

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและนำเสนอดังต่อไปนี้

1. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน
2. แผนปฏิบัติการประจำปี
3. การนำแผนไปใช้
4. ข้อมูลสภาพทั่วไปของจังหวัดเพชรบูรณ์
5. โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ผู้บริหารทุกประเภท ทุกระดับ จะต้องพิจารณาและกำหนดรูปแบบการดำเนินงานในอนาคตไว้ล่วงหน้า โดยเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหของหน่วยงานหรือองค์การ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ในเวลาอันจำกัดและเกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นกระบวนการวางแผนยังเป็นกระบวนการแรกของการบริหารงานและมีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารอื่น ถึงแม้ว่าจะมีการวางแผนที่ถูกต้องเหมาะสมและสมบูรณ์ที่สุด แต่ถ้าไม่ได้้นำแผนไปใช้หรือปฏิบัติตามที่วางแผนไว้ แผนนั้นก็จะไม่มีความสำคัญและจะหาประโยชน์มิได้

1. ความหมายของการวางแผนและการวางแผนการศึกษา

ความหมายของการวางแผน มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (ม.ป.ป.: 4) กล่าวว่า การวางแผนเป็นภารกิจสำคัญในการบริหาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคาดคะเนอนาคต และการกำหนดอนาคตที่ต้องการ รวมทั้งวิธีการที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2539: 2) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่าการวางแผนเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์การทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต

อนันต์ เกตุวงศ์ (2539: 3-4) ได้ให้คำจำกัดความของการวางแผนไว้ว่าการวางแผนก็คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะทำที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How)

Ackoff (1970: 1) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนคือการกำหนดสิ่งที่เราคาดหวังหรือต้องการในอนาคต และวิธีการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

Koontz และ Wehrich (1986: 73-74) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนคือกระบวนการตัดสินใจล่วงหน้าด้วยการพิจารณากำหนดวิธีการตัดสินใจว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร และให้ใครทำบนพื้นฐานของวัตถุประสงค์และความเป็นไปได้

Sergiovanni และ Carver (1980: 284) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่าการวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจล่วงหน้าซึ่งแตกต่างจากกระบวนการตัดสินใจอย่างอื่นตรงที่ความเป็นระบบ ความละเอียดรอบคอบและต่อเนื่อง

Kaufman (1972: 6) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นการวางโครงการเพื่อที่จะให้ได้รับความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างมีเหตุมีผล

สมพงษ์ เกษมสิน (2526: 82) กล่าวถึงความหมายของการวางแผนว่า การวางแผนนั้นคือการเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่เราใฝ่ฝันหรือคาดหวังที่จะดำเนินงานให้สำเร็จ

อุทัย บุญประเสริฐ (2537: 19) ได้กล่าวถึงความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เป็นงานสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหาร และการจัดการของหน่วยงานและระบบบริหารทั้งระบบ รายละเอียดที่แสดงไว้ในแผนจะเป็นเค้าโครงของสิ่งที่คาดว่าจะต้องปฏิบัติ เค้าโครงการทำงานและรายละเอียดต่าง ๆ นับเป็นผลมาจากการค้นหาและกำหนดวิธีการทำงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือเกิดประโยชน์ต่อองค์การมากที่สุด โดยเฉพาะขั้นตอนที่แสดงรายละเอียดเฉพาะจุดจะแสดงให้เห็นว่าจะมีการทำอะไรที่ไหน เมื่อใด ให้ใครทำ ทำอย่างไร ตลอดจนให้รายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

Terry (อ้างถึงใน สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์, ม.ป.ป.: 2) กล่าวว่า การวางแผน คือ การเลือกและเชื่อมโยงข้อมูล การตั้งและใช้สมมุติฐานเกี่ยวกับอนาคตเพื่อคาดการณ์และกำหนดกิจกรรมเสนอแนะซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่ผลที่ต้องการ

จากความเห็นของนักวิชาการอาจสรุปได้ว่า การวางแผนคือกระบวนการคิดอย่างเป็นระบบ เพื่อพิจารณาตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะดำเนินการสิ่งที่กำหนดไว้ในอนาคต ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของการวางแผนการศึกษา มีนักวิชาการได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้
 ฤทัย ธรรมเดโช (2531: 48) ได้ให้ความหมายของการวางแผนการศึกษา
 ไว้ว่า การวางแผนการศึกษา คือการคาดการณ์ในอนาคตเพื่อจัดการศึกษาให้บรรลุผลตาม
 วัตถุประสงค์ทางการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพที่สุด

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2529: 6) กล่าวว่า การวางแผนการศึกษา หมายถึง
 กระบวนการวิเคราะห์การดำเนินงานการจัดการศึกษา เพื่อจะให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ที่
 ผ่านมา การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่จะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะ
 พัฒนาการศึกษาให้ได้ผลดียิ่งขึ้นสำหรับระยะเวลาหนึ่งๆในอนาคต และภายใต้ทรัพยากรที่มี
 และที่จะใช้ การวางแผนการศึกษาจะช่วยระบุถึงกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา
 ที่กำหนด วิธีการดำเนินการ สถานที่สำหรับดำเนินการ ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินการ และ
 ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการ

จากที่นักวิชาการได้ให้ความหมายของการวางแผนการศึกษา อาจกล่าวโดย
 สรุปได้ว่า การวางแผนการศึกษา หมายถึง กระบวนการคิดวิเคราะห์หรือคาดการณ์เพื่อ
 พิจารณาตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา
 เพื่อให้การจัดการศึกษา บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการบริหารถ้ามีการวางแผน
 อย่างถูกต้องเหมาะสมแล้วนำไปปฏิบัติ ก็จะช่วยทำให้งานขององค์การประสบผลสำเร็จ
 อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้
 ดังต่อไปนี้

สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2539: 9-10) ได้กล่าวถึงความสำคัญของ
 การวางแผนไว้ดังนี้

1. การวางแผนช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากมีการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด แต่ได้ผลมากที่สุด

2. การวางแผนช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างแน่นอน เป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทเพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน

3. การวางแผนช่วยลดความขัดแย้งในองค์การหรือหน่วยงานเนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนการทำงานตลอดจนบทบาทหน้าที่ ช่วยในการทำงานไม่สับสนซ้ำซ้อน

4. การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนล่วงหน้าถึงปัญหาและอุปสรรค อันอาจเกิดขึ้นและสามารถปรับใช้สถานการณ์ทั้งดีและเลวให้เกิดประโยชน์ได้

5. การวางแผนช่วยให้สามารถควบคุมงานได้อย่างมีระบบและไม่ก่อให้เกิดผลในทางลบ

6. การวางแผนช่วยให้การพัฒนาหรือแก้ปัญหาขององค์การหรือหน่วยงาน เป็นไปอย่างทันเหตุการณ์ เนื่องจากได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีระบบ ทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และมีการดำเนินการที่ทันต่อเหตุการณ์

7. การวางแผนจะช่วยให้มีการพัฒนาทุกด้านทุกระดับสอดคล้องต้องกัน เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร

8. การวางแผนจะช่วยให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมเหมือน คล้ายคลึงหรือเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน

9. การวางแผนช่วยให้องค์การหรือหน่วยงาน สามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้ แม้การวางแผนจะเกี่ยวข้องกันกับการกะการณ้ล่วงหน้า

ประชุม รอดประเสริฐ (2539: 95) กล่าวถึงความสำคัญของแผนไว้ดังนี้

1. การวางแผนจะช่วยให้ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. การวางแผนจะช่วยให้สามารถคาดเหตุการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นและสามารถปรับแผนดำเนินการให้สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือสภาวะการณ์

3. การวางแผนช่วยลดความซ้ำซ้อนสับสนและความขัดแย้ง จะมีการประสานงานเกี่ยวพันซึ่งกันและกันทำให้การทำงานมีระบบและเกิดประสิทธิภาพ

4. การวางแผนจะช่วยทำให้องค์กรพัฒนาเจริญก้าวหน้า คงอยู่ได้และสนองตอบความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพตามภาระผูกพัน

ธงชัย สันติวงษ์ (2539: 7-8) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนไว้ว่า

1. การวางแผนเป็นเครื่องกำหนดทิศทางขององค์การ
2. การวางแผนเป็นตัวช่วยเพื่อใช้วัดความสำเร็จ
3. การวางแผนใช้สำหรับประสานกำลังความพยายามในองค์การ

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527: 2-3) กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนไว้ว่า

1. การวางแผนเป็นเครื่องช่วยให้มีการตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์
2. การวางแผนเป็นศูนย์กลางการประสานงาน
3. การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปโดยประหยัดมีประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล

จากความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับเรื่องความสำคัญของการวางแผน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การวางแผนช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ช่วยลดความขัดแย้ง ความซ้ำซ้อน และมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีการประสานงานเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

3. ประเภทของแผน

การแบ่งประเภทของแผนได้มีนักวิชาการจำแนกประเภทของแผนไว้หลายวิธี ดังตัวอย่าง

จำแนกตามระยะเวลา

ทองอินทร์ วงศ์โสธร และ อิติรัตน์ วิศาลเวทย์ (2537: 20-23) ได้จำแนกประเภทของแผนตามระยะเวลาออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะยาว ระยะเวลา 10-15 ปี บางทีเรียกแผนกลยุทธ์ (strategic plan) หรือแผนแม่บท (Master plan)
2. แผนระยะกลาง ทางการศึกษา มีระยะเวลา 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนาการศึกษา
3. แผนระยะสั้น บางทีเรียกว่า แผนปฏิบัติการ (Action plan หรือ operation plan) ระยะเวลา 1 ปี หรือน้อยกว่า

กฤษฎา โภกาสวัฒนา (2528: 1025) ได้แบ่งประเภทของแผนด้วยระยะเวลาออกเป็น 3 ระยะ คือ

1. แผนระยะสั้น ระยะเวลา 1-3 ปี ได้แก่ แผนพัฒนาระยะสั้น แผนพัฒนาประจำปี (แผนเสนอของบประมาณประจำปี) และแผนปฏิบัติการประจำปี
2. แผนระยะกลาง ระยะเวลาประมาณ 4-7 ปี นิยมกันมากระยะ 5 ปี เช่น แผนพัฒนาการศึกษา
3. แผนระยะยาว จะกำหนดระยะเวลา 10 ปี 15 ปี และ 20 ปี

จำแนกตามลักษณะของแผน

อุทัย ธรรมเดโช (2531: 49) แบ่งประเภทของแผนเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. แผนระยะ 5 ปี เป็นการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี เฉพาะการศึกษา มาจัดทำเป็นแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี
2. แผนพัฒนาประจำปี (ระยะ 1 ปี) เป็นการนำแผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี มาปรับปรุง เพื่อของบประมาณประจำปี แผนนี้เรียกว่า แผนขอเงิน
3. แผนปฏิบัติการประจำปี (ระยะ 1 ปี) เมื่อได้รับงบประมาณตามแผนพัฒนาประจำปี แล้วมาจัดทำแผนใช้เงินให้มีประสิทธิภาพเรียกว่า แผนปฏิบัติการประจำปี งบประมาณ

ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527: 3-4) ได้จำแนกแผนออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10-20 ปี) กำหนดเค้าโครงต่างๆ ที่จะกำหนดทิศทางไปอย่างไร

2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4-6 ปี) เป็นการแบ่งช่วงของการพัฒนาออกเป็น 4 ปี 5 ปี หรือ 6 ปี โดยการคาดคะเนช่วง 4-6 ปีว่าจะทำอะไรกันบ้าง จะมีโครงการพัฒนาอะไร จะใช้งบประมาณทรัพยากรมากน้อยเพียงไร

3. แผนพัฒนาประจำปี (1 ปี) เป็นการนำแผนพัฒนาระยะกลางมาปรับให้สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงในปัจจุบัน จึงต้องทำแผนพัฒนาประจำปีขึ้น เพื่อขอตั้งงบประมาณประจำปี

4. แผนปฏิบัติการประจำปี (1 ปี) เป็นการนำแผนพัฒนาประจำปีมาปรับให้สอดคล้องกับเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเรียกว่า แผนปฏิบัติการประจำปีขึ้น เป็นแผนใช้เงิน

สถานจิตร สุนทรทรัพย์ (ม.ป.ป.: 3) แบ่งประเภทตามลักษณะของแผนออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. แผนพัฒนา (Development plan) หรือแผนขอเงิน
2. แผนปฏิบัติการ (Operation plan) หรือแผนใช้เงิน

จากการจำแนกประเภทของแผนจะเห็นว่า แผนปฏิบัติการประจำปีเป็นแผนระยะสั้น โดยปกติจัดทำขึ้นเมื่อได้รับวงเงินงบประมาณแล้วบางครั้งเรียกว่าแผนใช้เงิน

4. องค์ประกอบของแผน

Ackoff (อ้างถึงใน สถานจิตร สุนทรทรัพย์, ม.ป.ป.: 3) ได้แบ่งองค์ประกอบของแผนเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. จุดหมาย (Ends) คือ การระบุวัตถุประสงค์ (Objective) และจุดมุ่งหมายหลัก (Goal)

2. วิธีการ (Means) คือ การเลือกนโยบาย แผน วิธีดำเนินการ และวิธีปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายหลักที่กำหนดไว้

3. ทรัพยากร (Resources) คือ การกำหนดประเภทและปริมาณของทรัพยากรที่ต้องการ วิธีการที่จะให้ได้มา และวิธีการจัดสรรให้กิจกรรมต่างๆ

4. การดำเนินงาน (Implementation) คือ การกำหนดวิธีการตัดสินใจ และวิธีการที่จะนำการตัดสินใจไปใช้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแผน

5. การควบคุม (Control) คือ การกำหนดวิธีการที่จะคาดคะเน หรือ ตรวจสอบ ความผิดพลาดล้มเหลวที่จะเกิดขึ้น เพื่อหาวิธีการป้องกันหรือแก้ไข ซึ่งจะทำต่อเนื่องกันไป

Le Breton และ Henning (1961: 10) กล่าวถึงองค์ประกอบของแผน ซึ่งประกอบด้วย 11 ส่วน ดังนี้

1. ชื่อของแผน
2. ชื่อบุคคลที่สั่งให้ทำการวางแผน
3. ชื่อบุคคลที่อนุมัติแผน
4. ชื่อบุคคลที่ทำการวางแผน
5. ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของแผน
6. ประเด็นปัญหาที่สำคัญ
7. กระบวนการขั้นตอนของการกระทำ
8. ผลที่คาดว่าจะได้รับ
9. ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้
10. หลักฐานที่สนับสนุนหรือเหตุผล
11. วัน เดือน ปี ของการเสนออนุมัติ และการปฏิบัติตามแผน และวันสิ้นสุดของส่วนต่างๆของแผน

Miner (อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2539: 18-19) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของแผนประกอบด้วยสาระ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์
2. กลยุทธ์ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น
3. ระบุถึงจุดประสงค์ที่เป็นทั้งปริมาณและคุณภาพ

4. ระบุถึงเงื่อนไขภายในของแผนและสภาพแวดล้อมของแผนที่ต้องการเพื่อที่จะเอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปได้ และบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

5. มีแผนงานที่จะทำงานให้บังเกิดผลตามที่ต้องการ

จากแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับองค์ประกอบของแผน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแผนมีองค์ประกอบสำคัญ คือ วัตถุประสงค์และวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งวิธีการจะต้องครบขั้นตอนถึงขั้นประเมินผลโดยมีทรัพยากรเพื่อการดำเนินการอย่างเหมาะสม

5. แนวคิดหลักในการวางแผน

การวางแผนเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารโรงเรียน และเป็นกระบวนการแรกในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และวางแผนบริหารงาน ตามปรัชญาหรือแนวคิดพื้นฐานในการวางแผนดังต่อไปนี้

Ackoff (อ้างถึงใน สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ 2539: 12-14) กล่าวถึงแนวคิดในการวางแผนในรูปปรัชญาในการวางแผนแบ่งออกเป็น 3 แบบ ดังนี้

1. ทำเท่าที่พอใจ (Satisficing) หมายถึง ความพยายามที่จะให้ประสบผลสำเร็จเท่าระดับที่คาดหมายไว้แต่ไม่จำเป็นต้องเกินระดับนั้น นักวางแผนที่ยึดปรัชญานี้ จึงตั้งวัตถุประสงค์ไว้ระดับหนึ่งแล้วทำให้สำเร็จเพียงเท่านั้น ถึงแม้จะทำได้ดีกว่าที่ตั้งใจไว้ได้ก็
จะไม่ทำ วิธีการที่ใช้จึงอาจไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุด

2. ทำให้ได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing) หมายถึง ความพยายามที่จะวางแผนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นต้นว่า การตั้งวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย จะวางในเชิงปริมาณและวัดได้แต่ละเลยวัตถุประสงค์ที่วัดไม่ได้ การวิเคราะห์จะเลือกใช้วิธีการที่ดีที่สุด มีระบบควบคุมงานและแก้ไขข้อบกพร่องซึ่งคาดหมายไว้ล่วงหน้าได้เป็นส่วนรวม แต่ขาดระบบ ควบคุมงานในส่วนย่อย ใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดแต่มุ่งให้ได้ประโยชน์สูงสุด

3. ดัดแปลงทำให้เข้ากับสภาพแวดล้อม (Adaptivizing) บางทีเรียกว่า การวางแผนแบบนวัตกรรม ซึ่งการวางแผนแบบนี้ขึ้นอยู่กับความเชื่อที่ว่า คุณค่าสำคัญของการวางแผนไม่ได้อยู่ที่ตัวแผนแต่อยู่ที่กระบวนการ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง

การวางแผนเกิดจากการขาดการจัดการและการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ มุ่งวางแผนเพื่อสร้างอนาคตที่ต้องการปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

อุทัย บุญประเสริฐ (2532: 29-38) ได้กล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานที่เป็นหลักในการวางแผนไว้หลายแบบด้วยกัน ดังนี้

1. แบบ O-M-R หรือ Outcome-Methods-Resources-Planning Model เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการแล้วกำหนดวิธีปฏิบัติ ส่วนจะกำหนดวิธีปฏิบัติว่าจะใช้วิธีใด ให้พิจารณาในเรื่องทรัพยากรเป็นหลักสำคัญ

2. แบบการวางแผนตามตัวแบบ 11 ขั้นตอน Eleven-Key Question Model ซึ่งมีคำถามเกี่ยวกับปัญหา ข้อมูลพื้นฐาน สภาพปัจจุบัน เป้าหมาย ความคาดหวัง วิธีดำเนินการ การประเมินผล ช่วงเวลาทำงาน ทรัพยากรและการทำงบประมาณและสมมติฐานเบื้องต้น

3. แบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework) ซึ่งมุ่งหาความสัมพันธ์ระหว่าง จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ ผลงาน กิจกรรม และปัจจัยของการดำเนินงาน กับวิธีการทำกับสิ่งต่างๆ ดังกล่าวให้ชัดเจน

4. แบบการวางแผนโดยยึดผลงานเป็นหลัก ซึ่งแสดงถึงส่วนประกอบของแผนงานโครงการที่บอกให้ทราบว่า ต้องการทำอะไร ทำได้อย่างไร ให้ใครทำ ทำเมื่อใด สำเร็จเมื่อใด จะควบคุมกำกับ ตรวจสอบประเมินผลความสำเร็จและจะแก้ปัญหาได้อย่างไร

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงแนวคิดที่จะพยายามอธิบายถึง ความคิดพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังของการปฏิบัติการในการวางแผนโดยทั่ว ๆ ไป และคาดว่าจะช่วยให้กำหนดหลักการที่จะยึดถือในการวางแผนได้เหมาะสมยิ่งขึ้น คือ

1. การวางแผนแบบพิมพ์เขียว (Blueprint Planning) คือ การกำหนดแบบแผนและวิธีการปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้แน่นอน ชัดเจนตายตัว

2. การวางแผนแบบสร้างวิมานในอากาศ (Bluesky planning) วิธีการวางแผนแบบนี้มักจะทำให้ผู้วางแผนที่ยืนอยู่บนหลักของเจตนาดีหวังดี หวังจะทำสิ่งที่ดีที่สุด ต้องประสบความผิดหวังอยู่เสมอ

3. การวางแผนเชิงระบบ (System Planning) คือ การวางแผนจะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมของงานนั้นๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามแผน

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการวางแผนอาจยึดแนวคิดหลักได้หลายแบบ ซึ่งผู้วางแผนจะต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมกับองค์การของตน

6. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่ง ที่จะทำให้การนำแผนไปใช้ บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของกระบวนการวางแผนไว้ ดังนี้

สวานิจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2539: 43) กล่าวถึงกระบวนการวางแผนไว้ว่าเป็นวิธีการที่อาศัยหลักเหตุผลในการกำหนดว่าจะทำอะไรในอนาคต จะทำอะไร และจะวัดได้อย่างไรว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงไร โดยวิธีการนั้นต้องกำหนดเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน

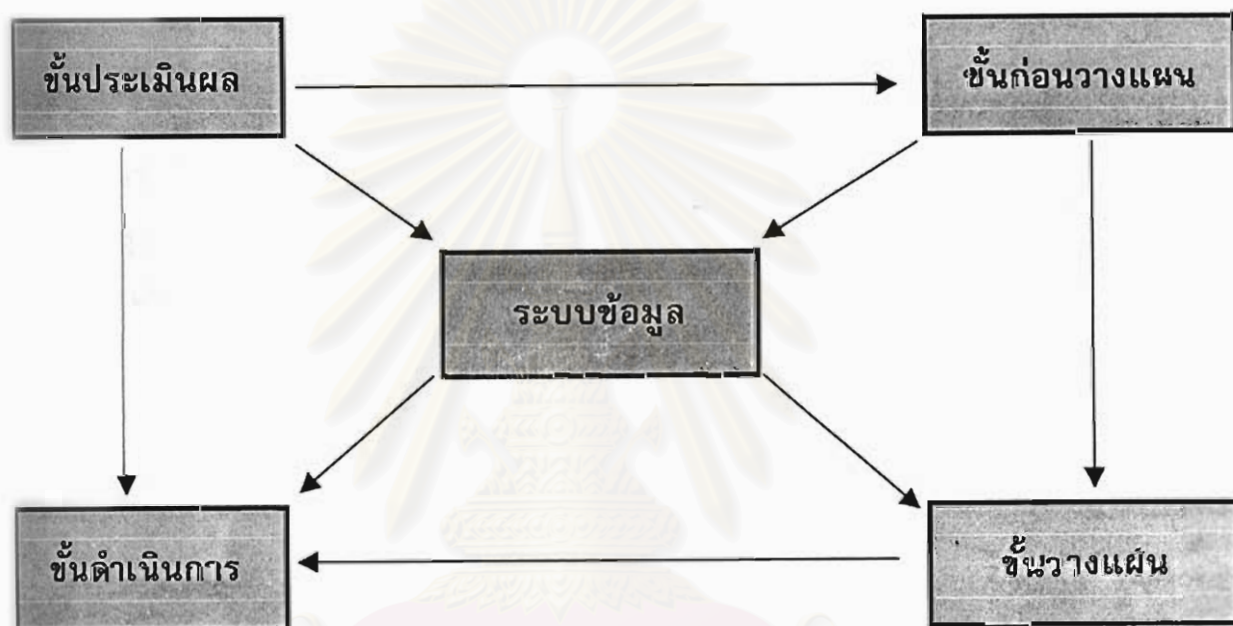
ธงชัย สันติวงษ์ (2539: 31) กล่าวว่า กระบวนการวางแผน หมายถึง การตัดสินใจแบ่งสรรทรัพยากรในปัจจุบันเพื่อที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในอนาคต

กล่าวโดยสรุป กระบวนการวางแผน หมายถึง กระบวนการตัดสินใจด้วยวิธีการที่มีเหตุมีผล เป็นขั้นตอนที่มีความต่อเนื่องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับวิธีการที่จะดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนในกระบวนการวางแผน มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผน ไว้ดังนี้

สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (ม.ป.ป.: 5-11) ได้กล่าวถึงกระบวนการวางแผนว่า กระบวนการวางแผนประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการหรือขั้นก่อนวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นดำเนินการ และขั้นติดตามประเมินผล ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 กระบวนการวางแผนตามแนวคิดของ สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์



ที่มา : สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการวางแผน เอกสารประกอบการสอนการวางแผนการศึกษา (ม.ป.ท. , ม.ป.ป.), หน้า 5

ขั้นเตรียมการ กิจกรรมที่ทำในขั้นตอนนี้ได้แก่

1. จัดตั้งองค์การ หรือมอบหมายบุคคลที่เหมาะสมให้รับผิดชอบในการวางแผน

2. กำหนดวิธีการวางแผน

3. กำหนดรูปแบบในการบริหารให้สอดคล้องกับวิธีการวางแผน

4. วางระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร

ชั้นวางแผน กิจกรรมที่ทำในชั้นตอนนี้ได้แก่

1. การระบุความจำเป็น/ปัญหา ซึ่งความจำเป็นอาจพิจารณาโดยเปรียบเทียบสภาพที่ควรจะเป็นกับสภาพที่เป็นอยู่ สภาพที่ควรจะเป็น อาจพิจารณาจากนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐาน ผลการวิจัย ผลการประเมินโครงการ หรือความเปลี่ยนแปลงที่ควรจะให้เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อกันปัญหา แก้ไขปัญหา หรือพัฒนา
2. จัดลำดับความสำคัญของความจำเป็น/ปัญหา โดยอาจพิจารณาจาก ความร้ายแรงของปัญหา ผลกระทบที่จะตามมา หากไม่แก้ไขปัญหาและสอดคล้องกับนโยบาย
3. กำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ซึ่งมีขั้นตอน คือ ระบุสาเหตุของปัญหาให้ครบถ้วน กำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา โดยระบุทางเลือกที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ให้มากที่สุด วิเคราะห์ทางเลือกในแง่ข้อดี และข้อเสียของแต่ละทางเลือกและเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
4. กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย
5. กำหนดแผนงาน / โครงการที่จะสนองนโยบาย
6. ส่งแผนงาน / โครงการ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติในหลักการ และกำหนดวงเงิน
7. จัดทำรายละเอียดแผนงาน / โครงการตามวงเงินที่ได้รับ

ชั้นดำเนินการ กิจกรรมที่ทำในชั้นตอนนี้ ได้แก่

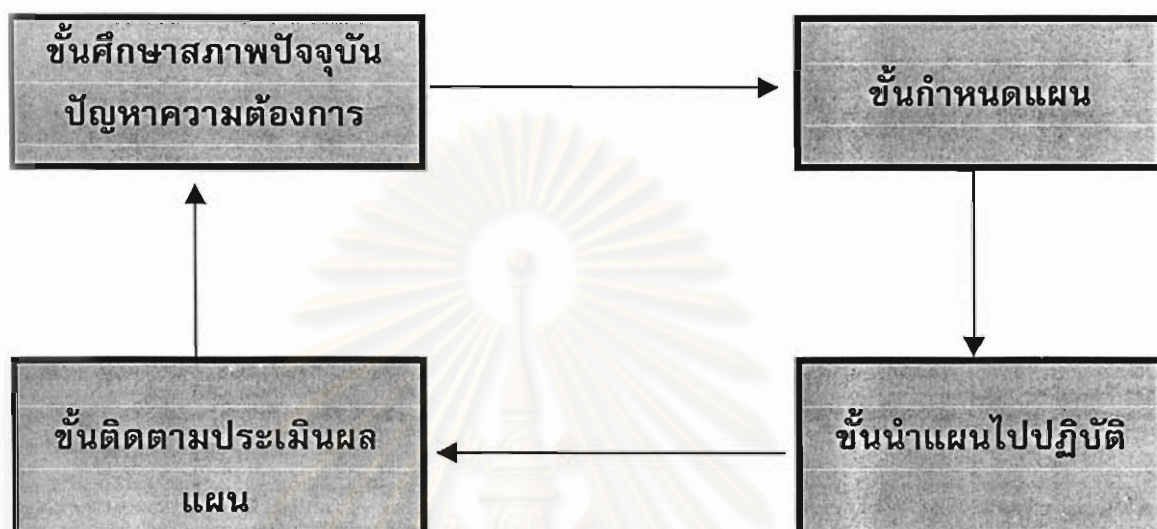
1. การเตรียมการเพื่อดำเนินการ
2. ดำเนินการ ในขั้นนี้เป็นการปฏิบัติไปตามบทบาทที่กำหนด

ชั้นประเมินผล กิจกรรมที่ทำในชั้นตอนนี้ได้แก่

1. กำหนดเกณฑ์ในการประเมิน
2. วัดผลและค่าใช้จ่ายที่ใช้ไป
3. เปรียบเทียบผลที่ได้กับเกณฑ์ บันทึกความแตกต่าง
4. รายงานไปยังผู้เกี่ยวข้อง เป็นจุดที่แตกต่างจากเป้าหมาย
5. นำผลการประเมินเป็นข้อมูลย้อนกลับในการดำเนินงานครั้งต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536: 53-55)
ได้แบ่งกระบวนการวางแผนออกเป็น 4 ขั้นตอน ซึ่งปรากฏในแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 กระบวนการวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เอกสารประกอบการ
บรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
คุรุสภา ลาดพร้าว, 2536), หน้า 55

1. ขั้นศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ ประกอบด้วย
ขั้นตอนย่อยๆ

1.1 เตรียมการ

1.2 ตั้งคณะกรรมการ

1.3 เก็บรวบรวมข้อมูล สารสนเทศ

1.4 วิเคราะห์สารสนเทศ

1.5 กำหนดปัญหา ความต้องการ และลำดับความสำคัญ กำหนด

กรอบแนวทางแก้ปัญหาและพัฒนา

2. ขั้นจัดทำแผน ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยๆ

2.1 กำหนดวัตถุประสงค์ของแผน

- 2.2 กำหนดนโยบาย
- 2.3 กำหนดเป้าหมาย
- 2.4 กำหนดมาตรการ กลยุทธ์
- 2.5 กำหนดกรอบโครงสร้างของแผนงาน งานและวงเงินงบประมาณ
- 2.6 จัดทำรายละเอียดโครงการ
3. การนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้
 - 3.1 ตรวจสอบความพร้อม
 - 3.2 การมอบหมายงานและกำกับงาน
 - 3.3 การอำนวยความสะดวก
 - 3.4 การจัดการ
4. การติดตามประเมินผลแผน ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย
 - 4.1 ประเมินก่อนดำเนินการ (วิเคราะห์แผนหรือโครงการ)
 - 4.2 ประเมินระหว่างดำเนินการ (การติดตาม นิเทศ กำกับงาน)
 - 4.3 ประเมินหลังดำเนินการ (ประเมินโครงการ และแผน หลังสิ้นสุดแผนหรือโครงการ)

รัฐ ศิลปอนันต์ (2538: 96-112) กล่าวว่า กระบวนการวางแผน ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

1. การดำเนินการก่อนการวางแผน ประกอบด้วย
 - 1.1 ตั้งและจัดองค์การวางแผน
 - 1.2 การกำหนดวิธีการวางแผน
 - 1.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล
2. การวิเคราะห์ปัญหา
3. การกำหนดแผนงานและโครงการ
4. การกำหนดเป้าหมาย
5. การกำหนดวิธีการดำเนินการ ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

5.1 การกำหนดวิธีการดำเนินงานหรือกิจกรรม

5.2 การกำหนดเวลาปฏิบัติงานและผู้รับผิดชอบ

5.3 การกำหนดวิธีประเมินผล

6. การกำหนดค่าใช้จ่าย

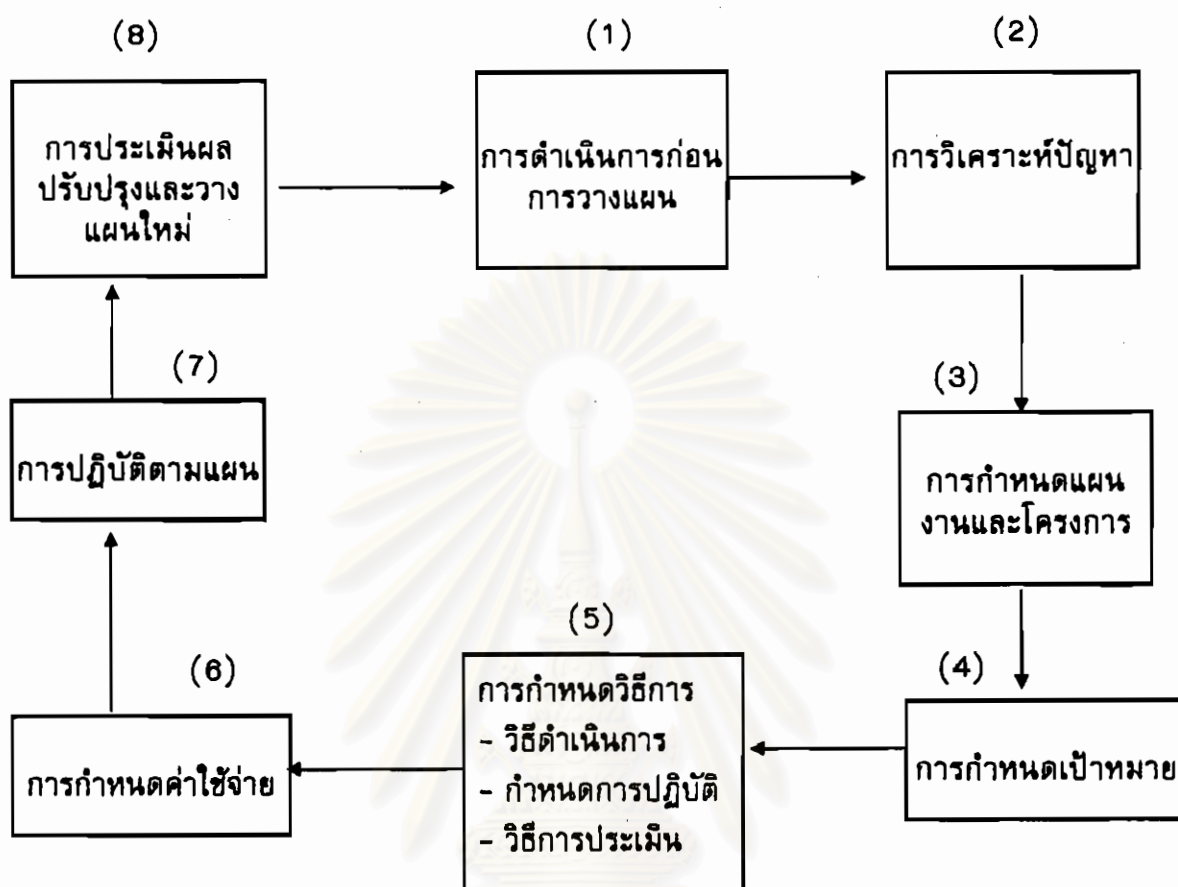
7. การปฏิบัติตามแผน เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการทำให้แผนบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วย การจัดกลไกในการปฏิบัติงาน การจัดระบบการทำงาน การตั้งกรรมการ การจัดกลุ่มปฏิบัติงาน การมอบหมายงาน การมอบอำนาจหน้าที่ การจัดตั้งบุคคล การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ผู้ปฏิบัติ การเตรียมความรู้ความสามารถในการทำงานตามโครงการ การเตรียมสร้างความพร้อมทางใจ การจูงใจ การอำนวยความสะดวกและการสั่งการ การจัดสรร และจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของโครงการต่าง ๆ การของบประมาณค่าใช้จ่าย การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาเงิน การควบคุมค่าใช้จ่าย การควบคุมการเงินการบัญชี การตรวจงาน การนิเทศงาน การควบคุมงาน การรายงาน และการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ

8. การประเมินผลปรับปรุงแผนและการวางแผนใหม่

กระบวนการวางแผนมีลักษณะเป็นวงจรดังแผนภูมิที่ 3

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3 กระบวนการวางแผนตามแนวคิดของ สุรัฐ ศิลปอนันต์



ที่มา : สุรัฐ ศิลปอนันต์. หลักและกระบวนการบริหาร (1) ในเอกสารการสอน, ชุดวิชาหลัก และระบบบริหารการศึกษา (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 9.

Guruge (อ้างถึงใน พิสิษฐ์ ศิวลิย์, 2526: 17-18) กล่าวว่า การวางแผนการศึกษาแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการก่อนการวางแผน (pre-planning) ประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยงานวางแผน การกำหนดวิธีการวางแผน การจัดโครงสร้างและกลไกการบริหาร โดยให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและการนำแผนไปใช้ สร้างเครื่องมือ วิธีการรวบรวมสถิติข้อมูล และการกำหนดวัตถุประสงค์

2. ขั้นการวางแผน ประกอบด้วย การวินิจฉัย (Diagnosis) เกี่ยวกับการศึกษาว่าเพียงพอหรือไม่ ผลผลิตมีคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์หรือไม่ การกำหนดนโยบาย ซึ่งแสดงเค้าโครงกว้าง ๆ สำหรับเป็นกรอบการตัดสินใจเป็นแนวทางแก้ไขข้อบกพร่อง กำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับความต้องการในอนาคต สำหรับในขั้นนี้จะทดสอบความเป็นไปได้ด้วย

3. ขั้นการจัดทำแผน ในขั้นนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเสนอทางเลือกในการตัดสินใจต่อผู้บริหาร เพื่อพิจารณาอนุมัติและนำไปทำแผนปฏิบัติการ

4. ขั้นการจัดทำรายละเอียดของแผน (Plan Elaboration) ประกอบด้วย การจัดทำแผนงาน ได้แก่ การแยกแผนออกเป็นสาขาต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายให้บรรลุจุดประสงค์เดียวกันในแต่ละงาน ซึ่งเรียกว่า แผนงาน (Program) ในลำดับต่อไปจะเป็นการจัดทำโครงการ (Project) และรายละเอียดของแต่ละโครงการ มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการต่าง ๆ ซึ่งในโครงการจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายระยะเวลาดำเนินงาน

5. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) จัดว่าเป็นการเริ่มต้นบริหารโครงการ เป็นการประสานงานระหว่างกระบวนการวางแผนกับกระบวนการบริหาร การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี และการจัดสรรงบประมาณจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินไปได้ ในขั้นนี้จะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) การประสานงาน การควบคุมและการรายงาน (Feed back)

6. ขั้นประเมินผลการปรับแผนและการทำแผนใหม่ (Evaluation, Revision and Replanning) ประกอบด้วย การประเมินผลตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในแผน มีทั้งการประเมินความก้าวหน้า และประเมินเมื่อสิ้นสุดแผน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาข้อบกพร่องเพื่อปรับแผนให้เหมาะสมกับระยะเวลา ถือว่าเป็นการวินิจฉัยเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนใหม่

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนจะพบว่า กระบวนการวางแผนนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. **ขั้นเตรียมก่อนการวางแผน** ประกอบด้วย การมอบหมายให้บุคลากรหรือคณะกรรมการรับผิดชอบงานวางแผน การกำหนดวิธีการวางแผน การเตรียมข้อมูลในการวางแผน

2. **ขั้นวางแผน** ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ กำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการและเป้าหมาย ทำการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ และจัดทำแผนเพื่อนำไปใช้

3. **ขั้นการนำแผนไปใช้** ประกอบด้วย การเตรียมการเพื่อนำแผนไปใช้ การมอบหมายงาน การจัดสรรทรัพยากร การประสานงาน การกำกับและนิเทศงาน การสร้างขวัญและกำลังใจ การประเมินและรายงานผลระหว่างดำเนินการ และการปรับปรุงแผนระหว่างดำเนินการ

สำหรับขั้นตอนการนำแผนไปใช้ เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่ง ซึ่งจะทำให้กระบวนการวางแผนในภาพรวม ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ รายละเอียดเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการประจำปี และการนำแผนไปใช้ จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

7. ปัญหาของการวางแผน

การวางแผนบริหารงานโรงเรียนไม่ค่อยเป็นไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการนำแผนไปใช้ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงปัญหาการวางแผนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนไปใช้ ได้แก่

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532: 2) ได้สรุปว่าในปัจจุบันแม้ว่าหน่วยงานทุกระดับจะมีการวางแผนและจัดทำแผนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน แต่ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถนำแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญอยู่ 4 ประการ ได้แก่

1. หน่วยงานทุกระดับยังขาดการประสานแผนที่เป็นระบบ

2. หน่วยงานทุกระดับยังขาดระบบการนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลแผนที่มีประสิทธิภาพ

3. หน่วยงานเกือบทุกระดับยังขาดความสมบูรณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการวางแผน

4. บุคลากรส่วนหนึ่งยังขาดความรู้และทักษะ

ศนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2539: 79-80) ได้กล่าวถึงปัญหาของการวางแผนไว้ ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอก

1.1 สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง บางอย่างไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้อย่างชัดเจน ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านสังคมและปัญหาทางด้านการเมือง เป็นต้น

1.2 ปัญหาความล่าช้าในการวางแผนการศึกษาให้รับกับความเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ

1.3 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในระดับสูงยังไม่มี การคำนึงถึงความต้องการอันจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นเท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกันการวางแผนในระดับท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดข้อมูล

1.4 บางครั้งแผนและโครงการที่วางไว้ไม่มีการปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน

1.5 ความไม่สอดคล้องในการปรับแผน ทำให้มีการดำเนินงานในโครงการไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

1.6 ผู้ประเมินผลภายนอกไม่เข้าใจหลักวิชาการประเมินผลทำให้การประเมินไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์เท่าที่ควร

2. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายใน

2.1 ขาดข้อมูลในการวางแผนในรูปแบบต่างๆ เช่น ในหน่วยงานวางแผน ไม่มีข้อมูลเอง ใช้ระบบข้อมูลรอง ทำให้ข้อมูลไม่ทันสมัยหรือไม่อยู่ในรูปแบบที่ต้องการภายใน ระยะเวลาที่ต้องการ สำหรับหน่วยงานที่สำรวจข้อมูลเองบางครั้งข้อมูลที่ได้ไม่น่าเชื่อถือ

2.2 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นไปในแนวเดียวกันหรือวัดผลได้ยาก

2.3 ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานหรือโครงการไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงต้องเริ่มตัดสินใจกันใหม่ทำให้การดำเนินงานล่าช้า

2.4 แผนงานและโครงการที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบายเนื่องจาก ไม่เข้าใจวิธีการดำเนินการ

2.5 ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อการปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ

2.6 กระบวนการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

อุทัย บุญประเสริฐ (2532: 45) ได้กล่าวว่า เหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อ การใช้แผนอย่างมีประสิทธิภาพในหน่วยงานหรือองค์การคือ

1. การแยกการวางแผนออกจากการบริหารงานประจำ
2. การขาดระบบแผนงานที่มีประสิทธิภาพในองค์การ
3. การทำงานด้วยความเคยชิน หรือโดยประสพการณ์ในอดีตของผู้บริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2526: 99) กล่าวว่า อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการวางแผน ได้แก่

1. การขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับวิธีการวางแผน
2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดีสำหรับนำมาใช้ในการวางแผน
3. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผนอย่างเพียงพอคือ วางแผนตามความเคยชินหรือตามอารมณ์
4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผน งานจะให้ประสานงานสอดคล้องกันได้

5. นำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับแผนงานนั้น
6. อุปสรรคจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี
7. ขาดปัจจัยสำคัญในการวางแผน เช่น ขาดนักวิชาการ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ขาดกำลังเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

แผนปฏิบัติการประจำปี

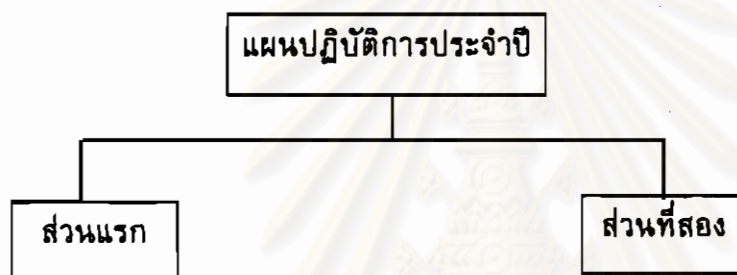
ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การแบ่งประเภทของแผน แบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือองค์การจะเป็นผู้กำหนดว่า จะจัดทำแผนในรูปแบบใดเพื่อให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงาน สำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้โรงเรียนจัดทำแผนในรูปของแผนปฏิบัติการประจำปี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534: 56) กล่าวคือ แผนปฏิบัติการประจำปี หมายถึง แผนที่โรงเรียนจัดทำขึ้นเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน และเป็นแผนระยะสั้น ในแต่ละปีการศึกษา พิจารณาตามลักษณะงานแล้ว อาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. แผนที่จัดทำขึ้นสำหรับงานเฉพาะกิจเฉพาะเรื่อง เป็นแผนแก้ปัญหาหรือเป็นแผนซึ่งกำหนดตามความต้องการในอนาคตหรือทั้งสองอย่างร่วมกัน
2. แผนงานประจำ เป็นแผนกำหนดรายละเอียดของงานที่ปฏิบัติเป็นประจำอยู่แล้วตามระเบียบข้อบังคับ เช่น การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน การประเมินผลการเรียน เป็นต้น งานที่โรงเรียนดำเนินการทุกอย่าง ต้องจัดทำในรูปของแผนปฏิบัติการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534: 28)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะต้องจัดทำแผนในรูปของแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อให้เป็นคู่มือในการบริหารงาน

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานโรงเรียน เนื่องจากการสรุปรวบรวมข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียน และรายละเอียดการปฏิบัติงานไว้ตลอดปี ในที่เดียวกัน ทำให้สามารถมองเห็นภาพรวมและทิศทางการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรูปแบบของแผนปฏิบัติการประจำปี ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2534: 28-36) ได้เสนอไว้ ดังแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 4 แผนปฏิบัติการประจำปีโรงเรียนประถมศึกษา



- | | |
|---|--|
| 1. เรื่องทั่วไปของโรงเรียน | รายละเอียดของงานและโครงการ |
| 2. สรุปแผนและโครงการของโรงเรียน | - งานวิชาการ |
| 3. กำหนดการปฏิบัติงานและกำกับ
และติดตามโครงการ | - งานกิจการนักเรียน
- งานบุคลากร |
| 4. สรุปงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนา
โรงเรียน | - งานธุรการและการเงิน
- งานอาคารสถานที่
- งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน
กับชุมชน |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534: 28

โครงสร้างของแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. ข้อมูลทั่วไปของโรงเรียน ประกอบด้วย

- 1.1 ประวัติโรงเรียน
- 1.2 นโยบายของโรงเรียน
- 1.3 คำขวัญของโรงเรียน
- 1.4 แผนที่เขตบริการของโรงเรียน
- 1.5 แผนผังบริเวณโรงเรียน
- 1.6 แผนภูมิการบริหารโรงเรียน
- 1.7 ข้อมูลพื้นฐาน
 - (1) ที่ตั้ง
 - (2) จำนวนห้องเรียนและนักเรียน
 - (3) จำนวนครูจำแนกตามวุฒิ
 - (4) อาคารเรียน อาคารประกอบ
 - (5) ครุภัณฑ์
 - (6) งบประมาณที่ได้รับในปีการศึกษาที่แล้วมา

2. สรุปแผนและโครงการประกอบด้วย

2.1 สรุปการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา

- (1) การดำเนินงานบริหารโรงเรียน (สรุปผลงาน)
- (2) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน (สรุปปัญหาและ

อุปสรรค)

2.2 สภาพปัจจุบันและปัญหา (สรุปสภาพปัจจุบันและปัญหาของงาน

ทั้ง 6 งาน)

2.3 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย (บอกวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ

แผนรวม)

2.4 การดำเนินงาน (อธิบายวิธีการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ

โดยสรุป)

2.5 งานและโครงการ (บอกจำนวนโครงการที่จะจัดทำในแต่ละแผนงาน)

2.6 การประเมินผล (บอกวิธีการประเมินผล)

3. แผนกำกับติดตามโครงการ

เป็นการสรุปการดำเนินงานและกำกับติดตามโครงการของแต่ละแผนงาน (งาน) โดยระบุชื่อโครงการในแต่ละงานและช่วงเวลาที่จะปฏิบัติตามโครงการนั้นๆ

4. งบประมาณที่ได้รับในปีการศึกษา (ปัจจุบัน)

ส่วนที่ 2 รายละเอียดของงานและโครงการ

ในส่วนนี้เป็นการเสนอรายละเอียดของโครงการแต่ละแผนงานคือ แผนงานวิชาการ แผนงานบุคลากร แผนงานกิจการนักเรียน แผนงานธุรการและการเงิน แผนงานอาคารสถานที่ และแผนงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งแต่ละแผนงานอาจจะประกอบด้วยโครงการหลายโครงการ เช่น แผนงานวิชาการอาจประกอบด้วย

- โครงการสอนซ่อมเสริม
- โครงการพัฒนาการสอนคณิตศาสตร์
- โครงการกิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน
- โครงการวัดผลและประเมินผลเป็นต้น

การนำแผนไปใช้

ได้มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงการนำแผนไปใช้ไว้ดังนี้

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (ม.ป.ป.: 10-11) ได้กล่าวถึงการนำแผนไปใช้หรือขั้นดำเนินการตามแผนไว้ว่า

ขั้นดำเนินการ กิจกรรมที่ทำในขั้นตอนนี้ ได้แก่

1. การเตรียมการเพื่อดำเนินการ นอกจากการเตรียมใจให้ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนยอมรับในแผนเพื่อให้มีการนำแผนไปใช้โดยอาจให้มีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน ตั้งแต่การระบุปัญหาแล้วยังต้องมีการเตรียมให้บุคลากร สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกัน ในขั้นการดำเนินการ โดยจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงาน มอบหมายงาน สื่อสารเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ให้เข้าใจตรงกัน และในบางกรณีอาจต้องฝึกการปฏิบัติงานบางอย่าง ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับ

กระบวนการทำงานเพื่อให้ตารางการปฏิบัติงานเป็นกลไกการควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตามแผนหรือการพัฒนาบุคลากรได้

2. ดำเนินการ ในขั้นนี้เป็นการปฏิบัติไปตามบทบาทที่กำหนดไว้ คือ

2.1 ผู้บริหารให้ทรัพยากรให้ตรงประเภท เพียงพอ คุณภาพดี ทันเวลา
ให้กำลังใจ ให้คำแนะนำ ประเมินระหว่างดำเนินการ นำผลที่ได้ไปปรับปรุงการดำเนินงาน

2.2 ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติงานไปตามแผน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536: 54) กล่าวถึง
การนำแผนไปใช้ไว้ว่า

การนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

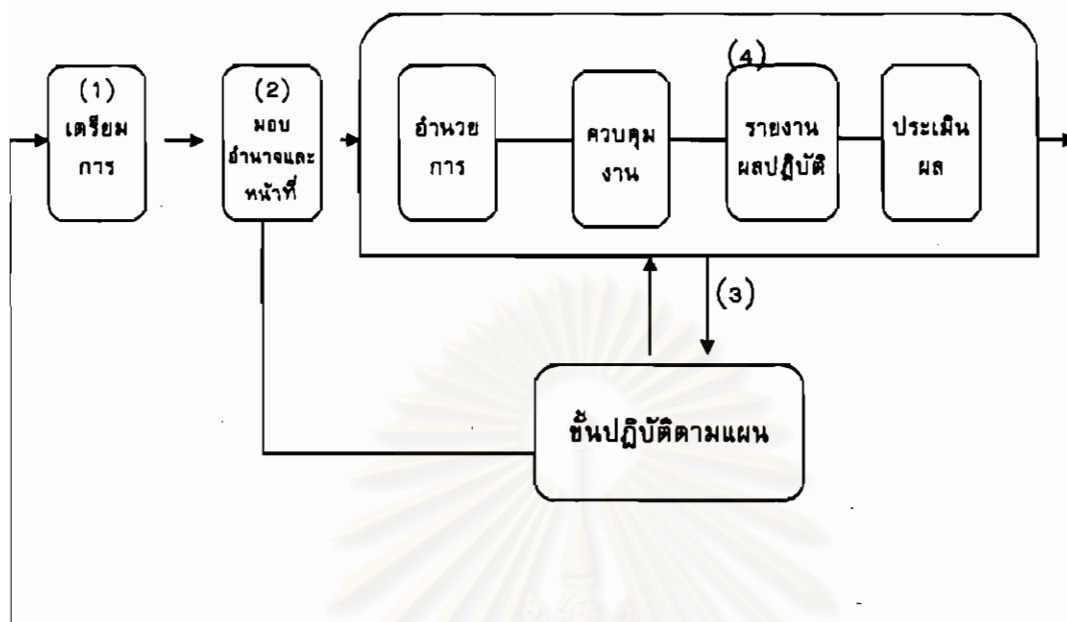
1. ตรวจสอบความพร้อม
2. การมอบหมายงานและกำกับงาน
3. การอำนวยความสะดวก
4. การจัดการ

Guruge (อ้างถึงใน พิสิษฐ์ ศิริชัย, 2526: 18) ได้กล่าวถึงการนำแผนไป
ปฏิบัติไว้ว่า

ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) จัดว่าเป็นการเริ่มต้นบริหาร
โครงการเป็นการประสานงานระหว่างกระบวนการวางแผนกับกระบวนการบริหาร การ
ปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี และการจัดสรรงบประมาณจะเป็นเครื่องมือที่
สำคัญที่ทำให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินไปได้ ในขั้นนี้จะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่
(Delegation of Authority) การประสานงาน การควบคุมและการรายงาน (Feed Back)

กฤษณา โอภาสวัฒนา (2528: 1045-1047) ได้กล่าวถึงการนำแผน
ไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญของกระบวนการวางแผน เพื่อ
ให้การนำแผนไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรยึดกระบวนการบริหารตามแผนภูมิ ดังนี้

แผนภูมิที่ 5 การนำแผนไปปฏิบัติ



ที่มา : กฤษณา โอภาสวัฒนา, การวางแผนและการประเมินผลงาน ในเอกสารการสอน ชุดวิชาฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษา ระดับประถมศึกษา (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2528), หน้า 1045

จากแผนภูมิที่แสดงไว้นี้ แบ่งไว้เป็น 4 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 ได้แก่ การเตรียมการ

ส่วนที่ 2 ได้แก่ การมอบอำนาจและหน้าที่ หรือมอบหมายงาน

ส่วนที่ 3 ได้แก่ การลงมือปฏิบัติตามแผน

ส่วนที่ 4 ได้แก่ สนับสนุน และกำกับงานให้สามารถปฏิบัติได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ การนำแผนของโรงเรียนไปปฏิบัติตามแผนภูมิข้างต้น สามารถกำหนดรายละเอียดดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการ แบ่งได้ดังนี้

1.1 ประชุมผู้รับผิดชอบโครงการ แจ้งวัตถุประสงค์การทำงานให้ทุกคนทราบ

1.2 ร่วมกันวางแผนในการปฏิบัติงาน

1.3 เตรียมทรัพยากรที่จำเป็น

1.4 จัดทำแผนควบคุมการปฏิบัติงาน

2. ชั้นมอบหมายหน้าที่ เมื่อผู้บริหารโรงเรียนได้เตรียมสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วในขั้นเตรียมการ ขั้นตอนต่อไปก็คือ การมอบหมายหน้าที่และอำนาจให้แก่ผู้รับผิดชอบโครงการ และคณะทำงาน ผู้ร่วมทำงานในโครงการนั้น การมอบหมายหน้าที่และอำนาจนั้นควรออกเป็นคำสั่งให้ชัดเจนว่าใครทำหน้าที่อะไร และมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการทำงานนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด ซึ่งหลังจากออกเป็นคำสั่งแต่งตั้งผู้รับผิดชอบโครงการและคณะผู้ร่วมทำงานแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนควรได้มีการเรียกประชุมชี้แจงเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะครู-อาจารย์ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งด้วย สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งในการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ทำงานก็คือ ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งอาจจะมีความรู้สึกว่าถูก “สั่ง” ให้ทำงาน โดยที่ตนเองอาจจะไม่พอใจกับการสั่งเท่าไรนัก แต่ถ้าผู้นั้นมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นหรือมีการปรึกษาหารือหรือทบทวนกับผู้ร่วมทำงานก่อนที่จะออกคำสั่งแต่งตั้งจะมีผลดีในทางจิตวิทยา เพราะผู้ที่ถูกระบุชื่อในคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน จะรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้มีความสำคัญ มีความสามารถและจะเต็มใจที่จะทำงานดังกล่าวมากกว่า

3. การลงมือปฏิบัติงาน เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการบริหารแผนและโครงการแบ่งได้ดังนี้

3.1 การอำนวยความสะดวก เป็นหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนที่จะต้องคอยสอดส่อง ดูแลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และต้องอำนวยความสะดวกด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ในการทำงาน หรือให้ข้อเสนอแนะในการทำงาน สิ่งที่สำคัญที่สุดในการอำนวยความสะดวกก็คือ การกระตุ้นให้คณะผู้ทำงานอยากทำงาน การสร้างขวัญและกำลังใจ เป็นต้น

3.2 การควบคุมงาน นอกจากจะต้องคอยให้การอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องคอยควบคุม และตรวจสอบอยู่เสมอว่า งานดำเนินไปตามแผนการควบคุมงานที่ตั้งไว้หรือไม่ ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ .

3.3 การรายงานผลการปฏิบัติงาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องทราบถึงผลหรือความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ฉะนั้นการรายงานผลการปฏิบัติงานจากผู้รับผิดชอบโครงการ จะช่วยสนับสนุนและประสานการควบคุมงานของผู้บริหาร เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าของการทำงานและผลสัมฤทธิ์ของงาน เมื่อสิ้นสุด

การทำงานตามโครงการ การรายงานความก้าวหน้าของโครงการ อาจทำได้โดยการใช้แบบรายงาน หรือการเสนอรายงานในที่ประชุมทราบ

สุรัฐ ศิลปอนันต์ (2528: 110-111) กล่าวถึงการปฏิบัติตามแผนไว้ว่า การปฏิบัติตามแผนเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการทำให้แผนบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วย

1. การจัดกลไกในการปฏิบัติงาน (organization) การจัดระบบการทำงาน การตั้งกรรมการ การจัดกลุ่มปฏิบัติงาน การมอบหมายงาน การมอบอำนาจหน้าที่
2. การจัดตัวบุคคล (Staffing) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบแก่ผู้ปฏิบัติ การเตรียมความรู้ความสามารถในการทำงานตามโครงการ การเตรียมสร้างความพร้อมทางใจ จูงใจ
3. การอำนวยความสะดวกและการสั่งงาน
4. การจัดสรร และจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของโครงการต่าง ๆ
5. การของบประมาณ ค่าใช้จ่าย การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาเงิน การควบคุมการใช้จ่าย การควบคุมการเงินการบัญชี
6. การตรวจงาน การนิเทศงาน การควบคุมงาน การรายงานและการแก้ไข ปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ

Le Breton (อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2539: 219-222) ได้กำหนดหลักการในการนำแผนไปปฏิบัติไว้ 14 ขั้นตอน คือ

1. ผู้ปฏิบัติตามแผนรับแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วเพื่อดำเนินการ ในบางกรณีผู้วางแผน กับผู้ดำเนินการตามแผน มิใช่บุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกัน และผู้ดำเนินการตามแผนอาจไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนมาก่อน จึงอาจไม่ทราบเรื่องแผนมาก่อน เมื่อแผนได้รับอนุมัติแล้วจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้กับผู้ดำเนินการพร้อมกับแผนด้วย ในขั้นนี้จึงมีการติดต่อเพื่อมอบหมายงานดังกล่าวอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ผู้ดำเนินการตามแผนจะได้ทราบหน้าที่และขอบข่ายของงานที่เขาจะต้องรับผิดชอบต่อไป

2. ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบต่าง ๆ ทางเทคนิคของแผนอย่างละเอียด โดยการศึกษารายละเอียดของแผนในส่วนต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ทราบว่า จะทำอะไรบ้างและจะทำอย่างไร จะต้องทำความเข้าใจกับวิธีการทางเทคนิคต่าง ๆ หากมีปัญหาหรือไม่เข้าใจในเรื่องใดจะได้สอบถามผู้วางแผนก่อนที่จะนำแผนไปดำเนินการ ในขั้นนี้ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำความเข้าใจกับแผนทั้งหมด ตั้งแต่วัตถุประสงค์ นโยบาย แนวปฏิบัติในส่วนต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันปัญหาอาจเกิดขึ้นในขั้นปฏิบัติงาน หากแผนมีลักษณะที่ใช้เทคนิคและวิชาการใหม่ ๆ ซึ่งยากต่อการทำความเข้าใจ ผู้วางแผนอาจจะจัดให้มีการอบรม ชี้แจงให้ผู้ปฏิบัติได้ทราบอย่างละเอียด เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจแผนย่อมจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. การทำความเข้าใจกับส่วนต่าง ๆ ของแผน โดยเน้นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับวิชาการ เฉพาะด้านหรือเทคนิค แต่มุ่งหน้าไปทางด้านมนุษยสัมพันธ์และปฏิกิริยาของผู้ปฏิบัติที่มีต่อแผน บางกรณีอาจมีการทำนายถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะแผนที่มีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงมาก ผู้ปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไปมักจะต่อต้านไม่เห็นด้วยและไม่ยอมปฏิบัติตามแผน ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานตามแผนล่าช้า หรือเป็นไปได้อย่างยากขึ้น หากสามารถทราบท่าทีหรือแนวโน้มของบุคคลดังกล่าวได้ก็อาจหาทางป้องกันไว้ล่วงหน้าได้

4. การจัดองค์การและการกำหนดบทบาทของผู้ดำเนินการตามแผน การปฏิบัติตามแผนจำเป็นต้องมีองค์การก่อนซึ่งจะได้กล่าวต่อไป และภายหลังจากผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนได้เข้าใจถึงด้านต่าง ๆ ที่สำคัญของแผนแล้ว เขาก็สามารถกำหนดและทราบบทบาทของเขาโดยตลอดในกระบวนการดำเนินการตามแผนทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดสิ้นสุดของแผน

5. การจัดเตรียมบุคคลผู้ปฏิบัติตามแผนและการกำหนดมอบหมาย ความรับผิดชอบ หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนอาจต้องมีคณะบุคคลหรือคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ช่วยในการดำเนินการตามแผน หรือการจัดทำแผนดำเนินการ

6. การเตรียมแผนดำเนินการหรือแผนปฏิบัติงาน ได้กล่าวมาแล้วว่าการวางแผนคือกระบวนการในการกำหนดแนวทางของการกระทำ เมื่อถึงขั้นการดำเนินการตามแผนการวางแผนที่กำหนดไว้ อาจเป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการได้ ดังนั้น

จึงต้องมุ่งความสนใจอยู่ที่ทำอย่างไรจึงจะให้แผนนั้นไปสู่การกระทำได้มากกว่าที่จะมุ่งถึงจะทำอะไร

7. การดำเนินการตามแผนตามกระบวนการตั้งแต่ขั้นที่ 1 จนถึงขั้นนี้ ทุกอย่างเป็นการเตรียมงานล่วงหน้า เพื่อดำเนินการตามแผนซึ่งมีลักษณะงานของการวางแผนปะปนอยู่ด้วย ดังนั้นในขั้นนี้จึงเป็นขั้นของการเริ่มต้นทำงาน มีการทำข้อตกลงผูกมัดบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อทำงานและรับผิดชอบ

8. การแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์การทราบถึงโครงการ ผู้ที่มีหน้าที่แจ้งหรือชี้แจงก็คือ ผู้วางแผน หัวหน้าผู้ดำเนินการตามแผน หรือผู้บังคับบัญชา ส่วนจะแจ้งให้บุคคลแผนกไหน ส่วนใดในองค์การทราบบ้างนั้น สุดแต่ลักษณะของแผน หากแผนมีส่วนเกี่ยวข้องถึงทุกคนในองค์การก็ต้องแจ้งให้ทุกคนทราบหรือถ้าบุคคลส่วนใดมีความเกี่ยวข้องมาก ก็อาจชี้แจงให้ทราบรายละเอียดมาก แต่ถ้าไม่ค่อยเกี่ยวข้องก็อาจให้ทราบเพียงหลักการทั่วไปก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของแผนกับบุคคลแต่ละส่วน

9. การแปลความหมายของแผนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ ซึ่งอาจถือว่าเป็นขั้นของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องที่จะต้องดำเนินการตามแผนด้วยกัน แต่ขั้นแรกหัวหน้าจะต้องอธิบายชี้แจงให้ลูกน้องทราบถึงแผน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานก่อน ถ้าลูกน้องได้รับผลกระทบและมีความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนดังกล่าวก็อาจสอบถามและแสดงความคิดเห็นต่อผู้ชี้แจงได้ อย่างไรก็ตามลักษณะของขั้นนี้กับขั้นที่ 8 คล้าย ๆ กัน ซึ่งอาจกระทำพร้อมกันหรือจะทำข้อ 9 ก่อน ก็อาจเป็นไปได้ สำคัญที่จะต้องชี้แจงแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับส่วนประกอบทางเทคนิคของแผน เหตุผลและความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการใช้แผน รวมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับด้วย

10. การชี้แจงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบถึงความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมงาน ผู้บังคับบัญชาควรจะต้องชี้แจง ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมงานตามแผนปฏิบัติงานนี้ กับผู้ใต้บังคับบัญชาในชั้นเดียวกันนี้ด้วย ผู้ดำเนินการตามแผนจะต้องเตรียมงานอย่างมาก เพราะกิจกรรมต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับการทำงานในอนาคตส่วนใหญ่ การเตรียมการเพื่อการควบคุมงานให้ดำเนินไปตามแผน เป็นหน้าที่สำคัญและต้องกระทำอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้วการปฏิบัติตามแผนจะมีบังเกิดผลดีเท่าที่ควร

11. การรวบรวมข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผน เป็นงานอีกอย่างหนึ่งที่คุณดำเนินการตามแผนจัดทำเพื่อเป็นเครื่องพิจารณาในการประเมินผลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผนนั้น และข้อมูลเหล่านี้อาจช่วยในด้านการควบคุมงานด้วย ข้อมูลที่รวบรวมมักเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของงานหรือเกี่ยวกับเรื่องที่เป็น วิธีที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลอาจจะใช้การออกแบบสอบถาม การสังเกต การสัมภาษณ์ และการตรวจสอบจากเอกสารและบันทึกต่าง ๆ สำหรับผู้มีหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น นอกจากหัวหน้าผู้ดำเนินการตามแผนแล้ว ผู้วางแผน ผู้ควบคุมงานของแผน ตลอดจนผู้บริหารอาจเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ได้

12. การตรวจสอบและประเมินผลข้อมูลและตัวเลข เป็นงานอีกอย่างหนึ่งที่จะต้องกระทำหลังจากการรวบรวมข้อมูลได้มาแล้ว การปฏิบัติในขั้นนี้อาจมีการตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูล คุณสมบัติและวุฒิ ความสามารถของผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนความเชื่อถือได้ของแหล่งที่มาของข้อมูลแต่ละอย่าง นอกจากนี้อาจต้องตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ และความแน่ชัดของข้อมูลด้วย กระบวนการจัดทำข้อมูล จากข้อมูลดิบมาจนถึงตารางตัวเลข และรายงาน อย่งไรก็ตามการตรวจสอบข้อมูลได้อย่างถูกต้อง และได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ย่อมจะทำให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามแผนตามขั้นที่กระทำไป หากมีปัญหาหรือประสบกับอุปสรรคที่เกิดขึ้นมาใหม่ ๆ ที่ผู้วางแผนมิได้คาดหมายไว้ แต่ไม่ตรงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การหาข้อมูลและประเมินผลของข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานจะช่วยแก้ปัญหาในการดำเนินการตามแผนในขั้นต่อไปได้อย่างดี และสามารถพัฒนาแผนให้ได้ผลดีไปด้วย

13. การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม การรวบรวมและการประเมินผลของข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน จะช่วยให้ผู้รับผิดชอบงานตัดสินใจแก้ปัญหาในการทำงานได้เหมาะสมถูกต้อง สามารถปรับตัวแปร เช่น เวลา ทรัพยากร และวิธีการบริหาร ให้การทำงานดำเนินไปโดยเรียบร้อยได้ เท่าที่ความยืดหยุ่นที่ผู้วางแผนเปิดช่องทางไว้ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้ดำเนินการตามแผนจะเห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินการตามแผนทำการปรับการปฏิบัติงานให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม เพราะขณะที่ผู้วางแผนคาดหมายเหตุการณ์ล่วงหน้าไว้ นั้น เป็นเวลาที่แตกต่างกับการปฏิบัติงานตามแผน บางสิ่งบางอย่างที่คาดหมายไว้ อาจไม่ตรงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงก็ได้

14. ขั้นสุดท้ายของการดำเนินการตามแผน ก็คือ การรายงานผลการปฏิบัติตามแผน ตั้งแต่ต้นจนถึงการสิ้นสุดของแผนให้แก่ผู้บังคับบัญชา และผู้วางแผนได้ทราบ แต่แผนงานบางอย่างไม่มีวันสิ้นสุด คือ คิดทำต่อไปเรื่อย ๆ ผู้ปฏิบัติอาจรายงานได้เป็นระยะว่าได้ปฏิบัติไปอย่างไร เป็นไปตามแผนเพียงใด ได้ผลหรือมีปัญหาอะไรบ้าง หากมีการปรับปรุงแผนจะได้ผลอย่างไร เป็นต้น

ปัญหาสำคัญทางจิตวิทยาที่มักจะเกิดขึ้นในการรายงานผลก็คือ ผู้ปฏิบัติงานมักไม่ค่อยรายงานข้อเท็จจริง ซึ่งเกิดขึ้นอันเป็นข้อบกพร่องของผู้ปฏิบัติและผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความสามารถ ประสิทธิภาพและความผิดพลาดในการทำงาน เป็นต้น ดังนั้นจึงมีชั้นการตรวจสอบและประเมินผลงานของการปฏิบัติตามแผนอีกส่วนหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แยกออกไปจากผู้ดำเนินการตามแผน

จากความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับขั้นตอนการนำแผนไปใช้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ขั้นตอนการนำแผนไปใช้ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน ซึ่งผู้วิจัยจะใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. การเตรียมการเพื่อนำแผนไปใช้ หมายถึง การจัดทำรายละเอียดในรูปของปฏิทินปฏิบัติงาน โดยระบุกิจกรรม ระยะเวลาดำเนินการ และผู้รับผิดชอบเพื่อให้เป็นแผนในการควบคุมงาน และยังรวมถึงการเตรียมบุคลากรเพื่อให้มีความพร้อมในการนำแผนไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การมอบหมายงาน หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้บุคลากรในโรงเรียนนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์

3. การจัดสรรทรัพยากร หมายถึง การแบ่งสัดส่วนทรัพยากรที่จะใช้ในการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้

4. การประสานงาน หมายถึง กระบวนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของภารกิจต่าง ๆ ทั้งในและนอกโรงเรียน ให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนไปใช้ ร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การกำกับและนิเทศงาน หมายถึง กระบวนการทำงานและความร่วมมือกันระหว่างผู้นิเทศกับผู้รับการนิเทศ โดยการกำกับ ติดตาม ดูแล และเสนอแนะแก้ไข ปัญหาการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6. การสร้างขวัญและกำลังใจ หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุน สอดส่องดูแล อำนวยความสะดวกให้กำลังใจเพื่อให้บุคลากรนำแผนไปใช้ด้วยความเต็มใจ เต็มความรู้ ความสามารถจนบรรลุวัตถุประสงค์

7. การประเมินและรายงานผลระหว่างดำเนินการ

การประเมิน หมายถึง การประเมินระหว่างดำเนินการเพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของแผนงาน และโครงการระหว่างการทำแผนไปใช้ และเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน กับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่าเป็นไปตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด

การรายงานผล หมายถึง การรายงานระหว่างดำเนินการเพื่อเสนอข้อมูล ผลการนำแผนไปใช้ ให้ผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนได้ทราบความเคลื่อนไหว และความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ

8. การปรับปรุงแผนระหว่างดำเนินการ หมายถึง การนำข้อมูลจากการประเมิน และรายงานผลมาแก้ไขข้อบกพร่องของแผนงานและโครงการระหว่างการทำแผนไปใช้ เพื่อให้การดำเนินงาน บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อมูลสภาพทั่วไปของจังหวัดเพชรบูรณ์

จังหวัดเพชรบูรณ์ (2539: 16-18) มีที่ตั้งและอาณาเขต ลักษณะภูมิประเทศการ ปกครอง สภาพเศรษฐกิจ และสภาพสังคมของจังหวัดเพชรบูรณ์ ดังนี้

1. ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดเพชรบูรณ์ตั้งอยู่ทางภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย อยู่ตรงบริเวณ ระหว่างภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณเส้นรุ้งที่ 18 องศาเหนือ กับเส้นแวง 101 องศาตะวันออก ส่วนกว้างของจังหวัดเพชรบูรณ์วัดจากด้านตะวันออกถึง ตะวันตกยาว 55 กิโลเมตร ส่วนยาวที่สุดจากด้านเหนือสุดถึงใต้สุดของจังหวัดยาว 296 กิโลเมตร สูงจากระดับน้ำทะเล 114 เมตร อยู่ห่างกรุงเทพมหานคร 346 กิโลเมตร ตามทางหลวงหมายเลข 21 มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดเลย

ทิศใต้ ติดต่อกับจังหวัดลพบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดขอนแก่น และชัยภูมิ

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์ และพิจิตร

จังหวัดเพชรบูรณ์มีเนื้อที่ประมาณ 12,668.416 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7.9 ล้านไร่ มีลักษณะการใช้ที่ดิน ดังนี้

พื้นที่ทำการเกษตร ประมาณ	4,340,317 ไร่ หรือร้อยละ 54.82
พื้นที่ป่า ประมาณ	1,615,772 ไร่ หรือร้อยละ 20.41
พื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ประมาณ	1,961,671 ไร่ หรือร้อยละ 24.77

2. ลักษณะภูมิประเทศ

จังหวัดเพชรบูรณ์มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มแบบท้องกระทะ ประกอบด้วยเนินเขา ป่า และที่ราบเป็นตอนๆ สลับกันไป พื้นที่มีลักษณะลาดชันจากเหนือลงไปใต้ ตอนเหนือมีทิวเขาสูง ตอนกลางของจังหวัดเป็นพื้นราบและมีเทือกเขาเพชรบูรณ์ชันนำไปทั้งสองข้างทั้งทิศตะวันออกและทิศตะวันตก ถ้าอยู่ในจังหวัดจะมองเห็นภูเขาล้อมรอบทั้งสี่ด้าน มีแม่น้ำป่าสักซึ่งเป็นแม่น้ำที่สำคัญที่สุดของจังหวัดไหลผ่านตอนกลางของจังหวัด จากทิศเหนือไปทิศใต้ยาวประมาณ 350 กิโลเมตร ต้นน้ำเกิดจากภูเขาฆามาลาในจังหวัดเลย

3. การปกครอง

จังหวัดเพชรบูรณ์ แบ่งเขตการปกครองเป็น 11 อำเภอ 114 ตำบล 1,157 หมู่บ้าน 2 เทศบาล 14 สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง ประชากรรวมทั้งสิ้น 1,042,094 คน เป็นชาย 527,495 คน หญิง 514,590 คน และจากสถิติของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2540: 36) เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2538 พบว่า มีตำบล 116 ตำบล หมู่บ้าน 1,185 หมู่บ้าน ส่วนประชากรรวมทั้งสิ้น 1,005,994 คน

4. สภาพเศรษฐกิจ

สภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดเพชรบูรณ์ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอาชีพของประชากรกว่า 85 % ของประชากรทั้งหมด พืชไร่เป็นพืชที่ปลูกมากที่สุด โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีเนื้อที่ปลูก 1,573,557 ไร่ พืชไร่รองลงไป ได้แก่ ถั่วเขียว ข้าวฟ่าง ฝ้าย งา ละหุ่ง ถั่วเหลือง ถั่วลิสง และหม่อนไหม สำหรับข้าวมีเนื้อที่ปลูก

1,352,237 ไร่ มีเนื้อที่ปลูกเป็นอันดับสองรองจากข้าวโพด การทำสวนผลไม้ ส่วนมากจะเป็นมะขามหวาน มีเนื้อที่ปลูก 64,045 ไร่ ในปีหนึ่งๆ สินค้าเกษตรกรรมของจังหวัดมีมูลค่า 8,027.2 ล้านบาท

5. สภาพทางสังคม

5.1 ประชากร

ประชากรของจังหวัดเพชรบูรณ์ส่วนมากเป็นคนเชื้อชาติไทย สัญชาติไทย มีส่วนน้อยเท่านั้นที่เป็นคนต่างด้าว เช่น คนจีน คนญวน และชาวไทยภูเขาเผ่าต่างๆ ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอหล่มสัก อำเภอหล่มเก่า และอำเภอน้ำหนาว ส่วนใหญ่จะเป็นคนท้องถิ่นดั้งเดิม ส่วนประชากรในเขตอำเภอชนแดน อำเภอหนองไผ่ อำเภอ빙สามพัน อำเภอวิเชียรบุรี อำเภอศรีเทพ อำเภอวังโป่ง และอำเภอเขาค้อ จะเป็นประชากรที่อพยพมาจากท้องถิ่นอื่นเกือบจะทั่วทุกจังหวัดของประเทศ เนื่องจากเพชรบูรณ์มีพื้นที่เป็นภูเขาและป่าไม้ แต่เดิมเส้นทางคมนาคมไม่สะดวก เมื่อมีเส้นทางคมนาคมสะดวกขึ้นและมีพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกยังว่างอยู่อีกมากจึงมีผู้คนจากจังหวัดอื่นอพยพหลังไหลเข้ามาประกอบอาชีพทำมาหากินในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์มากยิ่งขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

5.2 การศึกษา

จังหวัดเพชรบูรณ์ได้จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2540: 40) และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539: 13) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์มีภาระรับผิดชอบ 11 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ 76 กลุ่มโรงเรียน 583 โรงเรียน 11 สาขา จำนวนห้องเรียนระดับก่อนประถมศึกษา 996 ห้องเรียน ประถมศึกษา 3,831 ห้องเรียน และมัธยมศึกษาตอนต้น 322 ห้องเรียน รวม 5,149 ห้องเรียน จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา 19,423 คน ระดับประถมศึกษา 77,462 คน และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 9,746 คน รวม 106,631 คน ข้าราชการครู 6,490 คน โรงเรียนที่เปิดเป็นโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 97 โรงเรียน

เปิดทำการสอนตั้งแต่ อนุบาล 1 ถึงมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน 88 โรงเรียนเปิดทำการสอนเด็กเล็กถึงมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน 9 โรงเรียน

โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากรายงานประจำปีการดำเนินงานขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ปีงบประมาณ 2539 โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงความเป็นมาของโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ว่า การขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นบริการทางการศึกษาที่รัฐจัดขึ้นเพื่อให้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาทั้งปวง รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2530 เห็นชอบให้ดำเนินงานตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในเขตชนบทยากจน 38 จังหวัด และวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรี เห็นชอบกับแนวทางการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาโดยวิธีการไม่บังคับ

ในปี 2533 กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอแนวการดำเนินงานการขยายโอกาสทางการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 และคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการ ดังนี้

1. ในระบบโรงเรียน ให้กรมสามัญศึกษาเป็นแกน หน่วยงานอื่นที่มีสถานศึกษาสนับสนุน
2. นอกกระบบโรงเรียน ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นแกน หน่วยงานอื่นที่มีสถานศึกษาสนับสนุน
3. ให้ปรับปรุงพัฒนาหลักสูตร แผนการสอน ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการดำเนินงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานซึ่งมีสถานศึกษาตั้งอยู่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ จึงได้รับนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา โดยดำเนินงานโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับ (โดยไม่บังคับ) ตั้งแต่ ปี 2533 กล่าวคือ ได้เปิดโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความพร้อมสนับสนุนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในชนบท ที่ไม่มีโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดอื่น ๆ เปิดสอนอยู่ก่อน จำนวน 119 โรงเรียน ใช้หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2534 มอบให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยไม่บังคับต่อไป และได้ขยายพื้นที่การเปิดโรงเรียนประถมศึกษาสอนระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นปีละ 1,000 ห้องเรียน/โรงเรียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้ง 75 จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ถึงขณะนี้ (พ.ศ. 2539) มีโรงเรียนที่เปิดแล้วตามโครงการ จำนวน 5,321 โรงเรียน นักเรียน 494,942 คน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539: 1)

โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภารกิจหลักที่สำคัญ ได้แก่

1. จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
2. จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา อันเป็นการศึกษาภาคบังคับ ให้เด็กไทยทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
3. จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539: 7)

แนวทางการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีดังนี้

1. จัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการวัดผลประเมินผล ตามหลักสูตร มัธยมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) โดยประสานงาน กับกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา
2. ประสานงานดำเนินงานกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริม กิจกรรมการเรียนการสอน การพัฒนาทักษะด้านอาชีพ และตระหนักในคุณค่าของ ภูมิปัญญา
3. ประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน สร้างความเข้าใจ และเจตคติที่ดีแก่ผู้ ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ
4. พัฒนา ปรับปรุง แกไขการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. รายงานความก้าวหน้า และผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ให้สำนักงานการ ประถมศึกษาอำเภอทราบ

สำหรับโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์ โรงเรียนโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระจาย อยู่ตามอำเภอต่างๆ รวม 97 โรงเรียน จำแนกเป็น อำเภอหล่มสัก 17 โรงเรียน อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ 13 โรงเรียน อำเภอวิเชียรบุรี 12 โรงเรียน อำเภอหนองไผ่ 10 โรงเรียน อำเภอศรีเทพ 10 โรงเรียน อำเภอหล่มเก่า 8 โรงเรียน อำเภอชนแดน 8 โรงเรียน อำเภอบึงสามพัน 8 โรงเรียน อำเภอบัวโป่ง 5 โรงเรียน อำเภอน้ำหนาว 4 โรงเรียน และอำเภอเขาค้อ 2 โรงเรียน เมื่อจำแนกโรงเรียนออกเป็นขนาด โดยใช้ จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์มีโรงเรียนขยายโอกาสอยู่ในจังหวัดเพชรบูรณ์เพียง 3 ขนาด คือ ขนาดที่ 2 มีจำนวน 34 โรงเรียน ขนาดที่ 3 มีจำนวน 52 โรงเรียนและขนาดที่ 4 มี จำนวน 11 โรงเรียน รายละเอียดเกณฑ์การแบ่งขนาดโรงเรียนปรากฏในภาคผนวก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พิสิษฐ์ ศิริลย์ (2525: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาตัวแบบเสนอสำหรับระบบการวางแผนในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พบว่ามีปัญหาในขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ คือ มี

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่โครงการที่จะนำไปปฏิบัติ และวิธีจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางในปัจจุบัน ส่วนปัญหาปานกลาง ได้แก่ ความรับผิดชอบของผู้ซึ่งจะนำโครงการไปปฏิบัติและความเข้าใจในรายละเอียดของโครงการที่จะนำไปปฏิบัติของผู้ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติ

สิทธิพร นิยมศรีสวัสดิ์ (2527: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการวางแผนของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของผู้บริหารและครูสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครนายก โดยศึกษาทัศนะเกี่ยวกับการวางแผน 5 ชั้น คือ ชั้นกำหนดวัตถุประสงค์ ชั้นกำหนดสภาพปัจจุบันของงาน ชั้นกำหนดวิธีดำเนินงาน ชั้นปฏิบัติตามแผน และชั้นประเมินผลปรับปรุงแผน ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีทัศนะต่อการวางแผนในเกณฑ์มากทุกชั้น ส่วนครูมีทัศนะต่อการวางแผนชั้นกำหนดวัตถุประสงค์และชั้นกำหนดสภาพปัจจุบันของงานอยู่ในเกณฑ์มากส่วนชั้นอื่น ๆ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง และผู้บริหารโรงเรียนและครูมีทัศนะต่อการวางแผนทั้ง 5 ชั้น แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบปัญหาที่สำคัญในการวางแผนได้แก่ ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถในการวางแผน ครูขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผน ขาดงบประมาณและขาดข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อใช้ในการวางแผน

ณรงค์ศักดิ์ ถมยา (2533: บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการและปัญหาอุปสรรคของการวางแผนปฏิบัติการประจำปีในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการศึกษาพบว่า ชั้นการนำแผนไปปฏิบัติหรือการปฏิบัติตามแผน ส่วนใหญ่โรงเรียนมีการเตรียมบุคลากรก่อนการวางแผน โดยการประชุม แต่ไม่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน มีการนิเทศผลการปฏิบัติงานโดยผู้บริหารโรงเรียน และมีปัญหาด้านขาดความร่วมมือประสานงานของบุคลากรมากที่สุด

สุวิชัย แก้วโกมุท (2536: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1 พบว่า สภาพการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ

ประจำปี ผู้บริหารโรงเรียนมอบหมายงานตามสายงานบริหารโรงเรียนและใช้วิธีมอบหมาย โดยระบุไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี มีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานเป็นปฏิทินรวมของโรงเรียน และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน การจัดสรรทรัพยากรจัดสรรตามแผนงาน/โครงการ โดยผู้บริหารโรงเรียนมีการประสานงานโดยวิธีประชุมครูทั้งโรงเรียนเกี่ยวกับงานหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการ มีแผนและการนิเทศและกำกับงานโดยใช้วิธีการให้คำปรึกษา โดยผู้บริหารโรงเรียน มีการประเมินผลระหว่างการทำงานโดยผู้บริหารโรงเรียน โดยใช้วิธีการสังเกตการปฏิบัติงานว่าดำเนินงานเป็นไปตามกำหนดเวลาหรือไม่ ส่วนการรายงานผลระหว่างการทำงาน รายงานตามแบบฟอร์มที่โรงเรียนจัดทำโดยหัวหน้างาน/โครงการ เกี่ยวกับความก้าวหน้าของงาน รวมทั้งการประเมินผลโดยหน่วยงานอื่น และมีการปรับปรุงแผนระหว่างดำเนินงานโดยวิธีประชุมร่วมกับผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

ส่วนปัญหาการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่องกัน ปัญหาการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานได้แก่ ปฏิทินที่กำหนดไม่ตรงกับการทำงานจริง งบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรไม่มีเวลาปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเพียงพอ การนิเทศและกำกับงานไม่สม่ำเสมอ บุคลากรไม่เห็นความสำคัญของการประเมินผลและรายงานผลระหว่างดำเนินงานและบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปรับปรุงแผนระหว่างดำเนินงาน

วิวรรณ คำสีไหม (2537: 58) ได้สรุปเกี่ยวกับปัญหาในการวางแผนไว้ว่า ผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบในการวางแผนยังไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการวางแผน ทำให้การดำเนินการในการนำแผนไปใช้เกิดปัญหาอุปสรรคขึ้นในทุกขั้นตอน

สมศักดิ์ เจือกวัน (อ้างถึงใน วิวรรณ คำสีไหม, 2537: 68) ได้ศึกษาปัญหาการวางแผนการบริหารโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ ตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ทั้งสี่ด้าน คือ การเตรียมการวางแผน การดำเนินการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลด้านการปฏิบัติตามแผนพบว่า ปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน

ประถมศึกษาด้านการปฏิบัติการตามแผน โรงเรียนขาดบุคลากรไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ตามที่ต้องการ และการปฏิบัติตามแผนมีเวลาจำกัดมากเนื่องจากมีงานจรและงานธุรการมากเกินไป

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานทางการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โรงเรียนจัดทำแผนบริหารโรงเรียนในรูปแบบของแผนปฏิบัติการประจำปี และนำแผนไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน แต่ส่วนใหญ่พบว่าไม่ได้นำแผนไปใช้อย่างแท้จริง ซึ่งแสดงว่ายังมีปัญหาในชั้นการปฏิบัติตามแผน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้ ในโรงเรียนโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะว่าการบริหารงานในโรงเรียนมีความซับซ้อน และยุ่งยากมากกว่าโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป เพื่อจะได้นำข้อมูลไปปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการนำแผนไปใช้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย