

บทที่ 8

เทคนิคและวิธีการวางแผนการศึกษา

8.1 กระบวนการขั้นตอนในการวางแผน

เป็นเทคนิคในการเตรียมการวางแผนให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานซึ่งมีกระบวนการดังนี้

กระบวนการขั้นตอนในการวางแผน

การวางแผนการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 6 ขั้นตอน คือ

ก. **ขั้นเตรียมการวางแผน** เป็นขั้นตอนเตรียมการ ได้แก่ การจัดหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบและกลไกต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้วางแผน ดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือและหาวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

ข. **ขั้นดำเนินงานการวางแผน*** เป็นขั้นตอนดำเนินงานการวางแผน ซึ่งมีการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

(1) การวิเคราะห์วินิจฉัย คือวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันของการจัดการศึกษาของประเทศรวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยชี้ให้เห็นความสำเร็จ ข้อบกพร่อง หรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษา ทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ เกณฑ์ในการวินิจฉัยที่ใช้กันมาโดยทั่วไป ได้แก่ ความสอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดได้ผลสูงสุด และประสิทธิผลในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่กำหนดไว้ ฯลฯ

(2) การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และค่าใช้จ่าย หลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาการศึกษาตามช่วงเวลาที่กำหนด จากนั้น กำหนดเป้าหมายและคุณภาพตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคต

*ตำราบางเล่มกำหนดเป็นขั้นตอนการวิเคราะห์สภาพและปัญหา หรือการวิเคราะห์วินิจฉัยแล้วจัดข้อ (2) และ (3) อยู่ในขั้นกำหนดหรือจัดทำแผน

(3) การทดสอบความเป็นไปได้ เป็นการตรวจสอบให้แน่ใจอีกครั้งว่า เป้าหมายที่วางไว้นั้นเป็นไปได้และมีความแน่นอน

ค. **ขั้นกำหนดหรือจัดทำแผน** ในการกำหนดหรือจัดทำแผนนี้ จะต้องระบุหลักการสำคัญแนวนโยบาย ทางเลือก เพื่อเสนอให้ผู้บริหารตัดสินใจ ในขั้นแรกต้องกำหนดว่าจะเป็นแผนสำหรับระยะใด เป็นแผนระดับชาติ หรือระดับจังหวัด ในการเสนอสาระสำคัญในตัวแผนนี้จะต้องคำนึงถึง

(ก) ความกะทัดรัดและชัดเจน ความชัดเจนนี้มีใช้เฉพาะในด้านภาษาเท่านั้น แต่ต้องชัดเจนในรูปแบบของแผน การเลือกเนื้อหาตลอดจนการเรียงลำดับข้อมูล ตัวเลข และสาระสำคัญต่างๆ จะต้องสอดคล้องกัน

(ข) ให้มีความสมบูรณ์ในตัวของแผนเอง คือมีองค์ประกอบต่างๆ ของแผนครบถ้วน

โดยสรุป ในขั้นการจัดทำแผน คือการกำหนดรูปแบบในการเขียนแผนซึ่งบรรจุเนื้อหาสาระต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของแผนอย่างครบถ้วน ตัวอย่างของการกำหนดรูปแบบของแผน เช่น

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 การวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันและปัญหาการศึกษา

บทที่ 3 วัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธวิธี และเป้าหมายของแผน

บทที่ 4 ค่าใช้จ่าย

ง. **ขั้นการจัดทำรายละเอียดของแผน** การทำแผนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการทั้งหมด การจัดทำรายละเอียดนี้ควรรวมทั้งสองมิติให้สัมพันธ์กันคือ

(1) การกำหนดหรือจัดทำแผนในระดับย่อยลงมา หมายถึงการแบ่งกลุ่มเป้าหมายรวมและทรัพยากรรวมระดับชาติออกเป็นหน่วยย่อยตามหน่วยทางภูมิศาสตร์ เช่น เป็นรัฐ จังหวัด เป็นต้น (วิธีนี้คือ การวางแผนในระดับจุลภาค)

(2) การจัดทำแผนงาน (programme) คือ จำแนกแผนออกไปตามสาขา งานต่างๆ ซึ่งแต่ละงานมุ่งให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน แต่ละสาขางานนี้เรียกว่า แผนงาน โดยปกติแผนงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งควบคุมโดยหน่วยบริหารเดียว หรือที่จำเป็นต้องพึ่งพากันและดำเนินกิจกรรมทั้งหมดไปพร้อมกัน

หรือต่อเนื่องกัน และในแผนงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วย โครงการ ต่างๆ แต่ละโครงการ จะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเฉพาะ ในโครงการหนึ่งๆ จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ กิจกรรมที่จะดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายและระยะเวลา

จ. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ การนำแผนพัฒนาการศึกษาไปใช้ เริ่มเมื่อนำโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติจุดนี้เป็นจุดที่ประสมประสานการวางแผนเข้ากับการจัดการศึกษา เพราะการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องจัดทำแผนประจำปี หรือการจัดทำงบประมาณประจำปี ณ จุดนี้ทรัพยากรทั้งคน เงิน และวัสดุจะได้รับการจัดสรรให้แต่ละโครงการเพื่อดำเนินการ ถ้าการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามที่เสนอ การปฏิบัติตามแผนจะเป็นไปได้ง่าย การปฏิบัติที่แท้จริงคือการลงมือทำงานตามโครงการ

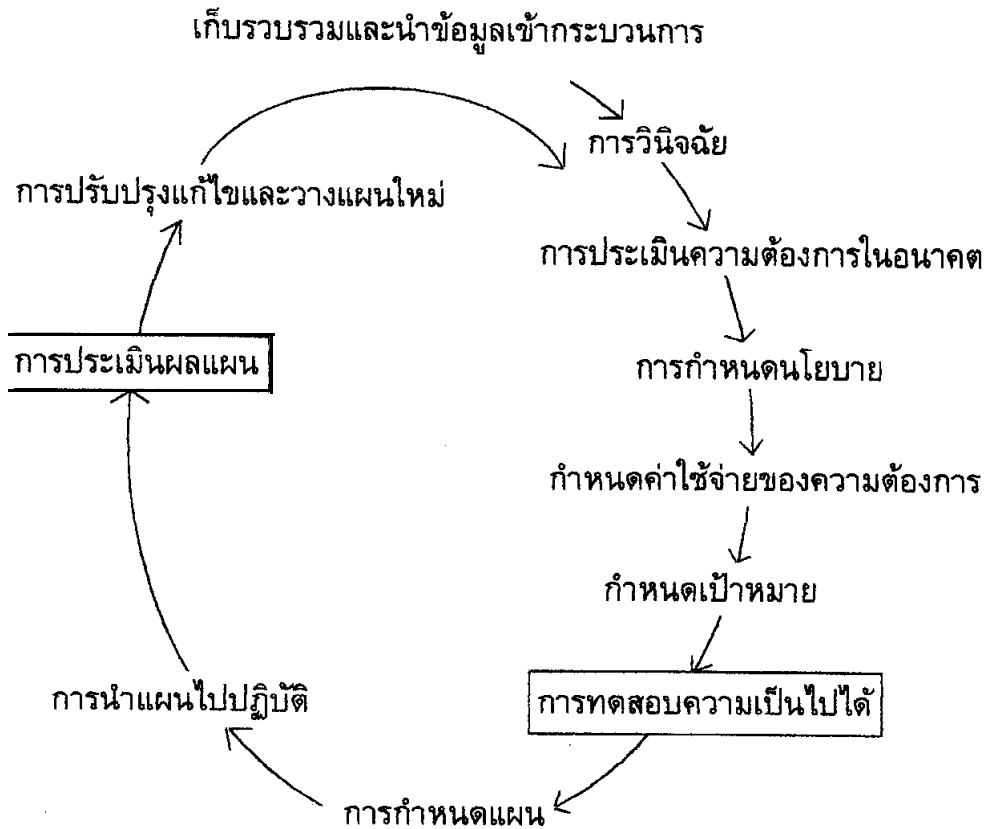
ฉ. ขั้นการติดตามประเมินผล ปรับแผน และจัดทำแผนใหม่ ในขณะที่ได้นำแผนไปปฏิบัติแล้ว จะต้องเริ่มดำเนินการติดตาม ควบคุมและกำกับการทำงาน เพื่อตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติจริงหรือไม่ ในการติดตามและกำกับงาน อาจดูจากรายงานจากการตรวจเยี่ยม และการนิเทศในด้านผลการประเมินผล โดยปกติมักจะกำหนดให้มีการประเมินเป็นช่วงระยะ การประเมินผลอาจจะเป็นการประเมินผลโครงการ (project evaluation) โดยประเมินผลระหว่างดำเนินงาน เพื่อการปรับปรุงโครงการ (formative evaluation) และประเมินผลสรุปหรือผลรวมเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว (summative evaluation) (ดูรายละเอียดในหน่วยที่ 13 – 15)

นอกจากนี้การประเมินผลโครงการแล้ว อาจจะประเมินผลแผนพัฒนาโดยส่วนรวม โดยแยกเป็นประเมินผลเป็นรายปี ประเมินผลครึ่งแผน และประเมินผลเมื่อสิ้นสุดแผน

การติดตามผลและประเมินผลแผนเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในแผน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานต่างๆ เป็นข้อมูลที่น่ามาใช้ในการปรับแผน ซึ่งอาจปรับแผนเมื่อแผนดำเนินงานไประยะหนึ่ง ในกรณีที่ใช้แผนหมุนเวียน จะมีการทบทวนเพื่อปรับแผนทุกๆ ปี ตลอดจนนำไปเป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการเริ่มต้นวงจรต่อไปของการวางแผน



แผนภูมิที่ 3 กระบวนการขั้นตอนในการวางแผนการศึกษา

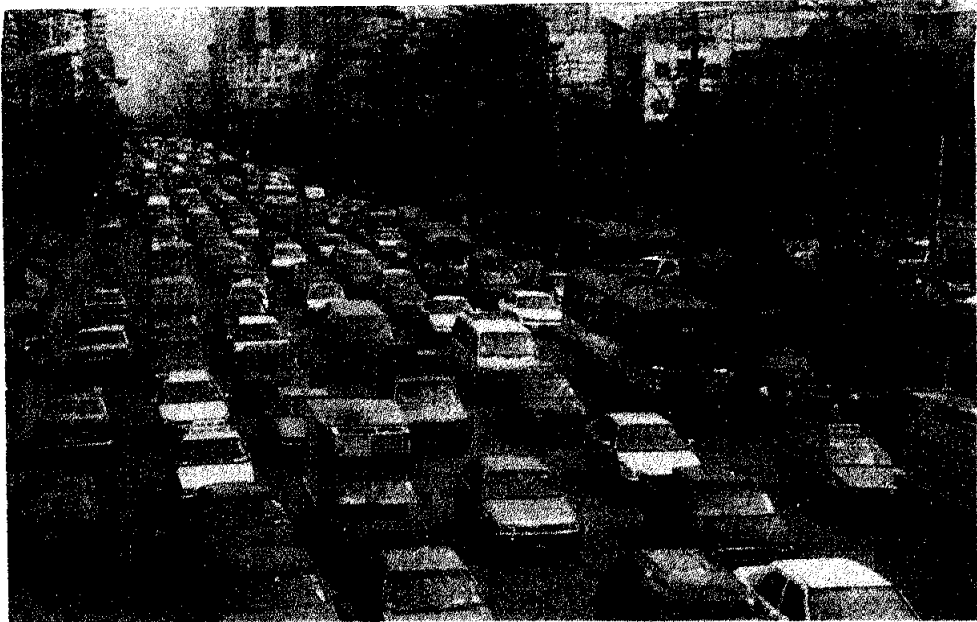


8.2 วิธีการวางแผนการศึกษา

วิธีการหรือแนวความคิด (approaches) ที่ใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนการศึกษา จัดได้เป็นกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ คือ

ก. การวางแผนการศึกษาโดยอาศัยหลักการตอบสนองความต้องการของสังคม (Social Demand Approach) หลักการที่สำคัญคือ การวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนประเด็นที่ต้องพิจารณาในการประเมินความต้องการของสังคม มีสองประเด็นคือ ประเด็นแรก ถ้ารัฐต้องการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นภาคบังคับ หมายความว่า รัฐจะต้องจัดบริการการประถมศึกษาให้แก่เด็กทุกคน และจัดให้ในรูปแบบของการให้เปล่า ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการบังคับในการให้โอกาสแก่เด็กทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ความต้องการในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับจำนวน

ประชากรเป็นหลัก การประเมินความต้องการจึงต้องใช้ข้อมูลด้านประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัยที่ต้องเกณฑ์เข้าเรียนสำหรับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ส่วนในชั้นต่างๆ จะใช้เทคนิคการวิเคราะห์การสัปดาห์ของนักเรียนเพื่อการคาดคะเน ส่วนอีกประเด็นหนึ่งคือในการจัดการศึกษาระดับที่สูงขึ้นซึ่งมิใช่การศึกษาภาคบังคับ ความต้องการทางการศึกษาจะเป็นความต้องการของบุคคลเองเป็นส่วนใหญ่ ในการ ประเมินความต้องการลักษณะนี้ จะต้องทำความเข้าใจองค์ประกอบอื่นๆ ที่จะมีผล กระทบต่อความต้องการของการศึกษาที่สำคัญๆ คือ ต้องพิจารณาความมุ่งมั่นปรารถนาของนักเรียนที่จะเรียนต่อ ความพร้อมและคุณสมบัติของผู้เรียนค่าใช้จ่ายในการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้จะต้องศึกษาดูแนวโน้มอัตราการเข้ารับบริการในระดับการศึกษาต่างๆ ตลอดจนอัตราการสัปดาห์ของนักเรียน เมื่อประเมินความต้องการของสังคมได้แล้ว จึงวางแผนจัดหาสถานที่เรียนให้แก่ผู้ต้องการในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ในกรณีที่ประเทศมีทรัพยากรจำกัด รัฐอาจไม่สามารถจัดการศึกษาให้สนองความต้องการของบุคคลได้หมด ในกรณีเช่นนี้ เป็นลักษณะอุปสงค์เกินอุปทาน อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วรัฐจะพยายามจัดการศึกษาในระดับนี้ โดยพยายามเปิดโอกาสให้มีผู้เข้าเรียนกว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และพยายามเปิดโอกาสให้อย่างเท่าเทียมกัน และเนื่องจากมิใช่เป็นการศึกษาภาคบังคับรัฐจะเรียกเก็บค่าเล่าเรียน โดยถือว่าผู้เรียนควรมีส่วนร่วมกับภาระด้วย



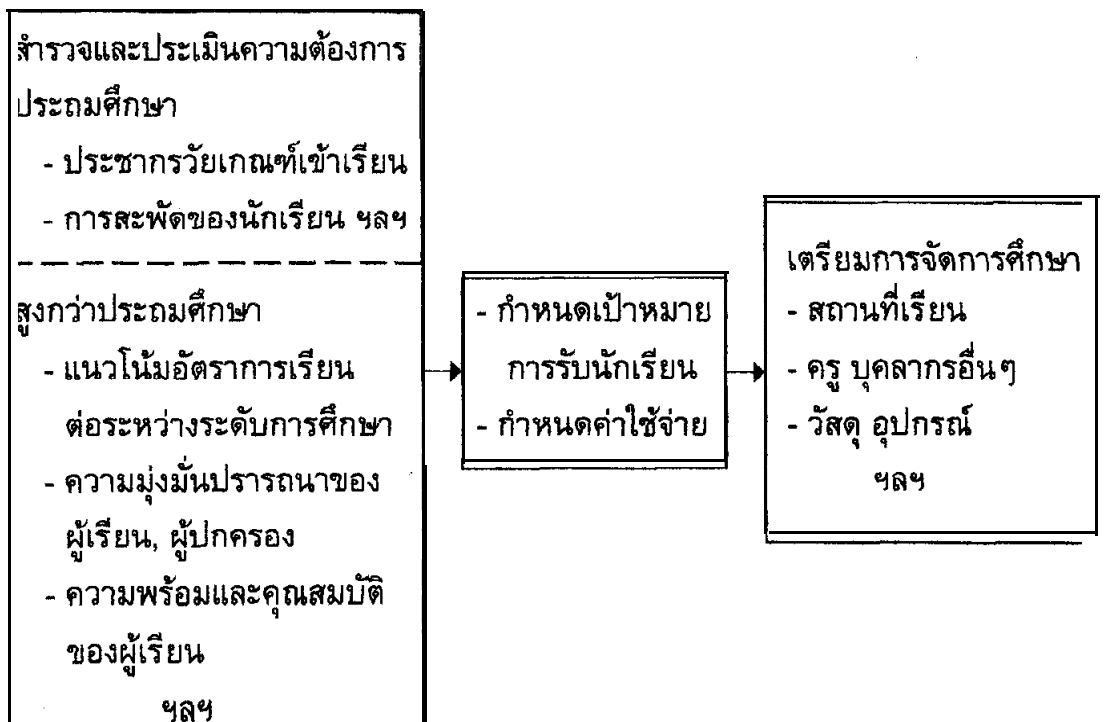
การใช้วิธีนี้ มีผู้วิจารณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักเศรษฐศาสตร์ว่า

(1) เป็นวิธีที่ไม่ได้คำนึงถึงปัญหาของประเทศคือ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาและการใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(2) เป็นวิธีการที่ไม่คำนึงถึงลักษณะและความต้องการกำลังคนเลย ซึ่งหลายครั้ง ทำให้ผลิตกำลังคนในบางสาขาเกินความต้องการและบางสาขาน้อยเกินไป

(3) เป็นวิธีที่มีมักจะคาดคะเนความต้องการของประชากรสูงเสมอและประมาณค่าใช้จ่ายไว้ต่ำทำให้การลงทุนทางการศึกษาเป็นที่น่าสงสัยและไม่มีประสิทธิภาพพอ

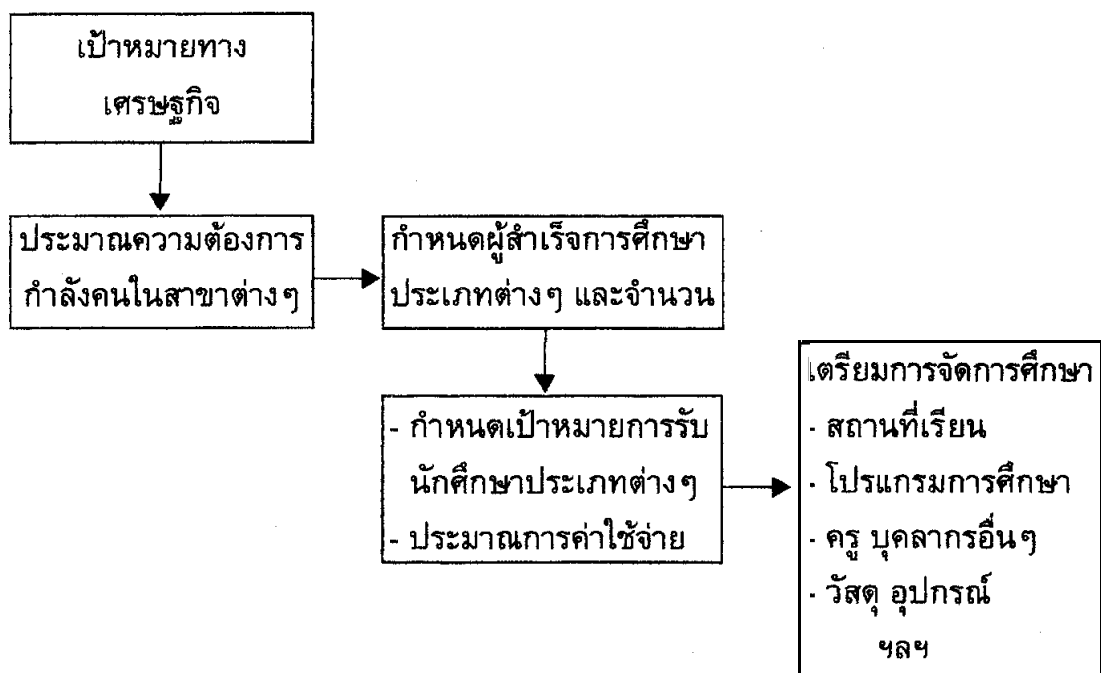
แผนภูมิที่ 4 การวางแผนการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของสังคม



ข. การวางแผนการศึกษาโดยอาศัยหลักความต้องการกำลังคน (Manpower Requirement Approach) เป็นการวางแผนที่อาศัยพื้นฐานความคิดว่าการศึกษาคือเครื่องมือของเศรษฐกิจคือ การผลิตแรงงานตามความต้องการของเศรษฐกิจ จุดมุ่งหมายของความคิดนี้อยู่ที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจ หรืออัตราการเจริญเติบโตทาง

เศรษฐกิจเป็นเป้าหมายใหญ่ของการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งในการพัฒนาทางเศรษฐกิจนี้ จะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น จึงเห็นความจำเป็นว่า การศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้กับระบบเศรษฐกิจ โดยเหตุนี้ การประมาณความต้องการกำลังคนเป็นการนำเอาเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้มาแปลงเป็นความต้องการกำลังคนที่ต้องการใช้ในกิจกรรมสาขาต่างๆ เพื่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจโดยแยกกำลังคนตามลักษณะระดับงานในสาขาอาชีพต่างๆ ที่ต้องการ จากนั้น นักวางแผนการศึกษาจะทำการคาดคะเนการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนสาขาต่างๆ ซึ่งสรุปได้ว่าเป็นการวางแผนการศึกษาที่จะให้มีผู้สำเร็จการศึกษาในวุฒิใด จำนวนใด และในระยะเวลาใด ให้เหมาะสมกับความต้องการกำลังคนที่คาดคะเนไว้นั้นเอง

แผนภูมิที่ 5 การวางแผนการศึกษาเพื่อสนองความต้องการกำลังคน



วิธีการวางแผนการศึกษาโดยใช้แนวคิดความต้องการกำลังคนเป็นหลักนี้มีปัญหาในการปฏิบัติและจุดอ่อนมาก กล่าวคือ

(1) วิธีการเช่นนี้ใช้ไม่ได้เลยสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา เพราะส่วนใหญ่แล้วเป็นการคาดคะเนความต้องการกำลังคนระดับกลางและระดับสูง และใช้ใน

ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่เท่านั้น ดังนั้นวิธีการนี้จะไม่ช่วยชี้ให้เห็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งได้แก่ กำลังแรงงานที่อยู่ในชนบทเป็นส่วนใหญ่ หรือแรงงานไร้ฝีมือที่ทำงานอยู่ในเขตเมือง

(2) การจำแนกอาชีพแรงงานและการกำหนดสัดส่วนของกำลังแรงงาน (เช่น สัดส่วนวิศวกรต่อช่างเทคนิค หรือ นายแพทย์ต่อพยาบาล) ที่ใช้ศึกษาเพื่อคาดคะเนความต้องการกำลังคนของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ส่วนใหญ่มีรูปแบบจากประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งไม่เหมาะกับสภาพของประเทศที่กำลังพัฒนา

(3) สภาพทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การคาดคะเนความต้องการกำลังคนให้ถูกต้องหรือใกล้เคียงทำได้ยาก นอกจากนี้แล้ว การวางแผนกำลังคนจะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเฉพาะแผนระยะสั้นเท่านั้น แต่การวางแผนในระบบการศึกษาเพื่อผลิตกำลังคนนั้นเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและใช้เวลานาน และเมื่อคนเข้าสู่ระบบการศึกษาแล้วการเปลี่ยนแปลงการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในระยะนั้นกระทำได้ยาก

(4) ข้อมูลทางด้านกำลังคนสำหรับเศรษฐกิจแต่ละสาขาหาได้ยากและมีความเชื่อมั่นต่ำการคาดคะเนความต้องการกำลังคนเพื่อมาใช้ในการวางแผนการศึกษาจึงใช้ไม่ได้อย่างแท้จริงนอกจากนี้แล้ว ในอดีตการศึกษาความต้องการกำลังคนเป็นการคาดคะเนแรงงานที่ขาดแคลนแต่ในปัจจุบันสถานการณ์ได้เปลี่ยนไปในด้านตรงกันข้าม คือ เป็นสภาวะที่มีคนล้นงาน

การวางแผนการศึกษาโดยอาศัยหลักความต้องการกำลังคนนี้ มีข้อโต้แย้งว่าจะให้การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นผู้กำหนดความต้องการแรงงาน และให้ระบบการศึกษาตอบสนองความต้องการนั้นๆ ฝ่ายเดียวหรือ จะเป็นไปได้บ้างไหมที่จะให้ระบบเศรษฐกิจตอบสนองระบบการศึกษบ้าง โดยให้การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างงานด้วยตนเอง

ถึงแม้ว่าการวางแผนกำลังคนจะมีจุดอ่อนดังกล่าว นักวางแผนการศึกษาที่เข้าใจข้อจำกัดเหล่านั้น พยายามดึงข้อมูลในส่วนที่เป็นประโยชน์มาใช้เพื่อการวางแผนการศึกษา ความพยายามที่จะนำข้อมูลมาใช้ได้แก่

(1) กำหนดประเภทและจำนวนกำลังคนที่ระบบการศึกษาผลิตออกมาเกินความต้องการของตลาด โดยหาทางใช้กำลังคนเหล่านั้นให้ได้ผลเต็มที่ และหาทางชะลอการผลิตกำลังคนประเภทนี้

(2) กำหนดประเภทและจำนวนคนที่ตลาดต้องการสูง การศึกษาจะต้องช่วยผลิตบุคคลเหล่านี้ให้ได้ตามความต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด

(3) กำหนดประเภทการศึกษาที่อำนวยความสะดวกในการหางานทำได้อย่างกว้างที่สุด ซึ่งได้แก่ การศึกษาประเภทที่ไม่สร้างทักษะความชำนาญเฉพาะอย่างเร็วเกินไป แต่สร้างพื้นฐานความสามารถที่จะใช้ในการปฏิบัติงานได้ดี หากได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติม

ง. การวางแผนโดยอาศัยหลักผลตอบแทนของการลงทุน (Rate of Return Approach) แนวความคิดนี้มาจากนักเศรษฐศาสตร์ โดยมองในหลักการว่าการลงทุนใดๆ จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost – Benefit) ดังนั้นจะเห็นได้ว่านักเศรษฐศาสตร์ได้พิจารณาว่าการศึกษาเป็นการลงทุนชนิดหนึ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องจัดสรรทรัพยากรของประเทศเพื่อการศึกษาซึ่งก็คาดว่าควรได้ผลตอบแทนเช่นกัน ด้วยเหตุนี้เองเมื่อพิจารณาว่าการศึกษาเป็นการลงทุน จึงต้องศึกษาว่าควรจะลงทุนเพื่อการศึกษาในระดับใด จำนวนเท่าใด และอย่างไร จึงจะให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดจากการลงทุนนั้นๆ การศึกษาเกี่ยวกับการลงทุนและผลตอบแทนของการศึกษา คือการศึกษาในแง่ต้นทุนทั้งหมดให้กับการศึกษา การคิดต้นทุนนี้จะคิดต้นทุนต่อคนในช่วงการศึกษาระดับหนึ่งที่รัฐหรือสังคมลงทุนให้ กับต้นทุนส่วนตัวที่ผู้เรียนจ่ายโดยตรง รวมทั้งค่าสูญเสียโอกาสในรายได้ที่ควรได้รับถ้าทำงานและไม่เรียน จากนั้นนำต้นทุนมาเปรียบเทียบกับผลตอบแทนโดยคิดจากผลที่ส่วนบุคคลได้รับและที่สังคมจะได้รับ

วิธีการประเมินหาต้นทุน – ผลตอบแทนต่อสังคมมีประโยชน์ในการช่วยชี้แนวทางในการลงทุนทางการศึกษาในระดับต่างๆ แก่ผู้วางนโยบาย แต่ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ตัดสินใจผิดพลาดทั้งนี้วิธีการมีข้อจำกัดและจุดอ่อนหลายประการ กล่าวคือ

(1) ข้อมูลเรื่องต้นทุน มักเป็นจุดอ่อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคิดต้นทุนจากค่าเสียโอกาสของนักเรียนในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีสภาพการว่างงานสูง การคิดต้นทุนจากค่าเสียโอกาสไม่น่าถูกต้อง

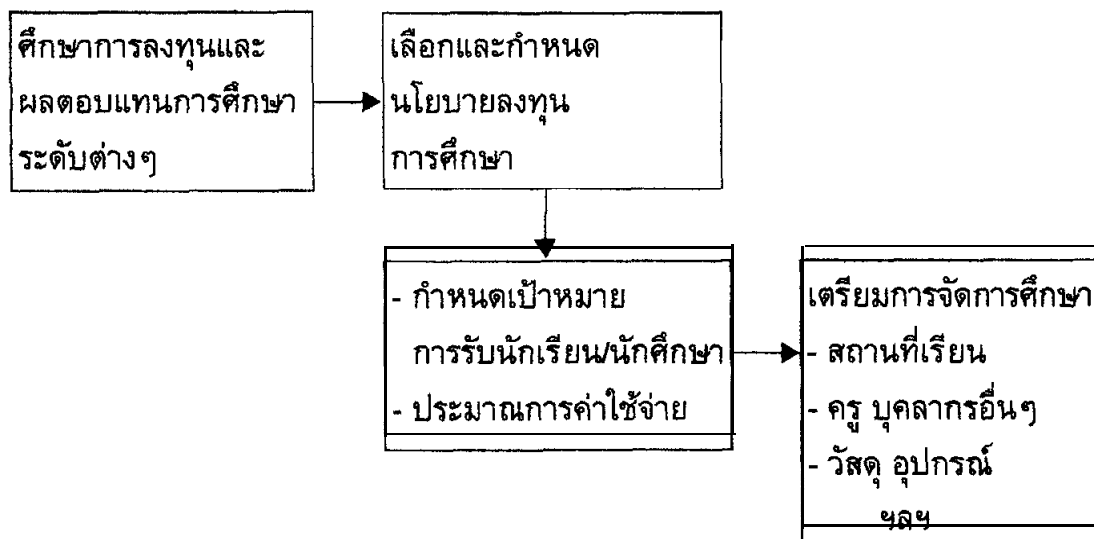
(2) การคิดผลประโยชน์หรือผลตอบแทนจากการศึกษาโดยคำนวณจากความแตกต่างของอัตราเงินเดือนของบุคคลไปจนถึงเกษียณอายุ โดยใช้หลักของการเพิ่ม

จำนวนปีที่ศึกษาหรือระดับการศึกษาอย่างเดียวโดยมิได้คำนึงถึงตัวแปรอื่นๆ เป็นต้นว่า สติปัญญา ความเฉลียวฉลาดสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัว นอกจากนี้แล้ว การคิดความแตกต่างของรายได้ आयฐานจากอดีตและปัจจุบันมากกว่าในอนาคต ทำให้การคิดผลตอบแทนลักษณะนี้เป็นที่สงสัยจะไม่ถูกต้อง

(3) การคิดผลประโยชน์นั้นคิดเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ คือ เพียงรายได้โดยตรงเพียงอย่างเดียว ไม่ได้คิดผลประโยชน์ทางอ้อม และผลประโยชน์ที่ไม่ใช่เชิงเศรษฐกิจซึ่งทำให้เป็นที่สงสัยว่า ผลประโยชน์จากการศึกษาวัดได้เฉพาะรายได้ โดยตรงเพียงอย่างเดียวเท่านั้นหรือ

(4) การศึกษาเรื่องผลตอบแทนในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งได้ผล ออกมาคล้ายกันว่าการลงทุนในระดับประถมศึกษาให้ผลตอบแทนสูงกว่าการศึกษา ระดับอื่นๆ ทั้งที่การประถมศึกษาโดยตัวเองมิใช่เป็นการเตรียมคนเพื่อทำงานโดยตรง จุดนี้ทำให้สงสัยว่า อาจมีข้อผิดพลาดในเทคนิคและวิธีการคิด ซึ่งถ้าต้องตัดสินใจจะต้อง ระมัดระวัง

แผนภูมิที่ 6 การวางแผนการศึกษาโดยอาศัยหลักผลตอบแทนจากการลงทุน



โดย สรุป วิธีการวางแผนการศึกษาจากแนวคิดทั้งสามวิธีดังกล่าว ไม่มีวิธีใดที่ดี และสมบูรณ์แบบในตัวเอง แต่ละวิธีมีจุดอ่อนในตัวเอง อย่างไรก็ตามวิธีทั้งสามมีประโยชน์

ที่จะใช้เป็นแนวทางได้ ถ้านักวางแผนรู้ข้อจำกัดและจุดอ่อนของแต่ละและวิธี นอกจากนี้วิธีที่สองและสามจะมีประโยชน์มากกว่า ถ้าใช้ในการวางแผนระดับมหภาค

8.3 การวางแผนเชิงปริมาณ – คุณภาพ

การวางแผนการศึกษาในระยะที่ผ่านมาได้เน้นการวางแผนในเชิงปริมาณตลอดมาเป็นอย่างมาก การวางแผนในเชิงปริมาณนี้ ส่วนใหญ่เน้นเกี่ยวกับเทคนิคการคาดคะเนจำนวนนักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษาในระดับและประเภทต่างๆ การคาดคะเนจำนวนบุคลากรซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ครู อาจารย์ นอกนั้นเป็นบุคลากรสนับสนุนทางด้านบริหาร การสอน ฯลฯ การคาดคะเนวัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ที่ต้องใช้เพื่อการศึกษา และที่สำคัญอีกประการคือการคาดคะเนค่าใช้จ่าย

ในการคาดคะเนจำนวนนักเรียน นักศึกษาสำหรับอนาคตมีจุดมุ่งหมายที่จะดูว่ามีผู้เข้ารับบริการทางการศึกษาในระดับและประเภทต่าง ๆ ในจำนวนเท่าใด และเพื่อให้คาดคะเนได้ใกล้เคียง จะต้องอาศัยการวิเคราะห์ศึกษาสภาพการรับนักเรียนที่ผ่านมา ศึกษาการสะสมของนักเรียน อัตราผู้สำเร็จการศึกษา สำหรับการคาดคะเนความต้องการบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ นั้น จะต้องสอดคล้องกับการคาดคะเนจำนวนนักเรียนเพื่อให้สามารถจัดหาสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกได้พอเพียง การคาดคะเนหรือพยากรณ์จำนวนนักเรียนและทรัพยากรจะต้องอาศัยเทคนิคของการคาดคะเน (ดูรายละเอียดเทคนิคการคาดประมาณจากหน่วยที่ 12 และ 13) ตลอดจนประเด็นและปัญหาต่างๆ ของการจัดการศึกษา สำหรับเทคนิคการพยากรณ์ก็จะอาศัยความรู้พื้นฐานเล็กน้อยทางคณิตศาสตร์และสถิติ นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการวางแผนเชิงปริมาณคือจะต้องอาศัยข้อมูลเป็นอย่างมาก การคาดคะเนจึงใกล้เคียงความเป็นจริงได้มาก และที่สำคัญคือมีข้อมูลตามที่ต้องการและเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเชื่อถือได้

อย่างไรก็ตาม การวางแผนการศึกษาเฉพาะในเชิงปริมาณอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอต่อมานักวางแผนการศึกษาจึงได้เริ่มให้ความสนใจกับการวางแผนการศึกษาในเชิงคุณภาพมากขึ้น

ก่อนที่จะวางแผนการศึกษาเชิงคุณภาพ คงต้องเข้าใจความหมายของคุณภาพ การศึกษาเสียก่อนได้มีผู้ให้ความหมายของคุณภาพของภาพทางการศึกษาต่างๆ กัน ความหมายเดิมที่ใช้มามีความหมายถึง คุณภาพของการเรียนหรือความรู้ที่นักเรียนจะ

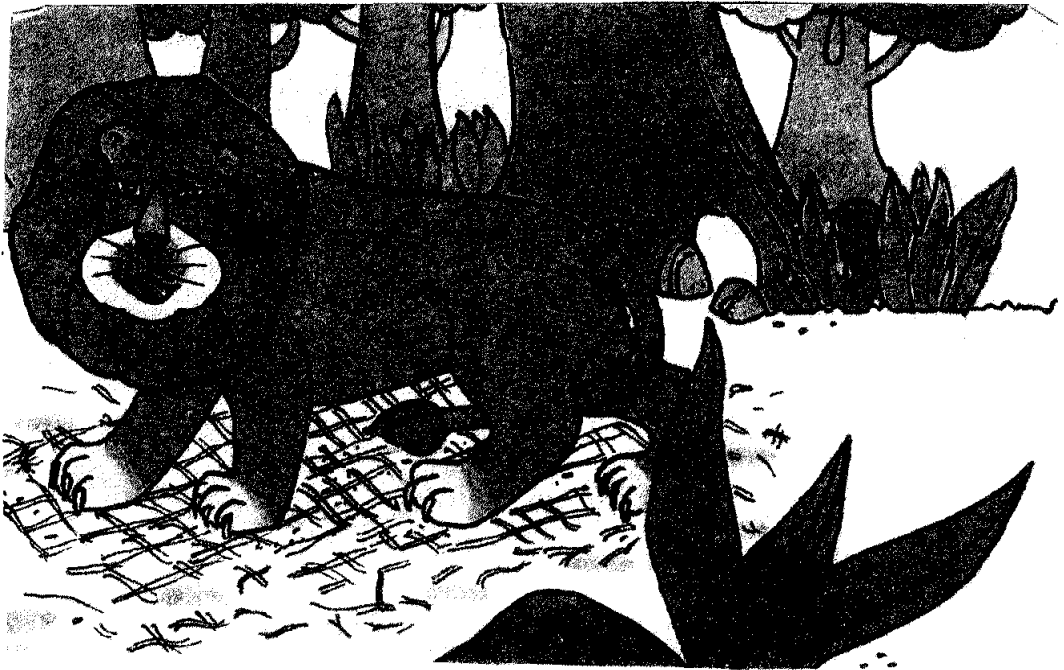
ได้รับ ในกรณีนี้จึงมุ่งไปที่หลักสูตรและการเรียนการสอน ต่อมาได้มีผู้ใช้คุณภาพการศึกษาโดยหมายถึง ผลที่จะได้รับจากระบบการศึกษาหรือความสอดคล้องของระบบการศึกษาที่มีต่อสังคมหรือที่หมายถึง **ประสิทธิผลของระบบการศึกษา** ที่ช่วยส่งเสริมกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างสรรค์ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและค่านิยม อย่างไรก็ตามการใช้คุณภาพการศึกษาในความหมายใด น่าจะขึ้นอยู่กับ **ระดับที่ใช้การวิเคราะห์** กล่าวคือ ถ้าใช้ **ระดับบุคคล** ดัชนีชี้ในเรื่องคุณภาพการศึกษา คือ ความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถ ทักษะของบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่วัดจากผลการเรียน ถ้าเป็นใน **ระดับชั้นเรียนหรือโรงเรียน** ดัชนีที่ใช้มักวัดในแง่สัมฤทธิ์ผลของนักเรียนโดยทั่วๆ ไป และถ้าเป็นใน **ระดับประเทศ** ดัชนีที่ใช้วัดมักเป็นเรื่องการเปรียบเทียบระหว่างชาติ เป็นต้นว่า ดูสัดส่วนผู้อ่านออกเขียนได้ สัดส่วนครูต่อนักเรียน สัดส่วนแพทย์ต่อประชากร ฯลฯ และก็พิจารณาจาก **วิธีการที่จะใช้ (means)** เพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา อาจจะวัดได้ดังนี้ในระดับบุคคล คุณภาพการศึกษาอาจจะปรับปรุงได้โดยการเรียนการสอนที่ดีกว่า หลักสูตรดีกว่า อุปกรณ์ดีกว่าสถานที่เรียนดีกว่า ในระดับชั้นเรียนและโรงเรียน การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอาจเป็นเรื่องของการใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพ เรื่องของการจัดองค์การ การจัดการ การมีมนุษยสัมพันธ์และถ้าเป็นระดับระบบการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษา มักจะมุ่งไปที่การปฏิรูประบบการศึกษา ระบบบริหารและองค์กร

แผนภูมิที่ 7 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของจำเป็นในการวางแผนกับระดับคุณภาพที่จะใช้ ในระดับคุณภาพที่จะใช้จำแนกเป็นระดับบุคคล ชั้นเรียน โรงเรียน ระบบการศึกษาและสังคม ส่วนความจำเป็นในการวางแผนแบ่งออกเป็น วัดอุปสงค์ การทดลอง วิธีการดำเนินงานและการประเมินผล ในด้านเกี่ยวกับคุณภาพตามระดับที่จะใช้ต่างๆ กันนั้น โดยทฤษฎีและความน่าจะเป็นแล้ว ความสำเร็จในช่วงระดับบุคคลน่าจะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพของชั้นเรียน โรงเรียน ระบบและสังคมด้วย แต่ลักษณะความสัมพันธ์บางครั้งไม่ได้ไปด้วยกันเสมอ (โดยเหตุนี้จึงมีเส้นขวางระหว่างลูกศร) เช่น คุณภาพของบุคคล อาจจะไม่มียผลต่อคุณภาพของชั้นเรียนโดยส่วนรวม หรือคุณภาพของโรงเรียนก็ไม่ได้หมายความ จะมีผลต่อคุณภาพของระบบการศึกษา หรือคุณภาพของระบบการศึกษาไม่จำเป็นต้องมีผลต่อคุณภาพของสังคมเสมอไป และในทำนองเดียวกัน ในด้านการวางแผน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ

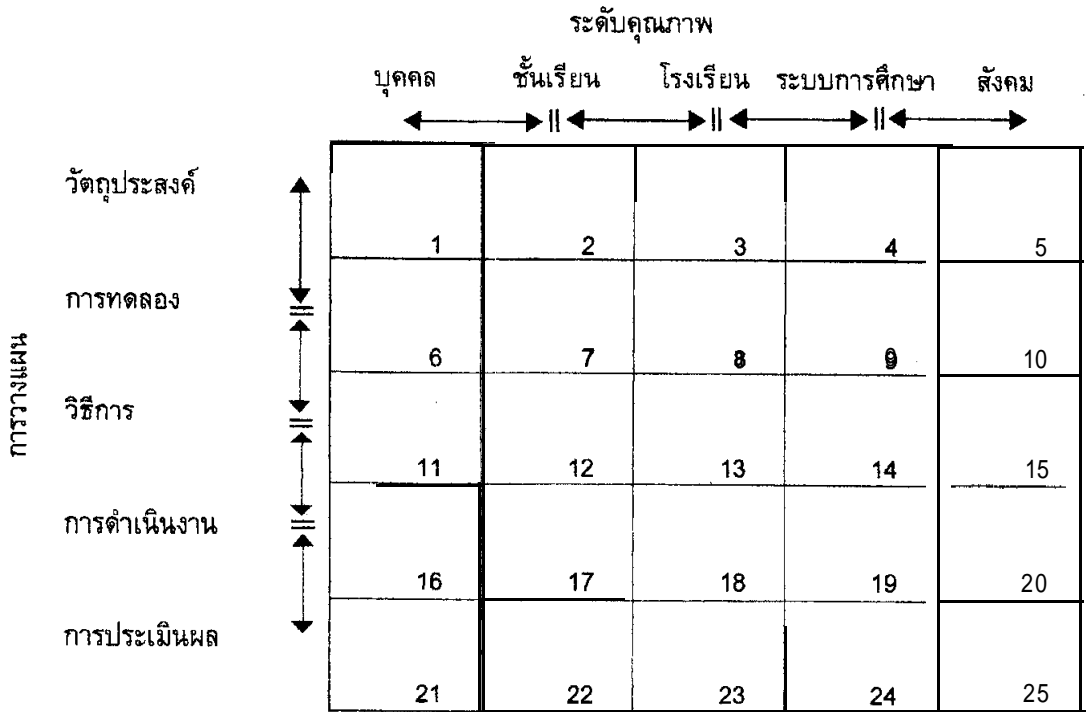
เกิดปัญหาเช่นกัน เป็นต้นว่า เมื่อมีวัตถุประสงค์แล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าวิธีการที่จะใช้นั้นจะมีอยู่หรือพร้อมหรือจะมีการทดลองเพื่อกำหนดหาวิธีการ หรือในทางตรงกันข้าม เมื่อมีวิธีการแล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าจะถูกนำไปปฏิบัติจริงๆ

สรุป กล่าวได้ว่า งานวางแผนการศึกษาเชิงคุณภาพ จะหมายรวมถึงงานพัฒนาหลักสูตร การปรับปรุงวิธีการเรียนการสอน การจัดหาครูผู้สอนที่มีวุฒิมีความสามารถ การจัดหาอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ในปริมาณที่ถูกต้อง และการใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การนิเทศการศึกษา การวิจัย การทดลอง และคิดค้นนวัตกรรมทางการศึกษาและรวมไปถึงการปรับปรุงระบบการศึกษา ระบบโครงสร้างและกลไกในการบริหาร ฯลฯ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า จะวางแผนการศึกษาในเชิงคุณภาพระดับใด

โดยที่ทราบกันดีว่า การวางแผนการศึกษาเชิงคุณภาพ มีความจำเป็นมากขึ้นตามลำดับนักวางแผนการศึกษาจึงควรให้ความสนใจ แม้ว่า การวางแผนการศึกษาเชิงคุณภาพมิใช่เป็นสิ่งที่กระทำได้ง่ายนัก ดังนั้นเพื่อให้การวางแผนการศึกษาในเชิงคุณภาพประสบผลและมีประสิทธิภาพ นักวางแผนการศึกษาเรื่องที่จะดำเนินการเพื่อปรับปรุงคุณภาพนั้นๆ โดยละเอียด และควรร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เป็นต้นว่า ถ้าจะวางแผนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของหลักสูตร ควรจะดำเนินงานร่วมกับนักพัฒนาหลักสูตร เป็นต้น



แผนภูมิที่ 7 การวางแผนการศึกษาในเชิงคุณภาพ : รูป



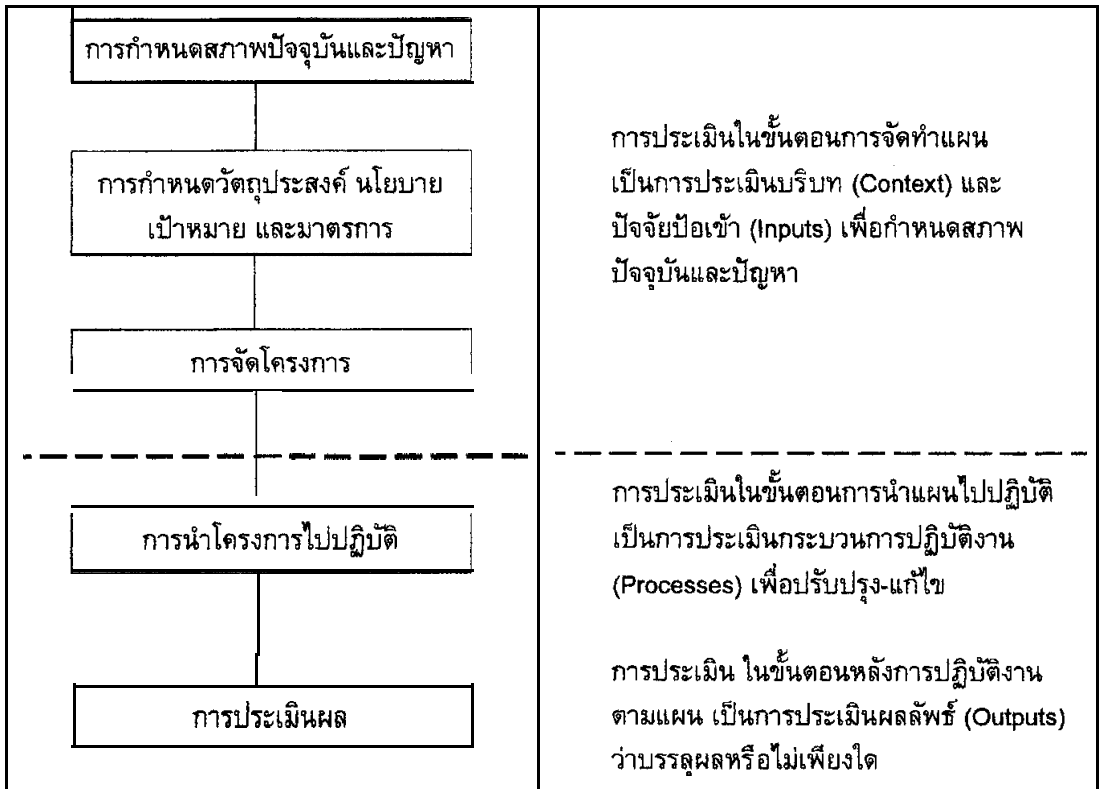
(ที่มา : Educational Planning : Towards a Qualitative Perspective, edited by Raymond S. Adams. p. 66)

8.4 การประเมินโครงการ

การประเมินมีความสำคัญต่อการวางแผน เพราะในขณะที่กระบวนการการวางแผนประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามแผน การประเมินก็เป็นกระบวนการกำหนดคุณค่าของสิ่งของหรือเรื่องที่ทำ การประเมิน เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผนนั้น โดยแต่ละขั้นตอนก็มีจุดมุ่งหมายในการประเมินที่แตกต่างกันออกไปดังภาพประกอบ

กระบวนการวางแผน

กระบวนการประเมิน



ภาพประกอบ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการวางแผนกับการประเมิน

หากพิจารณาถึงความสำคัญของการประเมินต่อการวางแผนดังกล่าว ก็อาจจำแนกตามจุดมุ่งหมาย ในการประเมินได้ 3 ประเภทคือ (1) การประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยในการวางแผนเป็นไปอย่างถูกต้องมีคุณภาพ นั่นก็คือการประเมินในขั้นตอนการกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย มาตรการ และการจัดทำโครงการ (2) การประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้การนำโครงการไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั่นก็คือการประเมินหาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุงแก้ไขในช่วงที่มีการปฏิบัติงานตามโครงการ และ (3) การประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบผลว่าการดำเนินงานนั้นให้ผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด นั่นก็คือการประเมินผลสำเร็จของโครงการ

การประเมินในขั้นตอนที่ 1 และ 2 ได้กล่าวแทรกไว้ในเนื้อหาตั้งแต่บทที่ 5 เป็นต้นมาแล้วในบทนี้จะกล่าวถึงการประเมินผลสำเร็จของโครงการ ซึ่งเป็นการวัดผลที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติงานแล้ว นำเอาผลนั้นมาเปรียบเทียบกับผลที่คาดหวังไว้ เพื่อให้ทราบได้ว่าการปฏิบัติงานนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด

ทราบผลสำเร็จของโครงการมีประโยชน์หลายประการ เช่น หากยังไม่บรรลุผล ก็เกิดคำถามแก่ผู้ปฏิบัติงานว่า “ทำไม” จึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งก็คงจะต้องมีการพิจารณากันอีกครั้งหนึ่งว่าเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จควรทำอย่างไรต่อไป ควรใช้กิจกรรมเดิมหรือควรเปลี่ยนแปลงใหม่ และหากใช้กิจกรรมใหม่ควรเป็นกิจกรรมใดจึงจะดีที่สุด เป็นต้น แต่หากบรรลุผลสำเร็จด้วยดี ก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติงาน เกิดความภาคภูมิใจมีกำลังใจที่จะปฏิบัติงานตามโครงการอื่นๆ ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพประสพการณ์ที่ได้จากการปฏิบัติงานที่ประสบผลสำเร็จนั้นก็จะเรียนที่ดีต่อการปฏิบัติงานอื่นต่อไป

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลสำเร็จของโครงการนั้น มีข้อควรระมัดระวังในบางลักษณะดังนี้คือ (1) การประเมินผลที่มีลักษณะตบตา เลือกประเมินเฉพาะส่วนที่ดี หรือส่วนที่ประสบผลสำเร็จเท่านั้น ส่วนที่ไม่ดีหรือไม่ประสบผลสำเร็จพยายามปิดบังเอาไว้ (2) การประเมินผลเพื่อการสอพลอโดยพยายามปรุงแต่งข้อมูลเพื่อให้ผู้บริหารเกิดความพอใจ ไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น (3) การประเมินผลที่มุ่งหวังทำลาย โดยพยายามจะทำให้โครงการที่ตนไม่ชอบใจให้หมดคุณค่าไป (4) การประเมินผลที่พยายามเพิ่มความขลัง โดยพยายามทำเรื่องง่ายให้เป็นเรื่องยาก ใช้เทคนิคทางวิชาการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งอาจไม่จำเป็นก็ได้ (5) การประเมินผลที่มุ่งหวังอำพรางโดยพยายามอำพรางความล้มเหลวในส่วนที่สำคัญ แต่ชี้ให้เห็นเฉพาะที่ไม่สำคัญหรือส่วนที่พอจะทำการปรับปรุงแก้ไขเท่านั้น และ (6) การประเมินผลแบบเลือกเวลา โดยเลือกจังหวะเวลาที่เห็นว่าไม่มีอุปสรรคเกิดขึ้นมากมาย และจะเลื่องเมื่อมีปัญหาอุปสรรคกำลังเกิดขึ้น

นอกจากนี้การประเมินผลสำเร็จของโครงการยังเป็นพื้นฐานที่จะทำให้ทราบผลสำเร็จของแผนโดยภาพรวมได้หากไม่มีการประเมินผลระดับโครงการ หรือมีแต่ไม่สมบูรณ์ ก็จะทำให้ไม่สามารถประเมินผลของแผนโดยภาพรวมได้

แนวคิดในการประเมินผลความสำเร็จของโครงการก็คือ การรวบรวมข้อมูลที่จะทำให้ทราบถึง “ผลลัพธ์ (outputs) ที่เกิดขึ้นจริง” จากการปฏิบัติงานตามโครงการ แล้วนำข้อมูลนั้นไปเปรียบเทียบกับ “ผลลัพธ์ที่คาดหวังจะให้เกิดขึ้น” ตามที่กำหนดไว้ใน

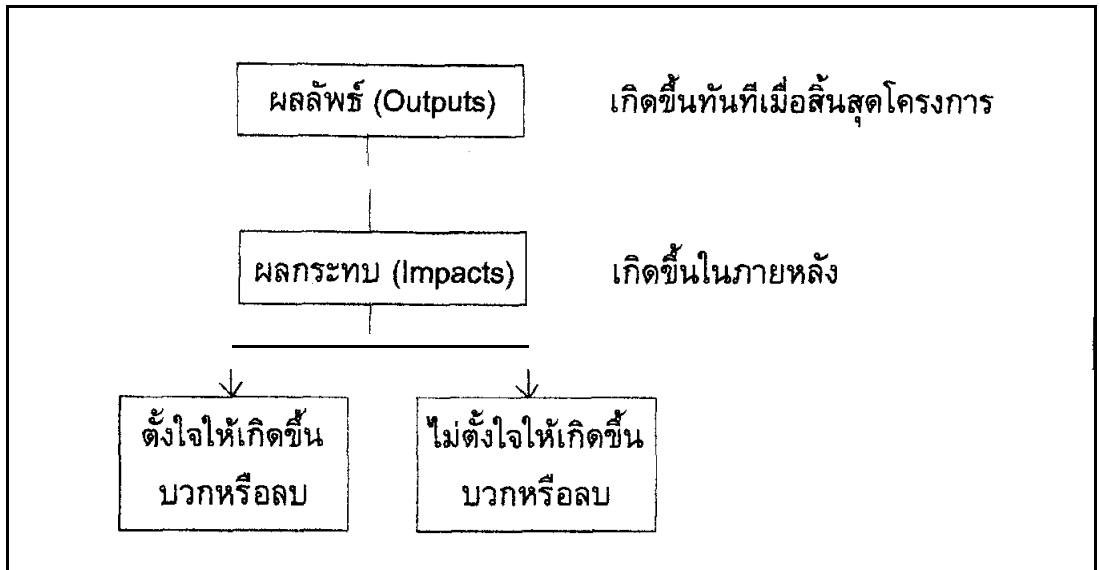
โครงการ ซึ่งจะทำให้ทราบว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด และหากโครงการทุกโครงการได้รับการประเมินผลความสำเร็จ ก็สามารถประมวลผลสำเร็จของแผนโดยภาพรวมได้ โดยอาจจำแนกประมวลผลตามกรอบนโยบายหรือตามกรอบงานแต่ละด้านก็ได้

ขั้นตอนการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการมีขั้นตอนดังนี้ คือ (1) ศึกษารายละเอียดของโครงการว่ามีรายละเอียดอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (2) กำหนดประเด็นที่ต้องการจะประเมินเพื่อให้ทราบผลสำเร็จของโครงการ (3) กำหนดแหล่งที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล (4) จัดทำเครื่องมือเพื่อรวบรวมข้อมูลที่จะแสดงให้ทราบผลสำเร็จ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งเครื่องมือนี้อาจแตกต่างกันออกไปตามชนิดของข้อมูลที่จะรวบรวมมานั้น เช่น อาจเป็นแบบวัดความรู้ความเข้าใจ แบบสอบถามความคิดเห็น แบบสำรวจ แบบสัมภาษณ์ หรือแบบสังเกต เป็นต้น (5) เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้เครื่องมือที่กำหนดขึ้นนั้น (6) วิเคราะห์ผลข้อมูลให้เป็นสารสนเทศที่ใช้ประกอบการตัดสินใจได้ ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลนี้อาจใช้วิธีการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าฐานนิยม หรือค่าอื่นๆ แล้วแต่ประเภทของข้อมูลที่รวบรวมได้มาและจุดมุ่งหมายของการใช้ข้อมูลนั้น (7) สรุปผลการประเมิน ซึ่งควรให้กะทัดรัด เข้าใจง่าย ไม่ยาวเยิ่นเย้อ ควรมีแผนภาพ แผนภูมิ หรือกราฟประกอบให้เห็นชัดเจนด้วย (8) รายงานผลการประเมิน ซึ่งอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น จัดทำเป็นเอกสารการรายงาน การชี้แจงต่อที่ประชุมการจัดนิทรรศการแสดงผลงาน เป็นต้น (9) การนำผลการประเมินไปใช้ โดยอาจใช้เป็นบทเรียนสำหรับการดำเนินกิจกรรมอื่นที่คล้ายคลึงกัน หรือนำไปเป็นข้อมูลและสารสนเทศประกอบการวางแผนของหน่วยงานต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการประเมินซึ่งประกอบด้วย การประเมินบริบท (Context) การประเมินปัจจัยที่ใช้ (Inputs) การประเมินกระบวนการปฏิบัติงาน (Processes) และการประเมินผลลัพธ์ (Outputs) นั้น มีผู้ให้ข้อคิดเห็นว่า ยังไม่มีความสมบูรณ์ หากยังไม่มี การประเมินผลกระทบ (Impact) โดยให้เห็นผลว่า หากขาดการประเมินผลกระทบแล้วจะไม่สามารถบอกคุณค่าที่แท้จริงของโครงการได้เลย เช่น ในโครงการฝึกอบรม หากไม่มีการประเมินผลว่า ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้นำความรู้ความสามารถที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปใช้ในการปฏิบัติงานหรือไม่เพียงใด ก็ยังไม่สามารถบอกคุณค่าที่แท้จริงของการฝึกอบรมได้เลย เป็นต้น

ผลกระทบ (Impacts) คือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระยะยาว (Long Range Outputs) ซึ่งอาจเป็นผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือโดยไม่ได้ตั้งใจ หรืออาจเป็นผลลัพธ์ในทางบวกหรือทางลบก็ได้ จากความหมายดังกล่าว ผลกระทบจึงแตกต่างจากผลลัพธ์ (Outputs) เนื่องจากผลลัพธ์เป็นผลที่คาดหวังให้เกิดขึ้นในทันทีเมื่อสิ้นสุดการปฏิบัติงานตามโครงการ ส่วนใหญ่จะเป็นผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นโดยตั้งใจและเป็นผลลัพธ์ในทางบวก ลักษณะดังกล่าวแสดงภาพประกอบได้ดังนี้



ภาพประกอบ แสดงลักษณะการเกิดขึ้นของผลกระทบ

ข้อควรคำนึงถึงในการประเมินผลกระทบ ก็คือ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระยะยาวในสภาพธรรมชาติของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นั้น เป็นการยากที่จะแยกผลกระทบ จากผลการปฏิบัติงานตามโครงการออกจากเหตุการณ์อื่นๆ ได้ จึงไม่อาจจะสรุปได้อย่างแน่นอนว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากโครงการที่ดำเนินการไปแล้วอย่างแท้จริงหรือไม่ (เช่น อาจเกิดจากการดำเนินงานตามโครงการอื่น หรือจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมตามปกติ) อย่างไรก็ตาม ก็อาจจะสรุปได้ในแง่ของความสัมพันธ์ว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามโครงการที่กระทำไปแล้วนั้น