

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการศึกษากระบวนการวางแผน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ผู้วิจัยได้กำหนดหัวข้อในการเสนอ ทฤษฎี แนวคิด หลักการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเสนอเป็น 2 ตอน ตามลำดับดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน ประกอบด้วย ความหมายของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของแผน รูปแบบของการวางแผน กระบวนการวางแผน หลักการที่จำเป็นต่อกระบวนการวางแผน การประเมินผลแผนและโครงการ ประโยชน์และความสำคัญของการประเมินผล รูปแบบของการประเมินแบบซิป (CIPP MODEL) และปัญหาอุปสรรคของการวางแผน

ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน

#### ความหมายของการวางแผน

ปัจจุบันนี้ การวางแผนได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ในหน่วยงานและองค์กรทุกประเภททั้งในภาคของรัฐบาลและภาคเอกชน (อนันต์ เกตุวงศ์, 2534) ก่อนที่จะทราบถึงส่วนประกอบอื่น ๆ ของการวางแผนสมควรที่จะได้ทำความเข้าใจ เกี่ยวกับความหมายของการวางแผน เสียก่อนเป็นเบื้องต้น ในการอธิบายคานิยามของการวางแผนนี้ มีนักวิชาการทั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทย ท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

ฟรีเมนต์ อี. คาสต์ และ เจมส์ อี. โรเซนวิก (Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, 1970) อธิบายว่า การวางแผนคือกระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

ฮาร์โรลด์ คูนต์ และ ซีริล โอดอนเนลล์ (Harold Koontz and Cyril O' Donnell, 1968) กล่าวว่า การวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่นาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามต้องการ

เฮอริเบิร์ต เอ. ซิมอน, โดนัลด์ ดับเบิลยู. สมิทเบอร์ก และวิกเตอร์ เอ. ทอมป์สัน (Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, 1961) อธิบายว่า การวางแผนคือกิจกรรมที่เกี่ยวกับข้อเสนอในอนาคต ในเรื่องการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือกและเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จของข้อเสนอ นั้น ๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผล และมีการควบคุมให้ดำเนินการด้วย

สมพงษ์ เกษมสิน (2521) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผน เป็นการนำความคิด จินตนาการ คาดคะเนวิธีการเพื่อเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดเป้าหมาย และวางโครงการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

มาลัย พุระนันท์ (2508) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผน คือ กระบวนการขึ้นหนึ่งงานการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และแนวนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ทางวิชาการและวิชาเฉพาะ วิเคราะห์เหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานตามแผน เป็นไปโดยเรียบร้อย สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพที่สุด ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังจะให้มีขึ้นในอนาคต

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2528) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "การวางแผน" ไว้ว่า การวางแผนหมายถึง กระบวนการที่ช่วยตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการ และวิธีการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาและทรัพยากร เป็นกลไกเพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อะไร ใคร ทำเมื่อใดและที่ไหน ที่ผูกต่อกัน จนเป็นระบบและต่อเนื่องกัน ทำให้กระบวนการวางแผนเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524) ให้คำจำกัดความของคำว่า "การวางแผน" ไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยวิธีการที่ให้ประโยชน์สูงสุด

อุทัย บุญประเสริฐ (2532) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่ง ของการบริหารที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เป็นงานสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารและการจัดการของหน่วยงานและระบบบริหารทั้งระบบ รายละเอียดที่แสดงไว้ในแผน จะเป็นเค้าโครงของสิ่งที่คาด

ว่าจะต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคตเป็นกิจกรรมที่คาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติ คำวิจารณ์การทำงานและรายละเอียดต่าง ๆ นั้น เป็นผลมาจากการค้นหาและกำหนดวิธีทำงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือเป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุด และโดยเฉพาะในขั้นตอนที่แสดงรายละเอียดเฉพาะจุด จะแสดงให้เห็นว่าจะมีการทำอะไร ทำที่ไหน เมื่อใด ทำใครทำ ทำอย่างไร ตลอดจนทำให้รายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อช่วยทำให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า ทักษะเกี่ยวกับการวางแผนของผู้รู้ทางด้านวางแผนที่กล่าวถึงในตอนต้นนั้น มองการวางแผนในแง่มุมที่แตกต่างกันไป แต่กล่าวโดยสรุปแล้ว การวางแผน คือ กระบวนการที่สำคัญสิ่งแรกของการบริหาร เนื่องจากการวางแผนช่วยให้มองเห็นทิศทางที่จะมุ่งสู่ออนาคต การวางแผนที่ดี ถูกต้อง และสมบูรณ์ จะทำให้เกิดความสะดวกในการติดต่อ ประสานงาน ร่วมมือกันทำงานและการประเมินผลงานอย่างมีระบบ อันจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพได้ผลงานตามเป้าหมายมากขึ้น การวางแผนจะเป็นตัวกำหนดแนวทางการทำงาน โดยจะแสดงให้เห็นว่ามีการทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ทำใครทำ ทำอย่างไร เพื่อช่วยทำให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ได้วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันการบริหารองค์กร ผู้บริหารควรจะเป็นผู้เตรียมพร้อม และมองเห็น ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ผู้บริหารควรจัดให้มีการวางแผนเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรบรรลุถึงจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนจึงมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงาน และเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

ริชาร์ด เอ็ม สเตียร์ (Richard M. Steers อ้างถึงใน ประพิศ นามกร, 2524) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนว่า การวางแผนมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ความต้องการจะให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะต่าง ๆ มีมากขึ้น
2. องค์กรได้ขยายใหญ่โตขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ก็จะมีมากขึ้น

3. เทคโนโลยีมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น และมีความจำเป็นยิ่งขึ้น ทำให้ต้องใช้เวลาเงิน และทรัพยากรอื่น ๆ มากขึ้น จึงจำเป็นต้องระมัดระวังในเรื่องเหล่านี้
4. เมื่องานและคนมีมากขึ้น ความยืดหยุ่นต่าง ๆ ที่เคยใช้น้องค์การต้องงำให้ลดน้อยลง
5. สิ่งแวดล้อมมีความไม่แน่นอนมากขึ้น ทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารขาดความเชื่อมั่นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลข่าวสาร และต้องระมัดระวังในการตัดสินใจมากขึ้น
6. สิ่งต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ต้องงำมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารต้องพยายามใช้เวลาและทรัพยากรอย่างประหยัด

สมพงษ์ เกษมสิน (2519) ได้กล่าวถึงความสำคัญของแผนงานไว้ดังต่อไปนี้

แผนงานเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์และนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งแผนงานคือข้อกำหนดที่คาดหวังจะปฏิบัติในอนาคต แผนจึงเป็นที่รวมแห่งการปฏิบัติงานทั้งปวงขององค์การ ดังนั้นแผนงานที่ดีจึงช่วยอำนวยความสะดวกแก่การบริหารงานขององค์การเป็นอันมาก เช่น

1. ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกันการทำงานเป็นทีมเวอร์คก่อนให้เกิดสามัคคีธรรมในหมู่คณะ
  2. การปฏิบัติงานตามแผนย่อมก่อให้เกิดการประหยัดทั้งกำลังเงิน กำลังคนและเวลา
  3. แผนงานที่ดีจะช่วยชี้ทางดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
  4. ช่วยให้การตรวจสอบและควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
  5. แผนงานที่ดีจะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง โดยเฉพาะการนำเทคนิคการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) จะได้ผลดีมาก
  6. แผนงานที่ดีจะสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การมาใช้อย่างได้ผลรวดเร็วถึง
  7. ช่วยให้การขยายงานและการปรับปรุงองค์การดำเนินไปได้โดยสะดวกรวดเร็ว
- ประมวล เสนาฤทธิ์ (2527) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้
1. การวางแผนเป็นเครื่องช่วยที่มีผลการตัดสินใจอย่างมีเลิศเกณฑ์ เพราะได้มีการศึกษาสภาพเดิมในปัจจุบัน แล้วกำหนดสภาพใหม่ในอนาคตซึ่งได้แก่ การตั้งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแล้วหาช่องทางที่จะทำให้สำเร็จตามที่มุ่งหวัง นักวางแผนมีหน้าที่จัดทำรายละเอียดของงาน จัดลำดับความสำคัญพร้อมทั้งข้อเสนอนั้นๆ ที่ควรจะเป็นต่าง ๆ เพื่อให้มีผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจพิจารณา

2. การวางแผนงานเป็นศูนย์กลางประสานงาน เช่น ในการจัดการศึกษาเราสามารถ  
ใช้การวางแผนเพื่อประสานงานการศึกษาทุกระดับและทุกสาขาให้สอดคล้องกันได้

3. การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผล เพราะการวางแผนเป็นการคิดและคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า และเสนอทางเลือกที่จะก่อ  
ให้เกิดผลที่ดีที่สุด

4. การวางแผนเป็นเครื่องมือในการควบคุมงานของนักบริหาร เพื่อติดตามตรวจสอบ  
การปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ต้องการ

ชูป กาญจนประกร (อ้างถึงใน ประยุทธ์ ชูสอน, 2532) ได้กล่าวถึงความสำคัญ  
และประโยชน์ของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นเรื่องที่คิดหรือหวังจะให้เกิดหรือหวังจะให้  
มีผลในอนาคต แทนที่จะปล่อยให้ไปหรือเกิดขึ้นตามยถากรรม ในการบริหารกิจการใด ๆ ก็  
ตาม ถ้าหากได้มี การวางแผนอย่างรอบคอบแล้ว ย่อมจะอำนวยความสะดวกหลายประการ คือ ช่วย  
ให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ช่วยประหยัดเวลาได้มาก การควบคุมมาตรฐาน  
ของงานก็สะดวกขึ้น การประสานงานเรียบร้อยยิ่งขึ้น จะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยสมเหตุ  
สมผลยิ่งขึ้น

อุทัย บุญประเสริฐ (2527) แพนเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของการบริหารงานที่เป็นระบบ  
และมีประสิทธิภาพเป็นงานแรกในกระบวนการบริหาร และการจัดการของหน่วยงาน และระบบบริ  
หารทั้งระบบ

สมพงษ์ เกษมสิน (2517) แพนที่เป็นที่รวมแห่งการปฏิบัติทั้งปวงขององค์การ ช่วยอ  
ำนวยประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์การเป็นอันมาก เช่น ช่วยให้มีการประสานงาน ทำให้  
เกิดความสามัคคีและมีการทำงานเป็นทีม ประหยัดทั้งคน เงิน และเวลา ทำให้งานดำเนินไป  
อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สะดวกในการติดตาม ควบคุมงาน ลดภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา  
ให้น้อยลง เมื่อมีการมอบอำนาจหน้าที่ที่สามารถระดมกำลังคน กำลังทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การ  
มาใช้ได้อย่างได้ผล และสามารถขยายงานปรับปรุงงานให้ดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็ว

สมยศ นาวิการ (2522) การวางแผนช่วยค้นหาหรือชี้ให้เห็นถึงปัญหาขององค์การ  
ทำให้กระบวนการตัดสินใจภายในองค์การดีขึ้น และทำให้ผู้บริหารเกิดความมั่นใจในความอยู่รอด  
ขององค์การยิ่งขึ้น

สุภรณ์ ศรีพหล (2524) การวางแผนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของการบริหารหรือการจัด  
การเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้า การบริหารหรือการจัดการไม่อาจก่อให้เกิดการพัฒนาได้ ถ้า  
ปราศจากการวางแผนที่ดี อาจเขียนเป็นสมการได้ดังนี้



$$D = f (P + M)$$

เมื่อ D คือ Development หมายถึง การพัฒนา

P คือ Planning หมายถึง การวางแผน

และ M คือ Management หมายถึง การบริหารหรือการจัดการ

เอเลนส์ (Allen, 1982) การวางแผนเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จก้าวหน้าของกิจการและเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานสำหรับบุคลากร มีประโยชน์ต่อการสื่อสารทำความเข้าใจในการทำงาน และช่วยให้การควบคุมการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานหรือการจัดการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทำให้บุคลากรทุกฝ่ายรู้ทิศทางการทำงานไปตามที่กำหนดไว้ มองเห็นช่องทางในการทำงาน รู้สภาพปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและพร้อมที่จะตัดสินใจปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ได้ด้วยความมั่นใจ สามารถดำเนินงาน ได้สะดวก รวดเร็ว ประหยัดกำลังคน แรงงาน เงิน และเวลา เกิดการประสานงานร่วมกัน ช่วยให้มีการทำงานเป็นทีม ลดความขัดแย้งและความขัดแย้งกัน ช่วยให้ทุกฝ่ายเข้าใจบทบาท หน้าที่อย่างชัดเจน สามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจกันด้วยดี สะดวกในการติดตาม ควบคุม กำกับและประเมินผล เมื่อการวางแผนได้เตรียมการในทุกกระบวนการของการทำงานแล้วย่อมเป็นหลักประกันถึงความสำเร็จ และประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี

### ประเภทของแผน

การแบ่งประเภทของแผนแบ่งได้หลายแบบ เช่น แบ่งตามระยะเวลาของแผน แบ่งตามระดับของแผน แบ่งตามลักษณะของกิจกรรม แบ่งตามลักษณะของแผน แบ่งตามลักษณะการวางแผน และแบ่งตามระดับองค์การ เป็นต้น

สำหรับการแบ่งประเภทของแผนตามระยะเวลานั้น ได้มีผู้แบ่งไว้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2521) แบ่งประเภทของแผนออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. แผนระยะสั้น (Short-range plan) หมายถึง แผนงานในกิจกรรมเฉพาะอย่าง ที่มุ่งจะทำให้เกิดในอนาคตแบ่งระยะเวลาอันสั้น และอาจมีความสอดคล้องกับแผนระยะยาวกระบวนการไม่ยืดเยื้อและยุ่งยาก แผนงานประเภทนี้โดยทั่วไปกำหนด 1-2 ปี

2. แผนระยะยาว (Long-range plan) หมายถึง แผนในกิจกรรมขนาดใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับแผนระยะสั้นอื่น ๆ เกี่ยวกับกิจการสาขาอื่น ๆ หรือหน่วยงานหลายหน่วยที่ต้องการใช้กระบวนการวางแผนอันสลับซับซ้อน รวมทั้งความชำนาญพิเศษที่ต้องใช้ในการวางแผน

ประมวล เสนาฤทธิ (มปป.) ได้กล่าวถึงประเภทของแผนที่แบ่งตามระยะเวลาไว้

#### 4 ประเภทคือ

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10-20 ปี) (Long-range plan) เป็นการกำหนดเค้าโครงกว้าง ๆ ว่าจะพัฒนาไปทิศทางใดอย่างไร

2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4-6 ปี) (Medium-range plan) เป็นการแบ่งช่วงของการพัฒนาออกเป็น 4 ปี หรือ 5 ปี หรือ 6 ปี โดยคาดคะเนว่าในช่วง 4-6 ปี จะทำอะไรกันบ้าง มีโครงการพัฒนาอะไร จะใช้งบประมาณ ใช้อัตรพยากรณ์อย่างน้อยเพียงไร แผนดังกล่าวนี้ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนของการศึกษาก็มีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ (ไม่ใช่แผนการศึกษาแห่งชาติ) ในเรื่องของการเกษตรก็มีแผนพัฒนาการเกษตร เป็นต้น

3. แผนพัฒนาประจำปี (1 ปี) (Annual plan) เป็นแผนที่มียละเอียดมากกว่าแผนพัฒนาระยะกลาง ใช้งบประมาณประจำปี วิธีการงบประมาณนั้น ไม่ใช่แผนพัฒนา ระยะกลางขอตั้งงบประมาณ เพราะมีรายละเอียดน้อยไป บางทีจึงเรียกว่าเป็นแผนขอเงิน

4. แผนปฏิบัติการประจำปี (1 ปี) (Operational plan) ในการขอตั้งงบประมาณตามแผนพัฒนาประจำปี มักจะไม่ได้ตามที่ขอไป สำนักงบประมาณหรือคณะกรรมการของรัฐบาลมักจะตัดยอดเงินงบประมาณที่ส่วนราชการขอไปตามความเหมาะสมและจำเป็นตั้งนั้นเมื่อได้รับงบประมาณจริง ๆ แล้ว จำเป็นที่จะต้องปรับแผนพัฒนาประจำปี ที่จัดทำขึ้นเพื่อขอเงิน ให้สอดคล้องกับเงินที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเรียกว่าแผนปฏิบัติการประจำปี เป็นแผนใช้เงิน

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2528) ได้กล่าวถึงแผนที่แบ่งตามระยะเวลามี 3 ประเภทคือ

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

กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา (2527) ได้จำแนกชนิดของแผนตามเวลาสำหรับองค์กรระดับโรงเรียนออกเป็น

1. แผนระยะสั้น เป็นแผนการดำเนินงานในช่วงเวลาไม่เกิน 1 ปี
2. แผนระยะกลาง เป็นแผนการดำเนินงานในช่วงเวลา 3-5 ปี
3. แผนระยะยาว เป็นแผนการดำเนินงานในช่วงเวลามากกว่า 5 ปี

4. แผนก้าวหน้า เป็นแผนระยะกลางหรือระยะยาวจะมีการปรับปรุงทุก 1 ปี พร้อมกับวางแผนปีถัดไปของแผนเดิมด้วย

## รูปแบบของการวางแผน

มาร์วิน ดับบลิว พีเตอร์สัน (Marvin W. Peterson, 1980) ได้แบ่งรูปแบบของการวางแผนเป็น 6 ประเภทดังนี้

1. Formal-Rational Model เป็นรูปแบบการวางแผนแบบอิงหลักการและเหตุผล รูปแบบของการวางแผนชนิดนี้เริ่มมาใช้เมื่อปี ค.ศ.1950 ประกอบด้วย องค์ประกอบทางด้านการวางแผนตามลำดับขั้นตอนและเป็นการวางแผนอย่างมี เหตุผลมีหลักการยึดหน้าที่ของสถาบันเป็นหลัก ซึ่งต้องมีการประเมินสถาบัน ตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ วางโปรแกรมแบบกว้าง ๆ และจัดหาแหล่งทรัพยากร เลือกและออกแบบโปรแกรมที่จะนำไปปฏิบัติจริงได้ ทดลองไปปฏิบัติและทบทวน เนื้อหาสาระของแผนต้องเป็นวัฏจักรของกิจกรรม ที่สามารถประเมินผลได้ด้วยตัวเองและสามารถแก้ไขด้วยตัวเองได้ กระบวนการวางแผนต้องตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า จะต้องมีการกำหนดหน้าที่และจุดมุ่งหมายของสถาบันให้แน่ชัด เพื่อ เป็นแนวทางให้วงจรของกิจกรรมอื่น

แนวทางการวางแผนอาจยึดความต้องการและปัญหาภายในสถาบันเป็นหลัก หรือยึดความเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมภายนอกเป็นหลักก็ได้ จุดมุ่งหมายเบื้องต้นของการวางแผนอาจเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับว่ายึดอะไรเป็นหลัก เช่น ถ้ายึดสิ่งแวดล้อมภายนอกเป็นหลักก็จะต้องสร้างแผนที่ดัดแปลงได้ต้องมีการทบทวนหน้าที่และจุดมุ่งหมายของสถาบันเสมอ ๆ เพื่อหาทางปรับปรุงการวางแผนรูปแบบนี้เป็นรูปแบบมุ่งไปที่เป้าหมายเป็นหลัก (goal centered)

ข้อดี ของการวางแผนแบบนี้คือ จะมองเห็นทุกอย่างได้ดี และมีความชัดเจน เพราะมีเป้าหมายและมีการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ เป็นวัฏจักรที่ชัดเจน

ข้อเสีย มักเกิดจากกลไกของกระบวนการและรัฐ ซึ่งมักไม่ค่อยมีเหตุผลดังที่ตั้งใจไว้ อาจเกิดขาดแคลนบุคลากรหรือทรัพยากร เงินไม่พอ เกิดปัญหาในการประสานงานแต่ละระดับ องค์ประกอบแต่ละวงจรของการวางแผนมักแตกต่างกัน เช่น จำนวนเงิน จำนวนเวลา ยิ่งถ้าหากมีการจัดตั้งคณะผู้วางแผนเป็นเอกเทศขึ้นก็อาจก่อผลร้ายขึ้นได้

2. Organizational Development แบบนี้มี Conception องค์ประกอบด้วยบุคคล กลุ่มคนที่มีความต้องการ ความสามารถ ทักษะและกิจกรรมที่ร่วมกันสร้างรูปแบบของสถาบันมากกว่าที่จะคิดถึงโครงสร้างหรือกระบวนการ ดังนั้นการวางแผนในรูปแบบนี้จึงเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องมีการทดลองและประเมินผลเสมอ เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงก็คือวัฒนธรรม รูปแบบการจัดการโครงสร้างงาน รูปแบบการตัดสินใจ การสื่อสาร การปฏิบัติสัมพันธ์ และอิทธิพล ประเด็นหลักในการวางแผนก็คือ จะต้องมีความเข้าใจสถาบันหรือ



หน่วยงานในฐานะที่เป็นระบบมนุษย์ และจะต้องพัฒนาสมรรถนะขององค์การ โดยวิธีปรับปรุงแต่ละคน กลุ่มคนและองค์การให้ดีขึ้นตลอดเวลา

ในรูปแบบนี้การวางแผนถูกมองว่า เป็นกระบวนการเรียนรู้ของสมาชิกทุกคนในสถาบัน โดยเน้นว่าสมาชิกทุกคนจะได้รับการปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น จะทำให้มีโอกาสมีการเติบโตที่ดีขึ้น ต้องดึงคนไว้ได้

การวางแผนรูปแบบนี้ เน้นความเอกฉันท์เป็นหลัก (Consensus Centered) ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงอะไรก็ต้องให้สมาชิกยอมรับ การตัดสินใจต้องทำร่วมกันมีการปฏิสัมพันธ์บ่อย และเปิดเผย มีการวิเคราะห์ปัญหาและแก้ปัญหาอย่างมีเหตุผลให้ถูกใจสมาชิก มีการประเมินทางเลือกและประเมินการปฏิบัติการ

ข้อดี ของแผนแบบนี้ก็คือ คล้ายกับระบบการวางแผนอย่างมีเหตุผลในข้อแรก แต่เน้นที่การเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจอันแรงกล้า ที่อาจจะทำให้สมาชิกแสดงพลังความสามารถออกมา ถ้าสามารถดำเนินการตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการวางแผนแบบนี้ก็จะสามารถมองเห็นเป้าหมายขั้นตอนที่ชัดเจนเช่นกัน มันจะมีการวางแผนเป็นชุด ๆ และมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการวางแผนให้เข้ากับการปฏิบัติ

ข้อเสีย ของการวางแผนแบบนี้ก็คือ ต้องพึ่งหน่วยงานภายนอกที่จะก่อให้เกิดการริเริ่มกระบวนการ ซึ่งยากต่อการวางแผนโดยเจ้าหน้าที่วางแผน จุดอ่อนอยู่ที่กลไกภายใน ถึงแม้ว่าจะสามารถนำความคิดจากภายนอกมากำหนดไว้ได้ด้วยก็ตาม มักมีผู้วิจารณ์ว่าในสถาบันใหญ่ ๆ ที่ต้องการกลุ่มเอกเทศหรือกลุ่มบริษัทเอามาไว้สู้กับอีกฝ่ายหนึ่ง หรือในสถาบันที่มีแหล่งทรัพยากรน้อย การวางแผนระบบยึดความเป็นเอกฉันท์เช่นนี้จึงมีได้เฉพาะอุดมคติเท่านั้น ที่น่าเป็นห่วงอีกอย่างหนึ่งก็คือ การวางแผนแบบนี้จะเสียเวลามาก และความไม่แน่นอนว่าเป้าหมายที่เป็นจริงที่มาจากแรงกดดันภายนอกจะเกิดขึ้นได้หรือไม่

3. Technocratic/Empirical Model รูปแบบการวางแผนแบบนี้ไม่เหมือนกับสองแบบแรก เน้นที่เทคนิคการวางแผน ซึ่งอาศัยหลักการและเหตุผลบ้างและบางส่วนของการบวนการ เช่น การตั้งเป้าหมายหรือการทำงานการเลื่อนไหลของทรัพยากร

สมมุติฐานของการวางแผนแบบนี้เชื่อว่า หน่วยงานพื้นฐานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันนั้นเป็นแหล่งทรัพยากรที่วัดได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน กายภาพและทรัพยากรมนุษย์โดยดูได้จากหน้าที่ กิจกรรม โปรแกรมและผลลัพธ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยเทคนิคในแต่ละขั้นตอนของการวางแผน

เทคนิคการวางแผนแบบนี้ อาจอาศัยทั้งองค์ประกอบภายในและภายนอกสถาบันซึ่งประกอบด้วย การดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์แนวโน้ม การทำนาย การทำรูปแบบจำลองวิจัยตลาด วิเคราะห์งบประมาณ การจัดหาทุน ประเมินผลรูปแบบ เก็บข้อมูล วิเคราะห์และใช้เทคนิคทางสถิติ

ผู้วางแผนในระบบนี้ จะต้องเป็นผู้ชำนาญการในด้านคอมพิวเตอร์และระบบสารสนเทศ และการวิจัย ผู้ร่วมวางแผนจะมาจากคณะผู้ทำงานวางแผน หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ และผู้บริหารที่มีความสามารถในการวิเคราะห์

ข้อดี ของการวางแผนแบบนี้ก็คือ มีความละเอียดถี่ถ้วน มีการวิเคราะห์ มีการเตรียม แสดงเหตุผลในการวางแผน การพัฒนาเทคนิคในการวิเคราะห์แบบซับซ้อน เช่น สร้างแบบจำลองของทรัพยากรเพื่อเป็นตัวกระตุ้นในการทำงาน ยังช่วยทำให้ผู้บริหารและคณะผู้วางแผนมีความเข้าใจในสถาบันดียิ่งขึ้น

ข้อเสีย ของรูปแบบนี้ก็คือ ผู้วางแผนไม่สามารถแก้ปัญหาบางอย่างได้ เช่น ความขัดแย้งที่ไม่อาจแก้ไขได้ ผู้วางแผนทำงานแยกออกไปจากผู้บริหารหรือหน่วยงานต่างไม่ประสานกัน การที่มีเทคนิคมากมายและการตั้งความหวังไว้สูง จากเทคนิคเหล่านั้นก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาการวางแผนให้ละเอียดขึ้น เช่น เทคนิคการสร้างแบบจำลองบางครั้งไม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ทำให้ตัดสินใจว่าจะลดหรือเพิ่มทรัพยากรที่จุดไหน เป็นต้น เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากระบวนการวางแผนให้เข้มข้นขึ้น เช่น การกระตุ้นเรื่องแหล่งทรัพยากรจะไม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญในการตัดสินใจว่าจะลดทรัพยากรที่จุดไหนดี

4. Philosophical Synthesis (การสังเคราะห์ปรัชญา) การวางแผนแบบนี้จะสนใจปัญหาพื้นฐานของสังคม มนุษย์ชาติ การเรียนการสอน ความรู้ในปัจจุบันและอนาคต การวางแผนทำให้ครอบคลุมปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ และพิจารณาไปถึงแนวโน้มทางการเมือง สังคม จริยธรรม เศรษฐกิจและการศึกษา ว่าจะเป็นไปในทิศทางใด จะได้กำหนดหน้าที่ของสถาบันอย่างมีหลักการและเหตุผล

วิธีนี้มุ่งไปที่เข้าใจปัญหาและขนบธรรมเนียมของมนุษย์และความเชื่อของมนุษย์ เพื่อวางแผนให้สอดคล้องกับสิ่งเหล่านี้ งานการวางแผนแบบนี้จะมีการถกเถียงกันตั้งแต่องค์ประกอบภายในภายนอก รูปแบบของสถาบัน เพื่อสังเคราะห์หาหลักการและเหตุผล

กระบวนการการตัดสินใจของการวางแผนแบบนี้ เริ่มจากการอภิปรายอย่างมีเหตุผล การถกเถียงและชักจูง

ข้อดี ของกระบวนการวางแผนแบบนี้ จะมีการตรวจสอบอยู่เสมอเพราะมีการประชุม ถกเถียง แสดงความคิดเห็น ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

ข้อเสีย การวางแผนแบบนี้ จะละเอียดและเสียเวลาเพราะต้องวิพากษ์วิจารณ์กันนาน

5. Political Advocacy (การสนับสนุนทางการเมือง) มี 5 ขั้นตอน ดังนี้

- 5.1 วิเคราะห์ปัญหาสังคม
- 5.2 การแสดงออกซึ่งความสนใจอย่างใกล้ชิด แฉ่งงานกลุ่มที่พยายามจะมีอิทธิพลเหนืออีกกลุ่มหนึ่ง
- 5.3 การสร้างนโยบาย
- 5.4 ตราพระราชกําหนด กฎระเบียบ
- 5.5 นำพระราชกําหนด กฎระเบียบออกใช้

การวางแผนแบบนี้ จะคำนึงถึงหน้าที่และเป้าหมายแล้วจึงกำหนดนโยบายและจัดทําแผน โดยถือเอาหน่วยงานพื้นฐานในมหาวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยเป็นกลุ่มที่ต้องให้ความสนใจ นอกจากนี้ ข้อมูลทั้งภายนอกและภายในก็ต้องนำมาใช้ในการวางแผนด้วย

เนื่องจากวิถีทางทางการเมืองคำนึงถึงเรื่องนโยบายเป็นหลัก ทิศทางของยุทธศาสตร์ การวางแผนจึงเป็นไปในรูปแบบหลากหลาย ให้ครอบคลุมหน้าที่และเป้าหมายของสถาบัน กระบวนการวางแผนจึงเป็นไปในลักษณะการจัดลำดับความสำคัญ(Priority-Centered) ในการตัดสินใจต่าง ๆ จะเปิดโอกาสให้มีการต่อรองการประนีประนอม การผสมผสานวิธีนี้ก่อให้เกิดการวิเคราะห์ และวิจารณ์

ข้อดี ของการวางแผนแบบนี้คือ สามารถปฏิบัติจริงได้ในช่วงระยะที่มีแนวโน้มว่า ทรัพยากรจะลดน้อยลง สามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับนโยบายและกลุ่มเป้าหมาย การส่งเสริมให้มีความจัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ตามนโยบายที่กำหนดไว้หลาย ๆ ทาง จะช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้มาก

ข้อเสีย

- 1) ถ้ากลุ่มเป้าหมายมีอิทธิพลสูง ก็จะทำให้แผนนโยบายเบี่ยงเบนไปได้
- 2) การวางแผนแบบนี้จะขาดความเชื่อมโยงระหว่างการปฏิบัติจริงกับการประเมินผล
- 3) จะเกิดปัญหายุ่งยากที่ผู้บริหารและผู้วางแผน อาจพบระหว่างการระดมความคิดเพื่อกำหนดทิศทางนโยบาย เพราะอาจมีการถกเถียงทำให้หลงประเด็นได้ ผู้บริหารและผู้วางแผนจะต้องรู้ว่า ประเด็นไหนที่จะไปใช้ในการวางแผนได้

6. Coordinate Anarchy (การวางแผนแบบผสมผสาน) การวางแผนแบบนี้ไม่มีหลักการใดที่แน่นอน เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า การจะตั้งมหาวิทยาลัยนั้น จะต้องทำให้บังเกิดผลแต่ต้องมีหน่วยงานอิสระยอมรับมาก ๆ ในการช่วยการทำงาน ใดยถือว่ามีอาชีพในหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมีความสามารถสูงในการทำให้สถาบันมีความก้าวหน้า ต้องทำงานได้อย่างคล่องตัวต้องมีข้อจำกัดให้น้อยที่สุด การวางแผนจะไม่มีควมรัดกุม ทุกหน่วยงาน จะได้รับการส่งเสริมให้คิดวางแผนกันได้ด้วยตนเอง แผนต่าง ๆ จะปรับเปลี่ยนได้ แต่ต้องพยายามให้บรรลุเป้าหมายที่สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ การวางแผนแบบนี้จึงมีความหลากหลาย เพื่อส่งเสริมให้เกิดเป้าหมายมาก ๆ การตัดสินใจในหน่วยงานต่าง ๆ จะสามารถร่วมกันทำได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานเหล่านั้น ต้องพึ่งพาอาศัยกันหรือต้องใช้ทรัพยากรร่วมกัน ในระดับหน่วยงานต่าง ๆ อาจใช้เทคนิคการวางแผนเชิงวิเคราะห์ แต่ในระดับสถาบันส่วนใหญ่อาจมุ่งไปที่แนวโน้มจากภายนอก และความคืบหน้าของหน่วยงานระดับล่าง รวมทั้งความต้องการทรัพยากร การวางแผนแบบนี้ต้องการคนที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงาน และหลักการของหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ที่จะเป็นตัวแทนในการวางแผนก็ต้องแล้วแต่หน่วยงานว่า จะให้ใครเป็น ส่วนในระดับสูงควรเป็นผู้บริหารคนสำคัญของแต่ละหน่วยงาน หรือนักวางแผนหรือผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อดี มีความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้วางแผนของตน ทำให้แต่ละหน่วยงานมีแรงจูงใจที่จะทำงาน เพื่อพัฒนาหน่วยงานของตน ความขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานจะได้มีการตอบโต้กันได้ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การวางแผนแบบนี้เหมาะกับมหาวิทยาลัยใหญ่ ๆ หรือในหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่สามารถช่วยตนเองได้หรือได้เกือบเต็มตัว

ข้อเสีย ที่จริงแล้วหลายหน่วยงานยังไม่มีอิสระเพียงพอ เป็นแต่เพียงอยู่ระหว่างการขยายงานการที่มีทรัพยากรน้อย ก่อให้เกิดการต้องพึ่งพาอาศัยกันระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้รูปแบบนี้เน้นที่ความหลากหลายและการวางแผนแบบยืดหยุ่นได้ ซึ่งต้องอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน หน่วยงานหนึ่งอาจแย่งคนที่มีความสามารถจากอีกหน่วยงานหนึ่งไป หน่วยงานที่ถูกแย่งคนไปก็จะทำงานได้ไม่ดีพอ และในบางหน่วยงานก็อาจจะไม่มีศักยภาพหรือไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของบุคลากรได้

#### กระบวนการวางแผน

การวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการที่จะทำให้งานขององค์การสำเร็จไปอย่างมีประสิทธิภาพ ใดยมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด อย่างประหยัดและได้ประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการ

กำหนดขั้นตอนและรายละเอียดในการวางแผนจะต้องมีการจัดทำอย่างเป็นระบบ และเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งกระบวนการวางแผนและขั้นตอนในการวางแผนมีนักวิชาการได้เสนอไว้ดังต่อไปนี้

เล เบร็ตัน (Le Breton, 1965) ได้แยกกระบวนการของการวางแผนออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

ก. กระบวนการของการวางแผน (Planning Process) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 14 ขั้นตอน คือ

1. พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนอย่างแท้จริง
2. กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนที่จะทำให้ชัดเจน
3. กำหนดเค้าโครงของแผนอย่างกว้าง ๆ ไว้
4. ขออนุมัติโครงร่างของแผนจากผู้มีอำนาจ
5. จัดกลุ่มผู้วางแผนและจัดมอบหมายความรับผิดชอบ
6. กำหนดเค้าโครงที่แน่นอนของแผน
7. ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
8. หาข้อมูลที่จำเป็น
9. ประเมินข้อมูลที่ได้มา
10. สรุปลงและจัดเตรียมแผนชั่วคราว
11. ทดสอบแผนชั่วคราวเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม
12. จัดเตรียมแผนขั้นสุดท้าย
13. ทดสอบและแก้ไขในส่วนที่จำเป็น
14. ขออนุมัติแผน

ข. กระบวนการของการนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) ประกอบด้วยขั้นตอน 14 ขั้นตอน คือ

1. รับแผนที่ได้รับอนุมัติเรียบร้อยแล้ว
2. ทำความเข้าใจส่วนประกอบทางด้านเทคนิคของแผน
3. ทำความเข้าใจกับส่วนย่อยต่าง ๆ ของแผน
4. กำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้นำแผนไปปฏิบัติ
5. จัดกลุ่มผู้นำแผนไปปฏิบัติและมอบหมายความรับผิดชอบ
6. จัดเตรียมแผนการดำเนินงาน



7. ดำเนินการตามแผนที่วางไว้
8. แจ้งให้สมาชิกในหน่วยงานทราบถึงแผน
9. ตีความให้ง่ายต่อการปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชา
10. ชี้แจงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบถึงความรับผิดชอบในการควบคุมงาน
11. รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผน
12. ตรวจสอบและประเมินแผน
13. ปรับปรุงแผนให้เหมาะสมอยู่เสมอ
14. รายงานความก้าวหน้าแก่ผู้บังคับบัญชา

คลาสโซ (Casasco, 1970) ได้กล่าวถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อกระบวนการวางแผน ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายของสถาบัน
2. การสร้างกลยุทธ์การวางแผน โดยยึดเป้าหมายของสถาบันเป็นหลัก
3. การประเมินกลยุทธ์ ในแง่ของลำดับความสำคัญเบื้องต้นและเป้าหมาย
4. การตัดสินใจที่จะเลือกแผนต่าง ๆ
5. การสร้างกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ
6. การนำแผนไปปฏิบัติและตรวจสอบการปฏิบัติ
7. การประเมินและทบทวนโครงการ
8. การหมุนเวียนกระบวนการการวางแผนมาซ้ำใหม่

มอคเลอร์ (Mockler, 1972) ได้กล่าวถึงระดับและชนิดต่าง ๆ ของการวางแผนธุรกิจ ซึ่งรวมเอากระบวนการการวางแผนไว้ด้วยดังนี้

1. วางแผนและจัดเตรียมความพร้อมทางด้าน การวางแผน
2. ตั้งสมมุติฐานในการวางแผน
3. การกำหนดจุดมุ่งหมายของบริษัท
4. กำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติ
5. ทำแผนปฏิบัติการ
6. ประสานและควบคุมการวางแผน
7. จัดรวบรวมแผน
8. ทบทวนแผน

กรีนส์ และ วินส์เทส (Green and Winstead, 1975) ได้กล่าวถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อกระบวนการวางแผนอย่างมีระบบดังนี้

1. จําแนกและประเมินปัญหาและโอกาส
2. มองปัญหาและโอกาสให้ชัดเจน
3. การจัดลำดับความสําคัญ
4. การวิเคราะห์และประเมินความเหมาะสม
5. พัฒนาและปฏิบัติ
6. แจกแจงและคาดการณ์ที่จะเกิดผลกระทบอะไรหรือไม่ เมื่อนําแผนไปปฏิบัติ
7. จัดหาแหล่งทรัพยากรที่จําเป็น
8. การยอมรับและการสนับสนุนของบุคคลสําคัญที่เกี่ยวข้อง

บอกซ์ และ จอนห์สัน (Boxx and Johnson, 1980) ได้ทำการวิเคราะห์การวางแผนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และได้สรุปขั้นตอนการวางแผนตามที่วิเคราะห์พบดังนี้คือ

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม
2. การประเมินสมรรถนะและข้อจำกัดของสถาบัน
3. การสร้างสมมุติฐาน
4. การตั้งเกณฑ์การพัฒนา
5. การตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
6. การกำหนดยุทธวิธีเพื่อรองรับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
7. การทำแผนระยะสั้นและระยะยาว
8. การประเมินผล

อินแมน (Inman, 1971) ได้เสนอรูปแบบการวางแผนของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ดังนี้ คือ

1. การกำหนดงานและเป้าหมายของมหาวิทยาลัย
2. การปรองปรองและเป้าหมายให้เป็นโครงการ
3. การกำหนดแหล่งทรัพยากรสำหรับแต่ละกระบวนการ
4. การจัดทำข้อกำหนดของโครงการและทรัพยากรให้เป็นรูปแบบที่ยืดหยุ่น และนําไปปฏิบัติได้
5. ทบทวนโครงการอย่างสม่ำเสมอ

6. สร้างฐานข้อมูลเพื่อสะดวกแก่การจัดการภายในและการจัดทางงบประมาณ

7. การเตรียมจัดหาเงินทุน

คอฟแมน (Kaufman, 1972) ได้เสนอรูปแบบของการวางแผนการศึกษาแบบคลาสสิก ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน สรุปได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์งาน ซึ่งเป็นข้อกำหนดโดยทั่วไปที่จะก่อให้เกิดโครงการสัมฤทธิ์ผล จัดทำรายละเอียดแสดงแนวทางในการแก้ปัญหาเป็นระยะ ๆ ให้สอดคล้องกับผลลัพธ์ของโครงการ

2. การวิเคราะห์หน้าที่แจ่มแจ้งและอธิบายว่า จะทำอะไรให้สำเร็จในแต่ละระยะของโครงการ

3. การวิเคราะห์ภาระงาน จัดเตรียมรายละเอียดเกี่ยวกับระบบ จะต้องกำหนดการปฏิบัติงานเป็นหน่วย ๆ ไป

4. การวิเคราะห์วิธีการ จะต้องทำชูนานกับทุกขั้นตอน ขั้นนี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการหรือกลยุทธ์ วิธีและเครื่องมือในการทำความต้องการต่าง ๆ บรรลุผล

5. การเลือกกลยุทธ์ในการแก้ปัญหา จุดนี้เป็นการเริ่มต้นของส่วนที่เรียกว่า "how-to-get-it-done" ของรูปแบบนี้ เรื่องของทุนถ้าไรอาจนำมาใช้ช่วยเลือก เครื่องมือและยุทธวิธีที่ดีที่สุดและแพงน้อยมาใช้

6. ใช้ยุทธวิธีในการแก้ปัญหา จุดนี้เป็นจุดที่มีการนำผลของแผนมาใช้ สิ่งที่จะต้องทำตอนนี้ก็คือ สร้างระบบการจัดการและระบบการควบคุมย่อย เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่างานทุกอย่างจะต้องถูกกระทำ สามารถหาแหล่งทรัพยากรได้และเพื่อให้มั่นใจว่าจะเก็บข้อมูลเพื่อดูว่าระบบนี้ใช้การได้ตามต้องการได้หรือไม่

7. ทบทวนเท่าที่จำเป็น

ธงชัย ยมจินดา (2526) ได้เสนอกระบวนการในการวางแผนไว้ 6 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รอง

2. การแสวงหาหรือค้นคว้าหาโอกาสในการดำเนินการ

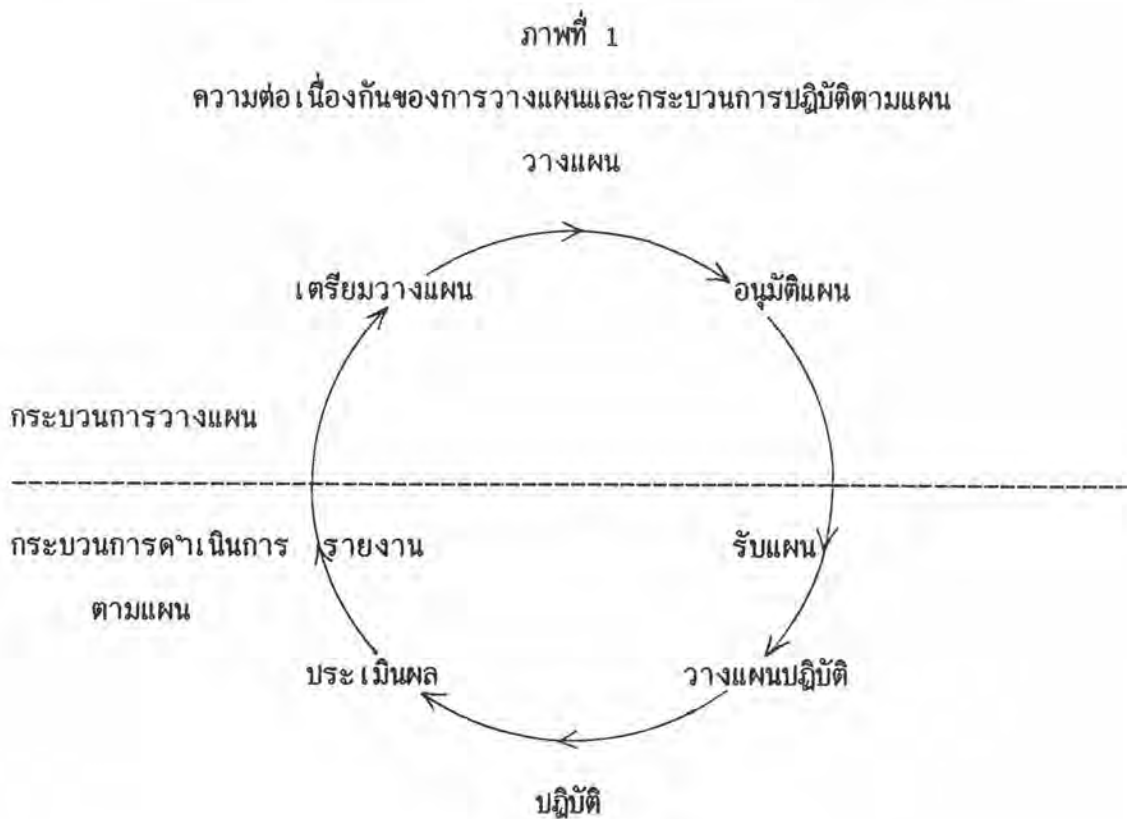
3. การกำหนดแนวปฏิบัติ

4. การกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงาน

5. การปฏิบัติงานตามแผน

6. การติดตามและประเมินแผน

อาจกล่าวได้ว่า การวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผนมีความต่อเนื่องกันดังภาพที่ 1



ที่มา : อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคของการวางแผน, น. 67.

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524) วัตถุประสงค์ถึงขั้นตอนของการวางแผนไว้ดังนี้คือ  
กระบวนการวางแผนแบ่งเป็นขั้นตอนอย่างง่าย รวม 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นวางแผน เป็นขั้นตอนการกำหนดอนาคตที่ต้องการ คือ สิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น  
ภายในระยะเวลาที่กำหนด วิธีการดำเนินงานให้บรรลุผลตามที่ต้องการ ไปจนถึงวิธีการตรวจสอบ  
ว่าการดำเนินงานได้ผลตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้หรือไม่

2. ขั้นปฏิบัติตามแผน เป็นการนำแผนไปปฏิบัติ

3. ขั้นประเมินผล เป็นการตรวจสอบผลกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เพื่อการปรับปรุง

เปลี่ยนแปลง

ซึ่งรายละเอียดแต่ละขั้นมีดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นการวางแผน ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

- 1.1 การประเมินความจำเป็น
- 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย
- 1.3 การกำหนดเป้าหมายและงบประมาณ
- 1.4 การกำหนดวิธีดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย
  - 1) การกำหนดทางเลือก
  - 2) การวิเคราะห์ทางเลือก
  - 3) การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
- 1.5 การกำหนดวิธีประเมินผล
- 1.6 การจัดทำแผนงานและโครงการ

ขั้นที่ 2 ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนย่อย คือ

- 2.1 การเตรียมการก่อนการดำเนินงาน ได้แก่ การเตรียมการเรื่องงบประมาณหรือวัสดุอุปกรณ์ ขออนุมัติโครงการ ขออนุมัติวงเงินจัดจ้าง จัดซื้อ และการเตรียมคน ทั้งด้านปริมาณและจิตใจ
- 2.2 จ้างลงมือปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 3 ขั้นการประเมินผล ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

- 3.1 การประเมินผล
- 3.2 การรายงานผล
- 3.3 การปรับแผน

ประมวล เสนาสุทธิ (2527) ได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ว่า กระบวนการวางแผนที่มักจะทำให้กันบ่อย ๆ แบ่งออกได้ดังนี้

1. การเตรียมการ ได้แก่ การกำหนดวิธีการวางแผน กำหนดโครงสร้างและกลไกการทำงาน รวบรวมข้อมูลที่สำคัญ กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการศึกษา เป็นต้น

2. การวางแผน เป็น "ขั้นตอน" ที่สำคัญที่สุดและนักวางแผนมักจะทำกันถึงเฉพาะขั้นตอนนี้กันเป็นส่วนใหญ่ กิจกรรมหลักของขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึง

- 2.1 การศึกษาวิจัยสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันทางการศึกษา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ
- 2.2 การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้น



2.3 การประมาณการวงเงินค่าใช้จ่าย

2.4 การกำหนดเป้าหมายและจัดลำดับความสำคัญ

2.5 ทดสอบแนวทางเพื่อให้บริการเป้าหมาย

3. การจัดทำแผน เป็นการเตรียมเอกสารแผนที่ระบุการทำงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ พิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้ฝ่ายปฏิบัติหน้าไปจัดทำแผนละเอียดต่อไป

4. การจัดทำรายละเอียดของแผน เนื่องจากการจัดทำแผนไม่ได้ระบุรายละเอียดไว้พอที่จะนำไปปฏิบัติได้ หลังจากที่มีการอนุมัติแผนแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบจำเป็นต้องจัดทำรายละเอียดเป็นแผนงานโครงการ ตลอดจนถึงที่ปฏิบัติการต่อไป

5. การนำแผนไปปฏิบัติ ได้แก่ การจัดทำแผนประจำปีเพื่อประกอบในการของงบประมาณและแผนปฏิบัติการประจำปีหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว ซึ่งหมายถึงการบริหารและการจัดการนั่นเอง

6. การติดตามประเมินผลและปรับปรุงแผน เมื่อมีการนำแผนไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการติดตามประเมินผลเพื่อตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน และรวบรวมข้อมูลสำหรับปรับปรุงหรือเตรียมการวางแผนในวงจรหรือกระบวนการรอบต่อไป

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2526) ได้แบ่งกระบวนการวางแผนออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นเตรียมการวางแผน ได้แก่ การจัดหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบและกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้การวางแผนดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือและหาวิธีปฏิบัติในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

2. ขั้นการวางแผน มีการดำเนินงานดังนี้

2.1 การวิเคราะห์วินิจฉัย สภาพปัจจุบัน รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นๆภายนอก ซึ่งจะช่วยให้เห็นความสำคัญ ข้อบกพร่อง หรือความล้มเหลว ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เกิดขึ้นในการวินิจฉัยได้แก่ ความสอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดได้ผลสูงสุด และประสิทธิผลในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และค่าใช้จ่าย

2.3 การทดสอบความเป็นไปได้ เป็นการตรวจสอบให้แน่ใจอีกครั้งว่าเป้าหมายที่วางไว้นั้นเป็นไปได้ และมีความแน่นอน

3. ขึ้นกำหนดหรือจัดทำแผน จะต้องระบุหลักการสำคัญ แนวนโยบายทางเลือก เพื่อเสนอให้ผู้บริหารตัดสินใจ ในการเสนอสาระสำคัญของตัวแผนนั้นจะต้องคำนึงถึง

3.1 ความกระชับรัดกุมและชัดเจน ชัดเจนในรูปของแผนการเลือกเนื้อหาตลอดจน การเรียงลำดับข้อมูล ตัวเลข และสาระสำคัญต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องกัน

3.2 ให้ความสมบูรณ์ในตัวของแผน คือ มีองค์ประกอบต่าง ๆ ของแผนครบถ้วนคือ มีบทนาการวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันและปัญหาการศึกษา วัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธวิธีและเป้าหมายของแผน และค่าใช้จ่าย

4. ขึ้นการจัดทำรายละเอียดของแผน เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมที่ดำเนินการทั้งหมด และควรจัดทำเป็นแผนระดับย่อย และแผนงานให้ สัมพันธ์กันคือ

4.1 การกำหนดหรือจัดทำแผนในระดับย่อย หมายถึง การแบ่งกลุ่มเป้าหมายรวม และทรัพยากรรวมระดับชาติออกเป็นหน่วยย่อยตามหน่วยทางภูมิศาสตร์ เช่น รัฐ จังหวัด เป็นต้น (วิธีนี้ คือ การวางแผนในระดับจุลภาค)

4.2 การจัดทำแผนงาน (programme) คือ จำนวนแผนออกไปตามสาขาต่าง ๆ ซึ่งแต่ละงานมุ่งให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน แต่สาขาต่าง ๆ เรียกว่า แผนงานโดยปกติจะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ แต่ละโครงการ จะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเฉพาะในโครงการหนึ่ง ๆ จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ กิจกรรมที่จะดำเนินการ กิจกรรมที่จะดำเนินงาน ค่าใช้จ่าย และระยะเวลา

5. ขึ้นการนำแผนไปปฏิบัติ การนำแผนไปปฏิบัติคือ การลงมือทำงานตามโครงการ ในขั้นนี้จะต้องทำแผนประจำปี หรือการจัดทำงบประมาณประจำปี ณ จุดนี้ ทรัพยากร ทั้งคน เงินและวัสดุ จะได้รับการจัดสรรให้แต่ละโครงการเพื่อดำเนินงาน ถ้าการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามที่เสนอการปฏิบัติตามแผนถึงจะเป็นไปได้ง่าย การปฏิบัติที่แท้จริงคือ การลงมือทำงานตามโครงการ

6. ขึ้นการติดตามประเมินผล ปรับแผนและจัดทำแผนใหม่ ขณะที่นำแผนไปปฏิบัติแล้วจะต้องเริ่มดำเนินการติดตาม ควบคุมและกำกับการทำงาน เพื่อตรวจสอบว่ามี การปฏิบัติจริงหรือไม่ อาจดูจากรายงาน การตรวจเยี่ยม การนิเทศ ส่วนการประเมินผลนั้นมักจะกำหนดให้มีการประเมินเป็นระยะอาจจะเป็นการประเมินผลโครงการ (project evaluation) โดยประเมินระหว่างดำเนินงานเพื่อปรับปรุงโครงการ (formative evaluation) และประเมินผล

สรุปหรือผลรวมเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว (summative evaluation) นอกจากนี้อาจจะประเมินผลแผนโดยส่วนรวม โดยแยกเป็นประเมินผลเป็นรายปี ประเมินผลครึ่งแผนและประเมินเมื่อสิ้นสุดแผน

การติดตามและประเมินผลแผนเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในแผน ปัญหาและรูปแบบในการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นข้อมูลพื้นฐานมาใช้ในการปรับแผนซึ่งอาจปรับแผนเมื่อดำเนินงานไประยะหนึ่ง ในกรณีที่ใช้แผนหมุนเวียน จะมีการทบทวนเพื่อปรับแผนทุก ๆ ปี ตลอดจนนำไปเป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนใหม่

ธงชัย สันติวงษ์ (2528) กล่าวว่า ส่วนประกอบที่สำคัญของกระบวนการวางแผนจะประกอบด้วย

1. การพิจารณากำหนดข้อสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต โดยพิจารณาจากปัจจัยอิทธิพลที่มาจากภายนอกและภายใน ประกอบกับการคาดการณ์แนวโน้มของเรื่องที่เกี่ยวข้อง และที่จะกระทบต่อองค์การ

2. การพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว ซึ่งเป็นการระบุถึงจุดมุ่งหมายทั่วไปขององค์การ

3. พัฒนากลยุทธ์ที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้องค์การสามารถดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ โดยการใช้ประโยชน์จากปัจจัยภายนอกและภายในอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

4. จัดทำเป้าหมายระยะปานกลางที่ซึ่งได้มีการระบุถึงผลสำเร็จขององค์การที่ประสงค์จะทำให้เสร็จในระยะเวลาที่กำหนด

5. กำหนดแผนดำเนินงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องทำเพื่อสามารถแบ่งสรรทรัพยากรที่พอเพียงเพื่อสำหรับการทำงานที่จะบรรลุเป้าหมายได้ในที่สุด

6. การปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้

7. ดำเนินการให้มีการสรุปผลและรวบรวมข้อมูลย้อนกลับ ทั้งนี้เพื่อสามารถนำผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้วมาเปรียบเทียบกับเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

อุทัย บุญประเสริฐ (2532) กล่าวถึงขั้นตอนสำคัญของการวางแผนในระดับปฏิบัติการโดยทั่ว ๆ ไป ประกอบด้วย

1. การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ (Goal and objective setting)

2. การกำหนดแผนงาน โครงการ และเป้าหมายของการปฏิบัติงานในช่วงระยะต่างๆ ซึ่งแสดงวิธีการดำเนินงานที่คาดว่าจะเหมาะสมที่สุดที่จะให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์

ที่ต้องการ (Identification of programmes and projects appropriate to achieve goals and targets)

3. การกำหนดและประมาณการความต้องการทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน (Calculation of resources required for the programmes)

4. การจัดทรัพยากรหรืองบประมาณ (Resource allocations)

5. การจัดรูปงานและนํ้าแผนออกปฏิบัติ (Organization and implementation of the programmes) ซึ่งหมายถึง การบริหารแผนและโครงการ

6. การจัดรูปแบบระบบการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน (Establishing of system for monitoring/control and evaluation)

7. การทบทวนตรวจสอบและแก้ไขการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนซึ่งได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (Update operation plan and taking corrective actions)

8. การหมุนเวียนเข้าสู่วงจรการวางแผนใหม่ (Recycle of the planning process)

องค์การยูเนสโก (UNESCO, 1977) ได้แบ่งกระบวนการวางแผนออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นก่อนวางแผน (Pre-planning)

เกือบทุกประเทศในภูมิภาคเอเชีย มีหน่วยงานวางแผนการศึกษา สำหรับประเทศที่ยังไม่มีขั้นก่อนวางแผน จะต้องเริ่มด้วย

ก. จัดตั้งหน่วยงานวางแผนที่เหมาะสม

ข. จัดทำวิธีการวางแผน

ค. จัดรูปโครงสร้าง กลไกการบริหารการศึกษาเสียใหม่ ุดยให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และนํ้าแผนไปใช้

ง. จัดสร้างเครื่องมือและวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์สถิติและข้อมูลที่ใช้เป็นานการวางแผน

เมื่อมีองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อ ครบถ้วนแล้ว สิ่งสำคัญต่อไปก็คือ กำหนดวัตถุประสงค์ทางการศึกษาของชาติ ุดยผู้มีอำนาจรับผิดชอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ขั้นวางแผน (Planning) แบ่งได้เป็น 5 ขั้นตอนคือ

ก. การวินิจฉัย (Diagnosis) เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นแล้ว สิ่งแรกที่นักวางแผน

แผนการศึกษาจะต้องปฏิบัติ คือ ศึกษาให้รู้ว่าการจัดการศึกษาของประเทศปัจจุบันนี้เพียงพอหรือไม่ สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประสบความสำเร็จหรือไม่ ซึ่งจะรู้ได้โดยการเปรียบเทียบผลผลิต (ผู้สำเร็จ) ทางการศึกษากับวัตถุประสงค์ วิธีนี้เรียกว่า การวินิจฉัย ซึ่งการวินิจฉัยจะแสดงให้เห็นข้อบกพร่องและความล้มเหลวในด้านลักษณะการจัดขนาด คุณภาพ หน่วยงานที่จัด และระดับการศึกษา การกำหนดเกณฑ์วินิจฉัยต้องสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์การศึกษาแห่งชาติ แต่ในภูมิภาคเอเชียการวินิจฉัยที่ใช้อยู่ จะเน้นเกณฑ์การวินิจฉัยเพียง 3 ด้าน คือ ความสอดคล้อง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ เช่น ความสอดคล้องกับความต้องการของประเทศและสังคม ประสิทธิภาพในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่กำหนดไว้ทุกอย่าง ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและได้คุณภาพมากที่สุด

ข. การกำหนดนโยบาย (Formulation of Policy) การวินิจฉัยสภาพปัจจุบันทางการศึกษาทำให้เห็นข้อบกพร่องและจุดอ่อน ซึ่งจะต้องเร่งแก้ไขให้ตรงจุด และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยใช้นโยบาย ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อแสดงเค้าโครงกว้าง ๆ สำหรับเป็นกรอบในการตัดสินใจเป็นหลักการในการแก้ไขข้อบกพร่อง นโยบายที่กำหนดขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการวินิจฉัยนั้น เรียกว่า นโยบายการศึกษาแห่งชาติ นโยบายใหม่ ๆ ต้องการที่จะปฏิรูปการศึกษา ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นเครื่องมืออันหนึ่งสำหรับการปฏิรูปการศึกษา

ค. การกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับความต้องการในอนาคต (Costing of Future Need) ขั้นต่อไปในระดับการวางแผนก็คือ กำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคต โดยการใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายที่ดีที่สุดที่มีอยู่ เป็นตัวกำหนดว่าสมควรนำค่าใช้จ่ายตามความต้องการในอนาคต ของแต่ละระดับ และประเภทการศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ซึ่งจะทำให้แผนสามารถทราบถึงวงเงินทั้งหมด ที่ควรได้รับการจัดสรรสำหรับโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการในอนาคตดังกล่าวได้

ง. การจัดลำดับความสำคัญและกำหนดเป้าหมาย (Establishment of Priorities and Target Setting) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อวางแผน นักวางแผนการศึกษาควรจะได้รับข้อมูลทางทรัพยากร เพื่อพัฒนาการศึกษาเท่าที่จะหาได้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากรัฐบาล และเอกชนภายในประเทศและต่างประเทศ และโดยการพิจารณาข้อมูลจากแนวโน้มในอดีตนี้เอง นักวางแผนก็จะสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับความต้องการทรัพยากรในอนาคตได้อย่างสมเหตุสมผล ประเทศส่วนมากแสดงค่าใช้จ่ายทางการศึกษาไว้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแผนน้อยที่สุด ก็แสดงประมาณการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของรัฐบาลไว้



นักวางแผนการศึกษาจัดลำดับความสำคัญของความต้องการในอนาคต โดยใช้อำนาจทางทรัพยากรที่สะสมไว้จากแหล่งต่าง ๆ เป็นเครื่องพิจารณา จากนั้นก็กำหนดเป้าหมายที่จะให้บรรลุผลสำเร็จจากการลงทุนทางทรัพยากรดังกล่าวของระดับนี้ เป็นระดับที่พิจารณาแนวทางเลือกในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายภายในวงเงินที่กำหนด

จ. การทดสอบความเป็นไปได้ (Feasibility Testing) เป้าหมายกำหนดขึ้นตามความต้องการ (Needs) ที่ถูกจําแนกเป็นประเภทและจัดลำดับความสำคัญไว้แล้ว แต่มีสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ จําเป็นที่จะต้องแน่ใจได้ว่าเป้าหมายเหล่านั้นมีความแน่นอนและเป็นไปได้หรือไม่

### 3. ขั้นตอนการจัดทำแผน (Plan Formulation)

จุดมุ่งหมายเบื้องต้นของการวางแผนมี 2 ประการ ดังนี้

ก. เพื่อเสนอกระบวนการตัดสินใจ (a set of decisions) ต่อผู้บริหารประเทศ เพื่อพิจารณาอนุมัติ

ข. หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบในการนำกระบวนการตัดสินใจเหล่านั้นไปใช้ร่วมกันจัดทำแผนกิจกรรม (a blue-print for action)

เพื่อจุดมุ่งหมายทั้ง 2 ประการ ดังกล่าว คณะผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จําเป็นต้องทราบรายละเอียดที่ชัดเจนว่า อะไรคือข้อเสนอ ทำไมจึงเป็นข้อเสนอ และจะนำข้อเสนอไปใช้ได้อย่างไร รายละเอียดเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในแผนการศึกษา การจัดทำแผนจะต้องอาศัยความชำนาญเพื่อให้แผนการศึกษามีลักษณะสั้น ชะมัดเดียวกันก็ต้องมีรายละเอียดพอที่จะนำไปปฏิบัติได้

### 4. ขั้นตอนจัดทำรายละเอียดของแผน (Plan Elaboration)

ดังได้กล่าวแล้วว่า แผนการศึกษาคือข้อความที่สั้นและย่อ ดังนั้นก่อนที่จะนำแผนไปใช้จะต้องนำมาปรับปรุงเสียก่อน กล่าวคือ ขยายแผนลงไปถึงรายละเอียดของกิจกรรมแต่ละประเภท กระบวนการจัดทำรายละเอียดของแผนแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้น คือ

ก. จัดทำแผนงาน (Programming) กล่าวคือ จําแนกแผนออกตามสาขางานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละงานมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน แต่ละงานนี้เรียกว่าแผนงาน โดยปกติแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งควบคุมโดยหน่วยบริหารเดียวกัน หรือจําเป็นต้องพึ่งพาและประกอบเข้าด้วยกันมากจนต้องดำเนินกิจกรรมทั้งหมดไปพร้อมกันหรือต่อเนื่องกัน

ข. จัดทำโครงการและรายละเอียดของโครงการ (Project Identification and Formulation) ในแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ซึ่งแต่ละโครงการต่างก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะและเป้าหมายของตน เพื่อให้โครงการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติได้ จําเป็นต้อง

จัดทำรายละเอียดของโครงการ การจัดทำโครงการเป็นงานศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงาน ค่าใช้จ่าย กำหนดเวลาและอื่น ๆ โครงการหนึ่ง ๆ จะนำไปปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตาม ขั้นตอนการวางแผน โดยเริ่มต้นจากแผนงานและโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นระดับที่สำคัญมาก ประเทศ ส่วนมากประสบปัญหาไม่สามารถนำแผนไปปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพราะมีข้อบกพร่องในจุดของกระบวนการ การวางแผน

#### 5. ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ (Plan Implementation)

การนำแผนการศึกษาไปใช้ เริ่มต้นเมื่อมีการนำโครงการต่าง ๆ ในแผนไปปฏิบัติ ณ จุดนี้เป็นการประสมประสานกระบวนการวางแผนเข้ากับกระบวนการจัดการศึกษาแห่งชาติ งบประมาณประจำปี หรือแผนประจำปี (annual plan) จะเป็นเครื่องมือสำคัญ ทำให้โครงสร้างของ แผนและโครงการต่าง ๆ ก้าวหน้าไปเรื่อย ๆ ทรัพยากร (คน เงิน และวัสดุ) ได้รับการจัดสรร ในแต่ละโครงการ ระยะเวลาของโครงการถูกกำหนดขึ้น นอกจากนี้ด้านการบริหาร เช่น การมอบหมายอำนาจ การประสานงาน และการให้คำปรึกษา การมอบหมายความรับผิดชอบ และ กำหนดวิธีส่งผลกลับคืน (feedback) และการควบคุมการปฏิบัติงาน ก็จะถูกกำหนดขึ้นเช่นกัน โดยทั่ว ๆ ไปหน่วยงานการศึกษาทั้งหมดของประเทศ มีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ

#### 6. ขั้นการประเมินผล การปรับแผนและการจัดทำแผนใหม่ (Evaluation Revision and Replanning)

ขณะที่ใช้แผนการศึกษาอยู่นั้น จะต้องเริ่มดำเนินการประเมินผลอัตราความก้าวหน้า และตรวจสอบสิ่งที่ไม่เป็นไปตามกำหนดไว้ในแผน

การประเมินผลเป็นกิจกรรมต่อเนื่อง กระทบพร้อม ๆ กับการนำแผนไปปฏิบัติ ดังนั้น การทำรายงานการประเมินผล จะต้องมีการกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น การประเมินผลประจำปี ประเมินผลครึ่งแผน หรือประเมินผลเมื่อสิ้นสุดแผน) การประเมินผลมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

ก. การประเมินผลทำให้เห็นข้อบกพร่องในแผน ตัวอย่างเช่น เป้าหมายที่เป็นไปไม่ได้ งบประมาณไม่เพียงพอ ขั้นตอนการดำเนินงานไม่เหมาะสม และการประเมินผลทำให้ได้ข้อมูลเพื่อปรับแผนให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผน ในกรณีที่ใช้ แผนหมุนเวียน (rolling plan) จะมีการทบทวนเพื่อปรับแผนทุก ๆ ปี

ข. การประเมินผล เป็นการวินิจฉัยในระดับการวางแผน ซึ่งจะนำไปเป็นพื้นฐาน ในการจัดทำแผนใหม่ (replanning) ดังนั้นจึงเท่ากับเป็นการเริ่มต้นวงจรต่อไปของการวางแผน

จากแนวคิดในเรื่องกระบวนการ/ขั้นตอนของการวางแผน ของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นกระบวนการ/ขั้นตอนที่สำคัญของการวางแผนได้ 6 ขั้นตอน ซึ่งเป็นกรอบแนวทางในการท้าวิจัยเรื่องนี้ คือ

1. ขั้นก่อนการวางแผน ได้แก่
  - 1.1 การจัดตั้งหน่วยงานวางแผนที่เหมาะสม
  - 1.2 การจัดท้าวิธีการวางแผน
  - 1.3 การจัดรูปโครงสร้างกลไกการบริหารใหม่ให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและการนำแผนไปใช้
  - 1.4 การจัดสร้างเครื่องมือและวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์สถิติข้อมูล
2. ขั้นการวางแผน ได้แก่
  - 2.1 การวินิจฉัย ความสอดคล้อง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ
  - 2.2 การกำหนดนโยบาย
  - 2.3 การกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับความต้องการในอนาคต
  - 2.4 การจัดลำดับความสำคัญและกำหนดเป้าหมาย
  - 2.5 การทดสอบความเป็นไปได้
3. ขั้นจัดทำแผน ได้แก่
  - 3.1 การเสนอข้อมูลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณา
  - 3.2 การกำหนดวิธีการและรายละเอียดกิจกรรมในการจัดทำแผน
4. ขั้นจัดทำรายละเอียดของแผน ได้แก่
  - 4.1 การนำแผนมาแตกเป็นโครงการ
  - 4.2 การกำหนดเกณฑ์และวิธีพิจารณารายละเอียดของโครงการ
  - 4.3 การวางแผนทรัพยากรคนและงบประมาณ
  - 4.4 การเสนอรายละเอียดเพื่อให้คณะกรรมการกลางพิจารณาตามลำดับขั้น
5. ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ ได้แก่
  - 5.1 การพิจารณากำหนดมาตรการในการดำเนินงานตามแผนงาน
  - 5.2 การมอบหมายความรับผิดชอบ
  - 5.3 การประสานงานและให้คำปรึกษา
  - 5.4 การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี
  - 5.5 การประชุมชี้แจงและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

6. **ขั้นการประเมินผล การปรับแผนและการจัดทำแผนใหม่ ได้แก่**
  - 6.1 การจัดระบบติดตาม ควบคุม กำกับ
  - 6.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน
  - 6.3 การรายงานผลปฏิบัติการตามแผน
  - 6.4 การปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดอุปสรรคในการดำเนินงาน
  - 6.5 การใช้ข้อมูลจากการประเมินผลแผนและโครงการ เป็นข้อมูลย้อนกลับเพื่อทำ

#### **หลักการที่จำเป็นต่อกระบวนการวางแผน**

นาคูโบ (Nacubo, 1974) ได้ให้หลักการที่จำเป็นต่อกระบวนการวางแผนไว้ดังนี้

1. การจัดการวางแผนต้องสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลทั้งหมดของสถาบัน
2. กระบวนการวางแผนต้องคาดการณ์ล่วงหน้าและเฝ้าต่อการปฏิบัติที่จะตามมา นั้น

ก็คือการวางแผนต้องกำหนดการปฏิบัติด้วย

3. กระบวนการวางแผนเองก็ต้องถูกวางแผนและจะต้องมีความต่อเนื่อง
4. ความสำเร็จของการวางแผนที่มีประสิทธิภาพก็คือ การเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งเสริมให้ข้อมูลที่ดีนั้นเกิดสัมฤทธิ์ผล
5. การวางแผนควรกลมกลืนกับการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการพัฒนางบประมาณ การรายงาน การประเมินผล และแง่มุมอื่น ๆ ของการจัดการ
6. ระบบการจัดการการวางแผนจะต้องมีการตรวจสอบในตัวและที่จะนำไปสู่ความจริงในการวางแผนและการปฏิบัติอย่างมีความรับผิดชอบ
7. กระบวนการวางแผนจะต้องอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่เพียงพอ
8. แหล่งทรัพยากรสำหรับการวางแผนจะต้องถูกจัดหา
9. การวางแผนโดยแต่ละหน่วยงานจะต้องมีการประสานงาน โดยบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการวางแผน

สุนันทา กาญจนานา (Sunanta Kanchana, 1983) กล่าวว่า

คุณลักษณะของกระบวนการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะประกอบด้วย

1. ต้องวางแผนแบบกว้าง ๆ
2. ระบบการวางแผนต้องมีความยืดหยุ่นและดัดแปลงได้ เพื่อให้สถาบันนั้นมีโอกาสปรับ

เปลี่ยนให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่ออนาคตที่ไม่อาจทำนายได้

### 3. การวางแผนควรถือเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

ความต้องการเบื้องต้นที่จะวางแผนให้มีประสิทธิภาพ ควรจะประกอบด้วย

1. ความเป็นผู้นำและข้อผูกพันต้องมั่นใจได้ว่าบุคคลระดับผู้บริหารชั้นสูงให้การสนับสนุนด้วยความจริงใจและบุคคลที่ทำงานก็ต้องมีความจริงใจที่จะทำงาน เช่นกัน

2. ต้องได้รับความร่วมมืออย่างดีจากทุกหน่วยงาน

3. ต้องมีกิจกรรมก่อนการวางแผนเพื่อเป็นการฝึกคณาจารย์

4. กระบวนการวางแผนต้องชัดเจนพร้อมกำหนดการต่าง ๆ

สิ่งที่จำเป็นต่อกระบวนการวางแผนให้มีประสิทธิภาพ ควรจะประกอบด้วย

1. การวางแผนควรทำอย่างเป็นทางการ ทุกสถาบันควรมีการแต่งตั้งบุคคลและหน่วยงานที่สามารถอุทิศตนให้กับงานวางแผนของสถาบัน

2. การวางแผนควรมีการกระจายอำนาจ ควรใช้วิธีวางแผนจากล่างขึ้นบน

3. ต้องมีการนิยามและการทำความเข้าใจจุดมุ่งหมายของสถาบันทั้งงานและเป้าหมายของสถาบัน

4. ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ

5. จะต้องมีการประเมินระยะสั้นและระยะยาว

6. ต้องทำรูปแบบเฉพาะ กระบวนการและคำแนะนำจะต้องพัฒนา

7. การวางแผนจะต้องมีวิธีที่จะตัดทอนโครงการได้

8. การวางแผนและการจัดทางงบประมาณ จะต้องเป็นกระบวนการคู่กัน

9. การวางแผนจะแยกจากกระบวนการตัดสินใจหลักไม่ได้ จะต้องคู่ขนานกันในการตัดสินใจงานทุกระดับ

10. การวางแผนต้องการผู้เชี่ยวชาญเป็นคณะในการทำงาน

11. จะต้องมีการสนับสนุนที่ถูกต้อง เกี่ยวข้องและสมบูรณ์

12. ต้องจัดระบบสื่อสารภายใน

13. จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบัน



## การประเมินผลแผนและโครงการ

การประเมินผล (evaluation) เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน และเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะการประเมินผลจะเป็นตัววัดและบอกให้ผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติตามแผนรวมทั้งผู้เกี่ยวข้องกับแผนทั้งหลายได้รู้ว่า แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติ ซึ่งเสียทั้งเวลา กำลังแรงงาน และค่าใช้จ่ายไปนั้น เมื่อทำเสร็จแล้วได้ผลเป็นประการใดเป็นไปตามที่คาดหมายและความมุ่งหวังมากน้อยอย่างไร และสามารถนำผลการประเมินนี้มาพิจารณาตัดสินใจต่อไปอีกว่าควรจะดำเนินการตามโครงการนี้ต่อไป หรือควรจะหยุดเพียงแค่นี้ เป็นต้น

ดังนั้น การประเมินผลจึงเป็นงานที่สำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผน ซึ่งผู้วางแผนควรจะต้องกำหนดขึ้นพร้อม ๆ กันกับการวางแผนหรือการกำหนดโครงการ เหตุผลที่ผู้วางแผนจะต้องกำหนดโครงการประเมินผลในช่วงเวลาเดียวกันกับการวางแผนก็เนื่องจากว่า การประเมินผลที่ดีนั้นจะต้องเริ่มดำเนินการก่อนที่การปฏิบัติตามแผนจะเริ่มต้น คนทั่ว ๆ ไปมักมีความรู้และเข้าใจว่าการประเมินผลจะต้องกระทำเมื่อโครงการได้สิ้นสุดลงแล้ว ความเข้าใจดังกล่าวแม้จะไม่ผิด แต่การประเมินผลรูปแบบที่เริ่มดำเนินการภายหลังการสิ้นสุดของโครงการนั้น เป็นรูปแบบการประเมินผลที่ไม่สู้จะวัดและบอกอะไรได้มากนัก

ก่อนที่จะกล่าวต่อไปในสาระสำคัญต่าง ๆ ของการประเมินผล ผู้เขียนคิดว่าควรทำความเข้าใจร่วมกัน ในเรื่องความหมายของการประเมินผลก่อนเป็นอันดับแรก ตามความคิดของโรคราลี ไบรอันต์ และ หลุยส์ จี. วัตต์ (Coralie Bryant and Louise G. White, 1982) การประเมินผลหมายถึง ความพยายามอย่างหนึ่งในการบันทึกถึงสิ่งที่เกิดขึ้น และกำหนดว่าทำไมสิ่งนั้นจึงเกิดขึ้นได้ ตามความนิยามนี้เป็นการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงรอดยทั่ว ๆ ไป แต่ถ้าเป็นการประเมินผลโครงการหรือแผนซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์กำหนดขึ้นและให้ เป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง การประเมินผลจึงหมายถึงความพยายามที่จะค้นหาว่า แผนและโครงการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง เป็นไปตามที่คาดหมายไว้เพียงใด

คารอล เอช. วิสส์ (Carol H. Weiss, 1972) ได้นิยามการประเมินผลว่า หมายถึง การพิจารณาถึงคุณค่าโดยการตรวจสอบและการจัดสิ่งของ ปรากฏการณ์หรือความคิดมนุษย์ และใช้ เครื่องวัดบางอย่างที่ได้กำหนดไว้หรือเป็นที่ เข้าใจอยู่แล้วก็ตาม ส่วนที่สตีเฟน พี. روبบินส์ (Stephen P. Robbins , 1976) อธิบายว่า เป็นกระบวนการของการดูแลติดตามเพื่อที่จะรู้ว่าองค์การหรือหน่วยงานได้รับและใช้ทรัพยากร เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ถ้าไม่ได้ผลตามแนวทางดังกล่าว การแก้

ไว้ปรับปรุงจะต้องมีขึ้นอันเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องคอยดูแลป้องกันมิให้เกิดปัญหา

จากความหมายของการประเมินผลตามที่ได้กล่าวมาพอสรุปได้ว่า หมายถึงการตรวจสอบและวัดสิ่งที่แผนได้กำหนดไว้ในขั้นของการวางแผน และเมื่อแผนไปดำเนินการแล้ว สิ่งเปลี่ยนแปลงและเกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามที่กำหนดและควาหมายไว้เพียงใด โดยนำเอาผลที่วัดได้มาพิจารณาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับที่แผนกำหนดไว้ จึงจะทำให้รู้ได้ว่าสิ่งที่แผนต้องการกับผลที่เกิดขึ้นจริงนั้นตรงกันหรือแตกต่างกันเพียงใด ด้วยเหตุผลอะไรบ้าง เป็นเหตุผลจากปัจจัยภายนอกหรือภายในของแผนอย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อผู้วางแผนจะได้นำไปพิจารณาและใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป

### ประโยชน์และความสำคัญของการประเมินผล

เนื่องจากการประเมินผลคือการวัดและประเมินสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และผลผลิตหรือผลงาน รวมทั้งผลกระทบของแผนและสิ่งที่แผนได้กระทำให้เกิดขึ้นด้วย ดังนั้นข้อมูลและข่าวสารที่ได้จากการวัดและการประเมินผลจึงมีทั้งความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งกับแผนและโครงการนั้น และมีต่อกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มชนในสังคมโดยรวมด้วย เนื่องจากผลของการวัดและประเมินจะไม่ออกมาในทางบวกอย่างเดียวดังที่คาดคิดเสมอไป แต่อาจจะมีผลในทางลบด้วย ซึ่งสามารถนำเอาไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ทั้งสองลักษณะ

ดังนั้น การประเมินและผลของการประเมินจึงมีทั้งความสำคัญและเป็นประโยชน์กล่าวคือ ถ้าเป็นผลในทางบวกหรือเป็นไปตามที่คาดหมายไว้ในแผน สิ่งที่กำหนดไว้หรือคาดหวังไว้ไม่ว่าจะเป็นวิธีการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน แนวทางปฏิบัติ ระเบียบกฎเกณฑ์ หลักการ ทฤษฎี และเทคนิคต่าง ๆ ทั้งในการบริหารและการปฏิบัติงาน ย่อมถือเป็นแนวทางหรือตัวอย่างที่จะนำไปใช้เพื่อขยายผลต่อไปได้ และจะทำให้ผลงานหรือผลผลิตที่เกิดขึ้น จากการดำเนินงานของแผนนั้นมีความสำคัญและนำไปใช้เป็นประโยชน์ได้ตามความปรารถนา

ถ้าผลการประเมินออกมาในเชิงลบในลักษณะของปัญหา อุปสรรค และผลงานที่มีปริมาณและคุณภาพต่ำกว่าที่คาดหมายไว้ ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลในทางลบนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยนำไปใช้ในการพิจารณาตัดสินใจ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการบริหารและการปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป อันน่าจะส่งผลให้เกิดผลงานที่ดีมีคุณภาพตามต้องการ

ประโยชน์และความสำคัญอีกอย่างหนึ่งของการประเมินผลโดยเฉพาะในตัวของมันเองก็คือทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานตามแผนมีความระมัดระวัง และเตรียมพร้อมที่จะทำงานมากขึ้น

ทั้งนี้เขาอาจจะกลัวว่าเมื่อมีการประเมินผล และผลการประเมินออกมาไม่ดีอันสืบเนื่องมาจากความบกพร่องผิดพลาด หรือความไม่สนใจเอาใจใส่ในการทำงานอย่างเต็มที่ หรือละเลยเพิกเฉยงานบางอย่างแล้วทำให้เกิดปัญหาขึ้น เขาย่อมจะต้องถูกตำหนิ หรือต้องรับผิดชอบกับผลที่ไม่พึงปรารถนานั้น ๆ และอาจส่งผลไปถึงการขาดผลประโยชน์และความก้าวหน้าส่วนตัว ตลอดจนชื่อเสียงของเขาเองด้วย ความจริงเหล่านี้อาจทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานตามแผน เพิ่มความพยายามและความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อแผนและโครงการด้วย และผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเป้าหมายย่อมได้ประโยชน์ ดังนั้นการประเมินผลจึงเป็นปัจจัยสำคัญไม่น้อยที่ทำให้การทำงานของผู้อยู่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพดีกว่าไม่การประเมินผล (อนันต์ เกตุวงศ์, 2534)

### รูปแบบของการประเมิน แบบ CIPP MODEL

แดเนียล แอล สตั๊ปเฟอบีม และคณะ (Danial L. Stufflebeam and Others , 1971) ได้เสนอแบบจำลองชิป (CIPP MODEL) เพื่อการประเมินผลโครงการ รูปแบบของการประเมินโรคยาใช้หลักของเหตุผลทั่ว ๆ ไป อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจ และแสดงให้เห็นถึงว่ากระบวนการประเมินใด ๆ ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ คือ

1. ขั้นตอนของการวิเคราะห์กิจกรรมและข้อมูลที่จะประเมิน เพื่อสนองความต้องการของผู้ตัดสินใจ

2. ขั้นตอนของการรวบรวมสารสนเทศ (Information) ที่ต้องการ

3. ขั้นตอนของการเสนอสารสนเทศให้แก่ผู้ตัดสินใจ

ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ เชื่อว่าการตัดสินใจนั้นจะเป็นไปด้วยความสมเหตุสมผลในการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ แบบจำลองชิปจะประเมินในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2533)

1. การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนในการกำหนดวัตถุประสงค์

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างเพื่อกำหนดรูปแบบของโครงการ

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการตัดสินใจในด้านการประยุกต์ใช้ เพื่อควบคุมการดำเนินการของโครงการ

4. การดูประเมินผลผลิต (Product Evaluation) จะช่วยในการตัดสินใจเพื่อตัดสินใจและดูผลสำเร็จของโครงการ

การประเมินด้านต่าง ๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

1. การประเมินบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) การประเมินสภาวะแวดล้อมเป็นรูปแบบพื้นฐานของการประเมินโดยทั่ว ๆ ไป เป็นการประเมินเพื่อหาที่มาซึ่งเหตุผล เพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยจะเน้นในด้านความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ความต้องการ และเงื่อนไขที่เป็นจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ ยังช่วยในการวินิจฉัยปัญหา เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ การประเมินสภาวะแวดล้อมนี้มีลักษณะเด่น ๆ ที่สำคัญมากมาย จัดเป็นการวิเคราะห์ขนาดใหญ่ (Macro Analytic) เป็นตัวกำหนดขอบเขตของการประเมิน การบรรยายและการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม นอกจากนี้ ยังช่วยให้ทราบถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญสำหรับการบรรลุเป้าหมาย การประเมินสภาวะแวดล้อม ทำให้ได้มาซึ่งการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ โดยอาศัยการวินิจฉัย และการจัดเรียงลำดับปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของที่ประชุมและสถานการณ์ วิธีการประเมินสภาวะแวดล้อมมี 2 วิธี สเตกส์ (Stake, 1967) คือ

1.1 Contingency Mode เป็นการประเมินว่าสิ่งที่จะประเมินนั้น จะมีความเป็นไปได้และมีความสำเร็จแค่ไหน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่องานที่จะเกิดขึ้น คำถามที่ใช้ในการประเมินสภาวะแวดล้อมแบบ Contingency Mode คือ คำถามประเภท "ถ้า.....แล้ว"

1.2 Congruence เป็นการประเมินโดยการหาความสอดคล้องระหว่างการปฏิบัติจริง (Actual Result) กับวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่วางไว้ การประเมินแบบนี้ทำให้ทราบว่าวัตถุประสงค์ใดบ้างที่ไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การประเมินสภาวะแวดล้อม จะได้มาซึ่งข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับระบบ เพื่อประโยชน์สำหรับผู้บริหาร ในทางปฏิบัติสถาบันการศึกษาควรจะได้มีการประเมินสภาวะแวดล้อม เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็น Contingency Mode และ Congruence การกำหนดเป้าหมายและคุณค่าของระบบ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อดูว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ต้องใช้วิธีแบบ Congruence แต่ในสภาพของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความต้องการของบุคคลและสถานที่จะเป็นตัวหลักของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น จึงควรใช้วิธีประเมินแบบ Contingency Mode โดยใช้คำถามแบบ "ถ้า.....แล้ว" เพื่อตัดสินใจ เป้าหมายและนโยบาย



เดิมนี้ควรจะได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ดังนั้น ในการประเมินสภาวะแวดล้อมโดยทั่วไป ควรจะใช้การประเมินทั้ง 2 แบบ เพราะ Congruence จะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของวัตถุประสงค์ ในขณะที่ Contingency Mode เป็นไปเพื่อการปรับปรุง

ในการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดทิศทางของหน่วยที่จะประเมิน เพื่อที่จะได้สอดคล้องกับนโยบายและการตัดสินใจในการบริหารของระบบ ดังนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนักประเมินกับผู้บริหาร นักประเมินจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการตัดสินใจในปัจจุบัน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ต้องการใช้ เพื่อการตัดสินใจในอนาคตให้แก่ผู้บริหาร

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการจัดหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจความเหมาะสมของแผนงานต่าง ๆ ที่จัดขึ้น โดยดูว่า ข้อมูลนั้นจะมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ ซึ่งมักจะประเมินในด้านต่าง ๆ คือ

- 2.1 ความสามารถของหน่วยงานหรือตัวแทนในการจัดโครงการ
- 2.2 ยุทธวิธีที่ใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ
- 2.3 การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้โครงการดำเนินไปได้

เช่น หน่วยงานที่จะช่วยเหลือ เวลา เงินทุน อาคารสถานที่อุปกรณ์เครื่องมือ ผลที่ได้จากการประเมินปัจจัยนำเข้า คือ การวิเคราะห์รูปแบบของวิธีการที่ใช้ในการรูปของราคาและกำไร (Cost and Benefit) ที่จะได้รับ โดยการประเมินในด้านอัตรา กำลัง เวลา งบประมาณ วิธีการที่มีศักยภาพ แต่ถ้าเป็นการประเมินด้านการศึกษา ผลกำไรอาจจะไม่อยู่ในรูปตัวเลขก็ได้ การประเมินปัจจัยนำเข้านี้จะช่วยให้ข้อมูลที่จะตัดสินใจได้ว่า ควรตั้งวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติอย่างไร ใช้อัตรากำลังเท่าใด วางแผนงานและดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะแตกต่างจากการประเมินสภาวะแวดล้อมในแง่ที่ว่า การประเมินปัจจัยนำเข้าเป็นการทำเฉพาะกรณีนั้น ๆ และวิเคราะห์ภายในโครงการเท่านั้น

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เมื่อแผนดำเนินการ ได้รับการอนุมัติและลงมือทำ การประเมินกระบวนการจำเป็นต้องได้รับการเตรียมการ เพื่อให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ผู้รับผิดชอบและผู้ดำเนินการทุกลำดับชั้น การประเมินกระบวนการมีวัตถุประสงค์ใหญ่อยู่ 3 ประการ คือ

- 3.1 เพื่อหาและทำนายข้อบกพร่องของกระบวนการหรือการดำเนินการตามขั้นตอนที่วางไว้



3.2 เพื่อรวบรวมสารสนเทศสำหรับผู้ตัดสินใจวางแผนงาน

3.3 เพื่อเป็นรายงานสะสมถึงการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

คุณค่าของการประเมินกระบวนการไม่ได้อยู่ที่ความสัมพันธ์กับการประเมินอื่น ๆ เท่านั้น แต่อยู่ที่

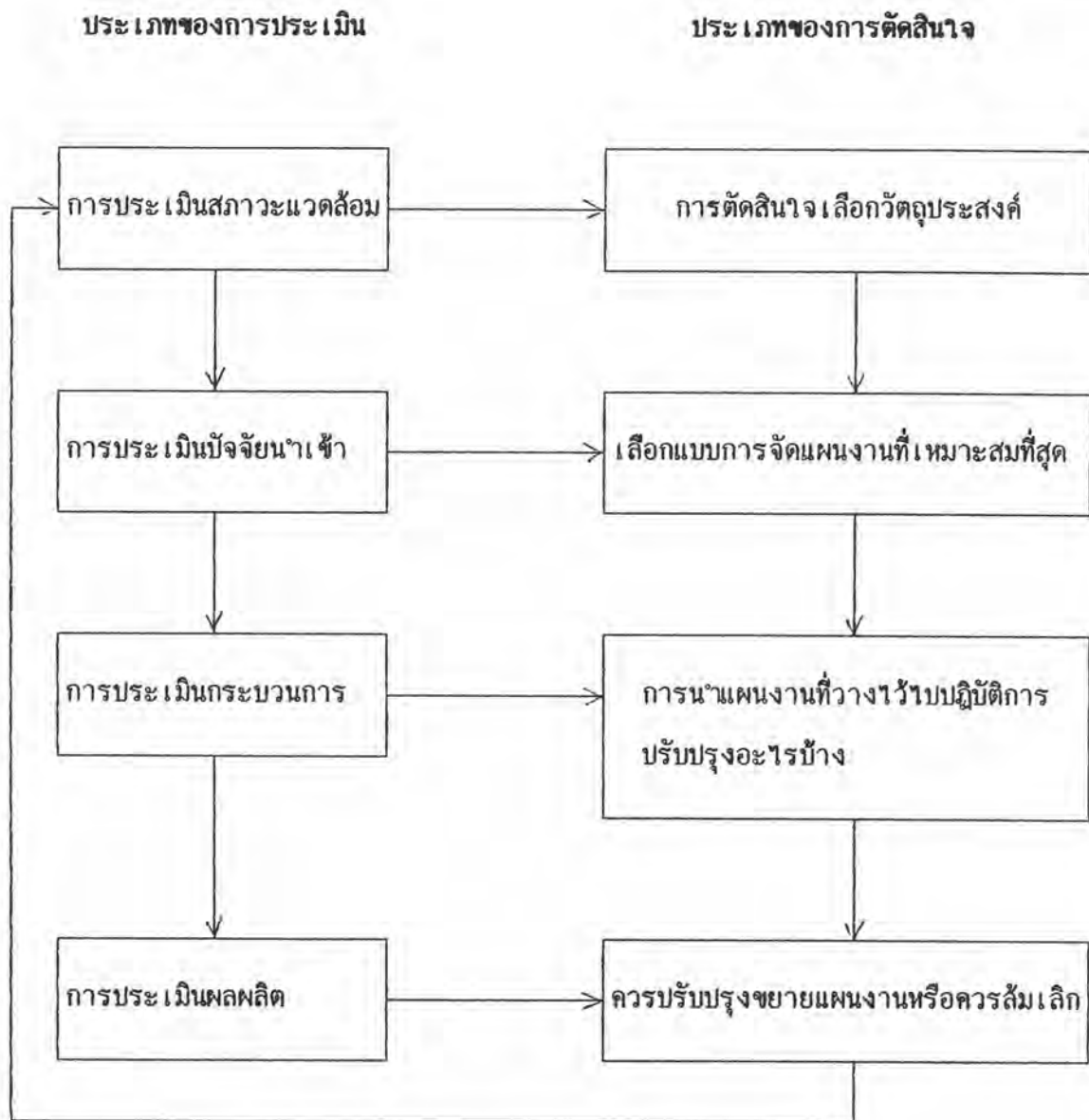
ก. การประเมินกระบวนการ ขึ้นอยู่กับผลประเมินบริบทหรือสภาวะแวดล้อม และการประเมินปัจจัย คือ ถ้าสามารถประเมินสภาวะแวดล้อมและปัจจัยได้ดีมาก ผู้จัดการโครงการก็มีความมั่นใจมากขึ้นในการเลือกการดำเนินการ และถ้าปรากฏความขัดแย้งน้อยก็ต้องมีการประเมินกระบวนการมากขึ้น นั่นคือ ถ้าการกำหนดวัตถุประสงค์และการวางโครงการคลุมเครือ โครงการนั้นอาจจะเป็นหัวข้อของปัญหาและบางครั้งก็เป็นเหตุแห่งความล้มเหลว ซึ่งการประเมินสภาวะแวดล้อมและปัจจัยจะช่วยชี้ให้เห็นและแก้ปัญหาแล้วตั้งแต่ต้น พอถึงการทำตามกระบวนการ จำเป็นที่จะต้องมีย้อนกลับ รับผิดชอบต่อเรื่องเกี่ยวกับว่า ทำอย่างไรโครงการนั้นจึงจะทำหน้าที่ ได้สมบูรณ์ที่สุดตั้งนั้น ในกรณีเช่นนี้การประเมินกระบวนการจึงจำเป็นที่สุดที่สามารถทำหน้าที่นี้

ข. การประเมินกระบวนการ มีความสำคัญมากกว่าการประเมินผลผลิตในระยะแรกของการกำหนดแผนงาน แต่แนวโน้มนี้จะกลับกันถ้าโครงสร้างของการพัฒนาแผนงาน อาศัยการสำรวจน้อยลง แต่มีโครงสร้างที่แน่นอนมากขึ้น การประเมินกระบวนการและการประเมินผลผลิต จะขึ้นต่อกันและกัน คือ การประเมินกระบวนการจะเข้าไปมีส่วนในการแปลความสิ่งที่เกิดขึ้นและถ้าต้องการเปลี่ยนแปลงกระบวนการ จะไม่สามารถตกลงใจได้โดยไม่ทราบว่าการกระทำนั้นให้ผลอย่างไรบ้าง การตัดสินใจแบบโครงสร้างใหม่ หรือระเบียบปฏิบัติในกระบวนการใหม่ จึงต้องอาศัยสารสนเทศจากการประเมินผลผลิตเข้ามาร่วมด้วย

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) มีจุดหมายเพื่อวัดและแปลความหมายของความสำเร็จ โดยเฉพาะเมื่อสิ้นสุดวัฏจักรของโครงการเท่านั้น แต่ยังคงมีความจำเป็นยิ่งในระหว่างการปฏิบัติตามโครงการด้วย

ระเบียบวิธีทั่ว ๆ ไปของการประเมินผลผลิต จะรวมถึงต่อไปนี้เข้าไปด้วยกัน คือการดูว่าการกำหนดวัตถุประสงค์นั้นนำไปใช้ได้หรือไม่ เกณฑ์ในการวัดที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการทำกิจกรรมคืออะไร เปรียบเทียบผลที่วัดมาได้ด้วยมาตรฐานสัมบูรณ์ (Absolute Criteria) หรือมาตรฐานสัมพันธ์ (Relative Criteria) ที่กำหนดไว้ก่อน และทำการแปลความหมายถึงเหตุของสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอาศัยรายงานจากการประเมินสภาวะแวดล้อม ปัจจัย และกระบวนการร่วมด้วย

ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจในแบบจำลองของชิป



ที่มา : สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ , รวมบทความทางการประเมินโครงการ , น.217

### ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผน

ในการทำงานทุกประเภทย่อมจะพบปัญหาและอุปสรรคบ้างไม่มากก็น้อย ในการวางแผนก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นก่อนที่จะเราทำอะไรควรจะได้ศึกษา ถึงปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น เพื่อหาทางหลีกเลี่ยงและป้องกันปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้นไม่ให้เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้น น้อยที่สุด เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนได้มีผู้ค้นพบและเสนอแนะไว้ ดังเช่นรายละเอียดต่อไปนี้

เคลลี (Kells, 1977) ได้บอกเหตุของความล้มเหลวของการวางแผนดังนี้

1. เพราะทำให้ความสำคัญกับแผนสุดท้ายมากกว่ากระบวนการ
2. ไม่มีการร่วมมือกันอย่างกว้างขวาง
3. ขาดข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันของสถาบันว่ามีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไร
4. การไม่ใช้แผนอย่างสม่ำเสมอในการตัดสินใจวันต่อวัน
5. กระบวนการวางแผนมักถูกวางไว้บนสิ่งที่ผู้คนจับไม่ได้จับมาใช่

สโรวีย์ และ แทค (Salloway and Tack, 1978) ศึกษากระบวนการวางแผน

ในสถาบันของรัฐ 33 แห่ง พบว่า ปัญหาที่พบบ่อยเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนคือ

1. บุคลากรมีทัศนคติทางลบ ต่อการสร้างแผน
2. มีการอิจฉาริษยากันและมีการปิดกั้นอาณาจักรของตน
3. ขาดเงินทุนสนับสนุนหน่วยปฏิบัติการวางแผน
4. ขาดนโยบายและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร
5. ขาดหน่วยวางแผนกลางที่จะช่วยเป็นตัวประสานงาน กิจกรรมการวางแผนของ

สถาบัน

อเมจิ และคณะ (Armijo et al, 1980) ศึกษากระบวนการวางแผนของมหา

วิทยาลัยวิลเลียมแมท พบว่า อุปสรรคต่อการวางแผน มีดังนี้

1. สถาบันไม่มีสิ่งแวดล้อมภายนอกที่บ่งบอกเจตนาของพันธมิตรอันชัดเจน
2. มีการสนับสนุนทางเทคนิคเพียงเล็กน้อยในกระบวนการวางแผน
3. สถาบันขาดสำนักงานหน้าที่และขอบข่ายของกระบวนการวางแผน
4. มีความจำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อประสานงาน การเก็บข้อมูล ซึ่งถือเป็นส่วน

หนึ่งของกระบวนการวางแผนที่ต่อเนื่อง

5. จำเป็นต้องมีการประสานงานที่ดีขึ้นของฝ่ายบริหาร
6. วิธีการวัด บันทึก และรายงานข้อมูลในสถาบันต่าง ๆ ซึ่งมีกระจัดกระจายและไม่

เป็นระบบ

ฟรีแมน (Freeman, 1977) ได้ศึกษาการวางแผนแบบพิสดารและรายงานถึงปัญหาการ

วางแผน ดังนี้

1. ขอบข่ายของการวางแผนไม่เพียงพอ
2. ขาดการประสานงานระหว่างแผนวิชาการและการจัดสรรทรัพยากร

3. ความไม่แน่นอนของการวางแผนและความไม่ยืดหยุ่นของสถาบัน
4. ข้อมูลไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนการวางแผน
5. ผู้บริหารและคณะต่อต้านการวางแผน
6. ค่าใช้จ่ายในการวางแผนสูง
7. ขาดความสนใจในเรื่องของการวางแผน จึงมีการตั้งงบประมาณ
8. ความจำเป็นในการประเมินผล

คริฟ (Kieft, 1978) ได้อธิบายไว้ว่า สถาบันหนึ่งซึ่งมีโครงการวางแผนอย่างมีระบบได้หลุดถึงปัญหาที่ร้ายแรงที่ท้าทายที่ต้องล้มเลิกโครงการดังนี้

1. ไม่มีเวลา ทุน บุคลากร ที่ผ่านการฝึกฝนมาแล้วและแรงจูงใจ
2. ความขัดแย้งระหว่างบุคคลและเป้าหมายของสถาบัน
3. การกระจายอำนาจตัดสินใจ
4. ขาดความสามารถในการทำโครงการให้เป็นจริง
5. ความขัดแย้งส่วนตัว

สุนันทา กาญจน (Sunanta Kanchana, 1983) กล่าวว่า ปัญหาของการวางแผนโดยทั่วไปคล้ายๆ กันคือ

1. ข้อมูลไม่เพียงพอ
2. ขาดผู้เชี่ยวชาญ
3. ผู้บริหารและคณะคัดค้าน
4. ไม่มีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง
5. ขาดงบประมาณสนับสนุน
6. ไม่มีขอบข่ายโครงการวางแผนที่ชัดเจน

สมพงษ์ เกษมสิน (2519) กล่าวว่า อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการวางแผน ได้แก่

1. การขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับวิธีการวางแผน
2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดีสำหรับนำมาใช้ในการวางแผน
3. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผนอย่างเพียงพอ คือวางแผนตามความเคยชินหรือตามอารมณ์
4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนงานจะทำให้ประสานงานสอดคล้องกันไม่ได้

5. นำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับแผนงานนั้น
6. อุปสรรคจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี
7. ขาดปัจจัยสำคัญในการวางแผน เช่น ขาดนักวิชาการ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ขาดกำลังเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

อุทัย บุญประเสริฐ (2534) กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนไว้ ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคในการใช้การวางแผนนั้น เริ่มมาได้ตั้งแต่เรื่องความรู้ความเข้าใจในหลักการและแนวคิดในวิธีการและเทคนิคการวางแผน ในกรณีที่แผนจะต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนในอนาคต ในการคิดแผนไม่รอบคอบไม่เป็นระบบ ในการขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผน ในการใช้แผนเพื่อประโยชน์ที่ซ่อนเร้น และที่สำคัญคือการใช้แผนอย่างไม่เป็นระบบ ขาดความสัมพันธ์กันระหว่างเค้าโครงการทำงาน (แผน) กับการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุน (แผนการเงิน) และการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติตามแผน (แผนการติดตาม ควบคุม กำกับ และการประเมินผล)

ปัญหาและอุปสรรคที่มักจะกล่าวถึงกันอยู่เสมอ คือ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในด้านเงิน คน วัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ซึ่งปัญหา ดังกล่าวนี้ นอกจากตัวผู้บริหารแล้ว การวางแผนจะต้องเข้ามามีบทบาทช่วยผู้บริหารโดยตรงอีกด้วย ยังไม่เคยปรากฏว่าที่ใดที่มีทรัพยากรมากมาย มีเพียงพอหรือมีเหลือเพื่อสำหรับความต้องการในการทำงานของมนุษย์ ก็เพราะมีปัญหาเหล่านี้เข้ามาเกี่ยวข้องในการทำงาน จึงมีความจำเป็นต้องมีนักบริหาร หรือมีคนระดับที่เรียกว่า หัวหน้างานเกิดขึ้น ให้มาดูแลการทำงานและ จัดการในการแก้ไขปัญหากการทำงาน จัดอุปสรรคในการทำงาน โดยมีเครื่องมือช่วยอยู่อย่างหนึ่งที่ได้รับการยอมรับค่อนข้างแพร่หลาย ในวงการบริหารที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพสูง เครื่องมืออันนั้นก็คือ การวางแผนนั่นเอง

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524) ได้จำแนกปัญหาหรือข้อจำกัดของการวางแผนออกเป็นข้อจำกัดภายนอกและข้อจำกัดภายใน ดังนี้

#### 1. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอก

1.1 สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง บางอย่างไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้อย่างชัดเจน ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผน

1.2 ปัญหาความล่าช้าในการวางแผนการศึกษาที่รับกับความเปลี่ยนแปลงด้านอื่น

1.3 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในระดับสูง ยังไม่มีการคำนึงถึงความ



ต้องการอันจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นเท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกันการวางแผนในระดับท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเพราะขาดข้อมูล

1.4 บางครั้งแผนและโครงการที่วางไว้ไม่มีการปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน

1.5 ความไม่คล่องตัวในการปรับแผน ทำให้มีการดำเนินงานในโครงการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

1.6 ผู้ประเมินผลภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิชาการประเมินผล ทำให้การประเมินผลไม่ก่อให้เกิดผลทางสร้างสรรค์เท่าที่ควร

2. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายใน ได้แก่

2.1 ขาดข้อมูลในการวางแผนในรูปแบบต่าง ๆ

2.2 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นไปในแนวเดียวกัน และวัดผลได้ยาก

2.3 ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงต้องเริ่มต้นตัดสินใจกันใหม่ ทำให้งานต้องล่าช้า

2.4 แผนงานและโครงการที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบาย

2.5 ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ

2.6 กระบวนการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

พรรัตน์ เคะชรินทร์ (2521) ได้กล่าวถึงปัญหาของการวางแผนปฏิบัติงาน

(Operational Planning) ไว้ดังนี้

1. ขาดการเตรียมการในระยะแรก โดยเฉพาะขาดข้อมูลที่เพียงพอและถูกต้องเพื่อการตัดสินใจทำอย่างหนึ่งอย่างใดในขั้นวางแผน

2. วัตถุประสงค์ของงานไม่แน่ชัด ทำให้ไม่สามารถวางเป้าหมายของงานได้แน่นอนว่าต้องการไปสู่เป้าหมายอะไรแน่

3. ไม่มีการเลือกสรรวิธีการจัดการและยุทธวิธีที่จะทำให้ แผนงานสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของบุคคลและทรัพยากรที่มีอยู่

4. การวางแผนปฏิบัติงานอยู่ในวงแคบ พิจารณาแต่สิ่งแวดล้อมภายในองค์กรโดยมิได้คำนึงถึงตัวแปรภายนอกองค์กรที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติตามแผน

5. แผนงานมักจะจัดทำตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในองค์การ โดยขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างจริงจังจากบุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผน

6. แผนงานที่จัดทำไว้ ขาดการพิจารณาในเรื่อง เวลาและพฤติกรรมขององค์การอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะเวลาและพฤติกรรมที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ทำให้แต่ละขั้นตอนต้องหยุดชะงัก

7. การไม่เคารพต่อระเบียบ การทำต่อเนื่องและยึดถือตามขั้นตอนที่วางแผนไว้โดยใช้สามัญสำนึกว่าขั้นตอนต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ จึงทำให้แผนงานขาดความศักดิ์สิทธิ์ในตัวมันเอง

8. ขั้นตอนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนทุกระยะ และการติดตามแก้ไขแผนให้สามารถปรับตัวกับสถานการณ์จริง เป็นหัวใจสำคัญที่มักจะถูกละเลยเมื่อถึง คราวลงมือปฏิบัติตามแผน

9. ผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติงานตามแผน ไม่สามารถจะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบคนละด้านก็จำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดตลอดระยะเวลา ตั้งแต่เริ่มการวางแผนงานจนถึงขั้นงานสำเร็จลุล่วงตามแผน ความล้มเหลวของแผนงานมักเกิดขึ้น เพราะการแยกหน่วยงานทั้งสองออกโดยเด็ดขาด

10. ปัญหาสำคัญที่ทำให้การวางแผนงานมีจุดอ่อนและไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นเป็นเพราะเรา เรืองผลประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนตัวของผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติตามแผนมาเป็นข้อพิจารณามากกว่าการพิจารณาผลประโยชน์ส่วนรวม

เสถียร เหลืองอร่าม (2522) กล่าวว่า ปัญหาต่างๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการวางแผน อาจจะเนื่องมาจากเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

1. ขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับวิธีการวางแผนงาน
2. ความยุ่งยากลำบากในการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล เมื่อขาดข้อมูลก็ย่อมจะวางแผนที่ดีไม่ได้

3. การปฏิบัติงานตามความเคยชินโดยนิสัย

4. การวางแผนงานเป็นของยากและเป็นการเพิ่มภาระ

5. ตามปกติคนเราชอบสบายอยู่แล้ว เมื่องานมีอยู่อย่างไรก็ทำอย่างนั้น

6. ถ้าการวางแผนงานนั้นขัดต่อประโยชน์ส่วนตัวแล้วย่อมจะปฏิบัติงานเช่นนั้น

บรรจบ เนียมมณี (2525) กล่าวถึงอุปสรรคของการวางแผนไว้ดังนี้

1. ขาดข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย เหมาะสม ฯลฯ เพื่อนำมาประกอบการวางแผน

2. ขาดความรู้ในสภาพแวดล้อม ทำให้วางแผนไปโดยขาดความเหมาะสมถูกต้อง

3. ขาดความรู้ในเรื่องการวางแผน และปฏิบัติตามแผน ทำให้งานไม่ดีเท่าที่ควร
4. ขาดความรู้ในการประเมินผลงาน และควบคุมแผนให้ดำเนินไปตามแผนที่ได้กำหนด
5. ขาดความรู้ในการปรับปรุงและแก้ไขที่เหมาะสม ทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมาย
6. ขาดความสามารถที่คาดการณ์ในอนาคต หรือคาดการณ์ผิดพลาด ทำให้แผนที่วางไว้

ต้องผิดพลาดไปด้วย

7. ขาดความรู้ในการประสานงาน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้แผนบรรลุเป้าหมาย
8. สมาชิกขององค์การต่อต้านแผน ไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องมีแผน
9. แผนนั้น ๆ อาจจะไปขัดผลประโยชน์ส่วนตัวของคนบางหมู่
10. ตัวผู้บริหารเองไม่เห็นความสำคัญของแผน ชอบใช้ชีวิตแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ชอบการวางแผนในระยะยาว ไม่ชอบเตรียมการไว้สำหรับวันข้างหน้า
11. ผู้บริหารบางระดับขององค์การ ไม่มีโอกาสร่วมกันวางแผน ไม่เข้าใจแผนไปในทางดี ไม่ร่วมมือกันปฏิบัติตามแผนขององค์การ เพราะขาดสิ่งจูงใจ สิ่งชักจูงให้ร่วมแผนงาน
12. ขาดการประชาสัมพันธ์ถึงประโยชน์และคุณค่าที่ดีของแผนงาน
13. ผู้บริหารขาดประมุขศิลป์ ขาดมนุษยสัมพันธ์ ขาดการจูงใจให้เกิดการทำงานตามแผน

จากปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนที่มีผู้กล่าวไว้หลายประการ อาจสรุปได้ว่าปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนในหน่วยงานต่าง ๆ จัดเป็นกลุ่มปัญหาได้ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานวางแผนหรือผู้เกี่ยวข้อง มีสาเหตุจากสิ่งต่อไปนี้
  - 1.1 ขาดความรู้เกี่ยวกับการวางแผน
  - 1.2 ไม่ชอบการวางแผน เพราะปฏิบัติงานตามความเคยชินสบายกว่าเห็นว่าการวางแผนเป็นการเพิ่มภาระ
    - 1.3 ถ้าการวางแผนขัดกับประโยชน์ส่วนตัวก็ไม่ชอบการวางแผน
    - 1.4 ไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน
    - 1.5 ขาดนักวิชาการที่มีความรู้เรื่องการวางแผน
    - 1.6 ไม่มี การเตรียมบุคลากรเพื่อใช้เกี่ยวกับงานวางแผน
2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน มีสาเหตุดังต่อไปนี้
  - 2.1 มีความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูล

- 2.2 ขาดการรวบรวมข้อมูล
- 2.3 ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดีสำหรับการนำมาใช้ในการวางแผน
3. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายของการวางแผน มีสาเหตุดังต่อไปนี้
  - 3.1 วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ไม่ชัดเจน
  - 3.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายระดับสูงไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม
  - 3.3 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการ มีลักษณะวัดไม่ได้ทำให้  
 แนวปฏิบัติไม่ชัดเจน
  - 3.4 แผนงานมักทำตามวัตถุประสงค์ของผู้มีอำนาจ
4. ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินผล มีสาเหตุดังต่อไปนี้
  - 4.1 ผู้ประเมินผลไม่เข้าใจหลักและวิธีการประเมินผล ทำให้การประเมินผลไม่ก่อ  
 ผลทางสร้างสรรค์เท่าที่ควร
  - 4.2 กระบวนการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ
  - 4.3 ขาดการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนทุกระยะ
5. ปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ มีสาเหตุดังต่อไปนี้
  - 5.1 อุปสรรคจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี
  - 5.2 สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้า
  - 5.3 ไม่ได้รับงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนในการวางแผน
  - 5.4 ไม่ได้จัดลำดับสำคัญของแผนไว้ เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงต้องเริ่มต้นตัด  
 สินจากกันใหม่
  - 5.5 การชี้แจงแผนอย่างไม่เป็นระบบ

## ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุณีย์ จันทนานุวัฒน์ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการวางแผนประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนกลาง ผลการวิจัยพบว่า (1) ขั้นตอนวางแผน โรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่มีการหรือหน่วยงานวางแผน ให้ฝ่ายวิชาการหรือคณะกรรมการวางแผนรับผิดชอบ และเป็นผู้กำหนดปฏิบัติการปฏิบัติงานในการวางแผน มีงานสารสนเทศเป็นผู้จัดระบบข้อมูล และมีการให้ความรู้เรื่องการเขียนโครงการแก่บุคลากร ก่อนการวางแผนปฏิบัติการ

(2) ขั้นตอนการวางแผน โรงเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของโรงเรียนและชุมชน นำมากำหนดปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา กำหนดแนวทางการแก้ปัญหา โดยวิเคราะห์ทางเลือกและเลือกวิธีที่ดีที่สุด และร่วมกันกำหนดคนรอบข้าง โครงสร้างของแผนปฏิบัติการประจำปี ประกอบด้วย แผนงาน งานและโครงการ กลุ่มครู-อาจารย์ เป็นผู้ร่างโครงการเสนอเพื่อพิจารณาคัดเลือก โดยพิจารณาความสำคัญจำเป็นและความเป็นไปได้ของโครงการ แล้วจัดทำเอกสารแผน ตามแบบฟอร์มที่กองแผนงานกำหนดไว้ และจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานต่อไป ก่อนนำแผนไปปฏิบัติ มีการเสนอขออนุมัติต่อผู้บริหาร (3) ขั้นตอนแผนไปปฏิบัติ โรงเรียนส่วนใหญ่มีการเตรียมบุคลากรก่อนการปฏิบัติงาน โดยการประชุมชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ และมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามโครงการด้วย ในขณะที่ปฏิบัติงานเมื่อพบปัญหาอุปสรรค ก็ได้รับการนิเทศให้คำแนะนำจากผู้รับผิดชอบโครงการหรือผู้บริหาร (4) ขั้นตอนประเมินผล โรงเรียนส่วนใหญ่มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อสิ้นสุดงานหรือโครงการ และมีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้บริหารทราบพร้อมข้อเสนอแนะ และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ มีการนำผลการรายงานไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานโครงการต่อเนื่องในปีต่อไป

นิภา ไชยรินคำ (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาระบบงานวางแผนของวิทยาลัยพยาบาลภาคเหนือ สังกัดกองงานวิทยาลัยพยาบาล สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข ผลการวิจัยพบว่า วิทยาลัยพยาบาลภาคเหนือไม่มีหน่วยงานเฉพาะหรือองค์การเฉพาะเพื่อรับผิดชอบดูแลงานวางแผนของทั้งวิทยาลัย ไม่ได้จัดงานวางแผนแยกไว้เป็นอย่างทางการในแผนภูมิการบริหารองค์กร แต่งานวางแผนกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายวิชาการ ฝ่ายบริการ การศึกษาและงานธุรการ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนของวิทยาลัยพยาบาลภาคเหนือมีดังนี้ ผู้ร่วมทำแผนไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำแผน ขาดบุคลากรในการจัดทำแผนและดำเนินงานตามแผน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการเขียนโครงการ ปัญหาการขาดความรู้เรื่องการงบประมาณ ปัญหาการวางแผนไม่สัมพันธ์กับการงบประมาณ

ปีเฮน (Behan, 1985) ได้ศึกษาจากระบบสารสนเทศในการวางแผนวิทยาลัย เพื่อดูว่าวิทยาลัยต่าง ๆ ใช้ระบบสารสนเทศในการวางแผนอย่างไร โดยวิเคราะห์องค์ประกอบของกระบวนการวางแผน ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผน และชนิดของระบบสารสนเทศ ผลการวิจัยพบว่า (1) การวางแผนใช้ระบบ Top-Down จากเบื้องบนสู่ล่าง การวางแผนเป็นกระบวนการต่อเนื่องแบบผสมผสาน ซึ่งทุกคณะมีส่วนร่วม ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบสารสนเทศเป็นผู้ให้ความสนับสนุน



บ่อนข้อมูลที่เป็น (2) ข้อมูลที่เข้าในการวางแผน เป็นข้อมูลภายในของนักศึกษาและคณะวิชาต่าง ๆ ซึ่งจะถูกใช้มากที่สุด และข้อมูลภายนอกก็เป็นที่ต้องการเช่นกัน (3) ชนิดของระบบสารสนเทศที่ใช้ (Data-Based System) ใช้กว้างขวางมากในกระบวนการวางแผน ระบบไฮบริด (Hybrid System) ซึ่งผนวกระบบการตัดสินใจจากฐานข้อมูลและการจัดการเข้าด้วยกัน โดยใช้เครื่องมือคอมพิวเตอร์ เป็นระบบที่ทำให้ข้อมูลที่ยืดหยุ่นได้ในราคาที่ถูก (4) ความเข้าใจงานเรื่องระบบสารสนเทศ พบว่า ระบบสารสนเทศ ไมโครคอมพิวเตอร์ระบบไฮบริดเป็นสิ่งจำเป็นในการวางแผนให้มีประสิทธิภาพ

แอนโทเน (Antonen, 1985) ได้ศึกษาเรื่องการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณในการบริหารงานระดับอุดมศึกษา จุดมุ่งหมายของการวิจัยครั้งนี้คือ เพื่อศึกษาสถานภาพการวางแผนในปัจจุบันของสถาบันการศึกษา และกระบวนการวางแผน การจัดสรรงบประมาณและอัตราค่าจ้างของมหาวิทยาลัยของรัฐขนาดกลาง ผลการวิจัยพบว่าองค์ประกอบที่สำคัญของการวางแผน คือ การจัดหาและการใช้ข้อมูลด้านการจัดการ การวางแผนการบริหารสะท้อนให้เห็นถึงการสนองตอบต่อข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทุกมหาวิทยาลัยมีแผนของสถาบัน เพื่อรองรับการบริหารทุกระดับ แผนนี้ได้มีการแจกแจงลำดับความสำคัญของงานต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่กระบวนการจัดสรรงบประมาณ และยังบ่งชี้ถึงความต้องการงบประมาณและอัตราค่าจ้างในอนาคตของสถาบัน การวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำและการดำเนินการตามแผนของสถาบัน จากผลการวิจัยนี้ มีข้อเสนอแนะว่าผู้บริหารที่วางแผนได้อย่างดีควรได้รับรางวัลตอบแทนพอสมควร ผู้บริหารควรกำหนดกลไกการควบคุมการวางแผนให้เหมาะสม การวางแผนทั้งหลายควรผสมผสานไปกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ที่ระดับภาควิชาและระดับสถาบัน ระบบการวางแผนควรจัดหาข้อมูล ในรูปที่เข้าใจง่าย เป็นประโยชน์ มีความยืดหยุ่นและสร้างสรรค์

กิตติยา พรสัจจา (1984) ได้ศึกษาระบบการวางแผนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุดมุ่งหมายของการวิจัยครั้งนี้คือ เพื่อศึกษากระบวนการวางแผนของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยใช้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นกรณีศึกษา ผลการวิจัยพบว่า (1) ผู้บริหารตามลำดับชั้นตั้งแต่ รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชา คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการวางแผน อาจารย์และเจ้าหน้าที่ในคณะมีส่วนน้อยมากหรือไม่มีส่วนเลยในกิจกรรมวางแผน นักศึกษาไม่มีบทบาทในการวางแผนเลย (2) เป้าหมายของสถาบันและกลยุทธ์ ไม่มีการแสดงให้เห็นชัดเจนในสถาบัน แต่ผู้บริหารระดับสูง เช่น คณบดี รองอธิการบดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองอธิการฝ่ายวิชาการ สภามหาวิท

ยาลัย คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัยถูกรวมว่าเป็นผู้กำหนดนโยบาย ในขณะที่อาจารย์และเจ้าหน้าที่เป็นแค่เพียงผู้ปฏิบัติเท่านั้น เป้าหมายของสถาบันมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการสนองตอบความต้องการกำลังคนในการพัฒนาประเทศ (3) เน้นการสร้างแผนมากกว่าการดำเนินการตามกระบวนการวางแผน (4) ทั้งผู้บริหาร อาจารย์และเจ้าหน้าที่ไม่ยอมผูกมัดตัวเองกับการวางแผน (5) ความล้มเหลวในเรื่องการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารเป็นปัญหาสำคัญ (6) การประเมินผลตามกระบวนการวางแผน ไม่ได้รับความสนใจ แต่กลับไปให้ความสำคัญที่การประเมินแผนที่เขียน การประเมินมักเป็นเชิงปริมาณและไม่เป็นทางการ ผู้วิจัยได้เสนอแนะกระบวนการวางแผนว่า น่าจะมีข้อผูกมัดในการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับแผน กลยุทธ์การวางแผนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสมควรที่จะลงทุนระดมความคิดจากหมู่ข้าราชการ บุคลากรในมหาวิทยาลัย ควรมีการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ที่ติดต่อกับกระบวนการวางแผน เพื่อให้เป้าหมายและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่วางไว้ได้เป็นที่รับรู้และได้รับการตอบสนองจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ความยืดหยุ่นของแผนซึ่งพร้อมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงได้ และไม่ยุ่งยากซับซ้อนก็เป็นเรื่องที่สำคัญเช่นกัน

ชานด์ (Shand, 1987) ได้ศึกษาการวางแผนแบบเข้มในวิทยาลัยเซเว่นเดย์แอตเวนต์ และมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา เพื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนในสถาบันขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ และดูความเข้าใจในเรื่องการวางแผน ระหว่างผู้บริหารและกรรมการในภาควิชา ผลการวิจัยพบว่า (1) ทุกสถาบันมีการวางแผนแบบเป็นทางการ แต่มากกว่าครึ่งหนึ่งของสถาบันใหญ่ ใช้การวางแผนระยะยาวและการวางแผนกลยุทธ์ (2) การวางแผนแบบเข้มในสถาบันเซเว่นเดย์ กำลังอยู่ในช่วงเริ่มที่จะมีการพัฒนา (3) การวางแผนสำหรับการรับนักศึกษา รายได้และการจัดการจำเป็นต้องมีความเอาใจใส่ยิ่งมาก (4) สถาบันส่วนใหญ่ได้มีการทบทวนหน้าที่ของสถาบันในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา (5) อธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี มีส่วนอย่างยิ่งในการวางแผนเป้าหมายและจุดมุ่งหมายของสถาบัน (6) สถาบันเซเว่นเดย์มักมีซึ่งงบประมาณตามจุดมุ่งหมายของสถาบัน (7) สถาบันต่าง ๆ ต้องพึ่งพากระบวนการประเมินผลแบบไม่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่ เพื่อรักษาเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสถาบันให้คงไว้ ส่วนข้อเสนอแนะสำหรับการวางแผน มีดังต่อไปนี้ คือ (1) ควรใช้การวางแผนแบบเข้ม การวางแผนระยะยาวและการวางแผนกลยุทธ์ (2) ต้องปฏิบัติกรอย่างรอบคอบในการสื่อสารเรื่องหน้าที่ของสถาบันกับคณะวิชา อาจารย์และเจ้าหน้าที่ (3) ให้รอกาสนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนที่มากขึ้น (4) ใช้ระบบการสนับสนุนการตัดสินใจและระบบการจัดการข้อมูล (5) ทบทวนแผนรายได้และการรับนักศึกษา (6) ใช้โปรแกรมงบประมาณ

หรืองบประมาณแบบซีโร่เบส (Zero-Based) (7)ต้องใส่ใจกับเรื่องการเมืองและเรื่องของรัฐบาล (8)ทำกระบวนการประเมินผลอย่างเป็นทางการ (9)ควรร่วมมือในการวางแผนอย่างเป็นระบบอย่างกว้างขวาง