



หลักการและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนการศึกษา

ในบทนี้จะกล่าวถึงหลักการและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน เช่น ความหมายของการวางแผน การวางแผนการศึกษา ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของแผนงาน กระบวนการวางแผน ระบบการวางแผน ซึ่งมีนักวิชาการทั้งของไทยและชาวต่างประเทศกล่าวไว้ในตำราวางแผนและเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ดังนี้

ความหมายของการวางแผน

มาลัย หุณันท์ ได้ให้ความหมายของแผนงานไว้ว่า แผนงานคือกระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณและวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อย สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังให้มีในอนาคต¹

สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ดีกว่า แผนงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัยเพื่อเลือกกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่าเป็นที่ดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูล ข่าวสาร และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิดจินตนาการ คาดคะเนวิธีการเพื่อเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดเป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากจะกล่าวเปรียบเทียบแผนงานกับการก่อสร้างแล้ว การวางแผนเหมือนกับการออกแบบอาคารพิมพ์เขียวขึ้นเพื่อให้ช่างรับเหมาก่อสร้างอาคารได้ตามนั้น²

¹ มาลัย หุณันท์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนงาน," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2508), หน้า 20.

² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารบุคคลแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ : มหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 27.

ซิงชัย สันติวงษ์ กล่าวว่า "การวางแผนหมายถึงการตัดสินใจเลือกวิธีกระทำ และสิ่งที่สมควรปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า"¹

ฮาริสัน (Harison) กล่าวถึงความหมายของการวางแผนไว้ว่า "การวางแผนเป็นการตัดสินใจไว้เป็นการล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร และจะให้ใครทำ"²

สรุปอย่างกว้าง ๆ ใ้กว่า การวางแผน หมายถึง การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติงาน ให้บรรลุจุดมุ่งหมายของงานหรือองค์การในขนาดค้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแสดงให้เห็นว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร เมื่อใด และโดยผู้ใด

การวางแผนการศึกษา

เบอเรเดย์ (Bereday) กล่าวถึง การวางแผนการศึกษาไว้ว่า "การวางแผนการศึกษาคือ กระบวนการเตรียมการตัดสินใจที่จะปฏิบัติการในอนาคตเกี่ยวกับการศึกษา"³

วีณา สันติวงษ์ และ ประพันธ์ พันธุ์พานิช กล่าวถึงการวางแผนและการวางแผนการศึกษาไว้ว่า "สำหรับการวางแผนการศึกษานั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนทั้งหมด การวางแผนการศึกษาเป็นการตัดสินใจในอนาคตเกี่ยวกับเรื่องการศึกษา"⁴

¹ซิงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 138.

²Frank E. Harison, Management and Organizations (New Jersey : Houghton Mifflin Co., 1978), p. 91.

³George Z. F. Bereday, Educational Planning (London : Evans Brothers, 1967), p. 15.

⁴วีณา สันติวงษ์ และ ประพันธ์ พันธุ์พานิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างแผนการศึกษากับการวางแผนเศรษฐกิจและสังคม," ใน ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา อันดับที่ 4 กองวางแผนการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, ม.ป.ป.), หน้า 112.

เช่น แก้วยศ กล่าวถึงการวางแผนการศึกษาไว้ดีกว่า การวางแผนการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานการศึกษา เป็นกระบวนการต่อเนื่องอันประกอบด้วยการวางจุดมุ่งหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การคิดค้น การทดลอง การประเมินผล และปรับปรุงดูทางที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวิธีการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น¹

สรุปได้ว่า การวางแผนการศึกษาเป็นกระบวนการในการตัดสินใจเลือกวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการศึกษาไว้เป็นการล่วงหน้าอย่างรอบคอบ และมีเหตุผล

ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นส่วนประกอบสำคัญในกระบวนการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดหรือหลักการบริหารในยุคใดสมัยใด การวางแผนถือว่ามีค่าสำคัญเป็นอย่างมาก

อูทซ์ บุนยประเสริฐ กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร เป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้บริหารสามารถใช้ช่วยปรับปรุงงานต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ผู้บริหารที่ละเลยการวางแผนถึงแม้ว่าจะเป็นผู้สามารถเชี่ยวชาญสักปานโลกก็ตาม มักพบว่า ต้องประสบความยุ่งยากอยู่เสมอ²

การที่จะบริหารงานใหม่มีประสิทธิภาพสูงนั้น ย่อมหมายถึงความหมายที่จะใช้กำลังทรัพยากรในการบริหารให้ถูกต้องและ ได้ผลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความพยายามที่จะไม่ให้การสูญเปล่าของพลังในการบริหาร การที่จะจัดการให้บรรลุความ

¹ เช่น แก้วยศ, "กระบวนการวางแผนการศึกษา," วารสารสามัญศึกษา 11 (มกราคม) : 10 - 15.

² อูทซ์ บุนยประเสริฐ, หลักและเทคนิคการวางแผนระดับภาควิชาในสถาบันอุดมศึกษา (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), คำนำ.

พยายามเช่นนั้นได้ อย่างน้อยก็จำเป็นต้องอาศัยความคิดการวางแผนว่าทำอย่างไรจึงจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น การวางแผนจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความพยายามที่จะบริหารงานใหม่มีประสิทธิภาพ¹

สมพงษ์ เกษมสิน จึงสรุปความสำคัญของการวางแผนไว้ว่า แผนงานเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์และนโยบาย แผนจึงเป็นที่รวมแห่งการปฏิบัติงานทั้งปวงขององค์การ แผนจึงช่วยอำนวยความสะดวกแก่การบริหารงานขององค์การเป็นอันมาก เช่น ช่วยให้มีการประสานงาน ทำให้เกิดความสามัคคีและมีการทำงานเป็นทีม ประหยัดทั้งคน เงิน และเวลา ทำให้งานดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสะดวกในการติดตามควบคุมงานลดภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง เมื่อมีการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) สามารถระดมกำลังคน กำลังทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การมาใช้ได้อย่างได้ผล และสามารถขยายงาน ปรับปรุงงานให้ดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็ว²

ประเภทของแผนงาน

สมพงษ์ เกษมสิน แบ่งประเภทของแผนงานออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. แผนระยะสั้น (Short-range plan) หมายถึง แผนงานในกิจกรรมเฉพาะอย่างที่จะให้เกิดในขนาดคณึ่งระยะเวลาอันสั้น และอาจมีความสอดคล้องกับแผนระยะยาว กระบวนการไม่ยืดยาวและยุ่งยาก แผนงานประเภทนี้ โดยทั่วไปกำหนด 1-2 ปี
2. แผนระยะยาว (Long-range plan) หมายถึง แผนในกิจกรรมขนาดใหญ่

¹ เศรษฐพร คุศิริพิทักษ์, "การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนการสร้างเมืองใหม่ของจังหวัดชลบุรี," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 9 (กรกฎาคม 2512) : 379.

² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 83.

มีความเกี่ยวข้องกับแผนระยะสั้นอื่น ๆ เกี่ยวกับกิจการสาขาอื่น ๆ หรือหน่วยงานหลายหน่วย ที่ต้องใช้กระบวนการวางแผนอันสัมพันธ์กัน รวมทั้งความชำนาญพิเศษที่ต้องใช้ในการวางแผน¹

นำทรัพย์ จันทน์หอม มีความเห็นเช่นเดียวกันคือ แบ่งแผนงานออกเป็น 2 ประเภทคือ แผนระยะสั้นและแผนระยะยาว แต่เรียกแผนระยะสั้นว่า แผนปฏิบัติการประจำปี ส่วนแผนระยะยาวกำหนดระยะเวลา 5 - 10 - 15 - 20 ปี เช่นแผนพัฒนาระยะต่างๆ ของประเทศไทยเรา จัดเป็นแผนระยะยาว เป็นต้น²

สุชาติ ประชากุล มีความเห็นเกี่ยวกับประเภทของแผนว่า แผนมีหลายประเภท แต่ในทางปฏิบัติทั่วไปมักจะแบ่งประเภทของแผนออกตามกำหนดระยะเวลาที่เขียนลงในแผน (Fixed-time plan) และอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะยาว (Long-range plans)
2. แผนระยะปานกลาง (Intermediate plans)
3. แผนระยะสั้น (Short-term plans)

เมืองชัย หาเจริญศักดิ์ กล่าวถึงประเภทของแผนไว้ว่า แผนที่ดีควรประกอบไปด้วยแผน 3 ระยะคือ

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10 - 20 ปี) ซึ่งจะเป็กรณหรือขอบเขตระยะยาว แสดงถึงวิถึทางหรือแนวทางของการเจริญเติบโต หรือการพัฒนาว่าจะเป็นอย่างไ้ ขณะนี้

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 83 - 84.

² นำทรัพย์ จันทน์หอม, "การวิจัยเพื่อการวางแผนการศึกษา," ใน ประมวลบทความการวางแผนการศึกษาค้นคว้าที่ 4 หน้า 175.

³ สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่ (พระนคร : แพรวพิทยา; 2512), หน้า 80 - 81.

แผนระยะยาวเช่นนี้ของประเทศเราทั้งแผนพัฒนา เศรษฐกิจและแผนพัฒนาการศึกษาพูดได้ว่า
ยังไม่มี จะมีก็แต่การพยากรณ์หรือการโปรเจกชัน (Projection) ความต้องการทางการ
ศึกษาระยะยาวซึ่งยูเนสโกและยูซอมทำไว้เท่านั้น

2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4 - 6 ปี) เป็นแผนที่นำเอาแผนระยะยาวมาทำรายละเอียด
ละเอียดลงไปอีก โดยอาจจะแบ่งสิ่งที่ต้องการพัฒนาออกเป็นรายปี แต่ละปีแสดงรายละเอียด
มากขึ้นกว่าแผนพัฒนาระยะยาว เช่น จะทำอะไร ทำไร ที่ไหน ทำอย่างไร และใคร
จะเป็นคนทำ เป็นต้น

3. แผนปฏิบัติการประจำปี โดยที่สถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดหมาย
ไว้แต่เดิม หรือมีสถานการณ์ใหม่เกิดขึ้นก็ได้ และเพื่อที่จะนำเอาแผนพัฒนาระยะกลางซึ่ง
กำหนดการพัฒนาเป็นรายปีไว้ั้น ให้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีขึ้น ซึ่งแผนนี้จะเป็พื้นฐาน
สำหรับจัดทำงบประมาณประจำปีต่อไป¹

กูรูจ (Guruge) กล่าวถึง แผนประเภทต่าง ๆ ไว้อีกดังนี้

- แผนระยะยาว (Long-term or perspective) มีระยะ 10-20 ปี
หรืออาจถึง 25 ปี
- แผนระยะปานกลาง (Medium-term) 4 - 7 ปี
- แผนระยะสั้น (Short-term) 1 - 3 ปี²

นอกจากแผน 3 ประเภทดังกล่าวมาแล้ว กูรูจ (Guruge) ยังได้กล่าวถึง
แผนอีก 2 ประเภทคือ

¹ เมืองชัย ทาเจริญศักดิ์, "แผนปฏิบัติการประจำปี," ใน ประมวลบทความ
การวางแผนการศึกษา วนดับที่ 4, หน้า 77.

² Ananda W. Guruge, Process of Educational Planning
(Bangkok : UNESCO Regional Office for Educational in Asia,
1977), pp. 7-8.

1. แผนระยะสั้นที่มีจุดมุ่งหมายเดียว (Single-purpose plan) ซึ่งอาจมีระยะเวลาไม่กี่วัน จนถึง 2 ปี

2. แผนหมุนเวียน (Rolling plan) จัดอยู่ในประเภทแผนระยะปานกลาง (Medium-term) เป็นแผนที่มีการทบทวนเพื่อปรับแผนทุกปี ตัวอย่างเช่น การวางแผนระยะ 5 ปี จะจัดทำแผนหมุนเวียนดังนี้

ก. 2513 - 2517

ข. 2514 - 2518

ค. 2515 - 2519

ง. 2516 - 2520 เป็นต้น

การทบทวนเป้าหมายของทุก ๆ ปี ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานและระยะเวลาในแผน จะทำให้แผนมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

จึงสรุปได้ว่า การจัดประเภทของแผนมีหลายแบบ แต่ที่นิยมแบ่งโดยทั่วไปในองค์กรมักจะใช้ระยะเวลาและลักษณะงานที่แผนนั้นครอบคลุมเป็นหลักสำคัญในการกำหนดประเภทเป็นส่วนใหญ่

กระบวนการวางแผน

มีผู้กล่าวถึงกระบวนการวางแผน (Planning Process) ไว้ในทัศนะต่าง ๆ เช่น

นำทรัพย์ จันทน์หอม กล่าวว่า ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนอะไรก็ตาม ย่อมมีขั้นตอนในการวางแผนเช่นเดียวกัน ในหนังสือแบ่งเป็น 5 ขั้นตอนคือ

1. การวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาต่าง ๆ โดยส่วนรวมแล้วแยกออกเป็นสาขาต่าง ๆ ก็ได้

2. กำหนดนโยบายและเป้าหมาย

3. จัดทำแผนและโครงการ

4. ขั้นตอนปฏิบัติงาน ดำเนินตามแผนที่วางไว้

5. ชั้นประเมินผลงานและรายงานความก้าวหน้า ตลอดจนอุปสรรคในการดำเนินงาน เมื่อได้ดำเนินการเสร็จทั้ง 5 ชั้นแล้ว ก็จะยื่นดำเนินการในชั้นที่ 1 อีก การดำเนินการเช่นนี้ เป็นไปตาม Continuous Process ¹

เลอ เบรตอง (Preton P. LeBreton) ได้แบ่งขั้นตอนต่าง ๆ ในการวางแผนออกเป็น 14 ขั้นตอน สรุปได้ดังนี้

1. พิจารณาความจำเป็นที่ต้องการวางแผน โดยพิจารณาความสำคัญของเรื่องที่จะดำเนินการวางแผนว่าสมควรจะกำหนดเป็นแผนหรือไม่

2. พิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของแผนที่จะทำขึ้น โดยต้องคำนึงถึงนโยบายส่วนใหญ่ขององค์การด้วย เพราะวัตถุประสงค์ของแผนจะขัดกับนโยบายใหญ่ไม่ได้

3. เตรียมทำเค้าโครงของโครงการหรือแผนอย่างกว้าง ๆ โดยกล่าวถึงความจำเป็น หน้าที่ของโครงการ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ค่าใช้จ่ายทั้งหมด ความจำเป็นที่ต้องจัดหน่วยงานเสียใหม่ให้ทำงานตามแผน และให้กำหนดขั้นตอนระยะยาว เพื่อความสะดวกแก่หน่วยงานที่ละรับหลักการ

4. เสนอขอเสนอเพื่อรับอนุมัติขั้นต้น หรือที่นิยมเรียกกันว่าขอรับอนุมัติโครงการ เพื่อเป็นแนวทางที่จะกำหนดรายละเอียดต่อไป

5. จัดเจ้าหน้าที่วางแผนและมอบความรับผิดชอบ การวางแผนใหญ่มักจะต้องใช้คนหลายฝ่าย จึงจำเป็นต้องจัดเจ้าหน้าที่วางแผนและมอบความรับผิดชอบแบ่งงานให้เป็นสัดส่วน

6. กำหนดเค้าโครงเฉพาะของแผน หมายถึงการแบ่งแผนออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ แล้วทำเค้าโครงโดยละเอียดทุกส่วน เช่น แผนย่อยที่จะรวบรวมข้อมูล แผนที่จะประเมินทางเลือก และเลือกทางเลือก แผนที่จะทดสอบแผนที่จะร่างขึ้น และแผนที่จะควบคุมการวางแผน เป็นต้น

¹ นาททรัพย์ จันทน์หอม, "การวิจัยเพื่อการวางแผนการศึกษา," ใน ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา อันดับที่ 4, หน้า 175.

7. ติดต่อหน่วยงานที่ต้องการความร่วมมือทุกหน่วย
8. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งข้อมูลคืบและข้อมูลที่กลั่นกรองแล้ว
9. ประเมินค่าของข้อมูล
10. เรียบเรียงข้อสรุปชั่วคราวและการทำแผนชั่วคราว ชั้นนี้เป็นขั้นของการเลือก

หนทางปฏิบัติ

11. ทดสอบส่วนต่าง ๆ ของแผนชั่วคราว
12. เตรียมแผนสุดท้าย
13. ทดสอบแผนและปรับแก้ตามความจำเป็น
14. เสนอแผนเพื่อรับอนุมัติ¹

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการวางแผนของ เลอ เบรตอง (Preton P. LeBreton) เป็นกระบวนการวางแผนอย่างละเอียด แต่สิ้นสุดกระบวนการเมื่อได้รับอนุมัติแผนเท่านั้น ไม่รวมขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ ขั้นตอนติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผน และขั้นการปรับปรุงแผนหรือทำแผนใหม่ไว้ด้วย

สมชัย วุทธิปรีชา กล่าวถึงกระบวนการวางแผนการศึกษาไว้ดังนี้ กระบวนการวางแผนการศึกษา (Educational Planning Process) ระดับแผนส่วนรวม (Over all plan) ควรจะมี Process ของการทำงานดังต่อไปนี้

ก. ขั้นเตรียมการ มีดังนี้

- เจาหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนในหน่วยงานวางแผนระดับชาติจะต้องตกลงถึง Process ในรายละเอียดของการทำแผนส่วนรวมตั้งแต่ต้นจนจบ Basic Approach ในการวางแผนการศึกษา บทบาทและหน้าที่ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในชั้นต่าง ๆ

¹ Preton P. LeBreton. อ้างถึงใน เศรษฐพร ภูศิริพิทักษ์, "การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนการสร้างเมืองใหม่ของจังหวัดชลบุรี," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 9 (กรกฎาคม 2512) : 381.

- การศึกษาถึงสภาพปัจจุบัน และปัญหาทางการศึกษา
- การเตรียมข้อมูลที่จะเป็นต่อการศึกษาเป็นส่วนรวม
- การศึกษาวิจัยถึงเรื่องบางเรื่องที่จะเป็นต่อการวางแผนการศึกษา

ข. ชั้นวางแผน มีดังนี้คือ

- จัดสัมมนาระดับชาติ เพื่อกำหนดแนวทางและนโยบายการพัฒนาการศึกษาเป็นส่วนรวม
- จัดประชุมปฏิบัติการในระดับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อนำผลการสัมมนา มาจัดทำรายละเอียดในแง่ นโยบาย แนวทางการดำเนินงาน เป้าหมายส่วนรวมและวงเงินส่วนรวม
- วางระบบการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ (กรมและมหาวิทยาลัย) เพื่อสร้างโครงการตามนโยบาย
- พิจารณาในแง่ของ Feasibility Balancing และ Priority ของแผนและโครงการ
- แผนก (Integrated) แผนการศึกษาส่วนรวมเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ค. การนำแผนไปสู่ทางปฏิบัติ มีดังนี้คือ

- วางระบบประสานสัมพันธ์ในแง่แผนการศึกษาในส่วนรวม และแผนภาคปฏิบัติซึ่งจะต้องจัดทำโดยหน่วยราชการระดับปฏิบัติตามแผน
- กำหนดระยะเวลาการจัดตั้งงบประมาณประจำปีให้ประสานสัมพันธ์กับแผนปฏิบัติการประจำปี
- วางระบบควบคุมการวางแผนในระดับชาติ เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าและอุปสรรค¹

¹ สมชัย รุทธิปริชา, "ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา," ใน ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา. กองวางแผนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ผู้รวบรวม. (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2512), หน้า 101 - 103.

จะเห็นได้ว่า กระบวนการวางแผนตามความเห็นของ สมชัย รุทธิปรีชา ได้รวมเอาขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลไว้ด้วย

กูรูจ (Guruge) กล่าวถึงกระบวนการวางแผนการศึกษาไว้ว่า การวางแผนการศึกษาอาจแบ่งออกได้เป็น 6 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ขั้นเตรียมการวางแผน (Pre - planning)
2. ขั้นวางแผน (Planning)
3. ขั้นการจัดทำแผน (Plan Formulation)
4. ขั้นการจัดทำรายละเอียดของแผน (Plan Elaboration)
5. ขั้นการนำแผนไปใช้ (Implementation)
6. ขั้นประเมินผล ปรับแผนและทำแผนใหม่ (Evaluation Revision and Replanning)¹

ในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการวางแผน (Pre-planning) ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานวางแผน จัดทำวิธีการวางแผน (the establishment of planning procedures) การจัดรูปโครงสร้างและกลไกการบริหาร โดยให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและการนำแผนไปใช้สร้างเครื่องมือและวิธีการรวบรวมสถิติข้อมูล กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาของชาติ
2. ขั้นการวางแผน ได้แก่ การวินิจฉัย (diagnosis) ว่าการจัดการศึกษาเพียงพอหรือไม่ ผลผลิตมีคุณภาพ เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ การกำหนดนโยบาย (policy) ซึ่งแสดงเค้าโครงกว้าง ๆ สำหรับเป็นกรอบการตัดสินใจ เป็นหลักแก้ไขข้อบกพร่อง กำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับความต่องการในอนาคต ในขั้นนี้จะต้องทดสอบความเป็นไปได้ด้วย

¹ Ananda W. Guruge, Process of Educational Planning,

3. ขั้นการจัดทำแผน ขั้นนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะเสนอกระบวนการตัดสินใจต่อผู้บริหาร เพื่อพิจารณาอนุมัติและนำไปทำแผนปฏิบัติ (a blue-print for action)

4. ขั้นการจัดรายละเอียดของแผน (plan Elaboration) ขั้นนี้ได้แก่การจัดทำแผนงาน (Programing) ซึ่งได้แก่การแยกแผนออกเป็นสาขา (Activities) ต่าง ๆ มุ่งให้บรรลุจุดประสงค์เดียวกัน แต่ละงานนี้เรียกว่า แผนงาน (Programme) ในขั้นนี้ต่อไปเป็นการจัดทำโครงการ (Project) และรายละเอียดแต่ละโครงการมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของตน โครงการจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และอื่น ๆ

5. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นการเริ่มดำเนินการโครงการ เป็นการประสานระหว่างกระบวนการวางแผนกับกระบวนการบริหาร การปฏิบัติตามแผนประจำปีและการจัดสรรงบประมาณจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินไปได้ ในขั้นนี้จะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) มีการประสานงาน การควบคุมและรายงาน (Feedback)

6. ขั้นประเมินผล การปรับแผนและทำแผนใหม่ (Evaluation Revision and Replanning) ขั้นนี้จะทำการประเมินผลตามกำหนดที่ระบุไว้ในแผน ทั้งประเมินความก้าวหน้าและเมื่อสิ้นสุดแผน โดยจุดมุ่งหมายเพื่อจะค้นหาข้อบกพร่อง เพื่อปรับแผนให้สอดคล้องกับระยะเวลา และเป็นการวินิจฉัย (diagnosis) เพื่อการจัดทำแผนใหม่ (Replanning)¹

บางการ์ท (Frank W. Banghart) ได้แบ่งกระบวนการวางแผนการศึกษา ออกเป็น 7 ส่วน (The Seven major phases) ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนของกระบวนการวางแผน ดังนี้

¹ Ananda W. Guruge, Process of Educational Planning,

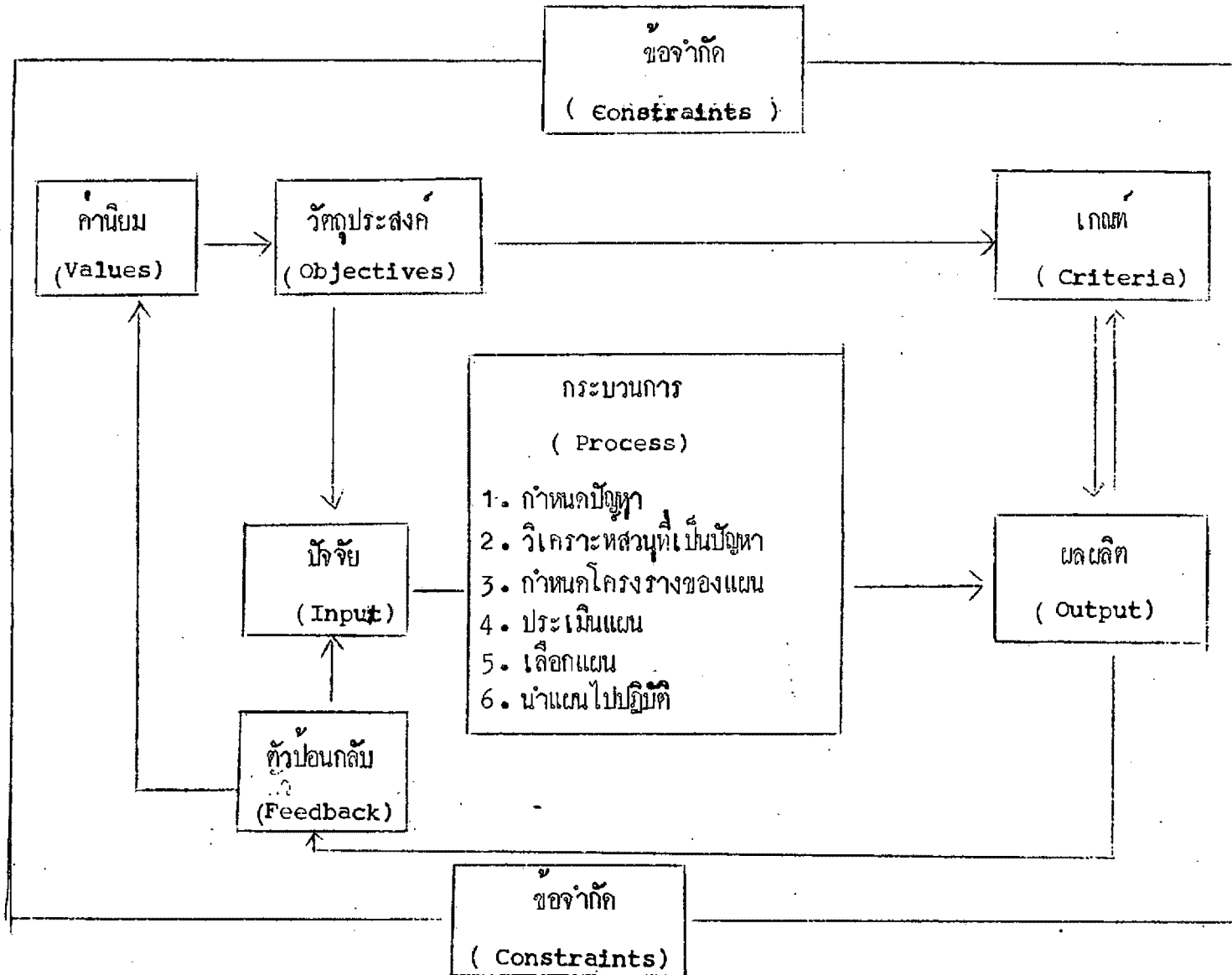


1. กำหนดปัญหาการศึกษา (Defining the educational planning problem)
2. วิเคราะห์ส่วนที่เป็นปัญหา (Analyzing the planning problem area)
3. กำหนดโครงสร้างของแผน (Conceiving and designing plan)
4. วิเคราะห์และตรวจสอบแผน (Evaluating Plans)
5. ตัดสินใจเลือกแผน (Specifying the plan)
6. การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementing the plan)
7. ควบคุมการปฏิบัติตามแผน (Monitoring the plan in action)¹

นอกจากนั้น บางการ์ท (Banghart) ยังได้สรุปกระบวนการวางแผนไว้เป็นตัวแบบ (Model) ในลักษณะที่เป็นระบบ (System) อีกดังนี้

(ไปรศดูแผนภูมิหน้าต่อไป)

¹ Frank W. Banghart and Albert Trull, Jr., Educational Planning, pp. 1 - 113.



จากความเห็นเหล่านี้จะเห็นว่า กระบวนการวางแผน (Planning Process)
 นี้จะประกอบด้วยขั้นตอนซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการวางแผน (Pre-planning) ในขั้นนี้ได้แก่ การรวบรวม
 สถิติข้อมูลเบื้องต้น หรือข้อมูลจากการประเมินผลงานของแผนฉบับก่อน ๆ การสรุปปัญหา
 ความต้องการของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง การคาดการณ์ (Forecasting)
 ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวทางพัฒนา หรือแนวทางการดำเนินงาน
 หรือแนวทางแก้ปัญหา

2. ขั้นการวางแผน (Plan-Formulation) เป็นขั้นที่นำเอานโยบายที่กำหนด
 เป็นแผน (Plan) แผนงาน (Programme) โครงการ (Project) ในขั้นนี้จะ
 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เฉพาะ เป้าหมายระยะต่าง ๆ วิธีดำเนินงาน
 ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งการจัดทำแผนระยะยาว ระยะปานกลาง และการซอยให้เป็นแผนระยะ
 สั้น แผนงบประมาณประจำปี ผลสุดท้ายของขั้นนี้จะได้ "แผน" ซึ่งเป็นเอกสาร
 และในขั้นนี้อาจมีการทดสอบแผนเบื้องต้น หรือการตรวจสอบความเป็นไปได้
 (Feasibility check) ด้วยก็ได้

3. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นขั้นที่ฝ่ายบริหารนำแผน
 ไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งอาจมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติตามแผน การ
 จัดการเกี่ยวกับทรัพยากรซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการตามแผน การควบคุม การ
 ประสานงาน ให้บรรลุเป้าหมายของแผนงาน หรือโครงการให้มากที่สุด

4. ขั้นการติดตามผลและประเมินผลงาน (Monitoring and Evaluating
 the plan) ขั้นนี้จะดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามแผน (Implementation)
 กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือผู้รับผิดชอบแผนงาน โครงการ จะต้องติดตามประเมินผลเป็น
 ระยะตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือโครงการ (Formative Evaluation) หรือการ
 ประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Summative Evaluation) ข้อมูลที่ได้จากการติดตาม
 และการประเมินผล จะเป็นข้อมูลย้อนกลับ (feedback) นำไปสู่การปรับปรุงวัตถุประสงค์
 เป้าหมาย หรือวิธีดำเนินการต่อไป

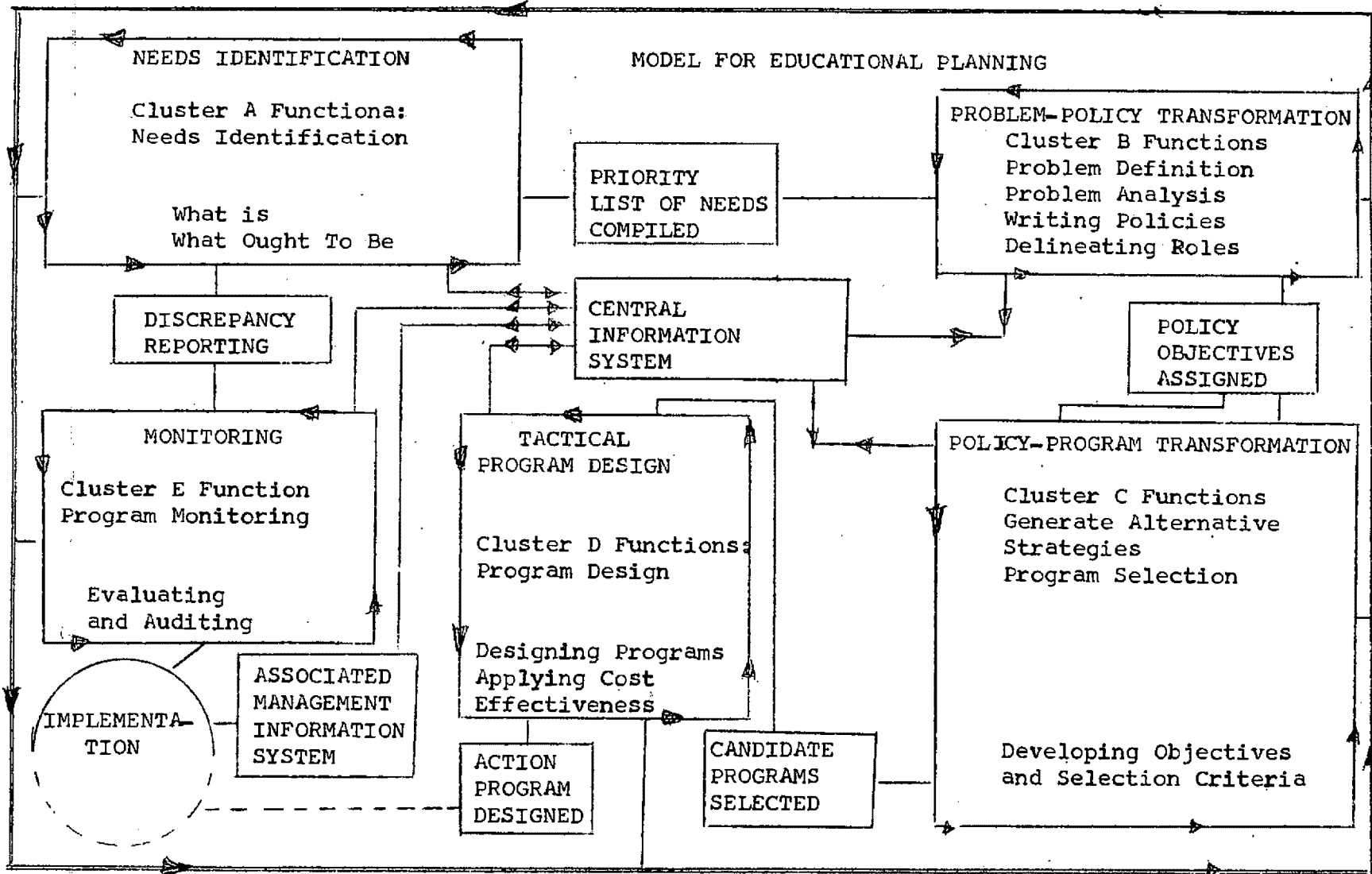
5. ขั้นการปรับแผนหรือทำแผนใหม่ (Revision and Replanning) ข้อมูลจากการติดตามประเมินผล สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องมีการปรับ (Revision) แผนให้เกิดความเหมาะสม เช่น การปรับแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนระยะยาวหรือระยะปานกลาง หรือการจัดทำแผนพัฒนาในระยะใหม่ เป็นต้น

ระบบการวางแผน

โดยทั่วไปมักมองเห็นว่า การวางแผนเป็นเพียงกระบวนการ (Process) ซึ่งมีขั้นตอนที่เริ่มตนไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ ซึ่งผลสุดท้ายจะได้อะไร (plans) ซึ่งเป็นเอกสาร (Documents) ฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการ แต่แท้จริงการวางแผนเป็นกระบวนการต่อเนื่อง (continuous process) ที่มีลักษณะเป็นระบบ (System) เพราะมีองค์ประกอบสำคัญที่แสดงว่าเป็นระบบ กล่าวคือ องค์ประกอบต่าง ๆ เคลื่อนไหวอยู่เสมอ แต่ละองค์ประกอบมีผลเกี่ยวเนื่องกัน (Interaction) และระบบวางแผนนี้อาจจัดเป็นระบบย่อย (Sub - System) ของระบบบริหาร หากพิจารณาตัวแบบ (Model) ของบางกาท์ (Banghart) แล้วก็จะเห็นว่า มีองค์ประกอบของตัวแบบระบบสามัญจรถวน คือมีส่วนที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) มีข้อมูลย้อนกลับ (feedback)

ตัวแบบการวางแผนการศึกษา

โทมัส เบล (Thomas O. Bell) และคณะ ได้เสนอตัวแบบการวางแผนการศึกษา (Model for Educational Planning) ไว้ดังนี้



Source: Thomas O. Bell and Others, A System of Comprehensive Educational Planning and Evaluation (Portland, Oregon : Northwest Regional Educational Laboratory, 1971), p.6.

ตัวแบบการวางแผนการศึกษา (Model for Educational planning) ซึ่ง โทมัส เบล (Thomas O. Bell) เสนอไว้ในหนังสือชื่อ A System of Comprehensive Educational and Evaluation) ซึ่งนำมาแสดงไว้ในแผนภูมิที่แนบมานั้น พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ในลำดับแรกของงานการวางแผน จะต้องมีการกำหนดความต้องการเสียก่อน การกำหนดความต้องการนี้ อาจประมวลจากปัญหาซึ่งไต่จากการทำงานเก่า ๆ มาพิจารณาประกอบการ เมื่อกำหนดความต้องการได้แล้วจะต้องจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ เสียก่อนด้วย

ขั้นต่อไป จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เป็นสาเหตุแห่งการไม่บรรลุความต้องการเหล่านั้น พร้อมทั้งการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและเพื่อนำไปสู่การบรรลุความต้องการ ขั้นการวิเคราะห์ปัญหาและการกำหนดนโยบายนี้อาศัยข้อมูลจากระบบข้อมูลกลางมาช่วยในการวิเคราะห์และตัดสินใจกำหนดนโยบาย

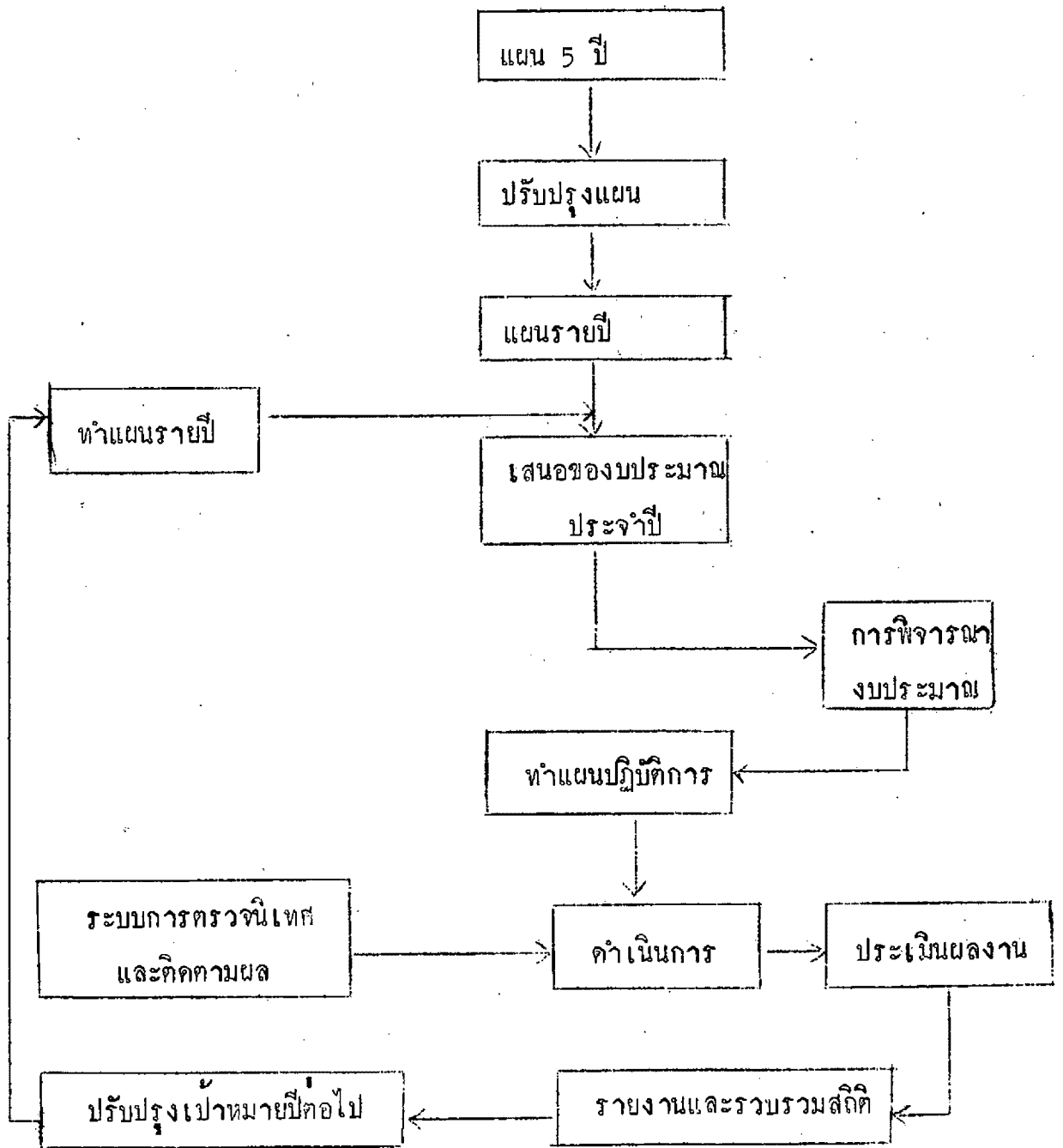
เมื่อได้นโยบายในการดำเนินงานแล้ว ขั้นต่อไปจะเป็นการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์หรือการหาทางเลือกที่ดีที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของงาน เมื่อกำหนดทางเลือกหรือยุทธศาสตร์ได้แล้ว ขั้นต่อไปคือการวางแผนกำหนดรายละเอียด เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้

เมื่อหน่วยวางแผนทำการวางแผนโดยยึดนโยบาย ทางเลือก ยุทธศาสตร์ แล้ว ฝ่ายปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของการบริหารงานตามแผน ซึ่งจะต้องมีการติดตาม ควบคุม ประเมินผลการปฏิบัติตามแผน

ทุกขั้นตอนกระทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยทุกขั้นตอนในกระบวนการจะมีการรวบรวมข้อมูลไว้ในระบบข้อมูลกลาง ระบบข้อมูลกลางจะทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์ของการดำเนินงานในชั้นต่าง ๆ ทุกขั้นตอน

สมชัย วุฒิปรีชา กล่าวว่า การนำแผนไปใช้ในการดำเนินงาน ควรมีการประสานกันทั้งในแง่ของระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบการตรวจตรา ติดตามผล และประเมินผล โดยสรุปเป็นแผนภูมิไว้ดังนี้¹

¹ สมชัย วุฒิปรีชา, "การนำแผนไปสู่ทางปฏิบัติและการปรับปรุงระบบสถิติ," ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา อันดับที่ 4, หน้า 197.



สรุป

จากแนวความคิดโดยทั่วไปที่ได้ประมวลมาตั้งแต่ต้น จะเห็นได้ว่า การวางแผนที่แท้จริงแล้วมิได้สิ้นสุดที่แผนงานหรือตัวแผนที่เป็นเอกสารหรือ document แต่จะเป็นระบบซึ่งผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหาร ที่ผู้บริหารใช้แผนเป็นวิธีการบริหารงาน (Mean) ความปกติในชีวิตประจำวัน กลมกลืนกับการบริหาร จะทำให้ได้ระบบแผนงานที่สมบูรณ์ ระบบดังกล่าวควรจะต้องครอบคลุม

1. การเตรียมการวางแผน (Pre - plan หรือ plan for planning) ซึ่งได้แก่ การเตรียมจัดทำ รวบรวมข้อมูล กำหนดโครงสร้างและกลไก ที่จำเป็นให้เพียงพอที่จะใช้ในช่วงก่อนการวางแผน
2. การจัดทำแผน (Plan Formulation) ซึ่งได้แก่ การดำเนินการตั้งและการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบาย และกำหนดแผนและโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้ได้แผนเริ่มงาน (Baseline plan) ซึ่งเป็นแผนขั้นต้นในปัจจุบันจะเทียบได้กับเอกสารแผนงาน (Planning Document)
3. การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) การบริหารแผนในรูปการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนการเงิน และการกระจายอำนาจการปฏิบัติตามแผนไปยังหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ
4. การควบคุมติดตามและประเมินผล (Monitoring-Control and Evaluation) เป็นการดำเนินการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผล การปฏิบัติตามแผนที่วางไว้
5. การทบทวนและปรับแผนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือการวางแผนใหม่แล้วแต่กรณี (Recycle of the Planning Process or replan)