

## นโยบายสาธารณะและการวางแผน

รศ.ดร.สมบัติ ช่างอัญชลี

### 1. คำนำ

นโยบายสาธารณะ (public policy) คือเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในทางสังคมเศรษฐกิจและการเมือง แต่นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ก่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง เพราะนโยบายสาธารณะมิใช่เป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนงหรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ ให้เกิดขึ้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงด้วย

ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ **ลักษณะแรก** เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถปฏิบัติได้ทันทีโดยไม่ต้องจัดทำแผนหรือการวางแผน (planning) รองรับ อาทิ การประกาศนโยบายด้านสุรพรสามิติสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยและสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ ๙ รายการ ในการประชุมคณะกรรมการบริหารวันพุธที่ 21 พฤษภาคม 2540 เพื่อเป็นมาตรการในการเพิ่มรายได้ให้เพียงพอต่อการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2541 (Bangkok Post, 1997, May 22: B1) นโยบายด้านสุรพรสามิติสามารถดำเนินการให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าดังกล่าวปฏิบัติตามได้ทันที โดยไม่ต้องทำการวางแผนรองรับการปฏิบัติแต่อย่างใด หรือในกรณีที่คณะกรรมการบริหารวันอังคารที่ 27 พฤษภาคม 2540 ให้กระทรวงการคลังยกเลิกการจัดตั้งเก็บภาษีรายได้ที่เกิดจากการจัดตั้งค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยจากเงินกู้ระหว่างประเทศที่นำมาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย เพื่อส่งเสริมนโยบายการเงินเสรี (BIBF) ให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์กับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น (Bangkok Post, 1997, May 28: B1) ก็ไม่ต้องจัดทำแผนรองรับการปฏิบัติแต่อย่างใด

**ลักษณะที่สอง** เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องทำการวางแผนรองรับ อาจจะเป็นแผนระยะยาว เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘

\* ผู้อ่านรายกราบเรียนภาษาอังกฤษภาษาไทย คณบดีคณะบริหารศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนาธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

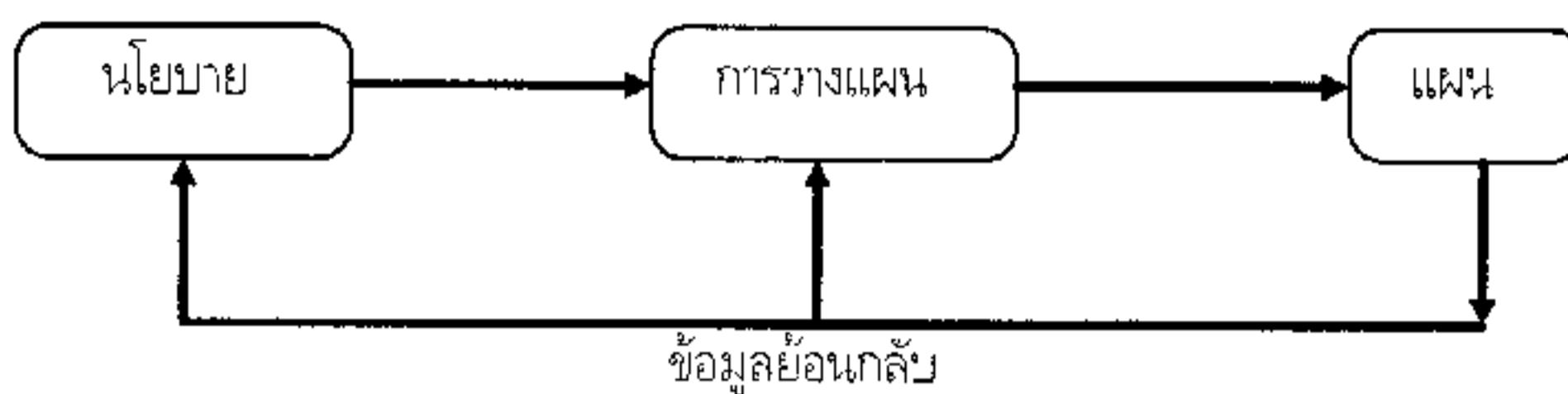
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการวางแผนและถือว่าเป็นแผนหลักหรือแผนกลยุทธ์ที่มีระยะเวลา 5 ปี โดยกำหนดให้ “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แผนดังกล่าวจะต้องส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ทำการแปลงแผนเป็นแผนประจำปี อาจจะเป็นแผนงาน (programs) งาน (works) หรือโครงการ (projects) แล้วแต่ความเหมาะสมของภารกิจของแต่ละหน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539)

อย่างไรก็ตาม อาจล่าวได้ว่า นโยบายสำคัญที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผนรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์อย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ อาทิ นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เยาวชนให้มีโอกาสได้รับการศึกษาต่อเนื่องเป็นเวลาอย่างน้อย 12 ปี ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบตามที่รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ แตลงไว้ต่อรัฐสภา ในโอกาสที่เข้าบริหารประเทศเมื่อปลายปี 2539 เป็นต้น นโยบายดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบจะมอบหมายให้กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมการศึกษาขั้นพร้อมเรียน และการประ同胞ศึกษาแห่งชาติ ทำการวางแผนรองรับ เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวบังเกิดผลตามเป้าประสงค์ (goals) ที่กำหนดไว้ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ตั้งกล่าว จะต้องรับผิดชอบในการวางแผนให้สอดคล้องกับระดับการปฏิบัติของแต่ละหน่วยดังได้ล่าสุดแล้ว (คำแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, 2539: 18)

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แผน (Plan) คือ รูปธรรมของนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏเป็นจริง และแผนก็คือ ผลผลิตของการวางแผน (Planning) เมื่อแผนถูกนำไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องตรวจสอบว่า มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคใดๆ บ้างในขณะนำไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้สามารถแก้ไขได้หรือไม่ และส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายเพียงใด การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติจะทำให้ทราบข้อมูลสำคัญ เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงการวางแผนใหม่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออาจจำเป็นจะต้องปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน อาจแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

### แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน



ณ ปัจจุบัน รัฐบาลตัดสินใจที่จะไม่กระทำอย่างหนักอย่างใด อาทิ รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันพุธที่ 21 พฤษภาคม 2540 ตัดสินใจที่จะไม่ใช้นโยบาย การจัดสรรงบประมาณประจำปี 2541 แบบงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) เพราะไม่สามารถ จัดเก็บภาษีและรายได้ให้เพียงพอ กับงบประมาณที่กำหนดไว้ในครั้งแรก ซึ่งกำหนดไว้จำนวน 1,008,080 ล้านบาท แต่จากรายงานของกระทรวงการคลังล่าสุด เผยว่า จะเก็บภาษีและรายได้เพียง 982,000 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมาย 26,080 ล้านบาท เมื่อคำนึงถึงความสำคัญของงบประมาณฯ เสียรากพากเพียร รัฐบาลจึงตัดสินใจที่จะจัดสรรงบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) ต่อไป ทั้งๆ ที่การตัดสินใจดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจของประเทศ ไม่啻แต่ก้าวเดียว ทำให้รัฐบาลตัดลดยอดงบประมาณประจำปี 2541 ให้เหลือเท่ากับจำนวนที่คาดว่าจะ จัดเก็บภาษีและรายได้จำนวน 982,000 ล้านบาท (Bangkok Post, 1997, May 22: 3) การตัดสินใจ ไม่ใช่งบประมาณแบบขาดดุล ทำให้รัฐบาลต้องเตรียมตัวในการวางแผนเพื่อรับการชะลอตัวของ การเตบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น มีผลนัยน์ จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในระยะนี้หน้างานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนหรือปรับเปลี่ยนกิจกรรมกิจกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงกล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลตัดสินใจไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ประเทศ รัฐบาลจำเป็นจะต้องใช้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำการวางแผนรองรับ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบทางลบที่ไม่พึงประสงค์ ด้วยเหตุนี้ การวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและ การดำเนินนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง

ด้วยความสำคัญของการวางแผนตั้งแต่ล่างไปจนถึงบน ในการนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการวางแผนเพื่อเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับผู้สนใจในการศึกษาโดยยາสาสารณ ให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาสารณและการวางแผนอย่างชัดเจน โดยในบทความนี้จะกล่าวถึง ปรัชญาของการวางแผน ความหมายและองค์ประกอบของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของการวางแผน กระบวนการวางแผนและปัญหาและทุ่มส่วนใดของการวางแผน

## 2. ปรัชญาของการวางแผน

คำว่า Planning มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Platum แปลว่าแบนหรือราบ (flat) เป็นคำที่นำมาใช้ในภาษาอังกฤษ ในศตวรรษที่ 17 โดยใช้ในความหมายแคบๆ เกี่ยวกับการวางแผนหรือการสเก็ตภาพวัตถุลงบนพื้นผิวราบ ลักษณะเดียวกับการเขียนภาพบนพิมพ์เขียว ในปัจจุบันถูกนำมาใช้ในความหมายที่กว้างขวางมาก ทั้งในเรื่องการวางแผนส่วนบุคคล การวางแผนของกลุ่มกิจกรรมทางสังคม การวางแผนขององค์กรเอกชน รวมทั้งการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล โดยทั่วไป (Scott, 1965: 18)

การวางแผนมีแนวคิด (concepts) หรือปรัชญาของการวางแผน (philosophies of planning) แต่ต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนะและมุมมองของนักวางแผนแต่ละคน อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของ Russell L. Ackoff (1970 : 6 - 20) ได้จำแนกปรัชญาของการวางแผนออกเป็น 3 ลักษณะดังต่อไปนี้

### 2.1 การวางแผนโดยมุ่งความพอใจระดับหนึ่ง (Satisfying Planning) แนวคิดของนักวางแผนกลุ่มนี้ จะให้ความสนใจลักษณะของการวางแผนที่ “ดีพอสมควร” (well enough) มิใช่การวางแผนที่ “ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” (as well as possible)

การวางแผนในลักษณะนี้ จะเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ (objectives) และเป้าประสงค์ (goals) ซึ่งเชื่อว่า จะมีความเป็นไปได้และเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ โดยนักวางแผนจะเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ดังกล่าว

วัตถุประสงค์และเป้าประสงค์จะถูกกำหนดพื้นฐานของระดับความพอใจ โดยอาจจะวัดจากผลการปฏิบัติงาน อาทิเช่น การวัดจากผลกำไรหรือผลตอบแทนจากการลงทุนในโครงการต่างๆ หรือหากพิจารณาในเชิงคุณภาพ (qualitative terms) อาจจะวัดจากลักษณะความล้มเหลวที่ต้องพนักงานในองค์กร เป็นต้น หรือในทางที่สุดโต่ง (extreme) นักวางแผนในแนวคิดนี้จะยึดถือหลักการที่ว่า “ถ้าเราไม่สามารถวัดสิ่งที่เราต้องการได้ เรา ก็ควรต้องการเฉพาะสิ่งที่เราได้เท่านั้น หรืออาจไม่

จำเป็นต้องวัดสิ่งที่เราต้องการ” ตัวอย่างท่านองค์ได้แก่ การวางแผนบูรณาการขยายตัวของโรคเอดส์ โดยใช้การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่จะมีเพศสัมพันธ์กับคนเปลกหน้าต้องใช้ถุงยางอนามัย หากจะวัดว่า การดำเนินการตามแผนนี้ทำให้อัตราการขยายตัวของโรคเอดส์ลดลงเท่าไร อาจจะวัดได้ยาก แต่หากวางแผนอาจจะวัดจากปริมาณถุงยางอนามัยที่แต่ละบริษัทจำหน่ายได้เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาของการรณรงค์ดังกล่าว หากปรากฏว่าอยู่ต่อการจ้างหน่ายเพิ่มขึ้นอย่างน่าสนใจก็อาจนำไปสู่ข้อสรุปว่า สามารถลดอัตราการขยายตัวของโรคเอดส์ได้พอสมควร หรือด้านการตลาดด้วยประสิทธิภาพของการวางแผนโฆษณา คือ การเพิ่มยอดขายในระยะเวลาค้นสืบ อาจไม่สะท้อนผลจากการโฆษณาที่แท้จริง ดังนั้น นักวางแผนการตลาดอาจสนใจที่จะวัดการบรรลุวัตถุประสงค์ของการโฆษณาจากจำนวนครั้งของการโทรศัพท์ที่ลูกค้าติดต่อเข้ามาหรือการรับ好感ความประทับใจ และการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของลูกค้าต่อสินค้าของบริษัท เป็นต้น

**ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการวางแผนโดยมุ่งความพอด้วยตัวหนึ่งคือ ความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อย** กล่าวคือเป็นแผนที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม (conservative) ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปโดยเรียบง่าย โดยมุ่งแก้ไขเฉพาะปัญหาและคุ้มครองทางการเมืองการให้ผ่านพ้นไปเท่านั้น การวางแผนลักษณะนี้ จึงมุ่งเพื่อความอยู่รอดขององค์กรมากกว่าการมุ่งเพื่อการพัฒนาหรือการเติบโตขององค์กร

แนวคิดในการวางแผนลักษณะนี้ เน้นย้ำให้เห็นความจำเป็นของความพยายามในการวางแผนที่เป็นไปได้มากกว่าแผนที่จะให้ผลตอบแทนดีที่สุด เพราะถือว่าแม้จะเป็นแผนที่ให้ผลตอบแทนดีที่สุดแต่เมื่อโอกาสเป็นไปได้โดยก็ไม่มีประโยชน์ แนวคิดนี้มีข้อโต้แย้งและจุดอ่อนหลายประการ ซึ่งได้แก่

**ประการแรก** หากนักวางแผนใช้ความพยายามที่จะทำแผน เพื่อให้ได้ผลตอบแทนดีที่สุด จะทำให้นักวางแผนต้องใช้ความพยายามในการสำรวจข้อมูลความเป็นไปได้ต่างๆ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ทั้งจากสภาพปัจจุบันและการพยากรณ์สภาพการณ์ในอนาคต ข้อมูลดังกล่าวจะทำให้นักวางแผนอยู่ในฐานะได้เปรียบกว่า เพราะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการขององค์กรอย่างกว้างขวางรอบด้าน ในทางตรงกันข้าม หากนักวางแผนมุ่งเพียงความพอด้วยตัวหนึ่ง และไม่สนใจที่จะสำรวจหรือวิเคราะห์ข้อมูลให้รอบด้านอาจทำให้สูญเสียโอกาสที่ดีขององค์กรให้แก่คู่แข่งไปในที่สุด

**ประการที่สอง** การวางแผนโดยมุ่งความพอด้วยตัวหนึ่งไม่ส่งเสริมให้การวางแผนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบและกระบวนการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวโน้มที่จะใช้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบที่มีอยู่เดิมเท่านั้นและไม่สนใจที่จะค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อขยายความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบและกระบวนการวางแผนให้ดีขึ้น การวางแผนลักษณะนี้ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบทางวิถีทางที่จะทำให้การวางแผนมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น

**ประการที่สาม** นักวางแผนในแนวนี้จะหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ ที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร เพราะไม่ต้องการให้เกิดอัคโต้แย่หรือกลุ่มตัวห้ามในองค์กร และไม่ให้ความสนใจต่อการปรับปรุงองค์กรใหม่ (Organization) เพราะไม่ต้องการให้เป็นภาระขององค์กร (rock the boat)

**ประการสุดท้าย** นักวางแผนประเภทนี้จะใช้ข้อมูลจากการพากรณ์เพียงต้านเดียวโดยคาดหมายว่า เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้ก็เพียงพอสำหรับการวางแผนที่จะให้ปรากฏผลที่เป็นจริง และจะหลีกเลี่ยงการใช้ข้อมูลการพยากรณ์ที่เกี่ยวกับโอกาสของความเป็นไปได้ (probabilities) โดยมีสมมติฐานว่า ข้อมูลเหล่านี้ใช้ในการวางแผนนั้นเพียงพอที่จะจัดการกับสิ่งที่ไม่คาดหมายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น นักวางแผนประเภทนี้จึงไม่ให้ความสนใจเรื่องการควบคุมและกำกับการปฏิบัติให้ดำเนินไปตามแผน ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญยิ่งของการท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม การวางแผนโดยมุ่งความพอใจระดับหนึ่ง จะใช้เวลาห้อย เงินห้อยและหักหงายในการวางแผนน้อยกว่าการวางแผนในลักษณะอื่น คุณลักษณะเหล่านี้อาจเป็นสิ่งดึงดูดใจต่อนักบริหารที่ขาดวิสัยทัศน์ (vision)

กล่าวโดยสรุป หลักการสำคัญของการวางแผนโดยมุ่งความพอใจระดับหนึ่ง ประกอบด้วย

**ประการแรก** ทำการเปลี่ยนแปลงจำนวนและขนาด จากนโยบายและการปฏิบัติที่เป็นอยู่ให้ห้อยหงาย

**ประการที่สอง** เพิ่มการใช้รัฐพากรณ์เพื่อกำหนดรากฐานให้ห้อยหงาย

**ประการสุดท้าย** ทำการวางแผนโดยให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรให้ห้อยหงาย แต่ยังคงต้องดูแลการทำงานอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

## 2.2 การวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุด (Optimizing Planning) แนวความคิดของนักวางแผนกลุ่มนี้

ต้องการจะทำการวางแผนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (as well as possible) โดยใช้ตัวแบบในการพัฒนาและการคำนวณที่เป็นระบบมาเป็นเครื่องมือในการวางแผน นักวางแผนในแนวนี้พยายามจะกำหนดเก้าอี้ประสิทธิ์ และวัตถุประสงค์ขององค์การโดยใช้แนวคิดเชิงปริมาณเป็นหลัก (quantitative methods) เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์เชิงปริมาณตามที่ต้องการได้ทั้งหมดแล้ว จะนำวัตถุประสงค์เหล่านั้นมาประมาณเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการรวมตัวกัน ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์กรทั้งหมด ไม่ว่าจะด้านทรัพยากรบุคคล ทุนทุน ที่ดิน ฯลฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงความสามารถในการรับผิดชอบของบุคคลในองค์กร ที่จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้

ในกรณีที่มีวัตถุประสงค์เชิงคุณภาพรวมอยู่ด้วย นักวางแผนในแนวนี้จะพยายามปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์เชิงคุณภาพให้เป็นเชิงปริมาณ เพื่อให้สามารถวัดหรือวิเคราะห์เป็นตัวเลขได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจง่าย ลักษณะนี้อาจจะใช้ปริมาณเงินที่เป็นต้นทุนในการวัดหรือตัดการบริหารลูกวัตถุ ประสงค์เชิงคุณภาพที่ถูกแปลงเป็นวัตถุประสงค์เชิงปริมาณ

เนื่องจากวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุด เป็นลักษณะของการวางแผนที่งานนี้จะต้องมีการวิเคราะห์และการประเมินที่เป็นไปได้ดีที่สุด โดยใช้ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ในการวิเคราะห์ และเป็นการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (empirical analysis) ที่ยึดหลักเหตุผล ความสำเร็จของการวางแผนจะขึ้นอยู่กับปัจจัยของข้อมูลที่สมบูรณ์และเที่ยงตรงมากพอสักหนึ่งการวิเคราะห์ และความสามารถในการวางแผนที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ทางเลือกที่ดีที่สุด สำหรับการวางแผน

การวางแผนในแนวนี้ให้ความสนใจข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยเป็นอย่างมาก เพราะถือว่า ข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยได้ผ่านการวิเคราะห์และตรวจสอบมาอย่างรัดกุมสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของการวางแผนในลักษณะนี้

อย่างไรก็ตาม การวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุด แม้จะมีจุดเด่นหลายประการตั้งแต่ล้ำแล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อจำกัดและจุดอ่อนหลายประการด้วยกัน ได้แก่

**ประการแรก** การวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุดมีแนวโน้มที่จะละเลยต่อสิ่งที่รู้ดไม่ได้ ในเชิงปริมาณซึ่งอาจจะนำไปสู่ความคลาดเคลื่อนในการวิเคราะห์ได้ เพราะข้อมูลเชิงคุณภาพในหลายกรณีมีความสำคัญต่อการวางแผนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและกำลังใจของพนักงาน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อการนำเสนอแผนขององค์การไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง หากนักวางแผนละเลย เพราะถือว่าเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่วัดได้ยาก อาจทำให้การวางแผนไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันขององค์การ และอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติในที่สุด หรือปัญหาวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์การเป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาเชิงคุณภาพ แต่มีความสำคัญสูงสุด หากนักวางแผนละเลยไม่พยายามทำความระดับชัดในเรื่องวิสัยทัศน์ของผู้นำ การวางแผนห้ามพยายามสูญเปล่า เพราะผู้นำไม่สนใจที่จะนำไปปฏิบัติ

**ประการที่สอง** การวางแผนประเภทนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเพียงพอ หากได้ข้อมูลที่ไม่เที่ยงตรงหรือไม่ทันสมัยพอ จะทำให้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลคลาดเคลื่อน ส่งผลให้การวางแผนไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติล้มเหลวในที่สุด ดังนั้น การวางแผนประเภทนี้ จึงต้องอาศัยระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพเป็นองค์

ประกอบสำคัญ ปัจจัยเหล่านี้ต้องอาศัยการลงทุนทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในระยะต้นค่อนข้างสูง เพื่อหวังผลตอบแทนในระยะยาว

**ประการที่สาม** เนื่องจากการวางแผนประจำหนึ่ง ต้องอาศัยตัวแบบทางคณิตศาสตร์ในการวิเคราะห์เป็นหลัก ดังนั้น ผลสำเร็จของการวางแผนจึงขึ้นอยู่กับการพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ทางเลือกที่ต้องการ หากไม่สามารถพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสม จะส่งผลให้การวิเคราะห์ขาดความเที่ยงตรงไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนได้อย่างเหมาะสม โอกาสที่จะทำให้ได้แผนที่ให้ผลตอบแทนดีที่สุดจึงลดน้อยตามไปด้วย

**ประการที่สี่** ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการวางแผนประจำหนึ่ง คือ ไม่สามารถจะสร้างตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งเพื่อนำมาใช้เป็นตัวแทนของเป้าประสงค์ทั้งหมดขององค์การ เป็นเหตุให้นักวางแผนมีแนวโน้มที่จะวางแผนเฉพาะหน่วย หรือเฉพาะด้านของระบบที่สามารถพัฒนาตัวแบบในการวิเคราะห์ได้ ทำให้หน่วยอื่นหรือด้านอื่นที่ไม่สามารถพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมมาใช้ในการวิเคราะห์ถูกละเลยไปโดยปริยาย ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาแก่องค์การในภายหลัง

**ประการสุดท้าย** เนื่องจากการวางแผนประจำหนึ่งต้องอาศัยข้อมูลจากการวิจัยที่น่าเชื่อถือ ซึ่งต้องใช้เวลาและทรัพยากรพอสมควรอาจทำให้การวางแผนไม่ทันตามความต้องการหรือเวลาที่จะต้องใช้ ในขณะเดียวกันในบางโอกาสอาจพบว่า เกิดการขาดแคลนนักวิจัยที่มีคุณภาพ จะยิ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนดีที่สุดมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในหลายกรณีความพยายามของนักวางแผนที่มุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุดจะไม่ประสบผลสำเร็จ คือไม่สามารถพัฒนาการวางแผนที่ให้ผลตอบแทนที่ดีที่สุดได้ตามที่ต้องการ เพราะมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคต่างๆ ดังได้กล่าวแล้วแต่ความพยายามดังกล่าวมีต้นมาด้วยความว่าจะสูญเปล่า อย่างน้อยที่สุดจะก่อให้เกิดผลพลอยได้ที่คุ้มค่า เพราะจะทำให้นักวางแผนเกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับระบบและกระบวนการวางแผนที่กำลังกระทำอยู่ รวมทั้งสภาพการณ์ขององค์กรทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนให้มีประสิทธิภาพมากกว่าไม่รู้และไม่เข้าใจสภาพการณ์ดังกล่าวขององค์กร

กล่าวโดยสรุป นักวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุดพยายามที่จะวางแผนโดย การ Greg ใช้ทรัพยากรให้น้อยในการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การ **ประการที่สอง** ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด **ประการสุดท้าย** ให้ได้รับความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ (benefits) และต้นทุน (costs) ให้มากที่สุด

อันนี้ การวางแผนกลยุทธ์แบบครอบคลุม (comprehensive strategic planning) เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดยังต้องประกอบด้วยความสามารถของนักวางแผนในปัจจุบัน แต่การวางแผนเพื่อให้บางส่วนของแผนได้รับประโยชน์สูงสุดจะต้องมาประสานกับส่วนอื่นๆ ที่ใช้เทคนิคเชิงปริมาณเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่ดีที่สุดจะเกิดขึ้นโดยนักวางแผนมากกว่าคือการนัยหนึ่งการวางแผนโดยใช้เทคนิคเชิงปริมาณเพื่อการวิเคราะห์ผลตอบแทนที่ดีที่สุดที่สามารถทำได้ควบคู่กับการใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพที่จำเป็นและสามารถให้ความพคกใจได้ระดับหนึ่ง มีแนวโน้มว่าจะให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการใช้แนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงแนวทางเดียว

**2.3 การวางแผนโดยมุ่งการปรับตัวขององค์การ (Adaptivizing Planning)** และคิดของนักวางแผนในกลุ่มนี้คือที่จะทำการวางแผนเว็ตกรรม (innovative planning) ซึ่งยังไม่เป็นที่แพร่หลาย เพราะนักวางแผนยังไม่สามารถพัฒนาแนวคิดที่หลากหลายและคราดเหลลุ่มในการวางแผนเพื่อให้เกิดการปรับตัวขององค์กรอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งนักวางแผนยังไม่สามารถกำหนดรายละเอียดการวิเคราะห์ที่เหมาะสมก็จะนำมาใช้ในการวางแผนอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การวางแผนโดยมุ่งการปรับตัวขององค์กรอย่างสร้างสรรค์ จึงมีลักษณะเป็นอุดมคติมากกว่าการนำมาปฏิบัติในความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้ในองค์กรามากกว่าที่ผู้ปฏิบัติคิดถูกใจองค์กรจะเชื่อว่าทำให้เกิดขึ้นได้ อย่างน้อยที่สุดก็ทำให้นักวางแผนคิดถึงการสร้างเว็ตกรรมเพิ่มขึ้นใหม่ๆ ในการวางแผนเพื่อให้องค์กรเกิดการปรับตัวอย่างสร้างสรรค์

ลักษณะสำคัญของการวางแผนโดยมุ่งการปรับตัวขององค์กรอย่างสร้างสรรค์ประกอบด้วย ประการแรก นักวางแผนในแนวนี้อยู่บนฐานของความเชื่อที่ว่าค่านิยมหลักของการวางแผนมีให้ขึ้นอยู่กับแผนที่ถูกกำหนดขึ้น แต่เกิดอยู่ในกระบวนการวางแผน ทำให้นักวางแผนในแนวนี้เชื่อว่า “กระบวนการคือผลผลิตที่สำคัญของนักวางแผน” ดังนั้น ความสำคัญของแผนจึงขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของนักบริหารในกระบวนการวางแผนไม่ใช่อยู่ที่การใช้แผน หมายความว่า นักบริหารที่รับผิดชอบอยู่ในส่วนต่างๆ ขององค์กรมีความรู้ความเข้าใจต่อสภาพความเป็นจริงขององค์กรอย่างชัดเจน การให้นักบริหารเหล่านี้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ต้น จะทำให้เกิดแนวคิดในการปรับองค์การให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นในอนาคต กระบวนการนี้จึงเป็นหัวใจสำคัญของการวางแผนที่จะนำไปให้เกิดแผนที่เพิ่มประสิทธิภาพ ด้านแทบทุน การวางแผนที่มีประสิทธิผลจะต้องกระทำโดยการมีส่วนร่วมของนักบริหารที่รับผิดชอบในทุกส่วนขององค์กร

ประการที่สอง ความต้องการในการวางแผน ส่วนใหญ่ในขณะนี้เกิดขึ้นจากความบกพร่องในกระบวนการและการดำเนินคุณอย่างมีประสิทธิภาพ คือองค์กร ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของกระบวนการ

ควรจะมุ่งเน้นการออกแบบองค์การและระบบการจัดการเพื่อลดความต้องการในอนาคตที่จะต้องวางแผนห้าร้อยอดีตขององค์การ (retrospective planning) ซึ่งจะก่อให้เกิดความสูญเปล่าห้ามเวลาทรัพยากรและโอกาสในการเติบโตก้าวหน้าขององค์การ

**ประการสุดท้าย ความรู้ของนักวางแผนเกี่ยวกับอนาคต อาจจำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ**

ก. ความแน่นอน (certainty)

ข. ความไม่แน่นอน (uncertainty) และ

ค. การพิจารณา (ignorance)

ลักษณะที่แตกต่างดังกล่าว ต้องการการวางแผนที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านความผูกพัน (commitment) ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ (contingency) และความรับผิดชอบ (responsiveness) ดังนี้ นักวางแผนจึงต้องพยายามทำการวางแผนเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ตามสภาพการณ์ของอนาคต โดยจะต้องพยายามแสวงหาความรู้เพื่อลดความไม่แน่นอนหลีกเลี่ยงการเพิกเฉยต่อสภาพอนาคตและเริ่มสร้างสมรรถนะในการปรับตัวขององค์การ เพื่อให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเป็นลักษณะธรรมชาติอย่างหนึ่ง โดยที่นำไปปรับตัวขององค์การ เป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายในองค์การ อาทิ คุณภาพของบุคลากรในองค์การ และจากภายนอกองค์การ อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจตลาดของคู่แข่งขัน เป็นต้น แต่องค์การจะมีสมรรถภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการวางแผนให้องค์การสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสม กับสภาพแวดล้อมของอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไป

ลักษณะของการปรับตัว อาจเกิดได้จากการณ์ต่างๆ ดังนี้

**กรณีแรก องค์กรถูกกระทำ (passive) อาทิ คู่แข่งลดราคาสินค้าเพื่อแย่งส่วนแบ่งการตลาดและเราตัดสินใจลดราคาและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ เพื่อต่อสู้กับคู่แข่ง**

**กรณีที่สอง องค์การเป็นผู้กระทำ (active) อาทิ การปรับสูตรการผลิตสินค้าใหม่ เพื่อยกระดับคุณภาพสินค้าขององค์การให้เหนือคู่แข่งขัน เป็นต้น**

การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นเร็วหรือช้าก็ได้ สิ่งแวดล้อมบางกรณีเกิดการเปลี่ยนแปลงเร็วมาก อาทิ อัตราแลกเปลี่ยนเงินอาจเปลี่ยนแปลงวันต่อวัน ในขณะที่สิ่งแวดล้อมบางกรณีเปลี่ยนแปลงช้ามาก อาทิ ค่านิยมในการทำงานของบุคคลซึ่งเกิดจากกระบวนการปัญญาฝังและหล่อหลอมมาเป็นเวลานาน ทำให้ยากต่อการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การวางแผนโดยมุ่งการไว้ตัวขององค์การอย่างสร้างสรรค์ จะให้ความสนใจเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการและความรู้เกี่ยวกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในอนาคต โดยนักวางแผนจะต้องพยากรณ์เสียงทางความรู้เพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต และจะต้องผลักดันให้กับบริหารที่รับผิดชอบส่วนต่างๆ ขององค์การให้มีส่วนร่วมในการวางแผน เพื่อการตัดสินใจในการปรับเปลี่ยน เพื่อนำเสนอแนวทางรวมในการวางแผนสำหรับอนาคต ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ถึงแม้ว่าการวางแผนโดยมุ่งการปรับตัวขององค์การอย่างสร้างสรรค์ จะมีลักษณะเป็นอุดมคติมากกว่าความเป็นจริง แต่ความพยายามในการวางแผนโดยใช้แนวคิดนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การอย่างมาก

### 3. ความหมายของการวางแผน

การวางแผน (planning) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความเจริญก้าวหน้าของประเทศและความอยู่รอดขององค์การ นักบริหารที่มีวิสัยทัศน์ (vision) ไม่ว่าจะเป็นผู้นำประเทศหรือผู้นำองค์การล้วนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการวางแผน ที่จะนำไปประเทศชาติหรือองค์กรของตนไปสู่เป้าประสงค์ที่ต้องการก่อตั้งมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ นักวิชาการที่ให้ความสนใจต่อการศึกษาเรื่องการวางแผน ได้ให้คณะเกี่ยวกับการวางแผนในมุมมองต่างๆ บางส่วนมีลักษณะคล้ายคลึงกัน บางส่วนมีลักษณะแตกต่างกัน การศึกษาจากทั้งหมดที่หลากหลายจะทำให้ผู้สนใจศึกษา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนอย่างครอบคลุม ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอทั้งหมดนี้ไว้ในหัวข้อต่อไปนี้

**3.1 Stephen P. Robbins and Mary Coulter (1996: 228-229)** ให้เห็นว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) ขององค์การ รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ (strategies) ทั้งมวล เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนการพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม (comprehensive) เพื่อที่จะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องทั้งเป้าหมาย (end) และวิธีการ (means)

แนวคิดของ Robbins และ Coulter นี้ให้เห็นว่า การวางแผน ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ

การวางแผน เป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของการวางแผน การวางแผนจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่ง คือการกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่

ชัดเจน มีความเป็นไปได้และสอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น นักวางแผนจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน กล่าวคือ การกำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของการวางแผน จะต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้มั่นใจว่า เป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ตั้งมาส่วนใดส่วนหนึ่งลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือขององค์กรที่ปรากฏจะให้บังเกิดขึ้นในอนาคต

**ประการที่สอง** การวางแผนจะต้องประกอบด้วยกลยุทธ์เพื่อการบรรลุเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการตามที่กำหนดไว้ กลยุทธ์ของแผนเป็นเสมือนยานพาหนะที่จะนำพาองค์การไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ปรากฏจะให้ปรากฏเป็นจริงแก่องค์การในอนาคต ดังนั้น การวิเคราะห์กลยุทธ์ การตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ที่จะนำไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการวางแผนเป็นอย่างยิ่ง หากกระบวนการวางแผนใด เมื่อจะกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ไว้เป็นอย่างดี แต่ปราศจากกลยุทธ์ที่เหมาะสม ก็ยากที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ และเนื่องจากการวางแผนของแต่ละองค์กรอาจประกอบด้วยเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์มากกว่าหนึ่งขึ้นไป ดังนั้น การกำหนดกลยุทธ์จึงอาจประกอบด้วยกลยุทธ์หลายกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมต่อการบรรลุเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่กลยุทธ์ทั้งหมดจะต้องมีความเหมาะสมต่อการบรรลุเป้าประสงค์รวมขององค์กร

**ประการที่สาม** การวางแผนจะต้องก่อให้เกิดการพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า ทุกๆ ส่วนขององค์การจะเติบโตหรือขยายตัวอย่างได้สัดส่วน เมื่อการปฏิบัติตามแผนบรรลุผลสำเร็จจะไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดขององค์การถูกทอดทิ้งให้ล้าหลัง หรือกลยุทธ์เป็นส่วนปัญหาขององค์กรอย่างเดียวขาด ด้วยเหตุนี้การวางแผนจะต้องพิจารณาให้เกิดความครอบคลุม (comprehensiveness) ต่อการพัฒนาทุกส่วนขององค์กร

**ประการที่สี่** การบูรณาการและการประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนที่ดีจะต้องส่งเสริมให้เกิดการประสานงานในการปฏิบัติตามแผนอย่างกลมกลืน จะต้องมุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติเห็นคุณค่าของความร่วมมือร่วมใจในการทำงานเป็นทีมเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะการทำงานเป็นทีมจะก่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ เมื่อทุกส่วนของกิจกรรมเกิดการประสานร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ จะก่อให้เกิดศักยภาพและพลังผลักดันต่อการบรรลุเป้าหมายอย่างมีเอกภาพ ซึ่งหมายถึงการเกิดพลังแห่งการบูรณาการที่ยิ่งใหญ่ขององค์กร

**ประการสุดท้าย** การวางแผน คือ การเชื่อมโยงระหว่างวิธีการและเป้าหมาย (means and ends) การวางแผนที่ดีจะต้องครอบคลุมการกำหนดวิธีการทั้งมวล เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมี

ประสิทธิภาพ หากวิธีการไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร โอกาสที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้ยาก ดังนั้น การกำหนดวิธีการที่เหมาะสมจึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาขององค์กร

**3.2 David H. Holt** (1993: 164) ให้ศูนย์ไว้ว่า การวางแผนหมายถึง กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์คงองค์กรและวิธีการเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ขององค์กร ก็คือ ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์จะให้เกิดขึ้น ณ จุดหนึ่งของเวลาในอนาคตที่ต้องการ

นอกจากนี้ Holt ยังกล่าวต่อว่า ในบรรดาหน้าที่หลักขององค์การ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การนำองค์การ (leading) และการควบคุม (controlling) อาจกล่าวได้ว่า การวางแผนมีบทบาทสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะการวางแผนทำหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างขององค์การที่ต้องรับผิดชอบ การนำแผนไปปฏิบัติ การกำหนดกรอบการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและการควบคุมกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่าจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แนวคิดของ Holt ในเรื่องของการวางแผนมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากแนวคิดของ Robbins และ Coulter เพียงแต่ Holt เน้นย้ำให้เห็นความสำคัญของการวางแผนที่เด่นชัด โดยเปรียบเทียบกับหน้าที่ในการจัดการขององค์กรประกอบอื่นๆ และระบุว่า การวางแผนมีบทบาทสำคัญที่สุดในบรรดาบทบาทและหน้าที่หลักของการจัดการทั้งมวล นอกจากนี้ Holt ยังขยายความเรื่องของวัตถุประสงค์ของแผนให้เข้าใจเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนด้วยว่า โดยแท้จริงแล้ววัตถุประสงค์ขององค์กร ก็คือ ผลลัพธ์ที่องค์การต้องการจะให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งขึ้นอยู่กับการกำหนดกลยุทธ์หรือวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในประเดิมนี้คงต้องระบุให้ตัวบ่งชี้ว่า หากผลลัพธ์ต่างก้าวไปมากที่พึงประสงค์มาก ผลลัพธ์ดังกล่าวจะต้องไปจำกัดวัตถุประสงค์ขององค์การ ทันที

**3.3 Brian W. Scott** (1965: 21) ให้ศูนย์ไว้ว่า การวางแผน หมายถึงกระบวนการวิเคราะห์ซึ่งครอบคลุมการประเมินสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีความมุ่งมั่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการรายได้เปรียบทองอนาคตที่คาดหมายไว้ รวมทั้งการพัฒนาทางเลือก หรือชุดของการกระทำ (course of action) เพื่อทราบบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีเลือกทางเลือกสำหรับการวางแผนที่จะนำไปปฏิบัติ อาจจะเลือกทางเลือกทางเสียงทางหรือหลายทาง เลือกทางเลือกทางเลือกที่มีคุณค่าทั้งหมดก็ได้

แนวคิดของ Scott ระบุอย่างชัดเจนว่า การวางแผนเป็นกระบวนการวิเคราะห์ ซึ่งต้องใช้ข้อมูลสำหรับการพยากรณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อให้เห็นภาพชัดว่า ณ จุดหนึ่งของเวลาในอนาคต สภาพแวดล้อมของอนาคตจะเป็นเช่นไร และภายใต้ปริบัติทั้งกล่าว องค์การควรจะเป็นเช่นไร ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ของการวางแผนจึงสัมพันธ์โดยตรงกับการคาดหมาย หรือการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้แนวคิดนี้ข้อมูลการพยากรณ์จึงมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ที่พึงประนีตนาขององค์การเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ลักษณะการวางแผนตามแนวคิดของ Scott จึงมีลักษณะเป็น “ศาสตร์” ที่ต้องใช้ข้อมูลประจักษ์ (empirical information) ที่มีความเที่ยงตรง (accurate) และเชื่อถือได้ (reliable) มาที่สุด

นอกจากนี้ Scott ยังเน้นถึงความมุ่งมั่นของนักวางแผนด้วยว่า การวางแผนนั้นจะต้องกระทำด้วยความมั่นใจว่า จะนำไปสู่การบรรลุผลที่พึงประนีตนาอย่างมีประสิทธิภาพ หากนักวางแผนทำการวางแผนโดยขาดความมุ่งมั่นที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแน่นอนคง อาจทำให้ขาดความเอาใจใส่หรือการพิจารณาข้อมูลที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์อย่างรอบคอบด้วย และในที่สุดอาจไม่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการ และอาจส่งผลกระทบทางลบให้องค์การได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง จนไม่สามารถแก้ไขได้ ดังนั้น ความมุ่งมั่นในการบรรลุผลจึงเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับผู้วางแผนที่ดี

**3.4 George A. Steiner (1967: 67)** ให้ทัศนะเกี่ยวกับธรรมชาติของการวางแผน (the nature of planning) ไว้ว่า การวางแผนมีลักษณะเป็นกระบวนการ การจุดเริ่มต้นของการวางแผน เริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์และรายละเอียดของแผน เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ดังกล่าว ภายใต้กระบวนการนี้จะต้องทำการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา สำหรับรับผิดชอบการตัดสินใจนำแผนไปปฏิบัติ รวมทั้งการบทวนผลจากการปฏิบัติตามแผน และผลกระทบนี้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและการปรับปรุงของกระบวนการใหม่

ดังนั้น ในฐานะที่การวางแผนเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจส่วนหน้า การวางแผนจึงหมายรวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับ (1) จะทำอะไร (2) จะทำเมื่อไร (3) จะทำอย่างไร และ (4) จะให้ใครทำ

นอกจากนี้ Steiner ยังย้ำด้วยว่า การวางแผนต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (continuous process) เนื่องจากสิ่งแวดล้อมขององค์การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การวางแผนจึงต้องมีความยืดหยุ่น

สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ แต่มีได้หมายความว่า ต้องเปลี่ยนแปลงทุกวันแต่ต้องคำนึงอยู่เสมอว่า แผนจะต้องมีความต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนจากแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ความจำเป็นของการวางแผนจะต้องมีความต่อเนื่องเป็นเพราะว่าการวางแผนต้องมีพันธสัญญา (commitment) ที่จะดำเนินการให้บรรลุผลและการวางแผนจะต้องกระทำอย่างเป็นระบบ (a systematic one)

ในมุมมองเชิงปรัชญา Steiner เห็นว่า การวางแผนจำเป็นต้องใช้ความวิริยะอุดสาขในการพิจารณาถึงที่จะกระทำในอนาคตด้วยความมุ่งมั่นที่จะกระทำการวางแผนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ในฐานะที่การวางแผนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดการ

กล่าวโดยสรุปในทัศนะของ Steiner แผนถูกกำหนดขึ้นจากข้อสันนิษฐาน ในปัจจุบันว่า จะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป จะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะต้องกระทำในปัจจุบัน โดยมีทิศทางของภารกิจที่ชัดเจนและแสดงให้ทราบที่จะบรรลุผลในอนาคตตามทิศทางที่กำหนดไว้ ดังนั้น แผนจึงเป็นเครื่องมือทางในการกำหนดเป้าหมายปลายทาง และเส้นทางที่จะไปสู่เป้าหมาย

แนวคิดของ Steiner ระบุสาระสำคัญของการวางแผนไว้หลายประการ ได้แก่

**ประการแรก** การวางแผน เป็นกระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์และรายละเอียดของแนวทางปฏิบัติเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

**ประการที่สอง** การวางแผน จะต้องกระทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะทำให้ได้แผนที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงได้และมีความต่อเนื่องไม่ขาดตอน เพื่อให้การพัฒนาองค์การสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและมีสมรรถนะสูงในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

**ประการที่สาม** ต้องมีองค์การเป็นผู้รับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ การวางแผนที่มีแต่แผนแต่ไม่มีองค์การรับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาอย่างที่ควรจะเป็น แต่องค์การที่รับผิดชอบต้องมีสมรรถนะในการนำแผนไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย จึงจะคาดหมายได้ว่าจะได้ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

**ประการที่สี่** การวางแผนเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับ (1) จะทำอะไร (2) จะทำเมื่อไร (3) จะทำอย่างไร และ (4) จะให้ใครทำ การตัดสินใจเหล่านี้ต้องมีความชัดเจน ต้องอาศัยผลการวิเคราะห์ที่เป็นระบบ โดยมีข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ประการสำคัญต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพเหมาะสมที่จะรับ

ผิดชอบ การนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล การตัดสินใจคัดเลือกผู้รับผิดชอบ การนำแผนไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการตัดสินใจในประเด็นอื่นๆ

**ประการที่ห้า** นักวางแผนมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ความมุ่งมั่นดังกล่าวจะผลักดันให้กับแผนต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวางแผนอย่างรอบคอบรัดกุม และพิจารณาทางเลือกโดยคำนึงถึงโอกาสของความเป็นไปได้ในความเป็นจริงให้มากที่สุด คุณสมบัติแห่งนี้ จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการวางแผนที่มีคุณภาพเป็นอย่างยิ่ง

**ประการที่หก** การพิจารณาปัจจัยและอุปสรรคจากการนำแผนไปปฏิบัติและการนำผลที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์เบรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นแนวทางในการบทวนและการปรับปรุงกระบวนการวางแผนใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**ประการสุดท้าย** การวางแผนเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางและเส้นทางไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ในเชิงเบรียบเทียบ การวางแผนจึงเป็นสื่อของการเขียนแผนที่ของ การเดินทาง ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยจุดหมายปลายทางว่าอยู่ในที่ใดและมีเส้นทางใดก็จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางดังกล่าว และเส้นทางใดเป็นเส้นทางที่สะดวกปลอดภัยและจะนำไปสู่เป้าหมายโดยสวัสดิภาพและรวดเร็ว

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของ Steiner ช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนอย่างชัดเจนครอบคลุมและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น จึงนับว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษาเรื่องการวางแผนเป็นอย่างยิ่ง

**3.5 Russell L. Ackoff (1970: 1-4)** ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผนไว้ว่าการวางแผนหมายถึง การออกแบบ (design) สิ่งที่พึงประสงค์ในอนาคตและการกำหนดแนวทางที่มีประสิทธิผล เพื่อบรรลุสิ่งที่พึงประสงค์ดังกล่าว การวางแผนเป็นเครื่องมือของผู้บริหารที่มีวิสัยทัคณ์ (vision) และไม่ใช่เรื่องของคนๆ เดียว ทว่าเป็นเรื่องของคนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมด หากการวางแผนกระทำโดยคนจำนวนน้อย จะมีลักษณะเป็นพิธีกรรมที่ไม่มีมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จ อาจก่อให้เกิดผลทางจิตใจในระยะสั้นเท่านั้น มิใช่การวางแผนสำหรับอนาคตที่มีความมั่นคงยั่งยืน

นอกจากนี้ Ackoff ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า การวางแผน คือ กระบวนการตัดสินใจ แต่การตัดสินใจทุกเรื่องมีได้หมายถึงการวางแผน การวางแผนมีลักษณะพิเศษของการตัดสินใจ 3 ประการ คือ

**ประการแรก** เป็นการตัดสินใจที่กระทำล่วงหน้าก่อนที่การกระทำตามแผนจะเกิดขึ้นจริง (anticipatory decision making)

**ประการที่สอง** เป็นการตัดสินใจที่พึงพาชี้กันและกันและเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ

**ประการสุดท้าย** เป็นกระบวนการตัดสินใจเพื่อการบรรลุสิ่งที่พึงประสงค์ในอนาคต และสิ่งที่พึงประสงค์นั้นจะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีการวางแผน

ดังนั้น การวางแผนจึงมีผลโดยตรงต่อการหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และการลดโอกาสที่จะสื่อถึงความล้มเหลว เพื่อเป็นหลักประกันว่า การพัฒนาองค์การและการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

แนวคิดของ Ackoff เมื่อมีบางส่วนคล้ายคลึงกับแนวความคิดของนักวิชาการอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่มีรายละเอียดที่มีความแตกต่างที่นำเสนอในรูปแบบเดียวกันนี้ แต่ไม่ได้กล่าวถึงการวางแผนในทัศนะเดียวของ Ackoff ประกอบด้วย

**ประการแรก การวางแผน** คือ การออกแบบที่พึงประสงค์ที่ประธานจะให้บังเกิดขึ้นในอนาคต เป็นการอธิบายลักษณะของการวางแผนให้มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพราะคำว่าการออกแบบจะทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจเรื่องการวางแผนอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เพราะการออกแบบจะสะท้อนให้เข้าใจถึงโครงสร้างของการวางแผนว่า จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบอะไรบ้าง จึงจะปรากฏเป็นโครงสร้างของกระบวนการแผนที่สมบูรณ์

**ประการที่สอง** เป็นการกำหนดแนวทางเพื่อการบรรลุสิ่งที่พึงประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งหมายความว่า การวางแผนจะต้องนำไปใช้ตามตัวอย่าง แนวทางปฏิบัติหรือทางเลือกในการปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

**ประการที่สาม** การวางแผน เป็นเครื่องมือของนักบริหารที่มีวิสัยทัศน์ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างนักบริหารที่มีวิสัยทัศน์จากนักบริหารที่ไม่มีวิสัยทัศน์อย่างไรบ้าง เป็นการสะท้อนให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของนักบริหารที่มีต่อความสำเร็จในการพัฒนาองค์กร และการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ

**ประการที่สี่** การวางแผนเป็นกระบวนการทั้งหมด ไม่ใช่แค่การตัดสินใจเกี่ยวกับ (1) สิ่งที่จะบรรลุสิ่งที่ต้องการ ที่การกระทำการตามแผนจะเกิดขึ้น (2) เป็นการตัดสินใจที่ต้องพึงพิจารณาและแก้ไข และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ เป็นการแสดงให้เห็นคุณลักษณะสำคัญของการตัดสินใจในการบริหารงาน แต่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีใช้การวางแผน

**ประการสุดท้าย** ผลประโยชน์สำคัญของการวางแผน คือ การหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ถูกต้องและการลดการเสี่ยงต่อความล้มเหลว เพื่อเป็นหลักประกันความสำเร็จที่พึงประสงค์ เป็นการยืนยันให้เห็นว่า การวางแผนมีความสำเร็จต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงประธานขององค์กรเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์กรได้อย่างในระบบ

**3.6 ทัศนะของนักวิชาการ** อิกหลัยท่านที่ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการวางแผนไว้อย่างนำเสนอ ซึ่งจะได้เสนอโดยสรุปดังนี้

George R. Terry (1960: 123) ให้ทัศนะว่าการวางแผน หมายถึง การเลือกและการสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ปรากฏเป็นจริง รวมทั้งการกำหนดและการใช้ฐานคติ (assumptions) โดยพิจารณาถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และกำหนดข้อเสนอเที่ยวกับกิจกรรมที่เชื่อว่าเป็นไปได้ สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ แนวคิดของ Terry มุ่งเน้นการประเมินผลสิ่งที่จะเกิดขึ้นใน อนาคตโดยใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ที่พึงประสงค์และฐานคติสำหรับแนวทางที่จะบรรลุผลที่พึง ประสงค์

Preston P. Le Breton and Dale A. Henning ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผนหมายถึงการ กำหนดวิถีของการกระทำไว้ก่อนล่วงหน้าเพื่อการบรรลุผลในอนาคต (predetermined course of action) การวางแผนมีลักษณะสำคัญคือ (1) เป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต (2) ประกอบด้วยชุดของการ กระทำการเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคต และ (3) ต้องมีปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องของ องค์การ ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว

Harold Koontz and Cyril O' Donnell (1968: 108) ให้ทัศนะว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่ใช้สติปัญญาและความมุ่งมั่นที่ชัดเจนในการพิจารณาแนวทางปฏิบัติหรือชุดของการ กระทำการที่เหมาะสม โดยอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจที่มีจุดมุ่งหมาย ความจริงและการพิจารณาสิ่งที่ จะเกิดขึ้นในอนาคต

P. Irving (1970) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผนไว้ 2 ลักษณะ คือ

**ลักษณะแรก** การวางแผน คือ กระบวนการอย่างเป็นทางการ (formal process) ในการ พัฒนาวัตถุประสงค์ขององค์การหรือส่วนย่อยขององค์การ การสร้างกลยุทธ์เพื่อกำหนดทางเลือก สำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ และการปฏิบัติตามกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบกับภูมิหลังของการประเมิน เชิงระบบเกี่ยวกับจุดเด่นและจุดด้อยทั้งภายในและภายนอกขององค์การและการเปลี่ยนแปลงของ สภาพแวดล้อม

**ลักษณะที่สอง** การวางแผน คือ กระบวนการแบ่งกลยุทธ์ให้เป็นแผนปฏิบัติการ และส่งเสริม ให้มีการปฏิบัติตามแผนนั้น

Premont J. Lyden and Ernest G. Millee (1970: 99 - 100) ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน หมายถึง การตัดสินใจเลือกวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสูงสุด ดังนั้น การวางแผนจึงเกี่ยว ข้องกับกระบวนการจัดเตรียม การตัดสินใจขั้นชุดหนึ่ง สำหรับการ กระทำในอนาคต โดยมุ่งเน้นการ นำไปปฏิบัติให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด

A. C. Filly, R. J. House and S. Kerr (1976) ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน คือ การระบุ ถึงวิธีการที่จำเป็นในการบรรลุถูกหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และวิธีการนั้นจะถูกกำหนดขึ้น ก่อนการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนของนักวิชาการต่างๆ นั้น โดยส่วนส่วนใหญ่จะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่อาจมีบางประเด็นที่มีความแตกต่างกัน เช่น การอธิบายอาจมีความหมาย คลาสสิกลุ่มแตกต่างกัน ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การศึกษาความหมายของการวางแผนจากทัศนะที่ หลากหลายของนักวิชาการในแขนงนี้ จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งในทางลึก ทางกว้างและ ความครอบคลุมแก่ผู้สนใจศึกษาอีกด้วย

**3.7 สิ่งที่ไม่ใช้การวางแผน** George A. Steiner (1967: 17) ให้ทีเดียวว่า มีการกระทำ หลายลักษณะที่คล้ายคลึงกับการวางแผนแต่ไม่ใช้การวางแผน โดย Steiner จำแนกให้เห็นความแตกต่าง ดังนี้

**ประการแรก** การวางแผนไม่ใช้การพยากรณ์ การพยากรณ์ คือ การทำนาย การคาดหมาย หรือการคาดการณ์เกี่ยวกับเหตุการณ์หรือเงื่อนไขของอนาคต การพยากรณ์เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการ วางแผน แต่การพยากรณ์ค่ายังเต็มวิธีทั้งการวางแผนและแผน การพยากรณ์เป็นปัจจัยพื้นฐาน สำหรับการวางแผน แต่ไม่ใช่ส่วนทั้งหมดของการวางแผน

**ประการที่สอง** การวางแผนไม่ใช้การตัดสินใจในอนาคต แต่เป็นการตัดสินใจในปัจจุบัน เพื่อ ให้เกิดผลที่พึงประสงค์ในอนาคต การวางแผนจะมีมีคุณค่า ถ้าปราศจากการตัดสินใจในปัจจุบันและ การตัดสินใจจะต้องกระทำการปั่นต่อเนื่อง

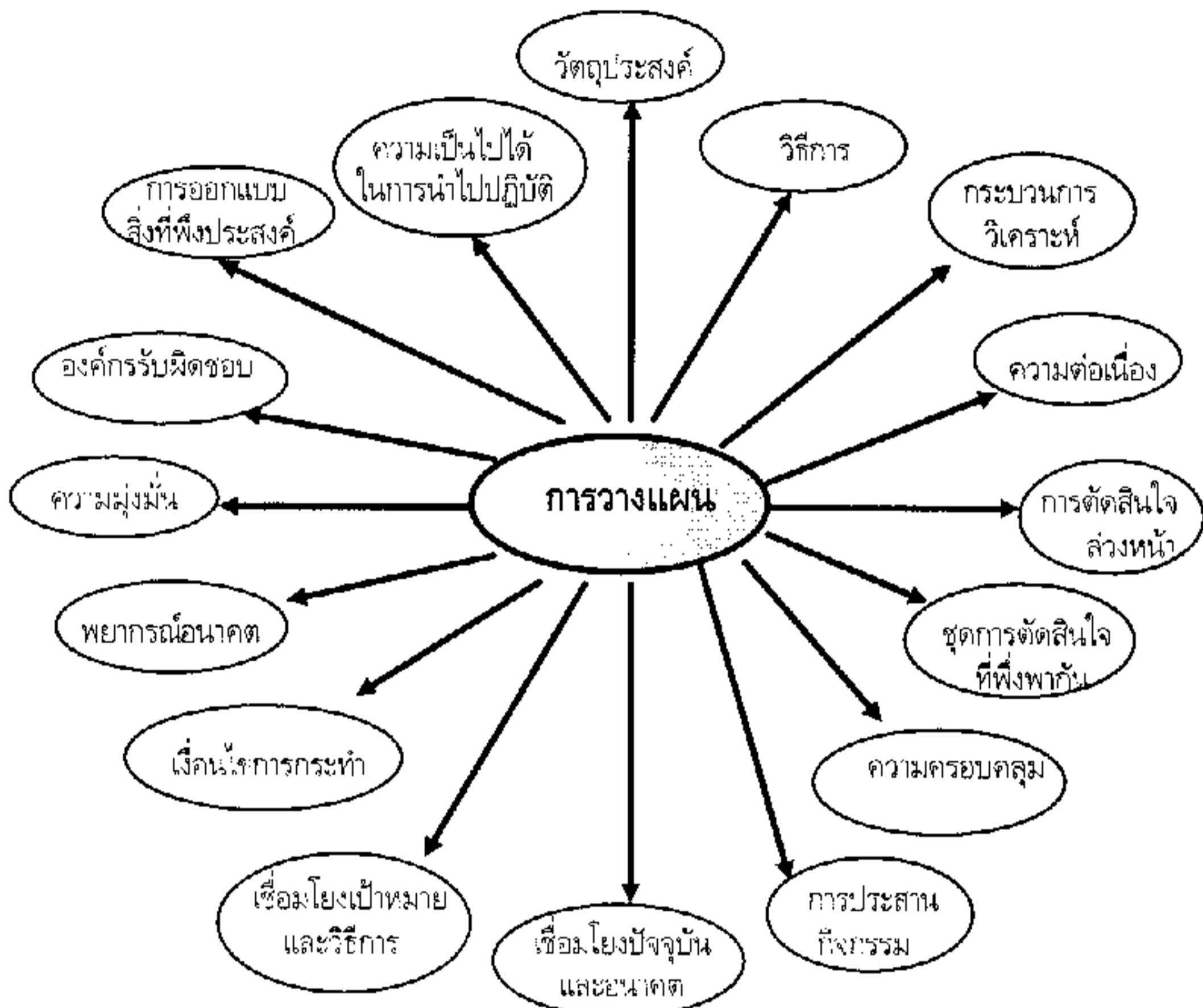
**ประการที่สาม** ปัญหาพื้นฐานของการวางแผน คือ ไม่ใช่เรื่องที่จะทำอะไรในอนาคต แต่ เป็นเรื่องที่จะต้องทำในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

**ประการสุดท้าย** การวางแผนสำหรับอนาคต มีให้หมายถึงความพยายามในการกำจัดความ เสีย (eliminate risk) ซึ่งเป็นไปไม่ได้ แม้จะพยายามกระทำก็จะเกิดความสูญเสีย สิ่งสำคัญสำหรับ นักบริหารก็คือ จะต้องเข้าใจธรรมชาติของความเสี่ยง และตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะนำไปปฏิบัติให้ บรรลุเป้าหมายมากที่สุด โดยมีความเสี่ยงน้อยที่สุด ไม่ใช่ไม่มีความเสี่ยงเลย

**3.8 องค์ประกอบและคุณลักษณะสำคัญของการวางแผน** จากการศึกษาความหมาย ของการวางแผนจากทัศนะที่หลากหลายของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้ว เมื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อ จำแนกองค์ประกอบและคุณลักษณะที่สำคัญของการวางแผน จะพบว่า การวางแผน ประกอบด้วย องค์ประกอบและคุณลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) ต้องมีเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
- 2) ต้องประกอบด้วยกลยุทธ์หรือวิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์
- 3) ต้องเป็นกระบวนการที่มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ
- 4) ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน
- 5) เป็นการตัดสินใจที่จะต้องกระทำล่วงหน้า ก่อนที่การกระทำการตามแผน จะเกิดขึ้น
- 6) ต้องอาศัยชุดของการตัดสินใจที่พึงพากรัน
- 7) ต้องมีความครอบคลุมทุกส่วนขององค์การ
- 8) ต้องประกอบด้วยการประสานกิจกรรมและการบูรณาการและแนวทางปฏิบัติให้เป็นหนึ่งเดียวกัน
- 9) ต้องเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและสิ่งที่พึงประสงค์จะให้มั่นคงขึ้นในอนาคต
- 10) ต้องเชื่อมโยงระหว่างวิธีการและเป้าหมายที่พึงประสงค์
- 11) ต้องระบุให้ชัดเจนถึงเงื่อนไขการกระทำว่า จะทำอะไร จะทำเมื่อไร จะทำท่าอย่างไร และจะให้ใครทำ
- 12) ต้องให้ข้อมูลในการพยากรณ์อนาคตที่มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้
- 13) ต้องมีความมุ่งมั่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- 14) ต้องมีองค์การรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล
- 15) เป็นการออกแบบลิ้งที่พึงประสงค์จะให้มั่นคงขึ้นในอนาคต
- 16) ต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติให้ pragmatism องค์ประกอบและคุณลักษณะสำคัญของแผนดังกล่าว สามารถแสดงให้เห็น ดังแผนภาพต่อไปนี้

### แผนภาพแสดงองค์ประกอบและคุณลักษณะสำคัญของการวางแผน



#### 4. ความสำคัญและความจำเป็นของการวางแผน

ในบริบทของการจัดการนี้ นับเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป การวางแผนมีบทบาทสำคัญที่สุด (Holt, 1993: 160) ดังนี้ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะใช้ความสำคัญต่อการวางแผนมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐในหลายประเทศกำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการและสำนักงานรัฐผู้ดูแลซึ่งออกแบบแผนโดยตรง โดยถือว่าเป็นแผนแม่บทที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและรับผิดชอบการดำเนินการไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

ส่วนใหญ่คาดคะเน โดยเฉพาะในองค์การธุรกิจขนาดใหญ่ จะถือว่าการวางแผนเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จ ส่วนองค์การขนาดกลางและขนาดเล็กต่างก็หันมาให้ความสนใจต่อความสำคัญของการวางแผนมากยิ่งขึ้น

#### **4.1 ความสำคัญของการวางแผนสามารถระบุให้เป็นรูปธรรม ได้ดังต่อไปนี้ (Robbins and Coulter, 1996: 229)**

1) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศหรือการพัฒนาองค์การ เนื่องจากแผนเป็นสื่อเชิงทิศที่นำไปหมายปลายทางของการพัฒนาทั้งการพัฒนาประเทศและการพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ยังเป็นสื่อของแผนที่บอกเลี้นทางที่จะไปสู่เป้าหมาย ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นกระบวนการสร้าง สำหรับการมีแผนที่ดีเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ อาทิเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ของไทย ระบุหัวทางการพัฒนาอย่างชัดเจนว่า “คน คือ ศูนย์กลางของการพัฒนา” (สันนิษฐานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539) ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ทุกระดับ ทบทวน ประเมิน จะต้องให้ความสนใจต่อการพัฒนาทำลังคนให้มีคุณภาพ เพื่อยกระดับการบริหารให้มีประสิทธิภาพ

2) เพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญของสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง คือ การอยู่เหนือความควบคุมขององค์กร ความไม่แน่นอน ความแตกต่างและผลกระทบต่อกองค์กรที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น การวางแผนที่ดีจะสามารถกับลักษณะและขนาดของแต่ละองค์กร จะช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม มีให้เกิดความเสียหายต่องค์กรมากก็น้อย หรืออาจช่วยให้เกิดผลกระทบในทางลบที่น้อยที่สุด

3) เพื่อลดความสูญเสียและความช้ำช้อนในองค์การ การวางแผนที่ดีจะทำให้ทราบว่ามีส่วนใดขององค์กรบ้างที่ไม่มีความจำเป็น หรือมีความจำเป็นน้อย หรือมีความช้ำช้อนมากก่อนที่จะดำเนินข้อมูลดังกล่าว นักวางแผนสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับโครงสร้างขององค์กรใหม่ให้เหมาะสม โดยยกเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นหรือที่มีความช้ำช้อนออกไประบส จะทำให้องค์กรมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นและสามารถนำทรัพยากรจากหน่วยงานที่ถูกยกเลิกไปเสริมหน่วยงานที่ขาดเดือนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จะทำให้การใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างคุ้มค่า ทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากรและอุปกรณ์ใช้สอยต่างๆ นอกจากนี้การวางแผนจะช่วยทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ถูกต้องได้มาก เพราะการวางแผนจะต้องผ่านการวิเคราะห์ก่อร้ายของบุคคลภัย ด้วยวิธีการนี้จะทำให้องค์กรลดความสูญเสียได้มาก

4) เพื่อกำหนดมาตรฐานการควบคุม การวางแผนอย่างมีระบบในการปฏิบัติอย่างชัดเจนแล้วบังคับคลุ่มสิ่งแวดล้อม การควบคุม กำกับและตรวจสอบการดำเนินการ ปฏิบัติอย่างรัดกุม เพื่อให้ทราบอย่างชัดเจนว่า บนเส้นทางของการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายนั้น มีปัญหาและคุ้นเคยกันมาก แต่จะสามารถแก้ไขปรับปรุงให้ทันท่วงที่ได้อย่างไร การควบคุมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินเรื่องของการจัดการอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และการวางแผนจะช่วยให้การกำหนดมาตรการในการควบคุมมีมาตรฐานเป็นกีตื้อต่อผู้ปฏิบัติ

5) เพื่อกำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ คือการขาดการประสานงานที่ต้องห่วงหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ ทำให้เกิดลักษณะต่างคนต่างทำ อาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งภายในองค์กร ได้ร้าย ดังนั้น การวางแผนจะบอกให้ทราบอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดควรร่วมมือกันในโครงการ แต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่อย่างไรและต้องประสานงานกันอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็นผลลัพธ์ของการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

6) เพื่อสร้างความผูกพันในหมู่พนักงานต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ความสำเร็จของการพัฒนาองค์กรขึ้นอยู่กับผลลัพธ์และความสามัคคีก่อให้เกิดความเชื่อมโยงพนักงานและความสามัคคีเป็นอย่างเดียวของพนักงานที่มีความตั้งใจในการร่วมกัน การมีภาระและความรับผิดชอบร่วมกัน กล่าวคือ มีความเชื่อในการบรรลุเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์กรร่วมกัน มีความเชื่อในวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติในการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งจัดทำให้ทราบโดยมีความตั้งใจในการวางแผนและดำเนินการอย่างชัดเจน รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในแผนขององค์กรตัวอย่าง ดังนั้น การวางแผนจึงมีส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความผูกพันในหมู่พนักงานต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน เพราะความเชื่อถือกันหน้าขององค์กร ย่อมหมายถึง ความจริงใจกันหน้าและความสำเร็จของพนักงานทั้งมวลตัวยันกัน

7) เพื่อรับรู้และประเมินองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ในกระบวนการวางแผนจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติในการบรรลุวัตถุประสงค์ คือการตั้งเป้าหมาย น考核จากนั้นคุณภาพของกระบวนการวางแผนจะผ่านกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบคอบรัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนทุกองค์การที่จะส่งเสริมการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

8) เพื่อการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในกระบวนการวางแผนนั้น ขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพยากรณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตโดยใช้ข้อมูล ประจักษ์ที่มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และแนวทางปฏิบัติในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้น การวางแผนขององค์การจึงต้องใช้ ประโยชน์จากการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคต ทำให้องค์การรู้ว่าภายในใด้เน้นโน้มของการ เปลี่ยนแปลงในอนาคตตั้งแต่ล่าง องค์การควรจะกำหนดทิศทางการดำเนินธุรกิจของตนอย่างไร จึงจะ ส่งเสริมให้องค์การมีความมั่นคงและก้าวหน้ายิ่งขึ้น

9) เพื่อพัฒนาแนวทางการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม การวางแผนจะทำให้ ทราบว่า สภาพปัจจุบันขององค์การเป็นอย่างไร และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเป็นอย่างไร และองค์การต้องการจะตั้งสภាពอย่างไรในอนาคต สภาพการณ์ตั้งแต่ล่าง จะทำให้องค์การสามารถใช้ ประโยชน์จากการประมาณการวางแผนเพื่อรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงของอนาคตได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ องค์การสามารถตั้งร่องรอยได้อย่างก้าวหน้าและมั่นคง

10) เพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ของสภาพในอนาคต คือ ความไม่แน่นอน และความไม่แน่นอนคือ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการ พัฒนาองค์การ ความไม่แน่นอนของอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำจัดให้หมดไปได้ แต่การวางแผนจะ ช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคตให้น้อยลง เพราะการวางแผนจะต้องทำการ วิเคราะห์ข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบรัดกุม โดยเฉพาะการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคตลงได้มาก

11) เพื่อการระบุผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน เนื่องจากการวางแผนเป็นกระบวนการ การที่ต้องกำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของสิ่งที่จะทำก่อเรื่องชัดเจน รวมทั้งกลยุทธ์และแนวทาง ปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ตั้งนัยยอมคาดหมายถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะส่งเสริมให้ ผู้ปฏิบัติเกิดช่วงและกำลังใจที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

12) เพื่อการสำรวจและขัดสิ่งที่ไร้ประสิทธิภาพออกจากองค์การ เนื่องจากการวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพต่างๆ ขององค์การอย่างรอบด้าน การกระทำ ตั้งแต่ล่างจะทำให้ทราบว่ามีสิ่งใดในองค์การหรือส่วนใดขององค์การบ้างที่ไร้ประสิทธิภาพและเป็น อุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ผลตั้งแต่ล่างจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจสิ่งที่ไร้ ประสิทธิภาพออกจากองค์การได้อย่างทันท่วงที ไม่ต้องปล่อยให้เป็นปัญหาและการขององค์การอีก ต่อไป การกระทำตั้งแต่ล่างจะส่งเสริมให้การใช้ทรัพยากรขององค์การมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

13) เพื่อการเปรียบเทียบระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ การวางแผนจะระบุไว้ชัดเจนว่า เป้าประสงค์ที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นคืออะไร และมีแนวทางใดที่มีต้องการเพื่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เมื่อดำเนินการไปแล้วจะสามารถนำผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงมาเปรียบเทียบกับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ว่าแตกต่างกันเพียงใด ถ้าแตกต่างกันมาก แสดงว่าการดำเนินการตามแผนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สภาพการณ์ดังกล่าวจะนำไปสู่การทำหน่วยงานจากการวางแผนเพื่อปรับปรุงทางเดือกรือแนวทางปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

14) เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการเพิ่มพูนสมรรถนะในการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การ ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ยอมรับความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาองค์กรให้มีความก้าวหน้าและมั่นคง และสนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมอยู่เสมอ ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์จะพยายามนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาองค์การ ซึ่งกระบวนการวางแผนจะเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะในการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การ

15) เป็นเครื่องมือสำคัญในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงการนำ การบริหารองค์การต่างๆ ผู้บริหารจะต้องเผชิญกับการแข่งขันอยู่ตลอดเวลา ท้าให้สำคัญประการหนึ่งของการบริหาร คือ การช่วงชิงการนำในหมู่ผู้แข่งขันและปัจจัยที่จะส่งเสริมให้การช่วงชิงการนำในการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การวางแผนที่ดี เพราะการวางแผนที่ดีจะทำให้เข้าใจสภาพการณ์ของตนเองและของคู่แข่งขันในด้านจุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับตัวเพื่อเพิ่มจุดแข็งและโอกาสขององค์การให้มากขึ้นและพยายามชัดเจนอ่อนแหนะข้อจำกัดให้น้อยลง มาตรการตั้งแต่การดำเนินการที่ได้โดยการวางแผน หัวเมะสม จนทำให้องค์การสามารถช่วงชิงการนำในการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป การวางแผนมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาคธุรกิจ การวางแผนจะต้องเพิ่มพูนสมรรถภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป้าหมายสำคัญของการวางแผนภาครัฐ คือ การผลิตสินค้าและบริการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการดำเนินธุรกิจอย่างมีคุณภาพของประชาชน ในส่วนของภาคเอกชน การวางแผนจะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปรับตัว ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดขององค์การอย่างก้าวหน้าและมั่นคง

#### 4.2 ความจำเป็นในการวางแผน นอกจากการวางแผนจะมีความสำคัญดังได้กล่าวแล้ว

James W. Davis Jr. (1974: 240 - 241) ได้ให้เห็นว่า การวางแผนมีความจำเป็นต่อการพัฒนาองค์กรหลายประการ ได้แก่

1) เพื่อตึงดูดความสนใจของผู้รับผิดชอบเข้าสู่ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่และเพื่อก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์สถานะของปัญหาดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ในกรณีที่องค์การกำลังเผชิญปัญหาสำคัญหรือปัญหาวิกฤต การวางแผนจะเป็นกลไกสำคัญในการตึงดูดความสนใจของผู้รับผิดชอบต่างๆ ให้เข้ามาร่วมพิจารณาปัญหา เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาไว้ในระบบการวางแผนอย่างชัดเจน

2) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและอภิปรายเกี่ยวกับทางเลือกที่ควรจะทำ การวางแผนจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการระดมความคิดของผู้รับผิดชอบในระดับต่างๆ ดังนั้น จึงเป็นโอกาสที่จะกระตุ้นให้บุคลากรขององค์การเหล่านี้เกิดการถกเถียงและอภิปรายเกี่ยวกับการแสวงหาทางเลือกและการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อชี้มาเป็นแนวทาง นี่เป็นสิ่งที่สำคัญ นัดในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

3) เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิบัติหรือชุดของการกระทำที่เฉพาะเจาะจง ขั้นตอนสำคัญ ประกอบหนึ่งของกระบวนการวางแผน คือ การนำเสนอทางเลือกหรือชุดของทางเลือกที่เป็นรูปธรรมสามารถแก้ไขปัญหาที่องค์การกำลังเผชิญอยู่หรือปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับองค์การในอนาคตอันใกล้ ภายใต้กระบวนการนี้จะก่อให้เกิดการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งการวิเคราะห์ทางเลือกหรือชุดของทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อนำมาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาขององค์การหรือการเตรียมสร้างสมรรถนะขององค์กรในการผลิตสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4) เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ของการจัดสรรงบประมาณ ในกรณีที่การจัดสรรงบประมาณกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ชัดเจนว่า หน่วยงานทุกหน่วยงานในองค์การจะต้องจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ เพื่อการของบประมาณ ตามแนวคิดของการจัดสรรงบประมาณ แบบแผนงาน (Planning Budget) ภายใต้เงื่อนไขที่หน่วยงานต่างๆ จะเป็นจะต้องทำการวางแผนให้ปรากฏเป็นรูปธรรมว่า จะทำอะไรบ้าง มีวัตถุประสงค์อย่างไร จะทำอย่างไร และจะใช้บประมาณเท่าไร เพื่อให้ถูกต้องตามเกณฑ์ของการจัดสรรงบประมาณที่กำหนดไว้

5) เพื่อนำเสนอการบริหารโดยใช้หลักเหตุผล การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้หลักเหตุผลในการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และทางเลือกในการปฏิบัติ ที่นี่โดยใช้ข้อมูลประจำปีในส่วนสำคัญในการวิเคราะห์ การตัดสินใจใดๆ ในกระบวนการ จึงเกี่ยวข้องกับหลักการและเหตุผลที่

ปรากฏจากผลการวิเคราะห์เป็นสำคัญ การวางแผนจึงเป็นกระบวนการนำเสนอแนวทางการบริหารโดยใช้หลักเหตุผลเป็นสำคัญ

6) เพื่อนำเสนอการวางแผนที่ก่อให้เกิดผลผลิต การวางแผนเป็นกระบวนการที่จะต้องกำหนดเป้าประสงค์และวัดถูกประสงค์ให้ชัดเจนว่า จะทำอะไร จะทำเมื่อไร จะทำอย่างไร จะให้ใครทำ โดยคาดหวังว่า จะก่อให้เกิดผลลัพธ์อะไรบ้างเมื่อได้ดำเนินการตามแผนแล้ว ดังนั้น การวางแผนจึงทำให้องค์การมั่นใจว่าจะเกิดผลผลิตจากการดำเนินการตามแผนอย่างชัดเจน

7) เพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด หลีกเลี่ยงการสูญเสียและปรับปรุงการประสานงาน การวางแผนเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ทราบว่า องค์การควรจะทำอะไรรึเปล่า ในส่วนที่มีความซ้ำซ้อนและสัมภัยจะสามารถยกเลิกหรือตัดทิ้งไปได้ ทำให้เกิดการประหยัดและการใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างคุ้มค่า นอกจากนี้การวางแผนมั่นใจว่า หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องประสานงานเดียวกันอย่างไร เพื่อก่อให้เกิดศักยภาพและการทำงานเป็นหนึ่งเดียว อันจะส่งผลให้องค์การมีสมรรถนะในการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

8) เพื่อรักษาสัมพันธภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการวางแผนจะทำให้หน่วยงานต่างๆ ทราบว่าจะต้องประสานงานกันอย่างไร จะต้องร่วมมือกันในเรื่องอะไรบ้าง แนวทางการปฏิบัติตามกล่าวจะส่งเสริมให้พนักงานต้องรักษาสัมพันธภาพที่ดีกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้รับความร่วมมือตัวยดี มีชีวင์กการปฏิบัติตามของหน่วยงานอาจพบอุปสรรค หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ช่วยรักษาสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

9) เพื่อการเปิดเผยกิจกรรมขององค์การให้เป็นที่ประทับใจแก่บุคคลภายนอก การวางแผนจะทำให้ทราบว่าองค์การจะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไรบ้าง และวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การและแก่สังคมครองไว้ ทราบกิจกรรมให้สาธารณะรู้ว่า องค์การมีแผนงานที่จะทำเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย มีเชิงเฉพาะผลประโยชน์ขององค์การ อาทิ เช่น แผนการปลูกสร้างส่วนบ้าน โครงการจัดตั้งสำนักงานส่วนบ้านฯ ให้มีในการปลูกสร้างส่วนบ้าน เพื่อเพิ่มพูนพื้นที่บ้านไม้ที่ดีและแก้ไขภัยธรรมชาติที่ถูกทำลาย แผนงานดังกล่าวเมื่อเผยแพร่ให้ปรากฏต่อสาธารณะ ยอมรับให้เกิดภาพพจน์เกิดต่อองค์การ จะทำให้องค์การได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับของสาธารณะมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การวางแผนจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การมากร้าย ดังนั้น การวางแผนนอกจ้าจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาองค์กรและ การวางแผนยังเป็นสิ่งจำ

เป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารบุคใหม่ที่มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความสำเร็จอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

## 5. ประเภทของการวางแผน

การวางแผนอาจจำแนกประเภท (types of planning) ได้หลายประเภท ทั้งนี้โดยพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของการวางแผน (characteristics of planning) ที่ปรากฏอยู่ในการวางแผน โดยทั่วไป การจำแนกประเภทของแผนจากคุณลักษณะสำคัญของการวางแผน อาจจำแนกได้เป็นการจำแนกตามรูปแบบ ได้แก่ การวางแผนแบบไม่เป็นทางการและการวางแผนแบบเป็นทางการ การจำแนกตามความถี่ในการใช้แผน ได้แก่ การวางแผนถาวร และการวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว และการจำแนกตามระดับบริหาร ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนบริหาร และการวางแผนปฏิบัติการ การจำแนกตามระดับพื้นที่ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับภาค และระดับจังหวัด เป็นต้น

**5.1 การวางแผนโดยจำแนกตามรูปแบบ** ลักษณะของการวางแผนประเภทนี้จำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ก. การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ (Informal Planning) และ ข. การวางแผนแบบเป็นทางการ (Formal Planning) คุณลักษณะสำคัญของการวางแผนทั้ง 2 ประเภท มีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ (Davis, 1974; Holt, 1993: 164; Robbins and Coulter, 1996: 229)

ก. การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยปกติมุขย์เรานั้นไม่ว่าจะทำอะไร ส่วนใหญ่จะมีการวางแผนล่วงหน้าเสมอ โดยเฉพาะเรื่องทั่วๆ ไปในชีวิตประจำวัน อาทิเช่น การวางแผนเลือกใช้เส้นทางส້าหรับการเข้าร่วมประชุมของสมาคมธุรกิจระหว่างประเทศ หรือการวางแผนส້าหรับการพักผ่อนสุดสัปดาห์ หรือการวางแผนซื้อบ้านใหม่ เป็นต้น การวางแผนลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และอาจเปลี่ยนแปลงได้ก่อนเวลาเข้ากัน ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับประสบการณ์หรือวิจารณญาณของตนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามแม้แต่องค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรขนาดเล็ก ขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ ก็อาจพบว่ามีการใช้การวางแผนแบบไม่เป็นทางการเข้ากัน โดยผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้ตัดสินใจที่จะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร โดยยึดถือวิจารณญาณและประสบการณ์ของตนเป็นสำคัญ ส້าหรับองค์กรขนาดเล็ก เช่น ธุรกิจครอบครัว การใช้การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ อาจไม่ก่อให้เกิดปัญหามากนัก แต่ในองค์กรขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ นับว่ามีความเสี่ยงมากในการบริหารโดยใช้การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ คุณลักษณะของการวางแผนแบบไม่เป็นทางการประกอบด้วย

1) การใช้วิจารณญาณและประสบการณ์เป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการตัดสินใจ โดยถือว่าตนเป็นผู้ทรงศรัทธาสูง

2) เป็นการตัดสินใจของบุคคลเดียวหรือคนจำนวนน้อยเท่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงคนเดียว

3) การวางแผนไม่ปราศเป็นลายลักษณ์อักษร โดยใช้ความจำเป็นสำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนได้ง่าย

4) เป็นการวางแผนที่ไม่มีการกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน ทำให้ยากต่อการวัดระดับความสำเร็จขององค์กร

5) เป็นการวางแผนที่ไม่มีการกำหนดวิธีการหรือแนวทางที่ชัดเจน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ง่าย หรืออาจปฏิบัติคลาดเคลื่อนไปจากความต้องการของผู้ตัดสินใจได้มาก

6) เป็นการวางแผนที่ไม่เป็นระบบและไม่มีความต่อเนื่อง ส่วนใหญ่ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ หรืออาจใช้ข้อมูลเพียงด้านใดด้านเดียว และการปฏิบัติไม่มีความต่อเนื่อง เพราะขึ้นอยู่กับความจำเป็นของผู้ตัดสินใจเป็นสำคัญ จึงมีลักษณะของการขาดช่วงขาดตอนอยู่เสมอ

7) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็นศิลป์มากกว่าเป็นศาสตร์ ทั้งนี้เพราะขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้ตัดสินใจเป็นสำคัญ มีได้ขึ้นอยู่กับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ บางครั้งจึงมีลักษณะของการอาศัย “ดวง” เป็นหลัก

8) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะอัตติสัย (subjectivity) มากกว่าภารวิสัย (objectivity) ทั้งนี้เพราะขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเป็นสำคัญ มีได้ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์มาอย่างรอบคอบรัดกุม โดยใช้หลักของเหตุผลเป็นเกณฑ์

9) เป็นการวางแผนที่ผู้บริหารในอดีตใช้กันมายาวนาน เนื่องจากในอดีตสภาพธุรกิจไม่ซับซ้อน และไม่มีกลไกในการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่มีมาตรฐาน ผู้บริหารจึงนิยมใช้การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ เพราะเป็นการแสดงออกถึงการมีค่านิยมของตนแต่เพียงผู้เดียว และรู้สึกว่าได้ผล เพราะสภาพธุรกิจและสังคมมีลักษณะเรียบง่าย

กล่าวโดยสรุป การวางแผนแบบไม่เป็นทางการมีลักษณะที่เป็นจุดอ่อน (weaknesses) อยู่มาก ดังนี้ ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์เจ้มควรหลีกเลี่ยงการใช้การวางแผนประหากันให้มากที่สุด เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นให้มน้อยที่สุด

**๖. การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะการวางแผนประชาบที่เป็นที่นิยมใช้กันแพร่หลาย ในองค์กรที่มีการบริหารและการจัดการสมัยใหม่ ทั้งนี้ เพราะเป็นการวางแผนที่สร้างขึ้นให้เห็นถึงการทำงานที่เป็นระบบของผู้บริหาร คุณลักษณะสำคัญของการวางแผนแบบเป็นทางการประกอบด้วย**

1) เป็นการวางแผนที่มีการกำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน หัวใจสำคัญของการจัดทำสมัยใหม่ คือ ต้องรู้ว่าเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การคืออะไร มีความเป็นไปได้เพียงใด หรือมีความสอดคล้องกับสมรรถนะขององค์การเพียงใด

2) เป็นการวางแผนที่ต้องใช้ข้อมูลประจำตัวในการวิเคราะห์สำหรับการวางแผน ข้อมูลที่ใช้ต้องเป็นข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้มากที่สุด เพื่อให้ผลการวิเคราะห์สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบ เพื่อการตัดสินใจที่ดีที่สุด

3) เป็นการวางแผนที่มีการกำหนดวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน นอกจากการกำหนดเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนแล้ว การวางแผนอย่างเป็นทางการยังใช้ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลประจำตัวที่มากำหนดวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติ เพื่อการบรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน เพื่อแข่งขันความคลุมเครือที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนให้หมดไป

4) เป็นการตัดสินใจเลือกทางเลือกโดยใช้หลักเหตุผล เนื่องจาก การวิเคราะห์ข้อมูลประจำตัว จะนำไปสู่การเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของแต่ละทางเลือก เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

5) การวางแผนจะทำเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน เมื่อกระบวนการวางแผนสิ้นสุดลง ผู้จัดทำแผนจะต้องบันทึกการวางแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นหลักฐานให้ผู้เกี่ยวข้องใช้ยังคงในการปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

6) เป็นการวางแผนที่ประกอบด้วยกระบวนการวางแผนเป็นขั้นเป็นตอน ตามหลักการ ของการวางแผนที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความครบถ้วนสมบูรณ์ในสาระสำคัญของแผนเป็นเกณฑ์

7) เป็นการวางแผนที่สามารถพัฒนาและถ่ายทอดได้อย่างเป็นระบบ การวางแผนแบบเป็นทางการ สามารถนำมาพิจารณาบทใหม่ เพื่อรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปมาก อาจจำเป็นต้องทำการปรับปรุงการวางแผนใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลง และเนื่องจาก การวางแผนแบบเป็นทางการมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร จึงสามารถถ่ายทอดให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบได้โดยไม่คลาดเคลื่อน

8) เป็นการวางแผนที่ก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากภาระวางแผนแบบเบื้องต้น จะระบุชัดเจนว่า หน่วยงานใดต้องทำอะไรบ้าง และจะต้องประสานงานกันในเรื่องอะไรบ้าง จึงเป็นที่เข้าใจร่วมกันตั้งแต่ต้น ถึงความจำเป็นและความสำคัญในการทำงานร่วมกัน เป็นทีม จึงส่งเสริมให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

9) เป็นการวางแผนที่สามารถตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนว่าจะทำอะไร จะทำเมื่อไร จะทำอย่างไร และใครเป็นผู้ทำ ตั้งนี้ จึงสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ตลอดเวลา หากพบว่ามีปัญหาอุปสรรคในส่วนใด ผู้ปฏิบัติสามารถเสนอให้มีการทบทวนเพื่อการปรับปรุงแก้ไขได้อย่างทันท่วงที

10) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะภาวะสัมภากล้าภักดี เนื่องจากการวางแผนแบบเบื้องต้น การต้องอาศัยกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลประจักษ์เป็นพื้นฐานสำคัญ และอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบจำนวนมาก ลักษณะของการวางแผนจึงมีลักษณะภาวะสัมภากล้าภักดีมากกว่าอัตโนมัติ

11) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็นศาสตร์มากกว่าเป็นศิลป์ เนื่องจากการวางแผนแบบเบื้องต้น เป็นทางการ อาศัยหลักการของเหตุผลและการวิเคราะห์ข้อมูลประจักษ์ การตัดสินใจจึงขึ้นอยู่กับผลการวิเคราะห์ข้อมูล มีได้ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจ ดังนั้น การวางแผนแบบเบื้องต้นจึงมีลักษณะเป็นศาสตร์มากกว่าเป็นศิลป์

12) เป็นการวางแผนที่ผู้นำองค์กรที่มีวิสัยทัศน์นิยมใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร เพื่อการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการวางแผนแบบเบื้องต้นการมีจุดเด่นมาอย่างตั้งตึง กล่าวข้างต้น ทำให้ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์เห็นความสำคัญ และเชื่อมั่นว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนแบบเบื้องต้นจึงเป็นที่นิยมใช้ในบรรดาผู้นำที่มีวิสัยทัศน์อย่างกว้างขวาง

กล่าวโดยสรุป การวางแผนแบบเบื้องต้นการจะช่วยในการขัดจุดอ่อนขององค์กร การลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต และช่วยเสริมสร้างจุดแข็งให้กับองค์กรให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ดังนั้น การวางแผนแบบเบื้องต้นจึงเป็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายสำหรับองค์กรที่ยึดต่อหลักการบริหารและการจัดการสมัยใหม่ โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ การวางแผนแบบเบื้องต้นยังมีความสำคัญและความจำเป็นในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**5.2 การวางแผนโดยจำแนกตามความถี่ของการใช้แผน วัตถุประสงค์ของการวางแผน** การวางแผนอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ การวางแผนในบางกรณีมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว แต่ในบางกรณีมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้อย่างต่อเนื่อง

ถ้าร ดังนี้ การจำแนกการวางแผนโดยพิจารณาจากความถี่ของการใช้ประโยชน์ จึงจำแนกได้ 2 ประเภท คือ การวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว (Single-use Planning) และการวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์ยาว (Standing Planning) ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้ (Newman, 1963: 56; Huse, 1979: 166 - 167; Hicks and Gullett, 1981: 258 - 260; Robbins and Coulter, 1996: 231 - 234)

**ก. การวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว** สังเขปของการวางแผนประนานที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า จะใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว กล่าวคือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำแผนดังกล่าวมาใช้อีก ดังนั้น การวางแผนเช่นนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนว่า จะนำไปปฏิบัติในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ไม่มีการนำแผนมาปฏิบัติซ้ำอีก

ตัวอย่างของการวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียวสำหรับภาคธุรกิจ ได้แก่ แผนการใช้งบประมาณประจำปีของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดทำแผนงบประมาณประจำปี เมื่อแผนการใช้งบประมาณประจำปีสิ้นสุดลง ภาครัฐรายงานในปีต่อไป ก็จะต้องทำการวางแผนหรือจัดทำแผนงบประมาณประจำปีกันใหม่ เป็นเช่นนี้ตลอดไป หรือในกรณีของการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้นในปีใดปีหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อต้นการฤดูแล้งหรือภัยแล้งหมดไป ก็เป็นอันยุติการใช้แผนดังกล่าว เป็นต้น ในกรณีของการวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียวสำหรับภาคธุรกิจ จะปรากฏในรูปของแผนงานและโครงการต่างๆ ที่มีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ซึ่งหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามแผนงบประมาณประจำปีโดยทั่วไป

**สำหรับภาคเอกชน** การวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว จะพบเห็นได้จากการวางแผนการตลาดเพื่อส่งเสริมผลิตภัณฑ์ใหม่ของบริษัท หรือการวางแผนส่งเสริมการขายเนื่องในโอกาสเทศกาลต่างๆ เมื่อปฏิบัติตามแผนเสร็จสิ้น ก็เป็นอันยุติการใช้แผนในครั้งนั้น เป็นต้น

**ข. การวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์ยาว** สังเขปของการวางแผนประนานที่จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน การวางแผนจึงต้องคำนึงถึงองค์การที่จะต้องรับผิดชอบในระยะยาว รวมทั้งทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามแผน ทั้งเรื่องงบประมาณ บุคลากร และคุณภาพน้ำ ใช้สอยที่จำเป็นต่างๆ การวางแผนประนานที่จะต้องกำหนดแนวทางในการประเมินผลลัพธ์ว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการมากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนไปปฏิบัติอย่างไร สมควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อให้แผนมีความเหมาะสม ดังนั้น การวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์

ถ้ารัฐต้องดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขการวางแผนเป็นระยะ เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้แผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวอย่างการวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์จากการของภาครัฐ ได้แก่ การวางแผนขยายโอกาสทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะส่งเสริมให้เยาวชนไทยมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 12 ปี เพื่อให้เยาวชนไทยเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพของสังคม ลักษณะการวางแผนที่นี้จะต้องคำนึงถึงในเรื่องการใช้เทคโนโลยีในการศึกษาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาระยะหนึ่ง หน่วยงานที่รับผิดชอบ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา และกรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นต้น จะต้องทำการวางแผนทั้งหมดที่มีประสิทธิภาพประจำปีเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องไม่ขาดตอน โดยเฉพาะการวางแผนในการพัฒนาบุคลากร การสร้างอาคารสำหรับการศึกษา การจัดหาอุปกรณ์การศึกษาให้เพียงพอ รวมทั้งการวางแผนเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการวางแผนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือในกรณีของการวางแผนเพื่อจัดสวัสดิการให้กับคนชรา ซึ่งการวางแผนนี้ลักษณะนี้จะต้องวิเคราะห์ว่า ในแต่ละปีจะมีคนชราที่เข้าเกณฑ์ที่ได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นปีละเท่าไร รัฐบาลจะต้องจัดสวัสดิการอะไรให้บ้าง คนชราที่อยู่ในเกณฑ์จะขอรับบริการได้อย่างไร และมีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าลักษณะของการวางแผนประจำปีจะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องยาวนาน ตั้งนี้ แผนการจัดตั้งประกอบด้วยแผนระยะยาวและแผนประจำปี เพื่อให้ทราบว่าตามแผนมีความสม่ำเสมอ ไม่ขาดตอน

สำหรับการถือของภาคเอกชน ลักษณะของการวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างดี ได้แก่ แผนการผลิตสินค้าหรือบริการที่ต้องการทำการผลิตอย่างต่อเนื่อง ทราบเท่าที่ตลาดยังมีความต้องการซึ่งในระหว่างการผลิตแต่ละแห่ง อาจจะมีแผนพัฒนาผลิตภัณฑ์ เพื่อปรับปรุงคุณภาพลิขสิทธิ์และบริการให้สอดคล้องกับสิ่งของผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น เป็นต้น หรือการวางแผนการให้บริการการฝึกและการสอนเมื่อระหว่างสาขาของธุรกิจธนาคาร ซึ่งในกรณีนี้เมื่อทำการวางแผนแล้ว การนำแผนไปใช้ปฏิบัติจะมีความต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำไปปฏิบัติทำให้ลูกค้าของธนาคารมีความพอใจ การให้บริการในลักษณะนี้จะถือเป็นงานประจำที่จะต้องการทำตามต่อเนื่องตลอดไป จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการให้บริการเป็นอย่างอื่น

กล่าวโดยสรุป การจำแนกการวางแผนโดยพิจารณาจากความถี่ในการใช้แผน ก็เป็นการจำแนกอีกประเภทหนึ่งที่ทำให้เข้าใจลักษณะและความแตกต่างของการวางแผนที่จะประนันท์ได้อย่างชัดเจนซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการศึกษาและในทางปฏิบัติ

### 5.3 การวางแผนโดยจำแนกตามระดับการบริหาร โดยทั่วไปการบริหารขององค์กร ต่างๆ จะจำแนกการบริหารองค์กรออกเป็นระดับต่างๆ ได้แก่

1) คณะกรรมการขององค์กร (Board of Directors) มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดภารกิจ (Mission) ขององค์กร

2) ผู้บริหารระดับสูง (Top Executives) มีบทบาทหน้าที่ในการนำภารกิจที่กำหนดโดยคณะกรรมการมาแปลงเป็นแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหาร องค์การได้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจที่คณะกรรมการกำหนด

3) ผู้บริหารระดับกลาง (Middle-level Managers) มีบทบาทหน้าที่ในการเชื่อมโยงระหว่าง ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับต้น โดยทำหน้าที่แปลงแผนกลยุทธ์ให้เป็นแผนบริหาร (Managerial Plan) ซึ่งจะมีความเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น เพื่อให้ผู้บริหารระดับต้นสามารถนำไปจัดทำ แผนปฏิบัติให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของแผนกลยุทธ์

4) ผู้บริหารระดับต้น (First-level Managers) มีบทบาทหน้าที่ในการแปลงแผนบริหารให้ เป็นแผนปฏิบัติการ (Operational Plan) เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของแผนบริหารและแผนกลยุทธ์

ในการจำแนกประเภทของการวางแผนตามระดับการบริหาร มีสาระสำคัญและรายละเอียด ดัง ต่อไปนี้ (Scott, 1965: 22 - 30; Anthony, 1965: 174; Mottley, 1972: 125; Holt, 1993: 164; Robbins and Coulter, 1996: 231)

ก. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) การวางแผนกลยุทธ์เป็นบทบาทหน้าที่ของ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรดังที่ได้กล่าวแล้ว โดยจะต้องนำภารกิจของคณะกรรมการขององค์กรมา กำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน การวางแผนกลยุทธ์จะมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะ ยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป บางครั้งอาจจะเรียกว่า การวางแผนระยะยาว (Long-term Planning) ทั้งนี้เพื่อ เป็นสมมติฐานที่สำคัญในการกำหนดทิศทางขององค์กรในอนาคตว่า ต้องการจะให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อ ถึงเวลานั้น

การวางแผนกลยุทธ์ หมายถึง การวางแผนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิด ขึ้นในอนาคต โดยใช้ข้อมูลในภารกิจและเหตุการณ์ต่างๆ และการกำหนดชุดของกิจกรรมที่จะนำไป ปฏิบัติให้เหมาะสม เพื่อให้องค์กรอยู่ในฐานะที่ดีที่สุด มีความพร้อมและมีสมรรถนะที่จะตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ หลักการพื้นฐานที่จะต้องคำนึงถึง ในการวางแผนกลยุทธ์ คือ

ประการแรก การกำหนดเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ขององค์การให้ชัดเจน

ประการที่สอง การกำหนดฐานคติ (Assumption) สำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ประการที่สาม การคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในอนาคต

ประการสุดท้าย การเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสม

ลักษณะของแผนกลยุทธ์ในภาครัฐ ได้แก่ การวางแผนที่เพิ่มศักยภาพพาณิชย์นารีของไทย ตามกำหนดวัตถุประสงค์จะขยายบริการพาณิชย์นารีของไทยให้ได้ร้อยละ 20 ของส่วนแบ่งตลาดทั้งหมดภายในเวลา 5 ปี เป็นต้น และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในการจัดทำแผนกลยุทธ์ จะต้องนำปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาให้ครอบคลุม เพื่อให้มั่นใจว่า จะสามารถนำไปใช้ได้จริง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม

สำหรับการวางแผนกลยุทธ์ของภาคเอกชน อาจมีลักษณะดังนี้ คือ ธนาคาร ก. มีวัตถุประสงค์ที่จะขยายการเติบโตให้ได้ร้อยละ 50 ภายในเวลา 5 ปี โดยมีองค์ประกอบในการวางแผนกลยุทธ์อื่นๆ อย่างครบถ้วน เพื่อให้มั่นใจว่า จะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เป็นต้น

๑. การวางแผนบริหาร (Managerial Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง (Middle-level Managers) โดยจะต้องนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงให้เป็นแผนบริหาร เพื่อเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างนักบริหารระดับสูงและนักบริหารระดับต้น โดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะต้องกระทำการในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งจึงเรียกว่า แผนระยะกลาง (Intermediate-term Plan)

การวางแผนบริหาร หมายถึง การนำแผนกลยุทธ์มากำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมชัดเจนว่า ในแต่ละปีจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์อะไรบ้าง โดยมีแนวทางปฏิบัติ หรือชุดของการกระทำการอย่างไร วัตถุประสงค์ที่กำหนดจะต้องสามารถวัดระดับความสำเร็จได้โดยจะต้องมีความครอบคลุมทั้งเรื่องงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานตามแผนและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายรวม (Targets) ขององค์การที่ทุกหน่วยงานจะต้องยึดถือร่วมกัน

ลักษณะของการวางแผนบริหารสำหรับภาครัฐ โดยพิจารณาจากแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ข้างต้น คือ การแปลงวัตถุประสงค์ของการขยายศักยภาพพาณิชย์นารีของไทยให้มีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 20 ในเวลา 5 ปี ดังนั้น ในแต่ละปีองค์การจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและวัดได้ว่า จะต้องขยายส่วนแบ่งการตลาดให้ได้ปีละเท่าไหร โดยในระยะต้นอาจเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดในอัตราต่ำ

และเพิ่มสูงขึ้นในช่วงท้าย เมื่อองค์การได้เตรียมความพร้อมมากขึ้น อาทิ ใน 2 ปีแรก จะเพิ่มให้ได้ร้อยละ 2.5 ต่อปี ในปีที่ 3-4 จะเพิ่มให้ได้ร้อยละ 4 ต่อปี และปีสุดท้ายของแผนจะเพิ่มให้ได้ร้อยละ 7 เป็นต้น ซึ่งจะบรรลุเป้าหมายของการเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 20 ภายในเวลา 5 ปีพอดี จากนั้นจะต้องวิเคราะห์ทางเลือกหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแผนการบริหารดังกล่าว โดยจะต้องระบุชัดเจนว่า เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์กรจะต้องทำอะไรบ้าง กระทำเมื่อไร กระทำอย่างไร และหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ จากกรอบของแผนการบริหารที่กำหนดไว้นี้ จะนำไปสู่การวางแผนปฏิบัติการในทันทีไป

สำหรับการวางแผนบริหารของภาคเอกชน ตามตัวอย่างที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์สามารถนำมาแปลงเป็นแผนการบริหารได้ดังนี้ เพื่อให้นาคาร ก. สามารถขยายการเติบโตให้ได้ร้อยละ 50 ในเวลา 5 ปี ผู้บริหารระดับกลางจะต้องนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาแปลงเป็นวัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติประจำปี โดยอาจกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนว่าในแต่ละปี นาคาร ก. จะต้องขยายการเติบโตให้ได้ร้อยละ 10 ของทุกปี และเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้บริหารระดับกลางจะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติ หรือทางเลือกในการปฏิบัติที่จะให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบ โดยแต่ละหน่วยงานจะต้องเข้าใจเป้าหมายรวมของนาคารที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ ในการวางแผนบริหาร ผู้บริหารระดับกลางจะต้องกำหนดทรัพยากรต่างๆ ขององค์กรที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้การนำแผนบริหารไปแปลงเป็นแผนปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ค. การวางแผนปฏิบัติการ (Operational Planning)** เป็นบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น (First-level Managers) โดยจะต้องนำแผนกลยุทธ์และแผนบริหารมาแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหารและแผนกลยุทธ์ในที่สุด โดยทั่วไปแผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น (Short-term Plan) อาจมีระยะเวลาเป็นไตรมาส เป็นเดือน หรือเป็นสัปดาห์ โดยทุกขั้นตอนจะต้องสามารถประเมินหรือวัดผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน การวางแผนปฏิบัติการจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและของหน่วยงานแต่ละส่วน พร้อมทั้งรายละเอียดในการใช้ทรัพยากรและขั้นตอนการปฏิบัติทุกขั้นตอนอย่างชัดเจน

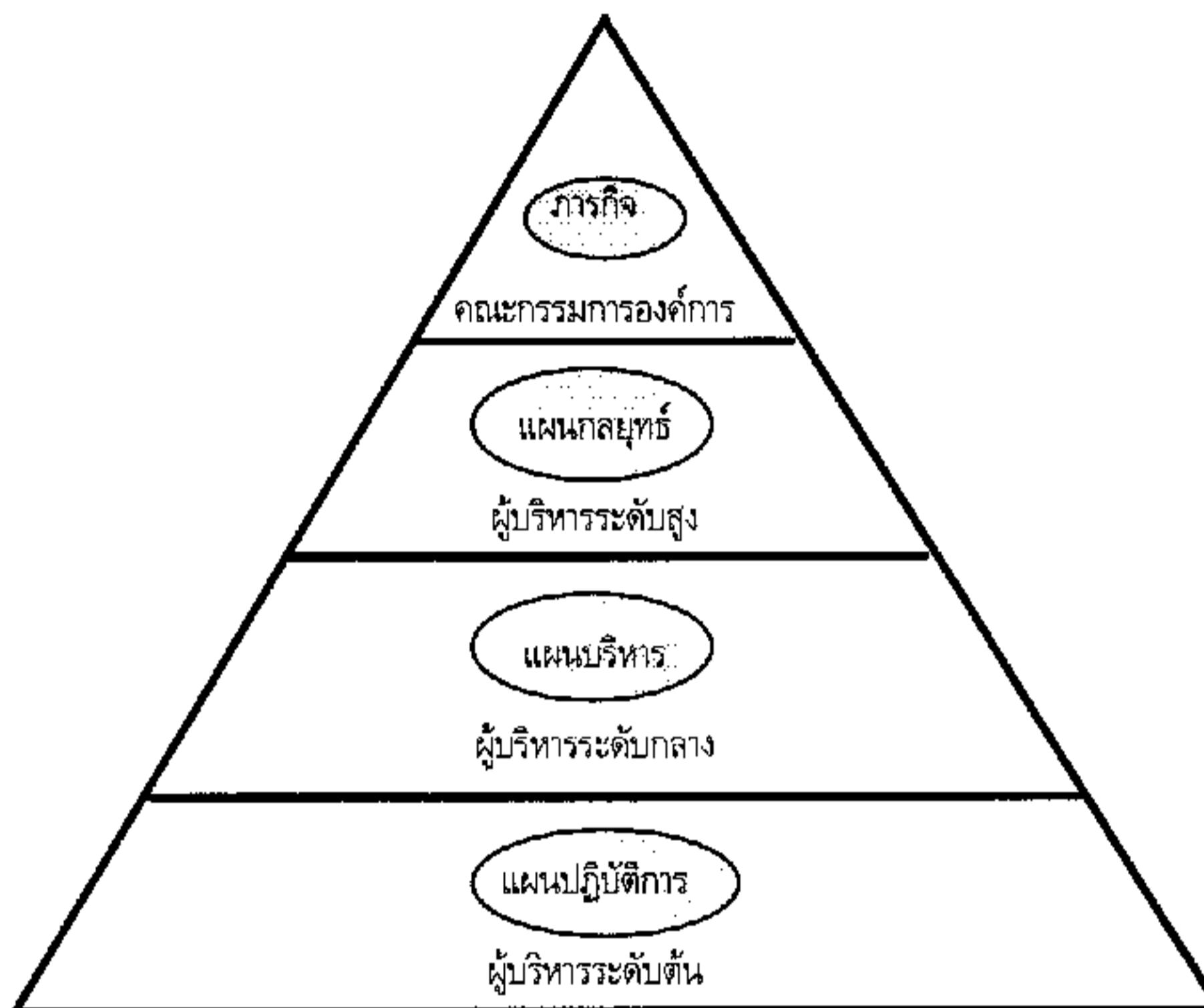
ลักษณะของการวางแผนปฏิบัติการสำหรับภาครัฐ โดยพิจารณาจากแผนกลยุทธ์และแผนบริหารตามตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว จะสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแผนบริหารและแผนกลยุทธ์ในการเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดพาณิชย์น้ำของไทยในแต่ละปี การวางแผนปฏิบัติการจะต้องทำการวิเคราะห์ว่า การจะเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร

องค์การที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการอะไรบ้าง อาทิ การจัดตั้งปริญพานิชย์นารีให้มีโดยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้บริหาร การปรับปรุงแก้ไขระเบียบในการส่งเสริมกิจการพาณิชย์นารี ให้มีสมรรถนะที่จะแข่งขันได้ทั้งด้านการส่งเสริมการลงทุนและด้านภาษีอากร การจัดทำเรื่องให้เพียงพอต่อกิจการให้บริการตามแผน การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาการตลาด และการแข่งขัน และอื่นๆ โดยทุกประเดิมและทุกชั้นตอนจะต้องกระทำให้เป็นกฎธรรมชาติ เช่น และสามารถวัดผลสำเร็จได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ แผนปฏิบัติการจะต้องมุ่งมั่นเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถนำแผนไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการวางแผน ปฏิบัติการของภาคเอกชน โดยพิจารณาจากตัวอย่างที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์และแผนบริหาร ผู้บริหารระดับต้นสามารถนำแผนกลยุทธ์และแผนบริหารของธนาคาร ก. มาเปลี่ยนเป็นแผนปฏิบัติการ โดยนำวัตถุประสงค์ขององค์กรมาเปลี่ยนเป็นวัตถุประสงค์ของหน่วยปฏิบัติ ต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน อาทิเช่น การกำหนดการขยายตัวของหน่วยบริการต้นที่อยู่ หน่วยบริการเดิมฝ่าย หน่วยงานธุรกิจ และหน่วยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งหน่วยสนับสนุนที่จะช่วยให้หน่วยบริการต่างๆ เพิ่มพูนสมรรถนะในการขยายบริการมากขึ้น อาทิ หน่วยงานเดิมและพัฒนา เพื่อนำเสนอมาตรการใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพมากกว่ามาให้หน่วยบริการนำไปปฏิบัติ ผลการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ จะต้องส่งเสริมการบูรณาการ ประส่งค์ของแผนบริการและแผนกลยุทธ์ในที่สุด

**๑. ความสัมพันธ์ระหว่างการกิจกรรมวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนบริหารและการวางแผนปฏิบัติการ** การวางแผนโดยพิจารณาจากระดับการบริหารจะเปราก្នล้ำดับขั้นของความสัมพันธ์ในการวางแผนและระดับต่อไปนี้ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา (A Hierarchy of Planning) ซึ่งจะแสดงให้เห็น ดังแผนภาพต่อไปนี้

### แผนภาพแสดงลำดับขั้นของการวางแผนตามระดับการบริหารองค์การ



กล่าวโดยสรุป การจำแนกแผนโดยพิจารณาจากระดับการบริหารภายในองค์การ จะทำให้เข้าใจถึงบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหาร ในแต่ละระดับขององค์การ ได้อย่างชัดเจน รวมทั้งลักษณะของแผนแต่ละประเภทตามระดับการบริหาร การจำแนกการวางแผนตามระดับการบริหาร ในัวจุนันได้รับความนิยมจากการต่างๆอย่างกว้างขวาง เพราะสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูงและระดับต้นได้อย่างชัดเจน เป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งแก่เรื่องของการมีวัฒนธรรมองค์กรร่วมกัน ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์การอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

**5.4 การวางแผนโดยจำแนกตามระดับพื้นที่** การจำแนกประเภทของวางแผนอีกลักษณะหนึ่งที่ปรากฏอยู่มากในภาคครุฑ คือการจำแนกตามระดับพื้นที่ การวางแผนลักษณะนี้จะยึดถือ

พื้นที่เป็นหลัก โดยจำแนกเป็น แผนระดับชาติ ระดับภาคและระดับจังหวัด เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

ก. การวางแผนระดับชาติ ลักษณะการวางแผนประจำที่จะครอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาทุกๆ ด้านทั้งประเทศ ดังที่ปรากฏให้เห็นในรูปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่นในกรณีของไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นแกนกลางในการจัดทำร่วมกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เมื่อจัดทำเสร็จแล้วหน่วยงานต่างๆ จะนำไปปฏิบัติโดยลงให้เป็นแผนงาน (programs) งาน (works) และโครงการ (projects) หากหน่วยงานใดมีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของแผนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่บ่งบอกถึงนโยบายและทิศทางของการพัฒนาประเทศ ว่า จะเน้นหนักไปในทางใด โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนคร่าวงเสมอภาคทั่วหน้า

ข. การวางแผนระดับภาค เพื่อให้การวางแผนมีความเฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับพื้นที่มากที่สุด การวางแผนระดับภาคจึงมีบทบาทสำคัญในการปฏิช่องว่างของการวางแผนระดับชาติ ทั้งนี้เพรียบเสมือนแพลตฟอร์มของแต่ละภาคอาชญากรต่างกัน การวางแผนระดับชาติซึ่งถือสมอหนึ่งว่าทุกภูมิภาคมีลักษณะเหมือนกันทั้งหมด อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น การวางแผนระดับภาคจึงเข้ามา弥补บทบาทเพื่อปิดช่องดังกล่าว ในกรณีของไทยการวางแผนระดับภาคอาจพิจารณาได้จากแผนพัฒนาชาติผู้ดูแลภาคตัวบุคคล แผนพัฒนาชาติผู้ดูแลภาคตัวบุคคล แผนพัฒนาเขตสีเหลืองเศรษฐกิจภาคเหนือ แผนพัฒนาประชารัฐอินโดจีนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือแผนพัฒนาลุ่มน้ำเจ้าพระยาภาคกลาง เป็นต้น นอกจากนี้ลักษณะของการวางแผนพัฒนาเมืองหลัก ก็เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนระดับภาคเช่นกัน เพราะเป็นการวางแผนโดยคำนึงถึงการพัฒนากับกันและกันของแต่ละจังหวัดในแต่ละภูมิภาคโดยถือว่าความเจริญของจังหวัดหลักจะส่งผลกระทบให้จังหวัดใกล้เคียงได้รับผลประโยชน์ต่อเนื่องกันไปด้วย

ค. การวางแผนระดับจังหวัด เพื่อให้ความสำคัญต่อการวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Planning) การวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด จึงได้รับความสนใจมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนพัฒนาระดับชาติและระดับภาคอาจไม่ครอบคลุมลักษณะที่แตกต่างกันของแต่ละจังหวัด ทั้งในด้านภูมิศาสตร์ สังคม วัฒนธรรมและทรัพยากร ดังนั้น การวางแผนระดับจังหวัดจะทำให้การกำหนดดาวตุ้น

ประสิทธิภาพของการพัฒนาสอดคล้องกับสภาพของแต่ละจังหวัดอย่างแท้จริง อาทิเช่น จังหวัดที่ตั้งอยู่ชายทะเลอาจเหมาะสมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ส่วนจังหวัดที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบสูงอาจเหมาะสมสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ในปัจจุบันรัฐบาลไทยพยายามส่งเสริมให้จังหวัดของแต่ละจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของตนขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัดโดยตรง แผนพัฒนาจังหวัดอาจประกอบด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด หรืออาจประกอบด้วยแผนอื่นๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่จังหวัดจะเห็นเหมาะสม

## 6. กระบวนการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการ (process) ที่จะต้องจัดทำอย่างเป็นระบบ (systematic approach) โดยอาศัยข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data) และข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative data) ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและสภาพการณ์ในอนาคตที่คาดว่าจะเป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูลจะทำให้นักวางแผนสามารถตัดสินใจโดยใช้หลักเหตุผลได้ว่า ควรดำเนินเดินไป ประสิทธิ์ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แนวทางปฏิบัติหรือชุดของทางเลือกอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์กร

จากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการการวางแผนไว้ในลักษณะต่างๆ ซึ่งมีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาประมวล เพื่อให้ได้กระบวนการวางแผนที่มีความครอบคลุม ดังนี้ (Steiner, 1969; Cleland and King, 1972; Duncan, 1975)

**6.1 การศึกษาสภาพปัจจุบันและการพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ในการวางแผนนักวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัจจุบันและสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งสภาพการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์สำหรับการวางแผนที่เหมาะสมขององค์กร การศึกษาสภาพปัจจุบันและการพยากรณ์สภาพแวดล้อมเกี่ยวข้องกับลักษณะข้อมูล ดังต่อไปนี้**

1) **การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน** นักวางแผนจะต้องเข้าใจว่า ในสภาพปัจจุบัน สภาพแวดล้อมภายในองค์กร สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานและสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเป็นอย่างไร การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมดัง

กล่าว จะทำให้นักวางแผนทราบถึงสถานะที่แท้จริงขององค์การ ปัญหาที่องค์การกำลังประสบและความจำเป็นที่จะต้องปรับตัว เพื่อการดำรงอยู่ขององค์การอย่างมั่นคงในอนาคต

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต นักวางแผนจะต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในอนาคต มาประกอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับเป้าหมาย (goals) และวัตถุประสงค์ (objectives) ขององค์การที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งห้องส่องส่วนจะต้องมีความสอดคล้องกัน การวางแผนจะมีความเป็นไปได้ อาทิเช่น การวางแผนเพื่อการผลิตสินค้าสำหรับห้าง หากนักวางแผนไม่สนใจเนื้อหาการเปลี่ยนแปลงลักษณะโครงสร้างของประชากรในอนาคต อาจจะนำไปสู่การวางแผนที่ผิดพลาดได้โดยง่าย เป็นต้น

3) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรขององค์การ นักวางแผนจะต้องทราบว่าในปัจจุบันลักษณะทรัพยากรขององค์การเป็นอย่างไร ทั้งในเรื่องของบุคลากร ผู้ใหญ่ เครื่องจักร วัสดุ-ดิบและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลดังกล่าว จะทำให้ทราบว่าองค์การต้องการจะก้าวไปสู่เป้าประสงค์ใหม่ ทรัพยากรที่มีอยู่มีความพร้อมหรือไม่ จะต้องทำการปรับปรุงหรือพัฒนาทรัพยากรในด้านใดบ้าง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่จะต้องกระทำ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคต อย่างมีประสิทธิภาพ

4) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็ง (strengths) และจุดอ่อน (weaknesses) ขององค์การ นักวางแผนจะต้องเข้าใจถึงจุดแข็งทั้งหมดขององค์การที่มีอยู่ เพื่อนำมาเป็นปัจจัยหลักในการวางแผนเพื่อการพัฒนาองค์การในอนาคต ในขณะเดียวกันจะต้องเข้าใจจุดอ่อนขององค์การทั้งหมด เช่นกัน เพื่อทางานปรับเปลี่ยนหรือขัดจุดอ่อนให้อย่างลง และต้องไม่ปิดโอกาสให้นำจุดอ่อนมาเป็นปัญหาหรือคุ้มครองสำคัญในการวางแผน เพื่อการบรรลุสิ่งที่พึงประสงค์ขององค์การ

5) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาส (opportunities) และข้อจำกัด (threats) ขององค์การ นักวางแผนจะต้องเข้าใจว่า องค์กรอยู่ในฐานะที่มีโอกาสที่ได้เปรียบคู่แข่งอย่างไรบ้าง จะต้องนำโอกาสที่ได้เปรียบมาเป็นประโยชน์ในการวางแผนให้มากที่สุด ในขณะเดียวกันก็จะต้องวิเคราะห์ข้อจำกัดต่างๆที่อาจทำให้องค์การเสียเปรียบคู่แข่งขึ้นอีก ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดภายในองค์การ เช่น คุณภาพของบุคลากรหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบทางราชการ เป็นต้น โดยนักวางแผนจะต้องหลีกเลี่ยงไม่ใช้ข้อจำกัดเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการขององค์การ

**6.2 การกำหนดโครงสร้างของการวางแผน** นักวางแผนจะต้องพยายามกำหนดโครงสร้าง ของแผนให้ชัดเจน เสมือนหนึ่งการสร้างแบบบ้านจำลอง เพราะโครงสร้างของการวางแผนจะทำ

ให้เห็นภาพเบื้องต้นว่า องค์การจะมีภาพลักษณ์อย่างไรในอนาคต การกำหนดโครงสร้างของการวางแผนจะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) **การพิจารณานโยบายของรัฐ (public policy)** นักวางแผนจะต้องทำการวิเคราะห์นโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขององค์กรว่า เป็นข้อจำกัดขององค์กรหรือไม่ และในอนาคตธุรกิจมีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านนี้อย่างไรบ้าง แม้ว่าภาคหมายตั้งกล่าวอาจมีความไม่แน่นอน แต่นักวางแผนจะต้องให้ความสนใจ และจะต้องพยายามเลือกทางเลือกที่ปลอดภัยไว้ก่อน อาทิเช่น กรณีการดำเนินการประทับ ทั้งการประทับภัยและประทับชีวิต การที่นักวางแผนจะทำการวางแผนเพื่อการเติบโตขององค์กร แต่ไม่สนใจว่าธุรกิจจะเปิดนโยบายเสรีเกี่ยวกับธุรกิจการประทับ ในกรณีเช่นนี้อาจทำให้การวางแผนเกิดความผิดพลาดและนำไปสู่ความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อองค์กร หรือการวางแผนเกี่ยวกับการขยายตัวของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ โดยไม่สนใจว่า ธุรกิจกำลังจะส่งเสริมนโยบายตลาดเงินแล้ว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเป็นอย่างมาก ในกรณีเช่นนี้นักวางแผนจึงต้องให้ความสนใจนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขององค์กรของตนอย่างใกล้ชิด

2) **การพิจารณาสภาพของเศรษฐกิจ (economic conditions)** สภาพเศรษฐกิจมีผลต่อทางอย่างสำคัญต่อการวางแผนองค์กร ถ้าเศรษฐกิจกำลังเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ นักวางแผนจะสามารถนำมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาการขยายตัวขององค์กรได้อย่างดี ในทางตรงกันข้าม หากสภาพเศรษฐกิจกำลังตกต่ำและมีแนวโน้มว่าจะตกต่ำต่อเนื่องไปอีกหลายปี แต่นักวางแผนไม่สนใจกลับตัวสินใจวางแผนเพื่อขยายการเติบโตขององค์กร การกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรอย่างร้ายแรง ดังนั้น การพิจารณาและวิเคราะห์แนวโน้มของสภาพเศรษฐกิจ จึงมีความสำคัญต่อการวางแผนขององค์กรเป็นอย่างยิ่ง

3) **การพิจารณาปัจจัยภายนอก (external factors)** นักวางแผนจะต้องให้ความสนใจกับปัจจัยภายนอกต่างๆ ที่อาจมีผลต่อการวางแผนขององค์กร อาทิ ปัจจัยเกี่ยวกับคู่แข่งขัน วัสดุคุณภาพและเทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการกำหนดโครงสร้างของการวางแผนทั้งสิ้น

**6.3 การกำหนดวัตถุประสงค์** วัตถุประสงค์ที่องค์กรตั้งการจะบรรลุ ณ จุดหนึ่งของเวลาในอนาคต เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในกระบวนการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดีจะต้องพิจารณาปัจจัยต่อไปนี้ (Holt, 1993: 169-170)

1) **มีความเป็นไปได้และเฉพาะเจาะจง (sensible and specific)** ลักษณะสำคัญของวัตถุประสงค์จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่เป็นไปได้และมีความเฉพาะเจาะจง มิฉะนั้นจะทำให้เกิดปัญหา

ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือทางเลือกที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะวัตถุประสงค์ที่เป็นไปไม่ได้ย่อมไม่ค่าต่อการกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพราะไม่มีแนวทางปฏิบัติใดที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เป็นไปไม่ได้ สำหรับเรื่องความเฉพาะเจาะจงของวัตถุประสงค์ก็เพิ่มความซัดเจนในการกำหนดให้เป็นรูปธรรม หากวัตถุประสงค์มีลักษณะที่กว้างมากจนไม่สามารถทำให้เป็นรูปธรรมได้มากที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2) **สามารถวัดระดับความสำเร็จได้ (measurable)** วัตถุประสงค์ที่ดีจะต้องสามารถทำให้เป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ เพื่อให้การประเมินระดับความสำเร็จสามารถเก็บมาเพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังและสิ่งที่ปรากฏจริงอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

3) **สามารถทำได้ (attainable)** วัตถุประสงค์ที่ดีจะต้องมีความเป็นไปได้แล้ว จะต้องสามารถทำให้ปรากฏเป็นจริงได้ด้วย มิฉะนั้นจะไม่มีประโยชน์ต่อการนำไปปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะเป็นความล้มเหลวทึ่งแต่จุดเริ่มต้นเสียแล้ว

4) **มีเหตุผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง (reasonable and realistic)** การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องใช้หลักการพิจารณาตัวเองเหตุผล มีใช้ด้วยอารมณ์หรือความรู้สึกโดยไม่คำนึงถึงหลักการวิเคราะห์ด้วยเหตุผล เพราะวัตถุประสงค์ที่สมเหตุสมผลเท่านั้นที่จะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้ นักงานนี้วัตถุประสงค์จะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทั้งขององค์กร และสภาพแวดล้อม วัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ย่อมยากที่จะนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

5) **มีการกำหนดเวลาที่จะกระทำให้สำเร็จ (time frame)** วัตถุประสงค์ที่ดีจะต้องสามารถกำหนดเวลาที่จะกระทำการให้สำเร็จได้อย่างชัดเจน เพื่อให้แน่ใจว่าภายในเวลาดังกล่าว จะต้องใช้ทรัพยากรห้างหมดเท่าไร ทำให้ทราบตั้งหนุนของการวางแผนห้างหมดและสามารถเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ต้องการว่าคุ้มค่ากันมากลงทุนหรือไม่ หากไม่สามารถกำหนดเวลาที่จะกระทำการให้สำเร็จได้ ก็ไม่สามารถระบุต้นทุนที่จะต้องใช้ห้างหมดได้เช่นกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีควรให้เกิดขึ้นไม่ว่าในการวางแผนใดๆ

คุณลักษณะสำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าว อาจเรียกว่า SMART เพื่อให้เข้าใจง่ายว่า SMART

**6.4 การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน เมื่อนักวางแผนได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็นต่างๆ ทุกขั้นตอนครบถ้วนแล้ว ก็มาถึงขั้นตอนของการทำแผน ลักษณะของการจัดทำแผนในที่นี้หมายถึงเฉพาะการจัดทำแผนแบบเป็นทางการเท่านั้น (Formal Planning) ส่วนจะทำ**

การวางแผนเพื่อการใช้ดาวหรือเพื่อการใช้เพียงครั้งเดียว หรือจะเป็นแผนกลยุทธ์ แผนบริหาร หรือ แผนปฏิบัติการป้องกันอยู่กับตุ่นประสังค์ของการวางแผนในแต่ละกรณี แต่ในส่วนของการวางแผนกลยุทธ์ แผนบริหารและแผนปฏิบัติการจะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์ จะทำให้พำนักส่วนหนึ่งส่วนใดจะทำให้ขาดความสมบูรณ์ และไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ประสบผลลัพธ์ได้ ดังนั้นจึงต้องทำให้ครบวงจรทุกระดับ

ที่นั่นตอนสำคัญอีกขั้นหนึ่งของการจัดทำแผน คือ การกำหนดทางเลือกหรือแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม โดยที่ไว้จะกำหนดทางเลือกไว้หลายๆ ทางเลือก เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบและการตัดสินใจเลือกทางเลือก อาจจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งหรือหลายๆ ทางเลือกที่เรียกว่า ชุดของการกระทำ เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ การจัดทำแผนที่ดีควรพิจารณาปัจจัยประกอบดังนี้

1) การวิเคราะห์ทางเลือก ในการบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การ อาจมีทางเลือกที่เป็นไปได้หลายทางเลือก ดังนั้น การวิเคราะห์ทางเลือกด้วยข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ จะทำให้นักวางแผนสามารถเปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละทางเลือกได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะความเหมาะสมของทางเลือกภายใต้สถานการณ์ของสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน อาจมีความเหมาะสมต่างกัน และในหลายกรณีอาจจำเป็นต้องใช้ทางเลือกหลายๆ ทางเลือก เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ จะทำให้นักวางแผนสามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกเพื่อใช้ในการวางแผนได้ดีที่สุด ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดทำแผนที่เป็นทางการทุกประเภท

2) การมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบทุกระดับ การจัดทำแผนที่ดี นักวางแผนควรกำหนดให้หัวหน้าหน่วยที่รับผิดชอบในการบริหารแต่ละระดับ อาที แผนกลยุทธ์ควรให้ผู้บริหารระดับสูงเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทุกขั้นตอนอย่างกว้างขวางและครอบคลุม ซึ่งผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบโดยตรงจะสามารถให้ข้อมูลและแนวคิดจากประสบการณ์ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งของตนต่อนักวางแผนโดยตรง ในทำนองเดียวกัน สำหรับการวางแผนบริหารและแผนปฏิบัติการ ก็ควรกำหนดให้ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับต้นเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การให้ข้อมูลและร่วมพิจารณาทางเลือกอย่างกว้างขวางเช่นกัน

แนวทางดังกล่าว จะทำให้ผู้บริหารทุกระดับรู้สึกว่าแผนที่เกิดขึ้นเป็นแผนของตนมีใช้แผนของนักวางแผน ซึ่งจะมีผลในด้านจิตวิทยาที่จะก่อให้เกิดพลังสำคัญในการนำแผนไปปฏิบัติให้ประสบผลลัพธ์

3) การจัดทำแผนให้เหมาะสมกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การ เมื่อองค์การได้กำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างชัดเจนแล้ว นagger แผนจะต้องวิเคราะห์ทางเลือก และตัดสินใจทางเลือกที่สอดคล้องกับการบรรลุเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ให้มากที่สุด เพื่อให้ได้แผนที่มีความเหมาะสมสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ทุกด้าน ประการสำคัญจะต้องจัดทำแผนที่เป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกหน่วยงานจะนำแผนไปปฏิบัติตามความตั้งใจและตั้งใจที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จ

**6.5 การปฏิบัติตามแผน** เมื่อทำการวางแผนเสร็จสิ้น ขั้นตอนต่อไป คือ การนำแผนไปปฏิบัติ ในกรณีการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง หากยังไม่มีองค์กรรองรับก็จะต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นรองรับเพื่อนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล หากมีองค์กรอยู่แล้วก็จะต้องมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ ในองค์กรรับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงการจัดหากทรัพยากรต่างๆ ทั้งด้านงบประมาณบุคลากร อุปกรณ์ใช้สอยและปัจจัยอื่นๆ ที่จำเป็นให้ครบถ้วนเหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่า การปฏิบัติตามแผนจะบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1) **การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ** หรือการมอบหมายองค์กรที่มีอยู่แล้วรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การวางแผนเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดในบรรดาหลักการจัดการสมัยใหม่ แต่การมีแผนที่ดีเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ การวางแผนจะมีคุณค่าอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อแผนนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น การนำแผนไปปฏิบัติให้สำเร็จจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการวางแผน ดังนั้น หน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และความสำคัญของแผนเป็นอย่างดี เพื่อให้การนำแผนไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพสูงสุด

2) **การอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของแผน** ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน ตลอดจนรายละเอียดต่างๆ ทั้งหมดอย่างชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัตินำแผนไปปฏิบัติตัวอย่างความเข้าใจอย่างชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจที่จะนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ การอบรมหมายให้ผู้ปฏิบัติโดยขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและชัดเจนอาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวได้โดยง่าย จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารจะต้องทราบไว้ตลอดเวลา

3) **การจัดสรรงบประมาณที่จำเป็นต่อการนำแผนไปปฏิบัติให้เหมาะสม** ทรัพยากรที่เหมาะสมสมต่อการนำแผนไปปฏิบัติทั้งเรื่องงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ใช้สอยและอื่นๆ มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติอย่างยิ่ง กาส่วนตัว การนำแผนไปปฏิบัติต้องมีงบประมาณสนับสนุน

สนับสนุนเพียงพอ บุคลากรที่รับผิดชอบมีคุณภาพเหมาะสมกับภารกิจและมีอุปกรณ์จำเป็นที่เพียงพอ ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้การนำเสนอไปปฏิบัติบรรลุอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ความมุ่งมั่นของบุคลากรที่จะนำแผนไปปฏิบัติ หากบุคลากรที่รับผิดชอบในการนำเสนอไปปฏิบัติได้รับการปลูกฝังให้มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ความมุ่งมั่นของผู้ปฏิบัติจะเป็นพลังสำคัญต่อการนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องให้ความสนใจในการเสริมสร้างขวัญ กำลังใจและความมุ่งมั่นต่อผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเห็นว่าผลสำเร็จของการปฏิบัติตามแผน นอกจากระหว่างให้องค์การมีความก้าวหน้ามั่นคงแล้ว ผู้ปฏิบัติทุกคนก็จะได้รับผลตอบแทนและความก้าวหน้าร่วมกัน เพราะถือว่าเป็นผลงานร่วมกันของผู้ปฏิบัติทุกคน

**6.6 การประเมินผลและการปรับปรุงแผน** ขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารวางแผน คือ การตรวจสอบหรือการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ หรือไม่ เพียงใด โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบระดับความสำเร็จ โดยการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ปรากฏจริงจากการนำเสนอไปปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผน หากไม่แตกต่างกันมากนัก แสดงว่าการวางแผน และการนำเสนอไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกันเป็นอย่างดี แต่ถ้าปรากฏว่ามีความแตกต่างกันมาก ก็จะต้องพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

2) การตรวจสอบความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ ในกรณีที่การปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จะต้องทำการวิเคราะห์ว่าเกิดจากปัญหาอะไร ถ้าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ก็จะต้องทบทวนเพื่อบรรบปรุงวัตถุประสงค์ให้เหมาะสมต่อไป

3) ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนของการประเมินผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การประเมินสิ่งแวดล้อมว่ามีการเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับการคาดหมายหรือพยากรณ์ไว้ล่วงหน้าหรือไม่ หากมีความแตกต่างกันมาก จะต้องนำสภาพสิ่งแวดล้อมมาวิเคราะห์ สำหรับการปรับปรุงการวางแผนใหม่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

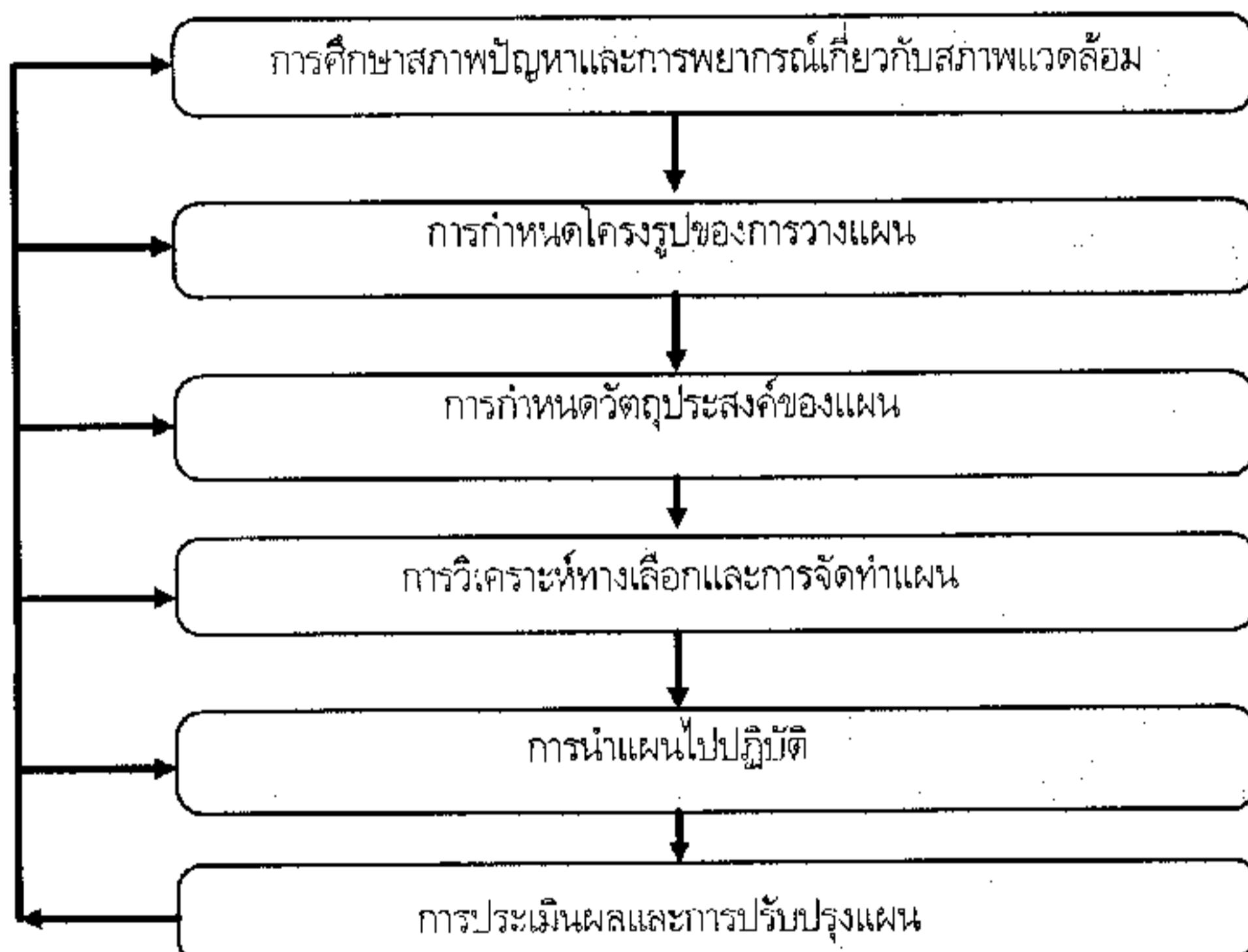
4) ตรวจสอบสมรรถนะขององค์กรในการนำเสนอไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำเสนอไปปฏิบัติ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ สมรรถนะขององค์กรในการนำเสนอไปปฏิบัติ โดยเฉพาะคุณภาพของบุคลากร เทคโนโลยีและงบประมาณสำหรับดำเนินการ ซึ่งจะมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของการนำเสนอไปปฏิบัติ หากพบว่ามีความบกพร่อง เกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กร นักวางแผนจะต้องพิจารณาปรับปรุง เพื่อให้การนำเสนอไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จตามที่ต้องการ

5) การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติ ผู้ประเมินจะต้องทำการประเมินผลทั้งกระบวนการ ได้แก่ การประเมินผลปัจจัยนำเข้า (inputs) การประเมินผลกระทบจากการนำแผนไปปฏิบัติ (implementation process) การประเมินผลผลลัพธ์ (outputs) การประเมินผลผลลัพธ์ต่อเนื่อง (outcomes) การประเมินผลผลกระทบ (impacts) และการประเมินผลสิ่งแวดล้อม (environments) ผลจากการประเมินจะทำให้ทราบว่า ในแต่ละขั้นตอนมีปัญหาคุ้มครองอะไรบ้าง เป็นปัญหาเกี่ยวกับแผน หรือเป็นปัญหาที่เกิดจากผู้นำแผนไปปฏิบัติ หรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ซึ่งหัวหน้าหน่วยจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการพิจารณาปรับปรุงการวางแผนให้มีความเหมาะสมสมบูรณ์ขึ้น

6) การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม จากการประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติตามขั้นตอน ท่างๆ ตั้งให้ถูกต้องแล้ว หากพบว่า มีข้อบกพร่อง ณ จุดใด นักวางแผนจะต้องทำการไห้ปรุงโดยเร่งด่วน เพื่อให้การวางแผนเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงประสงค์ขององค์การ

**6.7 ความสัมพันธ์ของกระบวนการวางแผน** จากกระบวนการวางแผนดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงความสัมพันธ์ของลำดับขั้นของการวางแผน ได้ดังต่อไปนี้

#### แผนแสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการวางแผน



## 7. ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน

แม้ว่าการวางแผนจะมีความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาทั้งระดับประเทศและระดับองค์กรสักเพียงใดก็ตาม แต่ก็เป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผนและการนำเสนอไปปฏิบัติอยู่อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะได้กล่าวโดยสังเขป ดังต่อไปนี้ (Roberg, 1979)

**7.1 ผู้บริหารขาดความเชื่อถือ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของการวางแผน** ปัญหานี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาหลักและเป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการวางแผน เพราะผู้บริหาร คือ ผู้มีบทบาทในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร ดังนั้น เมื่อผู้บริหารขาดความเชื่อถือ ขาดความรู้ ความเข้าใจและไม่ตระหนักรึ่งคุณค่าของการวางแผน ย่อมไม่สนับสนุนให้องค์กรจัดทำแผน หรือหากจะอนุมัติให้จัดทำแผนก็อาจอนุมัติแบบเสียไม่ได้ ทำให้นักวางแผนไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร จึงยากที่จะทำให้แผนที่ดีและมีประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านี้จะเกิดขึ้นกับองค์กรที่ผู้นำหรือผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานยุคใหม่ ซึ่งจะส่งผลกระทบให้องค์กรขาดสมรรถนะในการแข่งขันและในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

**7.2 การวางแผนต้องใช้ทรัพยากร ทั้งบุคคลากร บุคลากรและเวลา** การใช้ทรัพยากรดังกล่าว อาจทำให้ผู้บริหารเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระตันทุนให้สูงขึ้น อาจทำให้องค์กรมีผลกำไรลดลงหรือแทนที่บุคลากรจะถูกนำไปใช้ในการผลิตกลับต้องมาเสียเวลาในการวางแผน และการวางแผนต้องใช้เวลาพอสมควร การสูญเสียเวลาเหล่านี้อาจทำให้ผู้บริหารที่ขาดวิสัยทัศน์เห็นว่าไม่คุ้มค่า ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการวางแผนทั้งสิ้น ซึ่งความจริงการประหยัดโดยไม่ทำการวางแผนอาจทำให้โครงสร้างสูญเสียสิ่งที่ควรจะได้ หรือเพรียดการวางแผนที่ดีอาจทำให้องค์กรได้รับความเสียหายมากกว่า ส่วนที่ผู้บริหารคิดว่าจะประหยัดได้มากนั้น อาจเข้าท่านอง “ถืออดตายห่างห่างลอดตาเล่น” จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องไตรตรองให้รอบคอบ

**7.3 การวางแผนต้องใช้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้** กรณีเช่นนี้จะกระทำได้ในสังคมที่มีระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ ส่วนสังคมที่ขาดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการวางแผนอย่างมาก ทั้งนี้เพรียดการวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งข้อมูลในปัจจุบันและในอนาคต ยิ่งข้อมูลมีความสมบูรณ์และเที่ยงตรงมากเท่าใด ก็จะยิ่งทำให้ผลการวิเคราะห์น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้การวางแผนยิ่งมี

ประสิทธิภาพ ดังนั้นการเตรียมการสำหรับการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การพัฒนาระบบการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ

**7.4 การวางแผนแล้วไม่นำไปปฏิบัติ** อาจมีองค์การจำนวนไม่น้อยที่ลงทุนจำนวนมาก เพื่อจัดทำแผนแต่ไม่ดำเนินไปปฏิบัติแตกลับเก็งแผนไว้ในตู้เก็บเอกสาร พฤติกรรมเช่นนี้นอกจากจะไม่ส่งเสริมความสำเร็จขององค์กรแล้ว ยังก่อให้เกิดความสูญเสียของทรัพยากรห้องหมอดที่ใช้ในการวางแผนอีกด้วย ดังนั้น การวางแผนเมื่อมีความสำคัญมาก แต่การนำแผนไปปฏิบัติยังมีความสำคัญมากกว่านัก เพราะผลลัพธ์ของการวางแผนย่อมขึ้นอยู่กับการนำแผนไปปฏิบัติให้ pragmat เป็นจริง และ การนำแผนไปปฏิบัติจะทำให้ทราบว่า การวางแผนมีความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด โดยพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำแผนไปปฏิบัติ หากการนำแผนไปปฏิบัติก็เกิดปัญหามาก แสดงว่ากระบวนการบริหารที่ปัญหานี้ในการวางแผนขาดความถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งจะต้องเร่งรัดทำการปรับปรุงแก้ไขโดยตัวนั้น จึงจะทำให้การวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติเกิดประโยชน์สมจริงตั้งแต่ประสังค์ที่กำหนดไว้

**7.5 ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจคุณค่าและความสำคัญของแผน** เมื่อผู้บริหารจะเห็นความสำคัญของการวางแผน และสั่งการให้มีการจัดทำแผนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อแผนเสร็จสิ้นแล้ว และถึงขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติกับกลับไม่สนใจหรือขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าและความสำคัญของแผน อาจนำแผนไปปฏิบัติแบบเสียไม่ได้และไม่ใส่ใจว่าจะต้องทำอะไรให้เป็นไปตามแผน สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวได้โดยง่าย ซึ่งจะทำให้สูญเสียทรัพยากรห้องหมอด ทั้งทรัพยากรที่ใช้ในการจัดทำแผนและการนำแผนไปปฏิบัติ และอาจส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายต่อกองค์การอีกมากมาย ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารขององค์กรทุกระดับ จะต้องส่งเสริมและพัฒนาให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักรู้ในคุณค่าและความสำคัญของการวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผลลัพธ์ที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ

## 8. ข้อสรุป

ในบรรดาองค์กรประกอบของการจัดการสัยใหม่ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดการ นำองค์การ การนำองค์การและภาระเมืองผล อาจกล่าวได้ว่า การวางแผนเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญที่สุด เพราะการวางแผนทำให้กำหนดปัจจัยต่างๆ ในกระบวนการจัดการห้องหมอด ดังนั้น ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับบทบาทของการวางแผนเป็นสำคัญ

การวางแผนเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ ได้แก่ การกำหนดเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ขององค์การ ชุดของการตัดสินใจที่พึงพากัน ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ปัจจุบัน และสิ่งที่ประสงค์จะให้เกิดขึ้นในอนาคต การกำหนดวิธีการหรือทางเลือกหรือชุดของการกระทำเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ตลอดจนการกำหนดว่า จะทำอะไร จะทำเมื่อไร จะทำอย่างไร และใครเป็นผู้ทำ หัวหมดนี้จะส่งเสริมให้การบริหารองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การวางแผนมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์การเป็นอย่างยิ่ง เพราะการวางแผนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์การ การลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม การลดความสูญเสียและความซ้ำซ้อนในองค์การ การกำหนดมาตรฐานในการควบคุม การกำหนดแนวทางประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างความผูกพันในหมู่พนักงานต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน การลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต การสำรวจเพื่อจัดสิ่งที่ไว้ประสิทธิภาพออกจากองค์การ การเป็นเครื่องมือของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการเพิ่มพูนสมรรถนะขององค์การในการบรรลุเป้าหมาย และเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์การในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงการนำ

การวางแผนอาจจำแนกได้หลายประเภท ได้แก่ การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ การวางแผนแบบเป็นทางการ การวางแผนเพื่อการใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว การวางแผนเพื่อการใช้อย่างต่อเนื่อง การวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนบริหาร การวางแผนปฏิบัติการ การวางแผนระดับชาติ ระดับภาค และระดับจังหวัด เป็นต้น

การวางแผนเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย ขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ การพอกการณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การกำหนดโครงสร้างของการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำแผน การทำแผนไปปฏิบัติ การประเมินผลแผนและการปรับปรุงแผน

การวางแผนแม้จะมีคุณค่าต่อการบริหารเป็นอย่างมาก แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ผู้บริหารขาดความเชื่อถือ ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของวางแผน การวางแผนต้องใช้ทรัพยากรห้างงาน ประมาณ บุคลากรและเวลา การวางแผนต้องใช้ข้อมูลที่เที่ยงตรง การวางแผนแล้วไม่นำไปปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจคุณค่าและความสำคัญของการวางแผน เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป การวางแผนทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติเข้าใจสภาพที่แท้จริงขององค์การตนเอง เข้าใจถึงสิ่งแวดล้อมที่ต้องเผชิญ เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และประการสำคัญที่สุดของการวางแผน ทำให้บุคลากรขององค์การเกิดความเข้าใจ เที่ยนาพรองค์การของตนเองที่พึงประสงค์

ในอนาคต และเห็นแนวทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผล

## บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8.

สำนักนายกรัฐมนตรีค่าແຄลงนโยบายของคณะกรรมการฯ. 2539. พลเอกชัวลิต ยงใจยุทธ ແຄลงຕ່ອ  
ຮູສກາ. 11 ພັນວັນ.

Ackoff, Russell L. 1970. **Concept of Corporate Planning.** Pennsylvania: John Wiley  
& sons, Inc.

Anthony, Robert N. 1965. **Planning and Control System: A Framework for Analysis.**  
Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration.  
Harvard University.

Bangkok Post. 1997. May 22.B7.7 bn revenue boost likely.: B1

Bangkok Post 1997. May 22. Cabinet nod for 2.59% budget cut.: 3.

Bangkok Post. 1997. May 28. Banking taxes crapped in bid to become capital  
market hub.: B1.

Cleland, David I. and William R. King. 1972. **Management: A System Approach.**  
New York: McGraw-Hill Book Company.

David, James W., Jr. 1974. **An Introduction to Public Administration.** New York:  
The Free Press.

Duncan, W. J. 1975. **Essentials of Management.** Hinsdale, Illinois: The Dryden  
Press.

Filly, A.C., R.J. House and S. Kerr. 1976. **Managerial Process and Organizational  
Behavior.** Glenview, Illinois: Scott, Foresman.

Hicks, Herbert G. and C. Ray Gullett. 1981. **Management.** Tokyo: McGraw-Hill  
International Book Company.

- Holt, David H. 1993. **Management: Principles and Practices.** 3 rd.ed. Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Huse, Edgar F. 1979. **The Modern Manager.** New York: West Publishing Company.
- Irving, P. 1970. **Corporate Planning in Practice: A study of the Development of Organized Planning in Major United Kingdom Companies.** Master's Thesis, University of Bradford.
- Koontz, Harold and Cyril P' Donnell. 1968. **Principle of Management.** New York: McGraw-Hill Book Company.
- Le Breton, Preston P. and Dale A. Henning. 1961. **Planning Theory.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Lyden, Fremont J. and Ernest G. Millee. (eds). 1971. **Planning Programming Budgeting: A system Approach to Management.** 2nd ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Mottley, Charles M. 1972. *Strategic Planning*, in Fremont J. Lyden and Ernest G. Milee. **Planning Programming Budgeting: A System Approach to Management.** 2nd. ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Newman, William H. 1963. **Administrative Action.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Robbins, Stephen P. and Mary Coulter. 1996. **Management.** 4th.ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Roberg, R. R. 1979. **Police Management and Organizational Behavior: A Contingency Approach.** New York: West Publishing Company.
- Scott, Brian W. 1965. **Long-Range Planning in American Industry.** New York: The American Management Association, Inc.
- Steiner, George A. 1969. **Top Management Planning.** New York: The Macmillan Compamy.
- Terry, George R. 1960. **Principles of Management.** 3rd.ed. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.