

## บทที่ 7

### พื้นฐานของการวางแผน (FOUNDATIONS OF PLANNING)

#### คำจำกัดความหรือนิยามของการวางแผน (The Definition of Planning)

- การวางแผน เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) และเป้าหมาย (Goals) ขององค์การ ซึ่งก่อให้เกิดกลยุทธ์ เพื่อการบรรลุเป้าหมายและพัฒนาอย่างเป็นลำดับไปสู่การร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน
- การวางแผน เป็นการกำหนดภารกิจและจุดมุ่งหมาย รวมถึงการกระทำ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นการจัดทำแผนการตามลำดับขั้น หรือตามสายการบังคับบัญชา เช่น จากหน่วยเหนือลดหลั่นกันลงไปหรือจากส่วนกลางมายังส่วนบนของสายงานก็ได้ ทั้งนี้ การวางแผนก็เปรียบเสมือนกระทำการขึ้นเพื่อรวบรวมและประสานกิจกรรมขององค์การเอาไว้ให้เกิดเอกภาพ

การวางแผนที่จะกล่าวถึงในที่นี้เป็นการวางแผนอย่างเป็นทางการ (Formal Planning) ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินงานและผู้รับผิดชอบอย่างเด่นชัดในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นส่วนที่ผู้บริหารต้องทำเป็นหน้าที่แรก

#### จุดมุ่งหมายในการวางแผน (Purposes of Planning)

ตามแนวคิดแบบดั้งเดิม C.W. Roney ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการวางแผนไว้ 2 ด้าน คือ การป้องกัน (Protective) และ การรับรอง (Affirmative)

1. ด้านการป้องกัน คือการลดความเสี่ยงให้มึ้น้อยที่สุด โดยการลดสถานการณ์แวดล้อมธุรกิจที่ไม่แน่นอนและระบุถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน
2. ด้านการรับรอง หรือการยืนยัน คือการวางแผนจะช่วยให้เกิดการเพิ่มระดับความสำเร็จขององค์การให้เป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัด ส่วน Koontz และ O'Donnell ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการวางแผนไว้ว่า “เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จของกิจการและบรรลุวัตถุประสงค์” เช่นกัน

นอกจากนี้แล้ว การวางแผนอาจมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เป็นการชี้แนวทางให้องค์การหรือชี้ทิศทางที่ธุรกิจควรดำเนินการไปในทิศทางนั้นๆ
2. ประสานความพยายามของหน่วยงาน และบุคคลที่เกี่ยวข้องให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน ทำให้สมดังประสงค์
3. ลดความไม่แน่นอน หรือความเสี่ยงทางธุรกิจ ทั้งนี้ โดยมีการคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในวันข้างหน้า

4. เป็นการบอกถึงผลลัพธ์ หรือผลสำเร็จงานกิจการที่ดำเนินการลงไปว่า ผู้บริหารควรกระทำอะไรต่อไป เช่น ปรับปรุงให้ดีขึ้น หรือยกเลิก หรือกระทำต่อเนื่องต่อไปอีก
5. เพื่อลดการก้าวก่ายในการทำงานและกิจกรรมที่ไม่เกิดประโยชน์ กิจกรรมที่ซ้ำซ้อนกัน อันจะทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรขององค์การ
6. กำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานหรือเกณฑ์เพื่อช่วยในการควบคุมและประเมินผล

### ประเภทของแผนงาน (Types of Plans)

แผนงานอาจแบ่งตามลักษณะต่างๆ ได้ ดังนี้

1. **ความกว้าง (Breadth)** หรือการครอบคลุมถึงกิจกรรมต่างๆ หรือสิ่งที่จะต้องรวมอยู่ในแผนซึ่งหมายถึงระยะเวลาของการครอบคลุมของแผนด้วยเช่นกัน
  - แผนกลยุทธ์ (Strategic Plans) เป็นแผนรวมทั้งทั้งองค์การ โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และตำแหน่งขององค์การในสภาวะการณ์นั้นๆ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง
  - แผนปฏิบัติการ (Operational Plans) เป็นแผนเฉพาะที่ลงลึกหรือเน้นเฉพาะในรายละเอียดที่จะได้ใช้ยึดถือเป็นภาคปฏิบัติหรือแนวปฏิบัติต่อไป หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า แผนปฏิบัติการสามารถชื่อมาดำเนินการได้ในกิจวัตรประจำวัน เป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง
2. **กรอบเวลา (Time Frame)**
  - แผนระยะสั้น (Short term plans) เป็นแผนที่มีกำหนดระยะเวลาภายใน 1 ปี หรือน้อยกว่านั้น
  - แผนระยะยาว (Long term plans) เป็นแผนที่มีระยะเวลาดั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป อาจเป็น 3 ปี, 5 ปี
  - ส่วนแผนระยะปานกลาง นักวิชาการมักไม่ค่อยกล่าวถึง แต่หมายความว่าจะเกิน 1 ปี แต่ไม่ต่ำกว่า 3 ปี
3. **เฉพาะเจาะจง (Specificity)**
  - แผนเฉพาะเรื่อง (Specific plans) เป็นแผนที่กำหนดวิธีการดำเนินงานเป็นขั้นตอน และผู้ปฏิบัติต้องยึดแนวทางนั้นๆ เท่านั้น จะกระทำอย่างอื่นไม่ได้
  - แผนที่กำหนดแนวทาง (Directional plans) หรือแผนกำหนดทิศทาง เป็นแผนที่ยืดหยุ่นและกำหนดแนวทางไว้ทั่วไป จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ แต่ในที่สุดก็จะถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น สามารถไปตรงๆ หรือลัดเลี้ยวไปก็ได้ แต่ต้องไปในทิศทางที่ที่หมายตั้งอยู่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นสูง ระยะเวลาที่ยาว ความถูกต้องของแผนยิ่งน้อยลงตามลำดับ

#### 4. ความถี่ของการใช้ (Frequency of use)

- แผนใช้ครั้งเดียว (Single-use plans) คือแผนที่ทำขึ้นมาเพื่อใช้ในสถานการณ์ หรือเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น งบประมาณประจำปี
- แผนใช้ประจำ (Standing plans) คือแผนที่ใช้ต่อเนื่อง หรือใช้ซ้ำๆ กันหลายครั้ง และเป็นแผนที่ แก้ไขเหตุการณ์โดยทั่วไปที่เกิดขึ้นเป็นปกติ เช่น หากเกิดอุบัติเหตุแก่คนงาน จะต้องมีแผนปฏิบัติการอย่างไร

การวางแผนและการควบคุมเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ถึงแม้จะเป็นคนละหัวเรื่อง หรือมีการกล่าวถึงแยกกันก็ตาม เพราะการวางแผนนั้นก็มีลักษณะเป็นมาตรการของการควบคุมหลายๆ ที่ ที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้

โดยทั่วไปการวางแผนงานนั้นจะต้องเริ่มต้นจากสิ่งต่อไปนี้ คือ

- (1) จุดมุ่งหมายหรือภารกิจ (Purposes or Missions) เป็นงานขั้นพื้นฐานหรืองานหลักของกิจการ
- (2) จุดประสงค์หรือเป้าหมาย (Objectives or Goals) เป็นเป้าหมายซึ่งต้องการให้กิจกรรมนั้นบรรลุผล
- (3) กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึงการกำหนดจุดมุ่งหมายของกิจการในระยะยาว และการปรับปรุงวิธีการทำงาน และการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์
- (4) นโยบาย (Policy) เป็นข้อความโดยทั่วไปหรือความเข้าใจซึ่งชี้นำหรือบอกทางในความคิดหรือการกระทำในการตัดสินใจ
- (5) กระบวนการ (Process) เป็นรายละเอียดของการปฏิบัติงานเพื่อให้กิจกรรมนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ กฎเกณฑ์ (rules) เป็นการเน้นถึงการกระทำที่ต้องการหรือไม่ต้องการ ที่เฉพาะเจาะจงลงไป
- (6) โปรแกรม / ระเบียบวาระ (Programs) ประกอบไปด้วยเป้าหมายที่สลับซับซ้อน นโยบาย กฎเกณฑ์และการมอบหมายงาน ขั้นตอนในการทำงาน และทรัพยากรที่ต้องใช้ และส่วนประกอบอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานได้ดำเนินต่อไป โดยได้รับความสนับสนุนจากงบประมาณ
- (7) งบประมาณ (Budgets) เป็นแผนที่แสดงการใช้จ่ายเงินและการแสดงผลของผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง ซึ่งแสดงในรูปของตัวเลข

ในการวางแผนองค์การสามารถจำแนก ได้ดังนี้

## 1. แผนกลยุทธ์ (Strategic plans)

เป็นแผนกว้าง ในภาพรวมของทั้งองค์การ มีหลายวัตถุประสงค์ และการจัดการองค์การจะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม โดยปกติจะมีระยะเวลา 3 – 5 ปี ( และอาจมีการปรับให้เหมาะสม )

ยกตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ (แผน 8) มุ่งพัฒนาให้ประชาชนมีความรู้มากขึ้น

## 2. แผนปฏิบัติการ (Operational plans)

เป็นแผนที่มีการระบุถึงรายละเอียดอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ของแผนกลยุทธ์ ( ระยะเวลาวันต่อวัน, สัปดาห์ หรือเดือนถึง 1 ปี ) จะระบุระยะเวลาที่แผนจะดำเนินการ ขอบเขตของแผน, เป้าหมายชัดเจน, วิธีการ (สัปดาห์ เดือน ปี แต่โดยปกติจะไม่เกิน 1 ปี) รวมทั้งต้องกำหนดงบประมาณที่ใช้และวิธีการประเมินผลไว้ด้วย ( งานประจำ )

ตัวอย่างเช่น แผนการพัฒนานักบุคลากรที่ระบุกลุ่มสาขาวิชาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การตลาด บริหาร จะมีสัดส่วนของพนักงานเข้าอบรมในแต่ละกลุ่มจำนวนเท่าใด ระยะเวลาเท่าใด งบประมาณต่อคนเท่าไร

**แผนระยะสั้น** (Short term plans) มีระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี หรือน้อยกว่านั้น

**แผนระยะยาว** (Long term plans) มีระยะเวลามากกว่า 3 ปี

ขึ้นอยู่กับว่าองค์การนั้น ๆ ที่จัดทำแผนจะกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสมกับภารกิจ

**ข้อแตกต่างระหว่างแผนกลยุทธ์ (Strategic plans) และแผนปฏิบัติการ (Operational Plans)**

1. กรอบระยะเวลา
2. ขอบเขตของงาน / แผน
3. แผนปฏิบัติการ ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของแผนกลยุทธ์

**แผนที่กำหนดอย่างละเอียดและเฉพาะเจาะจงทุกขั้นตอนเปรียบเทียบกับแผนกำหนดให้แนวทางอย่างกว้างขวาง (Specific Versus Directional Plans)**

แผนที่กำหนดอย่างละเอียดและเฉพาะเจาะจงทุกขั้นตอน (Specific plans) จะมีความชัดเจนในการระบุวัตถุประสงค์ เข้าใจง่าย ตัวอย่างเช่น ผู้จัดการต้องการเพิ่มยอดขาย 20% ในระยะเวลา 12 เดือน ซึ่งจะระบุถึงแนวทางการดำเนินงาน งบประมาณที่ต้องใช้ และตารางเวลา กิจกรรมที่ต้องทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์

### ข้อดี

1. มีวัตถุประสงค์ชัดเจน
2. มีรายละเอียดครบถ้วน

### ข้อเสีย

1. ขาดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน
2. มักจะมีปัญหาจากสภาพแวดล้อมภายในหรือภายนอก

### **แผนที่กำหนดให้แนวทางอย่างกว้าง ๆ (Directional plans )**

ให้แนวทางกว้าง รายละเอียดไม่มาก มีความยืดหยุ่น ยกตัวอย่างเช่น บริษัทมีแผนลดต้นทุนลง 4% และเพิ่มรายได้ให้ได้ 6% ในอีก 6 เดือนข้างหน้า หรือการดำเนินการให้บริษัทมีกำไร 5 – 10%

**สรุป** Directional plans จะได้รับเลือกนำมาใช้มากกว่า Specific plans ในสถานการณ์ไม่ปกติ และมีการเปลี่ยนแปลงสูง แต่จะกลับมาใช้ Specific plans เมื่ออยู่ในภาวะปกติ

### **แผนเฉพาะกิจใช้ครั้งเดียว (Single-use plan)**

การวางแผนที่ใช้ครั้งเดียว เป็นการกำหนดรายละเอียดแบบเฉพาะเจาะจง ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นๆ โดยที่ยังไม่มีการกำหนดอยู่ในแผนหลักของระดับผู้จัดการ

### **แผนงานประจำ (Standing plans)**

เป็นแผนการปฏิบัติงานที่เป็นปกติวิสัยที่ถูกกำหนดอยู่ในโปรแกรมหรือรายการการตัดสินใจของผู้จัดการ ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ตลอดเวลา

### **ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในการวางแผนสำรอง (Contingency factors in planning)**

ในการวางแผน บางสถานการณ์จะต้องใช้แผนระยะสั้น แต่ในบางสถานการณ์ ก็ต้องใช้แผนระยะยาว ในบางครั้งอาจใช้ Directional plan ก็ให้ผลที่ดีกว่า ดังนั้นในการวางแผนสำรองหรือแผนฉุกเฉินควรจะต้องคำนึงถึงปัจจัย 3 แบบ ดังต่อไปนี้

#### 1. ระดับในองค์กร (Level in the organization)

เมื่อมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งไปสู่ระดับที่สูงขึ้น จำเป็นจะต้องเปลี่ยนความคิดจากการทำแผนปฏิบัติการ (Operational planning) ไปสู่การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning)

#### 2. ระดับของสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน (Degree of Environmental Uncertainty )

สิ่งแวดล้อมมีผลกระทบในการวางแผน ยิ่งสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น การวางแผนควรจะต้องเป็นแผนในระยะสั้น

#### 3. ช่วงระยะเวลาของภาระผูกพันหรือความรับผิดชอบในอนาคต (Length of future commitments)

ระยะเวลาในการกำหนดแผนจะต้องเหมาะสม คือ ไม่สั้นหรือยาวเกินไป

### **การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการวางแผน (Criticism of Planning)**

การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็น แต่ยังมีภาวะวิภาษของการวางแผนอยู่บ้าง ดังต่อไปนี้

1. การวางแผนอาจทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่น การวางแผนที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเวลาที่แน่นอนเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง และผู้บริหารยังยึดติดกับแผนที่ตั้งไว้เดิม ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย
2. ถ้าสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้เวลาวางแผนว่า ทุกอย่างคงที่ แต่ความจริงยังมีการเปลี่ยนแปลง ฉะนั้นผู้บริหารจึงไม่ควรยึดกับแผนเดิมที่ได้กำหนดไว้
3. บางครั้งแผนที่ถูกกำหนดขึ้น ทำให้ผู้บริหารไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์
4. การวางแผนทำให้ผู้บริหารสนใจกับการแข่งขันในปัจจุบันมากกว่า การมองการพัฒนาสินค้าหรืออุตสาหกรรมใหม่
5. แผนที่เคยประสบความสำเร็จ อาจนำไปสู่ความล้มเหลวในสถานการณ์เดียวกัน ถ้าสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง

### วัตถุประสงค์ : พื้นฐานของการวางแผน (Objectives : The Foundation of Planning )

วัตถุประสงค์เป็นผลลัพธ์ที่กลุ่มหรือองค์การ หรือบุคคลต้องการบรรลุ และวัตถุประสงค์เป็นพื้นฐานของการวางแผนองค์การ

### ความหลากหลายของวัตถุประสงค์ (Multiplicity of Objectives )

ในองค์การดูเหมือนจะมีเพียงวัตถุประสงค์อันเดียว แต่ถ้าวิเคราะห์อย่างละเอียดจะเห็นว่าในองค์การมีวัตถุประสงค์หลายชนิด เช่น วัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ ส่วนแบ่งตลาดที่กว้าง คุณภาพสินค้าดี ต้นทุนต่ำ เป็นต้น

### ความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ที่แท้จริงกับวัตถุประสงค์ที่สร้างขึ้น (Real VS Stated Objectives )

**วัตถุประสงค์ที่สร้างขึ้น** (Stated Objectives) หมายถึง วัตถุประสงค์ขององค์การที่ต้องการประชาสัมพันธ์ให้คนทั่วไปรับรู้

**วัตถุประสงค์ที่แท้จริง** (Real Objectives) วัตถุประสงค์ของคนในองค์การที่ปฏิบัติตามจริง ซึ่งต่างจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการประชาสัมพันธ์

**จุดประสงค์ดั้งเดิมที่ตั้งไว้** (Traditional Objective Setting) หมายถึง วัตถุประสงค์ที่ผู้บริหารระดับสูงได้ตั้งไว้ และแบ่งย่อยลงมาในแต่ละระดับ ซึ่งอาจจะเกิดความไม่ถูกต้อง เมื่อวัตถุประสงค์ได้มีการสั่งต่อเป็นขั้น ๆ ไป ทำให้เกิดการผิดพลาดในการสื่อสาร

Means – Ends Chain คือการมีศูนย์รวมประสานงานที่เชื่อมระหว่างผู้บริหารระดับสูง และระดับล่าง โดยที่วัตถุประสงค์ขั้นต้นต้องสำเร็จก่อนจึงดำเนินการขั้นต่อไป

**แนวความคิดของการจัดการตามวัตถุประสงค์ (Management By Objectives : MBO )**

เป็นการตั้งวัตถุประสงค์โดยที่ระดับบนและระดับล่างกระทำร่วมกัน มีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ และมีรางวัลเป็นสิ่งจูงใจ ถ้าวัตถุประสงค์ประสบความสำเร็จหรือมีความคืบหน้า

**ขั้นตอนในการทำ MBO ได้แก่**

1. วางวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ขององค์การ
2. แบ่งวัตถุประสงค์หลักไปยังแผนกต่าง ๆ
3. หัวหน้าหน่วยและรองหัวหน้าหน่วยได้ร่วมกันทำวัตถุประสงค์เฉพาะกิจ
4. วัตถุประสงค์ที่เฉพาะกิจได้ทำร่วมกันโดยสมาชิกในแผนก
5. เมื่อเตรียมแผนงานและมีการตกลงวัตถุประสงค์ที่ต้องการของแผนกระหว่างผู้จัดการและระดับรองลงมา
6. แผนงานปฏิบัติการได้ถูกนำไปใช้
7. วัตถุประสงค์ได้มีการประเมินเป็นระยะ ๆ พร้อมทั้งมีการเสนอแนะ
8. วัตถุประสงค์ที่ประสบความสำเร็จจะได้รับการส่งเสริมให้นำกลับมาใช้อีก โดยมีการให้รางวัล เป็นสิ่งจูงใจเช่นเคย

**ข้อเสนอแนะบางประการของการวางแผนและกำหนดวัตถุประสงค์**

วัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญในการวางแผน หากปราศจากวัตถุประสงค์ ผู้บริหารจะไม่มีจุดเริ่มในการวางแผน ไม่ว่าผู้บริหารจะมีการตั้งวัตถุประสงค์ขึ้นเอง หรือโดยใช้วิธี MBO ก็ตาม ผู้บริหารจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ก่อนเพื่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการวางแผนต่อไป