



เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับ ความหมายและความสำคัญของแผนปฏิบัติการ การบริหารและการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด การวางแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี แนวคิดในการศึกษาวิจัยการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี ปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ความหมายและความสำคัญของแผนปฏิบัติการ

อุทัย บุญประเสริฐ (2532: 53-55) ได้ให้ความหมายและความสำคัญของแผนปฏิบัติการไว้ดังนี้

แผนปฏิบัติการคือ การจัดทำแผนเพื่อการปฏิบัติโดยปกติแล้วจะเป็นการนำเอาเค้าโครงการปฏิบัติจากแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ลงสู่การปฏิบัติจริงในหน่วยงานต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แผนในส่วนนี้มักจะเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า แผนรายปี (Annual plan) การจัดทำแผนในส่วนนี้ตามหลักการแล้วจะประกอบด้วยงานสำคัญ ๆ 2 อย่างคือ

1. การวางแผน (พัฒนา) ประจำปี (Annual development plan)
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (Annual operation plan)

การวางแผน (พัฒนา) ประจำปีนั้นที่แท้จริงคือ การแสดงเค้าโครงของสิ่งที่ประสงค์จะจัดทำจะดำเนินการในช่วงปีนั้น ๆ และได้นำเสนอขึ้นมาเพื่อการพิจารณาให้จัดสรรทรัพยากร หรือเพื่อขออนุมัติงบประมาณสำหรับการปฏิบัติในช่วงปีงบประมาณนั้น ๆ (โดยปกติแล้วแผนดังกล่าวจะถูกกำกับโดยสิ่งที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี แต่จะแสดงรายละเอียดเฉพาะปีนั้น ๆ เท่านั้น) เพื่อการเสนอของบประมาณ แผนนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นแผนเพื่อการขอของบประมาณ หรือแผนของบ เป็นแผนซึ่งแสดงเจตจำนงถึงงานที่พึงประสงค์จะปฏิบัติ จัดทำในรอบปีงบประมาณนั้น ๆ และแสดงถึงงบประมาณที่คาดว่าจะจำเป็นต้องใช้

เมื่อแผนพัฒนาประจำปีผ่านขั้นการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ตามระบบการ และตามวงจรการงบประมาณแล้ว ต่อไปจะเป็นการวางแผนปฏิบัติการเพื่อลงมือทำงานตาม แผนปฏิบัติที่กำหนดขึ้นหรือตามงบประมาณหรือทรัพยากรที่ได้รับการอนุมัติ ส่วนนี้จะเป็นแผน ปฏิบัติการประจำปี (Annual operation plan) ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องลงมือปฏิบัติตามที่ กำหนดไว้ เนื่องจากได้รับอนุมัติทั้งแผนงานและทรัพยากรเป็นการแน่นอนแล้วและมีการจัดสรร งบประมาณสนับสนุนด้วย สิ่งที่สำคัญกับแผนปฏิบัติการประจำปีในส่วนนี้ก็คือ การนำแผนปฏิบัติ การออกปฏิบัติ (Plan implementation) โดยมีส่วนที่ 3 ของระบบการวางแผนและ การบริหารซึ่งหมายถึงแผนการติดตามควบคุมกำกับและประเมินเป็นตัวกำกับตามระบบในทาง บริหาร

ในการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีนั้น หากการพิจารณาจัดสรร งบประมาณเป็นไปตามที่ได้เสนอขอในแผนพัฒนาประจำปี การจัดทำแผนปฏิบัติก็จะเป็นไป โดยง่าย คือ เพียงแต่ดึงเอาเฉพาะส่วนวิธีดำเนินการในแผนงานและโครงการต่าง ๆ มากำหนดให้ประสานกับงวดเงินตามระบบการงบประมาณและการเงิน ก็สามารถใช้เป็น แผนปฏิบัติได้ ซึ่งผู้บริหารและผู้รับผิดชอบการปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติตามกำหนดได้ทันที แผนปฏิบัติการนี้อาจเรียกกันในภาษาพูดอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นแผนการใช้เงินหรือแผนทำงาน นั้นเอง

แต่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น ส่วนใหญ่แล้วการจัดสรรมักจะไม่เป็น ไปตามที่เสนอขอเสมอไป จึงมักจะต้องมีการปรับแผนปฏิบัติให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่ได้รับ หรือที่อาจหามาได้หรือต้องปรับให้สอดคล้องกับข้อจำกัด ตลอดจนอาจมีการปรับเป็นแผน ปฏิบัติการในแนวใหม่ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีจึงเป็นส่วนที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ การดำเนินงานประจำปี นอกเหนือจากการปฏิบัติการในรายละเอียดแล้ว แผนปฏิบัติการ ยังมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดทำรายงานประจำปีอีกด้วย

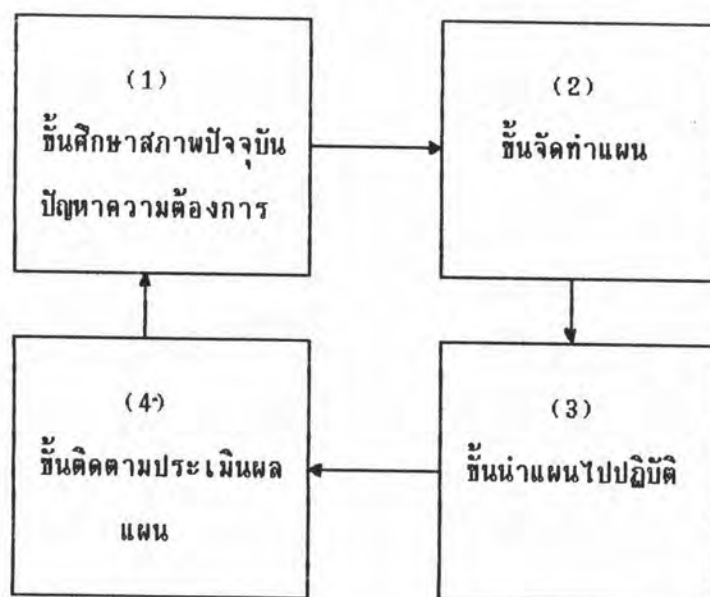
รูปแบบระบบการวางแผน ระบบการบริหารและประสานงานการวางแผนของสำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัด

1. รูปแบบระบบการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

รูปแบบระบบการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้แบ่งระบบการวางแผนไว้เป็น 4 ขั้นตอนคือ (เอกสารประกอบการประชุมอบรมและสัมมนาหัวหน้างานในฝ่ายแผนงานและงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2536 : 6 - 8)

1. ขั้นศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ
2. ขั้นจัดทำแผน
3. ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ
4. ขั้นติดตามไปประเมินผล แผน

แผนภูมิที่ 2 แสดงขั้นตอนกระบวนการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด



แหล่งที่มา : เอกสารประกอบการประชุมอบรมสัมมนา หัวหน้างานในฝ่ายแผนงาน  
และงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เล่มที่ 1

(2536 : 7)

การดำเนินงานตามแผนทั้ง 4 ขั้นตอนได้ระบุไว้ในเอกสารประกอบการประชุมอบรมสัมมนาหัวหน้างานในฝ่ายแผนงานและงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กอนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 7 - 9) ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมย่อย ๆ สำคัญ ๆ ดังนี้

1. **ขั้นศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ ประกอบด้วย**
  - การเตรียมการกำหนดการวางแผน (plan how too plan)
  - การตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานเพื่อการวางแผน
  - การวิเคราะห์หรือทบทวนภารกิจของหน่วยงาน
  - การเก็บรวบรวมข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นดัชนีชี้ข้ออภิปรายผลการดำเนินงานตามภารกิจ
  - การศึกษานโยบายของหน่วยงานระดับเหนือและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - การศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มสภาพแวดล้อมทุกด้าน เศรษฐกิจ สังคม ประเพณี วัฒนธรรม การเมือง โดยเฉพาะความต้องการทางสังคมของประเทศ
  - การวิเคราะห์ปัญหา กำหนดความต้องการและลำดับความสำคัญ กำหนดทิศทางหรือแนวทางแก้ปัญหา ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา
2. **ขั้นจัดทำแผน ประกอบด้วย**
  - การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผน
  - การกำหนดนโยบาย
  - การกำหนดเป้าหมาย
  - การกำหนดมาตรการและกลยุทธ์การปฏิบัติ
  - การกำหนดกรอบโครงสร้างของแผนงาน งาน/โครงการและวงเงินงบประมาณ
  - การจัดทำรายละเอียดโครงการ กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติกำหนดเวลาและหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ

3. การนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

- การตรวจสอบความพร้อมหรือการเตรียมการการปฏิบัติ
- การมอบหมายงาน ประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง
- ชี้แจงมือปฏิบัติประกอบด้วยการอำนาจการ ควบคุมและการนิเทศ การรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการปรับแผน

4. การติดตามประเมินผลแผน ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย

- การประเมินก่อนดำเนินการ (วิเคราะห์แผนหรือโครงการ)
- การประเมินระหว่างดำเนินการติดตาม ควบคุม กำกับ งานตามแผน
- การประเมินหลังดำเนินการ (ประเมินหลังสิ้นสุดการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ)
- การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผน

2. ระบบการบริหารงานและการประสานงานการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2.1 โครงสร้างการบริหารและการประสานงานการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องประสานงานทั้งหน่วยงานระดับเหนือและระดับล่าง ๗ โดยยึดตามสายการบังคับบัญชา การบริหารปัจจุบันหน่วยงานระดับกรม ระดับจังหวัด และอำเภอ มีกรอบอัตรากำลังรองรับทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานการวางแผนของแต่ละระดับ ดังนี้

1. ระดับกรมมีหน่วยงานระดับกองคือ กองนโยบายและแผน
2. ระดับจังหวัดมีหน่วยงานระดับฝ่ายคือ ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
3. ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ กำหนดเป็นงานย่อยในงานบริหารทั่วไป

ส่วนระดับ/โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน แม้จะไม่มีกรอบอัตรากำลังเฉพาะ แต่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีนโยบายให้ทั้ง 2 ระดับ ได้มีการวางแผนในการบริหารงานเพื่อให้การบริหารงานการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

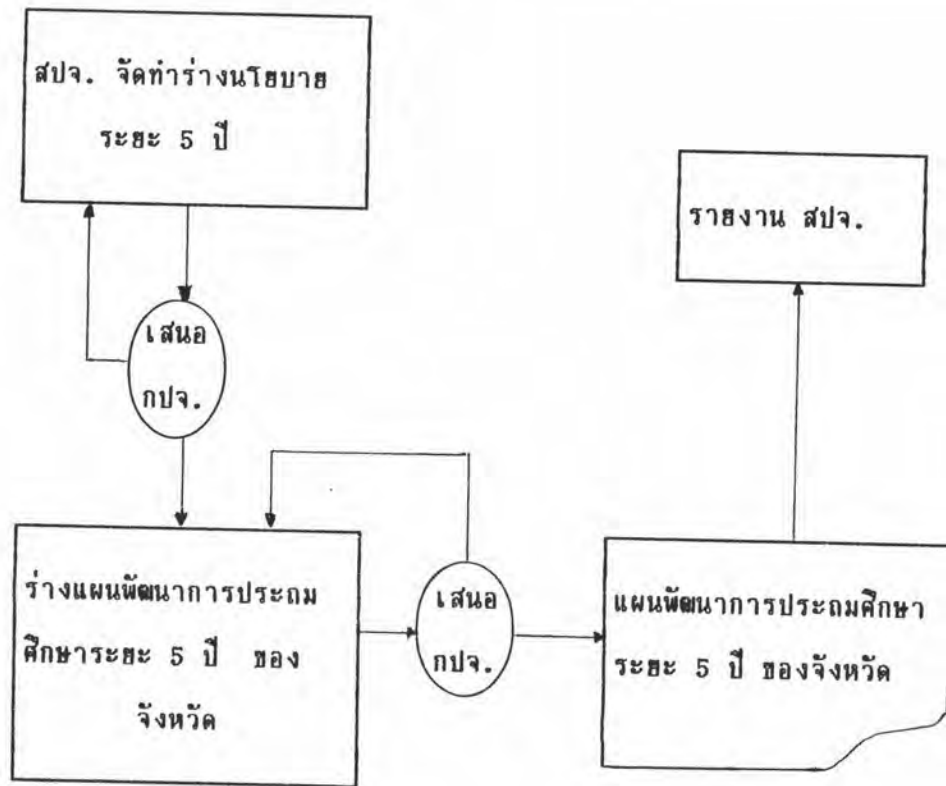
## 2.2 ประเภทของแผนที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2535 กำหนดให้การวางแผนเป็นหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ตามมาตรา 17 และ 20

และเพื่อให้สอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาการศึกษา การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดช่วงระยะเวลา 5 ปี พร้อมทั้งสอดคล้องกับระบบแบบงบประมาณแบบแผนงานที่ประเทศไทยนำมาใช้จัดทำงบประมาณของประเทศ (PPBS) มาตั้งแต่ปี 2536 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงกำหนดให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำแผน 3 ประการ ประกอบด้วย (1) แผนพัฒนาระยะ 5 ปี (2) แผนพัฒนาการศึกษาและค่าขอตีงงบประมาณประจำปี และ (3) การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. แผนพัฒนาระยะ 5 ปี (แผนระยะกลาง) ช่วงเวลาเดียวกับแผนระดับชาติ ขึ้นตอนและรายละเอียดปรากฏในแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 3 การจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา  
จังหวัด ระยะ 5 ปี



แหล่งที่มา : เอกสารชุดฝึกอบรมโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและ  
การประถมศึกษา เล่มที่ 1 (2527 : 25)

จากรูปแบบดังกล่าวนี้ การจัดทำร่างนโยบาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ  
การประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ระบุให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำร่าง  
นโยบายเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) ในขั้น  
ตอนนี้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพจ.) จะต้องเป็นผู้จัดทำร่างนโยบาย โดย  
อาจจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบ จัดทำร่างนโยบายพัฒนาการประถม  
ศึกษาระยะ 5 ปี ในกระบวนการจัดทำร่างนโยบายนี้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะ



ต้องทำการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น เช่น ศึกษานโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ ศึกษาข้อกำหนดด้านหลักสูตร บุคลากร อาคาร งบประมาณ ฯลฯ ศึกษานโยบายพัฒนา จังหวัด ศึกษาความต้องการ นโยบายและแผนการศึกษาในระดับอื่นในจังหวัด และที่สำคัญ คือ การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการในการจัดการประถมศึกษาของการ ประถมศึกษาภายในจังหวัด และผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ผ่านมา แล้ว นำเสนอคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบาย เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างนโยบาย

เมื่อได้ร่างนโยบายแล้ว ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ในฐานะ กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) นำร่าง นโยบายเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หาก ไม่ได้รับความเห็นชอบก็จะส่งกลับให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาปรับปรุงและ จัดทำร่างเสนอไปใหม่ ถ้าผ่านความเห็นชอบ ถือว่านโยบายนั้นได้รับอนุมัติ

จากนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องรายงาน ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจยับยั้ง นโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่เห็นว่าไม่เหมาะสมได้ตามกฎหมาย

ขั้นตอนต่อไป สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะนำนโยบายที่ได้มาพิจารณา กำหนดแผนพัฒนา ระยะ 5 ปี โดยจัดทำเป็นร่างเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบเช่นเดียวกับขั้นตอนการจัดทำนโยบาย ในการจัดทำร่างแผน พัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดระยะ 5 ปี สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามกฎหมายร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานใน การจัดทำร่างนโยบายด้วยก็ได้ เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบ ในร่างแผนนี้แล้ว ก็จะได้แผนพัฒนาการประถมศึกษา ระยะ 5 ปี เป็นแผนหลักของการพัฒนา การประถมศึกษาจังหวัด

เมื่อได้แผนพัฒนา ระยะ 5 ปีแล้ว ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติทราบ



2. แผนพัฒนาการศึกษาและค่าขอตั้งงบประมาณประจำปี โดยนำแผนพัฒนา การศึกษาระยะ 5 ปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมาแตกรายปี (Break down) และปรับให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีระบบรูปแบบกระบวน การและกำหนดเวลาในการจัดทำขึ้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ กำหนดแนวปฏิบัติตั้งแต่ปี 2532 และปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี 2534 และใช้มาจนถึงปัจจุบันมี องค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ

1. ระบบโครงสร้างการจัดทำใช้ตามโครงสร้างสายบังคับบัญชา
2. รูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าขอตั้งงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 2 ส่วนคือ

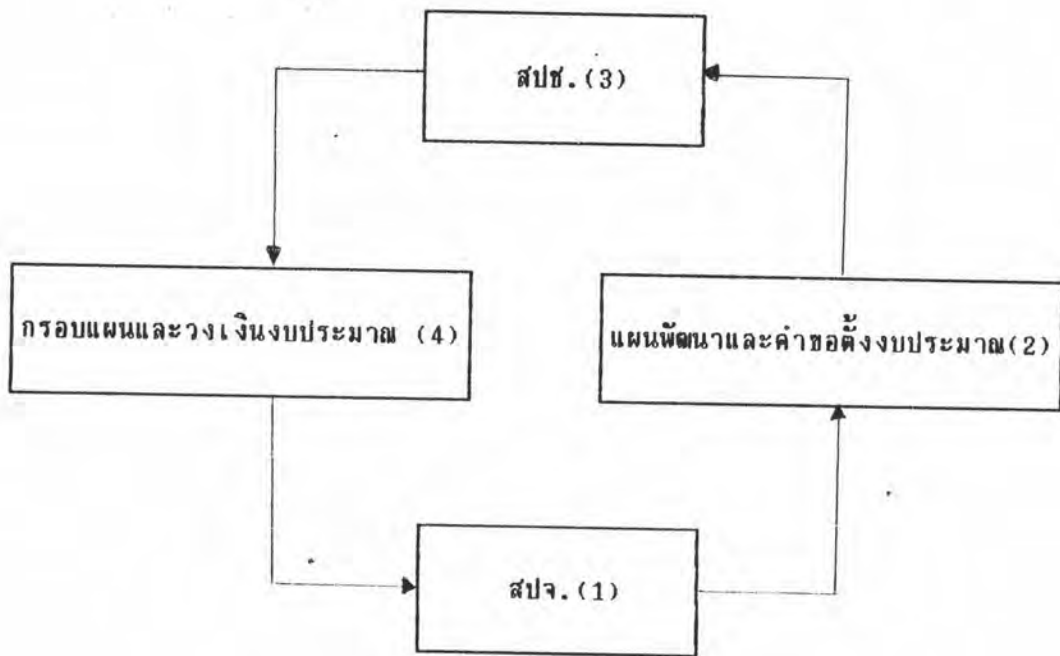
2.1 ส่วนที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แจ้งกรอบลงไปให้หน่วยงานในสังกัด เรียกว่า Top Down โดยการดำเนินการในแต่ละปีจะ กำหนดกรอบซึ่งประกอบด้วยนโยบาย เป้าหมาย กิจกรรม ที่สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติจะดำเนินการพร้อมเงินไปให้ทุกจังหวัด เพื่อทราบว่า ในปี งบประมาณต่อไปที่จะขอตั้งนั้นมีวงเงินงบประมาณเท่าใด มีนโยบายเน้นอะไร และเร่ง เป้าหมายตัวใดที่กำหนดไว้ในแผน

2.2 ส่วนที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอปัญหา ความต้องการและวงเงินที่จะขอตั้งขึ้นมา (Bottom Up) ซึ่งในส่วนนี้ให้เสนอขึ้นมาตาม รูปแบบและกำหนดเวลาที่กำหนด กระบวนการจัดทำทั้ง 2 ส่วน คือ Top Down และ Bottom Up นั้นต้องดำเนินการสอดคล้องกับระบบบริหาร พร้อมกำหนดเวลาให้ทันการ จัดตั้งงบประมาณประจำปีของแต่ละปี โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการประถม ศึกษานแห่งชาติกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าขอตั้ง งบประมาณประจำปีเต็มรูปแบบ ส่วนระดับอำเภอไปถึงโรงเรียนให้อยู่ในดุลพินิจของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. กำหนดเวลาที่แต่ละหน่วยงานจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสาย การบริหาร ลักษณะงานและวงจรของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดปฏิทินการปฏิบัติให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ถือปฏิบัติทุกปีงบประมาณ

ซึ่งขั้นตอน การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าขอตั้งงบประมาณปรากฏ  
ตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ 4 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าขอตั้งงบประมาณ



แหล่งที่มา : เอกสารประกอบการประชุมอบรมและสัมมนาหัวหน้างาน  
ในฝ่ายแผนงานและงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด  
เล่มที่ 1 ( 2536 : 41 )

3. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด  
การจะนำไปสู่การปฏิบัติจำเป็นจะต้องจัดทำรายละเอียดของงานที่จะต้อง  
ปฏิบัติให้ชัดเจนเพราะในแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีที่ทำขึ้นนั้น มุ่งขอตั้งงบประมาณเป็น  
สำคัญ แม้จะมีกิจกรรมที่กำหนดไว้พร้อมทั้งระบุค่าใช้จ่ายกำกับไว้ก็ตาม แต่ผลการพิจารณา  
อนุมัติงบประมาณโดยทั่วไป มักไม่เป็นไปตามแผนที่เสนอ กล่าวคือ อาจถูกตัดงบประมาณออก

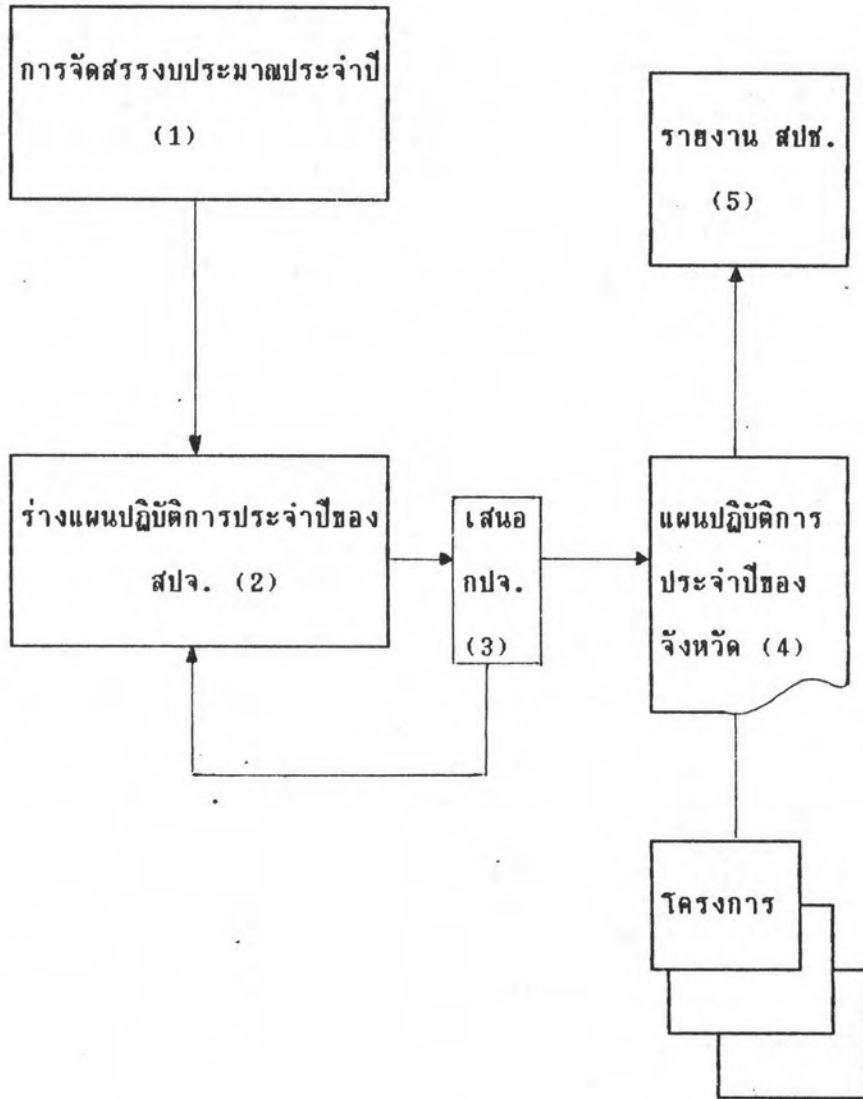
ในบางงาน/โครงการ บางกิจกรรมหรือตัดวงเงินบางจำนวนออกหรืออาจได้รับงบประมาณ  
ในบางเรื่องที่รัฐบาลต้องการเพิ่มแต่ละปี นอกจากนี้ในการเสนอของบประมาณประจำปีแต่ละ  
ปี ได้มีการเสนอค่าขอล่วงหน้าเป็นเวลา 2 ปี ฉะนั้นเมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริง ข้อมูลและ  
สภาพความจำเป็นต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องนำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี  
มาตรวจสอบและแก้ไขให้ถูกต้องใหม่ทั้งแผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรม และวงเงิน  
งบประมาณ โดยจัดทำแผนใหม่ให้มีรายละเอียดเพิ่มเติม และปรับปรุงสิ่งที่คลาดเคลื่อนไปให้  
ถูกต้อง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา แผนที่จัดทำใหม่นี้เรียกว่า แผนปฏิบัติการ  
ซึ่งขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีดังนี้

1. ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณประจำปี หลังจากที่สำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัด ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าขอตังงบประมาณประจำปี เพื่อ  
ของบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติก็จะจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด  
โดยผ่านความเห็นชอบจาก กปช.

2. เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้รับจัดสรรเงิน  
งบประมาณแล้วก็จะมาจัดทำร่างแผนปฏิบัติการประจำปี โดยยึดแนวทางจากแผนพัฒนาการ  
ศึกษาและค่าขอตังงบประมาณประจำปี จากขั้นตอนที่ 1 ซึ่งอาจจะมีการเพิ่มหรือลดเป้าหมาย  
กิจกรรมหรือวงเงิน ตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับมา

3. นำร่างแผนปฏิบัติการประจำปีจัดทำจากขั้นตอนที่ 2 ขอ  
ความเห็นชอบจาก กปจ. โดย กปจ. อาจขอปรับลดหรือเพิ่มในบางส่วนก็ได้ เมื่อผ่าน  
ความเห็นชอบจาก กปจ. แล้วร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวก็นำไปใช้ปฏิบัติต่อไป แล้วรายงาน  
ให้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบต่อไป ดังรายละเอียดตาม  
แผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 5 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี



แหล่งที่มา : เอกสารจัดฝึกอบรมโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพ  
การวางแผนและบริหารการประถมศึกษา เล่มที่ 13  
(2527 : 3)

ส่วนรายละเอียดในโครงสร้างของแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัด ตามที่ระบุไว้ในเอกสารชุดฝึกอบรมโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพ  
การวางแผนและการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด เล่มที่ 13 (2527 : 4 - 5)  
ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ

1. สรุปแผนปฏิบัติการ ซึ่งแสดงชื่อโครงการตามรายแผนงาน
2. งบประมาณประมาณการใช้จ่ายของแผนงาน/โครงการ ตามหมวด  
เงินและแยกตามรายแผนงาน
3. โครงการที่จะดำเนินการพร้อมรายละเอียดของโครงการแยกตาม  
ระดับของหน่วยงาน
4. แผน กำกับ การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งใน  
การจัดทำแผนกำกับการปฏิบัติงานนี้เป็นการนำเอากิจกรรมแห่งโครงการที่จะต้องปฏิบัติใน  
แต่ละเดือนมาแสดงให้ทราบว่า ในเดือนนั้น ๆ มีกิจกรรมในโครงการใดที่จะต้องปฏิบัติใน  
ส่วนไหน ซึ่งต้องมีครบทั้ง 12 เดือน ในแต่ละระดับ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตาม  
ควบคุมและกำกับการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ

จากการศึกษารูปแบบระบบการวางแผน ระบบการบริหารและประสานงาน  
การวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดดังกล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นรูป  
แบบเฉพาะ ซึ่งไม่เหมือนกับหน่วยงานอื่น ดังนั้น ในเรื่องการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้  
บรรลุเป้าหมายนั้น จึงจะต้องมีรูปแบบเฉพาะให้เหมาะสมกับระบบการบริหารของหน่วยงาน

#### การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี

การปฏิบัติตามแผน ตามเอกสารอบรมสัมมนาหัวหน้างานในฝ่ายแผนงานและ  
งบประมาณ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เล่มที่ 1 สำนักงานคณะกรรมการการประถม  
ศึกษาแห่งชาติ (2536 : 46-47) ได้ระบุไว้ว่าการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีนั้น  
จริง ๆ คือ การปฏิบัติตามงานหรือโครงการนั่นเอง เพราะแต่ละงาน แต่ละโครงการได้

กำหนดกิจกรรมของงานและโครงการไว้ และคาดหวังว่าทุกกิจกรรมของงานและโครงการจะทำให้เกิดผลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนนั้นเอง การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีจึงเป็นหัวใจสำคัญยิ่งและผู้มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้คือ ผู้บริหารของหน่วยงานและหัวหน้าโครงการ (Project Director) และผู้ร่วมรับผิดชอบแต่ละงานและโครงการนั่นเอง โดยเฉพาะกรณีที่มีการปฏิบัติตาม หรือเพื่อพัฒนางานไปสู่ความสำเร็จในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ ดังนั้นผู้บริหารโครงการและทีมงานจึงมีความสำคัญและเป็นการทำงานเป็นทีมมากกว่าบริหารงานประจำ ตามระบบราชการ หรือสายบังคับบัญชา

ส่วนองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้แผนงาน/โครงการที่วางไว้ไปสู่ความสำเร็จให้คำนึงถึงองค์ประกอบดังนี้

1. ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งเป็นผู้นำในลักษณะประชาธิปไตยกับโครงการระยะยาว แต่หากเป็นโครงการเร่งด่วนจะต้องเป็นอิตตาธิปไตย

2. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) การกำหนดภาระหน้าที่ของลูกทีมต้องระบุอย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงความถนัดหรือความสามารถเฉพาะเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการชักซ้อมบทบาทหน้าที่ให้เข้าใจตรงกันเป็นการประมุนิเทศที่ดี

3. การวางแผนร่วมกัน (Planning Participation) การทำงานเป็นทีมนี้ มีความจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องวางแผนร่วมกันกำหนดจุดมุ่งหมายร่วมกัน กำหนดรายละเอียดการทำงานร่วมกันทิศทางวางแผนต้องไปจากเบื้องล่าง (Bottom up)

4. การสนับสนุนด้านทรัพยากร (Resources Allocation) ต้องคำนึงถึงความสมดุลและความเพียงพอ การขาดแคลนทรัพยากรระหว่างดำเนินการจะเป็นอุปสรรคของการทำงาน

5. การสร้างแรงจูงใจ (Motivation) หัวหน้าทีมต้องพยายามกระตุ้นให้ทุกคนมีแรงจูงใจภายใน ควรเสริมสร้างมากกว่าแรงจูงใจภายนอก

6. ความสามัคคีของกลุ่ม (Group cohesion) การผนึกกำลังกันของสมาชิกเป็นสิ่งจำเป็น ผู้บริหารจะต้องสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีของลูกทีมไว้ให้ได้



7. ปรับปรุงการติดต่อสื่อสาร (Communication) ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของแต่ละคน ความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค เป็นภาระที่ทุกฝ่ายต้องรับรู้ร่วมกัน การประชุมเป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน

8. ลดความขัดแย้ง (Conflict) ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ตามวงจรชีวิตของโครงการ การจัดการความขัดแย้งเป็นไปได้อย่างมาก แต่การลดความขัดแย้งสามารถดำเนินการได้เสมอ

9. การติดตามควบคุม กำกับงาน (Monitoring & Controlling) ซึ่งถือเป็นบทบาทสำคัญของผู้บริหารหรือหัวหน้างาน/โครงการ ให้งานดำเนินการไปตามกำหนดเวลา

ส่วนในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนนี้ ตามเอกสารอบรมสัมมนาหัวหน้างานชุดเดียวกันนี้ เล่มที่ 1 (2536 : 8-9) ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ดังนี้

1. การตรวจสอบความพร้อมหรือการเตรียมการ หมายถึง การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรทางการบริหาร การเตรียมความพร้อมในการจัดทำแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การประชุมผู้รับผิดชอบและการวางแผนการทำงานให้ชัดเจน แจ่มชัด ประสงค์ของแผนปฏิบัติการ โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อไปสู่การปฏิบัติตามแผน

2. การมอบหมายหน้าที่ หมายถึง การมอบหมายหน้าที่และอำนาจการประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง

3. การลงมือปฏิบัติตามแผน หมายถึง การอำนวยความสะดวกการทำงาน เสนอแนะการทำงานกระตุ้นการทำงาน สร้างขวัญกำลังใจ การปฏิบัติงาน ควบคุมตรวจสอบให้งานดำเนินการไปตามแผน รายงานผลความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน ประเมินผลตรวจสอบความก้าวหน้าขณะปฏิบัติงานและเมื่อเกิดปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติงาน อาจจะมีการปรับแผนการทำงาน

และในเรื่องเดียวกันนี้ ภาควิชา โทภาสวิทยา ก็ได้ระบุไว้ในคู่มือฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2528 : 1044

- 1050) ไว้ว่า



การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) คือนำแผนปฏิบัติการที่จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วสู่การปฏิบัติ โดยใช้วิธีการและหลักการบริหารที่เหมาะสมเพื่อให้แผนที่วางไว้ประสบผลสำเร็จ แผนงานหรือโครงการเมื่อได้กำหนดแล้ว หากนำไปสู่การปฏิบัติไม่ได้หรือเป็นแผนที่ปฏิบัติตามไม่ได้ย่อมหมายถึง การสูญเสียทั้งเงินและเวลา ดังนั้นนักวางแผนจะต้องมีการเตรียมการวางยุทธวิธีในการที่จะทำให้โครงการต่าง ๆ ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การจะนำแผนไปปฏิบัติจะได้ผลหรือไม่นั้น อาจพิจารณาได้จากประเด็นเหล่านี้

1. การวางแผนได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติหรือไม่
2. วิธีการนำแผนไปปฏิบัติได้เลือกวิธีการเหมาะสมหรือไม่
3. แผนนั้นผู้ปฏิบัติ ได้ยอมรับหรือไม่ เพียงใด
4. การกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนสอดคล้องกับทรัพยากรหรือไม่ เพียงใด
5. การสนับสนุนจากผู้บริหารเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดมีมากน้อยเพียงใด

จากการศึกษาถึงความเหมาะสมความสำคัญและหลักการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ - ประจำปี สรุปได้ว่า การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีนั้นก็คือ การวางกลยุทธ์ในการปฏิบัติที่จะทำให้แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถ้าหน่วยงานใดไม่สามารถนำแผนที่วางไว้ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็จะเกิดปัญหาการสูญเสียด้านเวลาและงบประมาณเกิดขึ้นในการปฏิบัติตามแผนให้เกิดประสิทธิภาพนั้น โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

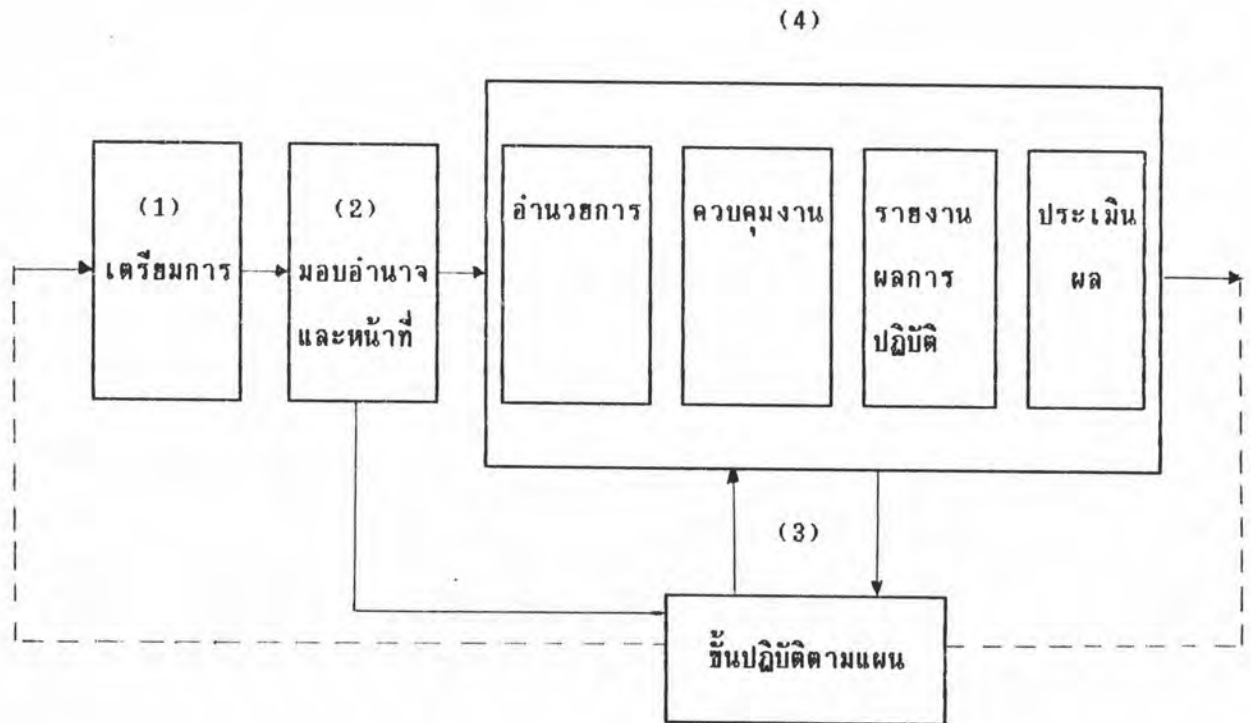
1. ความชัดเจนและความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขั้นตอนการดำเนินงาน, กิจกรรมและระยะเวลา ของแผนงาน/โครงการ
2. ความพร้อมด้านทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งความพร้อมในที่นี้จะต้องพร้อมทั้งปริมาณและคุณภาพ
3. การควบคุมกำกับติดตามนิเทศและประเมินผล ซึ่งจะมีผลทำให้การปฏิบัติตามแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถติดตามความก้าวหน้า การดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบ

รูปแบบการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี

รูปแบบการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี หรือรูปแบบการบริหารแผนงาน/โครงการ นั้น ได้มีนักวิชาการและหน่วยงานได้ให้รูปแบบต่าง ๆ ไว้ดังนี้

กฤษฎา โสภาสวัสดิ์นา ได้ระบุไว้ในคู่มือฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2528 : 1044 - 1055) เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผน และมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติตามแผนควรรีกระบวนการบริหารดังนี้ (ดังภาพ)

แผนภูมิที่ 6 กระบวนการปฏิบัติตามแผน



แหล่งที่มา : คู่มือการอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2528 : 1044)

แผนภูมิข้างต้นสามารถกำหนดรายละเอียดดังนี้

1. การเตรียมการ โดยประชุมผู้รับผิดชอบโครงการ แจงวัตถุประสงค์วางแผนการทำงานให้ชัดเจน, จัดทำแผนควบคุมกำกับงาน
2. การมอบอำนาจและหน้าที่ หรือมอบหมายงาน
3. การสนับสนุนและกำกับงานให้สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บุญธรรม จิตต์อนันต์ ได้ระบุไว้ในเอกสารประกอบการบรรยายในวิชาการวางแผนการสอนทางอาชีวเกษตร (2535 : 39 - 41) เกี่ยวกับการดำเนินการวางแผน ซึ่งสามารถศึกษารูปแบบและขั้นตอนได้ดังนี้

เมื่อได้ทำแผนปฏิบัติงานของโครงการเรียบร้อยแล้วต้องจัดพิมพ์โครงการเพื่อเสนอขอความเห็นชอบ เมื่อได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการจัดพิมพ์สำเนาแจกจ่ายให้บุคลากรทุกคนที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อถือปฏิบัติต่อไป ตามกำหนดการที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติงาน

ก่อนจะออกปฏิบัติการจะต้องมีการประชุมซักซ้อมความเข้าใจกันอีกครั้งหนึ่งระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการ เพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่อาจจะเกิดขึ้นก็ตาม เมื่อได้ลงมือปฏิบัติตามแผนที่เขียนไว้อย่างละเอียดแล้ว บางครั้งบางคราวอาจจะประสบปัญหาและการดำเนินงานไม่ได้ ดังที่เขียนไว้ จำเป็นต้องปรับปรุงยืดหยุ่น บ้างตามสถานการณ์

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ (2535 : 34 - 35) ได้กล่าวถึงการบริหารโครงการหรือการปฏิบัติตามแผนไว้อย่างเป็นระบบดังนี้

หลังจากที่โครงการได้ผ่านการอนุมัติให้ดำเนินการได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็เป็นการจัดกิจกรรมโครงการ (Activation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประสานงานและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินงานได้ นั่นคือกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานของโครงการ การแต่งตั้งผู้จัดการโครงการและทีมงานประกอบด้วยเจ้าหน้าที่วิชาการ เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคและเจ้าหน้าที่ทั่วไป

การประสานงานกับบุคคล กลุ่มบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อยู่นอกโครงการ เช่น แหล่งข้อมูลและหน่วยงานต่าง ๆ

หลังจากนั้นก็เป็นการดำเนินงานตามแผน (Implementation) ที่เกี่ยวข้องกับ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้มีการปฏิบัติงานตามแผนโครงการที่วางไว้ตามขั้นตอนของการวางแผนโครงการขั้นที่สอง และที่ได้เห็นชอบอนุมัติไปแล้วในขั้นตอนที่สาม แต่หากแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่วางไว้เดิม เกิดความคลาดเคลื่อนไปจากเดิม ก็ต้องมีการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและตารางเวลาการดำเนินงานใหม่ให้ถูกต้องทันสมัย การนำโครงการไปปฏิบัติจึงเป็นการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น การก่อสร้างติดตั้งเครื่องจักร เครื่องมือ และอุปกรณ์ และการจัดวางระบบบัญชีโครงการ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องมีการดำเนินงาน โดยไม่ชักช้าหลังจากที่โครงการได้รับอนุมัติแล้ว เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

การบริหารโครงการยังเกี่ยวข้องกับการนิเทศงาน (Supervision) และการควบคุม (Control) ในการนิเทศงานนั้น อาจมีการแต่งตั้งบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแล และแนะนำการปฏิบัติงาน ผู้นิเทศงานอาจอยู่ร่วมทำงานกับโครงการ โดยตลอดเวลาก็ได้ เพื่อจะได้สามารถให้คำแนะนำและติดตามความก้าวหน้าทุกกระเสาะ ในขณะเดียวกันก็มีการควบคุมโครงการอย่างใกล้ชิด เพื่อให้งานเสร็จสิ้นตามกำหนดเวลาดำใช้จ่าย และได้ผลงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ในการนี้อาจมีการใช้เทคนิคบางประการมาช่วยในการบริหารและติดตามงาน เช่น ใช้เทคนิคประเภทแผนภูมิต่าง ๆ ได้แก่ Gantt chart / Bar chart และการวิเคราะห์ข่ายงาน (Net work analysis) เป็นต้น

บรรจบ เนียมมณี ได้ระบุไว้ในเอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง หน้าที่นักบริหาร มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางเขน (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 55 - 57) ได้เสนอขั้นตอนของการปฏิบัติตามแผนไว้ 14 ขั้นตอนคือ

1. มอบหมายแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วให้ผู้ปฏิบัตินำไปดำเนินการ
2. ผู้ปฏิบัติตามแผนทำความเข้าใจแผนตั้งแต่วัตถุประสงค์ นโยบาย  
แนวปฏิบัติ ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ในแผนทั้งหมด ซึ่งอาจต้องมีการอบรมชี้แจงด้วย
3. ศึกษาปฏิกริยาหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติตามแผน
4. กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติตามแผน
5. จัดคณะบุคคลที่จะปฏิบัติงานตามแผนและมอบหมายความรับผิดชอบให้
6. การเตรียมการเพื่อปฏิบัติตามแผน เช่น ชี้แจงให้ผู้ปฏิบัติทราบถึงแผน  
ทั้งหมด หน้าที่ความรับผิดชอบและระยะเวลาที่จะต้องทำงานให้เสร็จเป็นต้น
7. เริ่มดำเนินงานและทำสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
8. ชี้แจงให้บุคลากรในองค์การทราบถึงแผนงานโครงการ
9. ทำความเข้าใจในรายละเอียดระหว่างผู้ร่วมงานกับผู้รับผิดชอบปฏิบัติ  
ตามแผนนั้น เป็นการทบทวนความเข้าใจของผู้ร่วมปฏิบัติงานว่า มีความเข้าใจตรงกัน  
หรือไม่เพียงใด
10. กำหนดแผน ควบคุมงาน และชี้แจงผู้ร่วมงานทราบ
11. รวบรวมตัวเลขข้อมูลที่แสดงถึงความก้าวหน้าของแผน
12. การตรวจสอบและประเมินตัวเลขที่ได้ว่าถูกต้อง เหมาะสมและตรงตาม  
ความเป็นจริงเพียงใด
13. การปรับปรุงการปฏิบัติตามแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์เท่าที่ความ  
ยืดหยุ่นของแผนจะอำนวยให้
14. รายงานผลให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

สรุปได้ว่า การปฏิบัติตามแผนก็คือ การบริหารแผนงานและโครงการนั่นเอง และจากประเด็นดังกล่าวนี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อติดตามดูแลและช่วยเหลือสนับสนุนให้ การปฏิบัติการเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ในช่วงต่าง ๆ ของการปฏิบัติงาน (Corrective Actions) ในขณะที่เดียวกันก็เป็น

การรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินทั้งโครงการและแผนงาน เพื่อทราบสถานภาพการปฏิบัติ ประสิทธิภาพการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้กำหนดวิธีการแก้ไข ปรับปรุงเพื่อใช้ในการปรับแผน หรือ เป็นข้อมูลสำคัญประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนต่อไป

### ปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) ถือว่าเป็นการขั้นตอนที่สำคัญมาก ซึ่งในเรื่องนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ (2532 : 34 - 35) ได้กล่าวว่า บทเรียนจากวิธีการวางแผนแบบพิมพ์เขียวและแบบสร้างวิมานที่ได้ก็คือ การวางแผนใด ๆ ก็ตาม ถ้าขาดข้อมูลหรือมีข้อมูลไม่เพียงพอ คาดการณ์ผิดพลาด ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามแผนงานได้อย่างแท้จริงแล้ว โอกาสที่แผนจะประสบความสำเร็จล้มเหลวมีสูงเสมอจะยึดแบบแผนอย่างหนึ่งอย่างใดตายตัวไม่ได้ ดังนั้นการศึกษาถึงปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการสรุปปัญหาจากหน่วยงานและนักวิชาการหลายท่านดังที่จะนำมากล่าวต่อไปนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2532 : 47 - 48) ได้กล่าวถึงเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้แผนอย่างมีประสิทธิภาพในหน่วยงานหรือองค์การก็คือ

1. การแยกงานการวางแผนออกจากการบริหารงานประจำ
2. การขาดระบบแผนงานที่มีประสิทธิภาพในองค์การ
3. การทำงานด้วยความเคยชิน เคยทำอยู่อย่างไรก็ทำอย่างนั้น ตามสไตลส์ส่วนตัวของผู้บริหาร หรือประสบการณ์ในอดีตของผู้บริหาร

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน กรมสามัญศึกษา พบว่าปัญหาเกี่ยวกับการนำแผนไปใช้ในโรงเรียนมัธยมศึกษาดังนี้ (กรมสามัญศึกษา 2529 : 30-31)



1. ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดทำโครงการ
2. การจัดทำรายละเอียดของโครงการยังไม่ถูกต้อง และมีรายละเอียดไม่เพียงพอ
3. มีจำนวนโครงการมากเกินความจำเป็น
4. การปฏิบัติงานตามโครงการไม่เป็นไปตามขั้นตอนและเวลาที่กำหนด รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามโครงการที่เขียนไว้
5. กำหนดเป้าหมายสูงเกินไป
6. ขาดการวางแผนในการติดตามประเมินผล
7. การประเมินผลไม่ครบทุกระยะ ขาดความสม่ำเสมอและต่อเนื่อง รวมทั้งขาดการติดตามประเมินผล
8. การประเมินผลไม่มีระบบและขั้นตอนที่ถูกต้อง
9. ผู้ประเมินขาดความรู้ ความเข้าใจในวิธีการประเมิน
10. รายงานไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง

สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ ( มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2524 : 82 - 83) ได้กล่าวถึง ปัญหาในการวางแผน ซึ่งเกิดขึ้นจากข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการปฏิบัติตามแผน ดังนี้

1. แผนและโครงการที่วางไว้ไม่มีการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน
2. การดำเนินงานตามโครงการไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เนื่องจากความไม่สอดคล้องในการปรับแผน
3. ผู้ประเมินภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิธีการประเมินผล ทำให้การประเมินไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์
4. วัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการมีลักษณะที่วัดไม่ได้ทำให้วัดผลได้ยากและไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน
5. ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อการปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ
6. การประเมินผลไม่ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ



ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2524 : 96 - 97) ได้รวบรวมปัญหาที่ทำให้  
แผนที่วางไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งจะมีปัญหาในบางข้อที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติตามแผน  
ดังนี้

1. ขาดการเตรียมการในระยะแรก โดยเฉพาะข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ  
ต่อการตัดสินใจในการวางแผน
  2. วัตถุประสงค์ของงานไม่แน่ชัดทำให้การกำหนดเป้าหมายของงานได้ไม่  
แน่นอน
  3. ไม่มีการเลือกสรรวิธีดำเนินงานที่ทำให้แผนงาน มีความเหมาะสมกับ  
ความสามารถของบุคคลและทรัพยากรที่มีอยู่
  4. การวางแผนปฏิบัติงานไม่คำนึงถึงตัวแปรภายนอกองค์กรที่มีความสำคัญ  
ต่อการปฏิบัติตามแผน
  5. แผนงานที่จะจัดทำตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในองค์กรเท่านั้น  
ผู้ปฏิบัติงานตามแผนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย
  6. การวางแผนขาดการพิจารณาถึงเวลาและพฤติกรรมขององค์การที่เป็น  
เงื่อนไขสำคัญทำให้แต่ละขั้นตอนของแผนต้องหยุดชะงัก
  7. ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนทุกระยะ ตลอดจน  
การปรับปรุงแก้ไขแผนให้เข้ากับสถานการณ์จริงได้อย่างทันที่
  8. การแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนและการปฏิบัติตามแผนออกจากกัน  
โดยเด็ดขาดมักทำให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผน
  9. การวางแผนมีการนำเอาประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติตามแผน  
มาเป็นข้อพิจารณามากกว่าพิจารณาผลประโยชน์ส่วนรวม
- จากการศึกษาปัญหาการปฏิบัติตามแผนที่กล่าวมาแล้วนั้นอาจแยกประเด็นปัญหา  
เพื่อให้มองเห็นอย่างชัดเจนดังนี้
1. ประเด็นปัญหาที่มีลักษณะเหมือนกันได้แก่ ขาดการติดตาม ประเมินผล  
การปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2. ประเด็นที่นอกเหนือจากนั้นที่พบ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนกันได้แก่ ปัญหาขาดการเตรียมการด้านบุคลากร วัตถุประสงค์ของงานไม่ชัดเจน ปัญหาการไม่ปรับแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ผู้บริหารไม่สนใจใช้แผนเป็นเครื่องมือในการทำงาน เป็นต้น

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พิสิทธิ์ ศิวาลัย (2525 : จ) ได้ศึกษาตัวแบบเสนอสำหรับการวางแผนในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พบว่ามีปัญหาในการวางแผนทุกขั้นตอนคือ ชั้นเตรียมการวางแผน ชั้นการวางแผน ชั้นการนำแผนไปปฏิบัติ และชั้นติดตามควบคุมและประเมินผลจากการวิจัยได้เสนอตัวแบบสำหรับกระบวนการวางแผนไว้ ประกอบด้วยองค์การวางแผน กระบวนการวางแผน ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน ระบบการติดตามควบคุมและประเมินผล ระบบประสานงานการวางแผน และโครงสร้างและรูปแบบของแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด

สิทธิพร นิยมศรีสวัสดิ์ (2527 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการวางแผนของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของผู้บริหารและครูสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา โดยศึกษาทัศนะเกี่ยวกับการวางแผน 5 ชั้น คือ ชั้นกำหนดวัตถุประสงค์ ชั้นกำหนดสภาพปัจจุบันของงาน ชั้นกำหนดวิธีดำเนินงาน ชั้นปฏิบัติตามแผน และชั้นประเมินผลปรับปรุงแผนผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีทัศนะต่อการวางแผนในเกณฑ์มากทุกชั้น ส่วนครูมีทัศนะต่อการวางแผนชั้นกำหนดวัตถุประสงค์และชั้นกำหนดสภาพปัจจุบันของงานอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนชั้นอื่น ๆ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง และผู้บริหารโรงเรียนและครูมีทัศนะต่อการวางแผนทั้ง 5 ชั้นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบปัญหาที่สำคัญในการวางแผนได้แก่ ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถในการวางแผน ครูขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผนขาดงบประมาณ และขาดข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อใช้ในการวางแผน

สุชัย จันทนานุวัฒน์ (2530: 101-105) ได้ศึกษากระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษาในส่วนกลางพบว่า โรงเรียนมีการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. ขั้นก่อนการวางแผน โรงเรียนยังไม่มี การตั้งหน่วยงานวางแผน แต่มีการจัดระบบข้อมูล การเตรียมบุคลากร และกำหนดปฏิทินงานในการวางแผน
2. ขั้นการวางแผน มีการศึกษาข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียนร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย ให้หัวหน้าหมวด/งานจัดทำร่างโครงการแล้วเสนอเพื่อพิจารณาคัดเลือกตามความสำคัญและความเป็นไปได้ มีการจัดสรรงบประมาณตามสัดส่วนที่กรมกำหนดและจัดทำปฏิบัติงาน
3. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ มีการเตรียมบุคลากรและมีการนิเทศให้คำแนะนำในการแก้ปัญหาอุปสรรค
4. ขั้นประเมินผล มีการติดตามประเมินผลเมื่อสิ้นสุดงาน/โครงการ และรายงานผลให้ผู้บริหารทราบ.

นอกจากนี้ ได้ศึกษาปัญหาในการวางแผนพบว่า ขั้นก่อนการวางแผนมีปัญหาในระดับมาก ขั้นการวางแผนมีปัญหาในระดับปานกลาง ขั้นนำแผนไปปฏิบัติมีปัญหาในระดับปานกลางและขั้นประเมินผลมีปัญหาในระดับมาก

สุชัย เทียนขาว (2526: ต) ได้ศึกษากระบวนการบริหารการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในส่วนภูมิภาคพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารทั้ง 7 ด้านคือ การตัดสินใจสั่งการ การวางแผน การจัดองค์การ การติดต่อสื่อสาร การใช้อิทธิพล การประสานงาน และการประเมินผล โดยมีปัญหาในระดับปานกลางทุกด้าน และยังพบปัญหาสำคัญอื่น ๆ ได้แก่ ขาดข้อมูลในการตัดสินใจสั่งการ ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน ไม่มีนโยบายในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารรับฟังความเห็นของบุคลากรน้อยเกินไป การปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ขาดการประสานงาน ไม่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงานและขาดการติดตามผลการปฏิบัติงาน

สมจิตร์ ใจจ้อง (2529 : จ-ช) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติตาม  
กระบวนการวางแผนการศึกษาของโรงเรียนตามการรับรู้ของผู้บริหารศูนย์การศึกษา  
นอกโรงเรียนจังหวัดพบว่า ศูนย์การศึกษาของโรงเรียนจังหวัดได้ปฏิบัติตาม  
กระบวนการวางแผนอยู่ในระดับปานกลางทุกขั้นตอน ในส่วนของปัญหาอุปสรรคพบว่า  
ประสบปัญหาในระดับปานกลางทุกขั้นตอนเช่นเดียวกัน

มนตรี วีระพงษ์ (2533 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการ  
นำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้ในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา  
1 พบว่า

1. สภาพการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้ก่อนการดำเนินงานส่วนใหญ่  
โรงเรียนได้จัดให้มีการจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานในระดับโรงเรียนและฝ่าย มีการมอบหมาย  
งานให้หมวดวิชาและฝ่ายโดยระบุชื่อไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี มีการแจ้งให้บุคลากร  
ทุกคนทราบถึงแผน มีการเตรียมบุคลากรโดยชี้แจงให้เข้าใจการปฏิบัติตามแผนให้  
ผู้ช่วยผู้บริหาร และหัวหน้าหมวดวิชามีส่วนร่วมในการกำหนดงาน/โครงการ และประเมินผล  
มีการเตรียมงบประมาณวัสดุอุปกรณ์ และจัดเวลาให้บุคลากรปฏิบัติงานร่วมกัน และมีการ  
ประสานงานให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเมื่อถึงกำหนดเวลา โดยหัวหน้าแผนงานในขณะ  
ดำเนินงานตามแผนมีการนิเทศงาน โดยผู้บริหารและผู้รับผิดชอบงาน/โครงการ มีการกำกับ  
และประเมินผลขณะดำเนินงานทุกสิ้นภาคเรียน โดยใช้การสังเกตการปฏิบัติงานและการ  
รายงานและมีการแก้ปัญหา และปรับแผน โดยการประชุมปรึกษาหารือผู้เกี่ยวข้อง

2. ปัญหาในการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปใช้ ในภาพรวมมีปัญหาในระดับ  
น้อยทุกขั้นตอน ยกเว้น ชั้นนิเทศงานมีปัญหาในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกรายข้อ  
มีปัญหาในระดับน้อยทุกข้อ ยกเว้น ปัญหาบุคลากรไม่มีเวลาปฏิบัติงานร่วมกันเพียงพอ  
ขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการนิเทศงาน และผู้ปฏิบัติขาดความรับผิดชอบในการ  
รายงานผลการปฏิบัติงาน มีปัญหาในระดับปานกลาง

สรุปและกำหนดกรอบของแนวความคิด

จากการศึกษาเอกสารที่ครอบคลุมถึง ความหมายและความสำคัญของแผนปฏิบัติการ รูปแบบระบบการวางแผน ระบบบริหารและประสานงาน การวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด, การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี, รูปแบบการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาแนวคิด กำหนดประเด็นสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ว่า การปฏิบัติตามแผนคือ การนำแผนปฏิบัติการที่จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วนำไปสู่การปฏิบัติ โดยใช่วิธีการและหลักการบริหารที่เหมาะสมเพื่อให้แผนที่วางไว้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งเมื่อได้กำหนดแผนงานหรือโครงการแล้ว หากนำไปสู่การปฏิบัติไม่ได้หรือเป็นแผนที่ปฏิบัติตามไม่ได้ย่อมหมายถึง การสูญเสียทั้งเงินและเวลา ผู้บริหารแผนจะต้องมีการเตรียมการวางยุทธวิธีในการที่จะทำให้โครงการต่าง ๆ ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าผู้บริหารจะนำขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนมาใช้ในการบริหารงานอย่างเป็นทางการแล้ว ขั้นตอนดังกล่าวมีขั้นตอนที่สำคัญคือ ขั้นเตรียมการ, ขั้นตอนมอบหมายหน้าที่และชั้นลงมือปฏิบัติในการศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น จะต้องศึกษารูปแบบระบบการวางแผน ระบบบริหารและประสานงานการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดด้วย ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาวิจัยสะท้อนสภาพจริงในการปฏิบัติผู้ดำเนินการวิจัย จึงใช้แนวปฏิบัติในการนำแผนไปปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจากเอกสารประกอบการประชุมอบรมและสัมมนาหัวหน้างานในฝ่ายแผนงานและงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กอนนโธบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เล่มที่ 1 (2536 : 8 - 9) เป็นกรอบของแนวความคิดในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย

1. ขั้นตรวจสอบความพร้อมหรือขั้นเตรียมการในขั้นนี้ประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร การเตรียมความพร้อมด้านการจัดทำแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การประชุมผู้รับผิดชอบและการวางแผนการทำงานให้ชัดเจน การแจ้งวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ

2. **ชั้นมอบหมายหน้าที่** ในชั้นนี้ประกอบด้วยการมอบหมายหน้าที่และอำนาจ การประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง

3. **ชั้นลงมือปฏิบัติ** ในชั้นลงมือปฏิบัติประกอบด้วย การอำนวยการ, การควบคุมและนิเทศ, การรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติ, การประเมินผลการปฏิบัติงานและการปรับแผน

ซึ่งจากกรอบของแนวความคิดดังกล่าวนี้ ผู้ดำเนินการจะได้ยึดเป็นกรอบในการสร้างเครื่องมือการวิจัย สำหรับการวิจัย เพื่อให้ทราบถึงสภาพและปัญหาการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 ในครั้งต่อไป