

## บทที่ 2

### วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะ เสนอรายละเอียดตามลำดับ  
ดังนี้

- 2.1 ความหมายของการวางแผน
- 2.2 ความสำคัญของการวางแผน
- 2.3 ประเภทของแผน
- 2.4 การวางแผนเชิงทฤษฎี
- 2.5 ระบบการวางแผนและการบริหาร
- 2.6 การวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษา
- 2.7 ปัจจัยพื้นฐานเพื่อการวางแผน
- 2.8 ทรัพยากรการบริหาร
- 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ความหมายของการวางแผน

ในการอธิบายถึงคำนิยามของการวางแผนนี้ นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้  
ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ (2527) กล่าวว่า "การวางแผนเป็นการวางแผนแนวทาง  
ปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวปฏิบัติ  
ที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้"

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนคือการตัดสินใจ  
ล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ

ธงชัย สันติวงษ์ (2534) กล่าวว่า "การวางแผนเป็นการระบวนการซึ่งบุคคลหรือ  
องค์การทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต"

Herbert A. Simon (อ้างถึงใน วีระพล สุวรรณันต์, 2526) กล่าวว่า "การวางแผนเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสิ่งที่ต้องกระทำในอนาคต การประเมินผลของสิ่งที่กำหนดว่าจะต้องทำตลอดถึงการกำหนดวิธีการที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติ"

สรุป การวางแผนเป็นการกำหนดกิจกรรมที่จะกระทำในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์เพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ตลอดจนกำหนดการประเมินผลของกิจกรรมที่ปฏิบัติ

## 2.2 ความสำคัญของการวางแผน

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (อ้างถึงใน ฉกรรจ์ แ่นบุตร, 2533) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ผู้บริหารสามารถใช้ช่วยปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ผู้บริหารที่ละเลยการวางแผน ถึงแม้ว่าจะเป็นผู้สามารถเชี่ยวชาญสักปานใดก็ตาม มักพบว่าต้องประสบกับความยุ่งยากอยู่เสมอ

อนันต์ เกตุวงษ์ (2534) กล่าวว่า แผนและการวางแผนมีบทบาทที่สำคัญมากต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงความต้องการและเป็นระบบ

เกลิงศักดิ์ ศรีดี (2534) ได้สรุปแนวคิดจากนักวิชาการเกี่ยวกับความสำคัญของการวางแผนว่า การวางแผนการศึกษามีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องจัดทำ เพื่อให้ตอบสนองภารกิจของหน่วยงาน และใช้เป็นแนวปฏิบัติงานอย่างมีเป้าหมายที่แน่นอน ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรโดยการใช้ให้น้อยที่สุด แต่เกิดประโยชน์สูงสุด การวางแผนช่วยแก้ปัญหาในระยะยาวอย่างรอบคอบ และป้องกันไม่ให้เกิดการสับสนในการปฏิบัติงาน การใช้แผนจะสามารถควบคุมการทำงานให้ไปสู่เป้าหมายได้

Steeres (อ้างถึงใน อาริยะ วาฬโธสง, 2537) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนว่าการวางแผนมีความสำคัญยิ่ง เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) ความต้องการจะนำบรรลุถึงวัตถุประสงค์เฉพาะต่าง ๆ มีมากขึ้น

2) องค์การได้ขยายใหญ่โตขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานและทรัพยากรต่าง ๆ ก็จะมีมากขึ้น

3) เทคโนโลยีมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น และมีความจำเป็นทำให้ต้องใช้เวลา เงิน และทรัพยากรอื่น ๆ มากขึ้น จึงต้องระมัดระวังในเรื่องเหล่านี้

4) เมื่องานและคนมากขึ้น ความยืดหยุ่นต่าง ๆ ที่เคยใช้ในองค์การต้องให้น้อยลง

5) สิ่งแวดล้อมมีความไม่แน่นอนมากขึ้น ทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารขาดความเชื่อมั่นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารและต้องระมัดระวังในการตัดสินใจมากขึ้น

6) สิ่งต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารต้องพยายามใช้เวลาและทรัพยากรอย่างประหยัด

สรุป การวางแผนเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร ช่วยให้การปรับปรุงงานมีประสิทธิภาพ สูงยิ่งขึ้น ช่วยในการแก้ปัญหาควบคุมการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งควบคุมการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 2.3 ประเภทของแผน

การวางแผนมีลักษณะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายและบริบทที่กล่าวถึง แผนแต่ละประเภท วิโรจน์ สารัตนะ (2532) ได้กล่าวถึงประเภทของแผนโดยแบ่งเป็นลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง แผนระยะยาว แผนระยะปานกลาง และระยะสั้น

1) แผนระยะยาว เป็นแผนที่มีขอบข่ายกว้าง มีความยืดหยุ่นสูงความเฉพาะเจาะจงน้อย ช่วงระยะเวลาอาจเป็น 5 ปีหรือมากกว่า

2) แผนระยะปานกลาง เป็นแผนที่มีระยะเวลาน้อยกว่าแผนระยะยาวแต่มากกว่าแผนระยะสั้น มีความแน่นอน และความเฉพาะเจาะจงมากขึ้นกว่าแผนระยะยาว

3) แผนระยะสั้น เป็นแผนที่มีขนาดและขอบข่ายไม่ใหญ่โต สามารถกระทำให้สำเร็จได้ในระยะเวลาอันสั้น

Burke และ Bittel (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ, 2532) ได้อธิบายถึงแผนทั้งสามประเภทนี้ว่า แผนระยะยาวเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูง แผนระยะปานกลาง

เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับกลาง ส่วนแผนระยะสั้นจะเกี่ยวกับผู้บริหารระดับล่าง โดยลักษณะพิเศษของแผนคือ ยิ่งเกี่ยวกับผู้บริหารระดับสูงเพียงใด แผนก็จะมีลักษณะเป็นเชิงนโยบายมากขึ้น ในทางกลับกันยิ่งเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับล่างเพียงใด ก็จะเป็นลักษณะเชิงปฏิบัติมากขึ้น

ลักษณะที่สอง แผนกลยุทธ์ และแผนยุทธวิธีหรือแผนปฏิบัติการ

1) แผนกลยุทธ์ เป็นแผนระยะยาว ซึ่งอาจเป็นระยะ 2 ปี 5 ปี 10 ปี หรือมากกว่า มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ เน้นถึงสิ่งที่จะทำ (What to do) และการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็น (Providing)

2) แผนยุทธวิธี หรือแผนปฏิบัติการ เป็นแผนระยะสั้นตามปกติ เป็นแผนระยะเวลาหนึ่งปีหรือน้อยกว่า มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง เน้นถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรอย่างประหยัด

Drucler (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ, 2532) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับแผนประเภทเหล่านี้ว่า แผนกลยุทธ์มีความสำคัญมากกว่า เนื่องจากเป็นแผนซึ่งกำหนดให้ทำสิ่งที่ถูกต้อง (Do the right things) ส่วนแผนยุทธวิธี ซึ่งแปลมาจากแผนกลยุทธ์นั่นเอง จะมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เน้นการปฏิบัติมากขึ้น และเป็นแผนซึ่งกำหนดให้ทำสิ่งต่าง ๆ ให้ถูกต้อง

ลักษณะที่สาม แผนกลยุทธ์ แผนระยะยาว และแผนระยะสั้น

Mcconkey (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ, 2532) ได้อธิบายเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายสำคัญ และลักษณะของแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) แผนระยะยาว (Long-range plan) และแผนระยะสั้น (Short-range plan) ไว้ดังนี้

| ประเภทของแผน            | จุดมุ่งหมาย                                                                                  | สาระสำคัญ                                                            | ลักษณะที่แตกต่างกัน                                                              |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| แผนกลยุทธ์<br>(5-10 ปี) | จัดทำเค้าโครง<br>อย่างกว้าง ๆ<br>เป็นแนวทาง<br>สำหรับอนาคต<br>ที่สำคัญ                       | หน้าที่สำคัญ<br>ขององค์การ<br>และวิสัยทัศน์<br>ที่สำคัญ              | กว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไป<br>เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูง<br>มองในมุมกว้าง             |
| แผนระยะยาว<br>(3-5 ปี)  | จัดเตรียมเพื่อ<br>ความก้าวหน้า<br>ระยะยาว ช่วย<br>ลดการตัดสินใจ<br>ระยะสั้นที่ไม่<br>ต้องการ | วัตถุประสงค์เชิง<br>ปริมาณ กระทำ<br>โดยที่จะให้แผน<br>กลยุทธ์บรรลุผล | เฉพาะเจาะจงขึ้น<br>เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร<br>ระดับกลางและระดับสูง<br>มองมุมแคบลง |
| แผนระยะสั้น<br>(1 ปี)   | จะช่วยให้แผน<br>ระยะยาวบรรลุ<br>ผลที่ละขั้น                                                  | วัตถุประสงค์เชิง<br>ปริมาณ กระทำ<br>โดยที่จะให้แผน<br>ระยะยาวบรรลุผล | เฉพาะเจาะจงที่สุด<br>เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร<br>ระดับล่าง มองในมุมแคบ<br>ที่สุด   |

แผนภูมิที่ 1 แสดงประเภทของแผนงาน

ลักษณะที่สี่ แผนระดับมหภาค และแผนระดับจุลภาค

1) แผนการศึกษาระดับมหภาค เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในหน่วยงานระดับชาติ หรือหน่วยงานระดับกลาง ซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ

2) แผนการศึกษาระดับจุลภาค เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจเป็นแผนระดับภาค ระดับจังหวัด หรือหน่วยงาน มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เน้นการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามนโยบายของแผนการศึกษาระดับมหภาค

อุทัย บุญประเสริฐ (2532) ได้กล่าวถึงประเภทของแผนว่าการแบ่งประเภทของแผนเป็นไปเพียงเพื่อเป็นกรอบในการทำความเข้าใจถึงลักษณะของแผน ประเภทต่าง ๆ แผนที่แท้จริงจะมีลักษณะผสมผสานหลายลักษณะ ดังนี้

1) แผนซึ่งแบ่งด้วยระยะเวลา ได้แก่

- (1) แผนระยะสั้น (Short-range plan)
- (2) แผนระยะปานกลาง (Medium-range plan)
- (3) แผนระยะยาว (Long-range plan)

2) แผนซึ่งแบ่งโดยขอบเขตพื้นที่ ได้แก่

- (1) แผนโลก (Global plan)
- (2) แผนภูมิภาค (Region plan)
- (3) แผนประเทศ (National plan หรือ Country plan)
- (4) แผนภาค (Regional plan)
- (5) แผนจังหวัด (Changwat plan)
- (6) แผนอำเภอ (District plan)
- (7) แผนตำบล (Tambon plan)
- (8) แผนหมู่บ้าน (Mooban หรือ Village plan)
- (9) แผนเขตซึ่งกำหนดพื้นที่ขึ้นเป็นการเฉพาะ (Zone plan หรือ Area plan)

3) แผนซึ่งแบ่งโดยลักษณะเชิงมหภาค - จุลภาค

(1) แผนมหภาค (Macro plan) ได้แก่ แผนชาติ แผนสาขา (National and Sectoral plan) ต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนเกษตรกรรม แผนอุตสาหกรรม แผนการศึกษา แผนความมั่นคง แผนสาธารณสุขแห่งชาติ เป็นต้น

(2) แผนจุลภาค (Micro plan) ได้แก่ แผนเฉพาะเรื่อง เฉพาะส่วน เฉพาะ สถาบันหรือเฉพาะส่วนย่อย ๆ ของระบบใหญ่ เช่น แผนภาค และท้องถิ่น (Region and Local plan) เป็นต้น แต่บางทีก็แยกแผนภูมิภาคออกไปต่างหาก แล้วกำหนดให้แผนเฉพาะที่ เฉพาะท้องถิ่น เฉพาะหน่วย หรือสถาบันเป็นแผนระดับจุลภาค

#### 4) แผนซึ่งแบ่งตามระดับขององค์การ

แผนซึ่งแบ่งตามระดับขององค์การนี้ จะถือว่าแผนรวมขององค์การเป็นแผนใหญ่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับชนิด ประเภท หรือระดับขององค์การนั้น ถ้าองค์การนั้น เป็นชาติ แผนจะแบ่งตามระดับ ดังนี้คือ แผนระดับชาติ แผนระดับกระทรวง/ทบวง แผนระดับกรม/สำนักงาน แผนระดับกอง แผนระดับฝ่าย/สาย แผนระดับหน่วย/ศูนย์ หรืองาน

แต่ถ้าเป็นแผนตามระดับชั้นขององค์การ เช่น องค์การด้านประถมศึกษาของประเทศก็จะประกอบด้วย แผนการศึกษาแห่งชาติ (แผนของ สปช.) แผนการศึกษาจังหวัด (แผนของ สปจ.) แผนการศึกษาอำเภอ (แผนของ สปอ.) แผนการศึกษากลุ่มโรงเรียน แผนการศึกษาโรงเรียน

#### 5) แผนซึ่งแบ่งตามสาขาในองค์การ

แผนซึ่งแบ่งประเภทตามสาขาของแต่ละองค์การ หรือหน่วยงานจะถือการแบ่งสาขางานภายในองค์การนั้นเป็นหลักในการจัดทำแผน เช่น แผนตามหลักงานการศึกษา จะแบ่งสาขางานเป็นแผนด้านวิชาการ แผนด้านกิจการนักเรียน แผนด้านบุคลากร แผนด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม แผนด้านบริหารทั่วไป ธุรการ การเงินและพัสดุ แผนด้านความสัมพันธ์กับชุมชน แผนด้านโครงการพิเศษ

#### 6) แผนซึ่งแบ่งตามลักษณะตัวแผน

แผนประเภทนี้ จะแบ่งโดยคำนึงถึงลักษณะที่เป็นตัวเนื้อหาของแผนว่าปรากฏในลักษณะใด ซึ่งแบ่งได้เป็นแผนลับ (Secret plan) แผนที่เป็นข้อตกลง หรือ คำสั่ง (Agreement and Ordered) แผนที่เป็นเอกสาร (Document plan)

7) แผนซึ่งแบ่งตามเทคนิควิธีการวางแผน ได้แก่ แผนเดี่ยวเฉพาะเรื่อง (Single plan) หรือ Project by Project plan) แผนผสมผสาน (Integrated plan) แผนแบบสมบูรณ์ (Comprehensive plan)

8) แผนซึ่งแบ่งตามโครงสร้างของระบบแผน ได้แก่ แผน (plan) แผนงาน (Programe) โครงการ (Project) งาน (Task) กิจกรรม (Activity)

สรุป การจัดประเภทของแผนจะมีลักษณะผสมผสานขึ้นอยู่กับกาหนดเกณฑ์ในการจัดประเภท เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ สามารถแบ่งประเภทของแผนออกได้ดังนี้ คือ (1) แผนระยะยาวหรือแผนกลยุทธ์ (2) แผนระยะสั้นหรือแผนยุทธวิธีหรือแผนปฏิบัติการ (3) แผนภาค (4) แผนจุลภาค (5) แผนตามโครงสร้างของระบบแผน ได้แก่ แผน (Plan) แผนงาน (Programme) โครงการ (Project) งาน (Task) กิจกรรม (Activity)

## 2.4 การวางแผนเชิงทฤษฎี

นักวางแผนการศึกษาหลายท่าน เช่น คอฟแมน (Kaufman) บังฮาร์ท และทรูลล์ (Banghart and Trull) หรือการวางแผนการศึกษาของรัฐที่สมาเนีย ซึ่งวิโรจน์ สารรัตนะ (2532) ได้นำเสนอเนื้อหาสาระการวางแผนเชิงทฤษฎีไว้ 3 ตัวแบบ ดังนี้

ตัวแบบที่ 1 ตัวแบบการวางแผนการศึกษาของคอฟแมน คอฟแมน (Kaufman) ได้พัฒนาตัวแบบการวางแผนการศึกษาที่เน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ (End) ก่อนกำหนดวิธีการ (Means) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ให้ความสำคัญต่อสิ่งที่จะทำ (What to do) ก่อนวิธีการที่จะกระทำ (How to do) โดยขั้นตอนสำคัญดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 กำหนดปัญหา
- ขั้นตอนที่ 2 กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา
- ขั้นตอนที่ 3 เลือกแนวทางกำรแก้ไขปัญหา
- ขั้นตอนที่ 4 นำแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เลือกไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนที่ 5 ตรวจสอบประสิทธิภาพของการปฏิบัติ
- ขั้นตอนที่ 6 ปรับปรุงแก้ไขผลการปฏิบัติ

ตัวแบบที่ 2 ตัวแบบการวางแผนการศึกษาของบังฮาร์ทและทรูลล์ บังฮาร์ทและทรูลล์ (Banghart and Trull) ได้พัฒนาตัวแบบการวางแผนการศึกษาที่เน้นการมีส่วนร่วมจากชุมชน ผู้บริหาร คณะครูและนักเรียน โดยมีขั้นตอนสำคัญ 7 ขั้นตอนดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 กำหนดปัญหา
- ขั้นตอนที่ 2 กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา
- ขั้นตอนที่ 3 จัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหา



ขั้นตอนที่ 4 ประเมินแผนที่จัดทำ

ขั้นตอนที่ 5 สื่อสารแผนที่ให้ผู้รู้และเข้าใจ

ขั้นตอนที่ 6 นำแผนไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 7 ประเมินผลการปฏิบัติ

ตัวแบบที่ 3 ตัวแบบการวางแผนการศึกษาของรัฐทัสมาเนีย ประเทศออสเตรเลีย คาลด์เวลล์และสปิงส์ (Caldwell and Spinks) กล่าวถึงความเป็นมาของตัวแบบการวางแผนการศึกษานี้ว่ากรมการศึกษาแห่งรัฐทัสมาเนีย (The Education Department of Tasmania) และศูนย์การศึกษาแห่งมหาวิทยาลัยทัสมาเนีย (The Center for Education at the University of Tasmania) โดยได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากคณะกรรมการการศึกษาของรัฐบาลกลาง (The Commonwealth School Commission) ได้ร่วมกันพัฒนาตัวแบบการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อใช้เป็นตัวแบบสำหรับการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนทั่วประเทศ ซึ่งผลจากการพัฒนาทำให้ได้ตัวแบบสำหรับการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนทั่วประเทศ ซึ่งผลจากการพัฒนาทำให้ได้ตัวแบบการวางแผนการศึกษาชื่อว่า "วงจรการบริหารในโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม" (The Collaborative School Management Cycle) ที่มีขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดเป้าหมายและระบุความจำเป็น

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดนโยบาย ประกอบด้วยวัตถุประสงค์และแนวทางกว้าง ๆ

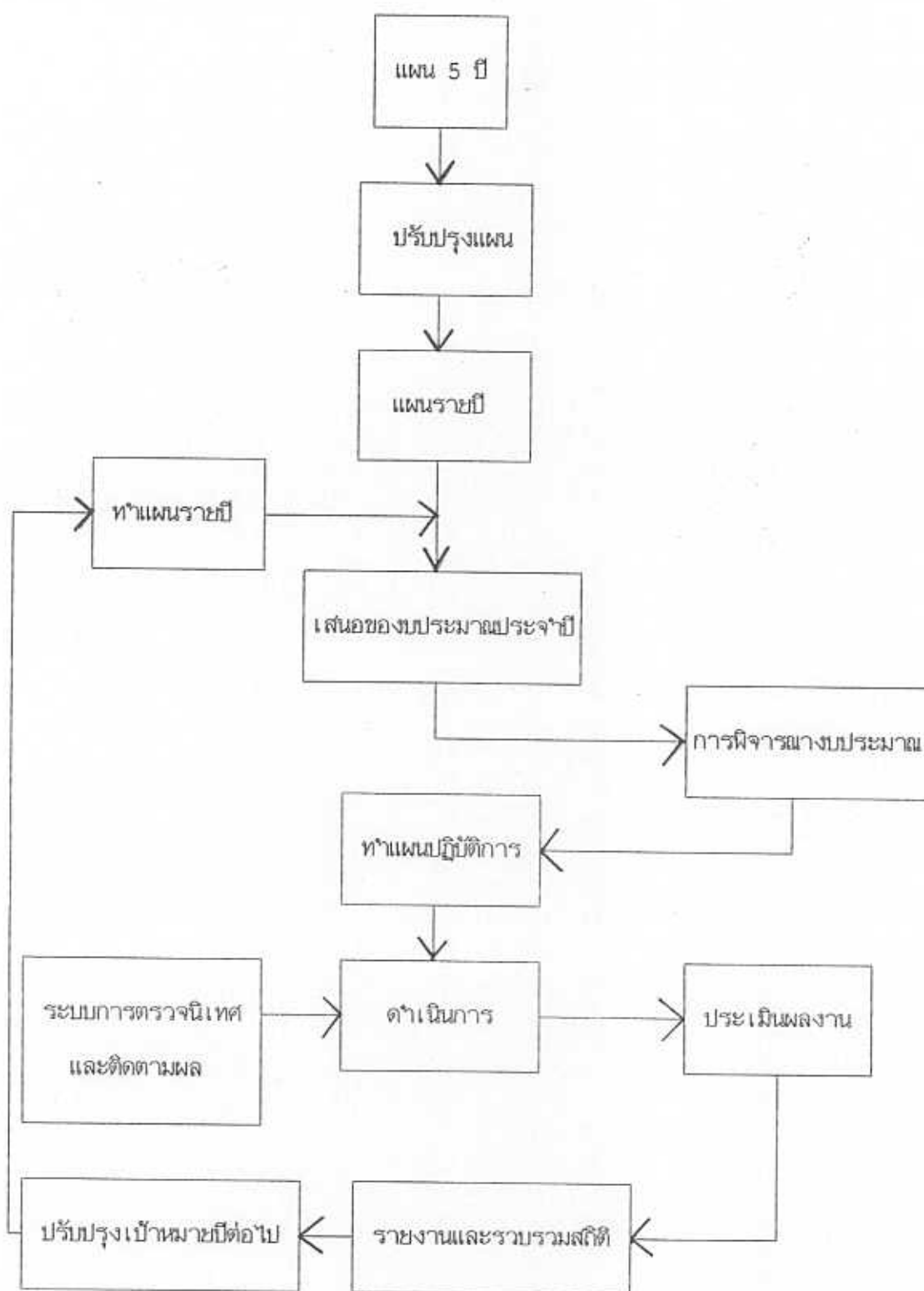
ขั้นตอนที่ 3 วางแผนโปรแกรม

ขั้นตอนที่ 4 จัดสรรงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 5 ปฏิบัติตามแผน

ขั้นตอนที่ 6 ประเมินผลและปรับปรุงแผน

นอกจากนี้ยังมีนักวางแผนการศึกษาของไทย คือ สมชัย วุฒิปริชา (อ้างใน วิชัย แสนมณี, 2531) ได้เสนอรูปแบบระบบการวางแผนการศึกษาไว้ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 รูปแบบของระบบการวางแผนของสหชัย วุฒิปรีชา

สรุปตัวแบบหรือรูปแบบการวางแผนการศึกษาไม่ว่าจะแบ่งขั้นตอนออกเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ก็ขั้นตอนก็ตาม ถ้าหากจะสรุปรวมเป็นขั้นตอนหลักของการวางแผนแล้วจะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ (1) ขั้นตอนการวางแผนจะประกอบด้วย การกำหนดปัญหา กำหนดแนวทางการแก้ปัญหา เลือกแนวทางการแก้ปัญหาจัดทำแผน (2) ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (3) ขั้นการประเมินผล ซึ่งรวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติตามแผนด้วย

## 2.5 ระบบการวางแผนและการบริหาร

กระบวนการวางแผนเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่การบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอุทัย บุญประเสริฐ (2532) กล่าวว่า ระบบการวางแผนและการบริหารในที่นี้เป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการจัดระบบแผนงาน ให้สอดคล้องกับระบบบริหารและสนับสนุนบริหารตามปกติขององค์การหรือหน่วยงาน จากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานวางแผน เราได้พบว่างานวางแผนมักจะถูกแยกออกจากงานบริหารโดยปกติอยู่เสมอ ทำให้งานวางแผนไม่อาจสนับสนุนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อใดก็ตามที่มีข้อกำหนด ให้มีการวางแผน ผู้บริหารจะรู้สึกเป็นการระ ฐึฐึเป็นการเพิ่มงานท่าความยุ่งยากให้แก่ ผู้บริหารที่ไม่เข้าใจหรือมีทัศนคติในทางลบต่อการบริหารงานที่เป็นระบบ จะพบว่า การวางแผนขัดกับแบบแผนของการบริหาร (Management Style) ส่วนตัวที่เคยชินอยู่ จึงมักจะละเลยการวางแผน และยังเมื่อได้พบว่า การวางแผนจะต้องมีระบบระเบียบในหน่วยงานของคนอย่างไร จึงจะผนวกการวางแผนไว้ในกระบวนการบริหารได้อย่างเหมาะสม จึงมักจะหลีกเลี่ยง ละเลยหรือละงานด้านการวางแผนไว้กับนักวางแผน หรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบที่เกี่ยวกับแผน แทนที่จะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนโดยตรง

จะพบว่าในหน่วยงานที่มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทางด้านการวางแผน เช่น ตำแหน่งด้านแผน และนโยบายด้านการงบประมาณ ด้านสถิติข้อมูล หัวหน้าจำนวนไม่น้อยจะถือโอกาสมอบหมายงานวางแผนให้บุคคลเหล่านั้นไป ส่วนตัวเองก็หันไปให้ความสนใจกับงานประจำวัน งานประชุม การเปิดงาน งานต้อนรับแขก งานเป็นวิทยากร งานเป็นผู้แทนในที่ต่าง ๆ และงานอื่น ๆ แทน ส่วนงานวางแผนละไว้ให้กับเจ้าหน้าที่ระดับรองหรือระดับชั้นผู้น้อย มีผู้กล่าวกันบ่อย ๆ ว่า ผู้ที่ทำหน้าที่วางแผนของทั้งองค์การหรือหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้น้อย เจ้าหน้าที่ระดับ ซี 3 ซี 4

ทำหน้าที่วางแผนให้กับองค์การหรือหน่วยงาน ซึ่งต้องรับผิดชอบการใช้จ่ายเป็นล้าน ๆ เป็นสิบล้าน ๆ เจ้าหน้าที่เสนออย่างไร หัวหน้าหรือผู้บริหารก็มักจะรับไว้เป็นส่วนใหญ่ เมื่อถึงเวลาบริหารจริง ก็มิได้เอาใจใส่กับแผนงานอย่างจริงจัง นอกจากในเรื่องเงินงบประมาณ ส่วนใดที่เป็นประโยชน์ ส่วนใดที่ตนถนัด ส่วนใดที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริหารระดับสูง หัวหน้าจะเอาใจใส่เป็นพิเศษ ถึงแม้จะไม่ใช้ส่วนที่อยู่ในแผนงานของตนก็ตาม

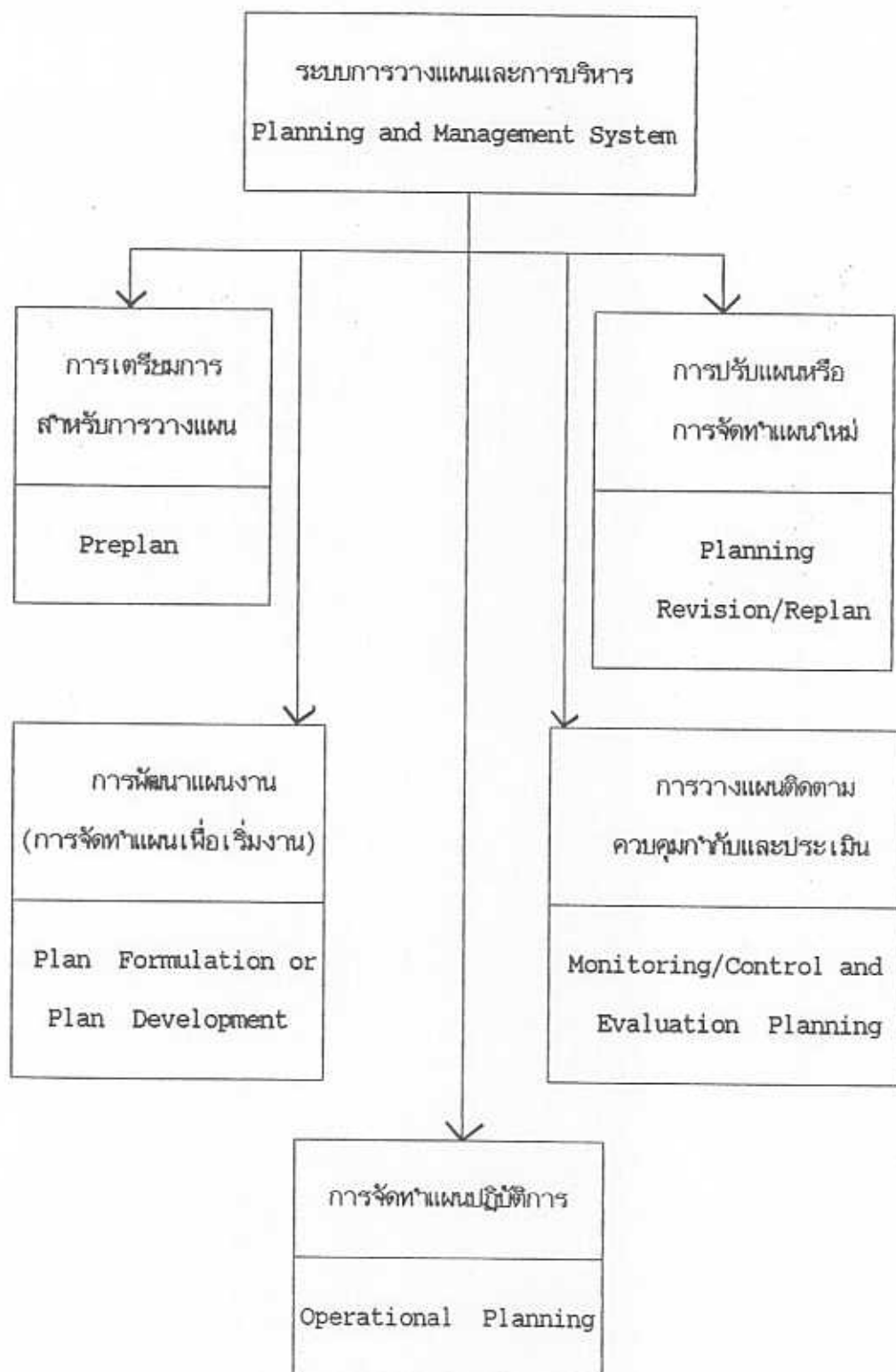
ประเด็นสำคัญก็คือ ทำอย่างไรแผนจึงจะเป็นส่วนประสานกลมกลืนกับระบบและกระบวนการบริหาร ทำอย่างไรแผนจึงจะไม่เป็นการละเมิดของผู้บริหาร ไม่เป็นการเพิ่มของผู้บริหาร และแผนจะมีส่วนช่วยในการบริหารงานประจำวันของผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้การบริหารงานในความรับผิดชอบเป็นไปโดยมีทิศทางที่แน่นอนชัดเจน ทำอย่างไรแผนจึงจะมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารปรับปรุงการปฏิบัติงานประจำของตนได้โดยไม่ยึดอัดในมากนัก

สาเหตุสำคัญเป็นอุปสรรคต่อการใช้แผนอย่างมีประสิทธิภาพในหน่วยงาน หรือองค์การก็คือ

- 1) การแยกการวางแผนออกจากการบริหารงานประจำ
- 2) การขาดระบบแผนงานที่มีประสิทธิภาพในองค์การ
- 3) การทำงานด้วยความเคยชิน เคยทำอยู่อย่างใดก็ทำอย่างนั้น โดยประสพการณ์ใน

อดีตของผู้บริหาร หรือตามสไตล์ส่วนตัวของผู้บริหาร

ระบบต่อไปนี้เป็นระบบที่พยายามจะประสานการบริหารและการวางแผน โดยให้การวางแผนเป็นส่วนของการบริหารและสนับสนุนกระบวนการบริหารทั้งระบบ ใช้แผนเป็นเครื่องมือของการบริหารได้ในทุกส่วน ไม่ว่าจะเป็นงานประจำหรืองานพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นงานใหม่หรืองานโครงการพิเศษต่าง ๆ โครงสร้างและภาพรวมของระบบการวางแผนและการบริหารจะเป็นดังนี้



แผนภูมิที่ 3 ระบบการวางแผนและการบริหาร

จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบสำคัญในระบบการวางแผนและการบริหารเพื่อให้แผนเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของผู้บริหารประกอบด้วย

- 1) การเตรียมการสำหรับการวางแผน
- 2) การพัฒนาแผนงานหรือการจัดทำแผนเพื่อเริ่มงาน
- 3) การจัดทำแผนเพื่อการปฏิบัติการ
- 4) การกำหนดด้านการติดตามควบคุมกำกับและประเมิน
- 5) การปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่

โดยปกติการเตรียมการสำหรับการวางแผนมักจะถูกละเลย หรือไม่ได้รับการเอาใจใส่จากผู้บริหาร ระบบแผนงานจึงมักขาดข้อมูล ขาดปัจจัยสนับสนุน ขาดองค์การ ขาดโครงสร้าง ขาดแนวทางการประสานงาน และขาดกระบวนการวางแผนที่เป็นระบบและตอบสนองต่อการบริหารงานตามปกติ หน่วยงานทั่ว ๆ ไป เมื่อต้องการวางแผนมักจะใช้วิธีตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายงานให้กับผู้ใดผู้หนึ่งรับผิดชอบ และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจะต้องไปคิดหาวิธีการจัดการของตนเอง และมักจะปรากฏว่าแผนที่จะได้ทำการวางแผน งานส่วนใหญ่กลับไม่ตกอยู่กับการแก้ปัญหาให้สามารถทำการวางแผนให้ได้ โดยมีตัวแผนซึ่งเป็นผลผลิตสุดท้ายเป็นเป้าหมายตัว เป็นจุดตัดสินความสามารถในการทำงานวางแผน ดังนั้นบุคคลหรือคณะกรรมการต้องการจัดการเรื่องข้อมูล เรื่องการประสานงานเรื่องการขอความร่วมมือ เรื่องการสนับสนุน ด้านธุรการและด้านเอกสารแผนงานเอง ภายใต้อำนาจจำกัดทุกด้าน ทั้งด้านข้อมูล ด้านอำนาจ การปฏิบัติการและความจำกัดของระยะเวลา เป้าหมายสุดท้ายการทำงานในลักษณะดังกล่าวจึงมักจะจบอยู่ที่ตัวแผน ซึ่งได้จัดทำขึ้นเสนอผู้บริหารเป็นสำคัญ

#### การเตรียมการก่อนการวางแผน (Preplan)

การเตรียมการสำหรับการวางแผนหรือการเตรียมการก่อนการวางแผนนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการจัดการเตรียมโครงสร้างและระบบ เพื่อสนับสนุนให้งานวางแผนดำเนินการได้โดยสะดวก ไม่เป็นการระเหินในการปฏิบัติการประจำวัน ความยุ่งยากในการปฏิบัติอาจจะมีเฉพาะในการวางแผนระบบครั้งแรกเท่านั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องปฏิบัติจัดทำในการเตรียมการสำหรับการวางแผนประกอบด้วย

- 1) ระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System หรือ M.I.S.) ที่ตอบสนองต่อการกิจ แผนงาน โครงการ ระบบงานและระบบการวางแผนที่ใช้และข้อมูลที่เป็นฐานสำหรับการตัดสินใจทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงานนั้น
- 2) การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหา (Status studies)
- 3) การประเมินปัญหาและความต้องการ (Needs assessment and situation analysis)
- 4) การพยากรณ์หรือการคาดคะเนแนวโน้มต่าง ๆ (Forecasting) ที่เกี่ยวข้องกับงานตามภารกิจ ซึ่งเป็นงานในหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง
- 5) การคาดคะเนด้านทรัพยากรและการเงิน (Resource projection)
- 6) การกำหนดเกณฑ์ (Criteria) และข้อกำหนดที่สำคัญ ๆ ที่ใช้เป็นหลักกลางในการวางแผน (Planning parameters) ซึ่งในบางแห่งอาจเรียกกันว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานหรือเกณฑ์กลาง
- 7) การกำหนดโครงสร้างและสายการประสานงานการวางแผน (Organization for planning) ซึ่งหมายถึงการกำหนดคณะกรรมการ กำหนดตัวบุคคล และกำหนดภาระความรับผิดชอบในกระบวนการวางแผน การกำหนดจุดตัดสินใจในระดับต่าง ๆ และกลไกการประสานงานในโครงสร้างและสายการประสานงานวางแผนในส่วนต่าง ๆ
- 8) แบบฟอร์ม (Planning forms) และโครงสร้างมาตรฐาน (Planning formats) ที่จำเป็นต้องใช้หรือเป็นส่วนประกอบในการวางแผน
- 9) การกำหนดนโยบายการวางแผน (Planning policy) และแผนงานการวางแผนของหน่วยงาน

ในด้านการเตรียมการสำหรับการวางแผนนี้ ถ้าพิจารณาจากจำนวนรายการที่กล่าวถึงจะดูเหมือนว่ามีมากมาย จนน่าจะทำไมไหว หรือเกินความจำเป็นสำหรับหน่วยงานเล็ก ๆ แท้จริงแล้วข้อมูลและรายละเอียดส่วนใหญ่จะมีอยู่แล้วในหน่วยงาน งานที่สำคัญในการเตรียมการสำหรับการวางแผนจึงเป็นเพียงการจัดกลุ่มข้อมูล จัดลำดับให้ตอบสนองการจัดทำแผนการและการตัดสินใจในการบริหาร และการเพิ่มเติมในสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อช่วยให้กระบวนการวางแผนทั้งระบบดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงต่อไป

## การพัฒนาแผนงานหรือการจัดทำแผนเพื่อเริ่มงาน (Plan Formulation)

การพัฒนาแผนงานหรือการจัดทำแผนเพื่อเริ่มงานเป็นส่วนเริ่มต้นในการเข้าสู่การกำหนดเค้าโครงของสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ เพื่อแก้ปัญหาและเพื่อการพัฒนาในระบบงานนั้น ๆ ในอนาคต ผลผลิตสุดท้ายของส่วนนี้ คือ แผน ซึ่งจะเรียกว่าแผนพัฒนาหรือเรียกว่าแผนเฉพาะด้านหนึ่งด้านใดก็ตาม ในหน่วยงานราชการมักจะปรากฏในรูปของแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และก่อนที่จะได้แผนพัฒนาระยะ 5 ปี ดังกล่าวไว้ ต้องผ่านกระบวนการเฉพาะที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาโดยปกติแล้วสิ่งที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติจัดทำในส่วนนี้ประกอบด้วย

1) การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและทิศทางในการพัฒนา ซึ่งมักจะประกอบด้วย วัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ กลวิธี เป้าหมายในการพัฒนา ในส่วนแรกนี้ สิ่งที่ยากไม่ได้คือ วัตถุประสงค์และนโยบาย

2) แผนพัฒนาระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นเค้าโครงของสิ่งที่คาดว่าจะต้องปฏิบัติจัดทำในช่วงระยะ 5 ปี ข้างหน้า แจกแจงรายละเอียดตามแผนงานและแผนรายปีทั้ง 5 ปี ในรูปแบบงานและโครงการต่าง ๆ โดยเชื่อว่าหากปฏิบัติจัดทำสิ่งที่เหมาะสมได้ตามเป้าหมายการทำงานในแผนงานต่าง ๆ แล้ว จะบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ ตัวแผนซึ่งกำหนดไว้นี้จะกลายเป็นการบอกกับการดำเนินงานในแต่ละปีในแผนพัฒนาโดยอัตโนมัติ

จะเห็นได้ว่าในขั้นนี้ ข้อมูลและสิ่งต่าง ๆ ที่ได้เตรียมการและกำหนดไว้ในขั้นการเตรียมการสำหรับการวางแผน จะถูกนำมาใช้ในการสร้างวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ หรือกลวิธี เป้าหมาย และกำหนดเค้าโครงงานที่ต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคตผลสุดท้ายที่ได้คือแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ทั้งชุดแผนดังกล่าวจะแสดงรายละเอียดตามแผนงาน โครงการและวงเงินหรือทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการเตรียมการเพื่อการปฏิบัติในปีต่าง ๆ ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาไตร่ตรองตามหลักและเทคนิคการวางแผนเป็นอย่างดีมาแล้ว แผนดังกล่าวถือเป็นแผนสำหรับการเริ่มงาน หรือ Baseline Plan สำหรับการดำเนินงานในช่วงระยะ 5 ปี ในอนาคต แผนในลักษณะนี้ นอกจากจะเรียกว่าแผนพัฒนาระยะปานกลางหรือแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ยังอาจเรียกว่าเป็นแผนแม่บทของการพัฒนาในระยะ 5 ปี ของแผนนั้นก็ได้



### การกำหนดแผนเพื่อการปฏิบัติการ (Operational Planning)

การกำหนดแผนเพื่อการปฏิบัติการในส่วนนี้ เป็นการนำเอาเค้าโครงการปฏิบัติการจากแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ลงสู่ระดับการปฏิบัติงานจริงในหน่วยงานต่าง ๆ หรือในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แผนในส่วนนี้มักจะมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า แผนรายปี (Annual Plan) การกำหนดแผนในส่วนนี้ประกอบด้วยงานสำคัญ ๆ 2 อย่างคือ

- 1) การวางแผน (พัฒนา) ประจำปี (Annual development plan)
- 2) การวางแผนปฏิบัติการประจำปี (Annual operation plan)

การวางแผน (พัฒนา) ประจำปีนั้น แท้ที่จริงคือ เค้าโครงของสิ่งที่ประสงค์จะจัดทำ จะดำเนินการ และได้เสนอขึ้นมาเพื่อการพิจารณาและเพื่อการจัดสรรทรัพยากร หรือขออนุมัติงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานในช่วงปีงบประมาณนั้น ๆ โดยปกติแล้วแผนดังกล่าวจะถูกกำกับโดยสิ่งที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี โดยเฉพาะรายละเอียดเฉพาะปีนั้นจะเป็นส่วนสำคัญที่ใช้กำกับการนิยามกำหนดหรือปรับปรุงสิ่งที่ต้องบรรจุไว้ในแผน (พัฒนา) ประจำปี เพื่อเสนอของบประมาณ แผนนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นแผนเพื่อของงบประมาณเป็นแผนซึ่งแสดงเจตจำนงถึงงานที่พึงประสงค์จะปฏิบัติจัดทำในรอบปีงบประมาณนั้น ๆ

เมื่อแผนพัฒนาประจำปีที่ผ่านมาผ่านการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ตามระบบการงบประมาณ และตามวงจรการงบประมาณแล้ว ต่อไปจะเป็นการวางแผนปฏิบัติการเพื่อลงมือทำงานตามงบประมาณ หรือทรัพยากรที่ได้รับการอนุมัติ ส่วนนี้จะเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี (Annual operation plan) ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องลงมือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากได้รับอนุมัติเป็นการถูกต้องและมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแล้ว สิ่งที่ควบคู่กับแผนปฏิบัติการประจำปีในส่วนนี้คือ การนำแผนปฏิบัติการออกปฏิบัติ (Plan implementation) โดยมีส่วนที่สามของระบบคือ แผนการติดตามควบคุมกำกับและประเมินตัวกำกับในทางบริหารนั่นเอง

หากการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามที่ได้เสนอขอในแผนพัฒนาประจำปี การจัดทำแผนปฏิบัติการก็จะง่ายขึ้นโดยง่าย คือ เพียงแค่ดึงเอาเฉพาะส่วนวิธีดำเนินการในแผนงานและโครงการต่าง ๆ มากำหนดให้ประสานกับงวดเงินตามระบบการงบประมาณและการเงิน ก็สามารถใช้เป็นแผนปฏิบัติได้ ซึ่งผู้บริหารและผู้รับผิดชอบการปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติตามกำหนดได้ทันที แผนปฏิบัติการนี้อาจเรียกกันภาษาพูดอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นแผนการใช้จ่ายเงินหรือแผนทำงานนั่นเอง

แต่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น ส่วนใหญ่แล้วการจัดสรรมักจะไม่เป็นไปตามที่เสนอขอ จึงต้องมีการปรับแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่ได้หรือให้สอดคล้องกับข้อจำกัด ตลอดจนอาจเป็นแผนปฏิบัติการแนวใหม่ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี จึงเป็นส่วนที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินงานประจำปี

#### การวางแผนติดตามควบคุมกำกับและประเมิน (Monitoring/Control and Evaluation Planning)

เมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเรียบร้อยแล้ว เรื่องต่อไปก็จะเป็นการบริหารแผนและโครงการตามแผนปฏิบัติการนั้น โดยหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบในองค์การหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ซึ่งส่วนนี้เป็นส่วนที่จากประสบการณ์ได้พบว่า เป็นจุดอ่อนที่สำคัญในระบบการบริหารงานคือ เมื่อมีหน่วยงานรองรับ มีแผนปฏิบัติการแน่นอน มีเงินงบประมาณตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ แล้วผู้บริหารในระดับต่าง ๆ มักจะปล่อยให้ผู้นับถือจัดทำดำเนินการไปโดยตนเองได้เลย มักจะขาดแผนงานในการติดตามตรวจสอบควบคุมกำกับและประเมินที่แน่นอน ทั้งนี้อาจจะเป็นผลเนื่องมาจากระบบงานทั้งระบบใหญ่ไม่เคยให้ความสนใจมาก่อน อาจเป็นเพราะไม่มีผู้ใดใส่ใจในความบกพร่องทางการบริหารอาจจะเป็นเพราะผู้บริหารถือว่างบประมาณไม่ใช่เงินจากกระเป๋าของตนเอง อาจเป็นเพราะผู้บริหารไว้ใจผู้รับผิดชอบการปฏิบัติมากเป็นพิเศษ อาจเป็นเพราะผู้บริหารระดับสูงยังไม่ได้ให้ความสนใจในระบบการติดตามตรวจสอบ (Accountability) การทำงานและประสิทธิภาพในการจัดการหรือจะด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม การจัดทำแผนการติดตามตรวจสอบควบคุมและกำกับ รวมทั้งแผนการประเมินจึงยังไม่ได้รับการพิจารณาจัดทำกันอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ส่วนนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการบริหาร

โดยหลักการบริหารและการวางแผนแล้ว แผนการติดตามควบคุมกำกับและประเมินเป็นส่วนที่จะต้องปรากฏอยู่อย่างแน่ชัดแล้วในโครงการและแผนปฏิบัติงานเป็นส่วนประกอบสำคัญในโครงสร้างของโครงการ ซึ่งนำเอาเฉพาะส่วนวิธีดำเนินการมาแสดงให้เห็นวิธีการควบคุมตรวจสอบและประเมิน เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าเมื่อกำหนดวิธีปฏิบัติงานขั้นตอนระยะต่าง ๆ แล้วจะรู้ได้อย่างไรว่าจะมีการปฏิบัติจริงหรือไม่ จะรู้ได้อย่างไรว่าผลการปฏิบัติเป็นไปตามที่ต้องการหรือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่



ส่วนนี้ถ้าพิจารณาในด้านเดียวแบบง่าย ๆ ก็คือการวางแผนเพื่อติดตามดูการปฏิบัติและผลทางด้านการปฏิบัติว่าสอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในแผนเพียงใด รวบรวมข้อมูลเพื่อจะได้กำหนดวิธีการแก้ไขปรับปรุงได้ทันเวลาที่ หรือเมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ใช้พิจารณากำหนดการทำงาน ตลอดจนปรับปรุงการดำเนินงานในโอกาสต่อไป

จะเห็นได้ว่าในด้านการติดตามควบคุมและกำกับนี้ เมื่อแยกแยะออกเป็นประเด็นต่าง ๆ จะดูเหมือนเป็นเรื่องยุ่งยากมากมาย แต่ในการปฏิบัติการจริง ๆ นั้นไม่ได้ยุ่งยากจนเกินความสามารถของนักบริหารและนักวางแผน สิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำให้แผนการติดตามควบคุมกำกับและประเมินโดยทั่วไป จะประกอบด้วยสิ่งที่ผู้บริหารจัดทำอยู่แล้วตามปกติเป็นส่วนใหญ่ เช่น

- 1) แผนควบคุมกำกับเฉพาะเรื่องเฉพาะโครงการ (Control plan)
- 2) แผนการรายงาน (Report plan) ซึ่งเป็นการรายงาน
  - ผลการปฏิบัติ (Performance)
  - ความก้าวหน้าของงาน (Progress)
  - การเงิน (Finance)
- 3) การตรวจ/เยี่ยม (Inspection Visitation)
- 4) การนิเทศติดตามผล (Supervision)
- 5) การตรวจสอบภายในตามระบบการเงิน (Internal audit)
- 6) แผนการประเมิน (Evaluation plan)

ส่วนในด้านแผนการประเมิน อาจแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 2 กลุ่ม กลุ่มแรกจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินโครงการ (Project evaluation) โดยปกติมักจะมีการวางแผนกำหนดให้มีการประเมินเป็นช่วงระยะ เป็นขั้นตอนขณะดำเนินการตามแผนเป็นระยะ ๆ เช่น ทุก 3 เดือน 6 เดือน 12 เดือน หรือระยะครึ่งแผน ทั้งนี้ดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูล มาใช้เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานและการปรับแผนในช่วงต่อไป การประเมินเพื่อการปรับปรุง (Formative evaluation) ส่วนการประเมินอีกแบบหนึ่งคือ การประเมินผลสรุปหรือการประเมินผล รวมเมื่อโครงการดำเนินเสร็จสิ้นแล้วเป็น Summative evaluation

สิ่งที่ได้จากการประเมินคือ ตัวรายงานสรุปที่มีข้อมูลที่แสดงถึง

- 1) ระดับสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนและโครงการ
- 2) ประสิทธิภาพการบริหารแผนและโครงการ (ถ้าประเมินได้)

- 3) ปัญหาและอุปสรรค
- 4) ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการปฏิบัติในอนาคตต่อไป

ส่วนที่สองจะเป็นเรื่องการประเมินแผนพัฒนา นอกเหนือจากการประเมินโครงการเป็นรายโครงการโดยเฉพาะแล้ว ยังมีความจำเป็นจะต้องประเมินรูปของแผนงานเป็นรายแผนงาน และของแผนพัฒนาทั้งแผน การประเมินแผนพัฒนาโดยทั่ว ๆ ไปจะมีการประเมินดังนี้

- 1) การประเมินรายปี (Annual evaluation)
- 2) การประเมินครึ่งแผน (Midterm plan evaluation)
- 3) การประเมินผลแผนพัฒนา (Development plan evaluation)

#### การรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่ (Planing/Revision or Replan)

การรับแผนหรือการปฏิบัติการในการวางแผนใหม่ เป็นหัวข้อที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของแผนับการบริหารและความสัมพันธ์กับระบบแผนงาน ซึ่งถ้าพิจารณาเฉพาะงานด้านการวางแผนเพียงด้านเดียวก็จะเป็น เรื่องการรับแผนและการวางแผนใหม่

แต่ที่จริงแล้วในการวางแผนและการบริหาร ซึ่งมีการดำเนินการตามแผนเป็นช่วงเป็นระยะ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นรายปี การปฏิบัติงานในช่วงที่ผ่านมาอาจจะมีข้อมูลซึ่งแสดงให้เห็นว่า การปรับปรุงแผนพัฒนาในปีต่อไปเป็นสิ่งที่เป็นไปได้หรือ อาจจะเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติจัดทำ เป็นสิ่งที่ถูกต้องทั้งในเชิงหลักการและในการปฏิบัติงานในส่วนนี้จะประกอบด้วย

- 1) การทบทวนโครงการและการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติ (Project reviews and corrective actions)
- 2) การทบทวนแผนและปรับแผนประจำปี (Annual review/update)
- 3) การทบทวนระยะกลางแผนและปรับแผน (Midterm plan review/revision)
- 4) การวางแผนใหม่ (Replan) เมื่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาครบวงจร หรือ เมื่อผลจากการพิจารณาเปรียบเทียบแผนใหม่ในเรื่องที่ได้ผ่านการพิจารณาแล้วอย่างรอบคอบ

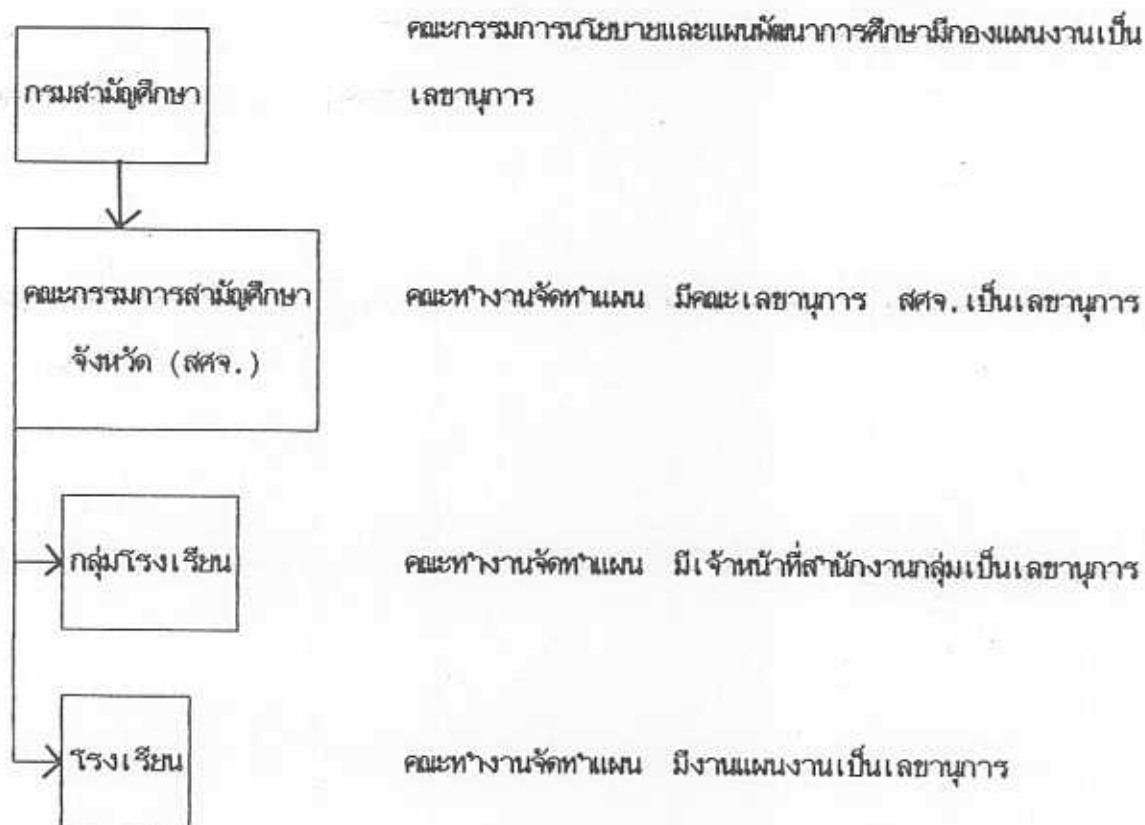
ส่วนนี้จะเป็นการหมุนเข้าสู่วงจรใหม่ในระบบการวางแผนและการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย การเตรียมการก่อนการวางแผน (Preplan หรือ Plan for Planning) การพัฒนาแผน หรือการจัดทำแผนเพื่อเริ่มงาน (Plan formulation) การจัดทำแผนเพื่อการปฏิบัติการ (Operational planning) การกำหนดด้านการติดตามควบคุมกำกับและประเมิน

(Monitoring/Control and Evaluation planning) และการปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่ (Planning/Revision or Replan)

สรุป องค์ประกอบสำคัญในระบบการวางแผนและการบริหารประกอบด้วย (1) การเตรียมการวางแผน (2) การพัฒนาแผนงาน (3) การจัดทำแผนปฏิบัติการ (4) การติดตามควบคุมและประเมิน (5) การปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่

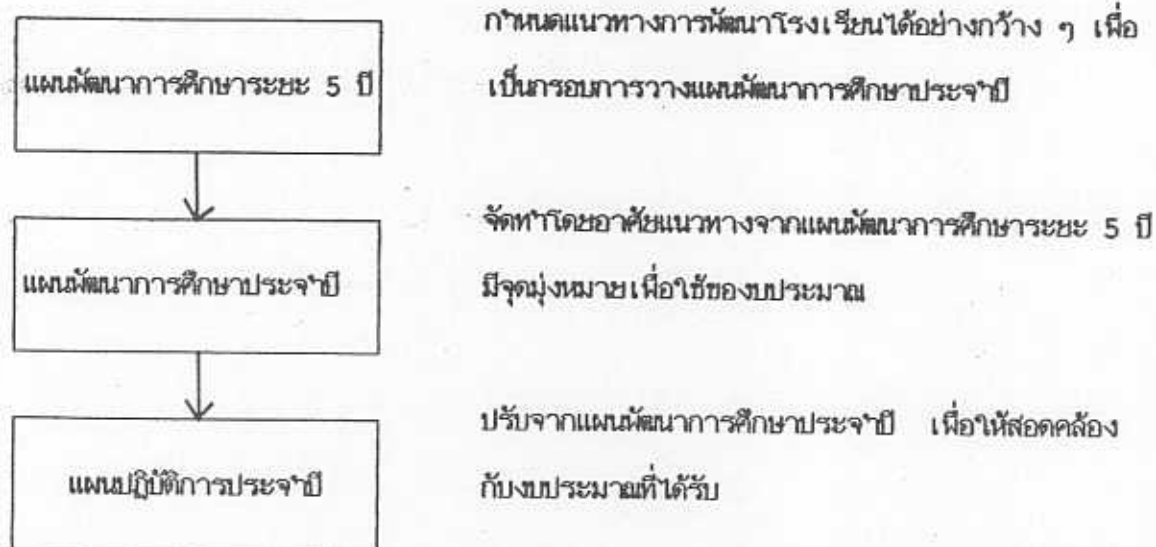
## 2.6 การวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษา

การวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นงานหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการวางแผนการศึกษาระดับจุลภาคในประเทศไทย โดยกรมสามัญศึกษากำหนดให้โรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัดเริ่มจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในโรงเรียนมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2522 ในปีการศึกษา 2530 อันเป็นผลเนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายและกรอบแผนงานขึ้นใหม่ ประกอบกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการสามัญศึกษาจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดในปีการศึกษา 2529 ทำให้กรมสามัญศึกษาต้องปรับระบบแบบโครงสร้างการวางแผนการศึกษาใหม่ทั้งหมด ทั้งในระดับกรม ระดับจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการสามัญศึกษาจังหวัด) ระดับกลุ่มโรงเรียนและระดับโรงเรียนดังแผนภูมิที่ 4 (กรมสามัญศึกษา, 2530)



#### แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการจัดองค์กรวางแผนของกรมสามัญศึกษา

วิโรจน์ สารรัตนะ (2532) กล่าวว่า การปรับระบบและโครงสร้างการวางแผนการศึกษาในระดับต่าง ๆ ดังกล่าว ในส่วนของโรงเรียนมัธยมศึกษามีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมหลายประการ เช่น มีการจัดตั้ง "งานแผนงาน" ให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนขึ้น ประกอบด้วยหัวหน้างานแผนงาน 1 คน และผู้ร่วมงานในจำนวนที่พอเหมาะตามขนาดของโรงเรียน โดยมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนการศึกษาของโรงเรียนสามประเภทคือ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยทั้งสามประเภทนี้มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน กล่าวคือ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี เป็นแผนที่กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นการรอบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี ซึ่งเป็นแผนที่จัดทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อของงบประมาณที่จะดำเนินการในปีนั้น ๆ เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วก็จะปรับไปเป็นแผนปฏิบัติการ ประจำปีที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ลักษณะความสัมพันธ์ต่อกันของแผนสามประเภทดังกล่าวแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี  
และแผนปฏิบัติการประจำปี

การวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาทั้งสามประเภทดังกล่าว กรมสามัญศึกษา  
กำหนดให้มีความสอดคล้องกับนโยบายพัฒนาการศึกษาของกรมสามัญศึกษา ขณะเดียวกันให้คำนึง  
ถึงความสอดคล้องกับความต้องการและสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นด้วย ซึ่งลักษณะการวางแผน  
ดังกล่าว หากพิจารณาถึงข้อสังเกตที่กล่าวไว้ในหัวข้อประเภทของแผนในตอนต้น ก็อาจนำมา  
อธิบายลักษณะบางประการของการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาได้ดังนี้

ประการแรก เมื่อพิจารณาเฉพาะแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาแล้วได้ว่า แผนพัฒนา  
การศึกษาระยะ 5 ปี เป็นแผนระยะยาวที่กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้กว้าง ๆ เป็นแผนระยะสั้น  
ที่มีความเฉพาะเจาะจงและมุ่งให้เกิดการปฏิบัติมากขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวได้ว่าแผนพัฒนา  
การศึกษาระยะ 5 ปี เป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับบน แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีและ  
แผนปฏิบัติการประจำปี เป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับล่าง เนื่องจากแผนทั้งสามประเภทนี้  
กำหนดขึ้นโดยงานแผนงานซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนในโรงเรียนชุดเดียวกัน

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาแผนการศึกษาในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ที่อยู่สูงขึ้นไป คือ  
กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษาและกระทรวง  
ศึกษาธิการ ตามลำดับ เห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกันเป็นลูกโซ่ และนอกจากนั้นก็จะเห็น



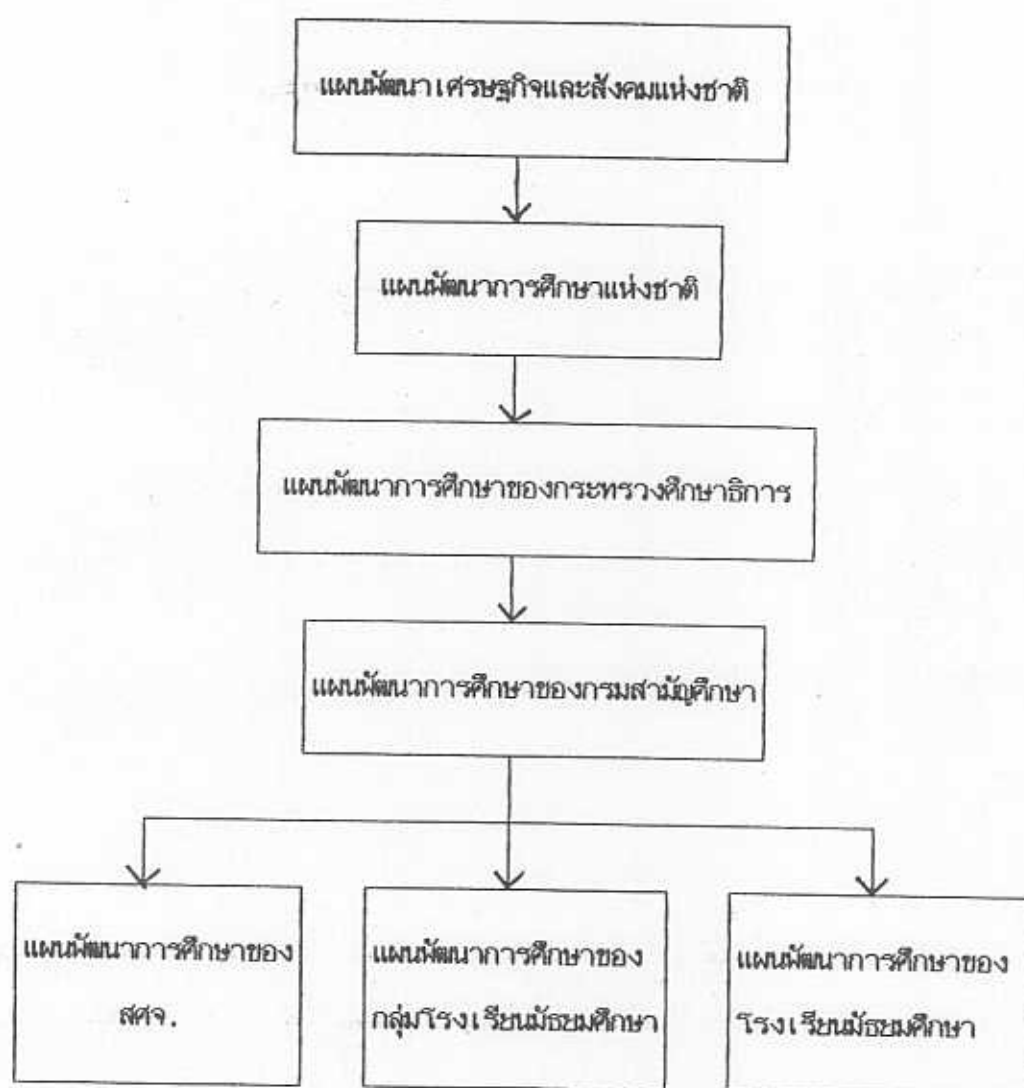
ได้ว่าเป็นแผนในระดับสูงขึ้นไปเท่าใดก็ยิ่งเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับล่างมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจากลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว หากพิจารณาถึงแนวคิดการวางแผนการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ และลักษณะการวางแผนการศึกษาในประเทศไทย ดังได้กล่าวถึงในตอนต้น ก็อาจนำแนวคิดนั้น มาอธิบายลักษณะการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นประการที่สามดังนี้

ประการที่สาม แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และของกรมสามัญศึกษา เป็นแผนการศึกษาระดับมหภาค (Macro Level) เนื่องจากเป็นแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการมัธยมศึกษาจังหวัด กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นแผนการศึกษาระดับจุลภาค (Micro Level) เนื่องจากเป็นแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค

ประการที่สี่ การวางแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค จะอาศัยกรอบนโยบายพัฒนาการศึกษาที่กรมสามัญศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไปปฏิบัติโดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความสอดคล้องกับสภาพความต้องการและความเป็นจริงของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตามลักษณะการวางแผนแบบผสม (Mixed Approach) ระหว่างแบบบนลงล่าง (Top-down Approach) และล่างขึ้นสู่บน (Bottom - up Approach)

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า แผนการศึกษาระดับมหภาคและแผนการศึกษาระดับจุลภาค ต่างมีความสัมพันธ์และสอดคล้องซึ่งกันและกันทุกระดับ และในขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยส่วนรวมไว้ด้วย ดังแผนภูมิที่ 6





แผนภูมิที่ 6 ความสัมพันธ์สอดคล้องของแผนในระดับต่าง ๆ

การปรับระบบและโครงสร้างการวางแผนของกรมสามัญศึกษา นอกจากจะก่อให้เกิดการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วยังได้กำหนดรายละเอียดของแผนแต่ละประเภทไว้เหมือนกันอีกด้วย โดยมีส่วนประกอบต่าง ๆ ดังนี้



แผนภูมิที่ 7 โครงสร้างของแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษา

จากส่วนประกอบของแผนดังกล่าว ถือได้ว่าการกิจสำคัญของการวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาคือ การกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย มาตรการ งบประมาณ และงาน/โครงการ (ส่วนที่เป็นแผนหลักและแผนงานย่อยนั้น กรมสามัญศึกษาได้กำหนดให้โรงเรียนแล้ว)

จากการกิจสำคัญดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงตัวแบบการวางแผนการศึกษาเชิงทฤษฎีดังกล่าวในตอนต้น อาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวแบบการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาได้เป็น 7 ขั้นตอน (รวมถึงการนำไปปฏิบัติและการประเมินผลด้วย) ดังนี้

- 1) การกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหา
- 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย
- 3) การกำหนดมาตรการ
- 4) การกำหนดงบประมาณ
- 5) การกำหนดงาน/โครงการ
- 6) การดำเนินงาน/โครงการไปปฏิบัติ
- 7) การประเมินผล

สรุป ตัวแบบการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งมี 7 ขั้นตอนดังกล่าว อาจกล่าวรวม ๆ ได้เป็น 3 ขั้นตอนที่สำคัญคือ (1) ขั้นการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดสภาพปัจจุบันปัญหา วัตถุประสงค์ นโยบายเป้าหมายมาตรการ งบประมาณ งาน/โครงการ (2) ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (3) ขั้นการประเมินผล

## 2.7 ปัจจัยพื้นฐานการวางแผน

เมื่อประสิทธิภาพของการวางแผนที่ดี นักวางแผนการศึกษาหลายท่านได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยพื้นฐานเพื่อการวางแผนไว้ ดังนี้

สุรพงษ์ ปนาทกุล (2526) กล่าวว่า การบริหารงานของหน่วยงาน สิ่งที่สำคัญที่สุดประการแรกที่จะใช้ในการประกอบพิจารณาตัดสินใจของผู้บริหารที่จะสั่งให้กระทำหรือดเว้นกระทำการใด ๆ ก็ตามก็คือ ข้อมูล (Information) ที่ผู้บริหารจำเป็นต้องมีหน่วยงานวิจัยและวางแผนเพื่อดำเนินการดังนี้

- 1) การจัดเก็บข้อมูล (Collecting)
- 2) การรวบรวมรักษา (Storing)
- 3) การประมวลข้อมูล (Processing)
- 4) การรายงานผล (Reporting)

เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ (Decision making) ข้อมูล (Information) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญต่อหน่วยงานทั้งสองของรัฐและเอกชน

ธงชัย สันติวงศ์ (2528) กล่าวว่า ระบบการวางแผนและระบบการบริหารนั้น มีความสัมพันธ์กันโดยตรง และเรื่องราวของ "โครงสร้างองค์การเพื่อการวางแผน" นั้นเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารงานที่จะเป็นบรรยากาศของการวางแผน และที่จะมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการวางแผนด้วย ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างองค์การ โดยปกติตามสภาพที่เป็นอยู่จะเป็นองค์การเพื่อการปฏิบัติงาน (Operation organization) ที่เป็นไปตามสภาพของงานประจำที่ทำอยู่หรือที่เคยทำมาก่อน แต่ในขณะที่ทำการวางแผนการคิดค้นทางเลือกหรือริเริ่มสิ่งใหม่ที่จะเป็นแผนงานก็จะต้องกระทำในกรอบขององค์การปัจจุบัน ขณะเดียวกันแผนงานที่คิดขึ้นมาที่มีความจำเป็น และต้องการให้องค์การต้องปรับตัวไปให้สอดคล้องกับแนวทางของแผนงานใหม่ด้วย โครงสร้างองค์การ (เพื่อการวางแผน) จึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารที่สำคัญที่สุด ที่ต้องพิจารณาเป็นประการแรก แต่สำหรับแนวทางดำเนินงาน ระบบการควบคุม แผนพัฒนาผู้บริหารและระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากระบวนการวางแผนโดยตรง

อุทัย บุญประเสริฐ (2532) กล่าวว่า การเตรียมการสำหรับการวางแผนหรือการเตรียมการก่อนการวางแผนเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการจัดการเตรียมโครงสร้างและระบบ สนับสนุนให้งานวางแผนดำเนินการไปได้โดยสะดวก สอดคล้องกับการบริหารและการทำงานตามปกติของหน่วยงาน ไม่เป็นการระเหิมในการปฏิบัติการประจำเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องปฏิบัติ จัดทำให้การเตรียมการ สำหรับการวางแผนประกอบด้วย

- 1) การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Manager Information System) หรือ M.I.S. ที่สะท้อนถึงภารกิจ แผนงาน โครงการระบบงานและระบบการวางแผนที่ใช้และข้อมูลที่เป็นสำหรับการตัดสินใจทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงานนั้น
- 2) การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบัน (Status studies)
- 3) การประเมินปัญหาและความต้องการ (Needs assessment situation analysis)
- 4) การพยากรณ์หรือการคาดคะเนแนวโน้มต่าง ๆ (Forecastion) เกี่ยวข้องกับงานตามภารกิจ ซึ่งเป็นงานในหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง
- 5) การคาดคะเนด้านทรัพยากรและการเงิน (Resource projection)

- 6) การกำหนดเกณฑ์ (Criteria) และข้อกำหนดที่สำคัญ ๆ ที่ใช้เป็นหลักกลางในการวางแผน (Planning parameters) ซึ่งในบางแห่งอาจเรียกกันว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานหรือเกณฑ์ทาง
- 7) แบบฟอร์ม (Planning forms) และโครงสร้างมาตรฐาน (Planning formats) ที่จำเป็นต้องใช้หรือใช้ร่วมกันเป็นส่วนประกอบในการวางแผนเป็นแบบฟอร์มมาตรฐาน
- 8) การกำหนดนโยบายการวางแผน (Planning policy) และแผนงานการวางแผนของหน่วยงาน

ในด้านการเตรียมการสำหรับการวางแผนนี้ ถ้าพิจารณาจากจำนวนรายการที่กล่าวถึงจะดูเหมือนว่ามีมากมาย จนน่าจะทําไม่ไหว หรือเกินความจำเป็นสำหรับหน่วยงานเล็ก ๆ แท้จริงแล้วข้อมูลและรายละเอียดเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีอยู่แล้วในทุกหน่วยงาน สิ่งที่สำคัญในการเตรียมการสำหรับวางแผนจึงเป็นเพียงการจัดกลุ่มข้อมูล จัดลำดับให้ตอบสนองต่อการจัดทําแผนและการตัดสินใจในการบริหาร และการเพิ่มเติมในสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อช่วยให้กระบวนการวางแผนทั้งระบบดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงต่อไป

สรุป จากการศึกษาแนวคิดของนักวางแผนการศึกษาหลายท่านพบว่า องค์ประกอบสำคัญที่เป็นปัจจัยพื้นฐานเพื่อการวางแผนมี 3 ประการคือ (1) ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรต่อการวางแผน (2) การจัดองค์การและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการวางแผน (3) การจัดข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผน ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพของการวางแผน นักวางแผนจึงต้องมีและเตรียมปัจจัยทั้งหลายนี้ให้พร้อม

## 2.8 ทรัพยากรการบริหาร

ในการพัฒนาระบบบริหารการวางแผนในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งประเด็นไปที่ทรัพยากรการบริหาร ดังนั้นเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหารไว้ ดังนี้

ทรัพยากรการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบ หรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปได้สะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานราชการหรือ การบริหารธุรกิจจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทรัพยากรบริหารพื้นฐาน (Basic

administrative resources) 4 ประการคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า 4 M's การที่เรียกทรัพยากรเหล่านี้ว่าเป็นทรัพยากรพื้นฐาน หรือเสมือนหนึ่งปัจจัยสี่นี้ ก็เพราะว่าในการบริหารงานมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเหล่านี้ ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณที่เพียงพอ จึงจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ นอกจากนี้ โพรซอร์ เจรัลด์ (2529) ยังได้กล่าวอีกว่าเมื่อคำนึงถึงหลักการบริหารสมัยใหม่ที่ว่า "การบริหารโดยสถานการณ์และความเป็นไปได้ของทรัพยากร" (Contingency Approach) แล้วทรัพยากรการบริหารที่จำเป็นประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการจัดการ (Management) อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) แต่อย่างไรก็ตามนอกจากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ขาดเสียไม่ได้คือ ปัจจัยมนุษย์ในแง่ของการแสดงออกที่เรียกว่า "พฤติกรรม" โดยเฉพาะพฤติกรรมในรูปแบบธรรมชาติที่เรียกกันว่า "เรื่องของจิตใจ" (Mind) ทั้งนี้เพราะความรู้สึกลึกซึ้งของคนเป็นทั้งเครื่องกระตุ้นให้งานเดินและเป็นตัวจุดรั้งให้งานหยุดได้

การจัดการศึกษาในแง่พิจารณาในฐานะเป็นธุรกิจแบบหนึ่งก็นับว่าเป็นธุรกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางและซับซ้อนมากที่สุดใบบรรดาธุรกิจทั้งหลาย ถ้าหากเทียบกับธุรกิจอื่น ๆ เช่น การค้า การอุตสาหกรรม หรือแม้แต่การจัดระบบการปกครองก็ตามจะเห็นว่าในการจัดการศึกษาเราต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานที่เรียกว่า 4 M'S มากกว่าคือ (อ้างใน นพพงษ์ บุญจิตราตุลย์, 2534)

- 1) Manpower ใช้กำลังคนมากกว่าหน่วยงานประเภทอื่น ถ้าเอาครูของทุกระดับ การศึกษามารวมเข้าด้วยกัน จะมีบุคลากรมากกว่าหน่วยงานใด ๆ หรือในเชิงวุฒิ ความต้องการบุคคลที่มีส่วนในการดำเนินการศึกษาก็เห็นว่าเป็นบุคลากรที่มีวุฒิ โดยเฉลี่ยสูงสุด
- 2) Money ในด้านงบประมาณ เมื่อเอางบประมาณการศึกษาของทุกระดับ มารวมกันเข้าแล้วก็จะ เป็นหน่วยงานที่ใช้งบประมาณสูงสุด (โดยถ้าหากได้คิดรวมถึงค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่ผู้ปกครองหรือนักศึกษา)

3) Materials วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องอำนวยความสะดวกที่ใช้ในการ  
ดำเนินการศึกษาก็เช่นเดียวกัน ถ้าจะคิดเพียงค่าปลูกสร้าง  
อาคาร สถานศึกษาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามารวม  
กันก็จะเห็นได้ว่า เป็นเงินค่าก่อสร้างที่สูงที่สุดในบรรดาค่า  
ก่อสร้างของรัฐที่ได้ลงทุนไปในรอบปี

4) Management ระบบบริหารที่มีความซับซ้อนมากกว่าระบบบริหารใด ๆ

เมื่อเอา 4 M'S มาบวกเข้าด้วยกันก็จะเห็นว่า การจัดการศึกษานั้นเป็นธุรกิจที่มี  
ขอบข่ายกว้างขวางต้องการระบบบริหารที่ดีที่สุด กำลังมากที่สุด กำลังเงินและวัสดุมากที่สุด  
แต่เรายังไม่มีการเตรียมบุคคลที่จะเป็นผู้บริหารกันอย่างกับที่วงการธุรกิจอื่น ๆ เขาทำกัน  
ดังนั้นการศึกษาต่อและการอบรมทางด้านบริหารการศึกษาจึงน่าจะได้รับการสนับสนุนให้มากยิ่งขึ้น  
(อ้างใน นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2534)

สายสมร ศักดิ์คำดวง (2538) ได้สรุปแนวคิดจากนักวิชาการหลายท่านว่า ทรัพยากร  
การบริหารหรือที่เรียกว่า 4 M'S เป็นทรัพยากรที่เป็นพื้นฐานในการบริหารงานต่าง ๆ  
ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ  
(Management) เช่นในการบริหารการศึกษาจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายต้องอาศัยบุคลากร  
ที่มีคุณภาพและมีปริมาณเพียงพอ ต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานเพียงพอ ต้องมีวัสดุ  
สิ่งของตามความต้องการของแผนงานและโครงการ และจะต้องมีระบบบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ  
ในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ซึ่งมีทรัพยากรจำกัด การบริหารการศึกษาจึงอยู่ใน  
ภาวะจำกัด ความจำเป็นที่จะต้องบริหารงานแบบประหยัด โดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด  
ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถของผู้บริหารการศึกษาไทย  
เป็นอย่างยิ่ง

สรุป เกี่ยวกับทรัพยากรการบริหารเพื่อการบริหารการวางแผน เมื่อวิเคราะห์จาก  
นักวิชาการหลายท่านพอจะสรุปได้ว่า ทรัพยากรบริหารพื้นฐานมี 4 ประการคือ คน (Man) เงิน  
(Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า  
4 M'S



## 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มานิช กล้องเจริญ (2531) ได้วิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าหมวดวิชาและครู-อาจารย์ เกี่ยวกับการวางแผนการวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 12" พบว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ปฏิบัติกิจกรรมตามกระบวนการวางแผนทุกขั้นตอน คือ ขั้นตอนวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ และขั้นการติดตามประเมิน และปรับปรุงแผนอยู่ในระดับปานกลาง ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าหมวดวิชาและครู-อาจารย์ เกี่ยวกับการวางแผนแตกต่างกัน ปัญหาการปฏิบัติตามกระบวนการวางแผนทุกขั้นตอนมีปัญหาอยู่ในระดับ ปานกลาง

วิชัย แสนมณี (2531) ได้วิจัยเรื่อง "การพัฒนารูปแบบของระบบการวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" พบว่า ขั้นการติดตามประเมินผลมีปัญหาด้านความไม่ชัดเจน อัตราการลงและความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนกำหนดให้มีระบบติดตามควบคุมกำกับและประเมินที่มีประสิทธิภาพ

สทิพย์ ศรีแก้ว (2531) ได้วิจัยเรื่อง "การกำกับควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เขตการศึกษา 9" พบว่าปัญหาที่สำคัญได้แก่การกำกับ ควบคุมติดตาม และประเมินผลของโรงเรียนมัธยมศึกษาและศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียน งบประมาณไม่พอ ผู้ประเมินขาดความรู้ และเครื่องมือประเมินไม่สมบูรณ์

เกลิงศักดิ์ ศรีดี (2534) ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาการประเมินแผนงานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ" พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีการประเมินเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการของแผนและโครงการมากที่สุด มีการรายงานผลการประเมินทั้ง 3 ระยะ แต่เครื่องมือยังไม่เหมาะสม การนำผลการประเมินไปใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงานได้ไม่ชัดเจน ปัญหาในการประเมินพบว่า บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะเกี่ยวกับการประเมินบุคลากรไม่เพียงพอ แบบการประเมินไม่ชัดเจน และผลการประเมินไม่เที่ยงตรง

ธนา จินดาวัฒนะ (2534) ได้วิจัยเรื่อง "การจัดระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 5" พบว่า ในเรื่องการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยและการบริหารงาน ผู้บริหารโรงเรียนใช้ข้อมูลและสารสนเทศมากกว่าการใช้ประสบการณ์และสามัญสำนึก ส่วนปัญหาในการจัดระบบสารสนเทศ คือ การขาดบุคลากร การขาดเครื่องคอมพิวเตอร์ และการไม่มีห้องปฏิบัติงานเป็นสัดส่วน



รุ่งสฤษฎ์ โยมศรีเคน (2534) ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาการประเมินโครงการของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น" พบว่า โรงเรียนส่วนมากมีการประเมินก่อนการดำเนินการระหว่างดำเนินการ และสิ้นสุดการดำเนินการ มีการรายงานผลการประเมินโครงการเป็นส่วนมาก และนำผลการประเมินโครงการไปใช้ประกอบการวางแผน การปรับปรุงการเรียนการสอน การเผยแพร่การดำเนินงานและการพัฒนาบุคลากร

สมพร ขุนพิลึก (2535) ได้วิจัยเรื่อง "ปัญหาการวางแผนปฏิบัติการประจำปีตามธรรมชาติของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7" พบว่า ขึ้นติดตามควบคุมและประเมินผลมีปัญหายุ่งยากในระดับ ปานกลาง ค่อนข้างต่ำ โรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดเล็กมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการประเมินสภาพก่อนการดำเนินงานตามแผนและโรงเรียนขนาดกลางมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือสำหรับการประเมินผล และติดตามควบคุมของผู้บริหาร

สาคร หามุทธา (2535) ได้วิจัยเรื่อง "ปัญหาการติดตามและประเมินผลโครงการในแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 7" พบว่ามีปัญหาการประเมินแผนปฏิบัติการทุกชั้นตอนอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่สำคัญคือ การนำปัญหาจริงมาเขียนโครงการความสามารถปฏิบัติเวลาที่กำหนดและการประเมินความสนใจของนักเรียน

อานนตรี ประสพสุข (2535) ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาการประเมินแผนงานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด" พบว่า ปัญหาอุปสรรคของโรงเรียนคือ บุคลากรมีความเข้าใจไม่ชัดเจน ไม่รับผิดชอบงาน การนิเทศติดตามประสานงานยังไม่ดีพอ เครื่องมือการประเมินไม่ชัดเจน การเก็บรวบรวมข้อมูลไม่เป็นระบบ การวิเคราะห์ข้อมูลไม่สมบูรณ์เพียงพอ

เชาวฤทธิ์ ใจมั่น (2537) ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาการปฏิบัติงานตามกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น" พบว่า การปฏิบัติงานตามกระบวนการวางแผน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากถึง 4 ขั้นคือ 1) ขั้นเตรียมการวางแผน 2) ขั้นวางแผน 3) ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ 4) ขั้นติดตามและประเมินผล ปัญหาในการปฏิบัติตามกระบวนการวางแผนทั้ง 4 ขั้นตอนอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบปัญหาในการปฏิบัติตามกระบวนการวางแผนตามขนาดโรงเรียน พบว่า การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามกระบวนการวางแผนตามขนาดโรงเรียน พบว่า การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อริยะ วาทโธสง (2537) ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาการบริหารแผนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดนครราชสีมา" พบว่าขั้นการวางแผนและขั้นตอนงานตามแผนโรงเรียนขนาดใหญ่ มีการปฏิบัติมากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง ส่วนขั้นประเมินผลไม่แตกต่างกัน

เจริญ ช่างขีต (2538) ได้วิจัยเรื่อง "การประเมินแผนงานโรงเรียนเทศบาล สังกัดเทศบาลเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น" พบว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญด้านนโยบายและความเหมาะสมมากกว่า ส่วนผู้ปฏิบัติโครงการจะให้ความสำคัญด้านหลักการและเหตุผลเป็นสำคัญ ปัญหาที่พบมากได้แก่ การบริหารงาน การสั่งการ ควบคุม และอนุมัติโครงการ

สรุป จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การวางแผนในโรงเรียนนั้นส่วนใหญ่มีลำดับขั้นการวางแผน 3 ขั้น คือ (1) การวางแผน (2) การนำแผนไปปฏิบัติ (3) การติดตามประเมินผล ในส่วนเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานเพื่อการวางแผน ประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการคือ 1) ความรู้ความเข้าใจของบุคลากร 2) การจัดองค์การและสิ่งอำนวยความสะดวก 3) การจัดระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนส่วนสุดท้าย การพัฒนาระบบบริหารการวางแผนนั้น มุ่งพัฒนาในเรื่องทรัพยากรการบริหาร 4 M'S ได้แก่ 1) คน 2) เงิน 3) วัสดุ 4) การจัดการซึ่งผู้วิจัยได้สรุปเป็นการรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

# กรอบแนวคิดในการวิจัย

