

บทที่ 4

ประเภท ระดับ และองค์ประกอบของแผน

ประเภทของแผน

แผนมีหลายชนิดหลายประเภท แต่ละประเภทมีวิธีการวางหรือจัดทำแตกต่างกันออกไป เพื่อให้เข้าใจเรื่องราวของแผนชัดเจนยิ่งขึ้น จะได้นำแผนประเภทต่างๆ มานำเสนอ โดยมีวิธีการแบ่งหลายวิธีดังต่อไปนี้

4.1 แผนตามเวลา การวางแผนมักจะต้องคิดให้ไกลไว้ก่อนเสมอแล้วจึงค่อยคิดและจัดทำแผนระยะสั้นขึ้นจนสามารถปฏิบัติได้ ทำให้สิ่งที่หวังในระยะยาวนั้นบรรลุผล

แผนจะแบ่งออกเป็น แผนระยะยาว (long term plan) แผนระยะกลาง (medium term plan) และแผนระยะสั้น (short term plan) ซึ่งจะใช้เวลามากกว่า 5 ปีขึ้นไป 3 - 5 ปี และ 1 - 2 ปี ตามลำดับ ระยะเวลาที่ไม่แน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับประเภทของงานที่แผนเข้าไปเกี่ยวข้องและความจำเป็นเฉพาะเป็นหลัก

ตัวอย่างแผนระยะต่างๆ เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นแผนระยะยาว แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนระยะกลาง และแผนงบประมาณประจำปีที่ทำให้แผนออกสู่การปฏิบัติถือเป็นแผนระยะสั้น จะเห็นว่าแผนระยะยาวเป็นแผนเชิงความคิดรวมยอด (conceptual plan) ทำหน้าที่เป็นกรอบให้แผนระยะสั้นกว่า ซึ่งแผนระยะยาวก็ไม่จำเป็นต้องเป็นกรอบของแผนระยะสั้นกว่าเสมอไป อาจจะเป็นแผนที่ใช้ปฏิบัติโดยอิสระก็ได้ เช่น โครงการบางโครงการที่ต้องเป็นแผนที่ต้องการปฏิบัติแบบอิสระ



ประเภทของแผน

1. แผนพัฒนาระยะยาว

(long - range plan)

(10 - 20 ปี)

2. แผนพัฒนาระยะกลาง

(Medium Plan)

(4 - 6 ปี)

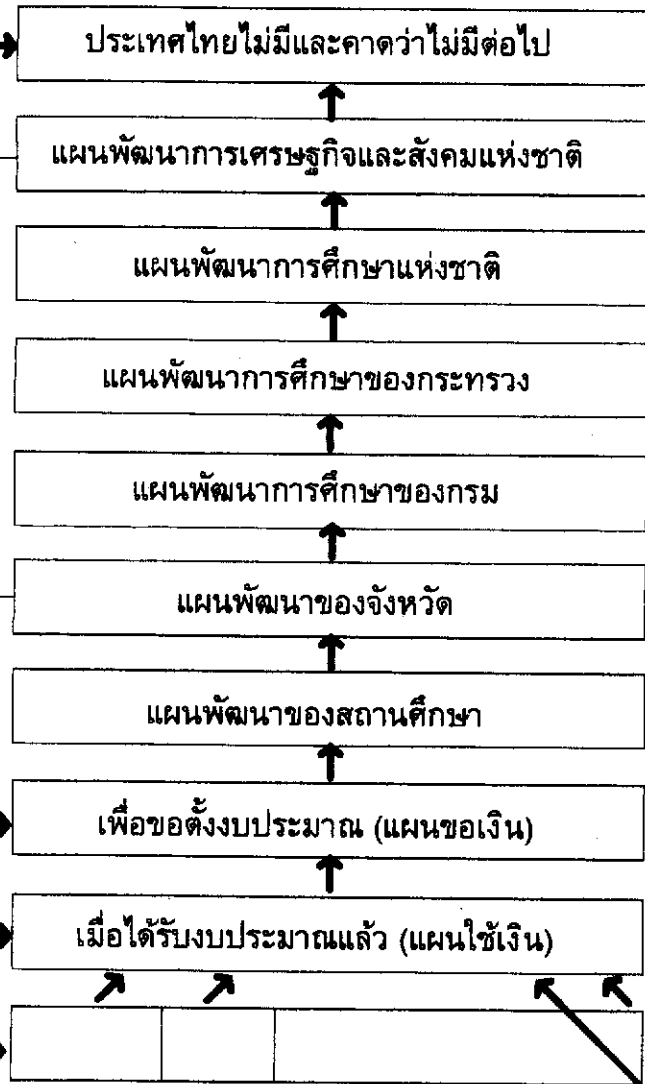
3. แผนพัฒนาประจำปี 1 ปี

(Annual Development Plan)

4. แผนปฏิบัติการประจำปี

(Operatiowal Plan)

5. แผนงานโครงสร้าง



4.2 ประเภทของแผน (หลักและระบบการบริหารการศึกษา : 2523)

1. แผนพัฒนาระยะยาว (10 - 20 ปี) มีการกำหนดเป็นเค้าโครงกว้างๆ ว่าประเทศชาติของเราจะมีทิศทางการพัฒนาไปอย่างไร แผนการศึกษาแห่งชาติก็พอจะเป็นแผนประเภทนี้ได้

2. แผนพัฒนาระยะกลาง (4 - 6) เป็นแผนที่แบ่งแผนพัฒนาออกเป็น 4 - 6 ปี โดยจะคาดคะเนว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งอยู่ในระหว่างปี 2540 - 2544 ขณะนี้แผนพัฒนาฉบับนี้อยู่ในเกือบจะช่วงปลายๆ ของแผน 8 และจากการอ่านติดตามข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ว่ารัฐบาลกำลังเริ่มเตรียมการแผน 9 (2545 - 2549) แล้ว

3. แผนพัฒนาประจำปี (1 ปี) เป็นแผนขอเงินเนื่องจากแผนระยะกลางที่จัดทำอยู่อาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง หรืออาจจะมีเหตุการณ์บางอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้แผนที่จัดทำอยู่แล้ว (แผนพัฒนาระยะกลาง) เกิดความคลาดเคลื่อน จึงจำเป็นต้องจัดทำแผนพัฒนาประจำปีขึ้นซึ่งเป็นแผนขอเงิน

4. แผนปฏิบัติการประจำปี (1 ปี) เป็นแผนใช้เงินมักจะจัดทำขึ้นในกรณีงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรไปแล้วและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายภายในวงเงิน และเพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีขึ้นเป็นแผนใช้เงิน

5. แผนงานงานโครงการเป็นส่วนที่ประกอบกันขึ้นเป็นแผนต่างๆ ข้อ 1 - 4 แผนงานเป็นการรวมกลุ่มของงานและโครงการเข้าไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน ส่วนงานและโครงการ เป็นส่วนย่อยของแผนงาน

ระดับของแผนงาน

ความจำเป็นของแผนและการวางแผนทำให้หน่วยงานทุกระดับและประเภทมีการวางแผนเป็นภารกิจลำดับต้นๆ เสมอ แต่ละระดับจะต้องมีแผนงานของตนเสมอ โดยแจกตามระดับดังนี้

- แผนระดับโลก (world organizational plan) เป็นแผนงานที่ครอบคลุมประเทศส่วนใหญ่ในโลกไว้ เช่น แผนงานขององค์การสหประชาชาติ
- แผนระดับระหว่างประเทศ (international plan) เป็นแผนงานที่คลุมตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป เช่น แผนงานของสมาคมอาเซียน เป็นต้น
- แผนระดับชาติ (national plan) เป็นแผนงานของแต่ละประเทศ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะต่างๆ ของไทย

- แผนระดับจังหวัด (provincial plan) เป็นแผนของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เช่น แผนพัฒนาจังหวัดต่างๆ

- แผนระดับอำเภอ เป็นแผนงานของอำเภอต่างๆ ที่คลุมภารกิจทุกด้านซึ่งมีการศึกษารวมอยู่ด้วย

- แผนระดับตำบลและหมู่บ้าน เป็นแผนงานของตำบลและหมู่บ้านที่คลุมภารกิจทุกด้านที่มีการศึกษาอยู่ด้วย

โปรดสังเกตว่านับแต่แผนระดับหมู่บ้านจนถึงระดับจังหวัดเป็นแผนงานคลุมพื้นที่ (regional plan) ดังกล่าวมาแล้ว

สถาบันหรือองค์กรปฏิบัติ ระดับนี้ถือเป็นระดับปฏิบัติแท้จริง ในแง่ของการศึกษาจำเป็นต้องมีการกระจายตัวของสถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานปฏิบัติการให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งนี้ด้วยเทคนิคการวางแผนต่างๆ โดยเฉพาะ "SCHOOL MAPPING" เพื่อให้สามารถทำงานประสานกลมกลืนได้ทั้งระบบองค์กรและพื้นที่ นับว่าเป็นระดับที่มีความสำคัญยิ่ง

การกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษา (School Mapping)¹

การกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษาหรือการวางแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษา (School Mapping) เป็นเทคนิคและวิธีการเพื่อศึกษาถึงความต้องการทางการศึกษาในอนาคตในระดับท้องถิ่น และวางแผนหามาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามความต้องการนั้นๆ

¹คำว่า School Mapping นี้ เป็นคำที่เริ่มใช้ในภาษาฝรั่งเศส จากคำว่า Carte Scholaire เมื่อเทคนิควิธีการนี้เผยแพร่เข้ามาในประเทศไทย ในขั้นต้นได้มีผู้แปลเทคนิควิธีนี้เป็นภาษาไทยว่า การกำหนดที่ตั้งสถานศึกษา หรือการจัดทำแผนที่ตั้งของสถานศึกษา ซึ่งการใช้คำดังกล่าวจะทำให้มีความหมายคลุม ดังนั้น ในที่นี้จะใช้คำว่า การกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษา

¹การฝึกอบรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาแบบบูรณาการในระดับจังหวัด : หน่วยที่ 3

การกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษานี้ มิใช่เป็นเพียงการแสดงเครื่องหมายบนแผนที่เพื่อแสดงที่ตั้งของสถานศึกษาคงที่หลายคนเข้าใจ การแสดงเครื่องหมายบ่งถึงที่ตั้งของสถานศึกษานี้เป็นเพียงขั้นตอนแรกของการดำเนินงานวางแผนในระดับพื้นที่เท่านั้น การกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษานี้จะหมายรวมถึงการคาดการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับการบริการทางการศึกษา ครู และอุปกรณ์ต่างๆ ที่ต้องการเพื่อดำเนินงานให้การศึกษานั้นบรรลุตามนโยบายที่วางไว้

การกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษามีหน้าที่หลักสำคัญสองประการคือ ประการแรกเป็นความพยายามที่จะกระจายและใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาอย่างเหมาะสม เช่น ป้องกันมิให้มีการจัดชั้นเรียนที่เล็กเกินไปเพราะไม่คุ้มค่า และประการที่สองคือ ช่วยเพิ่มความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

ในการดำเนินงานกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษานี้ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านประชากร ด้านภูมิศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง กำลังคน และปัจจัยทางด้านการศึกษาเอง เช่น จำนวนชั่วโมงเรียนในหนึ่งสัปดาห์ จำนวนนักเรียนต่อห้อง จำนวนชั่วโมงการทำงานของครู ระยะเวลาของการใช้อาคารเรียน เป็นต้น

การดำเนินงานกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษา ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ 3 ขั้นตอนคือ 1) การวิเคราะห์สภาพการณ์ต่างๆ ในป็นั้นๆ (ปีฐาน) โดยละเอียด 2) การคาดประมาณจำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียนตามนโยบาย และ 3) การจัดทำข้อเสนอต่างๆ สำหรับการจัดการศึกษา โดยสรุปแล้ว การกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษา คือ วิธีการวางแผนการศึกษาในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นนั่นเอง

ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะใช้เทคนิคของการกำหนดแผนที่เพื่อการจัดการศึกษาเพื่อ 1) การจัดการศึกษาภาคบังคับให้บรรลุผล โดยอาจตั้งโรงเรียนใหม่ในหมู่บ้านในกรณีที่มีนักเรียนมากพอ และถ้ามีนักเรียนไม่มากนัก อาจเสนอให้มีโรงเรียนที่ให้บริการสำหรับหลายๆ หมู่บ้าน หรือจัดชั้นเรียนรวมชั้น การเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุ ฯลฯ 2) การขยายการรับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา หรือการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปเป็น 9 ปี 3) การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายมาก 4) การจัดเครือข่ายของสถาบันการศึกษาด้านอาชีวศึกษา 5) การเตรียมแผนที่ของสถาบันอุดมศึกษา และ 6) การขยายกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน เช่น โครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ

4.3 องค์ประกอบของแผน

แผนคืออะไร

แผน (Plan) คือ ข้อกำหนดหรือรายละเอียดเกี่ยวกับจุดหมายที่ต้องการให้บรรลุในอนาคตรวมทั้งรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

แผนนั้นอาจจะมีทั้งแผนไม่เป็นทางการ (informal) และแผนที่เป็นทางการ (formal) แผนที่ไม่เป็นทางการมักจะไม่มีการเขียนไว้ เช่น แผนของแต่ละคนในการดำเนินชีวิตประจำวัน บางคนก่อนออกจากบ้านไปทำงานจะมีแผนในการเดินทางและเลือกการเดินทางที่มีปัญหาการจราจรน้อยที่สุด ต่างจากบางคนที่เดินทางอย่างไร้แผนย่อมมีโอกาสถึงที่ทำงานช้ากว่า ส่วนแผนที่เป็นทางการจะเป็นแผนขององค์กรที่เป็นทางการและมักจะมีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ

- จุดหมาย (end) จุดหมายในที่นี้คือเจตจำนง หรือความมุ่งมาตรฐานปรารถนาหรือผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น ปกติจะมีคำที่ใช้แสดงทิศทางมีหลายคำ และใช้กันหลากหลายในตำราภาษาไทย ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างถ้อยคำแสดงทิศทางโดยยึดศัพท์บัญญัติ (ราชบัณฑิตยสถาน 2525) ดังนี้

ความมุ่งประสงค์ (purpose)

จุดหมาย (aim)

จุดประสงค์ (objective)

เป้าหมาย (target)

ถ้อยคำเหล่านี้มีพบใช้ในที่ต่างๆ กันสำหรับแสดงเจตจำนงของแผน บางครั้งมีการใช้ถ้อยคำเสริมเป็นลำดับกัน เช่น กรณีของการวางแผนขนาดใหญ่ จะพบว่ามีการใช้คำ จุดประสงค์ แสดงเจตจำนงของแผนทั้งแผน ใช้คำ เป้าประสงค์ แทนเจตจำนงในระดับแผนงาน (program goal) และใช้คำ เป้าหมาย ในระดับโครงการ (project target) ซึ่งจะมีรายละเอียดขึ้นตามลำดับตามลักษณะของการระบุทิศทางของแผนที่เริ่มจากการระบุแบบกว้างก่อนแล้วตามด้วยการระบุที่เฉพาะชัดเจนขึ้นตามลำดับ จุดหมายที่ดีควรประกอบด้วยถ้อยคำที่ระบุสิ่งที่คาดหวัง ระดับของความสำเร็จและเวลาที่ต้องการให้สิ่งที่คาดหวังเกิดขึ้นรายละเอียดการเขียนจะกล่าวถึงต่อไป

- การกระทำ ส่วนนี้เป็นส่วนที่แสดงถึงการกระทำ (means) ที่จะก่อให้เกิดการบรรลุผลตามที่กำหนดจุดหมายไว้ โดยทั่วไปจะเริ่มด้วยการกำหนดในรูปของนโยบาย (policy) หรือ ยุทธศาสตร์ (strategy) ที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดขึ้นเป็นแนวทางที่ผู้บริหารระดับรองลงมาใช้เป็นฐานของการกำหนด มาตรการ และ แนวดำเนินการ สำหรับผู้ปฏิบัติจะได้กำหนด ขั้นตอน วิธีการ ภารกิจ และ กิจกรรม เพื่อปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป

ส่วนนี้ของแผนนับว่ามีความสำคัญที่จะแสดงว่าจะต้องมีการ จงใจกระทำให้เกิดผลขึ้น ข้อกำหนดของการกระทำจึงควรเป็นสิ่งที่ชัดเจนและเป็นไปได้ การกำหนดจึงต้องอาศัยข้อมูลจากการศึกษา

- ทรัพยากร ส่วนนี้เป็นส่วนทำให้การกระทำเกิดขึ้น ไม่มีส่วนนี้การกระทำตามแผนจะไม่อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากไม่มีทรัพยากร นับตั้งแต่บุคลากรที่รับผิดชอบภารกิจที่จะกระทำทุกอย่าง รวมตลอดไปถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ อาคารสถานที่และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การระบุเรื่องทรัพยากรไว้ในแผนจึงเป็นเรื่องจำเป็น

- การนำแผนไปใช้ เป็นส่วนที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการนำแผนไปใช้ให้เกิดผลว่าจะต้องใช้อย่างไร จะต้องคำนึงถึงข้อเื้อข้อจำกัดอะไรบ้าง การเตรียมการจะต้องเตรียมอะไรบ้างและอย่างไร จึงจะทำให้มีการใช้แผนอย่างสะดวกและบังเกิดผลอย่างประหยัดต่อไป

- แนวการควบคุม ความจริงองค์ประกอบนี้โดยทั่วไปมักไม่จัดไว้เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน แต่โดยความเป็นจริงแล้วเป็นส่วนที่มีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นส่วนที่จะ “ประกัน” ความสำเร็จและประสิทธิภาพของแผนเมื่อนำแผนไปปฏิบัติ โดยทั่วไปจะมีรายละเอียดของวิธีการ เครื่องมือในการติดตามประเมินผลรวมถึงแนวทางในการวิเคราะห์และตีความ



องค์ประกอบของแผนดังกล่าวนี้ จะมีมากหรือน้อยกว่านี้ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ

- 1) ชนิดของแผน เช่น แผนระดับสูงจะมีรายละเอียดน้อยกว่าแผนระดับปฏิบัติการ
- 2) วัตถุประสงค์ของการใช้ เช่น ใช้เพื่อการขออนุมัติมักมีรายละเอียดน้อยกว่า

ใช้ปฏิบัติการ

- 3) งานเก่าหรือไม่ ถ้างานเก่ามักจะต้องการรายละเอียดน้อยกว่างานใหม่
- 4) ความยากง่ายของงาน ถ้างานยากมักต้องการรายละเอียดมากกว่างานง่าย
- 5) ความสามารถของบุคลากร ถ้าบุคลากรมีความสามารถสูงมักใช้รายละเอียดน้อยกว่าบุคลากรที่มีความสามารถต่ำ เป็นต้น

