



บทที่ 2

แนวความคิดและปัญหาในการวางแผน

แนวคิดเชิงหลักการ และ/หรือเชิงทฤษฎี ที่จะเสนอในบทนี้ส่วนใหญ่จะได้อาจการศึกษาจากตำรา บทความทางวิชาการ และงานวิจัย ซึ่งประกอบด้วยเรื่อง ความสำคัญของการวางแผน หลักสำคัญของการวางแผน ความหมายของ "การวางแผน" "แผน" "แผนงาน" "โครงการ" "งาน" และ "กิจกรรม" ประเภทของแผน กระบวนการวางแผนข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นต่อการวางแผน วิธีการที่ใช้ในการวางแผน ระบบการวางแผน สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผน รายละเอียดของแต่ละเรื่องจะเสนอเป็นลำดับดังนี้

ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเกิดขึ้นพร้อมกับการที่มนุษย์รู้จักคิดและเจริญขึ้นพร้อมกับความเจริญของมนุษย การที่มนุษย์สามารถแสวงหาสิ่งที่ต้องการและจัดการกับสิ่งแวดล้อมได้ก็เพราะมนุษย์มีความสามารถ บันเทิงและจดจำสิ่งต่าง ๆ ในอดีต นำมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานในปัจจุบัน สามารถ พยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตโดยอาศัยข้อมูลจากอดีต และสามารถปรับปรุงประสพการณ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับปัจจุบัน เพื่อทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้นี้ ก็เพราะมนุษย์รู้จักใช้ความคิด และการวางแผนนั่นเอง ริชาร์ด เอ็ม สเตอร์ส (Richard H. Stoops) โลกกล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนว่า การวางแผนมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ความต้องการจะให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะต่าง ๆ มีมากขึ้น
2. องค์การได้ขยายใหญ่ขึ้น มีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และทรัพยากรต่าง ๆ ก็จะมีมากขึ้น

3. เทคโนโลยีมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นและมีความจำเป็นยิ่งขึ้น ทำให้ต้องใช้เวลาเงินและทรัพยากรอื่น ๆ มากขึ้น จึงจำเป็นต้องระมัดระวังในเรื่องเหล่านี้

4. เมื่องานและคนมีมากขึ้น ความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เคยใช้ในองค์กรต้องทำให้ลดน้อยลง

5. สิ่งแวดล้อมมีความไม่แน่นอนมากขึ้น ทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารขาดความเชื่อมั่นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารและต้องระมัดระวังในการตัดสินใจมากขึ้น

6. สิ่งต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ต้องใช้มากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารต้องพยายามใช้เวลาและทรัพยากรอย่างประหยัด¹

เดวิด ซี ดี โรเจอร์ (David C. D. Rogers) ก็ได้กล่าวว่า การวางแผนเป็นสิ่งที่ยากที่สุด ถ้าหากสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมเป็นไปเพียงเล็กน้อย แต่ขณะเดียวกันการวางแผนจะเป็นประโยชน์มาก ในสภาพที่สภาวะแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด²

สรุปว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด ใ้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ และช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจอย่างเหมาะสมภายใต้สภาวะแวดล้อมที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นในโลกปัจจุบัน ตลอดจนสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตลอดเวลา

¹ Richard M. Steers, Organizational Effectiveness : A Behavioral View (California : Goodyear Publishing Company, Inc, 1977), p. 137.

² David C. D. Rogers, Corporate and Long-Range Planning (Ann Arbor, Michigan : The Landis Press, 1973), p. 96.

หลักสำคัญของการวางแผน

เนื่องจากการวางแผนเกิดขึ้นจากการคิดหาวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยข้อมูลจากการจดจำและบันทึกไว้เป็นเครื่องช่วย ดังนั้นเมื่อพูดถึงการวางแผน สิ่งแรกที่จะต้องคิดถึงคือ จุดมุ่งหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องการ เป็นเรื่องที่มีมุ่งมันจะให้เกิดในอนาคตในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ เช่น 1 เดือน 1 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในลำดับต่อมาก็คือ วิธีการที่จะปฏิบัติให้บรรลุผลที่ต้องการนั้น ๆ ซึ่งการจะกำหนดวิธีปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายใด ๆ หนึ่งอย่างนั้นจะต้องอาศัยข้อมูลที่ ¹ และจะต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความสามารถในความรู้วิเคราะห์สถานการณ์หรือคาดการณ์อนาคตได้ใกล้เคียงความจริง เขาช่วยด้วย

อุทัย บุญประเสริฐ ได้กล่าวไว้ว่า หลักสำคัญพื้นฐานของการวางแผนนั้น จะผูกพันอยู่กับความรู้ที่มองไปข้างหน้า รู้จักค่าของเวลา รู้จักคิดให้รอบคอบ รอบค่าน รู้จักทำงานอย่างมีระบบมีแบบแผน รู้จักการทำงานที่มีเป้าหมายชัดเจน และรู้ว่าจะทำอะไร หรือกำลังทำอะไร ²

ฮาโรลด์ ดี. คูนท์และซีริล โอ. ดอนเนล (Harold D. Koontz and Cyril O. Donnell) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการวางแผนที่สำคัญ ๆ สรุปได้ดังนี้

¹T.B. Greenfield et al., Development School Systems : Planning Organization and Personnel (Canada : The Ontario Institute for Studies in Education, 1973), p. 10.

²อุทัย บุญประเสริฐ, "สอนเด็กให้วางแผนเป็น," จันทร์เกษม (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2524) : 51.

1. หลักการสนับสนุนวัตถุประสงค์ กล่าวคือ การวางแผนมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญ เพื่อกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์
2. หลักประสิทธิภาพ การวางแผนยึดหลักการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ให้ได้ผลงานสูง และประหยัด
3. หลักความต่อเนื่องผูกพัน โดยหลักการแล้วการวางแผน จะครอบคลุมถึงระยะเวลาในอนาคต แผนวางแผนจะต้องดูไปข้างหน้าแล้วจัดลำดับกิจกรรมให้สอดคล้องต่อเนื่องกัน
4. หลักความยืดหยุ่น เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนไปจำเป็นต้องปรับแผนให้เหมาะสม¹

สรุปได้ว่าหลักการสำคัญของการวางแผนก็คือ

1. จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ในอนาคต
2. กำหนดวิธีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น แต่การจะทำเช่นนั้นได้ไม่ใช่เรื่องง่ายนัก จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เข้าช่วย เช่น ใ้ชนโยบายเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติ ใช้ข้อมูลข่าวสารช่วยในการพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีผลต่อการวางแผน และสร้างทางเลือกหลาย ๆ ทางเลือก แล้วพิจารณาเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะใช้เป็นวิธีปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

¹

Harold D. Koontz and Cyril O'Donnell, Principle of Management

(New York : McGraw-Hill Inc., 1972), pp. 232-234.

ความหมายของ "การวางแผน" "แผน" "แผนงาน" "โครงการ" "งาน" และ
"กิจกรรม"

ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดขององค์ประกอบของระบบการวางแผนปัญหาและ
 อุปสรรคของการวางแผนและแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนในวิทยาลัยครู จำเป็นต้องกล่าวถึง
 ความหมายของคำเหล่านี้เสียก่อน คำเหล่านี้แม้ในกลุ่มของนักวางแผนเองก็ดูเหมือนยังเข้าใจ
 ไม่ตรงกันทีเดียวนัก

ไฉนมีความสับสนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "แผน" "แผนงาน" และ "การ
 วางแผน" อยู่มาก โดยบางคนถือว่ามี ความหมายเหมือนกัน¹ แต่จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษา
 เอกสารต่าง ๆ พบว่า คำว่า แผนกับแผนงานนั้น จะมีความหมายคล้ายกันคือ เป็นผลที่ได้
 จากการวางแผน แต่ก็ยังมีความสับสนระหว่างคำ 2 คำนี้คือว่า แผนงานจะเป็นส่วนประกอบ
 ของแผน หรือแผนจะเป็นส่วนประกอบของแผนงาน แต่สำหรับผู้วิจัยนั้นจะถือว่า "แผนงาน
 เป็นส่วนประกอบของแผน และทั้ง 2 คำนี้ จะมีความหมายแตกต่างไปจากความหมายของคำว่า
 "การวางแผน" ดังจะกล่าวโดยละเอียดดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (Planning) คำว่า "การวางแผน" (Planning)
 มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Planum ซึ่งหมายถึงพื้นราบ (flat surface)
 และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษในความหมายดั้งเดิมว่า "การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ"
 เช่น แผนที่ แผนผัง ตลอดจนแบบพิมพ์ของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ (blueprint)²

¹ เจริญสุข ศิลปาพันธุ์, "หลักและวิธีการวางแผน", ท้องถิ่น 6 (สิงหาคม 2509).

: 1...

² อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 15.

ต่อมาภายหลังเมื่อคำว่าวางแผน (Planning) ได้ถูกนำมาใช้ในวงการบริหารแล้ว จึงได้มีผู้พยายามให้ความหมายไว้มากมาย เช่น

ฮาโรลด์ ดี. คูนท์ และ ซิริล โอ. คอนเนล (Harold D. Koontz and Cyril O' Donnell) ได้กล่าวถึงการวางแผนไว้ว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร และใครเป็นผู้ทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม¹

จอร์จ อาร์. เทอรี (George R. Terry) ได้ให้คำนิยามของการวางแผนไว้ว่า การวางแผน หมายถึง เทคนิคของการมองล่วงหน้าอย่างมีระเบียบ เป็นการพยากรณ์การปฏิบัติงานในอนาคตว่า จะต้องทำอะไรบ้าง ทำเมื่อไร และที่ไหน เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์²

เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale) ได้กำหนดความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผน คือ การที่องค์กรได้ตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ แล้วมีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยวิธีการตัดสินใจแล้ววาทที่สุด³

¹Harold D. Koontz and Cyril O' Donnell, Principles of Management, 5th ed. (New York : McGraw-Hill Book Company, 1972), p. 113.

²George R. Terry อ้างถึงใน วีระพล สุวรรณันต์ "ความรู้เบื้องต้นในการจัดเตรียมโครงการ;" (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (ม.ป.ป.ช.) หน้า 5. (อัครสำเนา)

³Ernest Dale, Management : Theory and Practice, 2nd edition, (Tokyo : McGraw-Hill Kogaruasha Co., 1960), p. 766.

เดวิด ไอ ค्लीแลนด์ และ วิลเลียม อาร์ คิง (David I. Cleland and William R. King) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกใช้ หรือจัดสรรทรัพยากรให้ตรงตามเป้าหมายที่เราตั้งไว้¹

เฮอร์เบิร์ต เอ ซิมอน (Herbert A. Simon) ได้เห็นว่า "การวางแผนเป็นการจัดอันดับกระบวนการของงานให้มีระเบียบ เพื่อเป็นกรอบสำหรับการปฏิบัติต่อไป เช่น เน้นในด้านการกำหนดสิ่งที่ต้องทำในอนาคต การประเมินผลในสิ่งที่ต้องปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดวิธีที่จะนำมาใช้อย่างชัดเจน"²

เพรสตัน พี เลอ เบรตอง และ เดล เอ เฮนนิ่ง (Preston P. Le Breton and Dale A. Henning) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้สั้น ๆ ว่า "เป็นการพิจารณาล่วงหน้าสำหรับงานที่จะปฏิบัติ"³

วิลเลียม เอช นิวแมน (William H. Newman) ได้พยายามให้ความหมายของคำว่าวางแผนไว้ว่า "การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าเราจะทำอะไรในอนาคต กล่าวคือ แผน ก็คือ การกำหนดการกระทำ (อย่างไรก็ตามหนึ่ง) ไว้ล่วงหน้า"⁴

¹David I. Cleland and William R. King, System Analysis and Project Management (New York : McGraw-Hill Book Company, 1960), p. 5.

²Herbert A. Simon ; Organization (New York : Wiley, 1958) อ้างถึงใน สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารบุคคลแผนใหม่ (พระนคร : แพรวพิทยา, 2513), หน้า 76.

³Preston P. Le Breton and Dale A. Henning, Planning Theory (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1961), p. 7.

⁴William H. Newman, Administration Action. อ้างถึงใน เจริญสุข ศิลลาพันธุ์, "หลักและวิธีการวางแผน," ท้องถิ่น 6(สิงหาคม, 2509); 2.

เยเฮสเคล ดรอร์ (Yehezkel Dror) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า
 "การวางแผนงานคือ กระบวนการที่เกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจสำหรับการ
 กระทำ (อย่างใดอย่างหนึ่ง) ในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ให้ดีที่สุด" ซึ่ง
 จะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. กระบวนการ (Process)
2. เกี่ยวกับการปฏิบัติจัดทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
3. สิ่งนั้นจะต้องถูกกระทำขึ้นในอนาคตโดยวิธีที่เหมาะสมที่สุด ¹

สำหรับ อูทัย บุญประเสริฐ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการวางแผน
 ไว้ว่า นักวางแผนมักจะให้ความหมายของการวางแผนซึ่งอาจแยกได้เป็นสองแนวความคิดสำคัญ
 คือ แนวความคิดแรกเป็นแนวความคิดที่ถือว่า การวางแผนเป็นสภาพที่กำหนดการปฏิบัติในอนาคต
 ไว้อย่างแน่นอนตายตัว (Static) เมื่อกำหนดไว้อย่างใดแล้วจะต้องดำเนินการตามนั้นให้ได้
 ดังนั้นตัวแผนจึงมีลักษณะเป็นแบบพิมพ์เขียว (Blueprint) หรือเป็นการกำหนดสิ่งที่จะปฏิบัติ
 ในอนาคตไว้ล่วงหน้าอย่างแน่นอนชัดเจน หากการปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ หรือไม่บรรลุ
 จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ก็จะถือว่าแผนนั้นประสบความสำเร็จ

ส่วนแนวคิดอีกแนวหนึ่ง ถือว่าการวางแผนเป็นสิ่งที่มีความยืดหยุ่น ปรับตัวเองหรือ
 เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงแก้ไขเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม และเป็นเรื่องของการดำเนินการหรือ
 เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและมีลักษณะยืดหยุ่นปรับตัวได้ (Dynamic and Continuous Process)
 ทั้งนี้เนื่องจากในสภาพแวดล้อมของการวางแผนและการปฏิบัติงานในโลกจริง ๆ นั้น มีการ
 เปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ ดังนั้นความหมายของการวางแผนตามแนวคิดนี้ จะเป็นความ

¹ Yehezkel Dror , อ้างถึงใน เจริญสุข กิจาพันธ์, "หลักและวิธีการ
 วางแผน" ทองถิ่น 6 (สิงหาคม 2509) : 2.

หมายในการดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอย่างไรก็ตาม การวางแผนจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เตรียมการตัดสินใจเลือกหรือกำหนดวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ¹

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่า หากพิจารณาถึงการวางแผนในแนวที่ครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องของการวางแผนแล้ว การวางแผนน่าจะเป็นกระบวนการกำหนดวิธีปฏิบัติงานหรือเสนอวิธีการปฏิบัติงานในอนาคต เพื่อให้ผู้ปฏิบัติใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติวิธีการตรวจสอบและปรับปรุงวิธีปฏิบัติอยู่เสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ตั้งขึ้นจากการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. แผน (Plan) สำหรับความหมายของคำว่า "แผน" นี้ ไม่ค่อยมีผู้ให้ความหมายไว้มากนัก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะถือว่ามี ความหมายคล้ายกับคำว่า "การวางแผน" และคำว่า "แผนงาน" ดังกล่าวแล้วก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้พยายามศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ แล้ว จึงได้พบว่าผู้ให้ความหมายของคำนี้อยู่บ้างดังนี้

"แผน" คือ ผลการวางแผนที่กำหนดกติกาในการปฏิบัติเกี่ยวกับปัจจัยกระบวนการปฏิบัติและผลงาน เพื่อเป็นคู่มือในการแก้ไขปัญหาโดยมุ่งเน้นถึงหลักแห่งประสิทธิภาพ²

¹ สัมภาษณ์ อู๋หทัย บุญประเสริฐ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาบริหาร การศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 พฤศจิกายน 2524.

² บรรณานิติ สารธรรม, "การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนของสำนักงานเร่งรัด พัฒนาชนบทจังหวัดเพชรบูรณ์," (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์, 2517), หน้า 5.

แผน หมายถึง ข้อกำหนดสำหรับการปฏิบัติหรือดำเนินงานว่าใครควรทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการ¹

แผน คือ ชุดของเอกสารที่เป็นผลผลิตของกระบวนการวางแผน²

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ สรุปได้ว่า "แผน" กับ "แผนงาน" นั้น มีความหมายคล้ายกัน แต่ต่างจากความหมายของคำว่า "การวางแผน" โดยที่แผนนั้น คือ ผลที่ได้จากการวางแผนนั่นเอง

วีระพล สุวรรณนันทน์ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ซึ่งได้สรุปได้ว่า "แผน" เป็นการคาดหวังถึงความมุ่งหวังหรือทิศทางที่จะไปในอนาคต ตลอดจนกำหนดการกระทำที่จะไปถึงจุดหมายนั้นอย่างคร่าว ๆ "โครงการ" เป็นส่วนหนึ่งและส่วนย่อยของแผน ซึ่งจะช่วยให้ไปถึงจุดหมายตามที่แผนกำหนดไว้ และในเวลาที่กำหนดโครงการจะสอดคล้องรายละเอียดที่ว่าจะต้องทำงานอะไรบ้าง จะมีวิธีการทำอย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพ ประหยัด และรวดเร็ว ส่วนงาน (task) เป็นรายละเอียดของโครงการ ผู้อำนวยการโครงการจะแบ่งขอบข่ายโครงการให้ย่อยลงและง่ายแก่การปฏิบัติ แต่ละงานอาจจะไม่มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง แต่เมื่อทำงานทั้งหมดมารวมกันจะได้ผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์³

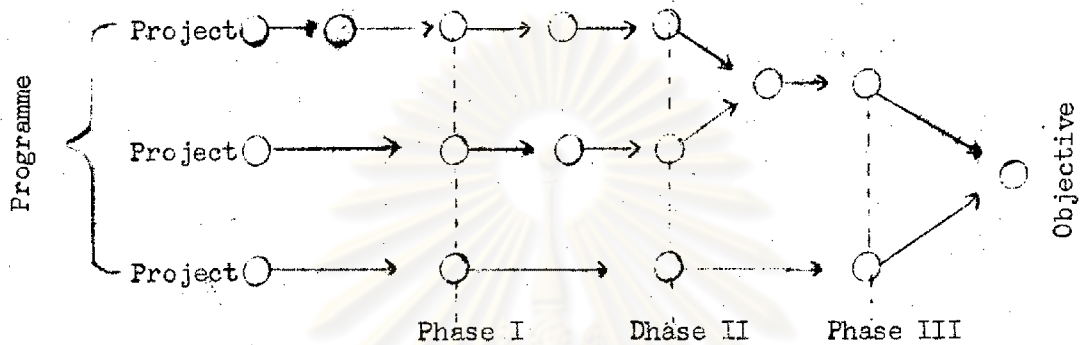
¹ ชินวุธ สุนทรสิมะ, หลักการและเทคนิคในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 9.

² David I. Cleland and William R. King, Management : A System Approach, p. 265.

³ วีระพล สุวรรณนันทน์, "ความรู้เบื้องต้นในการจัดเตรียมโครงการ" (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, [ม.ป.ป.], หน้า 10-13. (อัคราเนาะเยี่ยมเล่ม)

ชินวรา สุนทรสึมะ ได้เสนอแผนภูมิแสดงถึงความสัมพันธ์ของ แผน และโครงการไว้ดังนี้¹

แผนภูมิที่ 2 แสดงแผนกำหนดการ (Programme)



จากแผนภูมินี้สรุปได้ว่า แผนงานหรือที่ชินวรา เรียกว่าแผนกำหนดการนี้ก็คือโครงการหลาย ๆ โครงการที่มีสารประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี และที่กำหนดระยะเวลาการตรวจสอบแต่ละชั้นไว้ด้วย

3. คำว่า แผน, แผนงาน, งาน, โครงการ และกิจกรรม

สำหรับคำต่าง ๆ เหล่านี้ แต่ละสำนักหรือแต่ละสถาบันก็นำไปใช้ในความหมายที่แตกต่างกัน จำเป็นต้องทำความเข้าใจเสียก่อน และบางคำจะได้กล่าวโดยละเอียดในประเภทของแผนในตอนต่อไปด้วย เรื่องการใช้คำเหล่านี้ในเมืองไทย สมหวัง พิริยานุวัฒน์ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ดังนี้

¹ชินวรา สุนทรสึมะ, "เทคนิคและกลวิธีในการติดตามและประเมินผลงานและโครงการการศึกษา" กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ประมวลบทความการวางแผนและกฎบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพรว, 2520), หน้า 182-183.

3.1 แผน แผนงาน และโครงการ ทั้ง 3 คำนี้จะจัดเป็นระดับของแผนจากใหญ่ที่สุดจนถึงเล็กที่สุดกล่าวคือ แผน (Plan) คือที่รวมของแผนงานหลาย ๆ แผนงานที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แผนงาน (Programme) คือที่รวมหลาย ๆ โครงการ และโครงการ (Project) คือแผนที่ละเอียดที่สุด ซึ่งตรงกับสำนักงานการศึกษาส่วนภูมิภาค เอเชียและโพนทะเลของ UNESCO ใ้ให้ไว้

3.2 แผน งาน โครงการ ทั้ง 3 คำนี้สัมพันธ์ประมาณนิยมใช้กล่าวคือ "แผน" หมายถึงที่รวมของทั้งงาน และโครงการ "งาน" หมายถึงโครงการเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องปฏิบัติเป็นประจำ เป็นโครงการทำงานตามหน้าที่ประจำซึ่งจะขาดไม่ได้ "โครงการ" หมายถึงโครงการที่มีเวลาหยุดหรือเลิกได้ ส่วน "กิจกรรม" จะหมายถึงวิธีดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นส่วนย่อยที่อยู่ในโครงการ เช่น การจัดซื้อตู้เอกสาร ถือเป็นกิจกรรมหนึ่งซึ่งอาจจะรวมอยู่ในโครงการต่าง ๆ ได้

3.3 แผน โครงการ สำหรับการวางแผนในสถานศึกษาเช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่ใช้ 2 คำนี้กล่าวคือ "แผน" (Plan) เป็นที่รวมของโครงการเช่น แผนผลิตบัณฑิต ซึ่งจะประกอบด้วยโครงการหลายโครงการ อาจจะมีทั้งโครงการประจำและโครงการเฉพาะกิจ "โครงการ" (Project) เป็นแผนที่กำหนดสิ่งต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดสามารถปฏิบัติตามได้²

จึงสรุปได้ว่า แผน แผนงาน โครงการ งานและกิจกรรม ซึ่งได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้ น่าจะเรียงลำดับจากแผนใหญ่ไปหาแผนเล็กและตลอดถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติได้ดังนี้คือ

¹ สำนักงานการศึกษาส่วนภูมิภาคเอเชียและโพนทะเลของ Unesco, การอบรมขั้นพื้นฐานในการวางแผนการศึกษาและการจัดการ 4 กระบวนการในการวางแผนการศึกษา แปลโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, หน้า 4.

² สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, "การวางแผนและการประเมินโครงการ" บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการวางแผนและการประเมินโครงการ ณ วิทยาลัยครูอุตรดิตถ์ ระหว่างวันที่ 23-24 มกราคม 2525.

1. แผน (Plan)
2. แผนงาน (Programme)
3. โครงการ (Project)
4. งาน (Task)
5. กิจกรรม (Activities)

ประเภทของแผน

นักวิชาการได้จำแนกประเภทของแผนออกเป็นแบบต่าง ๆ หลายแบบดังจะไต่กล่าวต่อไปนี้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป แต่จะเป็นการแบ่งตามหลักเกณฑ์ใดก็ตาม แผนแต่ละชนิดแต่ละประเภทตามหลักเกณฑ์นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นระบบของแผน ประเภทต่าง ๆ ของแผนอาจจำแนกได้ดังนี้

1. จำแนกตามระดับและที่มาของแผน โดยเรียงลำดับจากแผนใหญ่ลงไปสู่แผนย่อย

1.1 Plan (แผน) หมายถึงแผนงานระดับสูงหรือแผนรวม เช่น "แผนพลังงานแห่งชาติ"

1.2 Programme (แผนงาน) เป็นการขยาย Plan ใหญ่ละเอียดลงมาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ถ้านำเอา Programme ทั้งหมดรวมกันจะได้ Plan เช่น แผนพลังงานแห่งชาติอาจจำแนกเป็นโปรแกรมไฟฟ้า, ถ่านหิน, น้ำมัน, แก๊ส, Bioenergy เป็นต้น

1.3 Project (โครงการ) เป็นการจำแนก Programme ออกมาเช่น Programme ไฟฟ้าอาจจะจำแนกเป็น Project ภูมิภาค, เจ้าแคว, สิริกิตติ, อุบลรัตน์ เป็นต้น

1.4 Task (งาน) เป็นการจำแนก Project ใหญ่ละเอียดลงไปเช่น Project สิริกิตติ อาจจำแนกเป็นงานเคเบิลสายไฟ, งานติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เป็นต้น



1.5 Activities (กิจกรรม) เป็นการจำแนก Task ให้ละเอียด
ออกไปอีกทอดหนึ่ง¹

2. จำแนกตามวิธีการวางแผน ประเภทของแผนที่จำแนกตามวิธีการวางแผนโดย
ทั่ว ๆ ไปมี 3 ประเภทคือ

2.1 Project by Project Planning (การวางแผนโดยถือโครงการ
เป็นสำคัญ) การวางแผนชนิดนี้จะแยกวางแผนเป็นโครงการ ๆ ไป และการอนุมัติโครงการก็จะ
แยกพิจารณาโครงการ ๆ ไป ถ้ามีทรัพยากรให้ก่อนอนุมัติ โดยไม่ได้ดูโครงการอื่น ๆ ว่าเมื่อมา
รวมกันแล้วจะเป็นอย่างไร

2.2 Integrated Planning การวางแผนแบบนี้จะนำเอาโครงการ
แต่ละโครงการซึ่งต่างคนต่างวางแผนไว้มารวมกัน ซึ่งสามารถจัดเป็นสาขาต่าง ๆ ได้หลายสาขา
การพิจารณาอนุมัติก็จะพิจารณาแต่ละสาขาว่าควรจะเน้นทางใด ควรจะเพิ่มหรือจะตัดสาขาใด

2.3 Comprehensive Planning (การวางแผนสมบูรณ์แบบ) เป็น
การวางแผนที่ครอบคลุมและผสมผสานทั้งในแผนระดับต่าง ๆ แผนระยะเวลาต่าง ๆ²

3. จำแนกตามวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้

3.1 แผนที่วางไว้เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติในอนาคต เพื่อกำหนดอนาคตที่
ต้องการ (Prospective)

¹ สัมภาษณ์ อู๋หทัย บุญประเสริฐ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาบริหารการศึกษา
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 15 มกราคม พ.ศ. 2525.

² จำลอง อติกุล, "แนวความคิดทางการวางแผน," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ
12 (เมษายน-พฤษภาคม 2521) : 19-20.

3.2 แผนที่ยาวไว้เพื่อจัดข้อขัดข้องที่เกิดจากการตัดสินใจผิด หรือปฏิบัติงานผิดพลาดมาแล้ว (Retrospective)¹

3.3 แผนที่ยึดทำขึ้นเพื่อของประมาณ²

4. จำแนกตามระยะเวลา

4.1 แผนระยะยาว (Long-Range Plan) แผนระยะยาวนี้เป็นการวางภาพของระบบขององค์การนั้นในอนาคต ว่าต้องการจะให้เป็นอย่างใด สิ่งที่สำคัญที่จะต้องมามีคือ "Long-Range Goal" ซึ่งแปลเป็นไทยว่า จุดมุ่งหมายระยะยาว หรือจุดมุ่งมั่น แผนระยะยาวนี้อาจจะมองอนาคตไป 10 ปี 20 ปี 30 ปี หรือเท่าที่องค์การนั้นจะตั้งอยู่

4.2 แผนระยะปานกลาง (Medium Range Plan) แผนระยะกลางนี้จะมีระยะเวลาประมาณ 3-7 ปี แต่นิยมใช้กัน 5 ปี แผนนี้เป็นการคัดช่วงของแผนระยะยาวออกมาเป็นแผนที่จะดำเนินการได้ ทำให้ทราบว่าภายใน 5 ปี จะทำอะไรและจะมีกำลังหรือทรัพยากรที่พอจะนำมาใช้หรือไม่³

¹ สมานจิตร์ สุกนทรพิชัย, "แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผนบริหารการศึกษา" มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, การวางแผนพัฒนาโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2524), หน้า 19.

² วีระ เสรีรัตน์, "แนวคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด," มหาดไทย 2 (มีนาคม 2520) : 88.

³ นิพนธ์ ศศิธร, "แนวคิดใหม่ในการฝึกอบรมเรื่องหลักและวิธีการวางแผนงาน," ทรัพยากรมนุษย์ 2 (สิงหาคม 2521) : 6-8.

4.3 แผนระยะสั้น (Short - Range Plan) หมายถึง แผนสำหรับกิจกรรมเฉพาะอย่าง เพื่อมุ่งหวังให้เกิดผลในอนาคตแห่งระยะเวลาอันสั้น อาจมีความสอดคล้องกับแผนระยะยาวและแผนระยะกลาง แผนงานประเภทนี้มักมีกำหนดระยะเวลา 1-2 ปี แต่สำหรับหน่วยงานที่มีการจัดสรรงบประมาณเป็นประจำนั้น มักจะใช้เวลาเพียง 1 ปี จึงทำให้ชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า แผนประจำปี (Annual Plan) ในการจัดทำแผนงานประจำปีนั้นถ้าได้มีแผนระยะกลางหรือระยะยาวไว้โดยสมบูรณ์แล้ว จะทำให้จัดทำได้สะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนั้นแผนงานประจำปียังเป็นเครื่องมือเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ได้เงินมาทำงานตามแผนนั้น ๆ ด้วย²

5. จำแนกตามความมุ่งหมายของแผน

5.1 แผนกลยุทธ์ หรือแผนสู่หลักชัย (Strategic Planning) เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารระดับสูง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนระดับรองลงไปทั้งหมด เพื่อให้อยู่ในกรอบของแผนกลยุทธ์นี้ จึงถือได้ว่าแผนกลยุทธ์นี้เป็นกลไกแห่งวิธีการคิดทั้งระบบ (Systems Approach) แผนนี้จะตั้งความมุ่งหมายขององค์การวางแผนแนวทางในการใช้ทรัพยากรตลอดระยะเวลาอันยาวนาน

5.2 แผนกำหนดการหรือการวางแผนพัฒนา (Programme Development) เป็นการแปลความหมายในหนทางที่มุ่งไปสู่แผนยุทธ หรือเป็นการนำเอาแผนกลยุทธ์มาดำเนินการเพื่อให้บรรลุผล

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523).

หน้า 83.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

5.3 แผนปฏิบัติงาน (Operation Plan) เป็นการพิจารณาภารกิจ และงานในปัจจุบัน ประกอบกับระยะเวลาที่จะต้องให้บรรลุเป้าหมาย แผนนี้จะกำหนดเป้าหมาย และสมรรถนะไว้ในระยะสั้น แยกรายละเอียดของแผนพัฒนาออกมาเป็นจำนวนเงิน เพื่อทำ งบประมาณและพิจารณาวางมาตรฐานควบคุมการปฏิบัติทั้งหมด¹

กระบวนการในการวางแผน

กระบวนการและขั้นตอนในการวางแผนนี้ มีนักวิชาการได้เสนอไว้มากมายที่เห็นว่า เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ มีดังนี้

สำนักงานการศึกษาส่วนภูมิภาคอาเซียและโพ้นทะเล ขององค์การศึกษาวិทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้แบ่งกระบวนการวางแผนการศึกษา ซึ่งจะมุ่งถึงการวางแผน การศึกษาของชาติ ว่ามี 6 ขั้นตอนซึ่งสรุปได้ดังนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นก่อนการวางแผน (Pre - planning) ในขั้นนี้จะเป็นขั้นที่จัดให้ มีสิ่งต่าง ๆ ที่จะใช้ หรือให้ความสะดวกกับการวางแผน เช่น

1.1 จัดตั้งหน่วยงานวางแผนที่เหมาะสม

1.2 จัดทำวิธีการวางแผน

1.3 จัดรูปโครงสร้าง กลไกการบริหารการศึกษาใหม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน

และนำแผนไปใช้

¹ โถงจนา วัฒนกานนท์, "สาระของการวางแผน", รัฐาภิรักษ 13 (มกราคม

1.4 จัดสร้างเครื่องมือ และวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ สถิติ และข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน

ขั้นที่ 2 ขั้นการวางแผน (Planning) ขั้นนี้แบ่งได้เป็น 5 ขั้นตอนย่อย ๆ คือ

2.1 การวินิจฉัย (Diagnosis) สภาพปัจจุบัน

2.2 การกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสภาพปัจจุบันจะทำให้เห็นข้อบกพร่อง ซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไข นโยบายนี้จะกำหนดขึ้นเพื่อแสดงเค้าโครงกว้าง ๆ สำหรับเป็นกรอบ ในการตัดสินใจ ในการปฏิบัติเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง

2.3 การกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับความต้องการในอนาคต โดยใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุดที่มีอยู่เป็นตัวกำหนด

2.4 การจัดลำดับความสำคัญและการกำหนดเป้าหมาย โดยใช้ข้อมูลทาง ทรัพยากรที่สะสมไว้จากแหล่งต่าง ๆ เป็นเครื่องพิจารณา และนอกจากจะกำหนดเป้าหมายแล้ว ระดับนี้ก็จะพิจารณาทางเลือก ในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและตรง ตามเป้าหมาย

2.5 ทดสอบความเป็นไปได้ของเป้าหมายและทางเลือก

ขั้นที่ 3 ขั้นการจัดทำแผน โดยมีจุดหมายเบื้องต้น 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ (a set of decision)
 คอผู้บริหาร

ประการที่สอง หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติ (a blue-print for action)

ขั้นที่ 4 ขั้นจัดทำรายละเอียดของแผน แผนที่ได้จากขั้นที่ 3 จะเป็นแผนใหญ่ ดังนั้น กอจะนำแผนไปใช้ก่อนนำขยายเสียก่อน ซึ่งแบ่งกระบวนการจัดทำได้ 2 ขั้นคือ

4.1 จัดทำแผนงานคือ จำแนกแผนออกตามสาขาต่าง ๆ โดยปกติแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมดซึ่งควบคุมโดยหน่วยบริหาร เดียวกัน หรือจำเป็นต้องพึ่งพาและประกอบเข้าด้วยกันมากจนต้องดำเนินกิจกรรมทั้งหมดไปพร้อม ๆ กัน หรือต่อเนื่องกัน

4.2 จัดทำโครงการและรายละเอียดของโครงการ ในแผนงานหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ซึ่งแต่ละโครงการต่างก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะและ เป้าหมายของตน

ขั้นที่ 5 ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ เริ่มต้นด้วยการนำโครงการต่าง ๆ ในแผนไปปฏิบัติ ณ จุดนี้จะเป็นการประสานประสานกระบวนการวางแผนเข้ากับกระบวนการบริหาร ซึ่งต้องใช้งบประมาณประจำปีหรือแผนประจำปี (Annual Plan) เป็นเครื่องมือ

ขั้นที่ 6 ขั้นการประเมินผล การปรับแผนและการจัดทำแผนใหม่

ขั้นที่ 7 ขั้นการประเมินผล กำหนดวงจรของการวางแผนและการดำเนินงานตามแผน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 7 ขั้น ดังนี้คือ

ขั้นที่ 1 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ขั้นที่ 2 ศึกษาข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อม ปัญหา และอุปสรรค

ขั้นที่ 3 กำหนดนโยบายหรือแนวทางที่เหมาะสม โดย

3.1 กำหนดหนทางปฏิบัติที่พอจะเป็นไปได้ขึ้นหลายหนทาง

3.2 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละทาง

สำนักงานการศึกษาส่วนภูมิภาคอาเซมและโพ้นทะเล ขององค์การศึกษาระดับปริญญาตรี และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, การอบรมขั้นพื้นฐานในการวางแผนการศึกษาและการจัดการ 4 กระบวนการในการวางแผนการศึกษา แปลโดย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2522), หน้า 2 - 7.

- 3.3 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแต่ละทาง
- 3.4 วางเกณฑ์การตัดสินใจขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ ทกลงใจ
- 3.5 เลือกหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุดใช้เป็นนโยบายและแนวทางสำหรับการวางแผน
ในรายละเอียดต่อไป

ขั้นที่ 4 วางแผนในรายละเอียดในการปฏิบัติให้สอดคล้องประสานกัน

ขั้นที่ 5 ดำเนินการตามแผน

ขั้นที่ 6 ติดตามและประเมินผลงาน

ขั้นที่ 7 ปรับปรุงแผนให้ทันสมัย สอดคล้องกับความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

ตามแผน และกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป¹

อุทัย บุญประเสริฐ ได้กล่าวถึงขั้นตอนในกระบวนการวางแผนขั้นพื้นฐานว่ามีทั้งหมด 7 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนต้องดำเนินการต่อเนื่องกัน และเป็นวงจร (Continuous and Cyclical process) ดังนี้คือ

ขั้นที่ 1 การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์

ขั้นที่ 2 กำหนดแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมที่จะทำให้จุดมุ่งหมายสัมฤทธิ์ผล

ขั้นที่ 3 กำหนดทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นที่ 4 เปรียบเทียบทรัพยากรที่ต้องการกับทรัพยากรที่มีอยู่ หรือที่จะหามาได้

ขั้นที่ 5 จัดสรรทรัพยากรสำหรับแผนการดำเนินงานที่เลือกแล้ว

ขั้นที่ 6 จัดวางระบบงานและการนำแผนออกปฏิบัติ

ขั้นที่ 7 กำหนดระบบการติดตามการควบคุมและประเมินผล²

¹ ชินวุฒ สุทรสินะ, เรื่องเดียวกัน หน้า 176.

² อุทัย บุญประเสริฐ, "การวางแผน : หลักทั่ว ๆ ไป" เอกสารคำบรรยายให้กับผู้เข้ารับ
การอบรม ณ หอศรีอยุธยา โรงแรมนารายณ์ เมื่อวันที่ 1๖ ธันวาคม 2524" (อัครสำเนา).

ประมวล เสนาฤทธิ ไก่กล่าวถึงกระบวนการและขั้นตอนของการวางแผนไว้ดังนี้คือ

- ขั้นที่ 1 กำหนดปัญหา (Needs and Problem)
- ขั้นที่ 2 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย (Objective and Target)
- ขั้นที่ 3 กำหนดทรัพยากรและข้อจำกัด (Resources and Constraint)
- ขั้นที่ 4 กำหนดทางเลือกสำหรับแก้ปัญหา (Alternative)
- ขั้นที่ 5 การตัดสินใจเลือกทางเลือก (Selection)
- ขั้นที่ 6 การปฏิบัติ (Implementation)
- ขั้นที่ 7 การประเมินผล (Evaluation)¹

สนานจิตร์ สุกนชทรัพย์ ไก่กล่าวถึงกระบวนการขั้นตอนของการวางแผนไว้ดังนี้คือ

- ขั้นที่ 1 ขั้นตอนการวางแผน
 - 1.1 ประเมินความจำเป็น
 - 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย
 - 1.3 การกำหนดเป้าหมายและงบประมาณ
 - 1.4 การกำหนดวิธีการดำเนินงาน
 - 1.4.1 การกำหนดทางเลือก
 - 1.4.2 การวิเคราะห์ทางเลือก
 - 1.4.3 การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
 - 1.5 การกำหนดวิธีประเมินผล
 - 1.6 การจัดทำแผนงานและโครงการ

¹ ประมวล เสนาฤทธิ, "การวางแผนการศึกษา" สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 "เอกสารประกอบการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วางแผนและประเมินผล" ส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอ
 รุ่นที่ 3 ระหว่างวันที่ 20 - 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 ณ จังหวัดนครสวรรค์ หน้า 1/4-1/5.
 (เอกสารอัครสำเนาเย็บเล่ม).

ขั้นที่ 2 ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนย่อย คือ

2.1 การเตรียมการก่อนการดำเนินงานได้แก่ การเตรียมการเรื่องงบประมาณหรือวัสดุอุปกรณ์ ขออนุมัติโครงการ ขออนุมัติวงเงิน จัดจ้าง จัดซื้อ และการเตรียมคนเป็นต้น

2.2 ขั้นลงมือปฏิบัติตามแผนจริง ๆ

ขั้นที่ 3 ขั้นการประเมินผล

3.1 ขั้นการประเมินผล

3.2 ขั้นการรายงานผล

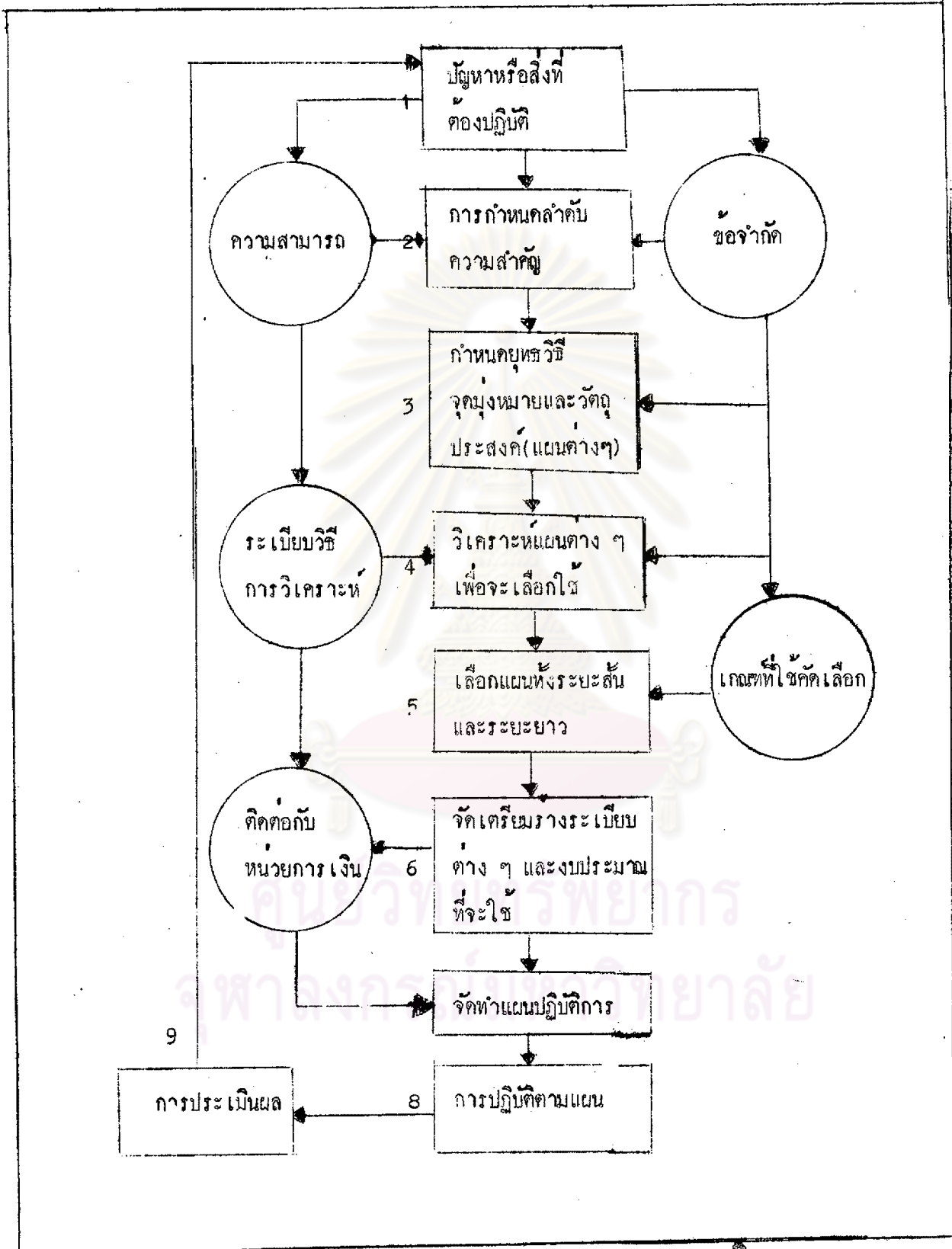
3.3 ขั้นปรับแผน¹

Hazard ได้เสนอแนะรูปแบบระบบการวางแผนการศึกษา ที่ถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่แสดงถึงขั้นต่าง ๆ ของการวางแผนได้ดี ดังแผนภูมิข้างล่างนี้²

¹ สานานจิตร สุคนษทรัพย์, "กระบวนการวางแผน" การวางแผนพัฒนาโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2524), หน้า 53-79.

² Thomas W. Hazard, "System Approach to State Educational Planning," Educational Technology 17(April, 1977), pp. 42-43.

แผนภูมิที่ 3 รูปแบบระบบการวางแผนการศึกษาแบบสมบูรณแบบ



จากแผนภูมินี้จะเห็นว่า การวางแผนนั้นจะต้องกระทำต่อเนื่องกันไป อาจจะเริ่มจากการนำเอาผลที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา งานในหน้าที่ว่าบรรลุผลสำเร็จเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคหรืองานอะไรที่ต้องทำต่อไป จากนั้นก็จะจัดลำดับความสำคัญของงาน โดยดูข้อจำกัดและความสามารถที่มีอยู่ หลังจากนั้นจึงกำหนด แผน วิเคราะห์แผน เลือกแผน เตรียมสิ่งที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติตามแผนจัดทำแผนปฏิบัติการ นำแผนไปปฏิบัติ ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนนั้น ๆ

เพรตอง พี เลอ เบรตอง (Preston P. Le Breton) ไท่กล่าวถึงขั้นตอนของการวางแผนไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. ขั้นวางแผน ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย 14 ขั้นตอนนี้¹

- 1.1 พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผน โดยมีนโยบายที่แน่นอน
- 1.2 กำหนดวัตถุประสงค์ประสงค์ในการดำเนินงานได้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้
- 1.3 จัดทำเค้าโครงของแผนอย่างกว้าง ๆ ค่าใช้จ่ายและผลที่จะได้รับเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดขอบเขตของแผนเป็นส่วนรวม
- 1.4 เสนอขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจเพื่อรับหลักการ จัดทำแผนดำเนินงานโดยละเอียด
- 1.5 กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการจัดทำแผนให้ชัดเจน
- 1.6 กำหนดรายละเอียดของแผน การแบ่งแผนใหญ่ออกเป็นแผนย่อย ทางเลือก การทดสอบแผน และควบคุมแผน

¹ Preston P. Le Breton and Dale A. Henning, Planning Theory,

(New Jersey : Prentice - Hill, 1961), pp. 14 - 21.

- 1.7 กำหนดวิธีประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานข้างเคียง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 1.8 ประมวลข้อมูลที่จำเป็นต่อการวางแผน เพื่อหาทางเลือกและวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม
- 1.9 การวิเคราะห์และเลือกใช้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผน
- 1.10 พิจารณาจัดทำแผนขั้นต้นหรือแผนชั่วคราว เพื่อกำเนินงานตามวัตถุประสงค์ และเลือกวิธีดำเนินงานที่สามารถแก้ปัญหาได้
- 1.11 ทดสอบส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผน เพื่อพิจารณาส่วนที่ไม่เหมาะสมให้เรียบร้อย
- 1.12 การเตรียมแผนขั้นสุดท้าย ในการจัดทำแผนที่สมบูรณ์ ถ้าแผนนั้นประกอบด้วยแผนย่อย โครงการหรือส่วนประกอบก็ควรรวมเป็นแผนเดียว เพื่อจะได้จัดหมวดหมู่ได้ว่าเป็นแผนประเภทใด
- 1.13 ทดสอบและพิจารณาปรับปรุงแผนเท่าที่จำเป็นเพื่อความแน่ใจ
- 1.14 เสนอเพื่อขออนุมัติจากผู้มีอำนาจ

2. ขั้นปฏิบัติตามแผน ประกอบด้วยขั้นตอน 14 ขั้นตอน ดังนี้

- 2.1 ตัดข้อใหญ่ปฏิบัติตามแผนรับแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วไปดำเนินการ
- 2.2 ผู้ปฏิบัติตามแผนทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนนั้น บางครั้งอาจต้องมีการอบรมชี้แจงควย
- 2.3 ศึกษาปฏิกริยาของผู้ปฏิบัติตามแผน
- 2.4 ชี้แจงให้ทราบถึงบทบาทของผู้ดำเนินการตามแผนว่าแผนใดจะต้องการทำตามแผนที่กำหนดไว้ทุกอย่าง แผนใดเปิดโอกาสได้แสดงความคิดเห็น และรายงานปฏิกริยาต่อผู้วางแผนและผู้อนุมัติแผนได้
- 2.5 การกำหนดมอบหมายความรับผิดชอบ แผนบางแผนจะต้องใช้ปฏิบัติจำนวนมาก จะต้องมีหัวหน้าผู้ดำเนินการตามแผน และจัดให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลปฏิบัติตามแผนลกลงไป

- 2.6 การจัดทำแผนดำเนินการหรือแผนปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการกำหนดอย่างละเอียด โดยมุ่งประเด็นสำคัญ ที่การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานให้เสร็จตามเวลาที่ระบุไว้ในแผน และให้มีการรายงานและประเมินผลเป็นระยะ ๆ รวมตลอดถึงแผนควบคุมงานด้วย
- 2.7 ขั้นเริ่มต้นทำงาน
- 2.8 ผู้วางแผนหรือหัวหน้าผู้ดำเนินการตามแผนแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ
- 2.9 จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหัวหน้าผู้ดำเนินงานกับผู้ปฏิบัติงาน
- 2.10 การจัดให้มีการควบคุมงาน และจะต้องชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมงานให้ผู้ปฏิบัติงานทราบด้วย
- 2.11 การรวบรวมตัวเลขที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผน ซึ่งจะดำเนินการเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลา
- 2.12 การตรวจสอบและประเมินข้อมูลตัวเลขเป็นขั้นต่อจากข้อ 3.11
- 2.13 การปรับปรุงแผน จะอาศัยข้อมูลจาก 3.12 เพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาในการทำงานให้เหมาะสมอยู่เสมอ
- 2.14 การรายงานผลการปฏิบัติตามแผนตั้งแต่ต้นจนถึงการสิ้นสุดของแผน ให้แก่ผู้บังคับบัญชาและผู้วางแผน ทราบ

จากแนวคิดของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการวางแผนโดยรายละเอียดและเป็นแนวทางในการวางแผนได้จริงจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

¹ Preston P. Le Breton, General Administration : Planning and Implementation (New York : Holt, Rinehat and Winston, 1965), pp. 110-126.

ขั้นที่ 1 ขั้นการวางแผน

- 1.1 พิจารณาหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของตน
- 1.2 ทำความเข้าใจกับจุดหมาย นโยบายของหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ
- 1.3 ศึกษาถึงการปฏิบัติงานที่ผ่านมาหรือผลของโครงการที่มาจากผลการประเมิน หรือโดยวิธีการต่าง ๆ
- 1.4 ประเมินปัญหาและความจำเป็นรวมตลอดถึงการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานตามแผนในอนาคตของหน่วยงาน
- 1.5 กำหนดแผนระยะยาวหรือกำหนดจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
- 1.6 กำหนดเป้าหมายและวงเงินงบประมาณ
- 1.7 กำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการตัดสินใจและ/หรือ เป็นหลักการ และเหตุผลในการจะดำเนินการ
- 1.8 ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพการณ์เกี่ยวกับทรัพยากร ข้อจำกัดและโอกาสที่มีอยู่ อันได้แก่เหตุการณ์ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ทรัพยากรที่มีอยู่ได้แก่ คน เงิน วัสดุ สถานที่ และเวลา
- 1.9 กำหนดวิธีดำเนินงาน
 - 1.9.1 กำหนดทางเลือก
 - 1.9.2 วิเคราะห์และประเมินทางเลือก
 - 1.9.3 การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
- 1.10 กำหนดผู้รับผิดชอบ สถานที่ เวลา และวัสดุอุปกรณ์
- 1.11 จัดทำร่างแผนหรือแผนฉบับร่าง ถ้าเป็นแผนที่ประกอบด้วยแผนย่อย โครงการ หรือส่วนประกอบอื่น ๆ ก็ควรจัดหมวดหมู่ของส่วนประกอบนั้น ๆ ให้ชัดเจน

- 1.12 ทดสอบและปรับปรุงส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผนให้เรียบร้อย
- 1.13 เสนอขออนุมัติแผน

ขั้นที่ 2 ขั้นปฏิบัติตามแผน

- 2.1 ติดต่อให้ผู้รับผิดชอบแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วมารับแผนไปดำเนินการ
- 2.2 จัดทำแผนดำเนินการหรือแผนปฏิบัติงาน ซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่ต้องกระทำ วันเวลา สถานที่ และผู้รับผิดชอบ แผนนี้ควรกำหนดเวลาที่เริ่มต้นและเวลาทำงานสำเร็จ อาจจะกำหนดงานเป็นช่วง ๆ แผนนี้ใช้เป็นแผนการประเมิน และแผนควบคุมงานไปในตัวได้ด้วย
- 2.3 หัวหน้าผู้ดำเนินการชี้แจงบุคคลที่เกี่ยวข้อง บุคคลที่เกี่ยวข้องนี้รวมทั้งบุคคลที่ร่วมปฏิบัติงานและบุคคลที่อยู่ในภาวะแวดล้อมของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ด้วย
- 2.4 ดำเนินงานหรือปฏิบัติงานตามแผนนั้น ๆ
 - 2.4.1 จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างหัวหน้าผู้ดำเนินงานกับผู้ปฏิบัติงาน อาจจะทำได้โดยหัวหน้างานได้เข้าไปดูและดูปฏิบัติงานขณะปฏิบัติงาน
 - 2.4.2 จัดให้มีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จหรืออุปสรรคที่ปรับปรุงแก้ไขได้ทันเวลาที่
- 2.5 สรุปผลการปฏิบัติงานและการบริหารทรัพยากร เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ

ขั้นที่ 3 การประเมินผล

- 3.1 ประเมินเป็นระยะ ๆ ตามแผนการติดตามควบคุมและ
ตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนควบคุมไปกับการปฏิบัติตามแผน
ทั้งนี้ เพื่อประเมินวิธีการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงาน
แต่ละชั้นควบคุมกันไป วิธีที่ใช้ประเมินอาจจะมีหลายวิธีเช่น
 - 3.1.1 การตรวจสอบ ณ สถานที่ปฏิบัติงาน
 - 3.1.2 ใ้รายงานผลปฏิบัติงานเป็นระยะ จะโดยทาง
วาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ตามความเหมาะสม
 - 3.1.3 การประชุมประสานงาน และติดตามผลในโอกาส
ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม
- 3.2 ประเมินเมื่อการปฏิบัติงานตามแผนได้เสร็จสิ้นลงแล้ว
อาจจะทำได้โดย
 - 3.2.1 ใ้ผู้ปฏิบัติงานรายงานผล
 - 3.2.2 ตั้งเจ้าหน้าที่ประเมินโดยเฉพาะ
- 3.3 รายงานผลในการปฏิบัติงานใ้ผู้ที่มีอำนาจตามลำดับทราบ
- 3.4 จัดทำเป็นเอกสารรายงานผลการปฏิบัติเพื่อเผยแพร่ใ้ผู้
สนใจและเกี่ยวข้องทราบ โดยเฉพาะเจ้าลงทุน และเก็บไว้
เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงานครั้งต่อไป

ข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นต่อการวางแผน

คงใ้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่า การที่จะวางแผนใ้ใ้ผลดี จะต้องอาศัยข้อมูลที่ดี
และเพียงพอ ทั้งข้อมูลจากอดีต ปัจจุบัน และการคาดการณ์อนาคตที่ใกล้เคียง เข้าช่วย ความปกติ
ข้อมูลจะมีอยู่แล้ว หากแต่ขาดการรวบรวมและจัดระบบใ้เป็นหมวดหมู่ที่สะดวกต่อการนำไปใช้
ในการวางแผนเท่านั้น ข้อมูลหม่มากมายนี้ วันจักร วรดิถ ได้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ

คือข้อมูลทั่วไป กับข้อมูลเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งหรือข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ข้อมูลทั่วไป และที่จำเป็นต่อการวางแผนในองค์กรต่าง ๆ ได้แก่

1. ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร เช่น แผนภูมิการกำหนดโครงสร้างขององค์กร การแบ่งกลุ่มงาน การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และจำนวนอัตรากำลัง เป็นต้น
2. ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายระเบียบข้อบังคับและขั้นตอนในการทำงาน
3. ปริมาณและคุณภาพของงาน
4. เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ประจำสำนักงานและแบบฟอร์มต่าง ๆ
5. ปัญหาอุปสรรคตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน¹

สำหรับข้อมูลที่จำเป็นและผู้บริหารวิทยาลัยครูต้องการทราบเพื่อนำไปวางแผนได้แก่

1. ข้อมูลทางด้านวิชาการ (Academic fact) เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักศึกษา โปรแกรมการศึกษาต่าง ๆ และตัวเลขอื่น ๆ ทางด้านวิชาการ
2. ข้อมูลทางการเงิน (Financial fact) คือข้อมูลระบบการเงิน รวมตลอดถึงการคาดการณ์อนาคตว่าจะได้เงินเท่าไร และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จะเป็นเท่าไร
3. ข้อมูลในระหว่างการดำเนินงาน (Operational fact)²

¹ วันจักร วรคิลก, "กระบวนการในการจัดระบบงาน" (กรุงเทพมหานคร : กองจัดระบบงาน สำนักงานงบประมาณ, 2517), หน้า 2. (อัครสำเนา).

² อินทร ศรีคุณ, "บทบาทและหน้าที่ของแผนกแผนงาน ของวิทยาลัยครูและการประสานงาน กับกองแผนงานและหน่วยงานต่าง ๆ ในวิทยาลัยครู" "รายงานการสัมมนาหัวหน้าแผนกแผนงานและประเมินผลของวิทยาลัยครูทั่วประเทศ" หน้า 132.

เรื่องข้อมูลนี้ อุทัย บุญประเสริฐ ได้กล่าวไว้ในเรื่องของการวางแผนภาควิชา
ว่า ข้อมูลบางประเภทสำหรับการวางแผนภาควิชาควรประกอบด้วย

1. ข้อมูลด้านปรัชญา ภารกิจ จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของภาควิชา
2. ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มความต้องการของสังคมที่เกี่ยวกับผลผลิตของภาควิชา
ทั้งค่านิยม ผลิตงานทางวิชาการ และบริการทางวิชาการในค่านิต่าง ๆ
3. ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของภาควิชา ซึ่งแสดงถึงสิ่งที่ประสงค์จะทำให้สำเร็จ
ในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ของแผน
4. ข้อมูลปริมาณงาน พื้นฐาน ที่ภาควิชาต้องรับผิดชอบ
5. ข้อมูลคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของภาควิชา
6. ข้อมูลเกี่ยวกับเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
7. ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ และทุน
8. ข้อมูลเกี่ยวกับผลิตผลของภาควิชา¹

นอกจากนี้ข้อมูลเหล่านี้ควรบันทึกไว้อย่าง เป็นระเบียบ และจัดหมวดหมู่ ถ้าเป็นไปได้
ควรจัดพิมพ์เป็นเอกสาร เผยแพร่ให้ดูเกี่ยวข้องทราบ จะช่วยให้สามารถใช้ในการวางแผนได้
สะดวกยิ่งขึ้น เอกสารที่ถือเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อการวางแผนนี้อาจจะรวมถึงเอกสาร เกี่ยวกับ
เทคนิควิธีการวางแผนต่าง ๆ ด้วย จากการวิจัยของ อุทัย บุญประเสริฐ พบว่า เอกสาร
ที่ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องการได้แก่

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ อุทัย บุญประเสริฐ, หลักและเทคนิคการวางแผนแผนกวิชา (กรุงเทพมหานคร :
ฝ่ายวางแผนและพัฒนา สำนักงานอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 18-32.

1. เอกสารที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการ ขั้นตอนของการวางแผนของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน
2. รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทุกภาคเรียน
3. แนวทางการประเมินผลโครงการ และแผนงาน
4. รายงานการประเมินผลเกี่ยวกับแผนของมหาวิทยาลัย
5. เอกสารการประเมินผลเกี่ยวกับเทคนิคการวางแผนด้านวิชาการ
6. คู่มือการจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัย
7. เอกสาร เกี่ยวกับการวางแผนของสถาบันอื่น ๆ
8. เอกสาร เกี่ยวกับการความสามารถของมหาวิทยาลัยใน 5 ปีข้างหน้า
9. คู่มือการบริหารที่ระบุดีความและความมุ่งมั่นของมหาวิทยาลัยตลอดจนแนวทางการดำเนินงานที่พอจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
10. เอกสารแนะนำแหล่งทุนหรือทรัพยากรจากภายนอกมหาวิทยาลัย¹

ข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถประยุกต์ใช้ได้กับวิทยาลัยครู
 ว่าเป็นที่วิทยาลัยครูต่าง ๆ ควรจะจัดหาและจัดทำขึ้น

วิธีการที่ใช้ในการวางแผน

การวางแผนในสถาบันทางการศึกษาของประเทศไทยเพิ่งจะมีมาประมาณ 10 กว่าปี
 เท่านั้น และที่ผ่านมากการวางแผนเกิดขึ้นและดำเนินไปใน 2 ลักษณะซึ่งก็คือ ลักษณะแรกจะ

¹ Uthai Boonprasert, A Comprehensive Model for Higer Education
 Institutional Planning : The Case of Chulalongkorn University, Thailand,"
 (Submitted to the Graduate Faculty in the School of Education in Partial
 fulfillment of the requirement for the degree of Doctor of Philosophy,
 University of Pittsbergh, 1974), P .77.

วางแผนตามที่ระบบราชการกำหนดมาว่าจะต้องมีการทำแผนและต้องทำตามแบบฟอร์มที่หน่วยงานสำคัญ ๆ กำหนดมาอีกลักษณะหนึ่งเป็นไปตามบุคลิกและพื้นฐานของผู้บริหารแต่ละคน ซึ่งอาจจะด้วยความฉลาดรอบรู้และรอบคอบ หรือได้เขียนแบบอย่างมาจากผู้อื่น ๆ และกำหนดว่าหน่วยงานภายใต้การนำของเขาจะทุ่มเทความพยายามและทรัพยากร เพื่อปรับปรุงงานอย่างไร เครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการวางแผนก็คือ การงบประมาณประจำปี¹

ปัจจุบันการวางแผนได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในสถาบันการศึกษา และเป็นที่ยอมรับกันว่า ถ้าแบ่งบุคคลในองค์การเป็น 2 ประเภท คือฝ่ายบริหารกับฝ่ายปฏิบัติการแล้ว ฝ่ายบริหารงานจะต้องรับผิดชอบเป็นอย่างมากต่อการวางแผน เจ. ซี. เบนเนเยอร์ (J.C. Benyer) กล่าวถึงผู้บริหารระดับสูงเท่าใด ก็จะต้องใช้เวลาในการวางแผนมากขึ้นไปตามลำดับ² และเมื่อฝ่ายบริหารได้วางแผนไว้แล้วก็จะมอบให้ฝ่ายปฏิบัติเป็นผู้ลงมือปฏิบัติตามแผนต่อไป แต่ในการปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการวางแผนในองค์การต่าง ๆ นั้นอาจจะทำได้อย่างน้อย 3 แบบคือ

1. ผู้บริหารชั้นสูงสุดเป็นผู้กำหนดโดยความช่วยเหลือของหัวหน้าหน่วยงานในระดัมน้อยใกล้เคียงกัน โดยถือเอาประสบการณ์ของผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้างานคนเดียวหรือหลายคน ซึ่งเป็นแบบที่ค่อนข้างเก่า
2. ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้กำหนดแผนงานหลัก และมอบให้หัวหน้าหน่วยงานรอง ๆ ลงไปเป็นผู้กำหนดแผนงานย่อย แบบนี้เป็นที่ส่งเสริมให้หัวหน้าหน่วยงานทุกคนตระหนักและทราบซึ่งในวัตถุประสงค์และนโยบาย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน

¹ อุทัย บุญประเสริฐ, "การวางแผนในระดับคณะวิชา" (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาบริหารการศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 1.
(อัครสำเนาะเย็บเล่ม)

² J.C. Benyer, Students' Guide to Principle of Management,
(London : the Zeus Press, 1968), p.14.

3. จัดให้มีองค์การหรือคณะกรรมการสำหรับทำหน้าที่วางแผนโดยเฉพาะ แบบนี้เป็นแบบที่กำลังนิยมใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะงานในระดับกองทัพ งานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และองค์การธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่¹

วิญญู วิจิตรวาทการ ได้กล่าวถึงเรื่องหน่วยงานวางแผนว่า การจะทำแผนให้สมบูรณ์จะต้องตั้งหน่วยงานวางแผนขึ้นรับผิดชอบโดยเฉพาะแต่ปัญหาอาจจะอยู่ที่ว่าหน่วยงานวางแผนควรจะอยู่ในระดับใดจึงจะเหมาะสม อาจจะเป็นหน่วยงานขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการได้หรือเป็นรูปที่ปรึกษา หรืออาจมีลักษณะเป็นหน่วยงานใหญ่เป็นอิสระเลยก็ได้ หน่วยงานนี้ควรมีหน้าที่กำหนดเป้าหมายในการพัฒนา ตรวจสอบทรัพยากรและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงโครงการให้เหมาะสมกับนโยบายในการพัฒนา นอกจากนี้จะมีงานที่สำคัญอีกงานหนึ่งของหน่วยงานนี้คือ งานทางด้านสถิติ เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ²

สรุปได้ว่าการวางแผนนั้นแม้จะเป็นงานในหน้าที่ของผู้บริหารทุกคนในทุกหน่วยงานสำหรับหน่วยงานขนาดใหญ่แล้ว จำเป็นต้องมีหน่วยงานวางแผนคอยช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดใหม่ ๆ ทางการวางแผน ที่ต้องการให้บุคคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ ในกระบวนการวางแผน และตัดสินใจ เกี่ยวกับการดำเนินงานในอนาคตของหน่วยงาน แนวความคิดนี้เรียกว่า "การให้มีส่วนร่วมในการวางแผน" (Participatory Planning) ดังเช่น ยงยศ เสนอแนวความคิดว่าควรให้ทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการวางแผนอาจจะโดยการให้ เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานและความต้องการในอนาคต

¹ เสถียร เหลืองอร่าม, การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), หน้า 117.

² วิญญู วิจิตรวาทการ, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : เสริมวิทยบรรณาการ, 2516), หน้า 29-31.

หรืออาจจะให้รวมเป็นคณะกรรมการวางแผน การให้บุคคลมีส่วนร่วมในการวางแผนนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการวางแผนและต่อการปฏิบัติตามแผนมา¹

ระบบแผนงาน

เรื่องระบบแผนงานซึ่งจะเสนอในที่นี้ เป็นแนวคิดทางด้านการวางแผนที่จะผนวกการวางแผนให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและการตัดสินใจของนักบริหารในหน่วยงานต่าง ๆ อุตัย บุญประเสริฐ ได้ให้แนวคิดเรื่องนี้สรุปได้ว่า ระบบแผนงานจะหมายถึงกระบวนการทั้งระบบของการวางแผนซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกรรมวิธีทางการบริหาร หมายความว่าระบบแผนงานจะครอบคลุมและเป็นฐานของการบริหาร ทั้งในด้านการวางแผนเอง ด้านการจัดรูประบบงาน ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการติดตามควบคุมงานด้วยวิธีการนี้เอง ระบบแผนงานจะเป็นตัวที่ผูกการวางแผนไว้กับกระบวนการบริหารตามปกติทั่วไป หมายถึงการทำให้การวางแผนเป็นวิถีหรือเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการบริหารงานในตัวเองโดยอัตโนมัติ²

ในการใช้วิธีการวางแผนเป็นฐานของการดำเนินงานทุกขั้นตอนในระบบบริหารนี้หมายความว่าในการดำเนินงานทุกขั้นตอนของการบริหารจะต้องมีการวางแผน นั่นคือ ถ้ากระบวนการบริหารประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดรูประบบงานและกำลังคน (Organizing) การอำนวยความสะดวก (Directing) และการติดตามควบคุมงาน (Controlling) แล้ว ก็จะต้องมีการวางแผนสำหรับการวางแผน (Plan for Planning) การวางแผนสำหรับจัดรูประบบงาน (Plan for Organizing) การวางแผนสำหรับอำนวยความสะดวก (Plan

¹ บงยศ. (นามแฝง) "การให้บุคคลมีส่วนร่วมในการวางแผน," นิตยสาร ร.ส.พ. 32 (ธันวาคม 2502) : 5-6.

² อุตัย บุญประเสริฐ, "แนวการจัดระบบแผนงานในโรงเรียน," จันทร์ เกษม (พฤษภาคม-มิถุนายน 2524) : 23.

for Directing) และการวางแผนเพื่อการติดตามและควบคุมการปฏิบัติตามแผน (Plan for controlling)¹

ระบบแผนงานดังกล่าวจะประกอบด้วยส่วนสำคัญ 5 ส่วน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การเตรียมการสำหรับการวางแผน (Preplan or Plan for Planning)
เรื่องที่จะต้องเตรียมในส่วนนี้คือ

1.1 การจัดรูประบบงานและองค์การเกี่ยวกับการวางแผน (Organization for Planning) เรื่องการจัดองค์การนี้จะรวมถึงการกำหนดโครงสร้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ อาจจะเป็นหน่วยงานหรือคณะกรรมการ การกำหนดงานและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดวิธีปฏิบัติงานและการประสานงานในจุดต่าง ๆ การกำหนดจุดของการตัดสินใจ ในเรื่องแผนงานให้สอดคล้องต่อเนื่องกัน นอกจากนี้จะต้องเตรียมแบบฟอร์ม เอกสารเผยแพร่ที่จำเป็น เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะวางแผนไปด้วย

1.2 การจัดระบบข้อมูล (Information for Planning) ซึ่งเป็นการจัดเตรียมการให้มีระบบข้อมูลที่พร้อม ให้เพียงพอและเชื่อถือได้ในการใช้ประกอบการวางแผนและการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนต่อไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นความจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการวางแผน

2. การจัดทำแผน (Plan Formulation) หลังจากได้เตรียมเครื่องมือเครื่องใช้ กำหนดสายงาน คณะกรรมการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน และระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

กับการวางแผนไว้ดีและพร้อมเสมอที่จะใช้ในการวางแผนแล้ว ก็จะมีการจัดทำวางแผนขึ้นในขั้นต่อไป และผลจากการจัดทำแผนก็จะได้ตัวแผน ซึ่งอาจจะเป็นแผนระยะยาว แผนระยะปานกลางหรือ แผนพัฒนาและแผนระยะสั้นเฉพาะกิจ แล้วแต่เป้าหมายของการจัดทำแผนนั้น ๆ

3. การนำแผนไปปฏิบัติ (Plan Implementation or Plan Executive)

ในส่วนนี้จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ (Operation Plan) และแผนการเงิน (Financial Plan) โดยแบ่งงานที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของแผนนั้นออกเป็นงานย่อย ๆ แล้วกำหนดตารางดำเนินงาน (Scheduling) ซึ่งแสดงขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติ แสดงแผนการกำหนดวิธีติดตามและควบคุมการปฏิบัติงาน กำหนดวิธีประเมินผลตลอดทั้งระดับถึง แหล่งทรัพยากรที่จะนำมาใช้อย่างละเอียด แล้วปฏิบัติตามแผนนั้น

4. การติดตาม การควบคุม และการประเมิน (Monitoring-Control and Evaluation)

ซึ่งจะเป็นการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินการปฏิบัติตามแผนโดยปกติควรจัด ให้มีแผนควบคุม (Control Plan) อาจจะเป็นแผนการตรวจสอบภายใน (Auditing) การตรวจสอบผลการปฏิบัติ (Inspection) การให้รายงาน (Report) การสำรวจตาม จุดต่าง ๆ (Spot Check) การสำรวจตามแผนกำหนดการดำเนินงาน (Scheduling Check) และตามแผนควบคุมคุณภาพ (Quality Control Plan) แล้วแต่กรณี

5. การทบทวน ปรับแผนหรือจัดทำแผนใหม่ (Recycle of planning Process or Replan)

ในการปฏิบัติตามแผนนั้น เพื่อให้การวางแผนเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการทบทวนแผนอยู่เสมอ จุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดในการทบทวนแผนก็เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปสู่เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนอย่างมีประสิทธิภาพ และหากพบปัญหาจากการปฏิบัติ จากการที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ก็จะต้องมีการทบทวนแผนเพื่อพิจารณาปรับแผนให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมหรืออาจจะต้องจัดทำแผนใหม่แล้วแต่กรณี หลักสำคัญในส่วนนี้คือปรับแผนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็น การปรับปรุงการบริหารให้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาศัยกระบวนการวางแผน (Planning Process) เป็นกลไกพื้นฐานในการตัดสินใจ

ระบบแผนงานดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้ จะต้องอาศัยกลไกที่เกี่ยวกับองค์การในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จะต้องมึหน่วยงานรับผิดชอบในการประสานงาน และดำเนินการ โดยปกติในกระบวนการวางแผนนั้นจะต้องมีการตัดสินใจในจุดต่าง ๆ และมีการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงาน หรือตัวบุคคลที่รับผิดชอบเป็นการแน่นอน โดยเฉพาะการวางแผนในสถาบันการศึกษานั้น ควรจัดให้มีคณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลขึ้นรับผิดชอบ และในคณะกรรมการแต่ละระดับควรมีหัวหน้าหน่วยงาน เข้าร่วมอยู่ด้วย ทั้งนี้เพื่อจะทำให้การบริหารกับการวางแผนผนวกอยู่ด้วยกันดังกล่าวแล้ว

ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน

การกระทำใด ๆ มักจะพบปัญหาและอุปสรรคเสมอ ในการวางแผนก็เช่นกันย่อมมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างและการที่เราได้รู้ปัญหาและอุปสรรคของสิ่งต่าง ๆ ก่อนที่เราจะใดกระทำสิ่งนั้น ย่อมจะทำให้สามารถหลีกเลี่ยงและแก้ไขปัญหาลักษณะนั้นให้ลดน้อยลงหรือหมดไปอันจะทำให้การปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสำหรับปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนได้มีผู้พบและเสนอไว้มากมาย เช่น

- สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า อุปสรรคที่อาจเกิดกับการวางแผนได้แก่
1. การขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผน
 2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่สำคัญนำมาใช้ในการวางแผน
 3. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผนอย่างเพียงพอคือวางแผนตามความเคยชินหรือตามอารมณ์
 4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนให้ประสานสอดคล้องกัน
 5. นำเอาประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับการวางแผน

6. สภาวะแวดล้อมอันได้แก่ ขนบประเพณีเป็นอุปสรรค
7. ขาดปัจจัยในการวางแผน เช่น ขาดนักวิชาการ ขาดกำลังคน กำลังเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ¹

สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้คล้ายกับความคิดเห็นของ สมพงษ์ เกษมสิน แต่มีส่วนแตกต่างกันไปบ้าง ส่วนที่แตกต่างไปนั้นมีดังนี้

1. ความยากลำบากในการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล
2. การปฏิบัติงานตามความเคยชินโดยนิสัย
3. การวางแผนเป็นของยากและเป็นการเพิ่มภาระ ทำให้ไม่อยากคิดวางแผน
4. ประเพณีการทำงาน และการบริหารราชการไม่ถือว่าการวางแผนเป็นเรื่อง

สำคัญ

5. สภาพสังคม ตลอดจนระบบความเชื่อต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งประเพณี วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมทั่ว ๆ ไป อาจมีส่วนช่วยให้เกิดความเฉื่อยชาและขาดความกระตือรือร้น เอาจริงเอาจัง²

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, "การวางแผนงาน" ธนาธิปไตย 14 (เมษายน 2513):

6-7.

² สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, "การทำงานอย่างมีแผน" มหาคไทย 1 (1 มิถุนายน 2519):

มัลลี เวชชาชีวะ ยังให้ความคิดเห็นในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับแผน ดังนี้

1. การวางแผนเป็นงานยาก จะต้องใช้ความรู้และประสบการณ์มาก ต้องอาศัยความคุ้นเคยและต้องรู้จักทำตั้งแต่แผนเล็กจนชำนาญกว่าจะทำแผนใหญ่รวมได้ ซึ่งขัดกับนิสัยคนไทยส่วนมาก
2. ปัญหาเรื่องสถิติข้อมูลต่าง ๆ ไม่มีใครมี ที่มีก็ไม่นำมาใช้ จะไรที่หนึ่งก็สั่งเก็บที่หนึ่ง ไม่มีแหล่งกลางที่จะรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไว้ และหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่มีใครอยากทำสถิติทะเบียนต่าง ๆ ไว้
3. การวางแผนเป็นเรื่องของอนาคต ซึ่งยากที่จะทำนายได้แน่นอน จึงต้องมีความผิดพลาดบ้าง ข้อมูลเกี่ยวกับอนาคตบางอย่างไม่มีเพียงพอที่จะวางแผน
4. การวางแผนระยะยาว ต้องมีการติดตามผลบ่อย ๆ และนำผลมาปรับปรุงแก้ไขแผนงานนี้ก็ไม่ใช่งานง่ายและไม่มีใครอยากทำสังคายนางของเก่า นักวางแผนเองก็ชอบไปฝันจะทำแต่แผนใหม่ ๆ เรื่อยไป
5. การวางแผนจำเป็นต้องได้รับฟังความคิดเห็น และความต้องการจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากแผนได้ขึ้นมาตามลำดับ จนถึงตัวผู้วางแผน ผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติตามแผน แต่ทุกฝ่ายไม่คุ้นเคยต่อการทำงานอย่างมีแผนจึงมักจะมีจิตใจและกิริยาที่ต่อต้านแผนอยู่เสมอ
6. เมื่อทราบความต้องการแล้ว นักวางแผนควรยกวางแผนขึ้นเป็นแนวทางไว้ก่อนแล้วส่งไปให้ฝ่ายต่าง ๆ คุ้นเป็นแนวทางเพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ เสนอแบบรายละเอียดขึ้นมาให้นักวางแผนประมวลเข้าด้วยกัน แล้วจึงเพิ่มเติมคัดทอนจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายงานนี้เป็นขั้นตอนที่ยุงยาก จำต้องอาศัยความพยายามและความเห็นใจจากทุกฝ่าย

วุฒิชัย จานง ไท่กลาวถึงข้อจำกัดบางประการที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนหรือการที่จะวางแผนให้ได้ดีคือ

มัลลี เวชชาชีวะ, "การวางแผนงาน" สรรพากรสาส์น 24 (มีนาคม-เมษายน

1. ความคิดและความเชื่อเรื่องของแผนงาน บางคนเชื่อว่ากำหนัดวัตถุประสงค์อย่างแน่นอนก็เป็นการเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องไปวางแผนให้ยุ่งยากและเสียเวลาอีก เมื่อจะทำจริงประสบการณ์ย่อมบอกเราเองว่าควรจะทำอย่างไร ความรู้สึกที่ว่าแผนงานเป็นสิ่งจำเป็นย่อมไม่มีอยู่เลย

2. การตัดสินใจที่ได้ทำไว้ก่อนแล้วส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการวางแผนนั้นคือการตัดสินใจควรจะต้องอาศัยการวางแผนเข้าช่วย และเมื่อตัดสินใจไปแล้วเนื้อหา วิธีทาง ตลอดจนกฎเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ มักจะสอดคล้องกับการตัดสินใจ ทำให้ชักกับหลักการและกระบวนการวางแผน

3. คุณลักษณะของผู้วางแผน

- ไม่ค่อยมีความรู้เรื่ององค์การนั้น ๆ
- เป็นคนคอยแต่จะเป็นผู้ตามแทนที่จะกล้านำ
- เป็นคนมองการณ์สั้น ๆ
- เป็นคนไม่ค่อยคำนึงถึงข้อเท็จจริง

4. เสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเตรียมการวางแผน เช่น ในการเสาะแสวงหาข้อมูล ขาวสาร การใช้วัสดุเขียนแผน การคิดตามควบคุมแผน

5. กิจกรรมหลายอย่างที่ต้องการการตัดสินใจและลงมือปฏิบัติในทันทีทันใด ก็ย่อมเป็นการยากที่จะออกหนอ¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ วัชรชัย จ्ञำนงค์, "แนวความคิดทั่วไปสำหรับการวางแผน" วารสาร สสท.

สมานจิตร สุคนทรพิทย์ ยังได้จำแนกปัญหาหรือข้อจำกัดของการวางแผนออกเป็นข้อจำกัดภายนอกและข้อจำกัดภายใน ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอก ได้แก่
 - 1.1 สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง บางอย่างไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้อย่างชัดเจน ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผน เช่น
 - 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายระดับสูงยังไม่ค่อยคำนึงถึงความต้องการของแต่ละท้องถิ่นในขณะเดียวกัน การวางแผนในระดับท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดข้อมูล
 - 1.3 บางครั้งแผนและโครงการที่วางไว้ไม่มีการปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน
 - 1.4 ผู้ประเมินผลภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิธีการประเมินผล ทำให้การประเมินไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์เท่าที่ควร
 2. ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายใน ได้แก่
 - 2.1 ขาดข้อมูลในการวางแผนในรูปแบบต่าง ๆ
 - 2.2 วัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นไปในแนวเดียวกัน และวัดผลได้ยาก
 - 2.3 ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณ จึงต้องเริ่มต้นตัดสินใจใหม่ ทำให้งานต้องล่าช้า
 - 2.4 แผนงานและโครงการที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบาย
 - 2.5 ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ
- 206-กรณีการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ¹

¹ สมานจิตร สุคนทรพิทย์, "ปัญหาในการวางแผน" การวางแผนพัฒนาโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2524), หน้า 82-83.

อุทัย บุญประเสริฐ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของระบบงานวางแผนของจุฬาลงกรณ์ และได้สรุปปัญหาของการวางแผนซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการวางแผนทั่ว ๆ ไป ดังต่อไปนี้

1. ขาดการประสานระหว่างการทำแผน (Planning) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนโครงการตามแผน (Resource Allocation) และการประเมินโครงการตามแผน (Programme Evaluation)
2. มีความจำกัดของข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัยและจำเป็นสำหรับการวางแผนในทุกระดับของหน่วยงาน
3. หน่วยงานอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัย ไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายวางแผน และพัฒนาวิทยาลัยอย่างแท้จริง
4. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความต่อเนื่องในนโยบายการบริหาร และแผนงาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนตัวผู้บริหารตามวาระของผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น (ในอค์ค)
5. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการและการกำหนดลำดับความสำคัญของงานให้ชัดเจนในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร
6. ปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิดของการมีระบบแผนงานที่มีผลมาจากการมีส่วนร่วมของบุคคลทุกฝ่ายในองค์กร (Participatory Planning)
7. การไม่ได้รับงบประมาณตามแผนการที่วางไว้
8. ขาดรายงานผลการบริหารของผู้บริหาร (Administrative Performance Summary) ที่เป็นระบบระเบียบแน่นอนในทุกระดับของหน่วยงาน ขาดรายงานความก้าวหน้าของแผนงาน (Progress Report) ที่จำเป็นในโครงการต่าง ๆ
9. ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของหน่วยงานวางแผนกลางของมหาวิทยาลัย ทั้งในฐานะที่เป็นองค์กรในการประสานงานการวางแผนในระดับมหาวิทยาลัย และในส่วนที่เป็นองค์กรกลางสนับสนุนหน่วยงานในระดับอื่น ๆ ให้มีความสามารถในการวางแผนของตนได้

10. ปัญหาอื่น ๆ (ซึ่งจะค่อย ๆ คลายลงเมื่อมีระบบการวางแผนที่มีระบบระเบียบมากขึ้น และเมื่อสมาชิกของสถาบันนั้นมีประสบการณ์เกี่ยวกับการวางแผนมากขึ้น) เช่น

การที่ผู้บริหารสนใจต่อผลประโยชน์ของตนเองและกลุ่มมากกว่าการพิจารณาในส่วนรวมทั้งมหาวิทยาลัย

ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือในการทำแผนและปฏิบัติตามแผน ปัญหาการเกิดจาก การที่... ยึดถือเอาแผนพัฒนาเป็นพิมพ์เขียวตายตัวของมหาวิทยาลัย ปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้บริหารในระดับคณะ และแผนกบางส่วนมีทัศนคติว่าการวางแผนว่าเป็นแผนของศูนย์กลาง (Central Planning) ตลอดจนปัญหาในเชิงสงสัยในเรื่องความสามารถของหน่วยงานวางแผนและผู้เกี่ยวข้องในการวางแผนของมหาวิทยาลัย¹

ไพรัตน์ เคษะรินทร์ ได้กล่าวถึงปัญหาของการวางแผนปฏิบัติงาน (Operational Planning) ได้ดังนี้

1. ขาดการเตรียมการในระยะแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลไม่เพียงพอ และถูกต้อง การตัดสินใจทำอย่างใดอย่างหนึ่งในขั้นวางแผน

¹ อุทัย บุญประเสริฐ, "สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของระบบงานวางแผนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" วารสารเศรษฐศาสตร์ (กรกฎาคม-พฤศจิกายน 2523) : 24-26.

2. วัตถุประสงค์ของงานไม่แน่ชัด ทำให้ไม่สามารถวางเป้าหมายของงานได้แน่นอน
3. ไม่มี การเลือกสรรวิธีการจัดการและบุุทธิวิธีที่จะทำให้แผนงานสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของบุคคลและทรัพยากรที่มีอยู่
4. ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติการตามแผน
5. แผนงานมักจะจัดทำตามความประสงค์ของผู้อำนาจในองค์การ โดยขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างจริงจังจากบุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
6. แผนงาน ไม่สอดคล้องกับเวลาและพฤติกรรมขององค์การ ซึ่งจะทำให้แต่ละขั้นตอนของแผนต้องชะงัก
7. ไม่ยึดมั่นต่อความต่อเนื่องของแผน ทำให้แผนขาดความคิดสร้างสรรค์ในตัวเอง
8. ขาดการติดตามผลและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนทุกระยะ ทำให้ไม่สามารถติดตามแก้ไขแผนให้สามารถปรับตัวกับสถานการณ์จริง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของแผน
9. ผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติตามแผน แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งตามหลักแล้วหน่วยงานทั้งสองนี้จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้
10. นำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้นิยมปฏิบัติตามแผนมาเป็นข้อพิจารณา มากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม¹

สรุปปัญหาและอุปสรรคการวางแผนในหน่วยงานต่าง ๆ โดยจัดเป็นกลุ่มปัญหาได้ 8 กลุ่ม ดังนี้

1. ขาดหน่วยงานวางแผนที่มีความสามารถ หน่วยงานวางแผนที่มีอยู่ ไม่สามารถที่จะประสานการวางแผนรวมขององค์การ และไม่สามารถสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถวางแผนของตนได้ ทั้งนี้เกิดจาก

¹ไพรัตน์ เคะชรินทร์, "แนวความคิดการวางแผนปฏิบัติงาน" พัฒนาชุมชน 12

- 1.1 นักวางแผนมีความรู้เกี่ยวกับองค์กรน้อย
- 1.2 หน่วยงานแผนไม่มีบุคลากรเพียงพอ
- 1.3 ขาดบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการวางแผน
- 1.4 ขาดผู้วางแผนที่กล้าคิดกล้าทำและมองเห็นการไกล

2. ปัญหาเกี่ยวกับทิศทาง นโยบาย และวัตถุประสงค์ เพื่อจะวางแผนสิ่งแรกที่
 ต้องมีคือ วัตถุประสงค์ และนโยบายซึ่งจะเป็นทิศทางในการวางแผน สำหรับปัญหาในค่านี
 มีดังนี้

- 2.1 ทิศทาง นโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรไม่แน่นอนและชัดเจน
- 2.2 วัตถุประสงค์ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ไม่สอดคล้องและกัน ทำให้
 หน่วยงานระดับต่ำลงไปวางแผนได้ยาก
- 2.3 ขาดความต่อเนื่องในนโยบายและแผนงาน เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร
 ทำให้ต้องเปลี่ยนแผนตามผู้บริหารอยู่ตลอดเวลา
- 2.4 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้
 ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน
- 2.5 แผนงานและโครงการมักไม่สอดคล้องกับนโยบาย

3. ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน ข้อมูลนับเป็นสิ่งสำคัญหากขาดข้อมูลแล้ว
 การวางแผนที่จะเหมือนกับการคิดฝันไปเท่านั้น ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลมีดังนี้

- 3.1 ไม่ได้มีการวิเคราะห์วิจัยและจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ ให้เป็นหมวด
 หมู่และสามารถใช้ในการวางแผนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว
- 3.2 ขาดแหล่งกลางที่จะประสานงานการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความสามารถ

- 3.3 หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้เก็บสถิติต่าง ๆ จากการปฏิบัติงานไว้
- 3.4 บางหน่วยงานมีข้อมูลแต่ยังไม่คือนำมาใช้ในการวางแผน
- 3.5 ยังมองไม่เห็นความสำคัญที่จะต้องใช้อุปกรณ์ประกอบการวางแผน

4. ขาดการเห็นความสำคัญของการวางแผน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เพราะถ้าไม่เห็นความสำคัญแล้วก็จะทำให้การวางแผนประสบความสำเร็จได้โดยง่าย ปัญหาที่นี้อาจเกิดจาก

- 4.1 ในระบบราชการไทยส่วนใหญ่เห็นว่างานที่ทำอยู่เป็นงานประจำไม่จำเป็นต้องวางแผน
- 4.2 บางคนเชื่อว่า เมื่อได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ก็เป็นภาระเพียงพอแล้วไม่จำเป็นต้องวางแผนให้ยุ่งยากเสียเวลาเพิ่มขึ้นอีก ถึงเวลาทำจริงประสบการณ์จะบอกเราเองว่าควรทำอย่างไร
- 4.3 ผู้บริหารไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเอาจริงเอาจังหรือเอาใจใส่กับการวางแผนมากนัก

5. การนำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับ การวางแผน ซึ่งจะทำให้การวางแผนต้องถูกบิดเบือน หรือไม่ได้รับการปฏิบัติและจัดทำอย่างถูกต้องตามหลักการ ปัญหาที่นี้อาจเกิด

- 5.1 แผนงานมักจะกำหนดขึ้นตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในองค์กร ซึ่งทำให้ขาดความร่วมมืออย่างจริงจังจากบุคคลที่ปฏิบัติตามแผน
- 5.2 ยังมีผู้นำเอาความสัมพันธ์ใกล้ชิดส่วนตัวมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติแผน
- 5.3 บางคนเห็นว่า หากได้มีการวางแผนอย่างจริงจังแล้ว จะทำให้ผลประโยชน์ส่วนตัวเคยได้รับต้องเสียไป จึงไม่นิยมการวางแผน

6. การวางแผนชีวิตกับลักษณะนิสัยของคนไทย เมื่อสิ่งใดขัดกับลักษณะนิสัยย่อมจะทำให้ไม่ยากกระทำได้สิ่งนั้น หรือทำไปก็ไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร แต่ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะยังไม่คุ้นเคยก็ได้ ปัญหาคนนี้ได้แก่

- 6.1 คนไทยไม่ชอบเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและวิธีทำงาน กลัวการเปลี่ยนแปลง ไม่ค่อยกล้าเผชิญกับสิ่งใหม่ ๆ ซึ่งขัดกับหลักการวางแผน
- 6.2 การวางแผนต้องทำอย่างเป็นระบบและมีระเบียบ และต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมรอบด้าน ซึ่งขัดกับลักษณะนิสัยของคนไทยที่ชอบทำอะไรอย่างง่าย ๆ ตามสบาย ชอบมองอะไรเป็นบางจุด ไม่มองอะไรอย่างกว้างไกล
- 6.3 การวางแผน มีความยุ่งยากอยู่บ้าง คั้งนี้การทำงานตามแผนต้องใช้ความอดทนและท่องจำเรื่องในอดีตมาเป็นตัวอย่างบ้าง ซึ่งขัดกับลักษณะนิสัยของคนไทยที่ลืมนง่าย และไม่สนใจอะไรนานและจริงจัง

7. ขาดเงินและวัสดุอุปกรณ์ในการวางแผน เนื่องจากในการกระทำกิจกรรมใด ๆ จำต้องอาศัยปัจจัยช่วยสนับสนุน ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ เงิน หากขาดการสนับสนุนด้านนี้การดำเนินงานต่าง ๆ ก็ดำเนินไปได้อย่าง ปัญหาคนนี้อาจจะเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้คือ

- 7.1 แผนงานและโครงการของไทยที่มีอยู่ส่วนมากเป็นแผนเพื่อขอเงิน ตามระบบการงบประมาณของทางราชการ แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศยากจน ไม่มีเงินมากพอที่จะจัดสรรให้ตามที่เสนอขอ เมื่อเสนอโครงการมาแล้วไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและที่โครงการ ครั้งค่อๆ ไปจึงไม่ค่อยอยากวางแผนอีก ซึ่งหน้าที่จริงแล้วการวางแผนเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรทั้งที่มีอยู่อย่างประหยัด และส่วนสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ จะต้องมีการวางแผนในการเสาะแสวงหาทรัพยากรควบคู่กันอยู่ด้วยเสมอ

7.2 ขาดการเตรียมการเพื่อการวางแผน จึงไม่ได้มีการจัดสรรทรัพยากร และเวลาเพื่อการวางแผนไว้ให้เหมาะสม นั่นคือต้องมีแผนสำหรับการวางแผนด้วย

8. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้ในหลักวิชาการวางแผน ซึ่งเรื่องนั้นน่าจะเป็นปัญหาที่สำคัญมากเพราะถ้าขาดความรู้ความเข้าใจแล้ว ย่อมไม่เห็นความสำคัญและไม่ปฏิบัติ แม้มีการปฏิบัติจัดทำก็ย่อมจะทำให้ไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้นี้อาจ สะท้อนให้เห็นในเรื่องต่อไปนี้คือ

8.1 ในการจัดทำแผนมักจะไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ สภาพแวดล้อมภายนอกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เมื่อนำแผนไปปฏิบัติ มักจะเกิดปัญหา

8.2 ไม่มีการกำหนดลำดับความสำคัญของงานไว้ให้ชัดเจน ทำให้ยุ่งยากต่อการจัดสรรทรัพยากร

8.3 คนส่วนใหญ่แม้ปฏิบัติงานในหน่วยงานวางแผนยังมีความรู้เรื่องหลักการวางแผนน้อย ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนยังไม่แพร่หลาย

8.4 ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติตามแผน

8.5 ไม่มีการวิเคราะห์โครงการหรือประเมินค่าโครงการ ว่าได้ผลคุ้มค่าหรือไม่

8.6 ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผล จึงไม่เห็นความสำคัญของการประเมินผล ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเป็นเครื่องช่วยควบคุม ช่วยกระตุ้นให้ เพราะหากำเนินไปจนบรรลุผลสำเร็จ