



เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือ ผลที่ปรากฏในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากการวางแผนในอดีตและผลที่จะปรากฏในอนาคตนั้นสืบเนื่องไปจากแผนที่ได้กระทำในปัจจุบัน การวางแผนเกิดขึ้นมาจากการคิดหาวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยข้อมูลจากการจดจำและบันทึกไว้เป็นเครื่องช่วย ถ้ากล่าวถึงการวางแผนสิ่งแรกที่ควรคำนึงถึง คือ จุดมุ่งหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องการหรือพึงประสงค์จะให้เกิดขึ้นในอนาคต ในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ เช่น 1 เดือน 1 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในระดับต่อมาก็คือ วิธีการที่จะปฏิบัติให้บรรลุผลที่ต้องการนั้น ๆ ซึ่งการจะกำหนดวิธีปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมายได้ก็ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ดี และจะต้องอาศัยคนที่มีความรู้ ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือคาดการณ์อนาคตได้ใกล้ความจริงเข้าช่วยด้วย ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกรวางแผนจำเป็นต้องมีความเข้าใจในเรื่องของการวางแผนเป็นอย่างดี และมีทักษะในการนำแผนที่ได้จัดทำขึ้นไปปฏิบัติ หรือนำไปใช้โดยอาศัยเทคนิควิธีการต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้ทรัพยากรทุกชนิดที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในแผนได้ทำงานให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

แนวความคิดเชิงหลักการ และ/หรือทฤษฎีที่จะเสนอในบทนี้ได้มาจากการศึกษา ค้นคว้าจากตำรา บทความทางวิชาการ รายงานวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วยเรื่อง ความหมายของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของแผน กระบวนการวางแผน ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนโดยทั่วไป การวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดแต่ละเรื่องจะเสนอตามลำดับดังนี้

ความหมายของการวางแผน

ความหมายของการวางแผนได้มีผู้รู้อธิบายให้ความหมายไว้หลายอย่าง ซึ่งพอที่จะประมวลได้ดังนี้

สมพงศ์ เกษมสิน (2521 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวินิจฉัย เพื่อเลือกกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่ามีค่าที่สุด โดยการพิจารณาจากข้อมูล ข่าวสารและกรณีแวดล้อมต่าง ๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิดจินตนาการ คาดคะเนวิธีการ เพื่อเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อกำหนดเป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สนานจิตร สุคนทรพิทย์ (2524 : 9) ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคตเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการโดยวิธีการที่ให้ประโยชน์สูงสุด

สำหรับ อุตัย บุญประเสริฐ (อุตัย บุญประเสริฐ : สัมภาษณ์ อ้างถึงใน ประพิศ นามกร 2525 : 18-19) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการวางแผนไว้ว่า นักวางแผนจะให้ความหมายของการวางแผนแยกได้เป็นสองแนวความคิดสำคัญ ๆ คือ แนวความคิดแรก ถือว่า การวางแผนเป็นสภาพที่กำหนดการปฏิบัติในอนาคตไว้อย่างแน่นอนตายตัว (Static) เพื่อกำหนดไว้อย่างใดแล้วจะต้องดำเนินการตามนั้นให้ได้ ดังนั้นตัวแผนจึงมีลักษณะเป็นแบบพิมพ์เขียว (Blue print) หรือเป็นการกำหนดสิ่งที่จะปฏิบัติในอนาคตไว้ล่วงหน้าอย่างแน่นอนชัดเจน หากการปฏิบัติไม่เป็นไปตามกำหนดไว้ หรือไม่บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ก็จะถือว่า แผนนั้นประสบความสำเร็จ

ส่วนแนวคิดอีกแนวหนึ่งถือว่า การวางแผนเป็นสิ่งที่มีความยืดหยุ่น ปรับตัวเองหรือเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงได้เท่าที่จำเป็นและเหมาะสม และเป็นเรื่องของการดำเนินการ หรือเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง แต่มีลักษณะยืดหยุ่นปรับตัวได้ (Dynamic and Continuous Process) ทั้งนี้เนื่องจากในสภาพแวดล้อมของการวางแผน

และการปฏิบัติงานในโลกจริง ๆ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ ดังนั้น ความหมายของการวางแผนตามแนวคิดนี้ จะเน้นความหมายในการดำเนินงานให้ บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลง เคลื่อนไหวอย่างไรก็ตามการวางแผนจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เตรียมการตัดสินใจ เลือกหรือกำหนดวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ

พินส์ หันนาคินท์ (2526 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน ว่า การวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไร เมื่อไร และด้วยวิธีการอย่างไร

Dale (1960 : 766) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผน คือ การที่องค์กรได้ตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้แล้วมีการดำเนินงานให้บรรลุเป้าประสงค์ด้วยวิธีการตัดสินใจแล้วว่าดีที่สุด

Waterston (1971 : 8) อธิบายไว้ว่า การวางแผน ใ้แก่ ความพยายามที่มีระบบและใช้ความเฉลียวฉลาดเพื่อเลือกสรรทาง เลือกที่ดีที่สุดที่มีอยู่ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้ความ ร้อยอย่างมีเหตุผลของมนุษย์ในการตัดสินใจเลือกวิธีการ (means) เพื่อจะนำเอาไป ใช้ทำให้บรรลุเป้าหมาย (ends) อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

McFarland (1974 : 315-316) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า หมายถึง แนวคิดของการกระทำทางกำนบริหารซึ่งจะต้องใช้ทักษะของการ ทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้า การแสดงอิทธิพล และควบคุมลักษณะและทิศทางของการ เปลี่ยนแปลง การวางแผนเป็นหน้าที่ทางบริหารที่มีอย่างค่องเนื่องอยู่ในงานทุกอย่าง การวางแผนเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนที่เกี่ยวกับความรู้สึก การวิเคราะห์ ความคิด การตัดสินใจคือความหมาย การตัดสินใจ และการกระทำ

Drucker (1974 : 89) กล่าวถึง ความหมายของการวางแผน ว่าเป็นการตั้งข้อสมมติฐานล่วงหน้าว่าจะทำอะไรในอนาคต ไม่เป็นแค่เพียงการคาด

คะเนเท่านั้น แต่เป็นการพิจารณาถึง ปัญหา วิธีการแก้ปัญหา ดูทางการดำเนินงาน ไซท์ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

Atchison and Hill (1978 : 486) ได้อธิบายว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจไว้ก่อนถึงการกำหนดแผนงานและวิธีการกระทำใ้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายขององค์การภายใต้โอกาสและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมโดยตอบคำถาม 3 ข้อ คือ ขณะนี้เราอยู่ที่ไหน เราจะไปอยู่ที่ไหนในอนาคต และเราจะไปที่นั่นได้อย่างไร

ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นงานอย่างหนึ่งของผู้บริหารองค์การทุกขนาดและทุกประเภท โดยการวางแผนมีส่วนทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ

Steers (1977 : 137 อ้างถึงใน ประพิศ นามกร 2525 : 11-12) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนว่า การวางแผนมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ความต้องการใ้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะต่าง ๆ มีมากขึ้น
2. องค์การได้ขยายใหญ่โตขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และทรัพยากรต่าง ๆ ก็จะมีมากขึ้น
3. เทคโนโลยีมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น และมีความจำเป็นยิ่งขึ้นใ้ต้องใช้ เวลา เงิน และทรัพยากรอื่น ๆ มากขึ้น จึงจำเป็นต้องระมัดระวังในเรื่องเหล่านี้
4. เมื่องานและคนมีมากขึ้น ความยืดหยุ่นต่าง ๆ ที่เคยใช้ในองค์การ ต้องใ้ให้ลดน้อยลง
5. สิ่งแวดล้อมมีความไม่แน่นอนมากขึ้น ทำให้การตัดสินใจของบริหารขาดความเชื่อมั่นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัย ข้อมูลข่าวสาร และต้องระมัดระวังในการตัดสินใจมากขึ้น

6. สิ่งต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ต้องใช้มากขึ้น
ดังนั้น ผู้บริหารต้องพยายามใช้เวลา และทรัพยากรอย่างประหยัด

อุทัย บุญประเสริฐ (2523 : 38) กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผน
ไว้ว่า การวางแผนเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร เป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้บริหารสามารถ
ใช้ช่วยในการปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ผู้บริหารที่ละเลยการวางแผน
ถึงแม้ว่าจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญสักปานใดก็ตามมักพบว่า ต้องประสบกับความยุ่งยาก
อยู่เสมอ

การวางแผนมีความสำคัญในระดับมากขึ้นแตกต่างกันในช่วงเวลาและสภาพ
สังคมที่แตกต่างกัน ดังที่ สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2524 : 10-11) ได้สรุปประเด็น
สำคัญไว้ดังนี้

1. การวางแผนช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะ
ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากมีการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อให้ใช้ทรัพยากรอย่าง
ประหยัดแต่ได้ผลมากที่สุด

2. การวางแผนช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากมีการ
กำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างแน่นอน เป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ
ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทเพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน

3. การวางแผนช่วยลดความขัดแย้งในองค์การหรือหน่วยงาน เนื่องจากมี
กำหนดขั้นตอนการทำงาน ตลอดจนบทบาทหน้าที่ช่วยให้การทำงานไม่สับสน ซ้ำซ้อน

4. การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนล่วงหน้าถึงปัญหาและอุปสรรค
อันอาจเกิดขึ้น และสามารถใช้สถานการณ์ทั้งดีและเลวให้เกิดประโยชน์ได้

5. การวางแผนช่วยให้สามารถควบคุมงานได้อย่างมีระบบและไม่ก่อให้เกิดผล
ในทางลบ

6. การวางแผนช่วยให้การพัฒนาหรือแก้ปัญหาขององค์การ หรือหน่วยงานเป็น
ไปอย่างทันเหตุการณ์ เนื่องจากได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีระบบ ทำให้สามารถจับ
ลำดับความสำคัญของปัญหาและมีการดำเนินการที่ทันต่อเหตุการณ์

7. การวางแผนจะช่วยให้การพัฒนาทุกด้านทุกระดับสอดคล้องต้องกันเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร

8. การวางแผนจะช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมเหมือน คล้ายคลึง หรือ เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

9. การวางแผนช่วยให้องค์การหรือหน่วยงานสามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้ แม้การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับกับการกะการณดวงหน้า แต่ก็มีผู้กล่าวว่านักวางแผนพยายามจะควบคุมสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยการวิเคราะห์สถานการณ์ดวงหน้า และเตรียมการ เพื่อกันและแก้ปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้น

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด ใ้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่และช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจอย่างเหมาะสมภายใต้สภาวะแวดล้อมที่สลับซับซ้อนในโลกปัจจุบัน ตลอดจนสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตลอดเวลา

ประเภทของแผน

แผนแบ่งไ้หลายประเภทขึ้นอยู่กับผู้แบ่งว่าจะยึดอะไรเป็นหลักในการแบ่ง สนานจิตร สุกนธทรัพย์ (2524 : 16-19) ไ้กล่าวถึง การแบ่งประเภทของแผน กังนี้

1. จำแนกตามระยะเวลาของแผน ไ้แก่ แผนระยะสั้น แผนระยะกลาง และแผนระยะยาว การที่จะกำหนดว่าแผนใดเป็นระยะสั้น กลาง ยาว ไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน แผนระยะสั้นใช้เวลาไม่เกิน 1 ปี แผนระยะกลาง 1-2 ปี และแผนระยะยาว 3-5 ปี ถ้าแบ่งตามการแบ่งแผนการศึกษาของยูเนสโก (UNESCO) จะไ้แผนระยะสั้น 1-3 ปี แผนระยะกลาง 4-7 ปี และแผนระยะยาวอาจจะถึง 25 ปี แผนอีกประเภทหนึ่งไ้แก่ แผนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ และทำในระยะสั้น (Single - purpose plan) อาจมีระยะสั้นมาก เช่น ไม่เกินวันจนถึง 2 ปี ในขณะที่แผนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือ แผนระยะกลางคือ 5 ปี ซึ่งมีการกำหนด

ช่วงเวลาของแผนแตกต่างกันไป 2 วิธีคือ กำหนดระยะเวลา 5 ปีต่อเนื่องกัน เช่น แผนพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย ตั้งแต่ระยะที่ 2-6 และกำหนดเวลาเหลื่อมกัน มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า แผนหมุนเวียน คือ ขยายระยะเวลาของแผนออกไป 1 ปี ในแต่ละช่วง และทบทวนเป้าหมายจากการนำแผนไปใช้ เช่น ถ้าแผนเริ่มจากปี 2515 จะจัดเป็นแผนแต่ละช่วงคือ ระยะที่ 1 2515-2519 ระยะที่ 2 2516-2520 ระยะที่ 3 2517-2521 ระยะที่ 4 2518-2522 และระยะที่ 5 2519-2523

2. จำแนกตามระดับของแผน ระดับของแผนที่สำคัญในปัจจุบันได้แก่ แผนระดับชาติ แผนระดับภูมิภาค (เช่น แผนพัฒนาจังหวัด) แผนระดับท้องถิ่น (เช่น แผนของเทศบาล) และแผนระดับโรงเรียน โดยปกติแผนระดับชาติจะเน้นในเรื่องการสนองนโยบายระดับประเทศในด้านต่าง ๆ การที่มีแผนระดับรองลงไป เช่น แผนระดับจังหวัดหรือเทศบาล เป็นการจัดทำแผนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ของแผนระดับรองนี้จะต้องสนองทั้งนโยบายในระดับสูงขึ้นไป และสนองความต้องการในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น

3. จำแนกตามลักษณะของกิจกรรม เช่น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

4. จำแนกตามลักษณะของแผน ได้แก่ แผนลักษณะเร่งด่วน และแผนลักษณะชี้แนะ แผนทั้งสองนี้มีความแตกต่างกันคือ แผนลักษณะเร่งด่วน มีลักษณะเป็นการบังคับ เพราะปกติจะเป็นความต้องการอย่างยิ่งของประเทศสำหรับประเทศที่ใช้ระบบสังคมนิยม หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนจะกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการต่างๆ โดยหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนมีหน้าที่ในการสนับสนุน เช่น ในเรื่องงบประมาณให้มีการปฏิบัติตามแผน ส่วนแผนลักษณะชี้แนะจะมีลักษณะยืดหยุ่น มีการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายไว้ในลักษณะการชี้แนะไม่ใช่การบังคับหรือวางแนวทางให้ทำ แผนที่กำหนดจึงเป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาปฏิบัติ จุดอ่อนของแผนประเภทนี้คือ อาจไม่มีการนำไปปฏิบัติ หรืออาจมีการวางแผนโครงการไว้แต่ในการปฏิบัติจริงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่แผนงานหรือโครงการซึ่งไม่อยู่ในแผนไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

วิธีการที่มีผู้พยายามใช้แก้ปัญหา ก็คือ การใช้ทั้งแผนเร่งด่วนและแผนชี้แนะ โดยใช้แผนชี้แนะกับหน่วยงานเอกชน และแผนเร่งด่วนกับงานรัฐบาล แต่ก็ประสบ ปัญหาการไม่ร่วมมืออย่างจริงจังของภาคเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขต่อไป

5. จำแนกตามลักษณะของการวางแผนคือ แผนที่วางเพื่อขจัดข้อบกพร่อง อันเกิดจากการตัดสินใจผิดพลาดที่แล้มาแล้ว (Retrospective) และแผนที่วางเพื่อกำหนดอนาคตที่ต้องการ (Prospective) ซึ่งเป็นการคาดคะเนสถานการณ์ในอนาคต และเตรียมแผนเพื่อรับสถานการณ์ดังกล่าว

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธ์ (2525 : 7-11) กล่าวถึง การแบ่งประเภทของแผนที่นิยมกันมี 4 ลักษณะคือ

1. แบ่งโดยอาศัยเวลาเป็นหลัก ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 ระยะคือ แผนระยะยาว แผนระยะกลาง และแผนระยะสั้น เท่าที่เป็นอยู่ยังไม่ได้กำหนดลงไปแน่นอนว่า แต่ละระยะเวลาของแผนอยู่ในช่วงกี่ปี นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่า แผนระยะยาว ควรมีระยะเวลาของแผนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แผนระยะกลางมีระยะเวลาของแผน 2-5 ปี และแผนระยะสั้นมีระยะเวลา 2 ปีลงมา

2. แบ่งโดยอาศัย หน้าที่ หรือวัตถุประสงค์เป็นหลัก แผนประเภทนี้อาจมีชื่อเรียกต่างกันไปตามกิจกรรม หรือตามวัตถุประสงค์ของการวางแผน เช่น แผนพัฒนาการเมือง แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาการศึกษา เป็นต้น

3. แบ่งโดยอาศัยพื้นที่เป็นหลัก แผนประเภทนี้จะระบุเขตพื้นที่ที่แผนนั้นครอบคลุม เช่น แผนพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศของภาคและจังหวัดตามลำดับ

4. แบ่งโดยอาศัยที่มาของแผนเป็นหลัก การแบ่งประเภทนี้ทำให้ทราบว่าใครเป็นผู้วางแผนนั้นขึ้นมา ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น แผนจากเบื้องล่าง เป็นแผนที่วางมาจากระดับล่างของฝ่ายบริหาร หรือมาจากความต้องการของประชาชน หรือผู้รับบริการ กับแผนมาจากเบื้องบนเป็นแผนซึ่งฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารชั้นสูงขององค์การจัดขึ้นมา เช่น แผนของกระทรวง กรม กอง และหน่วยงานต่าง ๆ

อู๋ย บัญชีประเศวีรฐ (2528 : 10-11) กล่าวถึง การแบ่งประเภทของ
แผน ดังนี้

1. แผนที่แบ่งโดยอาศัยระยะเวลาเป็นหลัก มีประเภทสำคัญ ๆ อยู่ 3
ประเภทได้แก่ ระยะแผนสั้น (1-2 ปี) แผนระยะปานกลาง (5 ปี) และแผน
ระยะยาว (10 ปีขึ้นไป)
2. แผนที่แบ่งโดยอาศัยขอบเขตพื้นที่ มีตั้งแต่แผนโลกไปจนถึงแผนที่
ท้องถิ่น ได้แก่ แผนโลก (Global Plan) แผนภูมิภาค (Region Plan)
แผนประเทศ (National Plan) แผนภาค (Regional Plan) แผนจังหวัด
(Changwat Plan) แผนอำเภอ (District Plan) แผนตำบล (Tambon Plan)
แผนหมู่บ้าน (Mooban หรือ Village Plan) และแผนเขตซึ่งกำหนดขึ้นเป็นการ
เฉพาะ (Zone Plan หรือ Area Plan) เช่น แผนเขตบริการ เป็นต้น
3. แผนที่แบ่งโดยลักษณะความห้พภาค-จุลภาค ได้แก่ แผนชาติและแผน
สาขา (National and Sectoral Plan) เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ แผนเกษตร แผนอุตสาหกรรม แผนการศึกษา แผนความมั่นคง
แผนสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่ถือเป็นระดับมห้พภาค (Macro Plan) หรือ
ระดับโดยส่วนรวมขนาดใหญ่ครอบคลุมระบบนั้นโดยเฉพาะ แผนภาคและท้องถิ่น
(Regional and Local Plan) ซึ่งในบางที่แยกแผนภูมิภาค (Regional
Plan) ออกไปต่างหาก และกำหนดให้แผนท้องถิ่นเป็นแผนระดับจุลภาค (Micro
Plan) เป็นแผนเฉพาะที่
4. แผนที่แบ่งตามระดับขององค์การ ถือว่าแผนรวมขององค์การเป็นแผน
ใหญ่ ขึ้นอยู่กับว่าองค์การนั้นคืออะไร แบ่งเป็นชั้น ๆ อย่างไร เช่น ถ้าองค์การเป็น
ชาติ แผนก็จะแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนระดับชาติ แผนระดับกระทรวง
ทบวง แผนระดับกรม สำนักงาน แผนระดับกลาง แผนระดับฝ่าย/สาย แผนระดับ
หน่วย/ศูนย์ เป็นต้น
5. แผนที่แบ่งตามสาขางานในองค์การเป็นหลัก เช่น แผนพัฒนาการศึกษา



จะแบ่งสาขางานออกเป็นด้านวิชาการ ด้านกิจการนักเรียน ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา ด้านบริหารทั่วไป ธุรการและการเงิน ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ด้านโครงการพิเศษ เป็นต้น

6. แผนที่แบ่งตามลักษณะตัวแผน แผนที่แบ่งด้วยวิธีนี้จะคำนึงถึงลักษณะที่เป็นตัวเนื้อหาของแผนว่า ปรากฏในแผนใด ซึ่งอาจแบ่งเป็น แผนลับ (Secret Plan) แผนที่เป็นข้อตกลงหรือคำสั่ง (Agreement หรือ Ordered) และแผนที่เป็นเอกสาร (Document Plan)

7. แผนที่แบ่งโดยอาศัยเทคนิควิธีการวางแผนเป็นหลักได้แก่ แผนเดี่ยวเฉพาะเรื่อง (Single Plan หรือ Project by Project Planning) แผนผสมผสาน (Integrated Plan) , แผนสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Plan)

8. แผนที่แบ่งตามระดับชั้นตามโครงสร้างของระบบแผนงาน-โครงการได้แก่ แผน (Plan) แผนงาน (Programme) โครงการ (Project) งาน (Task) และกิจกรรม (Activity)

ประชุม นิคมานนท์ (2529 : 29-30) ได้จัดประเภทของแผน จำแนกตามระยะเวลาแบ่งตามความสั้นยาวของระยะเวลาในการปฏิบัติ ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

1. แผนระยะสั้น โดยปกติจะหมายถึง แผนที่มีระยะเวลาการปฏิบัติการประมาณ 1 ปีหรือสั้นกว่านี้ ในทางปฏิบัติทั่วไปหน่วยงานต่าง ๆ จะมีแผนปฏิบัติงานประจำปีหรือแผนประจำปี โดยทั่วไปหน่วยงานราชการในประเทศไทยนิยมใช้ แผนความปีงบประมาณ (Fiscal year) โดยเริ่มแผนตั้งแต่เดือนตุลาคม-เดือนกันยายนของปีถัดไป สำหรับองค์การรัฐวิสาหกิจจะใช้แผนตามปีปฏิทิน (Calendar year) โดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม ในปีเดียวกัน ส่วนองค์การเอกชนที่จัดรูปองค์การในระบบสมัยใหม่จะใช้แผนตามปีปฏิทิน

2. แผนระยะปานกลาง หมายถึง แผนที่มีระยะเวลาปฏิบัติการมากกว่า 1 ปี ปกติจะอยู่ในช่วง 3-5 ปี เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็น

แผน 5 ปี นอกจากนี้ก็มีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ซึ่งก็มักเป็นแผน 5 ปี ซึ่งมีความสอดคล้องและเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. แผนระยะยาว มีระยะเวลาปฏิบัติการ 5-10 ปี ที่เห็นใช้กันอยู่ได้แก่หน่วยราชการ เช่น แผนพัฒนาอาวุธของกองทัพสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4. แผนระยะยาวมาก เรียกว่า Long Range Perspective Plan อยู่ในช่วงปฏิบัติการ 10-12 ปี หรืออาจจะยาวกว่านี้เช่น แผนทางทหารของฝ่ายรัสเซีย และของสหรัฐอเมริกา

5. แผนผสม หรือ Polling Plan หมายถึง แผนระยะสั้นควบคู่กับแผนระยะปานกลาง หรือระยะยาว เป็นการวางแผนไว้อย่างกว้าง ๆ ระบุเฉพาะโครงการใหญ่ ๆ เป็นเสมือนแม่แบบในการปฏิบัติเท่านั้น ในเชิงปฏิบัติจะมีแผนประจำปี เป็นส่วนขยายรายละเอียดของแผนระยะสั้น หรือระยะยาวอีกที ตัวอย่างเช่น แต่ละหน่วยงานก็นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากำหนดเป็นแผนประจำปีของคนอีกครึ่งหนึ่ง

เมืองชัย ทาเจริญศักดิ์ (ม.ป.ป. : 77) กล่าวถึง ประเภทของแผนที่ควรประกอบด้วยแผน 3 ระยะคือ

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10-20 ปี) ซึ่งเป็นกรอบหรือขอบเขตระยะยาว แสดงถึงวิถืทาง หรือแนวทางของการเจริญเติบโต หรือการพัฒนาการว่าเป็นอย่างไร ขณะนี้แผนระยะยาวเช่นนี้ของประเทศไทยทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนพัฒนาการศึกษากลับได้ว่า ยังไม่มี

2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4-6 ปี) เป็นแผนที่เอาแผนระยะยาวมาทำรายละเอียดลงไปอีก โดยอาจจะแบ่งสิ่งที่ต้องการพัฒนาออกเป็นรายปี แต่ละปีแสดงรายละเอียดมากขึ้นกว่าแผนพัฒนาระยะยาว

3. แผนปฏิบัติการประจำปี โดยที่สถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดหมายไว้แต่เดิม หรือมีสถานการณ์ใหม่เกิดขึ้นก็ได้ และเพื่อจะนำเอาแผนพัฒนาระยะกลาง

ซึ่งกำหนดการพัฒนาเป็นรายปีไว้แล้ว ให้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีขึ้นมา ซึ่งแผนนี้จะ
เป็นพื้นฐานสำหรับการจัดทำงบประมาณประจำปีต่อไป

กระบวนการวางแผน

การวางแผนในหน่วยงานใด ๆ ไม่ใช่ทำอะไรไปครั้งเดียวแล้วหยุดหรือ
เลิกแล้วกันไป แต่เป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมที่จะต้องกระทำกันอย่างต่อ
เนื่องและสามารถปรับให้เข้ากันได้กับข้อมูลที่รับทั้งที่เป็นข้อมูลป้อนกลับและข้อมูลที่มา
จากกระบวนการและระบบอื่นโดยให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายนอก
และภายในหน่วยงาน และบางส่วนของแผนอาจจะต้องมีการทบทวนใหม่ ถ้าผลที่เกิดขึ้น
ขาดความสมบูรณ์ หรือเป็นผลที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดคิดไว้

ชินวุธ สุนทรสีมะ (2520 : 176) กำหนดวงจรของการวางแผนและ
การดำเนินงานตามแผน ประกอบด้วยขั้นตอน 7 ขั้นตอนดังนี้

- ขั้นที่ 1 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
- ขั้นที่ 2 ศึกษาข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อม ปัญหาและอุปสรรค
- ขั้นที่ 3 กำหนดนโยบายหรือหนทางที่เหมาะสม โดย
 - 3.1 กำหนดหนทางปฏิบัติที่พอจะเป็นไปได้ขึ้นหลายทาง
 - 3.2 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละทาง
 - 3.3 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแต่ละทาง
 - 3.4 วางแผนการตัดสินใจขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ
ตกลงใจ
 - 3.5 เลือกหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุดใช้เป็นนโยบาย และแนวทางสำหรับ
การวางแผนในรายละเอียดต่อไป
- ขั้นที่ 4 วางแผนในรายละเอียดในการปฏิบัติให้สอดคล้องประสานกัน
- ขั้นที่ 5 ดำเนินการตามแผน
- ขั้นที่ 6 ติดตามและประเมินผลงาน

ขั้นที่ 7 ปรับปรุงแผนให้ทันสมัย สอดคล้องกับความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผน และกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

สำนักงานการศึกษาส่วนภูมิภาคอาเซียนและโพ้นทะเลขององค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2522 : 2-7) ได้แบ่งกระบวนการวางแผนการศึกษาซึ่งจะมุ่งถึงการวางแผนการศึกษาของชาติ ว่ามี 6 ขั้นตอน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นตอนการวางแผน (Pre-planning) ในขั้นนี้จะเป็นขั้นที่ จัดให้มีสิ่งต่าง ๆ ที่จะใช้ หรือให้ความสะดวกกับการวางแผน เช่น

- 1.1 จัดตั้งหน่วยงานวางแผนที่เหมาะสม
- 1.2 จัดทำวิธีการวางแผน
- 1.3 จัดรูปโครงสร้าง กลไกการบริหารการศึกษาให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และนำแผนไปใช้
- 1.4 จัดสร้างเครื่องมือ และวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์สถิติ และข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน

ขั้นที่ 2 ขั้นตอนการวางแผน (Planning) ขั้นนี้แบ่งได้เป็น 5 ขั้นตอนย่อยคือ

- 2.1 การวินิจฉัย (Diagnosis) สภาพปัจจุบัน
- 2.2 การกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสภาพปัจจุบันจะทำให้เห็นข้อบกพร่องซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไข นโยบายนี้จะกำหนดขึ้นเพื่อแสดงเค้าโครงกว้าง ๆ สำหรับเป็นกรอบในการตัดสินใจในการปฏิบัติเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง
- 2.3 กำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับความต้องการในอนาคตโดยใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุดที่มีอยู่เป็นตัวกำหนด
- 2.4 การจัดลำดับความสำคัญและการกำหนดเป้าหมายโดยใช้ข้อมูลทางทรัพยากรที่สะสมไว้จากแหล่งต่าง ๆ เป็นเครื่องพิจารณา และนอกจากจะกำหนดเป้าหมายแล้ว ระดับนี้จะพิจารณาทางเลือกในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมาย

2.5 ทดสอบความเป็นไปได้ของเป้าหมาย และทางเลือก

ขั้นที่ 3 ขั้นการจัดทำแผน โดยมีจุดหมายเบื้องต้น 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ (a set of decision) คอผู้บริหาร

ประการที่สอง หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติ (a blueprint for action)

ขั้นที่ 4 จัดทำรายละเอียดของแผน แผนที่ไ้จากขั้นที่ 3 จะเป็นแผนใหญ่ ดังนั้นก่อนจะนำแผนไปใช้ต้องนำมาขยายเสียก่อน ซึ่งแบ่งกระบวนการจัดทำไ้ 2 ขั้นคือ

4.1 จัดทำแผนงาน คือ จำแนกแผนออกตามสาขาค่าง ๆ โดยปกติแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมดซึ่งควบคุมโดยบริหารเดียวกัน หรือจำเป็นต้องพึ่งพา และประกอบเข้าด้วยกันมากจนต้องดำเนินกิจกรรมทั้งหมดไปพร้อม ๆ กัน หรือต่อเนื่องกัน

4.2 จัดทำโครงการและรายละเอียดของโครงการในแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ซึ่งแต่ละโครงการก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะและเป้าหมายของตน

ขั้นที่ 5 ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ เริ่มต้นด้วยการนำโครงการต่าง ๆ ในแผนไปปฏิบัติ ณ จุดนี้จะเป็นการประสานกระบวนการวางแผนเข้ากับกระบวนการบริหาร ซึ่งต้องใช้งบประมาณประจำปี หรือแผนประจำปี (Annual Plan) เป็นเครื่องมือ

ขั้นที่ 6 ขั้นการประเมินผล การปรับแผนและการจัดทำแผนใหม่

สแตนจิตร สุคนทรทรัพย์ (2524 : 48-97) ได้สรุปขั้นตอนของการวางแผนว่า ประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญคือ ขั้นวางแผน ขั้นปฏิบัติตามแผน ขั้นประเมินผล แต่ในบางกรณี เช่น หน่วยงานใหม่หรือหน่วยงานที่ยังปฏิบัติกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในขั้นก่อนวางแผนไม่ครบถ้วนจะมีขั้นตอนก่อนการวางแผนด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขั้นก่อนวางแผน เป็นขั้นตอนที่จะต้องเตรียมการก่อนที่จะเริ่มทำการวางแผน โดยจะดำเนินการดังนี้

- 1.1 จัดตั้งองค์การ หรือมอบหมายบุคคลเพื่อรับผิดชอบการวางแผน
- 1.2 กำหนดวิธีการวางแผน เช่น ตั้งกรรมการ กำหนดรูปแบบ การให้
ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม
- 1.3 กำหนดรูปแบบการบริหารให้สอดคล้องกับวิธีการวางแผน
- 1.4 กำหนดเครื่องมือและระยะเวลาเก็บข้อมูล
2. ขั้นตอนการกำหนดอนาคตที่ต้องการ คือ สิ่งที่ต้องการ
จะต้องให้เป็นระยะเวลาที่กำหนด วิธีดำเนินงานให้บรรลุตามที่ต้องการไปจนถึงวิธีการ
ตรวจสอบว่า การดำเนินงานได้ผลตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้หรือไม่ โดยมีลำดับ
ขั้นตอนดังนี้
 - 2.1 ประเมินความจำเป็น/ปัญหา
 - 2.1.1 กำหนดสภาพที่ควรจะเป็นซึ่งอาจพิจารณาจาก
 - นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - เกณฑ์มาตรฐาน
 - ผลการวิจัย
 - ความเปลี่ยนแปลงที่ควรที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อแก้ปัญหา
หรือเพื่อการพัฒนา
 - 2.1.2 ศึกษาสภาพที่เป็นจริง
 - สืบหาข้อมูลในเรื่องที่กำหนดไว้เป็นสภาพที่ควรจะเป็น
โดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สืบหาปัญหา ระดมสมอง สังเกต
สัมภาษณ์ ฯลฯ
 - 2.1.3 วิเคราะห์ความจำเป็นและปัญหา
 - 2.2 จัดลำดับความสำคัญของความจำเป็น/ปัญหา โดยพิจารณาจาก
 - 2.2.1 ความร้ายแรงของปัญหา และ
 - 2.2.2 ผลกระทบที่จะก่อให้เกิดปัญหาอื่น
 - 2.3 กำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ตามสาเหตุของปัญหา โดยมีขั้นตอน

2.3.1 ระบุทางเลือกที่จะเป็นไปได้มากที่สุด

2.3.2 วิเคราะห์ทางเลือกในแง่ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก (ค่าใช้จ่าย ผลที่ได้รับ ข้อจำกัด ในด้านทรัพยากร ฯลฯ)

2.3.3 เลือกทางเลือกที่บรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุดคือ บรรลุ วัตถุประสงค์มากที่สุด และใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดที่สุด

2.3 กำหนดแนวนโยบายให้ครอบคลุมปัญหาที่จะดำเนินการ

2.4 กำหนดแผนงาน/โครงการที่จะสนองนโยบาย

2.5 ส่งแผนงาน/โครงการ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติในหลักการ

3. ขั้นตอนปฏิบัติการ

3.1 การเตรียมการก่อนดำเนินการ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ ขั้นตอนการระบุปัญหา เพื่อเตรียมใจให้ยอมรับในสิ่งที่ต้องกระทำและจัดทำตารางการ ปฏิบัติการ และประชุมบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ตารางการปฏิบัติงานเป็นกลไกในการ ควบคุมให้เกิดการปฏิบัติงาน เป็นกลไกในการควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตามแผน

3.2 ดำเนินการ ในขั้นนี้เป็นการปฏิบัติไปตามบทบาทที่กำหนดไว้คือ

3.2.1 ผู้บริหารให้ทรัพยากร ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและ ควบคุมงาน

3.2.2 ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติงานไปตามแผน

4. ขั้นตอนประเมินผล มีกิจกรรมดังนี้

4.1 กำหนดเกณฑ์ในการประเมิน ต้องกำหนดตั้งแต่ก่อนดำเนินการ และ ให้ผู้ประเมิน ผู้ถูกประเมิน รับรู้ให้ตรงกัน

4.2 วัดผลและค่าใช้จ่ายที่ใช้ไป

4.3 ประเมินโดยเทียบผลที่ได้กับเกณฑ์ บันทึกความแตกต่าง

4.4 รายงานผลไปยังผู้เกี่ยวข้อง เน้นที่จุดแตกต่าง

4.5 นำผลที่ประเมินได้ไปเป็นข้อมูลป้อนระบบใหม่ต่อไป

Breten and Henning (1961 : 41-42 อ้างถึงใน ประพิศ นามกร 2525 : 34-36) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการวางแผน ดังนี้

1. ขั้นตอนวางแผน ประกอบด้วย 14 ขั้นตอน ดังนี้
 - 1.1 พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนโดยมีนโยบายที่แน่นอน
 - 1.2 กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้
 - 1.3 จัดทำเค้าโครงของแผนอย่างกว้าง ๆ ค่าใช้จ่ายและผลที่ได้รับเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดขอบเขตของแผนเป็นส่วนรวม
 - 1.4 เสนอขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจเพื่อรับหลักการจัดทำแผนดำเนินงานโดยละเอียด
 - 1.5 กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการจัดทำแผนให้ชัดเจน
 - 1.6 กำหนดรายละเอียดของแผน การแบ่งแผนใหญ่ออกเป็นแผนย่อย ทางเลือกการทดสอบแผน และควบคุมแผน
 - 1.7 กำหนดวิธีประสานงาน และร่วมมือกับหน่วยงานข้างเคียง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - 1.8 ประมวลข้อมูลที่จำเป็นต่อการวางแผน เพื่อหาจุดทางและวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม
 - 1.9 การวิเคราะห์และเลือกใช้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผน
 - 1.10 พิจารณาจัดทำแผนขั้นต้น หรือแผนชั่วคราว เพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ และเลือกวิธีดำเนินงานที่สามารถแก้ปัญหาได้
 - 1.11 ทดสอบส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผน เพื่อพิจารณาส่วนที่ไม่เหมาะสมให้เรียบร้อย
 - 1.12 การเตรียมแผนขั้นสุดท้าย ในการจัดทำแผนที่สมบูรณ์ ถ้าแผนนั้นประกอบด้วยแผนย่อย โครงการหรือส่วนประกอบ ควรรวมเป็นแผนเดียว เพื่อจะได้จัดหมวดหมู่ได้ว่าเป็นแผนประเภทใด

- 1.13 ทดสอบและพิจารณาปรับปรุงแผนเท่าที่จำเป็นเพื่อความแน่ใจ
- 1.14 เสนอเพื่อขออนุมัติต่อผู้มีอำนาจ
2. ชั้นปฏิบัติตามแผน ประกอบด้วย 14 ขั้นตอนย่อย ดังนี้
 - 2.1 ติดต่อให้ผู้ปฏิบัติตามแผน รับแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วไปดำเนินการ
 - 2.2 ผู้ปฏิบัติตามแผนทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนนั้น บางครั้งอาจต้องมีการอบรม ชี้แจงด้วย
 - 2.3 ศึกษาปฏิกริยาของผู้ปฏิบัติตามแผน
 - 2.4 ชี้แจงให้ทราบถึงบทบาทของผู้อำนวยความสะดวกตามแผนว่า แผนใดจะต้องการทำตามแผนที่กำหนดไว้ทุกอย่าง แผนใดเปิดโอกาสได้แสดงความคิดเห็น และรายงานปฏิกริยาต่อผู้วางแผน และผู้ขออนุมัติแผนให้
 - 2.5 การกำหนดมอบหมายความรับผิดชอบ แผนบางแผนจะต้องใช้ผู้ปฏิบัติจำนวนมาก จะต้องมีการหัวหน้าดำเนินการตามแผน และจัดให้มีบุคคล หรือคณะบุคคลปฏิบัติตามแผนลดหลั่นลงไป
 - 2.6 การจัดทำแผนดำเนินการ หรือแผนปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกำหนดอย่างละเอียด โดยมุ่งประเด็นสำคัญที่การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานให้เสร็จตามเวลาที่ระบุไว้ในแผน และให้มีการรายงานและประเมินผลเป็นระยะ ๆ รวมตลอดถึงแผนควบคุมงานด้วย
 - 2.7 ขึ้นเริ่มต้นทำงาน
 - 2.8 ผู้วางแผน หรือหัวหน้าผู้ดำเนินการตามแผน แจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับแผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ
 - 2.9 จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหัวหน้าผู้ดำเนินงาน กับผู้ปฏิบัติงาน
 - 2.10 การจัดให้มีการควบคุมงาน และจะต้องชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมงานให้ผู้ปฏิบัติงานทราบด้วย
 - 2.11 การรวบรวมตัวเลขที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผน ซึ่งจะดำเนินการเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลา



2.12 การตรวจสอบและประเมินข้อมูลตัวเลขเป็นขั้นต่อจากข้อ 2.11

2.13 การปรับปรุง จะอาศัยข้อมูลจาก 2.12 เพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาในการทำงานให้เหมาะสมอยู่เสมอ

2.14 การรายงานผล การปฏิบัติตามแผน ตั้งแต่ต้นจนถึงการสิ้นสุดของแผนให้แก่ผู้บังคับบัญชาและผู้วางแผนทราบ

ปฐม นิคมานนท์ (2529 : 32-33) ได้กล่าวถึง ขั้นตอนของกระบวนการวางแผนว่ามี 3 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการวางแผน (Planning) มีลักษณะเป็นอนาคตกาล คือ พยายามคาดการณ์ในอนาคตเพื่อให้เป็นไปได้มากที่สุด โดยปกติอนาคตจะควบคู่กับความไม่แน่นอน ดังนั้นการจัดทำแผนคือ ความพยายามที่จะลดความไม่แน่นอนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) มีลักษณะเป็นปัจจุบันกาล คือลงมือปฏิบัติตามที่ได้วางไว้
3. ขั้นการประเมินผล (Evaluation) มีลักษณะเป็นอดีตกาล เป็นการตรวจสอบว่า การปฏิบัติตามแผนที่ลงมือทำไปแล้ว ประสบผลดีหรือไม่ เพียงใด แต่เดิมจะประเมินผลเฉพาะตอนสุดท้ายของโครงการหรือของแผนซึ่งเรียกว่า Ex-Post Evaluation เท่านั้น ในระยะต่อมาได้มีการประเมินผลตรวจสอบหลายขั้นตอนหรือทำได้ตลอดโครงการ เป็นต้นว่า การประเมินผลก่อนทำแผนหรือโครงการ (Appraisal) หรือมักจะรู้ในความหมายของการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) นอกจากนี้ก็มีการประเมินผลในระหว่างแผนหรือโครงการ (On-going evaluation) หรือเป็นที่รู้จักในนามการตรวจสอบและติดตามผล (Monitoring and control) และการประเมินผลขั้นสุดท้ายของโครงการซึ่งเป็นการประเมินผลรวมยอดเพื่อดูว่าการดำเนินการของแผนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด

จากแนวคิดของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการวางแผนที่สามารถเป็นแนวทางในการวางแผนได้จริง จะประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ชั้นเตรียมการวางแผน มีเรื่องที่จะต้องเตรียมในส่วนนี้คือ
 - 1.1 การมีระบบข้อมูลและข่าวสารที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน พร้อมทั้งใช้เป็นประโยชน์ในการวางแผน
 - 1.2 การศึกษาสรุปผลการดำเนินงานตามแผนที่ผ่านมาเพื่อเป็นแนวทางการวางแผนต่อไป
 - 1.3 การวิเคราะห์บทบาทภารกิจของโรงเรียน
 - 1.4 การจัดตั้งองค์กร หรือคณะทำงาน หรือบุคคลที่รับผิดชอบการวางแผน
 - 1.5 การเตรียมความรู้ความเข้าใจเรื่องการวางแผนแก่บุคลากรในโรงเรียน
2. ชั้นจัดทำแผน
 - 2.1 การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่โรงเรียนประสบอยู่
 - 2.2 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
 - 2.3 การศึกษาวิเคราะห์และคาดคะเนค่านปริมาณงานทรัพยากรที่มีอยู่และที่จะได้ในอนาคต
 - 2.4 การกำหนดนโยบายของโรงเรียน
 - 2.5 วิธีการจัดทำแผน
 - 2.6 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของแผน
 - 2.7 จุดเน้นในการทำแผน
 - 2.8 ความสอดคล้องของแผนกับปัญหาของโรงเรียน
 - 2.9 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ
 - 2.10 การวิเคราะห์แผนงาน โครงการ
 - 2.11 การจัดสรรงบประมาณ
 - 2.12 การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร

3. ชั้นปฏิบัติตามแผน

3.1 การประชาสัมพันธ์แผนปฏิบัติการ

3.2 การจัดคู่มือปฏิบัติงาน

3.3 การจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน

3.4 การประสานโครงการ

3.5 การใช้ทรัพยากรในหน่วยงาน

3.6 การแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน

4. ชั้นติดตาม ควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน

4.1 การกำหนดแผนควบคุมงาน

4.2 การติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน

4.3 การตรวจสอบการปฏิบัติงาน

4.4 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

4.5 การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและอุปสรรคระหว่าง

การปฏิบัติงาน

4.6 การปรับปรุงแผน

4.7 การรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน

ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนโดยทั่วไป

แม้ว่าการวางแผนจะเป็นสิ่งที่ดี และมีประโยชน์ต่อการบริหารงานก็ตาม แต่การวางแผนก็เป็นสิ่งที่ทำให้ได้ยาก และมีปัญหาอุปสรรคอยู่ไม่น้อย ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผนมีอยู่หลายประการ ในประการแรกสุดนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการ (Technic and Methodology) รวมทั้งการที่ข้อมูลที่ต้องการจำเป็นขาดตกบกพร่อง ไม่ปะติดปะต่อ ขาดความแน่นอน ถูกต้อง และ

เที่ยงตรง (UNESCO 1970 : 80 อ้างถึงใน วิพล นาคพันธ์ 2527 : 29) นอกจากนั้นปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับความยากลำบากในการพยากรณ์อนาคต รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการทำแผน และการนำแผนไปปฏิบัติ (บรรจบ เนียมมณี 2521 : 15 อ้างถึงใน วิพล นาคพันธ์ 2527 : 29) ก็เป็นปัญหาที่สำคัญ

วุฒิชัย จานงค์ (2512 : 15) ได้กล่าวถึง ข้อจำกัดบางประการที่อาจจะ เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน หรือการที่จะวางแผนให้ได้ดีคือ

1. ความคิดและความเชื่อเรื่องของแผนงาน บางคนเชื่อว่าการกำหนด วัตถุประสงค์อย่างแน่นอนก็เป็นการเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องไปวางแผนให้ยุ่งยาก และเสียเวลาอีก เมื่อจะทำจริงประสบการณีย่อมบอกเราเองว่าควรจะทำอย่างไร ความรู้สึกว่แผนงานเป็นสิ่งที่จำเป็นย่อมไม่มีอยู่เลย

2. การตัดสินใจที่ได้ทำไว้ก่อนแล้ว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการวางแผน นั่นคือ การตัดสินใจควรจะต้องอาศัยการวางแผนเข้าช่วย และเมื่อตัดสินใจไปแล้ว เนื้อหา วิธีทาง ตลอดจนกฎเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ มักจะสอดคล้องกับการตัดสินใจ ทำให้ขัดกับหลักการ และกระบวนการวางแผน

3. คุณลักษณะของผู้วางแผน

3.1 ไม่ค่อยมีความรู้เรื่ององค์การนั้น ๆ

3.2 เป็นคนคอยแต่จะเป็นผู้ตามแผนที่จะกล้านำ

3.3 เป็นคนมองการณ์สั้น ๆ

3.4 เป็นคนไม่ค่อยคำนึงถึงข้อเท็จจริง

4. เสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเตรียมการวางแผน เช่น ในการเสาะแสวงหาข้อมูล ข่าวสาร การใช้วัสดุเขียนแผน การติดตามควบคุมแผน

5. กิจกรรมหลายอย่างที่ต้องการตัดสินใจและลงมือปฏิบัติในทันทีทันใด ก็ย่อมเป็นการยากที่จะออกหนร่อ

สมพงศ์ เกษมสิน (2513 : 335) ได้กล่าวว่า การนำเอาอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผนมาพิจารณา นอกจากจะเป็นการช่วยให้สามารถพยากรณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตกับการวางแผนแล้ว อาจขจัดบั๊กเป่าหรือบรรเทาข้อขัดข้องนั้น ๆ ได้ และได้กล่าวถึงอุปสรรคของการวางแผน ดังนี้

1. การขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผน
2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่สำคัญสำหรับนำมาใช้ในการวางแผน
3. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผนเพียงพอ คือ วางแผนตามความเคยชิน หรือตามอารมณ์
4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผน ให้ประสานสอดคล้องกัน
5. นำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับการวางแผน
6. อุปสรรคสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี
7. ขาดปัจจัยสำคัญในการวางแผน เช่น ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ขาดกำลังเงิน และวัสดุต่าง ๆ

เกียรติ ชัยพัฒน (2519 : 17-18) ได้กล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนไว้ทั้งหมด 12 ประการ คือ

1. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ในเรื่องหลักวิชาการเกี่ยวกับการวางแผน
2. ความยากลำบากในการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมสถิติข้อมูลในการวางแผนซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญที่สุดของการวางแผน เมื่อขาดข้อมูลและสถิติข้อเท็จจริงแล้วก็จะไม่สามารถวางแผนที่ดีได้
3. เป็นการขัดกับนิสัยและความเคยชินของคนทั่ว ๆ ไป ที่ไม่ชอบคิดล่วงหน้าก่อนการกระทำ เลียดีว่าเป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากจึงไม่ยากคิดวางแผน
4. ความเคยชินในระบบบริหารราชการไทยที่ผู้บังคับบัญชาชอบใช้สามัญสำนึกในการสั่งงาน ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชาชอบทำงานตามสั่ง เพราะทำตามสั่งง่ายไม่ต้องเสีย

เวลาคิดก่อนทำ ชอบแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจึงไม่ชอบวางแผนการทำงานล่วงหน้า

5. สภาพของสังคม วัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนความเชื่อต่าง ๆ ทำให้คนโดยทั่วไปไม่คิดวางแผนล่วงหน้าก่อนการกระทำ ปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ตามโชคกลาง หรือเป็นไปตามดวง

6. การวางแผนล่วงหน้าเป็นระบบวิธีการทำงานซึ่งต้องการทำตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจในการบริหาร หรือยึดผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจในการบริหาร การวางแผนจึงไม่ได้รับการสนับสนุนโดยทั่วไป

7. ขาดความร่วมมือ และการประสานงานที่ดีจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เนื่องด้วย การวางแผนที่ดีจะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานที่ดีจากผู้เกี่ยวข้อง ถ้าหากเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกันหลายหน่วยงานที่ต่างสังกัดช่วยกันแล้ว การวางแผนมักจะประสบความสำเร็จล้มเหลวเสียตั้งแต่เริ่มต้น

8. ขาดนักวิชาการในการวางแผน เนื่องจากการวางแผนเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกันหลายหน่วยงาน จำเป็นต้องมีนักวางแผนและนักวิชาการเฉพาะด้านช่วย

9. การให้มีส่วนกลางวางแผนให้ส่วนภูมิภาคไม่ถูกต้องตามหลักการเพราะแผนนั้นอาจจะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของส่วนภูมิภาค

10. เมื่อมีการสับเปลี่ยน โยกย้าย หรือปรับตำแหน่งของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามักจะทำแผนใหม่ขึ้นเป็นของตนเอง ทำให้สิ้นเปลืองในกรณีแผนเดิมดีอยู่แล้ว

11. ผู้ปฏิบัติตามแผนมักจะล่าเอียงไม่ชอบปฏิบัติตามแผนเพราะรู้สึกว่าคุณเองถูกบังคับให้ทำตามแผน ถูกเร่งรัดให้ทำงานตามจังหวะและต้องถูกควบคุมโดยใกล้ชิด



12. การจักรระบบปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายข้าราชการอยู่เสมอ ข้าราชการจึงไม่ค่อยมีความผูกพันต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงรู้สึกขัดกับการทำงานที่ต้องวางแผนเพื่อท้องถิ่นนั้น ๆ

ไพรัตน์ เกษะรินทร์ (2521 : 26-28) ได้กล่าวถึง ปัญหาของการวางแผนปฏิบัติงาน (Operational Planning) ไว้ดังนี้

1. ขาดการเตรียมการในระยะแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลไม่เพียงพอและถูกต้องต่อการตัดสินใจทำอย่างใดอย่างหนึ่งในชั้นวางแผน
2. วัตถุประสงค์ของงานไม่แน่ชัด ทำให้ไม่สามารถวางเป้าหมายของงานได้แน่นอน
3. ไม่มีทางเลือกสรรวิธีการจัดการ และยุทธวิธีที่จะทำให้แผนงานสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของบุคคลและทรัพยากรที่มีอยู่
4. ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติการตามแผน
5. แผนงานมักจะจัดทำตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในองค์การโดยขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริงจากบุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
6. แผนงาน ไม่สอดคล้องกับเวลาและพฤติกรรมขององค์การ ซึ่งจะทำได้แต่ละขั้นตอนของแผนต้องชะงัก
7. ไม่มีค้ำประกันความต่อเนื่องของแผน ทำให้แผนขาดความคิดสร้างสรรค์ในตัวเอง
8. ขาดการติดตามผลและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนทุกระยะ ทำให้ไม่สามารถติดตามแก้ไขแผนให้สามารถปรับค้ำกับสถานการณ์จริง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของแผน

9. ผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติตามแผน แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดซึ่งตามหลักแล้ว หน่วยงานทั้งสองนี้จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้

10. นำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติตามแผนมาเป็นข้อพิจารณามากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม

สนานจิตร สุคนทรทรัพย์ (2524 : 82-83) ได้กล่าวถึงปัญหาหรือข้อจำกัดของการวางแผนออกนอกระบบข้อจำกัดภายนอกและข้อจำกัดภายใน ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอก ได้แก่

1.1 สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง บางอย่างไม่อาจคาดหมายได้อย่างชัดเจน ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผน

1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายระดับสูงยังไม่ค่อยคำนึงถึงความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ในขณะที่เกี่ยวกับการวางแผนในระดับท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดข้อมูล

1.3 บางครั้งแผนและโครงการที่วางไว้ไม่มีการปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน

1.4 ผู้ประเมินผลภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิธีการประเมินผล ทำให้การประเมินไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์เท่าที่ควร

2. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายใน ได้แก่

2.1 ขาดข้อมูลในการวางแผนในรูปแบบต่าง ๆ

2.2 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นไปในแนวเดียวกันและวัดผลได้ยาก

2.3 ไม่มีการจึลค่าตีความสำคัญของแผนไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงต้องเริ่มค้นคิดสินกันใหม่ ทำให้งานต้องล่าช้า

2.4 แผนงานและโครงการที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบาย

2.5 ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ

2.6 กระบวนการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

นอกจากนี้ ประพิศ นามกร (2525 : 55-59) ได้จัดกลุ่มปัญหาและอุปสรรคการวางแผนในหน่วยงานต่าง ๆ ออกเป็น 8 กลุ่ม ดังนี้

1. ขาดหน่วยงานวางแผนที่มีความสามารถ หน่วยงานวางแผนที่มีอยู่ไม่สามารถที่จะประสานการวางแผนรวมขององค์กร และไม่สามารถสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถวางแผนของตนได้ ทั้งนี้เกิดจาก

1.1 นักวางแผนมีความรู้เกี่ยวกับองค์กรน้อย

1.2 หน่วยงานแผนไม่มีบุคลากรเพียงพอ

1.3 ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกาวางแผน

1.4 ขาดผู้วางแผนที่กล้าคิดกล้าทำและมองเห็นการณ์ไกล

2. ปัญหาเกี่ยวกับทิศทาง นโยบาย และวัตถุประสงค์ เพื่อจะวางแผนสิ่งแรกที่ต้องมีคือ วัตถุประสงค์ และนโยบายซึ่งจะเป็นทิศทางในการวางแผน สำหรับปัญหาในค่านี้นี้มีดังนี้

2.1 ทิศทาง นโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรไม่แน่นอน และชัดเจน

2.2 วัตถุประสงค์ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกัน ทำให้หน่วยงานระดับต่ำลงไปวางแผนได้ยาก

2.3 ขาดความต่อเนื่องในนโยบายและแผนงาน เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารทำให้ต้องเปลี่ยนแผนตามผู้บริหารอยู่ตลอดเวลา

2.4 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการ มีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

2.5 แผนงานและโครงการมักไม่สอดคล้องกับนโยบาย

3. ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน ข้อมูลนับเป็นสิ่งสำคัญหากขาดข้อมูลแล้ว การวางแผนที่จะเหมือนกับการคิดฝันไปเช่นนั้น ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลมีดังนี้

3.1 ไม่ได้มีการวิเคราะห์ และจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ให้เป็นหมวดหมู่ และสามารถใช้ในการวางแผนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

3.2 ขาดแหล่งกลางที่จะประสานงานการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความสามารถ

3.3 หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้เก็บสถิติต่าง ๆ จากการปฏิบัติงานไว้

3.4 บางหน่วยงานมีข้อมูล แต่ยังไม่ค่อยนำมาใช้ในการวางแผน

3.5 ยังมองไม่เห็นความสำคัญที่จะต้องไขข้อมูลประกอบการวางแผน

4. ขาดการเห็นความสำคัญของการวางแผน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากเพราะถ้าไม่เห็นความสำคัญแล้วก็ย่อมจะทำให้การวางแผนประสบความสำเร็จได้โดยง่าย

4.1 ในระบบราชการโดยส่วนใหญ่เห็นว่า งานที่ทำอยู่เป็นงานประจำไม่จำเป็นต้องวางแผน

4.2 บางคนเชื่อว่า เมื่อได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ก็เป็นภาระเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องวางแผนให้ยุ่งยากเสียเวลาเพิ่มขึ้นอีก ถึงเวลาทำจริงประสบการณ์จะบอกเราเองว่าควรทำอย่างไร

4.3 ผู้บริหารไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเอาจริง เอาจังหรือเอาใจใส่กับการวางแผนมากนัก

5. การนำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับวางแผนซึ่งจะทำให้การวางแผนต้องถูกบิดเบือน หรือไม่ได้รับการปฏิบัติและจัดทำอย่างถูกต้องตามหลักการปัญหาเหล่านี้ ได้แก่

5.1 แผนงานมักจะกำหนดขึ้นตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในองค์การซึ่งทำให้ขาดความร่วมมืออย่างจริงจังจากบุคคลที่ปฏิบัติตามแผน

5.2 ยังมีการนำเอาความสัมพันธภาพใกล้ชิดส่วนตัวมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติแผน

5.3 บางคนเห็นว่า หากได้มีการวางแผนอย่างจริงจังแล้ว จะทำให้ผลประโยชน์ส่วนตัวเคยได้รับต้องเสียไป จึงไม่นิยมการวางแผน

6. การวางแผนชีวิตกับลักษณะนิสัยของคนไทย เมื่อสิ่งใดขัดกับลักษณะนิสัยย่อมจะทำให้ไม่อยากกระทำสิ่งนั้น หรือทำไปก็ไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร แต่ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะยังไม่คุ้นเคยก็ได้ ปัญหาที่ค้นนี้ได้แก่

6.1 คนไทยไม่ชอบเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และวิธีทำงานกลัวการเปลี่ยนแปลง ไม่ค่อยกล้าเผชิญกับสิ่งใหม่ ๆ ซึ่งขัดกับหลักการวางแผน

6.2 การวางแผนต้องทำอย่างเป็นระบบและมีระเบียบและต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมรอบด้าน ซึ่งขัดกับลักษณะนิสัยของคนไทยที่ชอบทำอะไรอย่างง่าย ๆ ตามสบาย ชอบมองอะไรเป็นบางจุด ไม่มองอะไรอย่างกว้างไกล

6.3 การวางแผน มีความยุ่งยากอยู่บ้าง ดังนั้นการทำงานตามแผนต้องใช้ความอดทน และต้องจำเรื่องในอดีตมาเป็นตัวอย่างบ้าง ซึ่งขัดกับลักษณะนิสัยของคนไทยที่ลืมนง่าย และไม่สนใจอะไรนานและจริงจัง

7. ขาดเงินและวัสดุอุปกรณ์ในการวางแผน เนื่องจากในการกระทำกิจกรรมใด ๆ จำต้องอาศัยปัจจัยช่วยสนับสนุน ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ เงิน หากขาดการสนับสนุนด้านนี้การดำเนินงานต่าง ๆ ก็ดำเนินไปไต่ยาก ปัญหาที่ค้นนี้อาจจะเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ คือ

7.1 แผนงานและโครงการของไทยที่มีอยู่ส่วนมากเป็นแผนขอเงินตามระบบการงบประมาณของทางราชการ แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศยากจน ไม่มีเงินมากพอที่จะจัดสรรให้ตามที่เสนอขอ เมื่อเสนอโครงการมาแล้วไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและที่โครงการ ครึ่งต่อ ๆ ไป จึงไม่ค่อยจะวางแผนอีก ซึ่งที่จริงแล้วการวางแผนเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพโดยใช่

ทรัพยากรทั้งที่มีอยู่อย่างประหยัด และส่วนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ จะต้องมีการวางแผน ในการเสาะแสวงหาทรัพยากรควบคู่กันอยู่ด้วยเสมอ

7.2 ขาดการเตรียมการเพื่อการวางแผนจึงไม่ได้มีการจัดสรรทรัพยากร และเวลาเพื่อการวางแผนไว้ให้เหมาะสม นั่นคือ ต้องมีแผนสำหรับการวางแผนด้วย

8. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้ในหลักวิชาการวางแผน ซึ่งเรื่องนี้น่าจะเป็น ปัญหาที่สำคัญมาก เพราะถ้าขาดความรู้ความเข้าใจแล้ว ย่อมไม่เห็นความสำคัญและไม่ ปฏิบัติ แม้มีการปฏิบัติจัดทำก็ย่อมจะทำให้ไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร ปัญหาเกี่ยวกับการขาด ความรู้นี้อาจจะสะท้อนให้เห็นในเรื่องต่อไปนี้คือ

8.1 ในการจัดทำแผนมักจะไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกโดยเฉพาะ ปัจจุบันนี้ สภาพแวดล้อมภายนอกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เมื่อนำแผนไปปฏิบัติ มักจะเกิดปัญหา

8.2 ไม่มีการกำหนดลำดับความสำคัญของงานไว้ให้ชัดเจน ทำให้ยุ่งยาก ต่อการจัดสรรทรัพยากร

8.3 คนส่วนใหญ่แม้ปฏิบัติงานในหน่วยงานวางแผนยังมีความรู้เรื่อง หลักการวางแผนน้อย ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนยังไม่แพร่หลาย

8.4 ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติตามแผน

8.5 ไม่มีการวิเคราะห์โครงการ หรือประเมินค่าโครงการว่าได้ผลคุ้มค่า หรือไม่

8.6 ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผล จึงไม่เห็นความ สำคัญของการประเมินผล ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเป็นเครื่องช่วยควบคุม ช่วยกระตุ้นให้ การกระทำดำเนินไปจนบรรลุผลสำเร็จ

การวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษา

โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา สามารถดำเนินการจัดทำแผน ตามนโยบาย จุดเน้น และรูปแบบที่กรมสามัญศึกษากำหนด เพื่อให้การปฏิบัติงาน

พัฒนาการศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และบริหารงานได้อย่างต่อเนื่องด้วยการจัดทำแผน 3 ประเภท คือ แผนพัฒนาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี

แผนพัฒนาระยะ 5 ปี เป็นแผนงานหลัก หรือแผนระยะยาวที่โรงเรียนได้กำหนดแนวทางแก้ปัญหา หรือพัฒนาไว้อย่างกว้าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายทั้งกรมสามัญศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการ และแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมระยะ 5 ปี ในแผนนี้จะกล่าวถึงหลักการและเหตุผลอย่างย่อ ๆ และจำแนกออกเป็นแผนงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีคำอธิบายอย่างสั้น ๆ แสดงถึงลักษณะของแผนงานนั้น ๆ ด้วย ในแต่ละแผนงานจะแบ่งออกเป็นงาน/โครงการที่จะดำเนินการจัดทำ โดยมีคำอธิบายย่อ ๆ ประกอบด้วย หลักการและเหตุผลอย่างสั้น ๆ จุดประสงค์ทั่วไป และแนวในการดำเนินงานอย่างย่อ ๆ

แผนพัฒนาประจำปี เป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดของแผนงาน/งาน/โครงการที่จะดำเนินการจัดทำเฉพาะปีตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี โดยมีการกล่าวถึงหลักการและเหตุผล จุดประสงค์ทั่วไปและแนวการดำเนินงานคล้าย ๆ กับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แต่จะมีการกำหนดค่าใช้จ่าย และระยะเวลาในโครงการหลักไว้อย่างคร่าว ๆ เพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปีมาใช้ในการดำเนินงาน

แผนปฏิบัติการประจำปี เป็นแผนการใช้จ่ายเงินที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของโรงเรียน หลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และประมาณการเงินบำรุงการศึกษาที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานในแผนงาน งาน/โครงการ ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประจำปี โดยจำแนกออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ระยะเวลาที่ใช้ในแต่ละกิจกรรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายออกตามรายการของแต่ละกิจกรรมไว้ด้วย ซึ่งสามารถใช้เป็นคู่มือการปฏิบัติงานและความคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด และใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนในแต่ละปี

ขั้นตอนในการจัดทำแผนของโรงเรียน

ก. การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา

การที่กรมสามัญศึกษาได้สนับสนุนให้โรงเรียนมัธยมศึกษาได้จัดทำแผนทั้ง 3 ประเภท ดังกล่าวแล้ว นับว่าเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานระดับรองลงไปได้ร่วมมือกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้น ๆ ประสบอยู่ได้ตรงกับสภาพการณ์ที่แท้จริงที่โรงเรียนจะปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหาดัง ๆ ได้บรรลุผลสำเร็จนั้น โรงเรียนควรจะต้องตั้งคณะกรรมการฝ่ายวางแผนขึ้นมาเป็นอันดับแรกให้เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการแก้ปัญหาของโรงเรียนให้เป็นที่แน่ชัดก่อนลงมือจัดทำแผนแล้วมอบให้ฝ่าย/งาน/หมวดวิชา เป็นผู้คิดแผนย่อยต่าง ๆ โดยให้มีจุดประสงค์แนวการดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ (กนก จันทรชจร 2531 : 86-88)

การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาว หรือแผนหลักของโรงเรียน สุณีย์ จันทานุวัณ (2529 : 27-28) ได้สรุปขั้นตอนที่ควรจะทำเนืองงานดังนี้

1. ทุกฝ่ายโดยการประสานงานของคณะกรรมการฝ่ายวางแผนหรือหน่วยงานกลาง ร่วมกันกำหนดปัญหา หรือความต้องการของโรงเรียนในด้านต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่แผนกำหนด
2. คณะกรรมการฝ่ายวางแผน พิจารณากำหนดนโยบายหลักในการแก้ปัญหาอย่างกว้าง ๆ นโยบายนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยเหนือขึ้นไป คือ กรมหรือกระทรวง หรือรัฐบาล และสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นรอบ ๆ โรงเรียนด้วย
3. หน่วยงานย่อยของโรงเรียน เช่น ฝ่าย/งาน/หมวดวิชา/คณะกรรมการต่าง ๆ คิดหาแนวทางในการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาภายในขอบข่ายของงาน แล้วเสนอความคิดเห็นให้คณะกรรมการฝ่ายวางแผน หรือหน่วยงานกลางถ่วงถ่วงแล้วให้การรับรอง
4. หน่วยงานย่อยของโรงเรียน จัดร่างโครงการ หรือกำหนดงานที่ได้รับ การรับรองแล้ว เพื่อแก้ปัญหาพร้อมทั้งกำหนดค่าใช้จ่ายแล้วเสนอต่อคณะกรรมการฝ่ายวางแผน
5. คณะกรรมการฝ่ายวางแผน พิจารณาคัดเลือกโครงการและมีความสำคัญสูงลงมาตามลำดับ อาจจะมอบหมายให้หน่วยงานย่อยเจ้าของร่างโครงการปรับปรุงร่าง

ดังกล่าวแล้วให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อาจมีการปรับแนวการดำเนินงาน วงเงิน
ค่าใช้จ่ายรายละเอียด เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ หลังจากการปรับปรุงโครงการ
และงานต่าง ๆ แล้ว รวบรวมจัดพิมพ์เป็นเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนหลักของ
โรงเรียน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารของโรงเรียนต่อไป

ข. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน

แผนปฏิบัติการเป็นแผนที่บรรจุแผนงาน/งาน/โครงการต่าง ๆ ที่จะนำมา
ใช้แก้ปัญหา หรือปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ต้องการได้
กนก จันทร์ขจร (2531 : 89-94) และ สุนีย์ จันทนานุวัฒน์ (2529 : 39-40)
ได้กล่าวถึงแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการโดยนำวิธีการเชิงระบบ (System
Approaches) มาประยุกต์ใช้กับการจัดทำแผน ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

1. ศึกษาปัญหาหรือความต้องการ ว่าอะไรคือปัญหาหรือความ-
ต้องการของโรงเรียน ของชุมชน ของนักเรียน ของผู้ปกครองและของครู
แล้วสรุปเป็นปัญหาหรือความต้องการอันจำเป็น
2. กำหนดวัตถุประสงค์ของงาน เมื่อทราบปัญหาหรือความต้องการขั้น
ต่อไปคือการ กำหนดภาวการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น โดยที่ภาวการณ์ดังกล่าวเมื่อ
เกิดขึ้นแล้วจะทำให้ปัญหาหมดสิ้นไป หรือความต้องการก็ได้รับการตอบสนอง
3. กำหนดโครงสร้างของแผนและงบประมาณ ขั้นนี้เป็นการกำหนด
แผนงาน/โครงการ และงานต่าง ๆ ที่คิดว่าจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานพร้อม
งบประมาณที่จะใช้ ผู้จัดทำแผนจะต้องคิดว่าแผนของงานควรประกอบด้วย แผนงาน
(Program) อะไรบ้าง แต่ละแผนงาน ประกอบด้วยโครงการ (Project) หรืองาน
อะไรบ้าง พร้อมทั้งกำหนดงบประมาณสำหรับโครงการหรืองานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับ
งบประมาณที่มีอยู่ และความสำคัญของโครงการหรืองานนั้น ๆ
4. การจัดทำรายละเอียดของแผน ขั้นนี้เป็นการกำหนดรายละเอียดใน
การปฏิบัติของแต่ละโครงการหรือแต่ละงาน ซึ่งในแต่ละโครงการหรืองาน รายละเอียด



ที่ขาดไม่ได้ คือ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรม ระยะเวลาในการดำเนินงาน งบประมาณ ผลที่คาดว่าจะได้รับ และผู้รับผิดชอบโครงการ หรืองานนั้น ๆ

5. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการหรืองานต่าง ๆ และการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่จะได้รับของแต่ละโครงการหรืองานต่าง ๆ ตลอดจนตรวจสอบการประสานสัมพันธ์ของโครงการหรืองานต่าง ๆ ด้วย การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการและงาน อาจวิเคราะห์ได้ทั้งความเป็นไปได้เชิงวิชาการ ความเป็นไปได้เชิงการจัดการ และการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น

6. การปรับปรุงรายละเอียดของแผน ขึ้นนี้เป็นการปรับปรุงรายละเอียดต่าง ๆ ให้เหมาะสมตามที่ได้ทราบจากผลการวิเคราะห์

7. การจัดทำเอกสารแผนเป็นการจัดพิมพ์รายละเอียดของแผนงานโครงการและงานต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานต่อไป

สำหรับโรงเรียนที่มีแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี หรือแผนหลัก สุนิย์ จันทานุวัฒน์ (2529 : 40-41) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการดังนี้

1. ทบทวนแผนหลัก หรือ แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนโดยนำแผนมาทบทวนเพื่อพิจารณาการดำเนินงานตามแผนในปีที่ผ่านมาว่าส่งผลให้ต้องปรับปรุงแผนสำหรับช่วงต่อไปอย่างไรบ้าง และในปีต่อไปจะเลือกดำเนินงาน งาน/โครงการใดบ้าง จะเพิ่มเติม หรือคงงาน/โครงการใดบ้าง เมื่อสามารถระบุได้ว่าในปีต่อไปจะมีงาน/โครงการใดบ้างแล้ว ก็นำงาน/โครงการนั้นมาปรับปรุงและเขียนรายละเอียดเพิ่มเติม

2. ขั้นตอนวงค่าใช้จ่าย ต้องมีการศึกษาค่าใช้จ่ายตามรายละเอียดของงาน/โครงการให้ชัดเจน และใกล้เคียงความเป็นไปได้ให้มากที่สุด และรวมค่าใช้จ่ายของทุกงาน/โครงการเข้าด้วยกัน

ขั้น 1 และ 2 นี้ควรเป็นงานของฝ่ายเสนอโครงการ คือ ฝ่าย/งาน/หมวดวิชา เป็นผู้จัดทำ

3. ชั้นจัตวาตีความสำคัญของงาน/โครงการ เมื่อฝ่าย/งาน/หมวดวิชาจัดทำรายละเอียดและงบประมาณเสร็จแล้วก็เสนอมายังคณะกรรมการฝ่ายวางแผนของโรงเรียนเพื่อจัตวาตีความสำคัญแล้วทำการคัดเลือกเพื่อบรรจุลงในแผนปฏิบัติการประจำปี โดยคำนึงถึงนโยบาย การเงิน กำลังคน เวลา และข้อจำกัดอื่น ๆ

4. ชั้นจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานประจำปี (School Calendar) หลังจากทำแผนปฏิบัติการแล้วโรงเรียนควรจัดพิมพ์เป็นเอกสารแจกให้ครูทุกคนใช้เป็นคู่มือปฏิบัติงานต่อไป และจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานของโรงเรียนก่อนเริ่มการดำเนินงานตามแผนด้วย

ลักษณะและรูปแบบของแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการที่ดีจะต้องมีรูปลักษณะกระชับรัด ชัดเจน เข้าใจง่าย และที่สำคัญที่สุด คือเป็นแผนที่สามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การบริหารได้ตามกำหนดเวลา กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา (ม.ป.ป. : 13-14 อ้างถึงใน สุชัย จันทนานุวัฒน์ 2529 : 32-33) กำหนดรูปแบบไว้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการของโรงเรียน ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ส่วนที่ 1 ประวัติและปรัชญาของโรงเรียน
- ส่วนที่ 2 อัตรากำลัง เพื่อทราบจำนวนตำแหน่งและระดับของบุคลากร
- ส่วนที่ 3 การจัดชั้นเรียน เพื่อทราบแผนการจัดชั้นเรียน
- ส่วนที่ 4 รายรับ-รายจ่าย เพื่อให้ทราบจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับ

จัดสรรประจำปีการศึกษา รวมทั้งประมาณการเงินนอกงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับ และประมาณการรายจ่ายของโรงเรียนที่จัดสรรให้แก่ฝ่ายหรือหมวดวิชาต่าง ๆ และรายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างรวมทั้งหมวดครุภัณฑ์ด้วย

ส่วนที่ 5 นโยบาย เพื่อให้ทราบแนวการดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ ในส่วนที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายระดับสูง สอดคล้องกับปัญหาหรือความต้องการของโรงเรียน ของท้องถิ่น และเป็นแนวการดำเนินงานที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน

ส่วนที่ 6 รายละเอียดของงานและโครงการประจำปีการศึกษาที่จัดทำขึ้น เพื่อสนองนโยบายในส่วนที่ 5

ส่วนที่ 7 สรุประยะเวลาดำเนินงานประจำปีการศึกษา

ส่วนที่ 8 ปัญหาและความต้องการของโรงเรียน (ถ้ามี) เรียงตามลำดับความสำคัญ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อุทัย บุญประเสริฐ (2523) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของระบบงานวางแผนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้สรุปปัญหาการวางแผนงานซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ในการวางแผนทั่ว ๆ ไป ดังต่อไปนี้

1. ขาดการประสานงานระหว่างการกำหนด การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนโครงการ และการประเมินโครงการตามแผน
2. มีความจำกัด ของข้อมูล และสารสนเทศที่ทันสมัยและจำเป็นสำหรับการวางแผนงานในทุกระดับของหน่วยงาน
3. หน่วยงานอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัยไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายวางแผนงานในทุกระดับของหน่วยงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความต่อเนื่องในนโยบายการบริหาร และแผนงานอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนตัวผู้บริหารตามวาระของผู้บริหาร ระดับสูงของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระยะสั้น (ในอัตร))
5. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการและการกำหนดลำดับความสำคัญของงานให้ชัดเจนในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร
6. ปัญหาเกี่ยวกับแนวคิด ของการมีระบบแผนงานที่มีผลมาจากการมีส่วนร่วมของบุคคลทุกฝ่ายในองค์กร

7. การไม่ได้รับงบประมาณตามแผนที่วางไว้

8. ชာครายงานผลการบริหารของผู้บริหาร (Administrative Performance Summary) ที่ได้ปฏิบัติอย่างเป็นระบบระเบียบแน่นอนในทุกระดับของหน่วยงาน
 ชารายงานความก้าวหน้าของแผนงานที่จำเป็นในโครงการต่าง ๆ

9. ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของหน่วยงานวางแผนกลางของมหาวิทยาลัย
 ทั้งในฐานะที่เป็นองค์การในการประสานงานการวางแผนในระดับมหาวิทยาลัย และใน
 ส่วนที่เป็นองค์การกลางสนับสนุนหน่วยงานในระดับอื่น ๆ ให้มีความสามารถในการ
 วางแผนงานของตนได้

10. ปัญหาอื่น ๆ ซึ่งจะค่อย ๆ คลายลงเมื่อมีระบบงานการวางแผนที่มีระบบ
 ระเบียบแน่นอนขึ้น เช่น

10.1 การที่ผู้บริหารสนใจต่อผลประโยชน์ของตนเองและกลุ่มมากกว่าการ
 พิจารณาในส่วนรวมของมหาวิทยาลัย

10.2 ปัญหาเกิดจากการยึดถือเอาแผนพัฒนาเป็นพิมพ์เขียวตายตัวของ
 มหาวิทยาลัย

10.3 ปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้บริหารระดับคณะและแผนกบางส่วน มีทัศน
 คติการวางแผนว่า เป็นแผนของศูนย์กลาง (Central planning) ตลอดจนปัญหาใน
 เชิงสงสัยในเรื่องความสามารถของหน่วยงานวางแผน และผู้เกี่ยวข้องในการวางแผน
 ของมหาวิทยาลัย

ประพิศ นามกร (2524) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "ระบบการวางแผนใน
 วิทยาลัยครูภาคเหนือ" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับการวางแผนใน
 วิทยาลัยครูภาคเหนือ ตลอดจนปัญหา อุปสรรคของการวางแผน และเพื่อเสนอรูปแบบ
 การวางแผนของวิทยาลัยครูภาคเหนือ จากการศึกษาเอกสารสอบถามและสัมภาษณ์
 ผู้บริหารและหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในวิทยาลัยครู ผลการวิจัย
 ปรากฏว่า

การวางแผนในวิทยาลัยครุมี 3 ระดับคือ ระดับวิทยาลัย ระดับคณะวิชา/สำนักงานอธิการ และระดับภาควิชา/แผนงาน และหน่วยงานที่จะประสานงานการวางแผนในปัจจุบันคือ แผนกแผนงานและประเมินผล คณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญต่อการวางแผนได้แก่ กรรมการบริหารวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้จัดทำแผนระดับวิทยาลัย การวางแผนของวิทยาลัยครุมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นอันดับแรก และเพื่อของบประมาณมาปฏิบัติงานประจำ เป็นอันดับรอง และแผนของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นแผนระยะสั้นไม่เกิน 8 ปี สำหรับในระดับคณะวิชาจะมีคณะกรรมการประจำวิชาเป็นผู้จัดทำแผนและประสานงานจัดทำแผนของภาควิชาในคณะวิชานั้น ๆ

ในการดำเนินงานวางแผนตามกระบวนการของการวางแผน ซึ่งแยกได้ 3 ชั้น คือ การจัดทำแผน การนำแผนไปใช้ และการประเมินผล พบว่าการประเมินผลยังจัดทำน้อยมาก และผู้ที่ประเมินผลส่วนใหญ่ได้แก่เจ้าของโครงการ

ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนที่สำคัญคือ ขาดทิศทาง นโยบาย และเป้าหมายที่ชัดเจน ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน ขาดสถิติและข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน ขาดหน่วยงานที่มีความสามารถเหมาะสม และปัญหาในรายละเอียดเกี่ยวกับงานวางแผนในระดับอยู่ในเกณฑ์ชั้นมาก และมากที่สุด ได้แก่

1. ขาดข้อมูลเกี่ยวกับทิศทาง นโยบาย จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดของวิทยาลัย ขาดข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของสังคมที่มีต่อวิทยาลัยครุ มาตรฐานสำหรับการวางแผน ขาดข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ขาดข้อมูลเกี่ยวกับนักศึกษาที่จะสำเร็จการศึกษาออกไปทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

2. ด้านขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักวิชาการด้านการวางแผนจากการวิจัยพบว่า ประสพปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับการขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนโดยทั่วไป เรื่องการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อกำหนดปัญหาที่จำเป็นต้องวางแผน เรื่องการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมาย เรื่องการสร้างทางเลือกวิเคราะห์ทางเลือก และเลือกทางเลือก เพื่อใช้เป็นวิธีปฏิบัติในแผน

เรื่องการวิเคราะห์โครงการ เรื่องการจัดทำแผนเพื่อประสานงาน การจัดทำแผน ควบคุม และการตรวจสอบประเมินผล และปรากฏว่าปัญหาเหล่านี้อยู่ในเกณฑ์มากทั้งสิ้น

3. หน่วยงานวางแผนยังไม่อยู่ในฐานะที่จะประสานการวางแผนในระดับ วิทยาลัยและสนับสนุนหน่วยงานระดับต่ำของวิทยาลัยให้สามารถวางแผนได้เอง หน่วยงาน วางแผนเองก็ยังมีขาดบุคลากร ขาดความรู้ความสามารถด้านการวางแผนมาช่วยปฏิบัติงาน ในหน่วยงานวางแผน จึงทำให้หน่วยงานวางแผนไม่สามารถประสานการวางแผนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

4. ผู้บริหาร และผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนยังให้ความสำคัญต่อการวางแผน คอนข้างน้อย

5. ยังมีการนำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับการวางแผน ซึ่งปรากฏ ผลจากการวิจัยว่า แผนงานและโครงการมักจะทำขึ้นตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจใน หน่วยงาน ยังมีการนำความสัมพันธ์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและพิจารณาอนุมัติ แผนงบประมาณ

6. ขาดเอกสารที่จำเป็นต่อการวางแผน จากการวิจัยพบว่า เอกสารที่จำเป็น และสำคัญต่อการวางแผนนั้น วิทยาลัยครูส่วนมากยังไม่ได้จัดทำขึ้น หรือยังไม่มี จากการ วิจัยเช่นกันพบว่า เอกสารที่จำเป็นต่อการวางแผนมากที่สุดได้แก่ คู่มือบริหารที่ถูกทิศทาง ความมั่นคงในอนาคตของวิทยาลัย รายงานการประเมินผลเกี่ยวกับแผนของวิทยาลัย เอกสารกำหนดขั้นตอนการวางแผนอย่างละเอียดของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของวิทยาลัย คู่มือการจัดทำงบประมาณของวิทยาลัย

เพื่อให้การวางแผนของวิทยาลัยมีระบบการวางแผนที่ดีขึ้น ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบ การวางแผนขึ้น โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ ให้มีคณะกรรมการกลางวางแผนพัฒนาวิทยาลัย ให้มีคณะกรรมการประสานงานการวางแผนและพัฒนาวิทยาลัย และให้สำนักงาน คณะกรรมการประสานงานการวางแผนและพัฒนาวิทยาลัย เป็นสำนักงานกลางที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบในการประสานงานการวางแผนของวิทยาลัย ให้มีคณะกรรมการวางแผนระดับ คณะวิชา/สำนักงานอำนวยการทำหน้าที่ในการวางแผนและประสานงานการวางแผนในส่วน ของตนโดยเฉพาะ

พิสิษฐ์ ศิวาลัย (2525) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ตัวแบบเสนอสำหรับระบบการวางแผนในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จากการวิจัยเอกสารและเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวอย่างประชากรซึ่งเป็นนักวิชาการวางแผน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า

1. มีปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนในลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ทุกขั้นตอนของการวางแผน กล่าวคือ มีปัญหาในขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นนำแผนไปปฏิบัติและในขั้นติดตามและควบคุมและประเมินผล และปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง มาก และมากที่สุดในทุกกิจกรรม
2. บุคลากรในฝ่ายแผนพัฒนาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีความต้องการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และทักษะด้านการวางแผน
3. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนาแสดงให้เห็นชัดเจนว่า ต้องการให้มีการฝึกอบรมด้านการวางแผน
4. จำนวนบุคลากรในฝ่ายวางแผนพัฒนาที่มีจำนวนไม่เพียงพอ
5. ตัวแบบที่เสนอสำหรับระบบการวางแผนในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประกอบด้วยส่วนสำคัญดังนี้
 - 5.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน
 - 5.2 กระบวนการวางแผน
 - 5.3 ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน
 - 5.4 ระบบการติดตามควบคุม ประเมิน
 - 5.5 ระบบการประสานงานการวางแผน
 - 5.6 โครงสร้างและรูปแบบของแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด

สุลักษณ์ มีชูทรัพย์ (2517) ได้ศึกษาพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารสถาบันการศึกษาพยาบาลในประเทศไทยเพื่อศึกษาพฤติกรรม 7 ด้าน คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารบุคคล การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การบันทึก รายงาน และงบประมาณการเงิน ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่จะแถลงนโยบายให้ครูอาจารย์ทราบทั่วกัน และในการวางโครงการใหญ่ ๆ ของโรงเรียน คณะครูอาจารย์จะประชุมร่วมกันในการวางแผนให้แก่แต่ละแผนกวิชารับผิดชอบและมีอิสระในการวางแผนการสอนในวิชาของตน

สุณีย์ จันทนาภูวรัตน์ (2529) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การศึกษากระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาใน ส่วนกลาง" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน และปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน จากการสอบถาม ผู้บริหาร และครู-อาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 599 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่เคยศึกษาหรือเข้ารับการศึกษาเกี่ยวกับ การวางแผน

2. กระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปี สรุปได้ดังนี้

2.1 ขั้นตอนการวางแผน โรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงาน วางแผน ให้ฝ่ายวิชาการหรือคณะกรรมการวางแผนรับผิดชอบ และเป็นผู้กำหนดปฏิทิน ปฏิบัติงานในการวางแผน มีงานสารสนเทศเป็นผู้จัดระบบข้อมูล และมีการให้ความรู้ เรื่องการเขียนโครงการ แก่บุคลากร ก่อนการวางแผนปฏิบัติการ

2.2 ขั้นตอนการวางแผน โรงเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของโรงเรียนและชุมชน นำมากำหนดปัญหา จัดลำดับความสำคัญร่วมกัน กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา กำหนดแนวทางการแก้ไข ปัญหาโดยวิเคราะห์ทางเลือกและเลือกวิธีที่ดีที่สุด และร่วมกันกำหนดนโยบาย

โครงสร้างของแผนปฏิบัติการประจำปี ประกอบด้วย แผนงาน งาน และโครงการ กลุ่มครู-อาจารย์เป็นผู้ร่างโครงการเสนอเพื่อพิจารณาคัดเลือกโดยพิจารณา

ความสำคัญจำเป็น และความเป็นไปได้ของโครงการ แล้วจัดทำเอกสาร แผนตามแบบฟอร์มที่กองแผนงานกำหนดไว้ และจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานต่อไป ก่อนนำแผนไปปฏิบัติ มีการเสนอขออนุมัติต่อผู้บริหาร

2.3 ขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ โรงเรียนส่วนใหญ่มีการเตรียมบุคลากรก่อนการปฏิบัติงาน โดยการประชุมชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ และมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามโครงการด้วย ในขณะที่ปฏิบัติงานเมื่อพบปัญหาและอุปสรรค ก็ได้รับการนิเทศให้คำแนะนำจากผู้รับผิดชอบโครงการ หรือผู้บริหาร

2.4 ขั้นตอนการประเมินผล โรงเรียนส่วนใหญ่มีการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้บริหารทราบ พร้อมข้อเสนอแนะ และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ มีการนำผลจากการรายงานไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานโครงการต่อเนื่องในปีต่อไป

3. ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการ

จากผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมาก ขั้นตอนการวางแผน และขั้นตอนการประเมินผล ส่วนขั้นตอนการวางแผนและขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

CaLon (1973 : 6288-A) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ผลในเป้าหมายของแผนงานในโรงเรียนประถมศึกษาในมลรัฐวิสคอนซิน ในช่วงปี 1960-1970 ผลการวิจัยพบว่า เป้าหมายของแผนงานในช่วงเวลาดังกล่าว มีอุปสรรคใหญ่ ๆ พอสรุปได้ 3 ประการ คือ ขาดการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ขาดเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวก ขาดบุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนด้านการวางแผน

Akinsanya (1973 : 6282-A) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมวางแผนการศึกษาของครูใน คาลอส ประเทศไนจีเรีย โดยนักการมัธยมศึกษาเป็นผู้มองหัตสนะในตำนานนี้ ผลการวิจัยพบว่า นักการมัธยมศึกษาต้องการให้ครูใหญ่ใช้แผน ประเมินและนิเทศแผนงานวางแผนงานบริหาร วางแผนงานอบรมบุคลากรและวางแผนสัมพันธ์กับชุมชนพร้อมทั้งปฏิบัติ

ตามแผนด้วย ครูผู้สอนก็ควรจะพัฒนาหลักสูตรและการสอน สมาคมครูแห่งในจีเรีย
 ควรจะจัดอบรมบุคลากร วางมาตรฐานวิชาชีพครู วางข้อกำหนดการปฏิบัติงานและ
 เงินเดือน แนะนำและประเมินผลแผนการศึกษา ผลงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้ครู
 ควรจะมีส่วนร่วมในการวางแผนงานการศึกษาโดยเข้าร่วมในกรรมการวางแผนเพื่อเป็น
 ตัวเชื่อมระหว่างชุมชนกับโรงเรียน

งานวิจัยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หวังงานวิจัยภายในประเทศและต่างประเทศ
 ส่วนใหญ่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกำเนินงานวางแผนปฏิบัติการในโรงเรียนมัธยมศึกษา
 โดยตรง แต่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอในที่นี้เพื่อให้มองเห็นแนวทางในการวิจัยเกี่ยวกับการ
 กำเนินงานวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาโดยส่วนรวม และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ใ
 การวางแผนทั่ว ๆ ไป ได้ด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย