

การบริหารยุคโล

GLOBALIZATION ADM

วัตన์

RATION



ดร. นงนกัส เที่ยงกล

คำนำ

สถานที่ให้ขอหนังสือเล่มนี้ว่าการบริหารบุคคลภาครัฐนั้นนี้เพาะเกิดจากแนวคิดที่ว่าในบุคคลที่ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีได้ก้าวหน้าอย่างมากในศตวรรษที่ 21 นี้ผู้เขียนเองเห็นดูการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองของทั่วโลก และของประเทศไทยอย่างลึกลงที่เหมือนกันสำหรับทุกประเทศคือการที่ชนชั้นปักรองของทุกประเทศไม่ว่าจะรัฐร้ายแค่ไหน หรือยากจนแค่ไหนล้วนที่แยกซึ่งกันคืออำนาจที่จะได้ใช้ในการปกครองประเทศที่ชนชั้นปักรองพร้อมกันว่าทำเพื่อประเทศชาติ แต่มีผู้นำจำนวนเท่าไรที่คำนึงถึงประชาชนที่เป็นราษฎร์ หรือที่ราชเรียกว่าราษฎร์ หรือราษฎร์ที่จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยที่ไม่ต้องตกเป็นหลักทรัพย์ที่แหล่งผลิตนั้นที่เหมือนสัตว์โลกชนิดนั้นๆ ที่ต้องมีผู้นำ หรือจ่าฝูงที่จะต้องนำพาประชาชนไปให้อยู่รอดและแคล้วคลาดจากศัตรูที่รุกรานไม่ว่าจะเป็นข้าศึกจากเพื่อนบ้านข้างเคียง หรือมหาอำนาจที่มากดดันใกล้ๆ ให้เพื่อมีความสามารถทางเทคโนโลยีที่เหนือกว่า จนกระทั่งปัจจุบันที่โลกก้าวสู่ยุคที่เราเรียกว่าโลกดิจิทัล ตามสิ่งที่ยังเหมือนเดิมและไม่เปลี่ยนแปลงคือการมีผู้นำจำนวนมากที่แสวงหาความรั่วราวย ความสุขสนายอยู่บนความทุกข์ยากของประชาชนที่เป็นหลักทรัพย์ของประเทศให้เห็นไม่เว้นวัน

ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงกลับมาเน้นถึงความดีของชนชั้นปักรองที่ต้องเป็นคนดีโดยไม่ต้องมีการตั้งกฎเกณฑ์กดิกาบนาบบังคับเห็น การที่คิดว่าระบบประชาธิปไตยนี้ดีกว่าระบบคอมมิวนิตี้ หรือระบบอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะว่าไม่ว่าจะเป็นระบบใดๆ ก็ไม่สำคัญหากผู้ปักรองเป็นคนดี มีศีลธรรม โดยเนื่องจากความเป็นมนุษย์ของตนเองที่มีมาแต่โบราณกาลริบก่อนพุทธกาลที่เรียกว่าเป็นผู้ที่มีศีลธรรมนั้นเอง ที่มีธรรมทั้งสิบประการที่มีการกล่าวถึงในหนังสือเล่มนี้ที่มีเจ็บปวดและหนังสือที่เขียนไว้เป็นจำนวนมากของผู้ทรงศีลทั้งที่เป็นพระสงฆ์และเป็นราواศได้เขียนไว้จำนวนมาก ที่ข้าพเจ้าถือโอกาสหยิบยกมาให้ท่านศึกษา ดังเช่นกรณีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของชาวไทยทุกคน ที่ทรงศีลธรรมอย่างสูงสุด แทนที่จะต้องใช้ระบบธรรมาภิบาลที่ต้องมีการตั้งกฎเกณฑ์เพื่อตรวจสอบว่าผู้ปักรองนั้นมีธรรมาภิบาลที่ชนชั้นปักรองหลายคนที่ชอบใช้คำว่าโปรดี ตรวจสอบได้ตามหลักคิดแนวทางธรรมาภิบาลที่เป็นแนวคิดของตะวันตกที่เราหลงใหลได้ปลื้มกันอยู่

ความจริงในความเป็นผู้ปักรองสิ่งที่จะต้องเข้าใจเบื้องต้นนี้พื้นฐานคือต้องเข้าใจว่าตนเองต้องปฏิบัติดอนอย่างไรเพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สุขของคนในครอบครัว และหวังว่าจะได้รับการตอบรับดีตามหลักคิดแนวทางธรรมาภิบาลที่เป็นแนวคิดของตะวันตกที่เราหลงใหลได้ปลื้มกันอยู่

นั้นเมื่อตายแล้วอา祚ะโรติดมือไปได้หรือเปล่า เพราะว่าแม่แต่เงินปากพิทีญาติพยาบาลจะยัดเยียดว่าให้ไปใช้ในปรโลกยังเอาติดตัวไปไม่ได้เลย มือที่กำเมืองแรกเกิดก็แบบอกให้เห็นว่าว่างเปล่า

ข้าพเจ้ายอมรับว่าการที่กล่าวพล่ามมาทั้งหมดเป็นเรื่องที่พูดได้ยากแต่ยากที่จะมีผู้ใดปฏิบัติได้ทั้งนี้เพราะการพูดนั้นพูดง่ายแต่ทำใจให้เข้าถึงสัจธรรมดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยากจริง เพราะแม่แต่ข้าพเจ้าเองก็ยอมรับว่าต้องพยาบาลที่ต้องเดือนสติตอนของอยู่เสมอๆ ในเรื่องความอนิจจังดังกล่าว

ท้ายที่สุดที่เรียกหนังสือเล่มนี้ว่าการบริหารยุคโลกาภิวัตน์ เพราะต้องการให้ท่านผู้อ่านโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นนักบริหาร นักปักธงใจอ่านตัวอย่างวิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพที่มีผู้ค้นคิดไว้มากมายรวมรวมไว้อย่างสั้นๆ ในหนังสือเล่มนี้ โดยมุ่งหวังว่าท่านต้องนำไปปรับใช้เอง ว่ามีวิธีไหน หรือต้องนำหلامาวิธีนามบูรณาการเพื่อให้การบริหารของท่านมีคุณธรรมและผู้ที่อยู่ภายใต้การบริหารของท่านไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือเอกชน ที่ทั้งแสวงผลประโยชน์และไม่แสวงหาผลประโยชน์ มีความสุขระดับหนึ่งในฐานะที่ได้เขียนรื่อว่าเป็นมนุษย์หนึ่งท่าน

ท่านผู้อ่านได้ที่กรุณาจะติดขอให้ส่งอีเมลล์ หรือจะเขียนมาตามที่อยู่ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือ เล่มนี้จักขอบพระคุณยิ่ง

ด้วยจิตควระ

ดร. นงนภัส คุ่รัญญา เที่ยงกมล

Email Address : Nongnapas@gmail.com

บทที่ ๑

นโยบาย และการวางแผน

นโยบาย และการวางแผนมีความสำคัญอย่างมากทั้งในระดับภาครัฐและเอกชนทั้งนี้ เพราะนโยบายจะเป็นเสมือนทางเลือกที่จะชี้นำว่าประเทศหรือองค์กรจะเดินทางไปสู่เป้าหมายใด ส่วนการวางแผนจึงเปรียบดั่งวิธีการควบคุมพังงาเรื่อว่าจะต้องนำประเทศหรือองค์กรไปในทิศทางใด จึงจะปลอดภัยและบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้

1.1 นโยบาย

นโยบายที่จะกล่าวในที่นี้จะครอบคลุมถึงสองนัยยะคือ หมายถึง นโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสาธารณะ หรือประชาชน ส่วนอีknayyah หนึ่งนี้หมายถึง นโยบายของปัจเจกบุคคล หน่วยงาน องค์กร องค์กรระหว่างประเทศ และประเทศ

สำหรับนัยยะของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำที่โดยมุ่งหมายถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยมีข้อบัญญัติที่ขอบคุณภาพหมาย นโยบายสาธารณะ จึงมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ต่อประชาชน และต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากนโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการตอบสนองและค่านิยมของประชาชน นอกจากนี้ยังสามารถบ่งบอกถึงทิศทางการพัฒนาประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความสำเร็จที่เกิดจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะมีผลให้รัฐบาลสามารถดำเนินการในการบริหารประเทศต่อไปได้ (สมบัติ ธรรมรงค์ชัยวงศ์. 2544: 43)

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะไม่ใช่เป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนง หรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงด้วย (สมบัติ ธรรมรงค์ชัยวงศ์. 2544: 45)

ความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศหลายท่านที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจะกล่าวโดยสังเขป ดังนี้คือ

เดวิด อีสตัน (David Easton, 1953: 129) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยม และความเชื่อของสังคม และเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจจะกระทำหรือไม่ กระทำ ที่สอดคล้องค่านิยม และความเชื่อของสังคม ดังนั้นค่านิยมของสังคมที่ต้องการให้มีการจัดสวัสดิการเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างมีคุณภาพ จึงเป็นการสะท้อนถึง เป้าประสงค์และความต้องการของประชาชน ได้เป็นอย่างดี (David Easton, 1953: 129 และ สมบัติ สำเร็งศรีชัยวงศ์. 2544: 13-14)

คาร์ล เจ เฟรดริช (Carl J. Friedrich, 1963: 70) มีทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่า เป็น ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับการกระทำการกระทำการของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา (Problems) และอุปสรรค (Obstacles) ของประชาชนซึ่งการที่จะเป็นนโยบายสาธารณะ ได้นั้นต้องมี เป้าประสงค์ (Goals) วัตถุประสงค์ (Objectives) หรือจุดมุ่งหมาย (Aims) ที่ต้องการจะบรรลุเป็น องค์ประกอบสำคัญ (Carl J. Friedrich, 1963: 70 และ สมบัติ สำเร็งศรีชัยวงศ์. 2544: 12)

ในทัศนะของเคนเนธ แฉคินี (Kenneth Prewitt and Sidney Verba, 1983: 652-653) เห็นว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง พันธสัญญาและข้อตกลงในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผน ของรัฐบาล ที่มุ่งลึงสิ่งที่รัฐบาลจะกระทำการใดมากกว่าที่พูดถึงเท่านั้น และประชาชนต้องติดตามการ ทำงานของรัฐบาลควบคู่กับการติดตามการบัญญัติของกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นพันธสัญญาที่รัฐบาลต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในลักษณะที่ต่อเนื่องยาวนาน (Kenneth Prewitt and Sidney Verba, 1983: 652-653 และ สมบัติ สำเร็งศรีชัยวงศ์. 2544: 10-13)

ความเห็นของ โธมัส ดายน์ (Thomas R. Dye, 1984: 1) ให้ความหมาย เกี่ยวกับนโยบาย สาธารณะว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการ โดยครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ดังนั้น กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการล้วนส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งใน แบ่งนาวและแบ่งลุบ เช่นการเลือกไม่ใช้นโยบายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี การยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ ทหาร (Thomas R. Dye, 1984: 1 และ สมบัติ สำเร็งศรีชัยวงศ์. 2544: 6-7)

สำหรับマーク คอนซิดีน (Mark Considine (1994: 3-6) นั้นเห็นว่า นโยบายสาธารณะมี ลักษณะ ได้ลักษณะหนึ่งดังนี้คือ

1. การกำหนดค่านิยม (Value) และความตั้งใจ (Intentions) ของสังคมอย่างชัดเจน
 2. ให้สิทธิ และเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน (Rights and Entitlements)
 3. มีพันธสัญญในการจัดการงบประมาณและจัดบริการแก่ประชาชน
- ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีการกำหนดเป้าหมายชัดเจนในการใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อ

ความต้องการของประชาชนตามค่านิยมของสังคมและถือว่าเป็นพันธะผูกพันที่สำคัญ ดังนั้นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องความต้องการของประชาชนอีกด้วย (Mark Considine, 1994: 3-6 และ สมบัติ สำรองค์ชัยวงศ์. 2544: 17-18)

ส่วนคำว่า “นโยบายตามความหมายที่ให้ไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542: 563)

จากความเห็นของนักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะจึงอาจให้ความหมายว่าหมายถึง หลักการและวิธีการปฏิบัติที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองการความต้องการของประชาชน โดยการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่างๆ ที่จะพัฒนา ส่งเสริม และปรับปรุงปัญหาอุปสรรคเพื่อให้ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความพากสุกในระดับหนึ่ง

ความแตกต่างที่จะบอกว่าอะไรเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภาควัสดุ (Public Sector) และอะไรที่บอก ความเป็นภาคเอกชน (Private Sector) นั้นแบnor ด้นมาอา เอฟ ชี้ง อัง ในแมสสี (1993:15) ว่ามีความ แตกต่างอยู่สิบประการดังนี้

1. ต้องเผชิญหน้ากับความซับซ้อนและเป็นงานที่กำหนด (Face more complex and ambiguous tasks)
2. มีปัญหามากกว่าในการดำเนินการอันเนื่องจากการตัดสินใจ (have more problems in implementing due to that decision making)
3. ต้องใช้คนจำนวนมาก โดยใช้กรุณาอย่างมาก (Use more people with wider range of motivations)
4. มีความห่วงใยในเรื่องความแน่นอนของโอกาสและศักยภาพ (More concerned with securing opportunities and competencies)
5. มีความห่วงใยในการชดเชยสำหรับการล้มเหลวทางการตลาด (More concerned with compensating for market failure)
6. เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีนัยสำคัญทางสัญลักษณ์ อย่างมาก (Engage in activities with greater symbolic significance)
7. มีคติถือในมาตรฐานอย่างมากเกี่ยวกับคำมั่นสัญญา และมาตรฐานทางกฎหมาย (Held to stricter standards of commitment and legality)
8. มีโอกาสอย่างสูงในการตอบสนองประเด็นที่เป็นธรรม (Have a greater opportunity to respond the issue of fairness)

9. ต้องดำเนินการ หรือแสดงตนว่าต้องดำเนินการเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (Must operate or appear to operate in the public interest)
10. ต้องมีการรักษาระดับการสนับสนุนสาธารณะที่อยู่เหนือความต้องการในภาคอุตสาหกรรมเอกชน (Must maintain minimal levels of public support above that required in private industry)

สำหรับองค์กรที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์ เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาลของรัฐ องค์กรอาสาสมัคร มูลนิธินั้น ควรจะมีลักษณะดังนี้ (Parsons, D.W., 1995: 9)

1. ไม่มีการวัดผลประโยชน์ (Absence of profit measure)
2. มีแนวโน้มเป็นองค์กรบริการสาธารณะ (Tendency to be public service organization)
3. มีความกดดันอย่างมากในเป้าประสงค์และกลยุทธ์ที่สามารถพัฒนาได้ (Their Greater constraint in the goals and strategies they can develop)
4. ต้องขึ้นกับลูกค้าอย่างมากสำหรับทางการเงิน (Their Greater dependence on clients for financial resources)
5. ถูกเข้ามายield อย่างมาก (Their greater domination by professionals)
6. การตรวจสอบแต่ต่างจากองค์กรเอกชนหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์ตอบแทน (Their accountability, which is different to private/profit organization)
7. ผู้บริหารระดับสูง ไม่มีความรับผิด และการได้รับรางวัลเป็นเงินเหมือนองค์กรเอกชน (Top management not having the same responsibilities or the same financial rewards)
8. การตรวจสอบขององค์กรสาธารณะต่อราษฎรที่ออกเสียงเลือกตั้งและกระบวนการเมือง (The Accountability of public-sector organizations to electorate and the political process)
9. ขาดวัฒนธรรมในการควบคุมการจัดการ (Their Lack of a tradition of management control)

นโยบายในนัยยะที่สองจะเกี่ยวกับนโยบายส่วนบุคคล นโยบายหน่วยงาน นโยบายองค์กร และนโยบายประเทศ ซึ่งหมายความถึงแนวคิด หลักการและวิธีปฏิบัติที่เกิดจากแนวคิดและหลักการของผู้บริหารที่จะใช้เป็นเครื่องมือ แนวทาง และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรม และโครงการ ตามแผนปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ ตามที่บุคคล หน่วยงาน องค์กร และประเทศได้วางไว้

นโยบายเป็นสิ่งที่บ่งชี้ความตั้งใจของผู้บริหารในอนาคตว่าจะกระทำ หรือไม่กระทำ กิจกรรมใดบ้าง ตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในขณะนี้ จึงเป็นแนวคิดที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงาน หรือดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร และอาจกล่าวได้ว่า นโยบายเป็นยุทธการ (Tactics) ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน (Plan) ที่วางไว้ และนโยบายจึง เป็นเครื่องมือที่ผู้บริหาร และคณะบริหารคิดกันขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานของตนอีก อีกทั้งนโยบายยังเป็นจุดเริ่มต้นของความคิดเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์ ดังนั้นในการกำหนด นโยบายที่ดีจึงต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลและเอกสารที่เป็นความจริงและมีความถูกต้อง (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 9-11)

มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายอย่างมาก แต่หากพิเคราะห์ให้ดี พบว่ามีการให้ความหมายที่คล้ายคลึงกันเพียงแต่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันไปบ้าง ดังเช่น

วิลเลียม ที กรีนวูด (William T. Greenwood, 1965:222) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบาย หมายถึงการตัดสินใจในเบื้องต้นอย่างกว้างๆ จากข้อมูลที่มีอยู่ทั่วไป และนำมาใช้เป็น แนวทางในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ส่วนที่ไอไฮมานน์ และวิลเลียม จี สก็อต (Theo Haimann and William G. Scott) เห็นว่า นโยบาย เป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อ ปฏิบัติการภารกิจต่างๆ ของผู้บริหารและหน่วยงาน ดังนั้นคำว่า นโยบายจึงมีความยืดหยุ่น (Flexible) เช่นการใช้คำว่า เท่าที่เป็นไปได้ (Whatever possible) เท่าที่จะปฏิบัติได้ (Whatever feasible) ภายใต้ สถานการณ์ปกติ (Under Usual Condition) (Theo Haimann and William G. Scott, 1974: 65 และ ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 13)

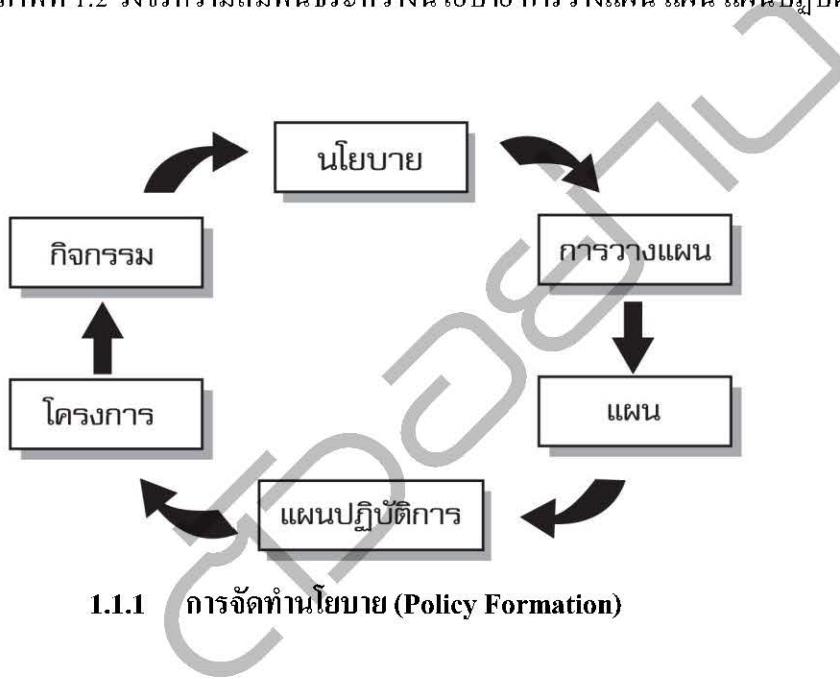
ในความเห็นของวิลเลียม เอฟ กลูเอ็ค อธิบายว่า นโยบายไม่ได้เป็นแนวทางซึ่งเฉพาะว่าจะต้อง ปฏิบัติดังนี้ นโยบายจึงเป็นแนวทางกว้างๆ ที่จะช่วยในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการกระทำเรื่องใด เรื่องหนึ่งว่าเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ หรือไม่สมควรกระทำ (William F. Glueck, 1977:338 และ ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 13)

ในทศวรรษของ查尔斯 อี เจคอบ ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบาย คือ หลักการ แผนการ หรือแนวทางของการปฏิบัติงาน (Charles E. Jacob, 1966: 3 และ ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 14)

อมร รักษาสัตย์ ได้ให้คำนิยามของนโยบายว่า หมายถึงอุบัติหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจได้ พิจารณาเห็นว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสม ที่สุด (อมร รักษาสัตย์, 2522: 1)

หากพิจารณาให้ดีจะพบว่า นโยบาย การวางแผน แผน แผนปฏิบัติการ โครงการ และกิจกรรม นั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างมากที่จะแยกจากกันเพราหากมีเพียงนโยบาย แต่ไม่มีการวางแผน เพื่อสร้างแผนปฏิบัติการทั้งระยะยาว และระยะสั้น สำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการ เพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ แล้ว การจัดทำนโยบายก็คงไม่มีประโยชน์แต่ปะการได้ ดังนั้นจึงสามารถเขียนรูปแบบความสัมพันธ์ของนโยบาย การวางแผน แผน แผนปฏิบัติการ โครงการ และกิจกรรม ได้ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 1.2 วงจรความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผน แผน แผนปฏิบัติ โครงการ และกิจกรรม



บุคคล หรือ คณะบุคคล หรือ หน่วยงาน หรือองค์กรใดๆ ก่อนที่จะมาถึงระดับบริหาร จัดการจะต้องมีคำนึงถึงวิสัยทัศน์ (Visions) ซึ่งเป็นสิ่งที่บุคคลที่เป็นระดับบริหารต้องทราบหนักถึง ก่อนที่จะจัดทำนโยบายและวางแผนเพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหาร หน่วยงาน หรือองค์กรตั้งจุดมุ่งหมาย (Goals) เป้าหมาย (Targets) เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ (out put) ตามที่ ประมาณและมุ่งหมาย

ดังนั้นเพื่อให้นักบริหารจัดการทั้งที่เป็นภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นบริษัท บรรษัท และ องค์กรเอกชนทั่วไป หากมีความประสงค์ที่จะเห็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนรับผิดชอบบริหาร จัดการนั้นจริงๆ ต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั่นคงต้องมีการวางแผนนโยบาย และวางแผนที่จะใช้ เป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินการ

ในอุดีตการจัดทำนโยบายมักจะเป็นเชิงแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการวางแผนโดยมุ่งความพอดีระดับหนึ่ง (Satisfying Planning) ที่นักวางแผนกลุ่มนี้มุ่งความสนใจการวางแผนแค่พอควร (Planning as Well Enough) โดยไม่ได้มุ่งการวางแผนที่มุ่งให้ดีที่สุด (Planning As Well As Possible) ซึ่งการวางแผนลักษณะนี้จึงเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) และเป้าประสงค์ (Goals) ที่เชื่อว่ามีความเป็นไปได้ และเป็นสิ่งที่ต้องการที่นักวางแผนมักจะเห็นพ้องต้องกัน(Consensus) เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ดังกล่าวด้วยการกำหนดบนพื้นฐานของระดับความพอใจที่อาจคาดผลจากการปฏิบัติได้อย่างไม่ยาก เช่น การวัดจากผลกำไร หรือการวัดจากผลตอบแทนจากการลงทุนในกิจการ โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆที่ดำเนินการ และหากมีการพิจารณาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) อาจวัดจากความราบรื่นในการดำเนินงาน ความสัมพันธ์ที่ดีของพนักงานในองค์กร หรือแม้ในแนวทางสุดโต่ง (Extreme Way) นั้นด้วยการวางแผนในแนวโน้มที่มีผลลัพธ์ว่า หากไม่สามารถวัดสิ่งที่ต้องการได้ ก็จะวัดเฉพาะสิ่งที่สามารถวัดได้เท่านั้น หรืออาจไม่จำเป็นต้องวัดสิ่งที่เราต้องการวัดโดยตรง แต่อาจวัดจากสิ่งที่เกี่ยวข้อง เช่นการวางแผนป้องกันการแพร่ขยายตัวของโรคเอดส์ ที่ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่จะมีเพศสัมพันธ์กับคนปลดหนี้ว่าต้องใช้ถุงยางอนามัย ดังนั้นการจะวัดว่าอัตราการขยายตัวของโรคเอดส์ลดลงจะทำได้ยาก ดังนั้นอาจวัดจากปริมาณของถุงยางของแต่ละบริษัทที่จำหน่ายได้เพิ่มมากขึ้นในช่วงรอบรองค์เพิ่มขึ้นหรือไม่ (สมบัติ ชั่รังค์ชัยวงศ์, 2544: 48-49)

การจัดทำนโยบายของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรใดๆ จึงเป็นการคิดล่วงหน้าอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการ หรือความประสงค์ของผู้บริหารของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรนั้นให้มีความเจริญก้าวหน้าและ เติบโต เพื่อความอยู่ดีมีสุขของบุคคล พนักงาน และประชาชนในสังคม หรืออาจจะเป็นการจัดทำนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่หน่วยงาน สังคม หรือองค์กรกำลังเผชิญอยู่

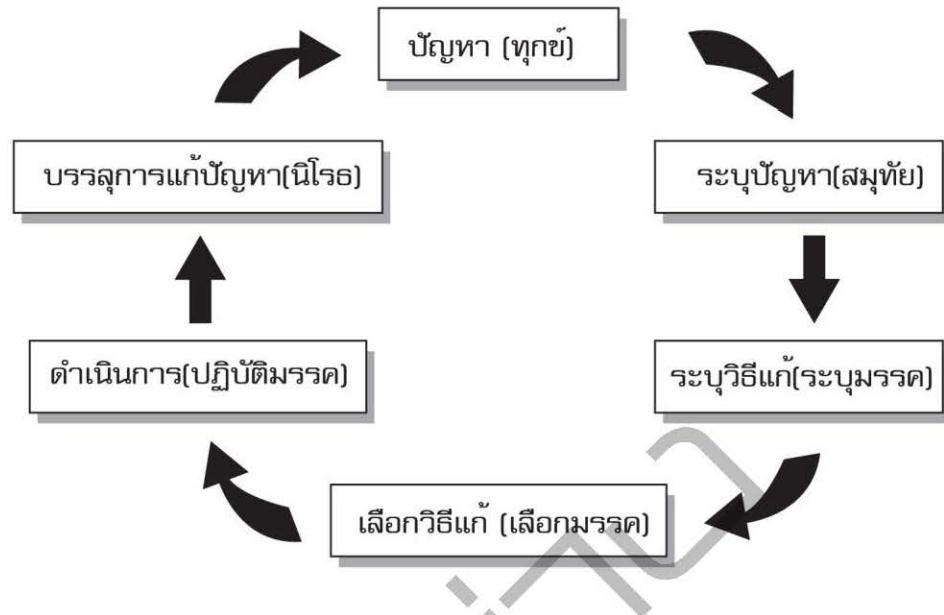
ในการจัดทำนโยบายนั้นเบื้องต้นหากเป็นนโยบายสาธารณะนี้รัฐบาลจะมีคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยบุคคลจากหลายภาคส่วนของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะให้นโยบายสาธารณะดังกล่าวได้รับการยอมรับจากสาธารณะ หรือประชาชนแล้วจำเป็นต้องมีผู้แทนของประชาชนจากทุกภาคส่วนในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ตอนจัดทำนโยบายได้จะมีผลดีอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้นโยบายสาธารณะดังกล่าวมีความสมบูรณ์และลดการต่อต้านจากประชาชน อีกทั้งเป็นการตอบสนองต่อการกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่มีการกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสาธารณะไว้หลายมาตรา ดังเช่นที่เกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรัฐธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับองค์กรภาคเอกชนนั้นการจัดทำนโยบายจะเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงในการที่จะกำหนดนโยบาย ดังนั้นอาจจะเป็นบุคคลเพียงคนเดียว หรือคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายดังนั้นนโยบายของหน่วยงาน หรือองค์กรดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการสั่งการลง (From Top to Down) แต่ต่อมา ไร้กีตาน สำหรับองค์กรเอกชนที่มีการบริหารแบบประชาธิปไตยในการจัดทำนโยบายจะมีการให้ผู้บริหารระดับกลาง และระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีลักษณะการบริหารแบบสองทาง ทั้งจากบนลงสู่ล่างและจากล่างขึ้นสู่บน (Top-down and Bottom-up Approach)

กระบวนการจัดทำนโยบายที่มีประสิทธิภาพจึงมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลทุกระดับ เพราะหากผู้บริหารทุกระดับในองค์กรมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายย่อมทำให้การวางแผน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และรวมถึงโครงงาน กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามมาอย่างมีความเข้าใจที่ตรงกัน ตั้งแต่แรกคือ เมื่อเริ่มจะจัดทำนโยบาย และหากมีปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในระดับใดย่อมสามารถที่จะสื่อสารกัน (Communication) ได้รวดเร็วภายในพื้นฐานความเข้าใจที่ตรงกัน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที โดยการนำความรู้ชีวิตของการนโยบายมาใช้ในการแก้ปัญหา ดังกล่าวในระดับนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วงจรชีวิตของนโยบายก็ไม่แตกต่างกับการแก้ปัญหาที่ใช้การคิดอย่างเป็นระบบ (System Thinking) ที่ใช้รูปแบบจำลองทางความคิด (Mental Model) มาใช้ในการแก้ปัญหาของการบริหารขององค์กรที่เป็นระบบที่พลวัตร (System Dynamic) ตลอดเวลาไม่เคยหยุดนิ่ง หรืออีกนัยหนึ่งทางพุทธศาสนาที่พระพุทธองค์ทรงตรัสไว้ว่า “แก้ปัญหา หรือวิธีการดับทุกข์ที่เรียกว่า “อริยสัจลี” ที่ประกอบด้วย ทุกข์ สมุทัย นิโรค และมรรค ที่หมายความว่าทุกข์ เปรียบเสมือนปัญหา สมุทัย กือ สาเหตุของปัญหานิโรค กือ การบรรลุสุขหมาย หรือเป้าหมายของการแก้ปัญหา และมรรค กือ วิธีการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงอาจเป็นวงจรการแก้ปัญหานโยบายขององค์กร หรือวงการดับทุกข์ของมนุษย์ กล่าวคือ เมื่อองค์กรมีปัญหา(มนุษย์มีความทุกข์) เกิดขึ้น องค์กรต้องหาปัญหาให้พบจึงจะสามารถระบุปัญหาได้ (มนุษย์เมื่อมีความทุกข์ต้องหาสาเหตุของทุกข์ให้พบ) และเมื่อองค์กรสามารถระบุปัญหาได้ ก็ย่อมสามารถระบุวิธีแก้ได้ (มนุษย์ต้องระบุวิธีปฏิบัติ กือ มรรค) ได้ องค์กรย่อมสามารถเลือกวิธีแก้ปัญหาได้ (มนุษย์ย่อมเลือกมรรค) แล้วองค์กรจะดำเนินการปฏิบัติ (มนุษย์สามารถปฏิบัติตามวิธีทาง หรือ มรรค) เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายของการแก้ปัญหา (มนุษย์พ้นความทุกข์ กือ นิโรค) ได้ ดังนี้

วงจรการแก้ปัญหานโยบายขององค์กร หรือวงจรการดับทุกข์ของมนุษย์



1.1.2 ความสำคัญของนโยบาย (Importance of Policy)

หากจะกล่าวว่า นโยบายสำคัญอย่างไร นั้นจะสามารถอธิบายอย่างง่ายว่า หากเปรียบองค์กร เป็นเรือน นโยบายก็จะเป็นเท้ากันหางเสือ ซึ่งพอจะสรุปความสำคัญของนโยบายเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

- 1) นโยบายจึงมีความสำคัญที่จะเป็นสิ่งที่นำทางว่าองค์กรจะไปทิศใดในการบริหารจัดการ
- 2) นโยบายจึงมีความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล หน่วยงาน องค์กร และรัฐบาล ในการที่เป็นทางเสือที่จะควบคุมการตัดสินใจ (Decision Making) ของผู้บริหารในการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation) ตามลำดับขั้นตอนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยทั้งนี้อาจมีการประเมินตลอดกระบวนการดำเนินนโยบายตามแต่ความจำเป็นตามลักษณะขององค์กรแต่ละประเภท ดังเช่น ว่าเป็นภาครัฐหรือเอกชน อีกทั้งขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กร และประเภทของกิจกรรมหลักขององค์กรแต่ละแห่ง

- 3) นโยบายม่งชี้ถึงเป้าประสงค์ การกำหนดนโยบายในหน่วยงานหรือองค์กร ให้เป็นการ ม่งชี้ถึงเป้าประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวแล้ว

- 4) นโยบายจึงเป็นแนวคิด และมรรคิชี หรือแนวทางการปฏิบัติที่จะนำไปปฏิบัติในรูปของ โครงการหรือกิจกรรมกีตام

การกำหนดนโยบายจึงต้องอาศัยข้อมูลที่การกลั่นกรองจากบุคคลหลายฝ่ายและหลายระดับ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นนี้สามารถตอบสนองบุคคลส่วนใหญ่ในองค์กร ในการมีของ

ภาคเอกชน และตอบสนองประชาชนในกรณีของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีการปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย

การกำหนดนโยบายจึงต้องประกอบด้วยขั้นตอน และกระบวนการดำเนินการที่จะทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นในการดำเนินงานที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ที่เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ของการบริหาร โดยนโยบายที่กำหนดขึ้นนี้เป็นที่รับทราบและยอมรับกันทั่วไปจากบุคคลทุกฝ่ายในองค์กร หรือในสังคมในกรณีของนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายจึงเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่งของผู้บริหารระดับสูง แต่ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลางและระดับล่าง ในกรณีของภาครัฐก็คือข้าราชการประจำที่จะนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 43)

1.1.3 กระบวนการกำหนดนโยบาย (Process of Policy Formulation)

กำหนดนโยบาย จึงเป็นกระบวนการที่มีแนวคิด และหลักการที่มีเหตุผลทั้งใน การบริหาร และการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่นำมานูรพาการอย่างเหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมีประสิทธิภาพสูงสุดและเพื่อประโยชน์ของทุกคนในองค์กร หรือในสังคม (Etzioni, A., และ ประชุมรอดประเสริฐ, 2539: 44)

นักวิชาการจำนวนมากที่มีแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายที่เหมือนกัน และแตกต่างกัน รวมทั้งมีขั้นตอนบางขั้นตอนที่เหลือมล้า กันอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้วจะมีความคล้ายคลึงกันนั่นจึงขอนำเสนอความคิดของนักวิชาการดังนี้

แอลส์เวลล์ ดี ฮาโรลด์ (Harold D. Lasswell, 1963: 15) ได้แบ่งขั้นตอนกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็น 7 ขั้นตอน

1. ขั้นตอนการค้นหาและรวบรวมข้อมูล
2. ขั้นตอนการรับรองสนับสนุนการกำหนดนโยบาย
3. ขั้นตอนดำเนินงานการกำหนดนโยบาย
4. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม
5. ขั้นตอนการนำนโยบายไปประยุกต์ปฏิบัติ
6. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย
7. ขั้นตอนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

มิลัน เจ ดลูไฮ และ โรเจอร์ อาร์ ลินด์ (Milan J. Dluhy and Roger R. Lind, 1967: 82-89) ได้แบ่งขั้นตอนกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน

1. ขั้นตอนการวิจัย และวิเคราะห์นโยบาย
2. ขั้นตอนการพัฒนาและการกำหนดโครงสร้างนโยบาย
3. ขั้นตอนการเสนอใช้และการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ขั้นตอนการประเมินการและการประเมินผลนโยบาย

เยเชซเกล ดรอร์ (Yechezkel Dror, 1968: 312-318) ได้แบ่งขั้นตอนกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน

1. ขั้นตอนการศึกษาปัญหา
2. ขั้นตอนการกำหนดคุณค่าและความสำคัญของเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย
3. ขั้นตอนการแสวงหาทางเลือกเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ
4. ขั้นตอนการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือก
5. ขั้นตอนประเมินผลบทพวนนโยบาย

วิลเลียม ดับบิว บอยเยอร์ (William W. Boyer, 1971: 120) ได้เสนอว่าในการกำหนดนโยบายควรมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนการเสนอความคิดเห็น
2. ขั้นตอนการยกเว้นนโยบายเบื้องต้น
3. ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของสาธารณะชน
4. ขั้นตอนการยกร่างนโยบายขึ้นสุดท้าย
5. ขั้นตอนประเมินผลบทพวนนโยบาย

เมื่อพิจารณาขั้นตอนของกระบวนการในการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้นจะสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล
2. ขั้นตอนการวิจัยและวิเคราะห์
3. ขั้นตอนกำหนดเป้าหมายหลักของนโยบายที่ต้องการบรรลุ
4. ขั้นตอนกำหนดทางเลือกของนโยบายหลักโดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย(ในกรณีนโยบายสาธารณะต้องให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด)
5. ขั้นตอนเสนอใช้และนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย

7. ขั้นตอนปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

1.1.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุด เพราะแม้ว่าจะมีนโยบายที่เลิศหรือประการใด แต่ในความเป็นจริงไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เท่ากับองค์กร หน่วยงาน หรือรัฐบาลจะไม่มีทางประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์กร หน่วยงาน หรือรัฐบาลตั้งไว้ดูมุ่งหมายไว้

นโยบายสาธารณะได้ก้าวหน้าไปปฏิบัติแล้ว ไม่ประสบผลสำเร็จที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนแล้วกลับสร้างความเสียหายต่อประชาชน ต่อทรัพยากรของชาติ และสูญเสียเวลาอันมีค่าไป แล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อนาคთทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย และผู้ตัดสินใจนำนโยบายไปใช้ การไม่ประสบผลสำเร็จอาจไม่ใช่เป็นผลจากการกำหนดนโยบายผิดพลาดแต่อาจเกิดจากผู้ปฏิบัติ หรือหน่วยงานที่ปฏิบัติที่เหมาะสมขาดสมรรถภาพย้อมส่งผลต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้ตัดสินใจนำนโยบายไปใช้อย่างหลอกล่ำยได้ยาก

ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังนี้ (สมบัติ ธรรมชัยวงศ์, 2540: 410-412)

1. ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อโดยตรงและโดยอ้อมต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้ตัดสินใจนโยบาย

2. ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อโดยตรงและโดยอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อโดยตรงและโดยอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ

4. ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร จากการทุกประเภทมีทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถแก้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้ หรือของสังคม ได้ย่อการแสดงถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์

5. การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและโครงการพัฒนาประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าประสงค์เข่นกัน

6. การนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลมาจากการตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบายว่ามีการเลือกนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเป็นการปฏิบัติที่มีพื้นที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.1.5 การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis)

การวิเคราะห์นโยบาย หรือ ที่เรียกว่า นโยบายวิเคราะห์ นั้นเป็นแนวทางและระเบียบวิธีที่มีความจำเป็นต้องมีเพื่อความรอบคอบในการเลือกนโยบายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุดมาใช้เป็นแนวคิด และแนวทางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยเป็นวิธีการในการพิสูจน์เพื่อหาทางเลือกที่ดีสุดในการกำหนดนโยบายโดยเย藓เกล ดรอร์ ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์ไว้ 4 ประการดังนี้ (Yehezkel Dror, 1971: 3 และประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 47-48)

ส่วนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะมีสาระสำคัญที่ต้องคำนึงคือ ปัญหานโยบาย (Policy Problem) ทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ผลผลิตนโยบาย (Policy Outputs) ผลลัพธ์นโยบาย (Policy Outcomes) และระดับความสำเร็จนโยบาย (Policy Performance) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2540: 255)

ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีวัตถุประสงค์พื้นฐานที่สำคัญคือการช่วยให้เข้าใจนโยบายอย่างชัดเจนในด้านต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจด้วยการใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุง และหรือเพิ่มศักยภาพในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบเหตุผลของนโยบาย ด้วยการวิเคราะห์ การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) เนื้อหานโยบาย (Policy Content) และผลกระทบนโยบาย (Policy Impact) ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับปัญหา สังคมอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ และสอดคล้องกับความเป็นจริงด้วยเหตุนี้นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จึงสนใจที่จะพัฒนาการอธิบายที่เหมาะสมมากกว่าการเสนอแนวทางเลือกในการตัดสินใจต่อปัญหานโยบายที่กำลังเผชิญอยู่ ทั้งนี้เพื่อการกำหนดนโยบายประสบผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาและเป็นกรรแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ทั้งนี้เพราะหน้าที่หลักของรัฐบาลคือการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นตົมทານ (Public Opinion) หากรัฐบาลล้มเหลวในการตอบสนองดังกล่าว เพราะมติ民衆จะมีผลกระทบต่อนโยบาย มากกว่านโยบายมีผลกระทบต่อมหาชน (Norman Beckman, 1977, Edwards S. Quad, 1982: 4, James E. Anderson, 1975: 8, Thomas R. Dye, 1984: 7, Charles, E. Lindblom, 1980: 2, Page and Shapiro, 1983: 175-190 และ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2540: 254-261)

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงเป็นสาขาวิชาการ (Interdisciplinary Approach) ซึ่งเป็นการบูรณาการ (Integration Disciplinary) เนื่องจากว่าปัญหานโยบายสาธารณะมีความ слับซับซ้อน ที่ต้องอาศัยทักษะอย่างกว้างขวางในของบรรพวิชามาร่วมกันวิเคราะห์ตรวจสอบทั้งในเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) และปริมาณ (Quantitative Approach) ของข้อมูลทางการวิจัยประเมินผล

(Research Evaluation) เพื่อให้การวิเคราะห์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก

จากการที่นโยบายคือเงินมุ่งของการบริหารที่มีการจัดทำจาก การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลที่ผู้บริหารใช้พิจารณาในการตัดสินใจ ทั้งนี้ เพราะนโยบายเกิดจากความประสงค์ของการบริหารที่ต้องการพัฒนาหน่วยงาน องค์กร และประเทศเพื่อประโยชน์ และความอยู่ดีมีสุขของคนในองค์กร และของประชาชนในประเทศที่เป็นนโยบายสาธารณะ และการบริหารที่เกิดจากเป้าหมายที่ต้องการบรรลุเพื่อประโยชน์ขององค์กรและเพื่อความอยู่ดีมีสุขของผู้คนในองค์กรเช่นกัน

นโยบายยังเป็นปัจจัยหนึ่งในสี่ของการบริหาร ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารในลักษณะดังนี้ ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 47-48 และ George R. Terry, 1977: 190)

1. นโยบายช่วยให้ผู้บริหารทราบลึกเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่องค์กรต้องการในการเป็นเงินมุ่งของการดำเนินหรือการปฏิบัติงานขององค์กร ทั้งนี้ เพราะผู้บริหารจะมีเครื่องกำหนดทิศทางในการบริหาร
2. นโยบายทำให้ผู้บริหารระดับกลาง และล่าง รวมทั้งบุคลากร ทุกระดับชั้นในองค์กร รู้ และเข้าใจถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด และเข้าใจถึงวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบความสำเร็จ โดยที่ไม่ซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ นโยบายยังช่วยในการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้เป็นไปได้ด้วยอย่างดี
3. นโยบายทำให้เกิดเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน และจะทำให้เกิดการประยัดเงินเวลา ทรัพยากร อื่นๆ บุคลากร และพลังความสามารถหรือศักยภาพ (Capacity or Potential) ของบุคลากรทั้งหลายขององค์กร อีกทั้งยังช่วยให้การทำงานของบุคลากรมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิผล
4. นโยบายที่เหมาะสม จะช่วยส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหาร มีความยุติธรรม สมเหตุผล และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้ได้รับการยอมรับ เชื่อถือ จริงก็ แต่ตอบสนองด้วยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจและเต็มกำลังความสามารถ อันจะทำให้ผู้บริหารประสบกับปัญหาในการบริหารน้อย หรือ ไม่มีเลยซึ่งจะนำความสำเร็จมาได้โดยง่าย
5. นโยบายที่เหมาะสมจะช่วยให้เกิดการพัฒนาในทางการบริหาร เพราะนโยบายจะทำให้ผู้บริหาร และผู้ใช้มีความสามารถในการแปลความหมาย (Interpretation) และเป็นสิ่งที่สามารถปฏิบัติได้ (Feasibility) แล้วจะมีส่วนช่วยพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดวิเครื่มทำงาน นโยบายขึ้น (Create and Think for) แทนที่จะคิดปฏิบัติตามนโยบายท่านนั้น (Think by)

1.2 การวางแผน (Planning)

แผน หมายถึง สิ่งที่กำหนดถือเป็นแนวดำเนิน(พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542: 744)

ส่วนการวางแผนของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรนั้นจึงเป็นกระบวนการดำเนินงานต่างๆ ที่มีความสำคัญและเป็นความจำเป็นที่ผู้บริหาร คณะกรรมการของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต โดยมีการดำเนินการ ในรูปของโครงการและกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objectives) จุดมุ่งหมาย (Goals) และ เป้าหมาย (Targets) ของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรที่กำหนดไว้ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 89)

เมื่อมีการจัดทำนโยบายและมีการวางแผนในหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรใดๆ แล้ว ผู้บริหาร หรือคณะกรรมการของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรดังกล่าวจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan หรือ Operation Plan) ทั้งระยะยาว (Long Term Plan) และระยะสั้น (Short Term plan) สำหรับหน่วยงาน หรือองค์กรขนาดใหญ่ทั้งภาครัฐและเอกชน หรืออาจจะมีแค่แผนปฏิบัติการระยะสั้นๆเท่านั้นสำหรับหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรขนาดเล็กๆ

การวางแผนจึงมีปรัชญา หรือยุทธวิธี ตามที่ อัคคอฟฟ์ (Russell L. Ackoff, 1970: 6-20, สมบัติ สำรัชญวงศ์ 2540, 48-55 และประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 90-91) จัดประเภทไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การวางแผนโดยมุ่งความพึงพอใจ (Satisfying Planning) ซึ่งเป็นการวางแผนที่มุ่งยึดความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นหลักสำคัญ จึงมีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างเรียบง่ายไม่ слับซับซ้อนด้วยการนำข้อมูลที่มีอยู่มาใช้โดยไม่มีการวิเคราะห์กลั่นกรองก่อนนำมาใช้ ดังนั้นการนำแผนไปใช้จึงมีความคล่องตัวสูงและเป็นการมุ่งแก้ปัญหาของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรมากกว่าการมุ่งพัฒนา และทรัพยากรที่ใช้จึงเป็นตัวเงินมากกว่าทรัพยากรประเภทอื่นๆ การวางแผนประเภทนี้จึงเป็นการวางแผนที่ขาดระบบการติดตาม และประเมินผล และมีเป้าหมายที่เป็นการทำท่าที่ทำได้ ด้วยการคำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิผลของงานมากกว่าความมีประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน

2. การวางแผนโดยมุ่งประสิทธิภาพสูงสุด (Optimizing Planning) เป็นการวางแผนที่มุ่งยึดและเนื้อข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ โดยมีการให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกชนิด ยกเว้นทรัพยากรมนุษย์ที่ยังมีการให้ความสำคัญอยู่ เพราะมีความเชื่อว่ามนุษย์และเครื่องจักรสามารถทำงานได้ไม่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้

ระยะการสร้างแรงจูงใจและความสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของบุคลากรในองค์กร จึงทำให้เกิด ชุดอ่อนในการวางแผนประจำหนึ่งคือขาดระบบการควบคุมในส่วนย่อย ทำให้เกิดข้อบกพร่องใน ระบบควบคุมรวม และจากการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพให้มีปัญหาในด้านคุณภาพ ดังนั้นในการ ปฏิบัติจริง พบว่าปริมาณที่เกิดขึ้นมักไม่บรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนด หรือความคาดหมายที่กำหนด ไว้

3. การวางแผนโดยมุ่งการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม (Adaptivizing Planning) เป็นการวางแผนที่มุ่งเน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นสำคัญ จึงมี ความพยายามกำหนดรูปแบบการดำเนินการและระบบการบริหารจัดการภายในให้สามารถแก้ไข ปัญหาอุปสรรคเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงมีความพยายามใน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่ต้องดำเนินการในอนาคต จึงเป็นการวางแผน ที่มีข้อมูลที่ได้จากหลักการวิจัยที่มีการวิเคราะห์ข้อมูล ก่อนนำไปใช้ ซึ่งทำให้สามารถประสาน วัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์กร และวัตถุประสงค์ขององค์กรรวมทั้งบูรณาการสภาพแวดล้อม ของบุคคลและองค์กรเข้าร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการของ องค์กร

อย่างไรก็ได้การวางแผนที่ดีไม่ควรยึดปรัชญา หรือยุทธวิธี อย่างใดอย่างหนึ่งเพียงประเภทเดียว ทั้งนี้เพราะปรัชญา หรือยุทธวิธี ใดๆ ที่กล่าวมานี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ที่อาจไม่เหมาะสมกับ สภาพการณ์ขององค์กร หรือหน่วยงานดังกล่าว ดังนั้นการวางแผนที่ดีจึงควรมีการผสมผสาน และ บูรณาการส่วนดีของแต่ละปรัชญา หรือยุทธวิธี เข้าด้วยกันเพื่อให้ได้วิธีการวางแผนที่มีความเป็นไป ได้ และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีที่สุด เพื่อความพึงพอใจของผู้ที่มีส่วน ได้เสียทุกฝ่ายและ ทุกระดับของการบริหารจัดการ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539)

การวางแผนประเภทของการวางแผนหลักทั่วไป (Common, Major Types of Planning) สามารถแบ่งประเภทออกเป็น ๕ ประเภทดังนี้

1. การวางแผนทางธุรกิจ (Business Planning) เป็นแผนที่เกี่ยวกับองค์กรใหม่ทางธุรกิจ ผลิตภัณฑ์ใหม่ทางธุรกิจ แผนกใหม่ทางธุรกิจ
2. แนวทางพื้นฐานการวางแผนที่ประสบความสำเร็จ (Basic Guidelines for Successful Planning) เช่นการวางแผนโดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ (Management by Objectives)
3. การวางแผนโปรแกรม (Program Planning) ออกแบบและดำเนินการทั้งภายในและ ภายนอกองค์กร

4. การวางแผนโครงการ (Project Planning) ออกแบบและมีการดำเนินการที่เฉพาะเจาะจง เป็นการดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่นการสร้างผลิตภัณฑ์
5. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นการวางแผนที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย (Goal) สำหรับองค์กรที่ต้องบริหารจัดการและดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ของ องค์กร (http://www.managementhelp.org/plan_dec/plan_dec.htm. Access June 28, 2006)

การวางแผนประเภทอื่นนอกภาคที่กล่าวมาข้างต้นนี้มีหลายประเภท เช่น

1. การวางแผนโฆษณาและส่งเสริมการขาย (Advertising and Promotion Planning)
 2. การวางแผนแก้ความหายน้ำ (Disaster Planning)
 3. การวางแผนด้านอาชีพ (Career Planning)
 4. การวางแผนระบบคอมพิวเตอร์ (Computer Systems Planning)
 5. การวางแผนศึกษาความเป็นไปได้ของธุรกิจใหม่ หรือ โปรแกรมใหม่ (Feasibility for New Business or Program)
 6. การวางแผนจัดตั้งทุนองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร (Fundraising Plans)
 7. การวางแผนพัฒนาความเป็นผู้นำ (Leadership Development Planning)
 8. การวางแผนพัฒนาการจัดการ (Management Development Planning)
 9. การวางแผนการตลาด (Marketing Planning)
 10. การวางแผนปฏิบัติการ (Performance Planning) สำหรับองค์กร กลุ่ม และลูกจ้าง เป็นต้น
 11. การวางแผนปรับปรุงปฏิบัติการ (Performance Improvement Planning) สำหรับองค์กร กลุ่ม และลูกจ้าง เป็นต้น
 12. การวางแผนการออกแบบวิจัย (Research Design Planning)
 13. การวางแผนคณะทำงาน (Staffing Planning)
 14. การวางแผนการพัฒนาผู้ดูแล (Supervisory Development Planning)
 15. การวางแผนพัฒนาและฝึกอบรม (Training and Development Planning)
- (http://www.managementhelp.org/plan_dec/plan_dec.htm. Access June 28, 2006)

มีคำแนะนำที่มีความสำคัญและเป็นจริงเสมอเกี่ยวกับการวางแผนดังนี้

1. ไม่มีวิธีที่ถูกต้องเพียงวิธีเดียวสำหรับการวางแผน

2. การรู้จักตน (หน่วยงาน หรือ องค์กรของตนเอง) ในส่วนที่สำคัญในการจัดการวางแผน คือในส่วนที่เกี่ยวกับ วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และ ค่านิยม (Values)
3. การวางแผนสำหรับอนาคต ต้องมีพื้นฐานความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับความเป็นจริงในสภาพปัจจุบัน
4. การวางแผน หรือแผน เป็นสิ่งที่แสดงถึงอนาคต และแผนนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา

การวางแผนนั้นเป็นการฝึกฝนแบบหนึ่งเหมือนกับการออกกำลังกายทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็น การเดินแอโรบิก การฝึกโยคะ การฝึกมวยจีน ให้เก็ง และการฝึกกระบวนการแบบชีวิต ซึ่งต้องใช้ ความพยายาม พลังงานและ ความตั้งใจที่อุทิศตนในการวางแผน ในความเป็นจริงการวางแผนจึง เป็นกระบวนการเรียนรู้ประเภทหนึ่ง ดังนั้นการฝึกฝนในการวางแผนจึงต้องการ ความตระหนักรอง ตนเอง (Self-awareness) ระยะเวลาในการปรับตัว การปรับตัวอย่างเฉลียวฉลาดในตำแหน่งหน้าที่ ในเวลาที่ต่างๆ กัน ด้วยทักษณ์คิดใหม่ๆ

การวางแผนจึงเป็นกระบวนการ มรรค窝ที วิธีการ เครื่องมือ (Tool) และคำว่า “Plan” มาจาก ภาษาลาติน ที่หมายถึงที่รับ พื้นที่ หรือระดับพื้นดิน การวางแผน (Planning) จึงเปรียบเสมือน จิตสำนึกของสิ่งมีชีวิต (Consciousness of Organism) ที่ไม่หายไปจากสัญชาตญาณ แต่กลับเพิ่มเติม ผิวของความตระหนักรที่บอกรความแตกต่างระหว่างการอยู่รอด (Survival) กับการสูญพันธุ์ (Extinction) ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการวางแผนจึงอาจจะเกี่ยวกับ หรือไม่ เกี่ยวกับกระดาษกอง โടแต่ ประการใด แต่การวางแผนเกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้ (<http://arts.endow.gov/resources/Lessons/TAYLOR.HTML>. Access June 27, 2006)

1. ความเข้าใจอย่างซื่อสัตย์ต่อประวัติศาสตร์ขององค์กร
2. การตรวจสอบอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร
3. การประเมินอย่างเข้มงวดกับพันธกิจขององค์กร
4. วิสัยทัศน์ที่ชัดเจนของเป้าหมายขององค์กร
5. วิธีการแสดงกระบวนการที่มีแบบแผนในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวขององค์กร
6. ประกอบด้วยกระบวนการความร่วมมือในการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร(Information) แนวความคิด (Ideas) ความเห็น (Opinions) และปัญญาญาณ (Intuitions) เกี่ยวกับ เป้าหมายและการตัดสินใจเป็นพื้นฐาน
7. การวางแผนไม่เคยหยุดนิ่ง

ในยุคโลกาภิวัตน์นี้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากอันเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวระดับนานาชาติอย่างไร้จุดจำกัด ของเงินทุนซึ่งมีผลโดยตรงในด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม และแรงบีบคั้นทางเศรษฐกิจที่เป็นกระแสกดดันทางการเมือง วัฒนธรรม สาธารณชน และชีวิตในสังคม ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในการจัดการข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีการสื่อสาร ที่ก่อให้เกิดการปั่นป่วนต่อทั้งการรับรู้ และความจริงของการเปลี่ยนแปลง ความผันผวนของประชากร บ้านเมือง วัฒนธรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การเมือง และการปกครอง ดังนั้นในการจัดการองค์กรจึงมีความต้องการทัศนคติที่แตกต่างมากกว่าที่เคยต้องการในศตวรรษที่ 19

หากบุคคลสำคัญในองค์กรทำให้การวางแผนหยุดชะงัก เพราะกลัวความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้นกับเป้าหมายที่วางไว้ หรือกลัวในการที่ต้องรักษามาตรฐาน แล้วปัญหาจะเพิ่มมากขึ้นกว่าการกลัวการวางแผน จึงต้องมีการกระทำการอย่างก่อนที่การวางแผนที่แท้จริงจะเริ่มต้น แผนที่เหมาะสมจะเกี่ยวกับการปรับแต่งความคาดหวังในความร่วมมือด้วยความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ดังนั้น การวางแผนอย่างซื่อสัตย์ซึ่งสามารถเปิดเผยปัญหาที่ซ่อนเร้น รวมทั้งเป็นการชุดคุ้ยความเครียดที่ต้องคำนึงถึง ดังเช่นสมมติฐานและความเข้าใจที่ต้องถูกทดสอบ โดยปกติสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดี ที่จะผลักดันองค์กรให้มีการจัดการมากกว่าการหลีกหนีปัญหา บางครั้งแม้ว่ากระบวนการจะคืบพนวยร้าวที่ไม่สามารถสามารถได้ และมีความเสียหายก็ตาม อย่างไรก็ตามการวางแผนจึงไม่เพียงแค่ร่วงผลลัพธ์ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น แต่การวางแผนจึงหมายถึงการพัฒนาความรู้ของตนเองของปัจเจกบุคคล การคืนพันธุระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่องค์กร แต่อย่างไรก็ตามองค์กรที่เข้มแข็งต้องผ่านการทำงานที่มีความวิตกกังวลความเครียด ผลลัพธ์คือความรับรู้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

กระบวนการวางแผนจึงเป็นกระบวนการสร้างสรรค์ที่เป็นแหล่งรวมของแนวคิดที่มีประสิทธิภาพ (Effective confluence of Conceptual) ความร่วมมือ (Collaboration) การแก้ปัญหา (Problem-solving) การตัดสินใจ (Decision-making) ปัจจัยการปฏิบัติการ (Performance Elements) ดังนั้นกรอบอ้างอิงสำหรับการวางแผนจึงเป็นกระบวนการสร้างสรรค์ (Creative Process) ว่า วิสัยทัศน์สำหรับแนวคิดของงานและโปรแกรมเป็นอย่างไร มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างไรบ้าง มีสภาพแวดล้อม โอกาส ขอบเขตของปัญหา และการระบุปัญหาเป็นเช่นไร ใครเป็นผู้ให้ความร่วมมือ และสร้างโครงสร้างของวิสัยทัศน์ การทำงาน และโปรแกรมอย่างไรบ้าง การตัดสินใจได้เกิดขึ้นอย่างไรบ้าง ใจจะเป็นผู้ปฏิบัติงาน และมีการดำเนินการอย่างไร การวางแผนจึงต้องมีการแจ้งข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ โดยกระบวนการสร้างสรรค์ที่มีจุดรวม (Focus) แนวทาง (Guidance) มิติ (Perspective) และวิธี (Method) ดังนั้นมีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นพิจารณาถึงปัญหาในการวางแผน หรือในชีวิตองค์กร หากผู้นำมีอาชีพว่าแนวโน้มวิธีจัดการอย่างไรกับปัญหาเมื่อมีการเล่าช้ำ ถ้าหากว่า

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ใหญ่จริงๆ เขาอาจตอบว่าเขาต้องศึกษาสิ่งปัจจัยต่างๆ ว่าอะไรที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง เขายังจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกต้องตรงประเด็น

ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นการสร้างสรรค์กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงอย่างสุขุมรอบคอบเพื่อนำงานและองค์กรไปสู่วัฒนาการในภายหน้า เพื่อนำไปสู่ความคงตัว และเชื่อมั่นเพื่อการรักษาพลวัตรแห่งความสมดุล ความคงตัวหรือเสถียรภาพ (Stability) ผ่านพลวัตรแห่งความสมดุลนี้จะทำให้องค์กรสามารถสร้างโอกาส ตามที่ต้องการ และได้รับประโยชน์จากโอกาสที่ปรากฏนี้ซึ่งเป็นการเน้นถึงความท้าทายในการปฏิบัติการขององค์กรด้วยการรักษาพลวัตรแห่งความสมดุล (Dynamic Balance) http://arts.endow.gov/resources/Lessons/MCDANIEL_THORN.HTML

ในโลกแห่งความผันผวนขององค์กรคือการพัฒนาแผนกลยุทธ์ที่มีประโยชน์มากที่สุดจากมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย และหลากหลาย (Many Different Stakeholders) อันประกอบด้วยผู้ชุมชน ศิลปิน ผู้บริจาก คณะกรรมการ อาสาสมัคร องค์กรอื่นๆ รัฐบาล นักศึกษา นักธุรกิจ และกลุ่มผู้นำของชุมชน การวางแผนกลยุทธ์สามารถพัฒนาจากการสอบถามกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถาม สำนักงานผ่านโทรศัพท์ จัดการอภิปรายกลุ่มย่อย ตามกลุ่มผู้นำของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการมาเป็นคณะกรรมการในการวางแผน (<http://arts.endow.gov/resources/Lessons/ANGELO.html> Access June 27,2006)

แม้ว่าบุคคลทั่วไปมักคุ้นเคยกับคำกล่าวที่ว่า “การวางแผนที่ดีก็สำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง” แต่ในความเป็นจริงนั้นการวางแผนที่ดี แม้จะช่วยเพิ่มโอกาสสำหรับความสำเร็จก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่หลักประกันความสำเร็จของนโยบาย/แผนงาน/โครงการสาระจะทั้งนี้เพราความสำเร็จหรือความสำเร็จของนโยบาย/แผนงาน/โครงการตั้งกล่าวขึ้นจะต้องผ่านกระบวนการต่างๆ อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการของการดำเนินงานและการประเมินผล ถ้าหากกล่าวเป็นภาษาง่ายๆ ว่าการวางแผนก็คือ “การคิด” การดำเนินงานก็คือ “การทำ” แล้ว การประเมินผลหรือการวิจัยประเมินผลก็คือการเทียบระหว่างการคิดกับการทำนั้นเอง แต่ในโลกของความเป็นจริง สภาพการณ์บ่อยครั้งมักไม่ได้เป็นไปดังที่คาดหวัง ดังคำที่กล่าวว่า “สิ่งที่แน่นอนที่สุดก็คือความไม่แน่นอน” กระทั้งทำให้การวางแผนต้องมีแผนหลายแผน ย้อมทำให้การประเมินผลมีความ слับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นและบ่อยครั้งที่นักวิจัยประเมินผลจะไม่สามารถสรุปเกี่ยวกับ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย/แผนงาน/โครงการได้โดยง่าย ดังนั้นการวางแผนอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนใดในการบริหารจัดการ โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นสูงลงมาจนถึงชั้นปฏิบัติการ

การวางแผน (Panning) จึงเป็นการหาแนวทางวิธีการดำเนินการพัฒนาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออาจเป็นการวางแผนเพื่อป้องกัน บำรุงรักษา หรือแก้ไขปัญหา เช่นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม

หรือเป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และสิ่งแวดล้อม ดังนี้การวางแผนจึงเป็นการคิดล่วงหน้าว่าจะพัฒนา ป้องกัน บำรุงรักษา หรือแก้ไขปัญหา ในเรื่องต่างๆนั้นอย่างไร

ในทางปฏิบัติก่อนที่จะวางแผนนั้นผู้บริหารประเทศ องค์การ องค์กร หรือสถาบันจะมีการจัดทำนโยบาย (Policy Formation) ว่าต้องการให้ประเทศ องค์การ องค์กร หรือสถาบัน นั้นบรรลุวิสัยทัศน์ เป้าหมาย อะไรมาก็แล้วเจ้มีการกำหนดพันธกิจ (Mission) เพื่อเป็นแนวทางหรือข้อกำหนด ว่าค่าอะไรบุคคล หรือกลุ่มนบุคคลในองค์กรต้องมีการวางแผน โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ หรือแผนดำเนินการอะไร อย่างไรจึงจะสามารถนำองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์กร ได้ตามที่ผู้บริหารระดับสูงตั้งวิสัยทัศน์และเป้าหมายไว้

การวางแผนจึงเกิดขึ้นจากความต้องการให้เกิดความสำเร็จก้าวหน้า และพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กร ทั้นนี้เพื่อการวางแผนเป็นกระบวนการที่หน่วยงาน สังคม หรือองค์กรกำหนดแนวทาง วิธีปฏิบัติ การดำเนินการ โครงการ และกิจกรรมไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร มียุทธวิธี และแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

ดังนั้นก่อนที่จะมีการบริหารจัดการ (Administration and Management) เกิดขึ้นในประเทศ องค์การ องค์กร สถาบัน หรือ หน่วยงาน ได้ก่อตัวยื่นมือเข้ามีการจัดทำนโยบาย และการวางแผนมา ก่อนที่จะเกิดการดำเนินกิจกรรมการบริหารขั้นตอน แล้วผู้วางแผนจึงต้องทราบว่าหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรมีวิสัยทัศน์(การมองการณ์ไกล) ภารกิจ (หน้าที่และความรับผิดชอบ) วัตถุประสงค์ (ผลที่ประดิษฐ์ให้บรรลุ) จุดมุ่งหมาย และเป้าประสงค์ที่ต้องมีการบริหารจัดการ อย่างไรบ้าง และต้องดำเนินการอย่างไรให้สอดคล้องกันเพื่อบรรลุความสำเร็จของหน่วยงาน สังคม หรือองค์กรนั้นๆ

การวางแผนจึงเป็นเงินมุ่งแนวทางการปฏิบัติที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติงาน หรือ การดำเนินงาน เพราะการวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคล หน่วยงาน หรือ องค์กร ได้กำหนด กิจกรรมและโครงการไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต ดังนี้ผู้วางแผนจึงต้องทราบและเข้าใจว่าองค์กรดังกล่าวมี วัตถุประสงค์อะไรที่ต้องดำเนินการตามภารกิจ หรือพันธกิจที่มุ่งไว้

ภารกิจ หรือ พันธกิจ (Missions) หมายถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่หน่วยงานได หน่วยงาน หนึ่ง จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ หรือหมายถึงผลกระทบของวัตถุประสงค์ที่ ต่อเนื่องขององค์กร ซึ่งองค์กรต้องคำนึงถึงว่ามีอثرบนภารกิจ หรือ พันธกิจแล้ว องค์กรจะบรรลุความสำเร็จได องค์กรต้องมีการดำเนินกิจกรรม (Activities) และต้องจัดทำโครงการ (Projects) ตามวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของการกิจ หรือ พันธกิจดังกล่าว

ดังนั้นแผนงาน (Plan) และการวางแผน (Planning) จึงเป็นกระบวนการในการดำเนินงานให้ความคาดหวัง หรือวัตถุประสงค์เกิดเป็นจริงซึ่งต้องมีการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานอย่างละเอียดและชัดเจนที่สุด

เนื่องจากการวางแผนนั้นเป็นทักษะที่สำคัญสำหรับบุคคลที่ต้องการให้อนาคตของคนเดิมขึ้น การวางแผนจึงมีความจำเป็นต่อนักศึกษา และองค์กร ดังนั้นหากองค์กรมีลักษณะซับซ้อนมากเท่าใด การวางแผนก็จะต้องสถาบันซับซ้อนมากเพียงนั้น

หลักการในการวางแผนจึงเป็นหลักการต้องสัมพันธ์สอดคล้องกับหลักการบริหารองค์กรที่ดี เพราะแม้จะมีการวางแผนที่ดีเลิศอย่างไร แต่การบริหารจัดการขององค์กรไม่สามารถดำเนินการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้การวางแผนย่อมสูญเปล่าประโยชน์ แต่หากองค์กรตั้งกล่าวมีหลักการบริหารที่ดีย่อมสามารถนำองค์กรสู่ความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้ ดังนั้นหลักการในการวางแผนที่ดีจึงควรมีลักษณะดังนี้

1. กำหนดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน (Identify Clear Vision)
2. กำหนดภารกิจ หรือพันธกิจที่องค์กรต้องกระทำอย่างเป็นรูปธรรม (Identify the Tangible Missions)
3. กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือกิจกรรมอย่างชัดเจนและสอดคล้องกับพันธกิจ (Identify the clear objectives of Projects and Activities to congruent to the Missions)
4. กำหนดวิธีการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (Identify the Clear mean of Operation)
5. ประเมินผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มต้นโครงการหรือกิจกรรม (Systemic Evaluation Approach)

การวางแผนจึงมีทั้งประโยชน์และข้อจำกัดที่ต้องพิจารณาถึง สำหรับประโยชน์ของการวางแผน หรือข้อดีต่อการบริหารงานมีรายประการดังนี้ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 104)

1. การวางแผนสามารถอุดให้ทราบถึงโอกาสที่ปัจจุบันจะเกิด
2. การวางแผนสามารถใช้ปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตัดสินใจให้ดีขึ้น
3. การวางแผนสามารถชี้ให้เห็นทิศทาง ค่านิยม วัตถุประสงค์ ในอนาคตขององค์กร
4. การวางแผนช่วยให้บุคคลและองค์กรสามารถปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป
5. การวางแผนช่วยผู้บริหารในการที่จะนำองค์กรอยู่รอดปลอดภัย

สำหรับนักวิชาการทางการบริหาร จอร์จ อาร์. เทอร์รี่ (George R. Terry, 1977: 221-224) ได้เสนอถึงข้อดีของการวางแผนดังนี้