

บทที่ 2

การจัดทำแผน

การวางแผนเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในอนาคต โดยกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บุคคลในองค์กรปฏิบัติตามให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น โดยตั้งเป็นคำถามสำคัญๆ 3 คำถามคือ (1) ความเป็นปัจจุบันของกิจการอยู่ ณ จุดใด (2) กำลังจะไปไหน และ (3) จะไปถึงที่นั่นได้อย่างไร

ปัจจุบันทั้งสามส่วนเป็นองค์ประกอบของแผนซึ่งมีเปรียบเทียบเป็น “แผนกลยุทธ์” ซึ่งจะกำหนดจุดหมายปลายทางเป็นแนวปฏิบัติงานไว้ให้ ส่วนแผน “ยุทธวิธี” นั้นเป็น “โครงการ” ซึ่งเป็นส่วนที่จะนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลต่อไป

2.1 ปัจจุบันและปัญหา : ปัจจุบันของกิจการอยู่ ณ จุดใด

การวางแผนการศึกษาระดับมหภาคเป็นการวางแผนของหน่วยงานระดับชาติหรือหน่วยงานส่วนกลาง เน้นการกำหนดทิศทางหรือแนวทางพัฒนาการศึกษาในลักษณะที่เป็นภาพรวมของประเทศ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์สอดคล้องกับทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะที่เข้ามาบริหารประเทศ ส่วนการวางแผนการศึกษาระดับจุลภาค ซึ่งเป็นการวางแผนในหน่วยงานระดับภาค ระดับจังหวัดหรือระดับสถานศึกษาภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จึงเป็นการวางแผนที่คำนึงถึงความสัมพันธ์และสอดคล้องกับทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาที่หน่วยงานระดับชาติ หรือหน่วยงานส่วนกลางกำหนดไว้เป็นสำคัญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการวางแผนที่เน้นการรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ ด้วยเหตุดังกล่าวกรอบการกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหาของหน่วยงานจึงมักศึกษาวิเคราะห์ตามกรอบนโยบายของหน่วยงานส่วนกลางนั้น

จากประสบการณ์และจากการศึกษา สภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางการศึกษาในส่วนภูมิภาค มีข้อสังเกตว่า นโยบายที่หน่วยงานส่วนกลาง (โดยเฉพาะ

หน่วยงานต้นสังกัด) กำหนดให้หน่วยงานได้สังกัดในส่วนภูมิภาคมี 2 ลักษณะ คือ นโยบายที่กำหนดให้เป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน และนโยบายที่กำหนดให้เพิ่มเติมตามช่วงของแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี หรือแผนประจำปี

กรณีของนโยบายที่กำหนดให้เป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน เช่น โรงเรียนประถมศึกษาจำแนกงานออกเป็น 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแบ่งออกเป็น 4 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุ และงานนิเทศการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการอำเภอแบ่งออกเป็น 3 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานแผนงาน และพัฒนาชนบท และงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม โรงเรียนมัธยมศึกษาจำแนกออกเป็น 6 งาน คือ การบริหารงานทั่วไป งานวิชาการ งานธุรการ งานปกครองนักเรียน งานบริการ และงานโรงเรียนกับชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้งานหลักแต่ละงานยังแยกย่อยออกไปอีก เช่น กรณีงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาได้จำแนกออกเป็น 9 งานย่อย คือ งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ งานการเรียนการสอน งานสื่อการเรียนการสอน งานวัดผลและประเมินผลงาน ห้องสมุด งานนิเทศการศึกษา งานวางแผนและกำหนดวิธีดำเนินงาน งานส่งเสริมการสอน และงานประชุมอบรมทางวิชาการ เป็นต้น

กรณีของนโยบายที่กำหนดให้เพิ่มเติมในช่วงเวลาหนึ่งๆ ส่วนมากเป็นโครงการแม่บท (master project) หรือนโยบายที่เป็นจุดเน้นของการพัฒนาตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เช่น โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา โครงการอาหารกลางวัน โครงการครูทายาท โครงการส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี โครงการเร่งรัดคุณภาพการเรียนการสอน เป็นต้น

จากที่กล่าวมา แสดงให้เห็นได้ว่า การศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหาของหน่วยงาน เพื่อตอบคำถามว่าปัจจุบันหน่วยงานอยู่ ณ จุดใดนั้น จึงอยู่ที่การนำเอาภารกิจงานตามนโยบายทั้งสองประเภทมาเป็นจุดเริ่มต้น

ข้อควรคำนึงถึงในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหาของหน่วยงานคือการขาดความสมดุลในการพัฒนา กล่าวคือ มุ่งพัฒนาหรือให้ความสำคัญกับงานใดงานหนึ่งมากกว่างานอื่น เช่น จากผลการวิจัยหลายเรื่องพบว่า โรงเรียน

มักมุ่งพัฒนาเฉพาะงานด้านอาคารสถานที่ละเลยต่อการพัฒนางานด้านวิชาการอันเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการศึกษา เป็นต้น

กรณีของปัญหานั้น มีผู้จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) ปัญหาเชิงแก้ไข หมายถึง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไข (2) ปัญหาเชิงป้องกัน หมายถึงสภาพปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่มีสภาพการณ์บางประการที่แสดงให้เห็นว่าอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตควรต้องหาทางป้องกันไว้ก่อน ตามภาษิตที่ว่า “กันไว้ดีกว่าแก้” และ (3) ปัญหาเชิงพัฒนา หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความต้องการหรือความจำเป็นที่จะให้เกิดสิ่งใหม่ขึ้น หรือพัฒนาสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสภาพปกติให้ดีขึ้นหรือเจริญขึ้น จึงหาแนวทางเพื่อการพัฒนา ซึ่งในบางครั้งก็เป็นการพัฒนาขึ้นตามหลักการทางวิชาการ ดังนั้น จึงมีข้อเตือนใจว่าในการจัดทำแผนควรพิจารณาให้ครอบคลุมปัญหาทั้งสามประเภทนี้ด้วย ปัญหาบางปัญหาเป็นปัญหาที่มีความชัดเจนอยู่ในตัว มองเห็นได้ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สภาพการณ์นั้นเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข แต่บางปัญหาไม่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน จำเป็นต้องมีการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาทำการศึกษาวិเคราะห์ จึงจะทำให้ทราบสภาพปัญหาของงานนั้นได้ หากไม่มีข้อมูลและสารสนเทศที่ถูกต้องและเพียงพอแล้ว ก็ย่อมจะทำให้กำหนดสภาพปัญหาได้ไม่ถูกต้อง ได้ปัญหาเทียมมิใช่ปัญหาจริง ซึ่งปัญหานี้หากหน่วยงานนำไปงานแผนเพื่อดำเนินการแก้ไข ย่อมจะหมายถึงความถึงความสูญเปล่าของทรัพยากรด้านต่างๆ ไปอย่างน่าเสียดาย ในขณะที่ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงมิได้ถูกขจัดออกไป



2.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย : กำลังจะไปไหน

วัตถุประสงค์

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายของวัตถุประสงค์ไว้หลายทัศนะดังนี้ เช่น

- สิ่งที่ต้องการมุ่งหวังจะบรรลุถึง
- ความมุ่งหมาย จุดมุ่งหมายหรือสภาวะที่ต้องการในอนาคต
- ข้อความที่แสดงเจตนารมณ์ ที่มุ่งให้เกิดผลลัพธ์จากการกระทำ
- ข้อความที่แสดงให้เห็นถึงผลงานที่ต้องการจากการดำเนินงานตามแผนที่

กำหนดขึ้น

- จุดหมายปลายทางหรือสิ่งที่คาดหวังจะเกิดขึ้นในอนาคต จากการบริหาร หรือการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง

- จุดมุ่งหมายหรือสภาวะในอนาคตที่ต้องการมุ่งหวังเอาไว้ และพยายามที่จะให้บรรลุถึง

- จุดหมายหรือสภาวะสุดท้ายที่ต้องการในอนาคต ที่ต่างมุ่งหวังให้ได้มา หรือให้เป็นจริงเมื่อถึงกำหนดเวลา จากทัศนะต่างๆ ดังกล่าว สรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ เป็นผลงาน ผลลัพธ์ สิ่งที่ต้องการ สภาวะที่ต้องการ สิ่งคาดหวังให้เกิดขึ้น จุดมุ่งหมาย หรือจุดหมายปลายทางที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต จากการดำเนินกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง ดังนั้น วัตถุประสงค์จึงมีความเกี่ยวข้องกับคำที่สำคัญ 3 คำ คือ ผลงานในอนาคต และกิจกรรมนั้นก็คือ ผลงานเป็นสิ่งที่คาดหวังจะเกิดขึ้นในอนาคต แต่สิ่งที่จะให้เกิดผลงานขึ้นมาได้ต้องอาศัยกิจกรรมเป็นตัวรองรับ และกิจกรรมที่รองรับนั้นจะต้องมีการกระทำหากไม่มีการกระทำก็ไม่อาจจะเกิดผลงานขึ้นมาได้

วัตถุประสงค์มีความสำคัญหลายประการดังนี้ เช่น

(1) เป็นตัวที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติ กฎและระเบียบในการปฏิบัติงานให้ถูกต้องและเหมาะสม

(2) เป็นตัวชี้นำองค์การ กล่าวคือ วัตถุประสงค์จะเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่ทุกคนในองค์การต่างคาดหวังจะให้เกิดขึ้น ซึ่งถึงแม้ว่าบุคคลแต่ละคนในองค์การ จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์ขององค์การจะเป็นหลักชัยที่จะทำให้ทุกคนมีเหตุผล มีความสามัคคี มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการร่วมแรงร่วมใจกันที่จะปฏิบัติงาน เพื่อให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น

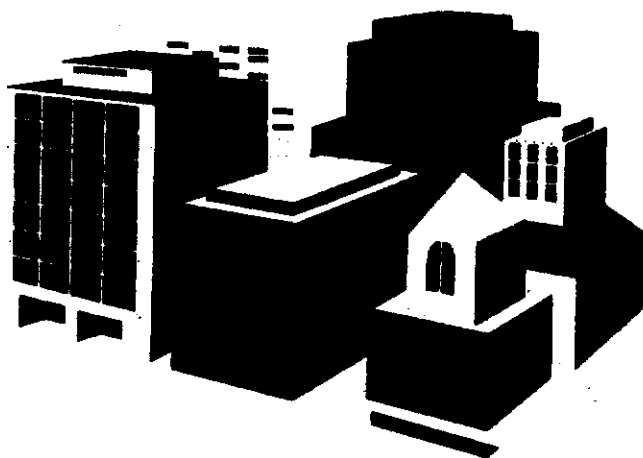
(3) เป็นสิ่งที่จะช่วยจูงใจบุคคลในองค์กรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะทำให้บุคคลเหล่านั้นได้ทราบว่า ตนเองกำลังทำอะไร เพื่ออะไร อันจะทำให้มีความตั้งใจและมั่นใจในการปฏิบัติงาน แม้จะมีปัญหาอันเกิดขึ้นจากการทำงานก็สามารถจะยึดถือวัตถุประสงค์นั้น เป็นหลักในการพิจารณาแก้ปัญหาด้วยตนเองได้

(4) เป็นพื้นฐานของการกระจายอำนาจ เนื่องจากเมื่อผู้ปฏิบัติงานได้ทราบได้เข้าใจและยอมรับในวัตถุประสงค์แล้ว ก็จะสามารถทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ มีความเป็นอิสระในการพิจารณาปรับปรุงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยไม่ยึดแน่นอยู่กับกฎหรือระเบียบที่ระดับบนได้กำหนดให้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานต่างยึดวัตถุประสงค์เป็นแนวทางในการดำเนินงานนั่นเอง

(5) เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรได้ โดยสามารถนำเอาผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงมาเปรียบเทียบกับผลงานที่คาดหวังตามวัตถุประสงค์ อันจะทำให้ทราบได้ว่า การดำเนินงานบรรลุผลหรือไม่ เพียงใด

ในการกำหนดวัตถุประสงค์นั้น ควรคำนึงถึงลักษณะของวัตถุประสงค์ที่ดีดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ควรมีความสัมพันธ์กับความต้องการขององค์กร และควรจะสนับสนุนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในระดับสูงกว่านั้นคือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นควรได้ควรได้จากการศึกษาวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของหน่วยงานในระดับที่สูง เพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์ในระดับสูงกว่านั้นประสบผลสำเร็จ



(2) จะต้องได้รับการยอมรับและเห็นด้วยจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงจะทำให้วัตถุประสงค์นั้นประสบผลสำเร็จดังนั้นในการจัดทำวัตถุประสงค์ควรให้สมาชิกขององค์การเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำด้วย เพื่อในเป็นที่เข้าใจกันทุกฝ่าย เป็นที่ยอมรับและแปลความได้ถูกต้องด้วย

(3) จะต้องมีความเป็นไปได้ ไม่ได้กำหนดขึ้นมาอย่างเลื่อนลอยหรือเป็นอุดมคติ เมื่อปฏิบัติแล้วสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้

(4) ควรมึลักษณะท้าทาย นั่นคือวัตถุประสงค์นั้นจะต้องไม่สูงหรือไม่ยากจนเกินไปจนเกิดท้อถอยหรือไม่ง่ายเกินไปจนสามารถทำให้สำเร็จได้ผลในระยะสั้นๆ ควรมีความสมเหตุสมผลในลักษณะที่สูงพอสมควร เพื่อให้เป็นที่น่าท้าทายและจูงใจผู้ปฏิบัติงาน

(5) ควรระบุไว้อย่างชัดเจนและเข้าใจง่าย ไม่ใช่ถ้อยคำวกวน ยากต่อการทำความเข้าใจ การที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีหลักยึดถือและปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน สามารถรวบรวมทุกความสามารถทั้งกำลังความคิดและกำลังแรงงานได้อย่างเต็มที่

การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหาหรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหาเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างถูกต้องต่อไป หากไม่ทราบสภาพปัจจุบันและปัญหาก่อนย่อมไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดีได้แม้จะกำหนดขึ้นก็คงจะได้วัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริงขององค์การ

เป้าหมาย

นักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของเป้าหมายไว้หลายทัศนะเช่นกัน เช่น

- ผลสำเร็จที่เฉพาะเจาะจงที่ต้องการบรรลุถึง ณ วันหนึ่งในอนาคต
- ตัวแทนที่ค่อนข้างวัดได้และสังเกตได้ของวัตถุประสงค์
- ข้อความที่เฉพาะเจาะจงที่ระบุถึงสิ่งที่จะเป็นผลสำเร็จ อันเนื่องจากการกระทำกิจกรรม

- วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจงที่สุด โดยมีการระบุเวลาไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนระบุผลสำเร็จที่วัดได้แน่นอนเป็นตัวเลข

- ตัวแทนที่ค่อนข้างวัดได้สังเกตได้ของวัตถุประสงค์ ในการติดตามประเมินผลมักใช้เป้าหมายนี้เป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบ

- การกำหนดทิศทางที่จะช่วยขยายวัตถุประสงค์ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยจะกำหนดรายละเอียดที่วัดได้มีการกำหนดระยะเวลาและปริมาณให้ชัดเจน จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าเป้าหมายเป็นข้อความที่แสดงถึงปริมาณหรือคุณภาพของผลงานที่คาดหวังไว้ตามวัตถุประสงค์ ช่วยขยายให้วัตถุประสงค์มีความชัดเจนมากขึ้นว่า ผลงานที่ต้องการให้เกิดขึ้นนั้นมีปริมาณเท่าใดหรือมีคุณภาพอย่างไร

เมื่อเป้าหมายเป็นข้อความที่ช่วยขยายวัตถุประสงค์ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยการระบุถึงปริมาณงานหรือคุณภาพของผลงานที่จะเกิดขึ้น จากการดำเนินกิจกรรมใดๆ ดังนั้นเป้าหมายจึงเป็นเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ผู้ปฏิบัติได้ยึดถือเป็นผลลัพธ์สุดท้ายที่จะให้เกิดขึ้น โดยให้มีปริมาณหรือคุณภาพตามที่กำหนดไว้เป็นเป้าหมายนั้น นอกจากนั้นในกระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน นักติดตามและประเมินผลยังใช้เป้าหมายนี้เป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบว่า ผลการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ หากผลการดำเนินงานยังให้ผลไม่ได้ตรงตามเป้าหมาย ก็แสดงว่า การปฏิบัติงานนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้สามารถหาแนวทางเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้การปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพขึ้น จนกว่าจะได้ผลงานตามเป้าหมาย ในการกำหนดเป้าหมายนั้น ควรคำนึงถึงลักษณะที่ดีของเป้าหมายดังต่อไปนี้ด้วย คือ

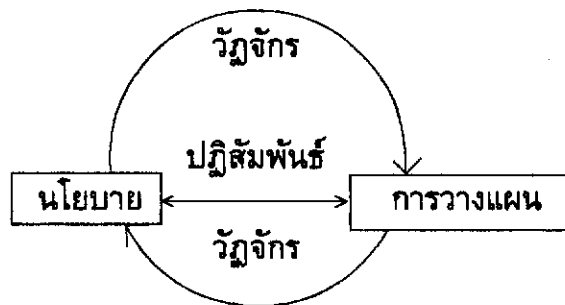
- (1) ระดับแห่งความสำเร็จจะต้องมีคุณภาพ
- (2) เน้นเวลาแห่งความสำเร็จ
- (3) ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์
- (4) ความสอดคล้องกับเป้าหมายอื่น
- (5) เป็นเครื่องชี้นำทิศทางในการดำเนินงานที่ดี
- (6) เป็นข้อแนะนำที่ชัดเจนต่อประเภทหรือชนิดของการปฏิบัติ
- (7) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและควบคุมประสิทธิภาพได้
- (8) มีลักษณะที่ทำหายต่อการกระทำและมีความเป็นจริงอย่างเพียงพอ
- (9) มีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับสูงของหน่วยงาน
- (10) เป็นที่รับรู้ เข้าใจและยอมรับของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติ

นโยบายและการวางแผน

การบริหารกิจการใดๆ ต้องมีแม่แบบหรือรูปแบบเพื่อความสะดวกทำให้เกิดความ มีระเบียบ และสะดวกในการทำงาน ดังเช่น การก่อสร้างอาคารก็จะต้องมี blueprint หรือที่เราเรียกว่าพิมพ์เขียวกำหนดมาตรฐานการทำงานเพื่อให้งานดำเนินไปเป็นระบบ ระเบียบ

ผู้บริหารก็เช่นเดียวกันจะต้องมีระบบการบริหารงานโดยยึดถือนโยบาย และการวางแผนเป็นแม่แบบหรือรูปแบบในการบริหารงานทั้งปวง ในบางกรณีอาจจะใช้ นโยบายเป็นแม่แบบของการดำเนินงาน ส่วนการวางแผนมักจะใช้เป็นรูปแบบของการ ปฏิบัติงาน ซึ่งต่างก็มีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นวัฏจักร (Cycle) และการปฏิสัมพันธ์ (Interrelation) ดังแผนภูมิ

แผนภูมิ 1 วัฏจักรและปฏิสัมพันธ์ของนโยบายกับการวางแผน



แผนภูมิ 1 : นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี, ประชุม รอดประเสริฐ (หน้า : 3)

ถ้าจะอธิบายเรื่องนโยบายและการวางแผนให้เข้าใจอย่างเด่นชัด จะยกตัวอย่าง อย่างเช่น เวลาที่พรรคใดจะขึ้นมาเป็นรัฐบาลก็จะกำหนดนโยบายก่อนที่จะออกมาบริหาร ประเทศ เมื่อมีนโยบายแล้วก็จะกำหนดแผนหรือวางแผนงานเพื่อเตรียมปฏิบัติการต่อไป เพื่อนำไปใช้เป็นกรอบของแนวคิดในการพิจารณาตัดสินใจทำแผน โดยจัดทำโครงการ กำหนดวิธีการเพื่อดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานที่จะให้หน่วยงานไหนจัดทำ

ดังนั้นเมื่อนโยบายและแผนไม่สามารถแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด จึงควรมา ทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายในเบื้องต้นเสียก่อน

2.3 นโยบายและมาตรการ

นโยบาย (policy) เป็นคำที่มาจากภาษาบาลี โดยการสมาสคำ คำว่า “นย” (เค้าความที่สื่อให้เข้าใจเอาเอง) กับคำว่า “อุบาย” (วิธีการอันแยบคาย, เล่ห์กล, เล่ห์เหลี่ยม) เข้าด้วยกัน ซึ่งแปลได้ว่าหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ¹

ประชุม รอดประเสริฐ ได้ให้คำอธิบายของคำว่านโยบายไว้กล่าวๆ ดังนี้

เป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติการกิจต่างๆ ของผู้บริหารและหน่วยงานซึ่งถ้อยคำที่ใช้มักจะยืดหยุ่น (flexibility) สามารถเป็นไป สามารถปฏิบัติได้ภายใต้สภาวะการณ์อันปกติ

สรุป คือ นโยบายเป็นแนวทางกว้างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเพื่อกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายดังนี้

นักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายไว้หลายทัศนะ ถ้อยแถลงหรือความเข้าใจโดยทั่วไปที่ให้แนวทางหรือช่องทางความคิดในการตัดสินใจของผู้ได้บังคับบัญชา

- แนวทางโดยทั่วไปของการกระทำ ไม่ได้บอกตรงๆ ว่า บุคคลต้องทำอะไร เพียงแต่ชี้ให้เห็นทิศทาง

- แนวทางโดยทั่วไปที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดขอบเขตและทิศทางของการกระทำ

- กฎทั่วๆ ไปที่ใช้จำกัดการใช้ดุลพินิจผู้ได้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ

- หลักการที่กำหนดขึ้นโดยองค์การเพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมการกระทำ

- การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ ทั่วไป เพื่ออาศัยเป็นแนวทางอำนวยให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง

- ข้อความหรือสิ่งที่กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือเป็นกรอบ กำกับการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายนั้น

- แนวทางที่ใช้เป็นกรอบกำกับกำหนดทิศทางดำเนินงาน และวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

¹ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2525 (หน้า 422, 913)

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า นโยบายเป็นข้อความหรือถ้อยแถลงเกี่ยวกับแนวทาง ทิศทาง ขอบเขต หรือกรอบกำกับการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานของผู้ปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางทิศทาง ขอบเขต หรือกรอบกำกับการนั้นได้อย่างถูกต้อง

ในการกำหนดนโยบายนั้น ควรคำนึงถึงลักษณะของนโยบายที่ติดตั้งต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) สะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ กล่าวคือจะต้องขยายความเข้าใจในวัตถุประสงค์ สนับสนุนวัตถุประสงค์อย่างมีเหตุผลและให้เป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติ
- (2) เป็นนโยบายที่ด้านต่างๆ มีความสอดคล้องกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ควรจะขัดแย้งกัน เพราะจะทำให้การปฏิบัติงาน และผลงานไม่ดีเท่าที่ควร
- (3) มีการตรวจสอบอยู่เสมอ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดหรือตีความนโยบายผิด ป้องกันมิให้นโยบายเก่าหรือล้าสมัยจนใช้ไม่ได้ หรือเพื่อป้องกันมิให้นโยบายขัดกับวัตถุประสงค์ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์
- (4) เขียนไว้เป็นลักษณะอักษรที่เห็นได้ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติทราบเห็นได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง

ข้อความเชิงนโยบาย มีลักษณะเขียนดังนี้ คือ

- (1) มีคำแสดงทิศทางในการดำเนินงานนำหน้า เช่น เร่งรัด ปรับปรุง ส่งเสริม สนับสนุน ส่งเสริมและสนับสนุน เน้น ให้เน้น ให้มี จัดให้มี ให้เพิ่ม ให้ลด ทรนรงค์ พัฒนา พัฒนา พัฒนาและส่งเสริม เป็นต้น และ

- (2) มีการแสดงจุดเน้น หรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ โดยนโยบายแต่ละนโยบาย เมื่อมีถ้อยคำแสดงทิศทางแล้ว ก็จะมีถ้อยคำที่แสดงถึงจุดเน้นหรือกิจกรรมสำคัญที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งจุดเน้นหรือกิจกรรมนี้อาจแปรเปลี่ยนไปตามเรื่อง ตามลักษณะของปัญหา หรือตามความต้องการในการพัฒนาได้

เมื่อมีนโยบายเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหาร เพราะผู้บริหารสามารถมองเห็นทิศทางการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้อง และติดตามไปด้วย สามารถทำให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- ก. ช่วยสนับสนุนให้มีการตัดสินใจที่ถูกต้อง
- ข. เป็นการควบคุมขั้นพื้นฐานของการบริหารงาน
- ค. ทำให้เกิดความแน่นอนและการประสานงานในการปฏิบัติงาน

ง. ช่วยลดเวลาที่ต้องใช้ในการตัดสินใจ¹

มาตรการ

มาตรการ หมายถึง กลวิธี (tactic) หรือ วิธีการ (method) ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้แก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ โดยคาดหวังว่าจะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ภายในกรอบนโยบายที่กำหนดล่วงหน้า ซึ่งในการกำหนดนั้นต้องอาศัยความรู้ความสามารถทั้งด้านศาสตร์และด้านศิลป์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ต้องอาศัยทั้งหลักวิชา ความรู้ทางวิชาการ ประสบการณ์ความคิดสร้างสรรค์และอื่นๆ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความจำกัดของทรัพยากรในด้านต่างๆ ขององค์การด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาตรการของแผนที่ดีคุณภาพได้ข้อจำกัดนั้น

การกำหนดมาตรการอาจอาศัยกระบวนการดังต่อไปนี้ คือ (1) การพัฒนาทางเลือก (2) การประเมินทางเลือก และ (3) การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

1. การพัฒนาทางเลือก เป็นการสร้างหรือกำหนดกลวิธีหรือวิธีการเพื่อใช้แก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ภายในกรอบนโยบายและเป้าหมายของแผน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยในระยะแรกไม่จำกัดจำนวนว่าจะมีกี่ทางเลือก ยิ่งมากยิ่งดี เนื่องจากในขั้นตอนต่อไปจะมีการประเมินทางเลือกต่างๆ เหล่านั้นเพื่อคัดเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

ทางเลือกที่จะพัฒนาขึ้นเพื่อกำหนดเป็นมาตรการของแผน สามารถจะกำหนดขึ้นได้ โดยอาศัยหลักการปัญหาที่ว่า การแก้ปัญหาจะไม่แก้ที่ตัวปัญหา แต่จะแก้ที่สาเหตุของปัญหา แต่เนื่องจากปัญหาหนึ่งๆ มีสาเหตุจากสาเหตุหลัก สาเหตุรอง และสาเหตุรองๆ ต่อไปอีก และสาเหตุแต่ละระดับนั้นก็ยังมีหลายสาเหตุ ดังนั้นการที่จะพัฒนาทางเลือกขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหานั้น จะต้องวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาเสียก่อน เทคนิคที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ คือ เทคนิคแผนภูมิก้างปลา (Fish Bone Diagram) เป็นแผนภูมิที่นิยมนำมาใช้ในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา โดยวิธีการระดมสมอง

¹ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. เนติกุลการพิมพ์, 2535.

2. การประเมินทางเลือก ทางเลือกที่กำหนดได้จากการระดมสมองเพื่อแก้ไขสาเหตุแต่ละสาเหตุจะมีมากมายหลายทางเลือก ซึ่งหากนำไปใช้ทุกทางเลือกย่อมต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ มากมาย ดังนั้นในสภาวะที่มีข้อจำกัดของทรัพยากรในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ เวลา งบประมาณ เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประเมินทางเลือกต่างๆ เหล่านั้นก่อนเพื่อจัดลำดับความสำคัญ แล้วคัดเลือกเอาเฉพาะทางเลือก ที่มีความสำคัญ จำเป็นและเหมาะสมกับทรัพยากรที่มี โดยอาจอาศัยเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้ (1) การตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมาย (2) ความสามารถที่จะทำให้สภาพปัญหานั้นหมดไปได้ (3) ความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานและท้องถิ่น (4) ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติด้านต่างๆ เช่น คน เงิน เวลา วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น (5) ปัญหาอุปสรรค ผลลัพธ์ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติ

การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด เป็นการเลือกทางเลือกต่างๆ ที่ได้รับการประเมินมาแล้วโดยคัดเลือกเอาเฉพาะทางเลือกที่มีความสำคัญและจำเป็น ตลอดจนอยู่ในขอบเขตของทรัพยากรที่มีการนำทางเลือกที่คัดเลือกได้ไปกำหนดเป็นมาตรการของแผนนั้นโดยทั่วไปไม่นิยมนำเอาทางเลือกหนึ่งมาเขียนเป็นมาตรการหนึ่ง แต่จะนิยมนำเอาทางเลือกต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ปัญหาเดียวกันมากำหนดเป็นข้อความรวม ดังตัวอย่าง “ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในท้องถิ่นที่มีอัตราการเรียนต่อต่ำ โดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม เช่น จัดตั้งโรงเรียนใหม่ จัดที่พักในโรงเรียน จัดหน่วยเรียน เป็นต้น” หรือ “ศึกษา ค้นคว้าวิจัย และพัฒนาการศึกษาวิชาชีพโดยเฉพาะอาชีพท้องถิ่น ให้มีระบบและขั้นตอนครบวงจร เริ่มตั้งแต่การจัดหลักสูตร การจัดการเรียน การสอนการฝึกปฏิบัติ การจัดการ การผลิต จนถึงการตลาด การจำหน่าย การสหกรณ์ ทั้งนี้โดยจัดให้มีกิจกรรมแนะแนวอาชีพและปรับปรุงรูปแบบการเรียนการสอนในห้องเรียน นอกห้องเรียน และให้มีการฝึกงานในสถานประกอบการ” เป็นต้น

2.4 กรณีตัวอย่าง : ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของแผน

โปรดศึกษากรณีตัวอย่างการกำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหา วัตถุประสงค์ นโยบายเป้าหมายและมาตรการ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาด้านวิชาชีพระดับมัธยมศึกษา ข้างล่างนี้ (หมายเหตุ : ตามโครงสร้างของแผนของหน่วยงานทางการศึกษาปัจจุบัน จัดเรียงลำดับให้นโยบายมาก่อนเป้าหมาย)

สภาพปัจจุบันและปัญหา : การจัดการศึกษาในโรงเรียนในปัจจุบันโดยเฉพาะด้านวิชาชีพยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตรเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะงบประมาณมีจำกัดทำให้อุปกรณ์การสอนวิชาชีพไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านบุคลากรในด้านวิชาชีพอีกด้วย เพราะคุณวุฒิของครูไม่สอดคล้องกับหลักสูตร หรือไม่เพียงพอในสาขาวิชาที่ขาดแคลน และ / หรือครูมีภูมิสำเนาต่างกัน มีการโยกย้ายกลับภูมิลำเนาบ่อยรวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากสถานประกอบการฝึกงานอีกด้วย

วัตถุประสงค์ : เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนการสอนและกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น สนใจใฝ่หาความรู้ตลอดชีวิต รักการทำงาน และมีความสามารถในการประกอบอาชีพตามความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี

นโยบาย : ให้เร่งรัดและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ทั้งด้านการบริหารการตรวจและการนิเทศการศึกษา การบริหารแนะแนวการศึกษาและอาชีพ ตลอดจนการจัดการเรียนการสอน เพื่อให้สามารถสอนตามหลักสูตรปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมาย : (ก) ครูทุกหมวดวิชาได้รับการเพิ่มพูนความรู้ด้านวิชาการ และเทคนิคการจัดการเรียนการสอนที่ทันสมัยโดยวิธีการต่างๆ (ข) การนิเทศการศึกษาได้รับการปรับปรุงให้มีสมรรถนะสูงขึ้น โดยเฉพาะการนิเทศภายในจะมีส่วนช่วยพัฒนากระบวนการเรียนการสอนให้ได้ผลตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร และ (ค) นักเรียนได้รับการศึกษาและฝึกอบรมในทางด้านอาชีพอย่างกว้างขวาง ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ส่วนนักเรียนที่มีปรีชาญาณและความสามารถพิเศษได้รับการสนับสนุนส่งเสริมด้านการเรียนการสอนเป็นกรณีพิเศษด้วย



มาตรการ : จัดประชุม อบรม สัมมนา ศึกษานภายในประเทศ เพื่อพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรจัดอบรมครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลน จัดงบประมาณให้หมวดวิชาต่างๆ ดำเนินการจัดอบรมบุคลากรของหมวดวิชาเพิ่มเติมจากที่โรงเรียน ดำเนินการให้ และดำเนินการกำหนดมาตรการจูงใจครูที่มีภูมิสำเนาต่างถิ่น โดยให้ครูมีโอกาสก้าวหน้าและได้รับผลตอบแทนเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ จัดอบรม ประชุม สัมมนา ส่งเสริมการศึกษาต่อของข้าราชการครูในโรงเรียน และดำเนินการให้บุคลากรของโรงเรียนสามารถนิเทศการศึกษาได้ด้วยตนเอง ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสถานประกอบการที่มีในท้องถิ่น

สรุป

โครงสร้างของแผนของหน่วยงานทางการศึกษาส่วนใหญ่จะประกอบด้วยสองส่วนใหญๆ คือส่วนที่ประกอบด้วย สภาพปัจจุบันและปัญหา วัตถุประสงค์ นโยบาย และมาตรการและส่วนที่ประกอบด้วยโครงการ แผนส่วนแรกเป็นการกำหนดจุดจุดหมายปลายทางและแนวการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างกว้างๆ จึงมีลักษณะเป็นแผนเชิงกลยุทธ์หรือแผนเชิงนโยบายแผนส่วนที่สองเป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนจึงมีลักษณะเป็นแผนเชิงยุทธวิธีหรือแผนเชิงปฏิบัติการซึ่งจัดทำขึ้นโดยอาศัยกรอบ หรือขอบเขตที่กำหนดไว้ในแผนเชิงกลยุทธ์เป็นแนวทาง

