



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและแผนปฏิบัติการในเรื่องความหมายของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของแผน กระบวนการวางแผน ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน การวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษา และการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

ความหมายของการวางแผน

มาลัย หุวะนันท (2508) ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนคือ กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และแนวนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ทางวิชาการและวิจารณา วิจัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อยสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังให้มีในอนาคต

ธงชัย สันติวงศ์ (2519) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง การตัดสินใจเลือกวิธีการกระทำและสิ่งที่เหมาะสมปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า

สมพงศ์ เกษมสิน (2523) ให้ความหมายของการวางแผนไว้อีกว่า แผนงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวิจัยเพื่อเลือกกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่ดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูล ข่าวสารและกรณีแวดล้อมต่าง ๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิดจินตนาการ คาดคะเนวิธีการเพื่อเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดเป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากจะกล่าวเปรียบเทียบแผนงานกับการก่อสร้างแล้ว การวางแผนเหมือนการออกแบบพิมพ์เขียวเพื่อให้ช่างรับเหมารุกสร้างอาคารได้ตามนั้น

สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2524) ให้คำจำกัดความของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือก ที่จะดำเนินการในอนาคตเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยวิธีการที่ให้ประโยชน์สูงสุด

อุทัย บุญประเสริฐ (2531) ให้ความหมายว่า การวางแผนเป็นความ พยายามขององค์กรในการกำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคต เพื่อให้ตอบสนอง ต่อภารกิจ ปัญหา ความต้องการพัฒนาให้ดีที่สุด ให้เหมาะสมที่สุด มีประสิทธิภาพสูง ภายใต้ความจำกัดของทรัพยากร และการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยมีความสำเร็จ และการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2526) ให้ความหมาย ของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนการศึกษาเป็นการหาทางเลือกล่วงหน้าที่ดีที่สุดในการ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดและให้ผลคุ้มค่าที่สุด โดยการดำเนินงานตาม ขั้นตอนอย่างมีระบบ แบบแผน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

Le Breton และ Henning (1961) กล่าวว่า การวางแผนเป็น การกำหนดแนวทางของการกระทำไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ 3 ประการ คือ

1. เป็นเรื่องของอนาคต
2. จะต้องเกี่ยวกับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
3. มีใครคนหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในองค์กร เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกระทำ หมายความว่า องค์กรจะต้องมอบหมายให้ใครคนหนึ่งหรือเจ้าหน้าที่ แผนงานกำหนดกิจกรรมในอนาคต

Koontz และ O'Donnell (1972) กล่าวว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร และใครเป็นผู้ทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันสู่อนาคต ตามที่ความต้องการและทำให้สิ่ง ทั่ว ๆ เกิดขึ้นตามที่ต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม

โดยสรุปแล้ว การวางแผน จะประกอบด้วย

1. การคาดคะเนอนาคตโดยมีข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริงหรือหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณาในการพยากรณ์ล่วงหน้า
2. วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายซึ่งจะต้องมีก่อนการวางแผน เพื่อให้ทราบทิศทาง หรือจุดมุ่งหมายของการทำงาน
3. การตัดสินใจเลือกทางที่มีประโยชน์มากที่สุด เช่น ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด

ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นส่วนสำคัญยิ่งของการบริหาร ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย มีผู้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้หลายท่านที่สมควรนำมาพิจารณาคือ

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนว่าจะช่วยอำนวยความสะดวกการบริหารงานขององค์การอย่างมากคือ

1. ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกัน การทำงานเป็นหมู่คณะ (Teamwork) และก่อให้เกิดสามัคคีธรรม
2. การปฏิบัติตามแผนย่อมก่อให้เกิดการประหยัดทั้งกำลังเงิน กำลังคน และเวลา
3. ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิผล
4. ช่วยให้การตรวจสอบและการติดตามประเมินผลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ
5. ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง โดยเฉพาะการใช้เทคนิคการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) จะได้ผลดีมาก

Roger (1973) ได้กล่าวว่า การวางแผนเป็นสิ่งที่ยากที่สุด ถ้าหากสภาพที่เปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมเป็นไปเพียงเล็กน้อย แต่ขณะเดียวกันการวางแผนจะเป็นประโยชน์มากในสภาพที่สภาวะแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และได้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ ช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดงานและอนาคตของตนเองได้

ประเภทของแผน

ได้มีนักวิชาการแบ่งแผนออกเป็นประเภทต่าง ๆ หลายรูปแบบโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป

1. จำแนกตามระยะเวลา

สมพงศ์ เกษมสิน (2523) แบ่งประเภทของแผนออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. แผนระยะสั้น หมายถึง แผนงานในกิจกรรมเฉพาะอย่างที่มีมุ่งจะให้เกิดในอนาคตแห่งระยะเวลาอันสั้น และอาจมีความสอดคล้องกัน แผนระยะยาว ครอบคลุมการไม่ยึดยาวและยุ่งยาก แผนงานประเภทนี้โดยทั่วไปกำหนดไว้ 1-2 ปี
2. แผนระยะยาว หมายถึง แผนในกิจกรรมขนาดใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับแผนระยะสั้นอื่น ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมสาขาอื่น ๆ หรือหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ต้องใช้กระบวนการวางแผนอันสลับซับซ้อน รวมทั้งความชำนาญพิเศษที่ต้องใช้ในการวางแผน

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2528) ได้กล่าวถึงแผนที่แบ่งตามระยะเวลามี 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะสั้น (1-2)
2. แผนระยะกลาง (5-7)
3. แผนระยะยาว (10 ปีขึ้นไป)

Guruge (1977) กล่าวถึง แผนประเภทต่าง ๆ โดยจำแนกตาม
ระยะเวลาไว้ดังนี้

1. แผนระยะยาว (Long-term) มีระยะเวลา 10-20 ปี
หรืออาจถึง 25 ปี

2. แผนระยะปานกลาง (Medium-term) 4-7 ปี

3. แผนระยะสั้น (Short-term) 1-3 ปี

2. จำแนกตามวิธีการวางแผน

จำลอง อติกุล (2521) ได้จำแนกการวางแผนตามวิธีการวางแผนไว้
ดังนี้

1. Project by Project Planning (การวางแผนโดยถือ
โครงการเป็นสำคัญ) การวางแผนชนิดนี้จะแยกวางแผนโครงการเป็นโครงการ ๆ ไป และ
การอนุมัติโครงการ ก็จะแยกพิจารณาเป็นโครงการ ๆ ไป ถ้ามีทรัพยากรให้ก็อนุมัติ
โดยไม่คิดถึงโครงการอื่น ๆ ว่าเมื่อมารวมกันแล้วจะเป็นอย่างไร

2. Integrated Planning การวางแผนแบบนี้จะนำเอา
โครงการแต่ละโครงการ ซึ่งต่างคนต่างวางไว้มารวมกัน ซึ่งสามารถจัดเป็นสาขา
ต่าง ๆ ได้หลายสาขา การพิจารณาอนุมัติก็จะพิจารณาแต่ละสาขาว่าควรจะเป็นทางใด
ควรจะมีหรือจะตัดสาขาใด

3. Comprehensive Planning (การวางแผนสมบูรณ์แบบ) เป็นการ
วางแผนครอบคลุมและผสมผสานทั้งในแผนระดับต่าง ๆ แผนระยะเวลากำต่าง ๆ

3. จำแนกตามวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524) ได้จำแนกแผน ตามวัตถุประสงค์
ที่จะนำไปใช้ไว้ดังนี้

1. แผนที่วางไว้เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติในอนาคต เพื่อกำหนดอนาคต
ที่ต้องการ

2. แผนที่วางไว้เพื่อช้จัดซื้อจัดซื้อซึ่งที่เกิดจากการตัดสินใจฉับ หรือ ปฏิบัติงานผิดพลาดมาแล้ว (Retrospective)

4. จำแนกตามความมุ่งหมายของแผน

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้จำแนกประเภทของแผนตามความมุ่งหมายของแผนไว้ดังนี้

1. แผนกลยุทธ์หรือแผนสู่หลักชัย (Strategic Plan)

เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารระดับสูง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนระดับรองลงไปทั้งหมดเพื่อให้อยู่ในกรอบของแผนกลยุทธ์นี้ จึงถือได้ว่าเป็นกลไกแห่งวิธีการคิดทั้งระบบ (Systems Approach) แผนนี้จะตั้งความมุ่งหมายขององค์การ วางแนวทางในการใช้ทรัพยากรตลอดระยะเวลาอันยาวนาน

2. แผนกำหนดการหรือการวางแผนพัฒนา (Programme Development)

เป็นการแปลความหมายในหนทางที่จะมุ่งไปสู่แผนกลยุทธ์ หรือเป็นการนำเอาแผนกลยุทธ์มาดำเนินการเพื่อให้บรรลุผล

3. แผนปฏิบัติงาน (Operation Plan) เป็นการพิจารณาภารกิจ

และงานในปัจจุบัน ประกอบด้วยระยะเวลาที่จะต้องให้บรรลุเป้าหมาย แผนนี้จะกำหนดเป้าหมาย และสมรรถนะไว้ในระยะสั้น แยกรายละเอียดของแผนพัฒนาออกมาเป็นจำนวนเงิน เพื่อนำงบประมาณและพิจารณาวางมาตรฐานควบคุมการปฏิบัติทั้งหมด

นอกจากนี้ Guruge ยังได้กล่าวถึงแผนไว้อีก 2 ประเภทคือ

1. แผนระยะสั้นที่มีจุดมุ่งหมายเดียว (Single Purpose Plan)

ซึ่งอาจมีระยะไม่กี่วันหรือถึง 2 ปี

2. แผนหมุนเวียน (Rolling Plan) จัดอยู่ประเภทแผนปานกลาง

(Medium-term) เป็นแผนที่มีการทบทวนเพื่อการปรับแผนทุกปี ตัวอย่างเช่น การวางแผนระยะ 5 ปี

สรุปได้ว่า แผนมีการจัดประเภทไว้หลายประเภท หลายแบบ แต่ที่มีผู้นิยมมากที่สุด คือ การจัดประเภทแผนตามระยะเวลา

กระบวนการวางแผน

ได้มีผู้แบ่งขั้นตอนกระบวนการวางแผนไว้หลายท่าน ดังนี้

Le Breton และ Henning (1961) ได้แบ่งขั้นตอนต่าง ๆ ใน
การวางแผนออกเป็น 14 ขั้นตอน

1. พิจารณาความจำเป็นที่โครงการวางแผน โดยพิจารณาความสำคัญของ
เรื่องที่จะดำเนินการวางแผน ว่าสมควรจะกำหนดเป็นแผนหรือไม่
2. พิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของแผนที่จะทำขึ้น โดยต้องคำนึงถึงนโยบาย
ส่วนใหญ่ขององค์การด้วย เพราะวัตถุประสงค์ของแผนจะขัดกับนโยบายใหญ่ไม่ได้
3. เตรียมทำเค้าโครงของโครงการหรือแผนอย่างกว้าง ๆ โดยกล่าวถึง
ความจำเป็น ชนิดขององค์การ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ค่าใช้จ่ายทั้งหมด ความ
จำเป็นที่จะต้องจัดหน่วยงานเสียใหม่ให้ทำงานตามแผน และให้กำหนดขั้นตอนระยะยาว
เพื่อความสะดวกแก่หน่วยงานที่จะรับหลักการ
4. เสนอข้อเสนอเพื่อรับอนุมัติขั้นต้น หรือที่นิยมเรียกกันว่าขอรับอนุมัติ
โครงการ เพื่อเป็นแนวทางที่จะกำหนดรายละเอียดต่อไป
5. จัดเจ้าหน้าที่วางแผนและรับผิดชอบ การวางแผนใหญ่มักจะต้องใช้คน
หลายฝ่าย จึงจำเป็นต้องจัดเจ้าหน้าที่วางแผนและมอบความรับผิดชอบแบ่งงานให้เป็น
สัดส่วน
6. กำหนดเค้าโครงเฉพาะของแผน หมายถึง การแบ่งแผนออกเป็น
ส่วนใหญ ๆ แล้วทำเค้าโครงโดยละเอียดทุกส่วน เช่น แผนย่อยที่จะรวบรวมข้อมูล
แผนที่จะทดสอบแผนที่จะร่างขึ้น และแผนที่จะควบคุมการวางแผน เป็นต้น
7. ติดต่อหน่วยงานที่ต้องการความร่วมมือทุกฝ่าย
8. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทั้งข้อมูลดิบและข้อมูลที่กลั่นกรองแล้ว
9. ประเมินค่าของข้อมูล
10. รวบรวมข้อมูลสรุปชั่วคราว และการทำแผนชั่วคราว ขั้นนี้เป็นขั้นของ
การเลือกหนทางปฏิบัติ

11. ทดสอบส่วนต่าง ๆ ของแผนชั่วคราว
12. เตรียมแผนสุดท้าย
13. ทดสอบแผนและปรับแก้ตามความจำเป็น
14. เสนอแผนเพื่อรับอนุมัติ

ประมวล เสนาฤทธิ (2526) ได้กล่าวถึง กระบวนการและขั้นตอน การวางแผนการศึกษาไว้ดังนี้

1. การเตรียมการ ได้แก่ การกำหนดวิธีการวางแผน กำหนดโครงสร้าง และกลไกการทำงาน รวบรวมข้อมูลที่จำเป็น กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการศึกษา เป็นต้น
2. การวางแผน เป็นขั้นตอนที่สำคัญ ครอบคลุมถึง
 - การศึกษาวิจัยสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันทางการศึกษา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ
 - การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
 - การประมาณการวงเงินค่าใช้จ่าย
 - การกำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญ
 - ทดสอบแนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
3. การจัดทำแผน เป็นการเตรียมเอกสารแผนที่ระบุการทำงาน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมาย เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปจัดทำแผนละเอียดต่อไป
4. การจัดทำรายละเอียดของแผน หลังจากที่มีการอนุมัติแผนแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบ จำเป็นต้องจัดทำรายละเอียดเป็นแผนงาน โครงการ ตลอดจนพื้นที่ปฏิบัติการต่อไป

5. การนำแผนไปปฏิบัติ ได้แก่ การจัดทำแผนประจำปีเพื่อประกอบการของงบประมาณ และแผนปฏิบัติการประจำปี หลังจากที่ได้รับอนุมัติแล้ว ซึ่งหมายถึงการบริหารและการจัดการนั่นเอง

6. การติดตามประเมินผลและปรับปรุงแผน เมื่อมีการนำแผนไปปฏิบัติแล้ว จะต้องมีการติดตาม ประเมินผลเพื่อตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและรวบรวมข้อมูลสำหรับการปรับปรุงหรือเตรียมการวางแผนในวงจรถัดไปหรือกระบวนการรอบต่อไป

สถานจิตร สุขนทรัพย์ (2524) ได้กล่าวถึง กระบวนการขั้นตอนของการวางแผนไว้ดังนี้คือ

ขั้นที่ 1 ขั้นการวางแผน

- 1.1 ประเมินความจำเป็น
- 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบาย
- 1.3 การกำหนดเป้าหมายและงบประมาณ
- 1.4 การกำหนดวิธีการดำเนินงาน
 - 1.4.1 การกำหนดทางเลือก
 - 1.4.2 การวิเคราะห์ทางเลือก
 - 1.4.3 การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
- 1.5 การกำหนดวิธีการประเมินผล
- 1.6 การจัดทำแผนงานและโครงการ

ขั้นที่ 2 ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนย่อยคือ

- 2.1 การเตรียมการก่อนการดำเนินงาน ได้แก่ การเตรียมการเรื่องงบประมาณ หรือวัสดุอุปกรณ์ ขออนุมัติโครงการ งบการเงิน จัดจ้าง จัดซื้อ และการเตรียมคน เป็นต้น
- 2.2 ขั้นตอนปฏิบัติตามแผนจริง ๆ

ขั้นที่ 3 ขั้นการประเมินผล

3.1 ขั้นการประเมินผล

3.2 ขั้นการรายงานผล

3.3 ขั้นการปรับแผน

อุทัย บุญประเสริฐ (2527) ได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการวางแผนในระคับปฏิบัติการไว้ 8 ขั้นตอนคือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Goal and objective setting)
2. การกำหนดแผนงาน โครงการ และเป้าหมายของการปฏิบัติการในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ซึ่งแสดงวิธีการดำเนินงานที่คาดว่าจะเหมาะสมที่สุดที่จะให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (Identification of programmes and project appropriate to achieve goal and targets)
3. การกำหนดและประมาณการความต้องการทรัพยากร (จัดหางบประมาณ) ที่จำเป็นสำหรับวิธีดำเนินงาน (Calculation of resources required for the programmes)
4. การจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณ (Resource allocation)
5. การจัดรูปงานและนำแผนออกปฏิบัติ (Organization and implementation of the programmes) ซึ่งหมายถึง การบริหารแผนและโครงการ
6. การจัดระบบการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน (Establishing of system for monitoring, control and evaluation)
7. การทบทวนตรวจสอบและแก้ไขการปฏิบัติตามแผนให้เป็นไปตามแผน ซึ่งกำหนดไว้ หรือให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (Update operation plan and taking corrective actions)

8. การหมุนเวียนเข้าสู่วงจรการวางแผนใหม่ (Recycle of the planning process)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการและการจัดทำแผน
2. ขั้นวางแผน
3. ขั้นลงมือปฏิบัติตามแผน
4. ขั้นติดตามผลและประเมินผล

จากความเห็นต่าง ๆ เหล่านี้จะเห็นว่า กระบวนการวางแผนน่าจะประกอบด้วยขั้นตอนซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการวางแผน (Pre-Planning) ในขั้นนี้ได้แก่ การรวบรวมสถิติข้อมูลเบื้องต้น หรือข้อมูลจากการประเมินผลงานของแผนฉบับก่อน ๆ การสรุปปัญหา ความต้องการของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง การคาดการณ (Forecasting) ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวทางพัฒนา หรือแนวทางดำเนินงาน หรือแนวทางแก้ปัญหา

2. ขั้นการวางแผน (Plan-Formulation) เป็นขั้นที่นำเอานโยบายมากำหนดเป็นแผน (Plan) แผนงาน (Programme) โครงการ (Project) ในขั้นนี้จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เฉพาะ เป้าหมายระยะต่าง ๆ วิธีดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งการจัดทำแผนระยะยาว ระยะปานกลาง และการขอยุให้เป็นแผนระยะสั้น แผนงบประมาณประจำปี ผลสุดท้ายของขั้นนี้จะได้แผนซึ่งเป็นเอกสาร (Document) และในขั้นนี้อาจมีการทดสอบแผนเบื้องต้น หรือการตรวจสอบความเป็นไปได้ (Feasibility Check) ด้วยก็ได้

3. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นขั้นที่ฝ่ายบริหารนำแผนไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งอาจมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติ

ตามแผน การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการตามแผน การควบคุม การประสานงาน ให้บรรลุเป้าหมายของแผนงาน หรือโครงการให้มากที่สุด

4. ขั้นตอนติดตามผลและประเมินผลงาน (Monitoring and evaluating the plan) ขั้นนี้จะดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามแผน (Implementation) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือผู้รับผิดชอบแผนงาน โครงการ จะต้องติดตามประเมินผล เป็นระยะตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือโครงการ (Formative Evaluation) หรือการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Summative Evaluation) ข้อมูลที่ได้จากการติดตามและการประเมินผล จะเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) นำไปสู่การปรับปรุงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือวิธีดำเนินการต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน

สนานจิตร สุคนชทรัพย์ (2524) ได้กล่าวถึง ปัญหาของการวางแผนโดยจำแนกเป็นข้อจำกัดภายนอกและข้อจำกัดภายใน มีดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอก มีดังนี้

1.1 สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้อย่างชัดเจนทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผน

1.2 ปัญหาความล่าช้าในการวางแผนการศึกษา ใ้รับกับการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น

1.3 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายระดับสูง ยังไม่มีการคำนึงถึงความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่นเท่าที่ควร และการวางแผนในระดับท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดข้อมูล

1.4 บางครั้งแผนและนโยบายที่วางไว้ไม่มีการปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณ

1.5 ความไม่คล่องตัวในการปรับแผน ทำให้มีการดำเนินงานในโครงการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

1.6 ผู้ประเมินผลภายนอกไม่เข้าใจหลักการและวิธีการประเมินผล ทำให้การประเมินผลไม่ก่อให้เกิดผลในการสร้างสรรค์เท่าที่ควร

2. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายใน มีดังนี้

2.1 ขาดข้อมูลในการวางแผนในรูปแบบต่าง ๆ

2.2 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการ มีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

2.3 ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานหรือโครงการไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงต้องเริ่มคิดลึกลงใจกันใหม่ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า

2.4 แผนงานและโครงการที่วางไว้ ไม่สอดคล้องกับนโยบาย เนื่องจากไม่เข้าใจวิธีดำเนินการ

2.5 ไม่มีการเตรียมบุคลากร เพื่อการปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ

2.6 กระบวนการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

สมพงษ์ เกษมสิน (2517) โต้กล่าวว่า อุปสรรคที่เกิดจากการวางแผน ได้แก่

1. การขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับวิธีการวางแผน

2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดี สำหรับนำมาใช้ในการวางแผน

3. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผนอย่างเพียงพอ คือ วางแผนตามความเคยชินหรือตามอารมณ์

4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผน ให้ประสานสอดคล้องกันได้

5. นำเอาประโยชน์ส่วนตัวมาวัดพันกับแผนงานนั้น

6. อุปสรรคจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี

7. ชาคปัจจัยสำคัญในการวางแผน เช่น ชาคนักวิชาการ ชาคกำลัง-
เจ้าหน้าที่ ชาคกำลังเงินและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

บรรจบ เนียมมณี (2525) กล่าวถึง อุปสรรคของการวางแผนไว้ดังนี้

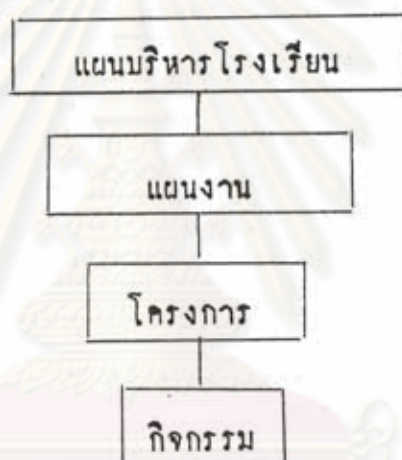
1. ชาคข้อมูลที่ถูกก้อง ทันสมัย เหมาะสม ฯลฯ เพื่อนำมาประกอบการวางแผน
2. ชาคความรอบรู้ในสภาพแวดล้อม ทำให้วางแผนไปโดยไม่มี ความเหมาะสมถูกก้อง
3. ชาคความรอบรู้ในเรื่องการวางแผน และปฏิบัติตามแผน ทำให้งานไม่คืบหน้าเท่าที่ควร
4. ชาคความรู้ในการประเมินผลงาน และควบคุมแผนให้ดำเนินไปตามแผนที่ได้กำหนด
5. ชาคความรู้ในการปรับปรุงและแก้ไขที่เหมาะสม ทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมาย
6. ชาคความสามารถที่คาดการณ์ในอนาคต หรือคาดการณ์ผิดพลาดทำให้แผนที่วางไว้ต้องผิดพลาดไปได้
7. ชาคความรู้ในการประสานงาน และอำนาจการเพื่อให้แผนบรรลุเป้าหมาย
8. สมาชิกขององค์การต่อต้านแผน ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์
9. แผนนั้น ๆ อาจจะไปขัดผลประโยชน์ส่วนตัวของคนบางหมู่
10. ตัวผู้บริหารเองไม่เห็นความสำคัญของแผน ชอบใช้ชีวิตแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ชอบการวางแผนระยะยาว ไม่ชอบเตรียมการไว้สำหรับวันข้างหน้า
11. ผู้บริหารบางระดับขององค์การไม่มีโอกาสร่วมกันวางแผน ไม่เข้าใจแผนไปในทางที่ดี ไม่ร่วมมือปฏิบัติตามแผนขององค์การ เพราะเขาชาคสิ่งรุ้งใจ สิ่งชักนำให้รวมแผนงาน

12. ขาดการประชาสัมพันธ์ถึงประโยชน์และคุณค่าที่ดีของแผนงาน

13. ผู้บริหารขาดประมุขศิลป์ ขาดมนุษยสัมพันธ์ ขาดการตั้งใจให้เกิดการทำงานตามแผน

การวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษา

ส่วนงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีนโยบายให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดทุกโรงเรียนจัดทำแผนบริหารโรงเรียนในรูปของแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างลั่นไปตามลำดับของแผนในภาพรวมดังนี้



เมื่อพิจารณาแผนบริหารโรงเรียนตามโครงสร้างโดยส่วนรวม สรุปได้ว่าแผนบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย แผนงานซึ่งแยกตามงานของโรงเรียนรวม 6 แผนงาน คือ

1. แผนงานวิชาการ
2. แผนงานกิจการนักเรียน
3. แผนงานบุคลากร
4. แผนงานธุรการและการเงิน

5. แผนงานอาคารสถานที่

6. แผนงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ในส่วนของแต่ละแผนงานแต่ละแผนงาน จะประกอบด้วยกลุ่มของโครงการซึ่งเป็นรายละเอียดการปฏิบัติที่สนองวัตถุประสงค์ของแผนงาน จำนวนโครงการในแต่ละแผนงาน จะมีจำนวนมากน้อยต่างกัน ตามสภาพปัญหาและความจำเป็นของแผนนั้น ๆ

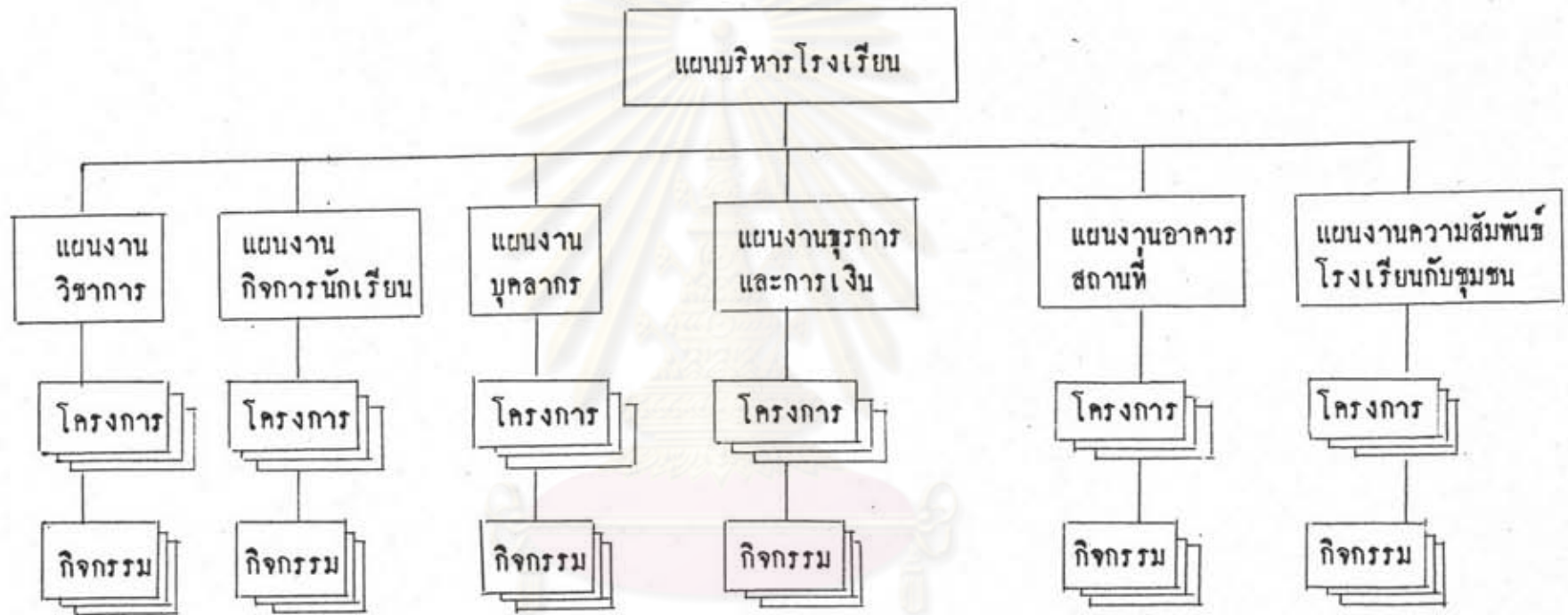
โครงการนับเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผน เพราะประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมที่ผู้รับผิดชอบโครงการต้องนำไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่ตั้งไว้ ซึ่งจะส่งผลถึงความสำเร็จของแผนบริหารโรงเรียนโดยรวม

โครงสร้างของแผนบริหารโรงเรียน สามารถเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 : โครงสร้างของแผนบริหารโรงเรียน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

1. ความหมายของแผนปฏิบัติการ

ความหมายของแผนปฏิบัติการ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านที่สมควรนำมาพิจารณาคือ ประมวล เสนาฤทธิ์ (มปป.) กล่าวว่า แผนปฏิบัติการประจำปี คือ แผนที่ปรับจากแผนพัฒนาประจำปี ที่จัดทำขึ้นเพื่อขอเงินให้สอดคล้องกับเงินที่ได้รับอนุมัติ

กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (มปป.) ให้ความหมายไว้ดังนี้ แผนปฏิบัติการคือ แผนระยะสั้นที่มีรายละเอียดค่อนข้างมากซึ่งมีไว้สำหรับการดำเนินงานในแต่ละปีหลังจากได้รับงบประมาณแล้ว เรามักจะเรียกกันว่า "แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ"

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2526) ให้ความหมายไว้ว่า เป็นแผนระยะสั้น ในแต่ละปีการศึกษา แบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ แผนที่จัดทำสำหรับงานเฉพาะกิจเฉพาะเรื่อง และแผนงานประจำ

สรุปได้ว่า แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง แผนระยะสั้น ซึ่งจัดทำขึ้นในแต่ละปีการศึกษา

2. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน

แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน เป็นแผนระยะสั้นในแต่ละปีการศึกษา พิจารณาคตามลักษณะงานแล้วอาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 แผนที่จัดทำสำหรับงานเฉพาะกิจเฉพาะเรื่อง เป็นแผนแก้ปัญหา หรือเป็นแผนซึ่งกำหนดความต้องการในอนาคต หรือทั้งสองอย่างรวมกัน

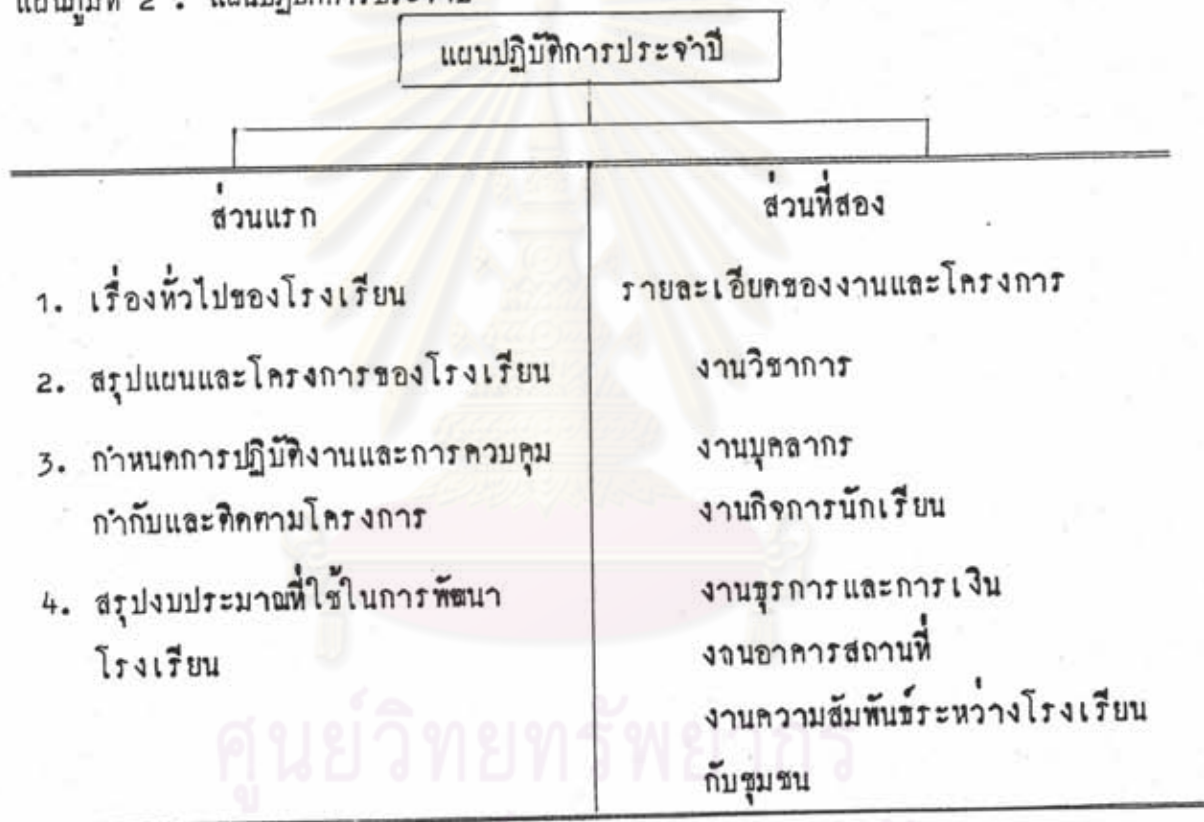
2.2 แผนงานประจำ เป็นแผนกำหนดรายละเอียดของงานที่ปฏิบัติเป็นประจำอยู่แล้วตามระเบียบข้อบังคับ เช่น การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน การประเมินผล การเรียน เป็นต้น

3. โครงสร้างของแผนปฏิบัติการประจำปี

แผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารโรงเรียน ประถมศึกษานั้น เป็นการสรุปรวมข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียนและ รายละเอียดการปฏิบัติงานตลอดปีไว้ในที่เดียวกัน ทำให้สามารถมองเห็นภาพรวมและ ทิศทางการดำเนินงานได้ชัดเจน สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร โรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนแบ่งเป็น 2 ส่วน

ตามแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 2 : แผนปฏิบัติการประจำปี



4. รูปแบบของแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดรูปแบบของแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนไว้ดังนี้

4.1 ประวัติของโรงเรียน

4.2 นโยบายของโรงเรียน

- 4.3 คำขวัญของโรงเรียน
- 4.4 แผนที่เขตบริการ
- 4.5 แผนผังบริเวณโรงเรียน
- 4.6 แผนภูมิการบริหารโรงเรียน
- 4.7 ข้อมูลพื้นฐาน
- 4.8 สรุปแผนงานโครงการ
- 4.9 ตารางกำหนดการปฏิบัติงาน
- 4.10 ประมวลแผนงานและโครงการ จำแนกตามงาน
5. ขั้นตอนในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
 - 5.1 การเตรียมการ เป็นการเตรียมการเกี่ยวกับข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้
ในการวางแผน ในขั้นตอนนี้ มีงานที่ต้องปฏิบัติอยู่ 3 เรื่องคือ
 - 5.1.1 การศึกษานโยบายของโรงเรียน
 - 5.1.2 การประมวลสภาพปัจจุบัน ปัญหา และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
 - 5.1.3 การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหา
 - 5.2 การวางแผนจะมีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้
 - 5.2.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และรายละเอียด
ของงาน โครงการ
 - 5.2.2 การจัดทำร่างแผน
 - 5.2.3 การเสนอร่างแผนเพื่อพัฒนา
 - 5.3 เสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน
การวางแผนเน้นในเรื่องความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสำคัญ
ทั้งนี้โดยความเชื่อที่ว่าทรัพยากรทุกอย่างมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นกำลังคน เงิน

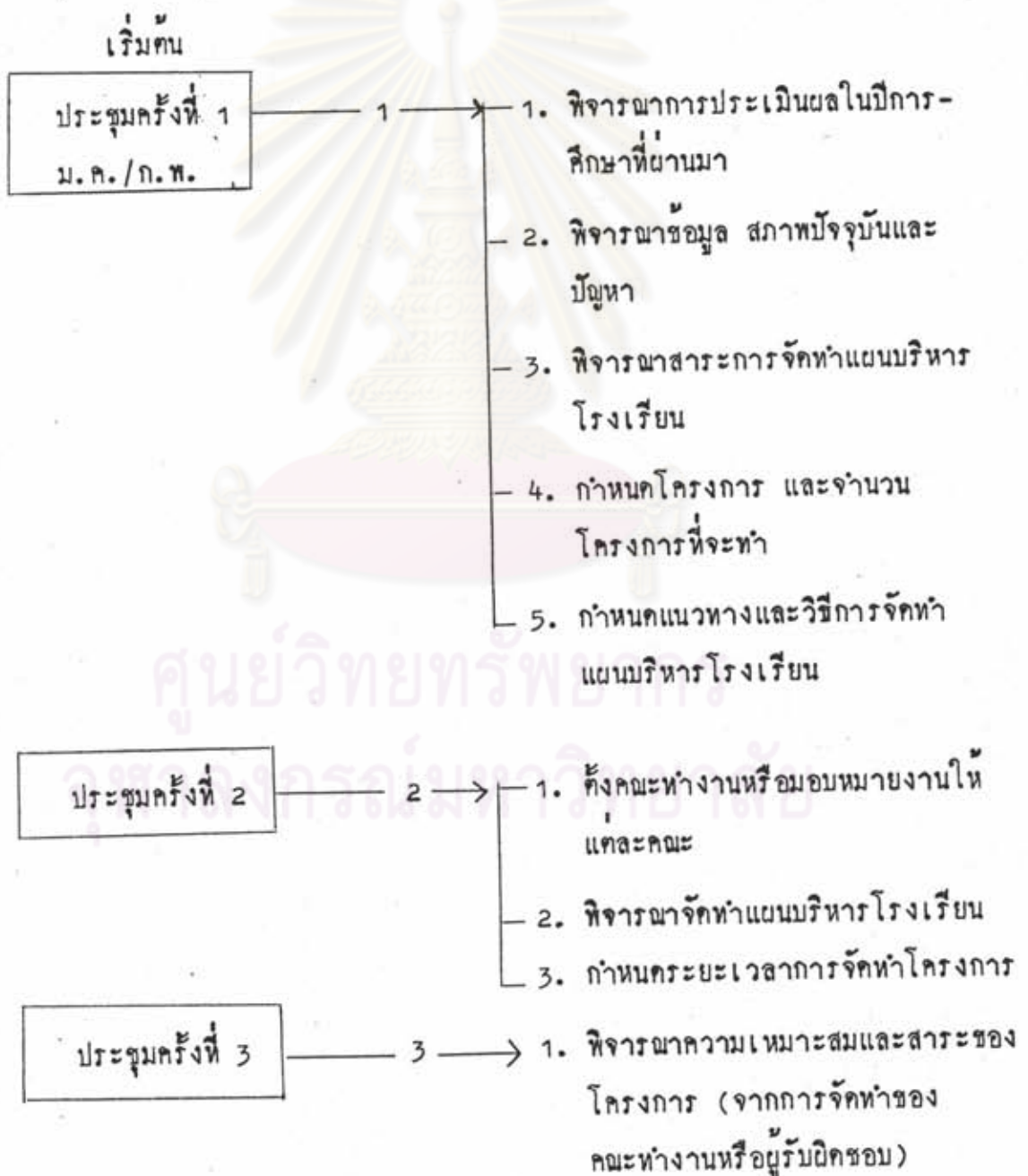
วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเวลา ดังนั้นจึงต้องพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง
จำกัดนี้ให้ประหยัดและได้ประโยชน์สูงสุด

รายละเอียดการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ปรากฏตามแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 แสดงการปฏิบัติในการจัดทำแผนปฏิบัติการของโรงเรียน ประจำปี
การศึกษา

การประชุมของคณะครู-อาจารย์

วาระการประชุม



แผนภูมิที่ 3 (ต่อ)

การประชุมของคณะครู-อาจารย์

วาระการประชุม

