้ผู้ที่จบวิชาทหารบริการโดยตรงซึ่งมีความสามารถด้านการวางแผนสูงขึ้น มิฉะนั้นเท่ากับเป็นการเพิ่มชี/เพิ่มตำแหน่งเท่านั้น ส่วนการวางแผนก็เหมือนเดิมแต่การมีรัฐมนตรีช่วยหรือรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ดูแลจะช่วยให้กองแผนงานสามารถดำเนินการในฐานะ เลขานุการจะ ดีกว่า

ข้อเสนอแนะ เพื่อการวิจัย

1. ผู้มีความสนใจใฝ่รู้สามารถนำแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ และ ข้อมูลพื้นฐานไปศึกษาหารูปแบบมาตรฐานของการวางแผนการศึกษาพร้อมทั้งดัชนี วิธีการคำนวณ และ วิธีการวิเคราะห์ และตีความหมายข้อมูลได้ นับว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ระบบวางแผนการศึกษา
2. ผู้สนใจในระบบวางแผน อาจนำไปศึกษาหาแนวทางเสนอแผนแต่ละแผนโดยใช้สมการของปัญหาและทางเลือกต่าง ๆ ของระบบ โดยชี้ให้เห็นว่าถ้าผู้บริหารระดับสูง เลือกทางเลือกเหล่านี้แล้ว ภาวอนาคตจะเป็นอย่างไร ซึ่งจะ เป็นประโยชน์มากต่อการแผนพัฒนาการศึกษา
3. ผู้บริหารระดับสูงควรใช้ข้อมูลจากการวิจัยเพื่อการพัฒนาและ ปรับปรุงระบบ วางแผนพัฒนาการศึกษาให้ไปสู่รูปแบบที่เหมาะสมโดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาระยะที่ 7
4. ควรมีการศึกษา บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและบทบาทสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่เป็นอยู่ปัจจุบันกับบทบาทที่ควรจะเป็นตามกฎหมายและสภาวะแวดล้อมสังคมปัจจุบัน เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงระบบ วางแผนพัฒนาการศึกษาต่อไป

5. การศึกษาระบบการวางแผนพัฒนาชนบท ซึ่งมีระบบชัดเจนและประสานงานกันดีในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรมลงไปถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงของระบบงานว่า มีสาเหตุเนื่องมาจากระบบหรือองค์ประกอบอย่างอื่น เช่น องค์ประกอบเชิงมนุษย์ของคนไทย อาทิ ค่านิยม ทศนคติ วัฒนธรรมฯ ระบบสิ่งแวดล้อมอื่น เป็นต้น การศึกษาระบบวางแผนพัฒนาชนบท อาจชี้ให้เห็นถึงดัชนีการพัฒาที่แท้จริงได้มากกว่าการศึกษาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งมีความลุ่มหลงอยู่ที่ความอ่อนแอของระบบ แม้จะมีระบุถึงความอ่อนแอของบุคลากรทั้งระดับบริหารและระดับดำเนินการบ้างก็ตาม

6. ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา มีความสัมพันธ์อย่างมากกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จึงควรศึกษาหาความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ระบบนี้จะทำให้เห็นปัญหา และแนวทางพัฒนาระบบงานราชการได้มากขึ้น

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กาญจนา เกียรติประวัติ. นวัตกรรมทางการศึกษา. กรุงเทพฯ : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ม.ป.ป.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. รวมแนวคิดเรื่องโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ร่างข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530.
- ✓ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. กองนโยบายและแผนการศึกษา. การฝึกอบรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาแบบบูรณาการในระดับจังหวัด หน่วยที่ 3 การวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2528.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน กองประเมินผลการศึกษา. รายงานการประเมินความก้าวหน้าโครงการพัฒนาระบบการวางแผนและการจัดการศึกษา ระยะครึ่งโครงการ. กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาส์ม, 2530.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน กองประเมินผลการศึกษา. รายงานการประเมินผลโครงการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษา ระยะสิ้นสุดโครงการ. กรุงเทพฯ : ม.ท.พ., 2529.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน กองประเมินผลการศึกษา. สรุปผลการประเมินความก้าวหน้า : โครงการพัฒนาระบบการวางแผนและการจัดการศึกษาระยะครึ่งโครงการ. กรุงเทพฯ : พันธุ์พิสัยชิ่ง, 2529.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน กองแผนงานการศึกษา. การสำรวจสภาวะการศึกษาของประเทศ. กรุงเทพฯ : นวกนก, 2526.
- ✓ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน กองวิจัยการศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ. รายงานผลการวิจัยสภาพและความต้องการระบบข้อมูลการศึกษาระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530.
- จิรวรรณ ภักดีบุตร. "การวิเคราะห์ระบบกับการบริหารงานห้องสมุด." วารสารวิทยาสาร. 4 (1) : 92-97 : กันยายน 2525.

เจษฎา ประกอบทรัพย์. การวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือนไทย. สารนิพนธ์ ร.ม.

กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

เจื้อจันท์ จงสถิตอยู่. "การพัฒนาศึกษาในรอบ 25 ปี (พ.ศ. 2502-2527)." วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 18(2) : 48-62; ธันวาคม 2526-มกราคม 2527.

ชนิตา รัชพลเมือง. "ข้อคิดทางการศึกษา." วารสารครุศาสตร์. 13(1) : 12-24 ; กรกฎาคม-กันยายน 2527.

ชัยรัตน์ สุนทโร. "การจ้องการการบริหารทางการศึกษา." สารพัฒนาหลักสูตร. 28 : 42-53 ; เมษายน-พฤษภาคม 2527.

เชนทร์ วิวัฒน์บรรวงศ์. "การวางแผนและการควบคุม." นิตยสารท้องถิ่น 25(4) : 8-19 ; เมษายน 2528.

ณรงค์ บุญมี. "ระบบสารสนเทศของกระทรวงศึกษาธิการ." วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 19(2) : 43-50 ; ธันวาคม 2527-มกราคม 2528.

ธงชัย สันติวงษ์. การวางแผน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528.

นวนิตย์ อินทรามะ. "นักวิเคราะห์ระบบและภาวะสร้างสรรค์." ชมรมนิสิตวิชาบรรณารักษศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2 : 68-81 ; 2525

ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน (หลักการและทฤษฎี). กรุงเทพฯ : ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2527.

ประมวล เสนาสุทธิ. "ปัญหาและแนวโน้มของการพัฒนาการศึกษาไทย." วารสารครุศาสตร์. 12(4) : 114-127 ; เมษายน-มิถุนายน 2527.

ภรณ์ กীরติบุตร. การประเมินประสิทธิผลขององค์การ. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2529.

มหาไศย, กระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง. คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด. กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาส์น, ม.ป.ป.

เลิศจิตน์ รัตนวานิช, พ.ท. "การใช้เทคนิคการวิเคราะห์ระบบในระบบการจัดทาของกองทัพบก" เสนาธิปัตย์. 1 : 83-91 ; มกราคม-มีนาคม 2526.

วาสนา สิงห์โกวิท. "System Analysis คืออะไร?" อมสืนวิทยาสาร. 1 : 23-34 ; 2522.
กองบรรณาธิการ สมพงษ์ สวัสดิ์ภักดีและคณะ "วิธีวิเคราะห์โครงการของบริษัท." บริษัททรัพย์สิน.
4(2) : 12-14 ; กันยายน 2526.

วิวัฒน์ แสงเทียน. "Low-Cost Housing Design a System Approach." วารสารวิชาการ
ที่อยู่อาศัย. 2 : 19-28 ; พฤศจิกายน 2526-มกราคม 2527

วุฒิชัย จานงค์. "การวิเคราะห์ระบบ. วารสารวิชาการ. 22(10) ; 13-21, 74-76 ;
ตุลาคม 2520.

ศึกษาธิการ, กระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การสัมมนาการวางแผน
พัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมแบบบูรณาการในระดับจังหวัด เขตการศึกษา 7
และ 8. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530.

ศึกษาธิการ, กระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การฝึกอบรมการวางแผน
พัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมแบบบูรณาการในระดับจังหวัด รุ่นที่ 11 เขตการ
ศึกษา 8. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530.

ศึกษาธิการ, กระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การฝึกอบรมการวางแผน
พัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมแบบบูรณาการในระดับ จังหวัด รุ่นที่ 12 เขต
การศึกษา 7. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530.

ศึกษาธิการ, กระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง. การวางแผนและการจัดการทางการศึกษา. พิมพ์
ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2527,

ศึกษาธิการ, กระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง. คู่มือการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลป
วัฒนธรรมระดับจังหวัดประจำปี โครงการพัฒนาระบบวางแผนและบริหารการศึกษา.
กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวง, 2530.

ศึกษาธิการ, กระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง. แนวทางพัฒนา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
(ส่วนภูมิภาค). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2529.

- ศึกษาธิการ, กระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง กองแผนงาน. ประมวลบทความเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา : คำบรรยายในการอบรมนักวิชาการศึกษาประจำสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
 รุ่นที่ 1 10-21 สิงหาคม 2524, กรุงเทพฯ : กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง,
 2524.
- ศึกษาธิการ, กระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง กองแผนงาน. แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและ
 ศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
 กรุงเทพฯ : วิคตอรีเพาเวอร์พอยท์, 2530.
- ศึกษาธิการ, กระทรวง สำนักงานวางแผนการศึกษา. การวางแผนการศึกษาสาขาต่าง ๆ โดย
 อาศัยหลักวิชา. กรุงเทพฯ : สำนักงานวางแผนการศึกษา, ม.ป.ป.
- สมศักดิ์ ชูโต และคนอื่น ๆ. ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรคและแนวโน้ม.
 กรุงเทพฯ : ประสานศิลปการพิมพ์, 2524.
- โสภณ ปราพจน์. "การวิเคราะห์ระบบ : มิติใหม่ทางการบริหาร." เทศาภิบาล. 73(8) :
 607-621 ; สิงหาคม 2521.
- โสภณ ปราพจน์. พัฒนาองค์การ : แนวความคิดและวิธีปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิตรสยาม,
 2521.
- อนันต์ เกตุวงศ์. "ความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างคนกับระบบ." รัฐศาสตร์สาร. 7(1) ;
 70-88 ; กันยายน 2523.
- อนันต์ เกตุวงศ์. หลักและเทคนิคของการวางแผน. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรม
 ศาสตร์, 2526.
- อรุณ รัทธิธรรม. "System Analysis in Application to Setting up the Deputy
 District Officer in Thailand." พัฒนาบริหารศาสตร์. 4 : 628-653 ; ตุลาคม
 2515.
- อุทัย บุญประเสริฐ. "การเงินและการงบประมาณเพื่อการวางแผนพัฒนา." ประชาศึกษา.
 34(9) : 8-12 ; มิถุนายน 2527.

อุทัย บุญประเสริฐ. "การวางแผนทางการศึกษา." ประชาศึกษา. 35(10) : 3-15 ; กรกฎาคม 2528.

อุทัย บุญประเสริฐ. "การวางแผนและการศึกษา." ประชาศึกษา. 35(5) : 6-11 ; กุมภาพันธ์ 2528.

อุทัย บุญประเสริฐ. "ดัชนีการศึกษา." ประชาศึกษา. 35(7) : 12-15 ; เมษายน 2528.

อุทัย บุญประเสริฐ. "แนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับการวางแผน." ประชาศึกษา. 6 : 6-14 ; มีนาคม 2528.

อุทัย บุญประเสริฐ. "ระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการวางแผนและการตัดสินใจทางการศึกษาในระดับจังหวัด". จันทร์เกษม. 173 : 40-48 ; กรกฎาคม-สิงหาคม 2526.

Afulezi, Uju Nkwocha. "The Use of Programmed Delphi Technique as an Educational Planning Model in Developing Nations," Dissertation Abstracts International. 39(1) : 552-A; August, 1978.

Al-Hashil, Ismail Lazim. "The Formulation of Goals in the Educational Planning Process in Iraq," Dissertation Abstracts International. 38 : 5138-A; March, 1978.

Ali, Kamal Hassan. "Muslim School Planning in the United States : an Analysis of Issues, Problems and Possible Approaches," Dissertation Abstracts International. 42(3) : 917-A, September, 1981.

Alwon, Floyd Joseph. "Effects of In-Service Training and Action Plans on Child Care Supervisors," Dissertation Abstracts International. 46(7) : 1783-A, January, 1986.

Ascher, William and William H. Overholt. Strategic Planning and Forecasting : Political Risk and Economic Opportunity. New York : Wiley ; 1983.

Banghart, Frank W. Educational System Analysis. London : Collier Macmillan, 1969.

Bastian, Wayne Crawford. "A Decision Model for Effective Planning in Public Education," Dissertation Abstracts International. 45(6) : 1582-A ; December, 1984.

Bennett, Errol Dverton. "Relationship of Career Planning Counseling and Career Practice in the San Diego Unified School District," Dissertation Abstracts International. 44(9) : 2633-A ; March 1984.

Bernth, Ronnie. "A Study of Elementary School Principals and their Time-Management Planning Techniques," Dissertation Abstracts International. : 3641-A ; 1979.

- Bezouska, Norman J. "Fifty Metropolitan University Presidents' Perceptions of Planning and Decision Making," Dissertation Abstracts International. 44(7) : 1981-A-1982-A ; January, 1984.
- Brichmer, William H. and Cope, Donald M. The Planning Process. New Delhi : Prentice-Hall of India, 1979.
- Campbell, Jeanne Louise. "Factors and Conditions Influencing Usefulness of Planning, Evaluation and Reporting in Schools," Dissertation Abstracts International. 44(11) : 3216-A ; May, 1984.
- Churchman, Charles West. The Systems Approach. New York : Dell Publishing, 1968.
- Cleland, David L. and William R. King. Systems Analysis and Project Management. 3rd ed. Auckland, McGraw-Hill, 1983.
- Currid, Michael. "A Study of Planning at the School County Level in the State of West Virginia," Dissertation Abstracts International. 42(1) : 28-A ; July, 1982.
- Decker, Michael. "The Design of Organization Operations and Human problem solving the case of public school physical plant planning," Dissertation Abstracts International. 31(6) : 3007-A; April, 1971.
- Diak, Patricia Ann. "Validity of a Diagnostic Assessment center for graduate students," Dissertation Abstracts International. 47 (9) : 1986-A; March, 1987.
- DogoNyaro, Musa Adamu. "Universal Primary Education in Nigeria : a Study of Educational Planning and Administration for National Unity and a Literate Nation," Dissertation Abstracts International. 41 (3) : 925-A-926-A; September, 1981.
- Ejigu, Gebeyehu. "Educational Planning and Educational Development in Ethiopia : 1957-1973," Dissertation Abstracts International. 41(9) : 3796-A-3797-A; March, 1981.
- Evans, Dennis. "Planning for a change in A school's Grade-Level Configuration," Dissertation Abstracts International. 46(4) : 853-A; October, 1985.
- Felton, Martin. "Planning During a Period of Prolonged High Inflation in Three American Schools in Colombia 1975-1981 : Three Case Studies," Dissertation Abstracts International. 43(7) : 2178-A; January, 1983.

- Fracassq, Edi Madalena "Organizational Planning and Policy Making in Brazil : The Case of the Institutional Program of Faculty Development," Dissertation Abstracts International 45(6) : 1587-A-1588-A ; December, 1984.
- Garrett, Judith Lyn "Elementary School Administrator's Opinions of Instructional Computing in two Michigan Counties," Dissertation Abstracts International 47 (01) : 34-A; July, 1986.
- Gazzola, Peter George "The Effect of the Delphi Technique on group consensus in educational planning," Dissertation Abstracts International 31(6) : 5072-A; December 1971.
- Ghandour, Mahmoud Mohamed "Planning for the Future : a Ten Year Projection of Four Critical Elements of the Kuwaiti Educational System," Dissertation Abstracts International 42(3) : 604-A ; September, 1982.
- Gil, Efraim Gugel "Institutional Planning at Public Universities : an Analysis of the Governors State University Planning Process," Dissertation Abstracts International 43(1) : 30-A ; July 1982.
- Holder, Donald Wayne "The Effects of Declining Enrollment on Six Rhode Island School Districts : Implications for a State Department of Education Plan for Declining Enrollment," Dissertation Abstracts International 46(10) : 2875-A ; April, 1986.
- Hoy, Wayne K. and Cecil G. Miskel. Educational Administration : Theory Research, and Practice 2 nd ed. New York : Random House 1982.
- Hussain, Khateeb M. Development of Information Systems for Education New Jersey : Prentice-Hall, 1973.
- Hampcl, Charles Parker "A study of compus planning at Selected Universitis," Dissertation Abstraction International 31(6) : 3679-A; April, 1971.
- Igwe, Alfred Oliwo "A Design for Vocational Educational Needs Assessment as Part of Vocational Education Planning and Development Strategy", Dissertation Abstracts International 45(6) : 1591-A; December 1984.
- Illoh, Ndubuisi Okafor. "Evaluation of the Criteria Used in Developing Academic Facilities Planning Standards in Public Colleges and Universities in the United States," Dissertation Abstracts International 47(6) : 1952-A ; December, 1986.
- Imboden, N. A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation : Productive Projects. Paris : Development Centre of the Organization for Economic Co-Operation and Development, 1978.

- Jacobsen, Lawrence. "Study of the Status of Long-Range Planning in Illinois School Districts," Dissertation Abstracts International. 39(9) : 5232-A ; March, 1979.
- Johnson, William L. "Using a Systems Approach in Education," Education. 2 : 135-138; Winter, 1984.
- Johnson, Richard A. Operation Management : A Systems Concept. New York : Houghton, Mifflin, 1972.
- Johnson, Richard A. and others. Management, Systems, and Society : an Introduction. California : Goodyear Publishing, 1976.
- Johnson, Richard A., William T. Newell and Roger C. Vergin. Projection and Operations Management : a Systems Concept. Boston : Houghton Mifflin, 1974.
- Kline, David. Planning Education for Development. Cambridge : Center for Studies in Education and Development Harvard Graduate School of Education, 1980.
- Kim, Andrew Haa Num "The Application of Needs Assessments to Educational Planning, Policy Development and Decision Making : Korean Immigrants in Hawaii's public High school," Dissertation Abstracts International. 44(7) : 1993-A; January, 1984.
- Kindred, Alton R. Data Systems and Management : Introduction to Systems Analysis and Design. 2 nd ed. New Jersey : Prentice-Hall, 1980.
- Loggi, Daniel Guido. "A Study of the Impact of Planning of ESEA Title 1 Programs on Institutional Planning in Selected New Jersey School Districts," Dissertation Abstracts International. 42(3) : 611-A ; September, 1982.
- Lucas, Henry C. Jr. The Analysis, Design and Implementation of Information Systems. 3 rd ed. New York : McGraw-Hill, 1985.
- McBride, Ron E. "STTM : a Systematic Teacher Training Mode," Education Canada. 1 : 21-23 ; Spring, 1985.
- McInerney, William David. "Paradigms of Educational Planning Theory Examined in Relation to Contemporary Planning Activities and Administrative Practices in Educational System," Dissertation Abstracts International. 46(8) : 2152-A ; February, 1986.
- McNeight, Kay Ann. "An Analysis of Comprehensive Strategic Planning in Urban Public School District," Dissertation Abstracts International. 41(1) : 42-A ; July, 1981.
- Malik, Ghulam Farid. "Development of Econometric and Mathematical Models for Education and Manpower Planning in Developing Countries... an

- Application to Pakistan," Dissertation Abstracts International. 44(6) : 1649-A ; December, 1983.
- Micks, Herbert G. The Management of Organization : a System and Human Resources Approach. 2 nd ed. New York : McGraw-Hill, 1972.
- McCre, Kay McCullough. "An Integrative Process for Strategic Planning, Operational Planning, and Resource Allocation in a Multi-College Community College District," Dissertation Abstracts International. 44(9) : 2643-A ; March, 1984.
- Murphy, John J. "Analysis and Construction of an Optimal Policy Planning for less Educationally Developed Countried," Dissertation International. 32(1) : 6010-A-6011-A; May, 1972.
- Najafizadeh, Mehrangiz. "Problems and Issues of Educational Planning for Less Educationally Developed Contries," Dissertation Abstracts International. 47(2) : 662-A ; August, 1986.
- Ogunsaju, Olusegun Skanji "An Analysis of Procedures and Methods of Educational Planning Utilized in Ogun State' Nigeria," Dissertation Abstracts International. 40 : 4136-A ; March, 1980.
- Orenstein, Allan Teffrey. "The Impact of Selected Organizational Dimensions upon the Planning Implementation and Maintenance of Programs for the Gifted", Dissertation Abstracts International. 42 : 603-A ; August, 1982.
- Orr, J. M. Libraries as Communication Systems. London : Greenwood press, 1977.
- Paiva, Edil Vasconcellos. "Educational Planning Activities at the National Level in Brazil," Dissertation Abstracts International. 40(8) : 4335-A ; February, 1980.
- Quade, E.S, Analysis for Public Decisions. 2 nd ed. New York : Elsevier Science Publishing, 1982.
- Quade, E.S, ed. Analysis for Military Decisions. 4 th ed. London : North-Holland Publishing, 1970,
- Quade, E.S, and W. I. Boucher. Systems Analysis and Policy Planning : Applications in Defense. New York : American Elsevier Publishing, 1968.
- Riggs, James L, Productive. Systems : Planning, Analysis and Control. 3 rd ed. New York : Wiley, 1981.
- Roberts, Susie Jane. "A Process Model for Use by Educational Administrators in Planning Educational Facilities in the State of Alabama," Dissertation Abstracts International. 39(9) : 5247-A ; March, 1979.

- Rogers, Forbes Watson. "A Descriptive Analysis of the Status of Planning at Jesuit Colleges and Universities in the United States," Dissertation Abstracts International. 47(8) : 2836-A ; February, 1987.
- Semprevivo, Philip C. Systems Analysis : Definition, Process, and Design. New York : Science Research Associates, 1976.
- Shahan, Robert Reed. "The Long Range Planning Process in a Theological School Using the Techniques of Systems Analysis and Organization Development," Dissertation Abstracts International. 40(6) : 3036-A; December, 1979.
- Simcne, Vincent F. "Planning Phases for a School Consolidation Perspectives of the Receiving School Principal," Dissertation Abstracts International. 44(10) : 2947-A-2948-A ; April, 1984.
- Smith, Clarence Adrian, Jr. "Strategic Planning Utilized in Atlantic Coast Conference Intercollegiate Athletics," Dissertation Abstracts International. 46(8) : 517-A-2158-A ; February, 1986.
- Soder, Neil Edward. "Strategic Planning and Factors That Influence Its Implementation and Development : Comparative Case Studies in Selected California Community Colleges," Dissertation Abstracts International. 46(7) : 2410-A ; January, 1987.
- Stepaniak, Robert Anthony. "The Planning, Evaluation and Reporting Process : a Study of Compliance with Accountability Legislation in Selected School Districts of Minnesota," Dissertation Abstracts International. 43(10) : 3180-A ; April, 1983.
- Silpa-Anan, Surat. "A Model for Planning Programming - Budgeting Systems Application to Educational Development Planning in Thailand," Dissertation Abstracts International. 33 : 6242-A, May, 1973.
- Systems Analysis for Educational Planning. paris : Organization for Economic Co Operation and Development, 1966.
- Tallent, Dwaine Reed. "The Effect of Decentralization on the Managerial Functions of Planning Directing Controlling," Dissertation Abstracts International. 31(8) : 3722-A; February, 1971.
- Terry, George R. Principles of Management. Illinois, Richard D. Irwin, Inc. 1968.
- Thomas, J. Alan. The Productive School : a Systems Analysis Approach to Educational Administration. New York, Wiley, 1971.
- Thompson, Charles Elisha. "Planning Educational Change : Implementation of the Pennsylvania Comprehensive Reading Communication Arts Plan in an Elementary School," Dissertation Abstracts International. 41(3) : 954-A ; September, 1981.

- Van Ausdle, Steven LeRoy. "Comprehensive Institutional Planning Systems in Selected Two-Year Colleges," Dissertation Abstracts International. 41(7) : 2876-A-2877-A ; January, 1981.
- Vertucci, Paul Joseph. "The Relationships between Strategic Planning and Performance of United States Medical Schools," Dissertation Abstracts International. 44(10) : 2949-A ; April, 1984.
- Walsh, Michael B. "The Budgetary Planning Process : an Examination of the Formal and Informal Process," Dissertation Abstracts International. 45(3) : 719-A-720-A ; September, 1984.
- Ward, Billy Lamar. "Organization for Planning at Small Public 4 Year Institutions of the American Association of State Colleges and Universities," Dissertation Abstracts International. 42(12) : 3565-A ; June, 1986.
- Wheelwright, Steven Charles. "Analysis of Strategic Planning as a Creative Problem Solving Process," Dissertation Abstracts International. 31(8) : 3723-A; January 1971.
- Wilson, Sharon Louise. "A Study of the Level of User Satisfaction as It Relates to the User Involvement in the Planning Process of Elementary School Facilities," Dissertation Abstracts International. 44(4) : 953-A ; October, 1983.
- Zumsteg, Fredrick Clans. "A Comparative Study of Teacher Participation in Educational Planning for New Elementary School Buildings," Dissertation Abstracts International. 27 (1) : 2044-A; January, 1967.

ภาคผนวก

กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงศึกษาธิการ ตุลาคม

กทพ. 10300

26 กรกฎาคม 2531

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน

ด้วยดิฉัน นางสาวมานิตย์ ไชยกิจ นักศึกษาปริญญาตรีบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การศึกษาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาระยะที่ 6 (2527-2530)" โดยใช้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิเคราะห์ และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ จำเป็นต้องศึกษาระบบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ระบบการวางแผนการศึกษาของกรมต่างๆ ระบบการวางแผนการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และระบบการวางแผนการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระบบการวิเคราะห์งบประมาณการศึกษาของสำนักงานงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลบางส่วน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาวิชาการอันจะก่อให้เกิดการพัฒนา ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษาต่อไปในอนาคต

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์ด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวมานิตย์ ไชยกิจ)

ขอรับรองว่าเป็นความจริงทุกประการ

(นายบุญลือ ทองอยู่)

ผู้อำนวยการกองแผนงาน สป.

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

กรม.....

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผน

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อที่ท่านเห็นว่าตรงกับทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ และกรอกข้อความในช่องว่างให้ได้ความสมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

สถานภาพส่วนตัว

1. อายุ ☐ 20-30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
2. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
3. ท่านมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ในช่วงปี พ.ศ.ใด
☐ 2527-2529 ☐ 2530 ถึงปัจจุบัน ☐ 2527 ถึงปัจจุบัน
4. ท่านทำหน้าที่ใด _____

ระบบวางแผน

5. ท่านเคยได้รับการฝึกอบรมหรือได้รับการศึกษาด้านการวางแผนหรือไม่ (ในช่วงปี พ.ศ.2527-2529)
☐ ไม่เคย ☐ เคยอบรมช่วง 7 วัน
☐ เคยอบรมช่วง 3 เดือน ☐ เคยอบรมช่วง 6 เดือน - 1 ปี
☐ จบการศึกษาด้านการวางแผน ☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____
6. จำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกรมท่านมีกี่คน
☐ 1-3 คน ☐ 4-6 คน ☐ 7-9 คน ☐ 10 คนขึ้นไป

7. ขั้นตอนในการวางแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกรมของท่านเป็นอย่างไร (มีระบุเป็นเอกสารหรือไม่ ถ้ามีขอด้วย) _____

8. การกำหนดนโยบายและเป้าหมายของแผนพัฒนาระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ/กรมใช้เทคนิควิธีใด

☐ ใช้ประสบการณ์

☐ ตามคำแนะนำของผู้บริหาร

☐ ใช้ทฤษฎี _____

☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____

9. มีการให้ความสำคัญของนโยบายของกระทรวง/กรมหรือไม่อย่างไร _____

10. ในการวางแผนพัฒนาระยะที่ 6 มีการใช้สิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้หรือไม่ โปรดระบุเหตุผล สำหรับช่อง "ไม่ใช่" และระบุกรณีตัวอย่างหรือสภาพการดำเนินการในช่อง "ใช่"

ลำดับที่	รายการ	ไม่ใช่	ใช่	ระบุเหตุผล/สิ่งที่ได้/กรณีตัวอย่าง
1	มีการใช้เทคนิคการวางแผนใหม่ ๆ (เมื่อเทียบกับแผนฯ 5) เช่น PPBS, QCC, Coal Path Analysis etc. (ถ้าตอบ "ไม่" ข้ามไปข้อ 3)			
2	ผลการใช้เทคนิคเป็นอย่างไร			
3	มีการใช้อุปกรณ์การวางแผนใหม่ ๆ เมื่อเทียบกับแผนฯ 5 (ถ้าตอบ "ไม่" ข้ามไปข้อ 5)			

ลำดับที่	รายการ	ไม่ใช่	ใช่	ระบุเหตุผล/สิ่งที่ได้/กรณีตัวอย่าง
4	ผลการใช้อุปกรณ์การวางแผนเป็น อย่างไร			
5	มีการนำความต้องการทางการศึกษา ของประชาชนมาใช้			
6	มีการนำความต้องการของผู้เชี่ยวชาญ มาใช้			
7	มีการคำนึงถึงบทบาทหรือข้อคิดเห็น ของสื่อมวลชนในการวางแผน			
8	มีการคำนึงถึงโอกาสการได้รับ งบประมาณ			
9	มีการคิดค่างาน			
10	มีการคิดถึงความต้องการแรงงาน ของสังคม			
11	มีความต้องการทางการเมืองที่ผลักดัน ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแผน			
12	ฝ่ายแผนได้แจ้งจำนวนและชนิดของ ข้อมูลที่ต้องการให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายประเมินผล ฝ่ายข้อมูล ทราบ			

ลำดับที่	รายการ	ไม่ใช่	ใช่	ระบุเหตุผล/สิ่งที่ได้/กรณีตัวอย่าง
13	ฝ่ายอื่น ๆ ได้จัดหาข้อมูลให้ฝ่ายแผน ภายในกำหนดหรือไม่			
14	ข้อมูลที่ได้จากข้อ 13 มีความถูกต้อง และเพียงพอ			
15	มีการกำหนดขั้นตอนการวางแผน ชัดเจนหรือไม่			
16	มีการนำขั้นตอนในการวางแผนงาน มาใช้ในการดำเนินการจริงหรือไม่			
17	มีการประสานขั้นตอนการวางแผนกับ หน่วยงานระดับกระทรวงและใน สังกัดทราบ			
18	การกำหนดช่วงเวลาในแต่ละขั้นตอน การจัดทำแผนเหมาะสมหรือไม่			
19	เวลาในการวางแผนตามที่กำหนดใน ปฏิทินปฏิบัติงานเพียงพอหรือไม่			
20	ท่านจัดทำแผนอะไรบ้าง (ถ้ามีขอ เอกสารแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 และแผนพัฒนาระยะ 1 ปี ด้วย) - แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6			

ลำดับที่	รายการ	ไม่ใช่	ใช่	ระบุเหตุผล/สิ่งที่ได้/กรณีตัวอย่าง
	- แผนปฏิบัติการประจำปี			
	- แผนพัฒนาฯ ระยะ 1 ปี			
	- แผนอื่น ๆ (ระบุ).....			
				
21	เห็นด้วยหรือไม่กับคำกล่าวที่ว่า การวางแผน <i>planning</i> มักจะนิ่ง สมชื่อคือไม่มีการดำเนินการจริง			
22	ท่านคิดว่าผู้บังคับบัญชาได้ทุ่มเทให้กับ งานวางแผนมากน้อย			
23	ท่านคิดว่าหัวหน้าท่านสามารถให้คำ แนะนำเกี่ยวกับการวางแผนได้ถูก ต้อง			
24	มีการใช้ผลการประเมินในการจัดทำแผน - แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 - แผนพัฒนาฯ ระยะ 1 ปี			
25	มีการใช้แผน - เพื่อขอบประมาณ - เป็นคู่มือการดำเนินงาน - เป็นคู่มือการประเมิน (ถ้าไม่มีใช้ข้อมูลจากที่ใด)			
26	มีการปรับแผนทุก ๆ ปี หรือ ครึ่งแผน			

ลำดับที่	รายการ	ไม่ใช่	ใช่	ระบุเหตุผล/สิ่งที่ได้/กรณีตัวอย่าง
27	มีการใช้ข้อมูลแผน 6 จัดทำแผนอื่น ๆ หรือไม่ (ระบุว่าแผนอะไร)			
28	ในการประสานงาน ท่านจำเป็นต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้งานสำเร็จ			
29	มีการแบ่งเปลี่ยนงานให้คณะกรรมการฯ รับผิดชอบ			
30	มีผู้รับผิดชอบงานโดยตรง			
31	การดำเนินการแต่ละขั้นตอนมีการกำหนดเป้าประสงค์ชัดเจน			
32	การดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการส่วนใหญ่ฝ่ายเลขานุการ เป็นผู้ดำเนินการ			
33	งานที่ท่านรับผิดชอบ เคยได้รับคำชมจากผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ในทันที			
34	ท่านขาดวิสัยทัศน์หรือไม่ อะไรบ้าง			
35	ท่านได้รับวิสัยทัศน์ตรงตามที่ท่านต้องการหรือไม่			

ลำดับที่	รายการ	ไม่ใช่	ใช่	ระบุเหตุผล/สิ่งที่ได้/กรณีตัวอย่าง
36	มีวัสดุอุปกรณ์อะไรหรือไม่ที่ท่านไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์			
37	การกระจายของงบประมาณสอดคล้องต่อจุดเน้นของแผนและนโยบายของกรมหรือไม่			
38	จุดเน้นบางจุดของกรมไม่ได้รับงบประมาณ			
39	การให้ความร่วมมือจากกระทรวงหรือกรมหรือหน่วยงานในสังกัดท่านได้รับทุกครั้งหรือร้องขอหรือไม่			
40	มีกรณีตัวอย่างที่กระทรวงสั่งการมาแต่กรมไม่เห็นด้วยหรือไม่ (ถ้ามีโปรดระบุ)			
41	จากข้อ 40 กรมตัดสินใจดำเนินการตามที่กระทรวงสั่งการหรือไม่			
42	ฝ่ายของท่านได้ส่งข้อมูลย้อนกลับให้หน่วยงานในสังกัดหรือไม่			

13. ในระบบการวางแผนของท่านมีปัญหาเรื่องใดบ้าง

14. ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไข

แบบสอบถามเพิ่มสำหรับหัวหน้าฝ่ายวางแผน

1. ระบบการวางแผนการศึกษาที่ท่านคาดว่าจะ เป็น เป็นอย่างไร

แบบสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายข้อมูลและสถิติ

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อที่ตรงกับทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ พร้อมทั้งกรอกข้อความลงในช่องว่างให้ได้ความสมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

สถานภาพส่วนตัว

1. อายุ ☐ 21-30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
2. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
3. ตำแหน่ง ☐ หัวหน้าฝ่าย ☐ ผู้แทนหัวหน้าฝ่าย
4. ช่วงเวลาที่ท่านรับผิดชอบงานข้อมูล
 - ☐ ก่อน 2527-2529 ☐ 2530 - ปัจจุบัน
 - ☐ ตั้งแต่/ก่อน 2527 - ปัจจุบัน

ระบบข้อมูลและสถิติ

5. ฝ่ายแผนได้แจ้งให้ท่านทราบเกี่ยวกับข้อมูลและสถิติที่ต้องการทราบล่วงหน้า หรือไม่
 - ☐ แจ้ง ประมาณเวลา..... ☐ ไม่แจ้ง เพราะ.....
6. ท่านได้รับมอบหมายให้จัดหาข้อมูลจากผู้บริหารสำหรับการวางแผนแต่ละครั้ง หรือไม่
 - ☐ มี ระบุประเภทข้อมูล ☐ ไม่มี เพราะ.....
7. ท่านสามารถจัดหาข้อมูลและสถิติตอบสนองต่อฝ่ายแผนได้หรือไม่ ภายในกำหนดของฝ่ายแผน
 - ☐ ได้ทั้งหมด ☐ ไม่ได้ เพราะ.....
 - ☐ ได้บางส่วน เพราะ.....

8. งานข้อมูลและสถิติของท่านมีปัญหาในการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

☐ ไม่มี

☐ มี คือ.....

.....

.....

9. ขอเสนอแนะเพื่อการแก้ไข.....

.....

.....

.....

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

กรม.....

แบบสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อความที่ตรงกับทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์กรอกข้อความลงในช่องว่างให้ได้ความสมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

สถานภาพส่วนตัว

1. อายุ ☐ 22-30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
2. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
3. ท่านได้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณในช่วง
☐ 2527-2529 ☐ 2530-ปัจจุบัน ☐ 2527-ปัจจุบัน
4. ตำแหน่ง
☐ หัวหน้าฝ่าย/งาน ☐ ผู้รับผิดชอบแทนและดำเนินการอยู่ตลอดช่วงแผน 6

ระบบงบประมาณ

5. ฝ่าย/งานงบประมาณของกรมมีบุคลากรจำนวนกี่คน
☐ 1-2 คน ☐ 3-4 คน ☐ 5-7 คน ☐ 7-10 คน
6. ในทัศนคติของท่าน บุคลากรที่มีอยู่ทำงานเต็มความสามารถของตนหรือไม่
☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่
7. กระทรวงศึกษาธิการ/กรม ได้กำหนดขั้นตอนและช่วงเวลาการของงบประมาณไว้ชัดเจนหรือไม่
☐ ชัดเจน ☐ ไม่ชัดเจน ☐ ไม่ได้กำหนด
8. การประสานการขอตั้งงบประมาณของกระทรวง กรมเป็นอย่างไร

9. การประสานงานงบประมาณของกรมและหน่วยงานในสังกัดเป็นอย่างไร _____
- _____
- _____
- _____
10. วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานงบประมาณของกรม ตามปกติเป็นอย่างไรบ้าง _____
- _____
- _____
- _____
11. มีการใช้การจัดสรรงบประมาณโดยวิธีพิเศษ เช่น การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว เทคนิควิธีการเขียนโครงการ เป็นต้น เพื่อให้ได้งบประมาณมาก
- ☐ ไม่มี
- ☐ มี โปรดระบุวิธี _____
- _____
12. มีการกำหนดเป็นปฏิทินปฏิบัติการงบประมาณของกรมไว้ล่วงหน้าหรือไม่
- ☐ มี _____
- ☐ ไม่มี เนื่องจาก _____
- _____
13. การดำเนินการจริง เป็นไปตามปฏิทินที่กำหนดไว้หรือไม่
- ☐ มี _____
- ☐ ไม่มี _____
- _____

14. ระบบงบประมาณของกรมและของกระทรวงศึกษาธิการ มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันหรือไม่ในด้านต่อไปนี้

	ดี	ไม่ดี	หมายเหตุ
1. การประสาน			
2. ช่วงเวลาต่อเนื่องดี			
3. ขั้นตอน			
4. อื่น ๆ			

15. การจัดโครงการใดเคยได้ ปีต่อไปจะให้ได้งบประมาณของสำนักงานงบประมาณใช้อะไร เป็นเกณฑ์ (ขีดได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ☐ ต้องจัดทำแผนพัฒนาระยะ 1 ปี ของกรมพร้อมงบประมาณส่งสำนักงานงบประมาณ
☐ ใช้แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี เป็นเกณฑ์ตัดสินงบประมาณที่ขอไป
☐ ใช้แผนพัฒนาระยะ 5 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
☐ อื่น ๆ ระบุ _____

16. การอนุมัติงบประมาณของกระทรวงและกรมมีลักษณะอย่างไร

- ☐ อนุมัติเป็นรายการ
☐ อนุมัติทั้งกระทรวงและกระทรวงเป็นผู้จัดสรรให้แก่กรม
☐ อื่น ๆ ระบุ _____

17. จากข้อ 16 ท่านเห็นด้วยกับระบบใด

- ☐ อนุมัติเป็นรายการ เพราะ _____

☐ อนุมัติทั้งกระทรวงและกระทรวงเป็นผู้จัดสรรให้แกกรม เพราะ _____

☐ อื่น ๆ ระบุ _____

18. ท่านมีส่วนร่วมในการเสนอแนะฝ่ายแผนงานในการวางแผนการศึกษาของกรมท่านหรือไม่

☐ มี คือ _____

☐ ไม่มี เพราะ _____

19. มีผู้กล่าวว่ากรมบางกรมได้รับงบประมาณมากทั้งนี้เป็นเพราะฉลาดในการผูกสัมพันธ์ไม่ตรึงกับ
สำนักงานประมาณ ท่านเห็นด้วยกับคำกล่าวนี้อหรือไม่

☐ เห็นด้วย ตัวอย่าง เช่น _____

☐ ไม่เห็นด้วย เพราะ _____

☐ ไม่เคยได้ยินมาก่อน _____

20. มีการลัดขั้นตอนการของงบประมาณหรือไม่

☐ มี ☐ ไม่มี ☐ ไม่ทราบ

21. การของงบประมาณใหญ่ถูกตัดน้อยที่สุดท่านคิดว่าขึ้นอยู่กับอะไรบ้าง

☐ ความสมเหตุสมผลของโครงการในการชี้แจง

☐ สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายงบประมาณกับสำนักงานประมาณ

☐ ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5

☐ อื่น ๆ ระบุ _____

22. มีหน่วยงานอื่นที่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ (นอกจากสำนักงานประมาณ) หรือไม่ (ขีดได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

☐ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

☐ อื่น ๆ ระบุ _____

23. การจัดทำงบประมาณแต่ละปีได้มีการกำหนดปฏิทินปฏิบัติการหรือไม่

☐ มี

☐ ไม่มี

24. กรมของท่านมีปัญหาในการจัดของงบประมาณหรือไม่

☐ ไม่มี

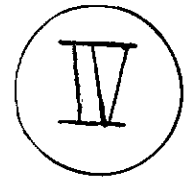
☐ มี คือ _____

25. โครงการของกรมอะไรบางที่แน่นแต่ไม่ไต่งบประมาณ

☐ ไม่มี

☐ มี ระบุ _____

26. ขอเสนอแนะเพื่อการแก้ไข _____



ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

กรม.....

แบบสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายประเมินผล

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อที่ตรงกับทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ และกรอกข้อความลงในช่องว่างให้ไ้ความสมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

สถานภาพส่วนตัว

1. อายุ ☐ ต่ำกว่า 30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
2. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
3. ตำแหน่ง ☐ หัวหน้าฝ่าย ☐ แทนหัวหน้าฝ่ายและดำเนินการในช่วงจัดทำแผน 6
4. มีส่วนร่วมในการวางแผนในช่วงปี พ.ศ. ☐ 2527-ปัจจุบัน ☐ 2527-2529 ☐ 2530-ปัจจุบัน

ระบบประเมินผล

5. ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2530 มีการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการกี่ครั้ง ☐ ไม่มีเลย ☐ 1-2 ครั้ง ☐ 3-4 ครั้ง ☐ 5-6 ครั้ง
6. กระทรวงศึกษาธิการ/กรมมีการประเมินผลแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 ของกรม/กระทรวงโดยเฉพาะหรือไม่ ☐ มีประเมินครั้งแผน ☐ ประเมินเมื่อสิ้นสุดแผน ☐ ทั้งประเมินครั้งแผนและสิ้นสุดแผน ☐ ไม่มี เพราะ _____

7. ท่าน/ฝ่ายประเมินผลได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการประเมินแผนในแผนพัฒนาระยะต่างๆหรือไม่

☐ มีในแผนพัฒนาระยะที่ 6

☐ มีในแผนพัฒนาระยะ 1 ปี

☐ มีทั้งสองแผน

☐ ไม่มี เพราะ _____

8. ท่านมีส่วนร่วมในการบริหารให้เกิดการประเมินผลกิจกรรมหรือหน่วยงานในสังกัดหรือไม่

☐ ไม่มี

☐ มีอย่างไร _____

9. การประเมินผลที่ผ่านมา มีลักษณะการประเมินอย่างไร

☐ ประเมินตามเป้าหมาย

☐ ประเมินตามนโยบาย

☐ ประเมินโครงการที่สำคัญ

☐ อื่น ๆ ระบุ _____

10. ฝ่ายแผนได้มีการประสานกันกับฝ่ายประเมินผล เพื่อแจ้งเป้าประสงค์ว่าต้องการให้ประเมินผลอะไรบ้าง ให้ท่านทราบบ้างหรือไม่

☐ มีคือ _____

☐ ไม่มี เพราะ _____

11. ฝ่ายประเมินผลได้ดำเนินการตามความต้องการของฝ่ายแผนหรือไม่

☐ ได้คือ _____

☐ ได้บางส่วน เพราะ _____

☐ ไม่ได้เพราะ _____

12. ฝ่ายประเมินผลได้เคยส่งข้อมูลย้อนกลับไปยังหน่วยงานปฏิบัติในสังกัดเพื่อแจ้งผลการประเมินให้ทราบบ้างหรือไม่

☐ ไม่มีเลย _____

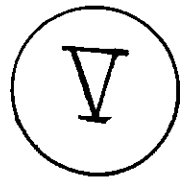
☐ ผลการวิเคราะห์แผน _____

☐ ผลการประเมิน _____

☐ อื่น ๆ ระบุ _____

13. ปัญหาของฝ่ายประเมินผลภายในระบบวางแผนการศึกษาอะไรบ้าง

14. ข้อเสนอแนะ _____



ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อที่ตรงกับทรรศนะของผู้ให้สัมภาษณ์และกรอกข้อความลงในช่องว่างให้ได้ความสมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

ข้อมูลส่วนตัว

1. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
2. อายุ ☐ 21-30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
3. ท่านเป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์และเสนองบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี พ.ศ.2529-2530 ใช่หรือไม่
☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่ (หยุดการสัมภาษณ์)

ระบบงบประมาณ

4. วิธีการอนุมัติงบประมาณในช่วงปี 2527-2529 ต่างกับปัจจุบันหรือไม่
☐ ไม่แตกต่าง ☐ แตกต่าง (ระบุ) _____
5. ขั้นตอนช่วงเวลาที่ยื่นอนุมัติงบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ ต้องส่งมาที่สำนักงานงบประมาณได้กำหนดไว้นั้นแน่นอนชัดเจนในทุกปีหรือไม่
☐ แน่แน่นอนชัดเจน ทุกปีเหมือนกัน
☐ เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีตามแต่ละตกกลางกัน
☐ อื่น ระบุ _____

6. ส่วนใหญ่การขอจัดตั้งงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นไปตามช่วงเวลาที่สำคัญงบประมาณกำหนดไว้หรือไม่

☐ ตามกำหนด

☐ ล่าช้า

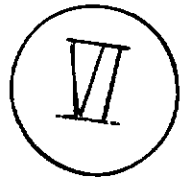
7. สำคัญงบประมาณใช้อะไร เป็นเกณฑ์ในการจัดวงเงินงบประมาณในแผนพัฒนาระยะที่ 6

8. สำคัญงบประมาณใช้อะไร เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งงบประมาณประจำ

9. ท่านคิดว่าระบบงบประมาณที่พึงประสงค์ควรเป็นอย่างไร

10. จากการศึกษาและวิเคราะห์งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการที่ผ่านมา ท่านคิดว่ามีปัญหอะไรบ้าง

11. ขอเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไข



ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อที่ท่านเห็นว่าตรงกับทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์และกรอกข้อความในช่องว่างให้ได้ความสมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

สถานภาพส่วนตัว

1. อายุ ☐ 20-30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
2. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
3. ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงปี พ.ศ.
☐ 2527-ปัจจุบัน ☐ 2527-2529 ☐ 2530-ปัจจุบัน

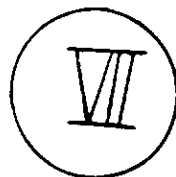
ระบบงาน

4. ท่านมีหน้าที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอย่างไร _____

5. แผนพัฒนาการศึกษาที่ท่านนำมาใช้ประโยชน์ในด้านใดบ้าง _____

6. เท่าที่ผ่านมาแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีคุณภาพเป็นอย่างไร _____

7. ขั้นตอนการประสานแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติลงในแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นอย่างไร โปรดอธิบาย _____
- _____
- _____
8. ระบบบริหารการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนการศึกษาที่จะบรรจุลงเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีปัญหาบ้างหรือไม่ ระบุ _____
- _____
9. การประสานงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง _____
- _____
10. ปัญหาการประสานแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีในด้านใดบ้าง โปรดอธิบาย
- 10.1 ช่วงระยะเวลา _____
- 10.2 ความไม่สอดคล้องของแผน _____
- 10.3 อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____
11. ข้อเสนอเพื่อการแก้ไข _____
- _____
- _____
- _____
- _____



ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่วิเคราะห์แผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ

โปรดขีดเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อที่ท่านเห็นว่าตรงกับทรรศนะของผู้ให้สัมภาษณ์และกรอก
ข้อความในช่องว่าให้สมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

สถานภาพส่วนตัว

1. อายุ ☐ 20-30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
2. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
3. ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี พ.ศ.
 ☐ 2527-ปัจจุบัน ☐ 2527-2529 ☐ 2530-ปัจจุบัน

ระบบงาน

4. ท่านมีหน้าที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอย่างไร _____

5. แผนพัฒนาการศึกษาที่ท่านนำมาใช้ประโยชน์ในด้านใดบ้าง _____

6. เทาที่ท่านมาแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีคุณภาพเป็นอย่างไร _____

7. ขั้นตอนการประสานแผนพัฒนาการศึกษาของชาติลงในแผนของสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นอย่างไร (โปรดอธิบาย) _____

8. ปัญหาอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติและของกระทรวงศึกษาธิการ
เป็นอย่างไร

8.1 ของชาติ _____

8.2 ของกระทรวง _____



ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการที่พิจารณาแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ หน้าข้อความที่ตรงกับทรรศนะของผู้ให้สัมภาษณ์และกรอกข้อความในช่องว่างให้ได้ความสมบูรณ์ อนึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะเก็บไว้เป็นความลับ

สถานภาพส่วนตัว

1. อายุ ☐ ต่ำกว่า 30 ปี ☐ 31-40 ปี ☐ 41-60 ปี
2. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
3. ตำแหน่ง (พ.ศ. 2527-2530)
 - ☐ คณะกรรมการกรองงานฯ
 - ☐ คณะกรรมการนโยบายและแผนฯ

การอนุมัติแผน

4. แผนพัฒนาการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถใช้ของงบประมาณได้จริงหรือไม่
 - ☐ ใช้ได้
 - ☐ ใช้ไม่ได้ เพราะ _____
 - ☐ ใช้ได้บางส่วน _____
5. ท่านมีทรรศนะอย่างไรกับโครงสร้างระบบแผนปัจจุบัน _____

6. ในทรรศนะของท่าน คณะกรรมการฯ ดำเนินงานโดยศึกษางานอย่างละเอียดทุกครั้ง
 - ☐ จริง
 - ☐ ไม่จริง เพราะ _____
7. การส่งเอกสารเพื่อการพิจารณาแผนได้ส่งล่วงหน้าเพื่อให้เวลาศึกษามากพอหรือไม่
 - ☐ พอเพียง
 - ☐ ไม่พอ ควรเป็น _____ วัน

8. ท่านได้อ่านเอกสารแผนทุกครั้งก่อนประชุมอย่างไร
- ☐ อ่านอย่างละเอียดทุกครั้ง ☐ อ่านคร่าว ๆ ทุกครั้ง
- ☐ ส่วนใหญ่อ่านอย่างละเอียดแต่บางครั้งอ่านคร่าว ๆ
- ☐ บางครั้งไม่ได้อ่านเลย เพราะ _____
-
9. มีการเสนอแนวคิดใหม่ให้ปรับแผนแล้วกลับมาพิจารณาในการประชุมครั้งหน้าบ่อยครั้งหรือไม่
- ☐ ทุกครั้งที่ประชุม ☐ บ่อยครั้ง
- ☐ นาน ๆ ครั้ง ☐ ไม่เคยเลยเพราะ _____
10. มีการดำเนินการตามแผนที่บางที่ไม่ผ่านคณะกรรมการฯของกระทรวง
- ☐ ไม่ทราบ ☐ ไม่มี
- ☐ มี ระบุ _____
11. มีปัญหาอะไรบางในการอนุมัติแผน _____
-
-
-
12. ขอเสนอแนะเพื่อการแก้ไข _____
-
-
-
-
-

แบบเลือกผู้เชี่ยวชาญ

โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ใน ☐ หน้ารายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางการวางแผนจำนวน 8 คน
ที่ท่านต้องการเลือก โดยพิจารณาตามคุณสมบัติดังนี้

1. มีประสบการณ์ด้านการวางแผนมหภาคของกระทรวงศึกษาธิการ
2. มีผลงานทางวิชาการด้านการวางแผน
3. จบการศึกษาด้านการวางแผน

รายชื่อ	การศึกษา	ผลงาน วิชาการ	ประสบการณ์
☐ 1. ดร.กอ สวัสดิ์พาณิชย์	การประถมศึกษา	บทความ	ผอ.กผ.สป., แผน 5 แผน 6 ปลัดกระทรวง
☐ 2. ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง	-	-	รองปลัดกระทรวงฝ่ายวิชาการ ช่วงแผน 6
☐ 3. ดร.วิชัย ต้นศิริ	ประวัติศาสตร์	-	ผอ.กผ.สป. (ช่วงแผน 6)
☐ 4. ดร.สุรัฐ ศิลปอนันต์	การศึกษา- เปรียบเทียบ	-	ผอ.กผ.สป. (ช่วงแผน 5)
☐ 5. ดร.วีระ บำรุงรักษ์	วางแผน	-	ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายวางแผน ศธ.
☐ 6. ดร.ติลก บุญเรืองรอด	พัฒนา	พัฒนาระบบสาร สนเทศของศธ. ประเมินแผน 5 ผด.	วางระบบวางแผน กผ.ศธ.
☐ 7. ดร.บุญลือ ทองอยู่	วิจัย	-	ผอ.กผ.สป., แผน 5, แผน 6
☐ 8. ดร.อุทัย บุญประเสริฐ	พัฒนา	น.ส.แผน ระบบวางแผน สปช.	ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายแผน สปช.
☐ 9. ดร.ประกอบ จวงพาณิชย์	การวางแผน		รองเลขาธิการ สศช. ในช่วง แผนพัฒนาระยะที่ 6

รายชื่อ	การศึกษา	ผลงานวิชาการ	ประสบการณ์
☐ 10. ดร.ชุมพร สังขปรีชา	วางแผน	ทฤษฎีแผน	—
☐ 11. ดร.อธิปัตย์ คลี่สุนทร	พัฒนา	วิทยานิพนธ์	อยู่ฝ่ายแผน
☐ 12. นางมัทนา ชั่งชะกฤษณ์	บริหาร (วางแผน)	วิเคราะห์ ระบบวางแผน ศธ.	ประสานงานกับ สกศ. ในแผน 5 และ 6
☐ 13. นายพนอม แก้วกำเนิด	—	—	รองปลัดฝ่ายวิชาการ และทำแผน 6
☐ 14. ดร. เจื้อจันท์ จงสถิตย์อยู่	—	คู่มือการวางแผน	ผอ. งานนโยบายและแผน สกศ.
☐ 15. นายสมชัย จุฑมปรีชา	บริหาร	—	ผอ. กผ.สป., รองปลัด ฝ่ายวิชาการ
☐ 16. ดร.ธารินทร์ สงวนเสริมศรี	บริหาร	—	หัวหน้าฝ่ายแผนทำแผน 4 และ 5
☐ 17. ดร.จำลอง นักพ่อน	พัฒนศึกษา- ศาสตร์	—	จัดทำแผน 5

หมายเหตุ

ผอ. - ย่อมาจาก ผู้อำนวยการกอง

กผ.สป. - ย่อมาจากกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

สศช. - ย่อมาจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผน 4, 5, 6 - ย่อมาจากแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 4, 5
และ 6 ตามลำดับ

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
สุขุมวิท 23 พระโขนง กทม. 10110

4 สิงหาคม 2531

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน

ด้วยดิฉัน นางสาวมานิตย์ ไชยกิจ นักศึกษาปริญญาโทบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การศึกษาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนา ระยะที่ 6 (2527 - 2530)" โดยใช้ระบบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิเคราะห์ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการและของกรมต่าง ๆ ซึ่งขณะนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัจจุบันและปัญหาอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้สภาพการบริหารการวางแผนการศึกษาของชาติแล้ว (ตามเอกสารหมายเลข 1) ดังแนบ แต่โดยเหตุที่จำเป็นต้องวางแผนเพื่อพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จึงใคร่ขอเชิญท่านผู้รู้ช่วยกรุณาพิจารณาผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขทั้งระยะสั้นและระยะยาวด้วย จะขอบคุณมาก ทั้งนี้ ดิฉันจะขอน้อมรับความคิดเห็นของท่านด้วยตัวเอง โดยการสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์ (เอกสารหมายเลข 2) ดังแนบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วยจะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวมานิตย์ ไชยกิจ)

แบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนพัฒนาการศึกษา

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

วัตถุประสงค์ เพื่อขอข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและสาเหตุของปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในระยะสั้น (1 - 3 ปี) และในระยะยาว (4 - 10 ปี)

วิธีการ

1. ผู้วิจัยเสนอเอกสารสรุปสภาพปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาระยะที่ 6 (2527 - 2530) (เอกสารหมายเลข 1) พร้อมแบบสัมภาษณ์ (เอกสารหมายเลข 2) คอท่านผู้เชี่ยวชาญเพื่อโปรดพิจารณาเนื้อหาและแนวทางแก้ไขล่วงหน้าก่อนการสัมภาษณ์ 1 สัปดาห์
2. ผู้วิจัยนัดเวลาสัมภาษณ์
3. ผู้วิจัยจะสรุปสภาพปัจจุบันและปัญหาอุปสรรคของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการด้วยตนเองอีกครั้ง ก่อนเสนอขอความเห็นจากท่านผู้รู้
4. ผู้วิจัยสัมภาษณ์วิธีการแก้ไขปัญหทั้งในระยะสั้นและระยะยาวตามแบบสัมภาษณ์ (เอกสารหมายเลข 2)

เอกสารสรุปการศึกษาและสภาพปัจจุบันปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา
ของกระทรวงศึกษาธิการ

วิธีการศึกษาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการครั้งนี้ ได้ใช้กรอบในการศึกษาดังนี้

1. การวางแผนพัฒนาระยะที่ 6 (2527 - 2530)
2. การวางแผนพัฒนาประจำปี 2530
3. การวางแผนปฏิบัติการประจำปี 2530

โดยเน้นการศึกษาจาก ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรมและของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเป้าหมายหลักในการศึกษา รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอิทธิพลต่อระบบวางแผนของกรม และของกระทรวงศึกษาธิการ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จากนั้นผู้วิจัยก็จะมาแบ่งแยกว่า ปัญหาชนิดใดที่เป็นปัญหาระยะสั้นสามารถแก้ไขได้โดยใช้ช่วงเวลาสั้น ปัญหาชนิดใดเป็นปัญหายาก หากแก้ไขต้องใช้เวลานานประมาณ 1-10 ปี แล้วจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญให้ช่วยพิจารณาขอสรุปและตัดสินใจเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

สรุปสภาพปัจจุบันและปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

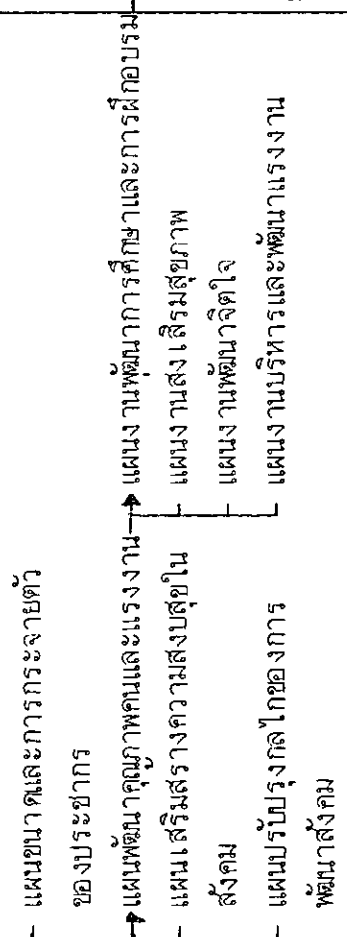
การเสนอผลสรุปเป็นแผนภูมิและการบรรยายตามลำดับต่อไปนี้ (เอกสารหมายเลข 1)

1. ภาพประกอบ 35 ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาระดับชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

2. ภาพประกอบ 36 ระบบบริหารการวางแผนพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2530 (ตามแผนฯ)
3. ภาพประกอบ 37 การเปรียบเทียบช่วงเวลาและขั้นตอนพอสังเขปในการดำเนินการของแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงภายใต้สภาพการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ตาราง 15 สรุปภาพการบริหารการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการในแผนฯ 6 (พ.ศ. 2527 - 2529) หรือภาพประกอบแสดงสิ่งบ่งชี้ กระบวนการและสิ่งที่ได้รับของกระทรวงศึกษาธิการ
5. สรุปสภาพปัจจุบันและปัญหาของระบบวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ
6. ปัญหาและอุปสรรค
7. เสนอปัญหา โดยในแต่ละปัญหามุ่งระบุสาเหตุของปัญหา เพื่อให้ท่านผู้เชี่ยวชาญได้ เสนอแนะขอแก้ไขในตารางตามเอกสารหมายเลข 2

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 6 (2530 - 2534)

- แยกออกเป็นแผนงานหลัก 10 แผนงาน ดังนี้
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
- แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม
- แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ
- แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ
- แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน
- แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน
- แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ
- แผนพัฒนาชนบท
- แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม



แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 (2530 - 2534)

แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการระยะที่ 6

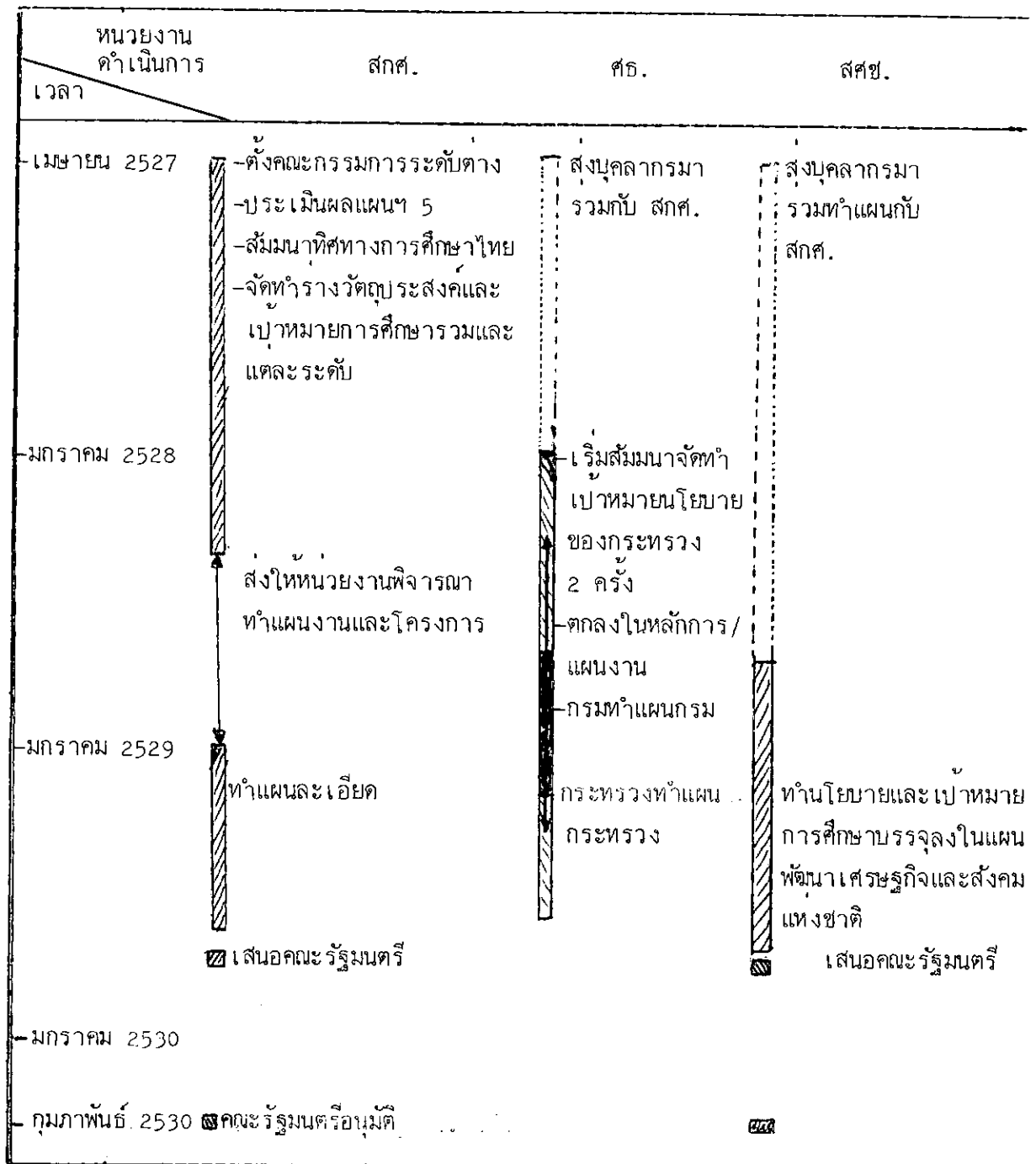
ภาพประกอบ 36 ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาระดับชาติและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ 1) จากแผนภูมิจะเห็นว่า แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และเป็นแผนงานย่อยระยะที่ 2 ของแผนงานหลัก คือแผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

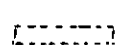
2) แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ เข้าไปเกี่ยวข้อง ควบคู่กันมาก ในด้านการเป็นคณะกรรมการฯ

3) แผนพัฒนาการชนบท มีรูปแบบการดำเนินการแตกต่างกันไป

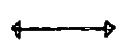
การเปรียบเทียบช่วงเวลาและขั้นตอนพอสังเขปในการดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษา
 ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้สภาพการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และ
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำได้ดังแผนภูมิข้างล่างนี้



หมายเหตุ



การส่งบุคลากรไปร่วมจัดทำแผน



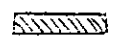
กรมจัดทำแผน (ม.ย. 2528 - กันยายน 2529)



การจัดทำแผนขอจัดตั้งงบประมาณปี 2530



(ก.ย. 2528 - ส.ค. 2529)



หน่วยงานดำเนินการวางแผน

สิ่งบอณา	กระบวนการ	ผลที่ได้
(1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เริ่มต้นดำเนินการเตรียมการวางแผนโดยร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานประมาณการงบประมาณ (สอ.) โดยกำหนดให้แล้วเสร็จภายในปี 2528 (2) สศช. พิจารณารายการใช้จ่ายเงิน นโยบายและแนวทางการศึกษาของชาติ เริ่มจัดทำแผนในปี 2529 (3) ศธ. เริ่มต้นการวางแผนการจัดทำแผนฯ 6 ของตนเอง โดยเริ่มในปี 2528 (4) ระบบข้อมูลและสถิติของ ศธ. ไม่สามารถให้ข้อมูลหรือวิเคราะห์ข้อมูลบางส่วนฝ่ายแผนต้องการได้ (5) บุคลากรของกรมและกระทรวงจำกัด ต้องเชิญมาจากฝ่ายประเมินหรือฝ่ายงบประมาณ อีกทั้งต้องแบ่งทำงานให้สกศ. และ ศธ. ด้วย (6) ไม่มีการติดตามประเมินผลตามแผนของกระทรวงและกรมมาก่อน ต้องทำร่วมกับ สกศ. โดยการประเมินผลการดำเนินงานแผนพัฒนาฯ (7) ระบบงบประมาณมีรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการและแผนงานเหมือนปี 2529 ไม่เปลี่ยนแปลง ขณะที่แผนงาน ศธ. เปลี่ยน ทำให้ยากที่จะวิเคราะห์แผนเพื่อใช้งบประมาณ (8) ความสนใจของผู้บริหารที่ควรคำนึงโดยตรงมาก เพราะแผนสัมพันธ์กับงบประมาณที่จะได้ แต่ผู้บริหารทั่วไปยังให้ความสนใจในการปฏิบัติตามแผนน้อย	(1) สกศ., สศช., ศธ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของร่วมกันดำเนินการวางแผนตามท สกศ. กำหนด คือ ประเมินผลครึ่งแผน 5 จัดทำนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และวงเงินให้หน่วยงานปฏิบัติ ไปดำเนินการในแต่ละระดับการศึกษา (มีการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณปี 2530) (2) ขณะเดียวกัน ศธ. ก็ทำแผนของ ศธ. (4) ศธ. ส่งแผนให้ สกศ. ทำหน้าที่ สกศ. ต้องติดตามกับกรมเอง (5) สกศ. สรุปแผนและเสนอผ่านคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ (6) ส่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผน นำแผนส่งสภาพการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กย. 2529) (7) คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผน (กพ. 2530) (8) ทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ตามมติของคณะรัฐมนตรี (9) นำแผนปฏิบัติการ 4 ปี เสนอกรม (10) ไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี 2530 (11) มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีไปบางกรม แต่ไม่เต็มรูปแบบ	ผลผลิตของกระทรวงและกรม (1) แผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 (2) แผนปฏิบัติการ 4 ปี (3) แผนข้อตกลงงบประมาณประจำปี 2530 (ตกลงตามปี 2529 เพราะแผนลาซา) (4) แผนปฏิบัติการประจำปี (อาจมีหรือไม่มีขึ้นอยู่กับความเห็นความสำคัญของผู้บริหารระดับสูงของกรม) ความสอดคล้องของแผน (1) และ (2) สอดคล้องกันบางส่วน (1), (2) ไม่สอดคล้องกับ (3) และ (4) (3) และ (4) (ถ้ามี) สอดคล้องกัน ความสอดคล้องของแผนกระทรวงกับกรม - ส่วนใหญ่สอดคล้องดี ยกเว้น เป้าหมายบางตัวที่ไม่สัมพันธ์กันงบประมาณ การนำไปใช้ 1. เพื่อขออนุมัติงบประมาณมาก แต่เป็นไปเป็นแผนที่สมบูรณ์ 2. เพื่อดำเนินการผูกน้อยขึ้นอยู่กับผู้บริหาร 3. เพื่อประเมินผลน้อย (มีเฉพาะแผน 6)

หน่วยงาน	ช่วงเวลาดำเนินการ
สกศ.	แผน 2527-----> 2528
ศธ.	แผน 2528-----> ตม 2529
สศช.	แผน สค. 2528----> พค. 2529

หน่วยงาน	ช่วงเวลาดำเนินการ
สกศ.	ปฏิบัติจริง 2527-----> 2529
ศธ.	ปฏิบัติจริง 2528-----> 2529
สศช.	ปฏิบัติจริง 2529-----> กพ. 2530

สรุปสภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

สิ่งแวดล้อม

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มวางแผนห้า ทำให้หน่วยงานทุกหน่วยซึ่งทำแผนเสร็จแล้วต้องปรับปรุงใหม่ และทุกหน่วยงานต้องทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ด้วย

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจัดเตรียมรูปแบบและขั้นตอนการวางแผนพัฒนาการศึกษา ตั้งแต่การประเมินผลแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 การสัมมนาหาทิศทางพัฒนาการศึกษาไทย การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำร่างนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการศึกษาของชาติ โดยรวมและแต่ละระดับการศึกษา โดยเริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน 2527 และมาสิ้นสุดเมื่อเดือนกันยายน 2529

3. ระบบงบประมาณไม่เอื้อต่อการนำไปใช้ กล่าวคือ ใช้แผนงานเดิมผูกพัน ทำให้หน่วยงานพยายามใส่โครงการเดิมลงในแผนหรือเขียนโครงการใหม่ให้เป็นโครงการย่อยของโครงการเดิมหรือใส่โครงการใหม่ลงในแผน แม้ในช่วงระยะแรกจะไม่ได้รับเงินงบประมาณก็ตาม และโครงสร้างของแผนขอเงินก็ไม่สอดคล้องกับแผนปกติ ทำให้การวิเคราะห์แผนยาก ประกอบกับการใช้วิธีงบประมาณโดยวิธีลัดเพื่อให้ได้รับงบประมาณมา ดังนั้น กรมจึงไม่สนใจแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงเท่าใดนัก

4. ระบบข้อมูลและสถิติ และระบบประเมินผลไม่สามารถตอบสนองต่อระบบวางแผนการศึกษา ทั้งนี้เพราะฝ่ายวางแผนของกระทรวงและกรมไม่ได้มีการประชุมเพื่อแจ้งดัชนีหรือข้อมูลที่ต้องการให้ทราบล่วงหน้า คงมีเฉพาะติดต่ออย่างไม่เป็นทางการระหว่างฝ่ายแผนเพื่อติดต่อขอข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่เท่านั้น

กระบวนการ

1. การดำเนินการวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการได้มีการวางรูปแบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา ในรูปของคณะกรรมการ และมีการกำหนดขั้นตอนการ

ดำเนินงานและระยะเวลาอย่างชัดเจน แต่ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนและช่วงเวลาที่วางไว้ ทำให้ล่าช้า กว่ากำหนด ทั้งนี้เนื่องจาก

1.1 ผู้บริหารระดับเหนือกองมีภารกิจมาก ต้องไปต่างจังหวัดหรือดำเนินการอื่น ทำให้งานชะงัก

1.2 ผู้บริหารที่มีอำนาจตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจบ่อย ๆ ทำให้ต้องปรับวิธีการดำเนินงานย่อย ทำให้งานล่าช้า นอกจากนี้การดำเนินการของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงมักรอผู้มีอำนาจสั่งการมากกว่าจะสร้างงานตามระบบที่ควรเป็น

1.3 การเปลี่ยนแผนงานใหม่จากแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 ที่แบ่งตามระดับการศึกษา ระดับต่าง ๆ เป็นแผนงานหลัก 4 แผนงานคือ แผนงานหลักปริมาณนักเรียน แผนงานหลักคุณภาพ แผนงานหลักบริหารและส่งเสริม และแผนงานหลักศาสนา ศิลปวัฒนธรรมนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับของกรมบางกรม ทำให้มีการต่อรองยืดเยื้ออยู่อีกนาน นอกจากนี้ แผนงานย่อยศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม ซึ่งเคยได้นำเข้าที่ประชุมและเป็นที่ยอมรับของที่ประชุมแล้วว่าแบ่งเป็น 8 แผนงาน แต่มีผู้บริหารบางคนไม่เห็นด้วย ก็มีการนำเข้าที่ประชุมใหม่ และเปลี่ยนแปลงเป็น 5 แผนงานในที่สุด ทำให้มีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และกรมต่าง ๆ ที่มีโครงการต้องปรับโครงการเข้าแผนใหม่หลายครั้งงานจึงล่าช้า

1.4 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 ได้มีการพยายามที่จะจัดลำดับความสำคัญของโครงการและแผนงานแต่หาเกณฑ์ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของกรมโดยทั่วไปไม่ได้ ต้องเลิกล้มไป ทำให้ล่าช้า

1.5 กระทรวงและกรมมีบุคลากรจัดทำแผนเพียง 4-5 คน สำหรับรวบรวมแผนของกรมต่าง ๆ ประกอบกับเวลากระชั้นชิด ทำให้ขาดการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการอย่างละเอียดและได้รับการติงจากกรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าเป็นเพียงแหล่งรวมแผนฯ ของกรมเท่านั้น

1.6 เนื่องจากกระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 ได้มีการจัดตั้งงบประมาณปี 2530 แล้ว ทำให้กรมต่าง ๆ รวบรวมงบประมาณปี 2530 ก่อนจึงค่อยทำแผนทำให้แผนของกรมล่าช้าไป

1.7 การตกลงกันในเรื่องแผนงานหลักและแผนงานรองศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ไม่ได้ในระดับกระทรวงและกรมทำให้

1) การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงแรกได้บรรจุนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนแผนงาน/โครงการอย่างกว้าง ๆ ไม่ละเอียด ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไม่สามารถวิเคราะห์แผนได้ ต้องรวบรวมจากกรมโดยตรง

2) การส่งแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการต่อสภา ทำให้กรมต้องติดต่อกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติโดยตรง

3) การอนุมัติวงเงินงบประมาณและแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ของคณะรัฐมนตรีล่าช้าไม่ทันปีงบประมาณ 2530

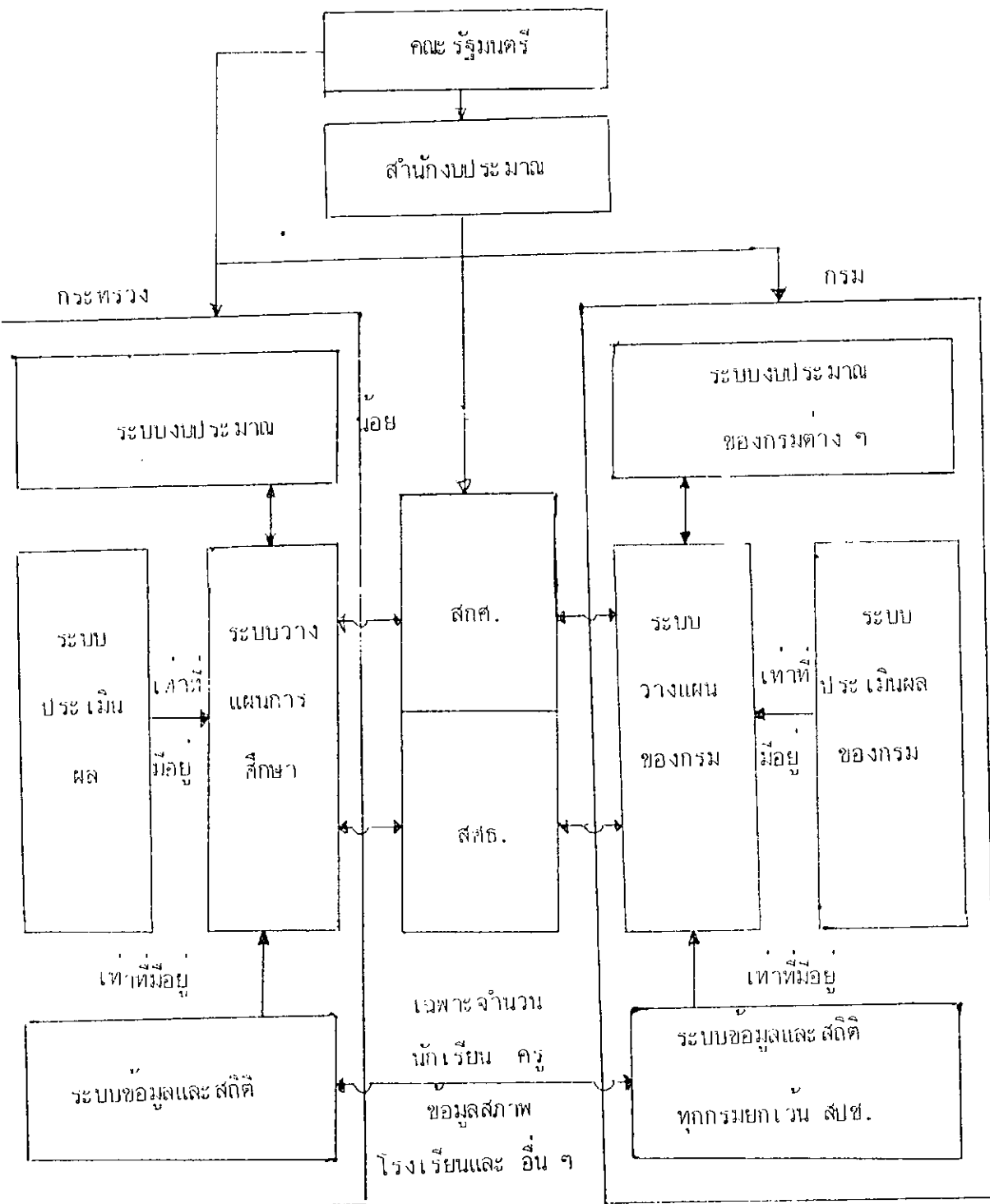
1.8 ความจำกัดด้านงบประมาณแผ่นดิน และการมองความจำเป็นทางการศึกษาไม่เหมือนกันของหน่วยงานระดับสูง ทำให้คณะรัฐมนตรียอมรับหลักการของแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 แต่ไม่อนุมัติวงเงิน และมีมติให้สำนักงานงบประมาณรับวงเงินเป็นรายปี

2. การดำเนินการวางแผนของกรม ส่วนใหญ่จัดในรูปของคณะกรรมการฯ และกว่าครึ่งเป็นการวางแผนแบบบนลงล่าง โดยกรมเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่าง ๆ ยกเว้นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่หน่วยปฏิบัติจะเป็นผู้ส่งข้อมูลเข้ามา ส่วนการวางแผนของหน่วยปฏิบัติเป็นการวางแผนเพื่อใช้ในหน่วยงานเอง ยกเว้นกรมการฝึกหัดครูซึ่งมีระบบการวางแผนแบบผสมผสานจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะแต่ละกรมก็มีธรรมชาติของกรมเอง ทำให้ไม่สามารถสรุปวิธีการอย่างชัดเจนให้เห็นภาพรวมได้

อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้จากการวางแผนพบว่า การวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ล่าช้านั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดทำแผนงานระดับกระทรวงและของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติล่าช้า ประกอบกับการที่กรมไม่ยอมรับมติของคณะกรรมการระดับกระทรวงและระดับที่สูงกว่า ทั้งนี้เพราะแผนผูกพันกับวงเงินงบประมาณที่จะได้รับ นอกจากนี้ยังมีการตอรองของบรรจุโครงการที่มีความสำคัญน้อยลงในแผนการศึกษา โดยที่ไม่ของงบประมาณในปีแรก ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณแบบผูกพันซึ่งมักจะให้งบประมาณกับโครงการเดิมมากกว่าโครงการใหม่ เป็นเหตุให้แผนของกรมบางกรมมีโครงการและงบประมาณไม่สอดคล้องกับนโยบายและจุดเน้นของกระทรวงและของชาติ ซึ่งเรื่องนี้หน่วยงานระดับสูงได้ระบุว่า ต่อมาได้มีการอนุมัติงบประมาณตามที่กรมร้องขอให้โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะความสามารถติดต่อกับ

สำนักงานประมาณได้โดยตรงของกรม

3. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกับของกรม
โดยส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ด้านการวางแผนร่วมกันระหว่างกระทรวงและกรมสัมพันธ์กันในรูปแบบการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการฯ โดยมีกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นเลขานุการและให้กรมที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแผนงานหลักร่วมกัน โดยฝ่ายเลขานุการเป็นผู้ร่างและสรุปโครงการเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาร่วมกันตลอดถึงวงเงินงบประมาณ ทั้งนี้ได้นำแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผน จากนั้นให้กรมกลับไปจัดทำแผนของกรมเอง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์สภาพความสัมพันธ์ระหว่างระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ ระบบข้อมูลและสถิติ ระบบประเมินผล ของกระทรวงและกรม พบว่ามีความสัมพันธ์กันตามแผนภูมิในหน้าต่อไป



ภาพประกอบ 33 ความสัมพันธ์ของระบบงานของกรมและกระทรวง

จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่า ระบบต่าง ๆ ของกระบวนและกรมสัมพันธ์กันน้อยมาก โดยเฉพาะระบบประเมินผลและรายงานของกระทรวงแทบไม่ได้สัมพันธ์กับกรมเลย ยกเว้นการส่งการโดยหนังสือหรือ เชิญมาเป็นคณะกรรมการชั่วคราวเฉพาะมีการประเมินโครงการที่มีกรมนั้น ๆ เป็นหน่วยปฏิบัติเท่านั้น ส่วนระบบข้อมูลและสถิติก็มีลักษณะต่างกรมต่างทำ เช่นกันคงรวมกันเฉพาะข้อมูลจำนวนนักเรียนและโรงเรียนที่ได้จากแบบรวบรวมข้อมูลรวมของกระทรวงเท่านั้น นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยังมีระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลของตนเองที่ไม่ได้รวมกับกระทรวง ทำให้กระทรวงต้องพึ่งข้อมูลจากกรมและจังหวัดก็ต้องพึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ผลที่ได้

1. กระทรวงและกรมต้องจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 แล้ว และต้องทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ทั้งนี้เพราะเป็นมติของคณะรัฐมนตรี
2. แผนของกระทรวงกว้างมาก ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติต้องติดต่อกับกรมโดยตรงจึงจะวิเคราะห์แผนงานและโครงการได้อย่างลึกซึ้ง
3. ระบบงบประมาณทำให้กรมไม่สนใจแผนของกระทรวง เพราะไม่มีอำนาจต่อรองและต่อสู้ให้งบประมาณมา จึงมีการติดต่อกับสำนักงบประมาณโดยตรง ซึ่งแผนหน่วยงานระดับสูงและกระทรวงจะมีความเห็นไม่ตรงกับกรม กรมก็สามารถของบประมาณมาได้
4. กรมบางกรมจัดกระทำข้อมูลเพื่อการวางแผนมากกว่า 1 ชุดเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ
5. กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติที่ว่า กระทรวงไม่สามารถช่วยอะไรหน่วยงานเหล่านี้ได้ เพราะการดำเนินงานสายอ้อมจากกรมไปกระทรวงและจากกระทรวงไปกรมทำให้ล่าช้าไม่ทันการณ์ นอกจากนี้ กระทรวงยังไม่สามารถต่อสู้หรือให้ข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกกระทรวงได้ ดังนั้นหน่วยงานอื่นจึงมีทรรศนะว่าติดต่อกับกรมจะดีกว่าติดต่อกับกระทรวง
6. แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (2530 - 2534) และแผนปฏิบัติการ 4 ปี (2531 - 2534) มีความสอดคล้องกัน แต่แผนสำหรับจัดตั้งงบประมาณ ปี 2530 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 ไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เพราะใช้แผนในการของงบประมาณปี 2530 ไม่ทัน จำเป็นต้องงบประมาณ

โดยใช้ปี 2529 เป็นฐานและใช้รูปแบบการของประมาณของสำนักงานประมาณทำให้ฝ่ายวางแผนไม่สามารถวิเคราะห์ความสอดคล้องของการให้ประมาณกับแผนได้

ผลกระทบ

1. กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นความสำคัญของกระทรวงน้อยลงทั้งในด้านการใช้แผนงาน การงบประมาณและการติดต่อประสานงาน และบ่อยครั้งก็ข้ามไปประสานงานกับกรมเลย
2. การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนไม่สามารถยึดแผนใดแผนหนึ่งเป็นหลักในการปฏิบัติการประเมินได้ ทั้งนี้เพราะแผนปฏิบัติการ 4 ปีก็กว้างเกินไป และไม่มี ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระยะ 1 ปีและแผนปฏิบัติการประจำปี
3. ความล่าช้าของการวางแผนทำให้หน่วยงานต้องทำงานหนักขึ้น คือ การวางแผนถึง 2 ครั้ง ต้องทำแผนมากขึ้นและโครงการใหม่ปี 2530 ไม่ได้จัดทำ
4. การไม่สามารถเรียงลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการได้ ประกอบกับระบบงบประมาณทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามจุดเน้นที่ควรจะเป็น
5. การขาดระบบติดตามประเมินผลโครงการทำให้การวิเคราะห์โครงการเพื่ออนุมัติงบประมาณยากขึ้น เพราะไม่ทราบว่าโครงการที่ผ่านมามีดำเนินการไปถึงจุดใดแล้ว คู่กับการลงทุนหรือไม่
6. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการวางแผนยากขึ้น เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ต้องติดต่อกับกรมโดยตรงเกิดความไม่เป็นเอกภาพทางการศึกษา

ปัญหาอุปสรรค X

1. กระทรวงขาดศักยภาพและอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของกรม โดยใช้ระบบวางแผน งบประมาณและการประเมินผล ตามเกณฑ์ที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากปัญหายาในของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงเอง ดังต่อไปนี้

- 1.1 กระทรวงขาดการประสานงานภายในในระบบข้อมูลและสถิติและระบบประเมินผลสามารถตอบสนองความต้องการของระบบวางแผนได้ ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรการวางแผนของ

กระทรวงไม่มีการวางแผนการบริหารและแผนที่เป็นงานประจำ คงทำงานวางแผนแบบงานจรชั่วคราว และไม่ได้มีความรู้เชิงวิชาการมากพอที่จะบอกได้ว่าต้องการข้อมูลใด สำหรับการวางแผน

1.2 ระบบการประเมินยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนภายในระหว่าง 2 หน่วยงาน คือ กองแผนงานและกองตรวจและรายงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

1.3 ระบบงบประมาณอยู่ใต้การควบคุมของระบบงานงบประมาณของชาติเสียจนกระทรวงมีโอกาสน้อยที่จะควบคุมกรมได้ โดยใช้เงื่อนไขการงบประมาณ

1.4 ระบบข้อมูลและสถิติยังไม่สามารถเอื้อต่อการวางแผนได้ ส่วนหนึ่งมาจากเหตุผลในข้อ 1.1 แต่อีกส่วนหนึ่งมาจากบุคลากรระดับผู้รับผิดชอบระดับหัวหน้างานขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ไม่เต็มที่

1.5 บุคลากรของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง ส่วนใหญ่มีวุฒิระดับปริญญาโทขึ้นไป และจากสาขาต่าง ๆ แต่ไม่มีใครที่ใช้ให้เต็มศักยภาพที่เขามีอยู่

1.6 ผู้บริหารระดับสูงไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้บุคลากรต้องทำงานซ้ำ ๆ และล่าช้า

2. กรมมีพระราชบัญญัติรองรับให้อำนาจสิทธิขาดแก่กรมในการบริหารงาน ดังนั้น แม้งานที่กระทรวงไม่เห็นด้วยหากกรมต้องการจะทำก็สามารถทำได้ โดยมีระบบวางแผนและงบประมาณเอื้ออยู่ งานพัฒนาการศึกษาจึงยากที่จะประสานกันให้เห็นไปในทิศทางเดียวกันได้ ยกเว้นเป็นการประสานผลประโยชน์

3. ความล่าช้าของระบบงานวางแผนพัฒนาระดับชาติ และความขัดแย้งในแนวคิดบางอย่าง ทำให้หน่วยงานการศึกษาต้องทำงานซ้ำซ้อน และล่าช้าไปด้วย

4. ความล่าช้าของระบบวางแผนทำให้ระบบงบประมาณ การดำเนินการตามแผนและการประเมินผลเกิดความระส่ำระสายไปด้วย

5. ระบบงบประมาณทำให้ระบบวางแผนพัฒนาไม่ส่งผลทั้งในทางปฏิบัติและการขอจัดตั้งงบประมาณ นอกจากนี้ยังส่งผลไปถึงระบบประเมินผลด้วย

สภาพปัญหา (ระยะสั้น ควรแก้ไข ใน 1-3 ปี)	สาเหตุ	วิธีการแก้ไข
3. การขาดข้อมูลการประเมิน และข้อมูลย้อนกลับเพื่อการ วางแผนและของงบประมาณ	ดัชนีที่จำเป็นต้องใช้ในการ วางแผน	2.
	1. ไม่มีการประเมินผลการ ดำเนินงานตามแผน พัฒนาฯ ระยะที่ 6 และ แผนปฏิบัติการประจำปี	1.
	2. ไม่มีการติดตามการใช้จ่าย งบประมาณ	2.
	3. ฝ่ายวางแผนไม่ได้นำข้อมูล การประเมินมาใช้อย่างคุ้มค่า	3.
	4. ฝ่ายวางแผนและประเมินผล ไม่ได้มีการประสานงานใน เรื่องขั้นตอนและช่วงเวลาการ ประเมินผลทำให้ผลการประเมิน ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทันการ	
	5. ผู้บริหารเห็นคุณค่าของการ ประเมินผลน้อย	
	6. ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ประเมินผลเช่น ฝ่ายประเมิน ผลของกองแผนงาน สป. และ กองตรวจติดตามและรายงาน สป.	

[illegible]

สภาพปัญหา (ระยะสั้น)	สาเหตุ	วิธีการแก้ไข
6. การทำงานที่ซ้ำซ้อน	1. บุคลากรในระดับสูงไม่กล้าตัดสินใจ	1.
	2. การใช้บุคลากรที่มีอยู่ให้เต็มศักยภาพของแต่ละคน	
		2.
		
		
		
		
		
		
		
		
		
		
		
		
		
		

สภาพปัญหา (ระยะยาว 4-10 ปี)	สาเหตุ	วิธีการแก้ไข
1. การขาดความเป็นเอกภาพของระบบการศึกษา	1. กรมมีอำนาจมากและมีพระราชบัญญัติรองรับโดยตรง จึงมีการสั่งการแบบจากบนลงล่าง 2. ผู้บริหารระดับสูงขาดการวางเป้าหมายของการศึกษาให้ชัดเจนแล้ว กำหนดแนวทางพัฒนาไปใช้ 3. การวางแผนการศึกษาเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ	1.
2. ระบบการจัดสรรงบประมาณไม่เอื้อต่อระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา	1. ระบบการจัดสรรงบประมาณแก่โครงการผูกพันเดิมและพิจารณารายชื่อของสำนักงานประมาณ ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาศึกษาเท่าที่ควรและไม่เกิดโครงการใหม่ 2. มีการวิ่งเต้นและใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้ได้งบประมาณมาก	 1. 2.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ-ชื่อสกุล	มานิตย์ ไชยกิจ
วันเดือนปีเกิด	12 เมษายน 2497
สถานที่เกิด	อำเภอมือง จังหวัดนครปฐม
ที่อยู่ปัจจุบัน	27/2 ถนนนครวิถี อำเภอมือง จังหวัดนครปฐม 73000
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 5
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คูสิต กทม. 10300
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2510 จบชั้นประถมศึกษาจากโรงเรียนบูรณะศาสตร์ พ.ศ. 2513 จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากโรงเรียนราชินีบูรณะ พ.ศ. 2515 จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 จากโรงเรียนพระปฐมวิทยาลัย พ.ศ. 2519 จบปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์บัณฑิต (ศึกษาศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2522 จบปริญญาโท สาขาครุศาสตร์มหาบัณฑิต (สถิติการศึกษา) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2532 จบปริญญาตรี สาขารัฐศาสตร์บัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2532 จบปริญญาเอก สาขาการศึกษาคุณวุฒิบัณฑิต (พัฒนศึกษา- ศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสมมิตร

การวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2527 - 2530)

บทคัดย่อ

ของ

มานิตย์ ไชยกิจ

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ การศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาโท การศึกษาศาสตรบัณฑิต

2532

การวิเคราะห์ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาครั้งที่ 6 (2527 - 2530) นี้ ใช้ทฤษฎีการวิเคราะห์ระบบทั่วไปของนายเบอร์ทาลานฟี เพื่อ (1) ทราบสภาพและอุปสรรค ปัญหาของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (2) เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทั้งในระยะสั้น และระยะยาว โดยใช้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 6 ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ประจำปี 2530 และระบบแผนปฏิบัติการประจำปี 2530 เป็นตัวอย่างระบบในการศึกษา ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กล่าวคือ ศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์บุคคลอื่น ๆ อย่างไม่เป็นทางการและการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการผู้รับผิดชอบโดยตรงในช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้างานหรือสูงกว่า ของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา และระบบแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับระบบวางแผนการศึกษา ได้แก่ ระบบงบประมาณ ระบบติดตามและประเมินผลและระบบข้อมูลและสถิติ ของกรมและของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 52 คน ร้อยละ 67.42 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่คาดว่าจะได้รับ แล้ววิเคราะห์เนื้อหาแผนและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง โดยถือว่าเนื้อหาจากแหล่งข้อมูลตั้งแต่ 2 แหล่งขึ้นไปมีความเห็นตรงกันคือว่าเชื่อถือได้ และจากกรณีตัวอย่างเพื่อให้เหตุผลหนักแน่นขึ้น จากนั้นสรุปเป็นสภาพปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค เสนอผู้เชี่ยวชาญจำนวน 8 คน เพื่อขอข้อคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยผู้วิจัยจะเป็นผู้สังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสม

ผลการศึกษามีดังนี้

1. สภาพปัจจุบันของระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

1.1 สภาพระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะการดำเนินการที่ไม่เป็นระบบครบวงจร กล่าวคือ ไม่ได้ดำเนินการทั้งระบบ คงดำเนินการเพียงขั้นตอนหนึ่งของการวางแผน คือการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี โดยมีการเตรียมการวางแผน การนำแผนไปใช้น้อยและไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะกระทรวงดำเนินการวางแผนการศึกษาตามขั้นตอนรูปแบบและช่วงเวลาตามวิธีปฏิบัติบังคับของระบบวางแผนการศึกษาแห่งชาติ (Supra System) ส่วนการจัดทำแผนของกระทรวงนั้นภายหลังจากที่ได้

รับมอบหมายจากผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในการจัดทำแผนนี้ได้เชิญกลุ่มบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ และกรมที่เกี่ยวข้องมาจัดตั้งเป็นคณะทำงานวางแผน แต่กลุ่มบุคคลเหล่านี้เห็นว่าได้นำทฤษฎีมาใช้เพียงส่วนน้อย ใช้ประสบการณ์และคำแนะนำของผู้บริหาร และแม้ว่าจะได้มีการกำหนดปฏิทินปฏิบัติงาน แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและช่วงเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เพราะกรมต่าง ๆ ไม่สามารถตกลงกันได้ในการจัดเรียงความสำคัญของนโยบาย และการแบ่งแผนงาน ทำให้การดำเนินการจัดทำแผนล่าช้ามาก ไม่นับงบประมาณ 2530 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสังคมแห่งชาติจึงเสนอคณะรัฐมนตรีให้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี อย่างไรก็ตามแผนพัฒนายาระยะที่ 6 ของกระทรวงที่ได้กว้างมาก เนื่องจากเป็นแบบชี้แนะ แต่ก็สอดคล้องกับแผนการศึกษาของชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หากแต่มีการนำแผนพัฒนายาระยะที่ 6 เพื่อขอบประมาณน้อยเพราะใช้แผนปฏิบัติการ 4 ปีแทน เมื่อวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 พบว่าไม่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ 4 ปี ทั้งโครงสร้างและเนื้อหา นอกจากนี้ยังพบว่ากระทรวงไม่ได้ทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 1 ปี คงทำคำของบประมาณประจำปีแทน และแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงก็มีเฉพาะโครงการที่กรมและกระทรวงจะลงในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการประสานแผนกับส่วนภูมิภาคเท่านั้น

1.2 สภาพระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา กรมดำเนินการวางแผนพัฒนาการศึกษาในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกระทรวง กล่าวคือเป็นระบบวางแผนที่ไม่ครบวงจร โดยเริ่มดำเนินการวางแผนภายหลังจากที่กระทรวงริเริ่มจัดทำแผนอย่างไรก็ตาม กรมทุกกรมได้ดำเนินการวางแผนในลักษณะของคณะกรรมการ โดยให้หน่วยงานระดับกองเป็นผู้จัดทำแผนของตนแล้วมารวมเป็นแผนของกรมสำหรับกรมที่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะมีลักษณะการจัดทำแผนแบบจากบนลงล่าง มีเพียง 1 ใน 5 กรมที่มีการวางแผนแบบมาพบกันครึ่งทาง แม้ระบบวางแผนของแต่ละกรมมีบุคลากรน้อย แต่กรมสามารถจะระดมบุคลากรมาจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคได้ในรูปของคณะกรรมการ แต่ไม่ได้ใช้นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ หรือทฤษฎีใด ๆ ในการวางแผน คงใช้ประสบการณ์และคำแนะนำจากผู้บริหาร กรมก็เช่นเดียวกับกระทรวงคืออิงระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ ทำให้กรม 4 ใน 5 กรมมีแผนนี้สอดคล้องกับกระทรวงในด้านโครงสร้าง ส่วนเนื้อหานั้น 2 ใน 5 กรมสอดคล้องกับกระทรวงคือส่วนการนำแผนพัฒนายาระยะที่ 6 มาทำแผนปฏิบัติการประจำปีนั้น กรม 4 ใน 5 กรมจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีส่วนแผนพัฒนาการประจำปีไม่ได้จัดทำคงทำคำของบประมาณประจำปีแทน และทุกกรมจัดทำแผนปฏิบัติการ

ประจำปี เฉพาะงานโครงการเท่านั้น ไม่ได้ระบุงานประจำ ส่วนการนำแผนไปใช้ก็กรมส่งแผนไปให้หน่วยปฏิบัติจัดทำแผนตามและบางกรมให้ข้อมูลว่าไม่ได้นำไปใช้แต่อย่างใด ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้บริหาร

สภาพสิ่งแวดล้อมของระบบวางแผนของกระทรวงและกรมในสังกัดในระดับบน (อาทิ ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ) เอื้ออำนวยให้กรมและกระทรวงมีข้อมูลและการวางจำนวนแผนพัฒนาที่เหมาะสมมากขึ้น ทว่าแต่ขณะเดียวกันก็เป็นการแบ่งบุคลากรฝ่ายแผนของกรมซึ่งมีน้อยอยู่แล้วไปเป็นคณะกรรมการในระดับชาติ ทำให้บุคลากรต้องทำงาน 2 ตำแหน่งการจัดทำแผนจึงล่าช้า ส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมนั้น เริ่มแผนห้าและเสนอให้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ทำให้กรมกองต่าง ๆ ต้องทำงานซ้ำซ้อนส่วนระบบงบประมาณของชาติเป็นระบบที่เข้มแข็งและโครงสร้างการบริหารงบประมาณคงที่มีรูปแบบการดำเนินงานของตนเอง และวางขั้นตอนการงบประมาณที่กระทรวงและกรมเชื่อมโยงกับระบบวางแผนพัฒนาการศึกษาไม่ได้ ทำให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญของแผนลดน้อยลง ในขณะที่กระทรวงและกรมไม่ได้ใช้ระบบข้อมูลสถิติและประเมินผลให้เกิดประโยชน์ ทำให้มีข้อมูลในการจัดทำแผนน้อย ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรนำไปใช้และความเชื่อถือของกรมต่อกระทรวงเป็นเหตุให้ระบบวางแผนการศึกษาไม่เป็นระบบ นอกจากนี้ยังพบว่า ทั้งกรมและกระทรวงมีการวิเคราะห์แผนของหน่วยงานในสังกัดน้อยมาก

2. ปัญหาอุปสรรค พบว่าปัญหาหลักที่ทำให้ระบบวางแผนพัฒนาการศึกษา ล้มเหลวและต้องใช้เวลาอันยาวนานในการแก้ไข ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับระบบงบประมาณของชาติ ปัญหาที่ระบบสามารถแก้ไขได้ในระยะสั้น คือปัญหาภายในระบบหรือที่เกี่ยวข้องกับองค์กรระดับล่าง คือ

2.1 ปัญหาการดำเนินการวางแผนอย่างไม่เป็นระบบ

2.2 ปัญหาการขาดศักยภาพและอำนาจในการควบคุมกรม เนื่องมาจากขาดการใช้ระบบข้อมูลสถิติและระบบประเมินผลให้ตอบสนองต่อความต้องการของฝ่ายวางแผนและฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ระบบงานงบประมาณไม่เอื้อต่อการนำแผนไปใช้ บุคลากรของกระทรวงยังไม่เป็นที่ยอมรับของกรม และผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับแผน

2.3 กรมมีพระราชบัญญัติรองรับให้อำนาจตัดสินใจขาดในการของบประมาณ ดังนั้นจึงยากที่จะประสานแผนให้เป็นไปในทางเดียวกัน

2.4 ความล่าช้าของระบบวางแผนพัฒนาระดับชาติ

2.5 ปัญหาบุคลากร ของกระทรวงและกรมมีจำนวนและมีความรู้ด้านารวางแผนน้อย นอกจากนี้บุคลากรของกระทรวงไม่เป็นที่ยอมรับของกรม

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไข

3.1 ควรมีการวางแผนเพื่อการวางแผนและมีเงื่อนไขให้ดำเนินการจริงโดยให้มีการจัดโครงสร้าง และขั้นตอนตลอดจนกฎระเบียบปฏิบัติงานที่สามารถดำเนินการจริงได้ให้ครบระบบ คือในช่วง 5 ปี โดยต้องสอดคล้องกับแผนระดับล่างด้วย

3.2 ควรวางระบบข้อมูลและสถิติให้สอดคล้องกันทั้งกรมและกระทรวง โดยให้ฝ่ายแผนกำหนดขึ้นให้ต้องการใช้ในการวางแผนให้

3.3 วางระบบติดตามและประเมินผล โดยแบ่งแยกข้อมูลและหน่วยงานในการติดตามและการประเมินผลให้แยกจากกันโดยเด็ดขาด และเตรียมการประมวลผล การประเมินผลแผนทั้งแผนของทั้งกรมและกระทรวง

3.4 ควรพัฒนากองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงให้เป็นสำนักงานนโยบายและแผนที่มีโครงสร้างครบ ๖ ด้านอย่างสูงโดยจัดบุคลากรที่มีความสามารถทางแผนและวิเคราะห์ตลอดจนมีความรู้ในระดับกรมด้วย

3.5 ควรเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำแผนจัดทำแผนระบบยาวเพื่อให้มีข้อมูลทันต่อการวางแผนในแต่ละปี

3.6 ควรมีการแบ่งแย่งงานวิเคราะห์แผนทั้งระดับชาติออกจก ทกนให้ชัดเจน

3.7 สำหรับปัญหาระยะยาว ควรให้หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานเรียกร้องให้มีการอนุมัติงบประมาณเป็นรายจังหวัด และรายกระทรวง ก็จะเกิดการกระจายอำนาจการบริหารและการงบประมาณไปสู่ส่วนภูมิภาค จะแก้ปัญหาการเป็นเอกภาพในการบริหารการดำเนินงานตามแผนในแต่ละระดับ

AN ANALYSIS OF EDUCATIONAL DEVELOPMENT PLANNING SYSTEMS
OF MINISTRY OF EDUCATION DURING THE SIXTH
PLANNING PERIOD. (1984 - 1987)

AN ABSTRACT

BY

MANIT CHAIYAGIT

PRESENTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DOCTOR OF EDUCATION DEGREE
AT SRINAKARINWIROT UNIVERSITY

MARCH 1989

The Burtallanfy's theory of general system analysis is used for the analysis of Educational development planning of the Ministry of Education during the sixth phase of development plan (1984 - 1987) for the following purposes :

(1) To know the nature and the difficulties, including with the problems of educational development planning of the Ministry of Education

(2) To recommend the guidelines for improvement the educational development systems of the Ministry of Education both short and long-range periods, using the sixth phase of educational development planning systems, 1987 educational development planning systems and 1987 practical planning systems as the model systems in this investigation; for this investigation the quantitative and qualitative data would be collected from documents; informal interviewing with other persons in case of incorrect data, and directly interviewing the authorities who worked during 1984-1987 such as the head division or head of the staff or higher positions of the educational development planning systems of the contexts concerned as follows : budgetary system, follow up and evaluation system, statistical and data system. All of these contexts are the Ministry of Education and five departments: The office of the National Education commission, the Office of the National Economic and Social Development Board, and the Bureau of the Bureau of the Budget. The sample is 52 persons. The opinions received is 67.42 percent of the sample. The method used is content analysis and the interviews. fact-findings analysis. The reliability of the investigation is from two or more sources which have the same ideas

done in 1987, consequently, the office of the National Economic and Social Development Board proposed a four-year practical plan to the Cabinet. The Ministry Sixth Plan, however, is both a board plan and a guided plan, but conform to the National Education Plan and to the National Economic and Social Development Plan. When the Sixth Educational Development Plan had been analyzed, it was found that these was much less in line with the 4-year practical plan both structures and contents. Moreover, it was found that the Ministry didn't have a 1-year plan for educational development, instead it set the demand into the annual budget and the annual practical plan. The plan of the Ministry of Education would be four especially in the project concerning rural areas for the use of combining plans with the regions only.

1.2 The circumstances of educational development planning systems, the Departments set the educational development planning similar to that of the Ministry-that is the incomplete planning system, and began the plan after the Ministry's plan. However, every department began to do the plan in the form of committee, starting from the division levels and then put together into the plan of the department. For the department which has agencies in the regional areas will have a kind of plan as top down planning. There was one-fifth of the department which have the plan in the form of top down and bottom up. Although there were few personnels in the planning system of Department, but the Department can invite

personnels from the regional agencies in the form of committee. and didn't utilize any innovations, new technology or even any theories on the planning. Instead they used their experiences and the executives' suggestions. The departments like the Ministry, relied on the National Education Planning. Consequently, there were 4 in 5 departments which have plans conforming on the Ministry's plan; especially, the structures. Regarding contents 3 in 5 departments were in line with the Ministry in good level. For the implementation of the Sixth Development Plan in setting annual practical plan, there were 4 in 5 departments which have the annual practical plan, and didn't have the annual development plan; instead, the department has the demand in the form of annual budget. Every department did the practical plan annually only for the work in the projects unidentifying the routine work. For the implementation of the plan, the departments sent the plan to have the practical agencies followed but only some departments fed back that they have no implemena. The implementation depends on the executives' point of views.

The contexts of planning systems of the Ministry and Departments were in top level (e.g. the National Educational Development plan), so they help the departments and the Ministry have more suitable information or data and development planning. At the same time the planning personnels which have in small number are divided into the national committee. This causes the personnels have two duties which result on the delay of planning, and the office

National Economic and social Development Board starts the plan late and suggests the four-year plan, this made the departments and divisions have to do repeated work, comparing the strong points of the National Budgetary system and has its own work model and set the stages of budget so complicatedly that the Ministry can't combine with the Educational Development plan. In this case the executives saw no importance of the plan while the Ministry and Departments don't utilize the statistical data system and evaluation. This make the departments have less information for planning and this is the cause of non-system in educational planning systems. Apart from this the findings indicate that both the Ministry and Departments have least analysis for the under-control agencies' planning

2 Problems and Difficulties. The findings showed that the main problems which result in the failure of the Educational Development Planning systems and take along time to correct was the problems concerning supra system and the national budgetary system. The internal system problems concerning the low level organization can be corrected in short time as follows:

2.1 The problems of non-system in planning

2.2 The problems of lacking potential and authority in controlling the departments : These problems took place because of the lack of using statistical data systems and evaluation system to meet the need of planning staff and other staffs concerning the planning, the budgetary system has no effective to implement the plan. The Ministry's personnels are not qualified to be respected from the departments, and the executives give no importance to the plan.

2.3 The department has the absolute authority according to the Act to ask for the budget, so it's hard to direct and combining the plans to be in the same direction

2.4 The lateness of National Development Planning system, long-range problems is that the budgetary system have no support to the administrative plan.

2.5 Personnel problem of the Ministry and Departments. There have been few personnels and also these persons have little knowledge in planning. Apart from this, they have no credit from the department, either.

3. Suggestions

3.1 There should be planning for planning and the conditions including with steps and work schedule to help work continue completely in system, that is the 5-year plan must conform with the bottom down planning

3.2 The information and statistical data should be in the same line both the department level and the Ministry, assigning the staffs to identify index used in planning.

3.3 Set the systems of follow up and evaluation, by dividing data and staff apart and preparing for the data processing, evaluating plan is both the plan of the department and the one of the Ministry.

3.4 Should improve the Planning Division under the control of the Office of the Permanent Secretary to be the Office of Policy and Planning with narrow structure, but having high competent personnels in planning and analysis and also in higher positions

3.5 Suggestions to the Office of the National Economic and Social Development Board to have the plan done in the form of long-planning system, for the reason that there will be up-to-date data to use in annual planning

3.6 Should classify clearly the work of planning analysis in the national level.

3.7 For long-range problems, each agency should have authority in asking for budget, according to the need of each province and each Ministry, consequently there will be decentralize in administration and budget to the regions. This can resolve the problem of unity in administering the plan in each level.