

การบริหารนโยบาย และกลยุทธ์การศึกษา

Policy and Strategic Management in Education

นันทรัตน์ เจริญกุล

การบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษา

(Policy and Strategic Management in Education)

การบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษา (Policy and Strategic Management in Education)

นันทรัตน์ เจริญกุล

 **สำนักพิมพ์**
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2564

310.-

นันทรัตน์ เจริญกุล

การบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษา / นันทรัตน์ เจริญกุล

1. นโยบายการศึกษา. 2. การวางแผนการศึกษา. 3. การปฏิรูปการศึกษา.
4. โรงเรียน--การบริหาร. 5. การวางแผนเชิงกลยุทธ์.

371.2

ISBN 978-974-03-4017-1

สปจ. 2480



สสคคุณค่าวิชาการ สู่สังคม
Knowledge to All
www.cupress.chula.ac.th

สิทธิในการผลิตและพิมพ์หนังสือเล่มนี้เป็นของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่เพียงผู้เดียว
การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใดทั้งสิ้น
ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดพิมพ์โดย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 800 เล่ม พ.ศ. 2564

ผู้จัดจำหน่าย ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

สาขา

ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0-2218-7000-3 โทรสาร 0-2255-4441

สยามสแควร์ โทร. 0-2218-9881-2 โทรสาร 0-2254-9495

ม.นเรศวร จ.พิษณุโลก โทร. 0-5526-0162-4 โทรสาร 0-5526-0165

ม.เทคโนโลยีสุรนารี จ.นครราชสีมา โทร. 0-4421-6131-4 โทรสาร 0-4421-6135

ม.บูรพา จ.ชลบุรี โทร. 0-3839-4855-9 โทรสาร 0-3839-3239

โรงเรียนนายร้อย จปร. จ.นครนายก โทร. 0-3739-3023 โทรสาร 0-3739-3023

ม.พะเยา จ.พะเยา โทร. 0-5446-6799-800 โทรสาร 0-5446-6798

จัตุรัสจามจุรี (CHAMCHURI SQUARE) ชั้น 4 โทร. 0-2160-5301-2 โทรสาร 0-2160-5304

หัวหมาก โทร. 0-2374-1378 โทรสาร 0-2374-1377

ม.เทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี จ.นครราชสีมา โทร. 0-4492-2662-3 โทรสาร 0-4492-2664

Call Center (จัดส่งทั่วประเทศ) โทร. 0-2255-4433 <http://www.chulabook.com>

และเครือข่าย

ร้านค้าติดต่อ แผนกขายส่ง สาขาหัวหมาก โทร. 0-2374-1375-6 โทรสาร 0-2374-1375

กองบรรณาธิการ : ทศนีย์ ผิวขำ

ออกแบบปก : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ออกแบบรูปเล่ม : กิตติกร สุรางค์

พิมพ์ที่ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [CUB 6404-020] โทร. 0-2218-3562-3 โทรสาร 0-2218-3547

www.cupress.chula.ac.th

คำนำ

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นตำราประกอบการเรียนรู้ในเรื่องการบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษา สำหรับผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาทุกระดับ รวมทั้งนักการศึกษาและบุคคลทั่วไปที่สนใจเรื่องดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารนโยบายและกลยุทธ์สำหรับองค์การทางการศึกษา ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนการศึกษาเชิงกลยุทธ์ การบริหารนโยบายและแผนกลยุทธ์ การนำนโยบายและแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการบริหาร กำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่มีผลต่อการวางแผนกลยุทธ์สำหรับองค์การทางการศึกษา ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายและแผนการศึกษาเชิงกลยุทธ์ประสบความสำเร็จทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษานักการศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจเกี่ยวกับทฤษฎี แนวความคิดและหลักการที่สามารถนำไปใช้ในการบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในการนี้ ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณครูและอาจารย์ทุกท่านทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะ ศาสตราจารย์ ดร.เจมส์ ทูลีย์ (Professor James Tooley) ที่ให้ความเมตตาและประสิทธิประสาทวิชาความรู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการวางแผนกลยุทธ์ให้แก่ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.พทุทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่การปรับปรุงเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษา ให้มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการขององค์การทางการศึกษาในปัจจุบันมากขึ้น และขอขอบคุณนิสิตระดับปริญญาโทมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษาทุกคนในทุก ๆ รุ่น ที่ผู้เขียนได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์และเรียนรู้ร่วมกันเป็นอย่างมาก ที่เป็นทั้งกำลังใจและแรงสนับสนุนให้ผู้เขียนจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้นมา ตลอดจนขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนช่วยให้หนังสือเล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ได้

ความรู้และข้อมูล ตลอดจนสิ่งดี ๆ ที่ทุกท่านได้รับจากหนังสือเล่มนี้ ขอมอบคำขอบคุณและคำชื่นชมทั้งหมดทั้งปวงให้แก่ แพทย์หญิงสันทนา เจริญกุล มารดาและคุณครูคนแรกของผู้เขียน รวมทั้งสมาชิกในครอบครัวทุกคนซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญที่คอยอยู่เบื้องหลังและให้กำลังใจผู้เขียนในการทำงานสายวิชาการตลอดมา และขออุทิศคุณความดีทั้งหลายเป็นบุญกุศลแด่ คุณพ่อพิรุณ เจริญกุล ที่ได้ให้ชีวิตและมอบข้อคิดที่สั่งงานในการทำงาน การเสียสละ และการใช้ชีวิตให้คุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อทั้งตนเองและคนอื่น ๆ

ท้ายนี้ ผู้เขียนใคร่ขอภัยหากมีจุดบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใดเกิดขึ้น ถ้าท่านมีคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะประการใด โปรดติดต่อที่สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบายการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

E-mail: Nuntarat.C@chula.ac.th หรือ nuntarat@gmail.com

นันทรัตน์ เจริญกุล

กุมภาพันธ์ 2564

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญแผนภาพ

บทที่ 1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน	3
1.1 นโยบาย (Policy) และแผน (Plan)	4
1.2 ฐานะของนโยบาย	5
1.3 ความหมายของนโยบาย	8
1.4 ประเภทของนโยบาย	10
1.5 มโนทัศน์ของการวางแผน	13
1.6 ความหมายของแผน	17
1.7 การวางแผน	18
1.8 ความสำคัญของนโยบายและแผน	18
1.8.1 องค์ประกอบของนโยบาย	21
1.8.2 ลักษณะที่ดีของนโยบาย	26
1.8.3 ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย	29
1.8.4 ข้อควรคำนึงถึงในการกำหนดนโยบาย	37
1.8.5 ประเภทและแหล่งที่มาของนโยบาย	39
1.8.6 กระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย	44
1.8.7 การสื่อสารและการเผยแพร่ นโยบาย	57
1.8.8 การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	59
1.8.9 ความเติบโตของแผนและการใช้แผน	64
1.8.10 ความกว้างและความลึกของการวางแผน	65
1.8.11 คุณประโยชน์และข้อจำกัดของการวางแผน	66
1.8.12 วิวัฒนาการและประเภทของการวางแผน	69
1.8.13 กระบวนการวางแผน	73
1.8.14 องค์ประกอบของการวางแผน	75

1.8.15	ผู้บริหารกับการวางแผน	77
1.8.16	รูปแบบของกระบวนการวางแผน	79
1.8.17	ชั้นวางแผน	85
	สรุป	87
	แบบฝึกหัดท้ายบท	92
บทที่ 2	การวางแผนกลยุทธ์	97
2.1	ความเป็นมาและความหมายของกลยุทธ์	98
2.2	วิวัฒนาการแนวคิดการวางแผนกลยุทธ์	99
2.3	ระดับของกลยุทธ์	100
2.4	การวางแผนกลยุทธ์	101
2.5	องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์	101
2.6	ขั้นตอนการกำหนดแผนกลยุทธ์/แผนยุทธศาสตร์	102
2.7	ขั้นตอนการบริหารเชิงกลยุทธ์	120
	สรุป	121
	แบบฝึกหัดท้ายบท	124
บทที่ 3	การวางแผนพัฒนาการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาไทย และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง	133
3.1	หลักการปฏิรูปการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์	133
3.2	กรอบการวางนโยบาย/แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2579)	139
3.3	ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนการศึกษา กับสภาพแวดล้อมภายนอก	140
3.3.1	ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนการศึกษากับการเมือง	140
3.3.2	ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนการศึกษา กับเศรษฐกิจ	141
3.3.3	ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนการศึกษา กับสังคม	142
3.3.4	ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนการศึกษา กับเทคโนโลยี	142
3.4	แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ	143
3.4.1	การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ	144
	สรุป	146
	แบบฝึกหัดท้ายบท	149
บทที่ 4	การวางแผนสำหรับหน่วยงานและองค์กรทางการศึกษา	155
4.1	การวางแผนพัฒนาการศึกษาสำหรับหน่วยงาน/องค์กร	155
4.1.1	กระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาสำหรับหน่วยงานและองค์กร	156

4.1.2	ประโยชน์ของแผนพัฒนาการศึกษา (สำหรับหน่วยงาน/องค์กร)	157
4.1.3	ข้อควรคำนึงถึงในการวางแผนพัฒนาการศึกษา (สำหรับหน่วยงาน/องค์กร)	157
4.2	การวางแผนในหน่วยงาน/องค์กรทางการศึกษา	158
4.2.1	จุดมุ่งหมายสำคัญของการบริหารและการวางแผน ในหน่วยงาน/องค์กรทางการศึกษา	158
4.2.2	ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน	160
4.2.3	ขั้นตอนสำคัญในการวางแผนสำหรับสถานศึกษา	161
4.2.4	สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการวางแผนสำหรับสถานศึกษา	161
4.2.5	ประเภทของแผนสำหรับสถานศึกษา	162
4.2.6	โครงสร้างของแผนพัฒนาประจำปี	163
4.2.7	แผนปฏิบัติการประจำปี (Annual Action Plan)	164
4.2.8	ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาประจำปี แผนปฏิบัติการประจำปี และวงจรการงบประมาณ	164
4.2.9	การนำเสนองาน/โครงการในแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการ	165
4.2.10	แผนงบประมาณ	165
	สรุป	169
	แบบฝึกหัดท้ายบท	171
บทที่ 5	การนำนโยบายและแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ	177
5.1	ความหมายของการนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติ	177
5.2	เทคนิคในการนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติ	179
5.2.1	แนวทางการนำยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ	179
5.2.2	การวิเคราะห์นโยบาย/ยุทธศาสตร์	180
5.2.3	กระบวนการควบคุมยุทธศาสตร์	187
5.2.4	เครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	188
5.2.5	ความหมายของการกำหนดตัวบ่งชี้ระดับบุคคล	194
5.3	การสร้างตัวบ่งชี้	196
5.3.1	หลักการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้	197
5.3.2	ข้อควรระวังในการใช้ตัวบ่งชี้ขับเคลื่อนการนำกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ	198
5.3.3	ปัจจัยสู่ความสำเร็จ	199
5.3.4	ความท้าทายในการนำกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	199

5.4 การบริหารแผนกลยุทธ์โดยใช้ดัชนีชี้วัดแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC)	200
5.4.1 แนวคิดดัชนีชี้วัดแบบสมดุล (Balanced Scorecard)	201
5.4.2 การกระจายระบบการบริหารแผนกลยุทธ์สู่องค์กร และบุคคลโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard	203
5.4.3 กระบวนการของการบริหารแผนกลยุทธ์โดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard เป็นฐาน	206
5.4.4 การนำแนวคิด Balanced Scorecard ไปใช้กับองค์กรทางการศึกษา	208
5.4.5 การนำแนวคิดวัตถุประสงค์-ผลลัพธ์ (Objective and Key Results: OKR) มาใช้ในการบริหารกลยุทธ์/แผนระดับบุคคล	212
สรุป	213
แบบฝึกหัดท้ายบท	216
บทที่ 6 โครงการ	223
6.1 โครงการ	223
6.1.1 องค์ประกอบสำคัญของโครงการ	224
6.1.2 กระบวนการบริหารโครงการ	224
6.1.3 ลักษณะของโครงการที่ดี	234
6.1.4 หลักการจัดทำโครงการ	234
6.2 โครงสร้างของโครงการ	235
6.2.1 หลักการประเมิน/วิเคราะห์โครงการ	236
6.2.2 การประเมินโครงการตามแนวคิดเชิงระบบ	236
6.2.3 หลักการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ	238
6.2.4 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการ	242
สรุป	243
แบบฝึกหัดท้ายบท	245
บทที่ 7 บทสรุป	249
บรรณานุกรม	257
ประวัติผู้เขียนหนังสือ	267

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ของการวางแผนกับกระบวนการบริหารของบุคลากรระดับต่าง ๆ ในองค์กร	62-63
ตารางที่ 2 แสดงประเด็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (SWOT Matrix)	108
ตารางที่ 3 การกำหนดกลยุทธ์ (SWOT Matrix for Strategy Formulation)	109
ตารางที่ 3.1 ตัวอย่างสรุปผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (PEST)	111
ตารางที่ 3.2 ตัวอย่างสรุปผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (4 Ms)	112
ตารางที่ 3.3 ตัวอย่างกราฟ SWOT Matrix	114
ตารางที่ 4 ความแตกต่างระหว่างการวางแผนกลยุทธ์กับการวางแผนระยะยาวแบบเดิม	121
ตารางที่ 5 แสดงแนวปฏิบัติในการจัดทำแผนในระดับสถานศึกษา	168-169
ตารางที่ 6 ตัวอย่างกรอบกลยุทธ์ของสถานศึกษา	186
ตารางที่ 7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ตัวบ่งชี้ และค่าเป้าหมาย	191
ตารางที่ 8 ตัวอย่างรายละเอียดของโครงการ	192
ตารางที่ 9 OS Matrix	195
ตารางที่ 10 Owner-Supporter Matrix	195
ตารางที่ 11 ตัวอย่างแผนพัฒนาบุคลากร	196
ตารางที่ 12 ตัวอย่างการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยง (Risk category matrix)	226

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 แสดงวัฏจักรของนโยบายกับแผน	4
แผนภาพที่ 2 นโยบายในฐานะเป็นกระบวนการ	25
แผนภาพที่ 3 โครงสร้างเชิงองค์ประกอบของนโยบาย	34
แผนภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ของภารกิจ วัตถุประสงค์ และแผน	60
แผนภาพที่ 5 ความยืดหยุ่นของแผนงานประจำ	70
แผนภาพที่ 6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนระดับต่าง ๆ ตามโครงสร้างองค์การ	72
แผนภาพที่ 7 กระบวนการวางแผน	74
แผนภาพที่ 8 วงจรขององค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จของแผน	77
แผนภาพที่ 9 ขั้นตอนของกระบวนการวางแผนตามแนวคิดของแมสซีและดักลาส	80
แผนภาพที่ 10 ขั้นตอนของกระบวนการวางแผนตามแนวคิดของบริกเนอร์และโคป	85
แผนภาพที่ 11 แสดงชั้นของแผน	86
แผนภาพที่ 12 สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานขององค์การ	104
แผนภาพที่ 13 แสดงการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment Analysis)	105
แผนภาพที่ 14 แสดงการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment Analysis)	106
แผนภาพที่ 15 แสดงลำดับการจัดทำกลยุทธ์	119
แผนภาพที่ 16 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนการศึกษา กับสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ	143
แผนภาพที่ 17 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติกับแผนอื่น ๆ	145
แผนภาพที่ 18 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา	145
แผนภาพที่ 19 แสดงองค์ประกอบของแผนงาน (Programme)	146
แผนภาพที่ 20 แสดงองค์ประกอบพื้นฐานของการวางแผนในหน่วยงาน/องค์การทางการศึกษา	159
แผนภาพที่ 21 แผนงานในสถานศึกษา	160
แผนภาพที่ 22 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนประเภทต่าง ๆ ในสถานศึกษา	163
แผนภาพที่ 23 แสดงองค์ประกอบของงานและโครงการ	164
แผนภาพที่ 24 แสดงวิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost)	167
แผนภาพที่ 25 แสดงลำดับขั้นของการวิเคราะห์นโยบาย/ยุทธศาสตร์	180
แผนภาพที่ 26 แผนที่ยุทธศาสตร์ของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษา	181
แผนภาพที่ 27 ตัวอย่างแผนที่กลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ของสถานศึกษา	184

แผนภาพที่ 28	กระบวนการควบคุมยุทธศาสตร์	187
แผนภาพที่ 29	เครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	188
แผนภาพที่ 30	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าประสงค์ ตัวบ่งชี้ เป้าหมาย และโครงการ	189
แผนภาพที่ 31	ขั้นตอนการแปลงแผนยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ระดับสถานศึกษาสู่หน่วยงาน	190
แผนภาพที่ 32	ขั้นตอนการแปลงแผนกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ระดับองค์การและหน่วยงานสู่บุคคล	193
แผนภาพที่ 33	การถ่ายทอดยุทธศาสตร์/เป้าประสงค์สู่การปฏิบัติ	194
แผนภาพที่ 34	ความสัมพันธ์ระหว่างมุมมองที่ใช้ในการประเมินกับตัวบ่งชี้	197
แผนภาพที่ 35	ความสัมพันธ์ของ Balanced Scorecard ทั้ง 4 ด้านกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์	203
แผนภาพที่ 36	การกระจายโครงสร้าง 4 ด้านของ Balanced Scorecard ไปสู่องค์การและบุคคล	205
แผนภาพที่ 37	ความสัมพันธ์ระหว่าง 4 มุมมองของ Balanced Scorecard กับดัชนีการบริหารผลการปฏิบัติงาน แยกตามระดับบุคคลที่รับผิดชอบ	206
แผนภาพที่ 38	กระบวนการบริหารแผนกลยุทธ์โดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard เป็นฐาน โครงสร้างของการบริหารผลการปฏิบัติงานโดยใช้แนวคิด BSC เป็นฐาน	209
แผนภาพที่ 39	ตัวอย่าง Balanced Scorecard ที่ใช้กับโรงเรียน/สถาบันการศึกษา	210
แผนภาพที่ 40	ตัวอย่างกล่องควบคุมเวลา (PERT node box)	228
แผนภาพที่ 41	เทคนิค PERT แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมของโครงการ	228
แผนภาพที่ 42	ตารางแสดงกำหนดการทำงานแบบ Gantt Chart	230
แผนภาพที่ 43	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย/กลยุทธ์ แผน และโครงการ	234
แผนภาพที่ 44	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการวางแผน/โครงการ กับกระบวนการประเมิน	237
แผนภาพที่ 45	แสดงวงจรของโครงการ	239
แผนภาพที่ 46	แสดงระบบการบริหารโครงการ	241
แผนภาพที่ 47	แสดงหลักการบริหารโครงการ	242

บทที่ 1

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน

1. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน

- 1.1 นโยบายและแผน
- 1.2 ฐานะของนโยบาย
- 1.3 ความหมายของนโยบาย
- 1.4 ประเภทของนโยบาย
- 1.5 มโนทัศน์ของการวางแผน
- 1.6 ความหมายของแผน
- 1.7 การวางแผน
- 1.8 ความสำคัญของนโยบายและแผน
 - 1.8.1 องค์ประกอบของนโยบาย
 - 1.8.2 ลักษณะที่ดีของนโยบาย
 - 1.8.3 ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย
 - 1.8.4 ข้อควรคำนึงถึงในการกำหนดนโยบาย
 - 1.8.5 ประเภทและแหล่งที่มาของนโยบาย
 - 1.8.6 กระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย
 - 1.8.7 การสื่อสารและการเผยแพร่ นโยบาย
 - 1.8.8 การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
 - 1.8.9 ความเติบโตของแผนและการใช้แผน
 - 1.8.10 ความกว้างและความลึกของการวางแผน
 - 1.8.11 คุณประโยชน์และข้อจำกัดของการวางแผน
 - 1.8.12 วิวัฒนาการและประเภทของการวางแผน
 - 1.8.13 กระบวนการวางแผน
 - 1.8.14 องค์ประกอบของการวางแผน
 - 1.8.15 ผู้บริหารกับการวางแผน
 - 1.8.16 รูปแบบของกระบวนการวางแผน
 - 1.8.17 ขั้นตอนวางแผน

สรุป

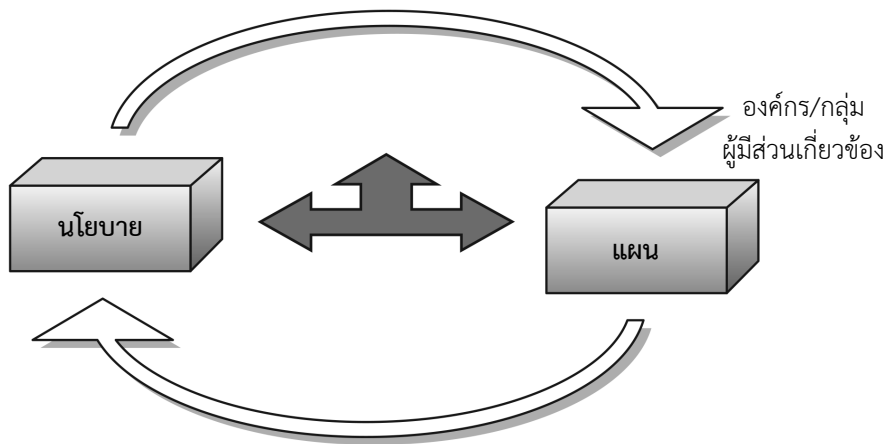
แบบฝึกหัดท้ายบท



แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับ นโยบายและการวางแผน

การบริหารงานและกิจการใด ๆ จำเป็นต้องอาศัยแม่แบบหรือรูปแบบเพื่อความสะดวก ความเป็นระเบียบและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เปรียบได้กับช่างประติมากรรมที่ต้องอาศัยแม่แบบ (Model) หรือรูปแบบที่เป็นตัวอย่าง (Pattern) เพื่อสร้างสรรค์งานประติมากรรมที่ทรงคุณค่า ฉะนั้นผู้บริหารที่มีความสามารถย่อมต้องใช้นโยบาย (Policy) และการวางแผน (Planning) เพื่อการบริหารกิจการหรือองค์การที่ผู้บริหารนั้นรับผิดชอบ ฉะนั้นจึงถือได้ว่านโยบายและการวางแผนก็คือแม่แบบหรือรูปแบบในการบริหารงานทั้งปวง โดยในบางครั้งหรือในบางกรณี นโยบายเป็นแม่แบบของการดำเนินงาน ส่วนการวางแผนเป็นรูปแบบในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม แม้นักวิชาการทางการบริหารจะได้พยายามแยกอธิบายนโยบายกับแผนออกจากกัน แต่ทั้งสองคำนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นทั้งวัฏจักร (Cycle) หรือการปฏิสัมพันธ์ (Interrelation) เชื่อมโยงระหว่างกัน ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แสดงวัฏจักรของนโยบายกับแผน

จากแผนภาพดังกล่าว นโยบายอาจเป็นทั้งแม่แบบและรูปแบบของการวางแผนหรือการวางแผน อาจเป็นทั้งแม่แบบและรูปแบบของการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม โดยความเป็นจริงแล้วนโยบายเป็น แนวกำหนดกรรมวิธีของการวางแผนและการกำหนดโครงการต่าง ๆ เพื่อการบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ตัวอย่างจากการที่รัฐบาลต้องมียุทธศาสตร์และต้องแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ และเมื่อมียุทธศาสตร์แล้วจึงกำหนดแผนหรือวางแผนงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมการสำหรับการปฏิบัติต่อไป ในทำนองเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าการวางแผนเป็นสิ่งที่ทำให้มีการกำหนดนโยบายในการบริหารงาน โดยที่กลุ่มบุคคลหรือคณะรัฐบาลเมื่อรวมตัวกันได้แล้วทุกคนต่างมีแผนในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามที่ตนมีความรู้และมีความถนัด เพื่อการปฏิบัติงานร่วมกันและเพื่อความเข้าใจร่วมกัน แผนของบุคคลต่าง ๆ จะต้องได้รับการผสมผสานเข้าด้วยกันให้เป็นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งก็คือสิ่งที่เรียกว่านโยบายในการบริหารงานนั่นเอง นอกเหนือจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนแล้ว ยังมีองค์การหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปใช้เป็นหลักในการจัดทำแผน และนำผลที่ได้จากการปฏิบัติและติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนไปใช้ในการปรับปรุงนโยบาย

1.1 นโยบาย (Policy) และแผน (Plan)

นโยบาย (Policy) และแผน (Plan) เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันมาก เป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงความตั้งใจของผู้บริหารว่าควรจะทำ หรือไม่ควรจะทำกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดในอนาคต หรือในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนั้น และเป็นแนวคิดอันจะนำไปสู่การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพโดยเป็นที่ยอมรับกันว่าหน้าที่อันสำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การกำหนดนโยบายและแผนในการบริหารงาน ซึ่งนโยบายจะเป็นตัวที่ให้ทิศทางและข้อมูลในการวางแผน กล่าวคือ

ก. นโยบายยังได้รับการพัฒนาหรือจัดทำด้วยความละเอียดรอบคอบและเป็นที่เข้าใจโดยชัดเจนมากเพียงใด ย่อมทำให้การวางแผนเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากเพียงนั้น

ข. นโยบายเป็นข้อความชี้ทิศทาง (Direction) อันสำคัญในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ ซึ่งได้กำหนดไว้ ข้อความนโยบายมักประกอบด้วยกลุ่มคำแสดงแนวทาง/วิธีการ (Means) ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ และจุดมุ่งหมาย (Ends) ที่ต้องการบรรลุ

ค. นโยบายมีผลสำคัญต่อการบริหารงานทุกชนิดและทุกลักษณะงาน

กูตนาว (Goodnow, 1900: 22) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของนโยบายกับการบริหารไว้ว่า นโยบายเป็นสิ่งที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้จัดทำขึ้น ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร และแนวคิดเช่นนี้ได้รับการสนับสนุนเห็นด้วยจากนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ในยุคต่อมา โดย ลินด์บลอม (Lindblom, 1968: 3) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การเมืองทั้งหมดคือกระบวนการในการกำหนดนโยบาย และแลมไบรต์ (Lambright, 1971: 332-333) ยังได้สนับสนุนและยืนยันอีกว่า การบริหารกิจการของรัฐ (ซึ่งเป็นหน้าที่ของการเมือง) คือการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐนั่นเอง นอกจากนี้ ฟรายดริช (Friedrich, 1966: 215) ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง นโยบาย และการบริหารไว้ ดังนี้



“...แม้การกำหนดนโยบายจะเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายการเมือง และการใช้หรือการปฏิบัติตามนโยบายเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร แต่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ต้องมีบทบาทสัมพันธ์ต่อเนื่องกันในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย...”

(Friedrich, 1966: 215)

ความคิดเห็นดังกล่าวของฟรายดริชสอดคล้องกับแนวคิดของแอปเปิลบาย (Appleby, อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2543: 10) ซึ่งมีความเห็นว่า ความคิดที่จะแยกการบริหารออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดนั้น เป็นเรื่องที่ไม่สามารถเป็นไปได้และเป็นแนวคิดที่ตายไปนานแล้ว ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่าการเมือง นโยบาย และการบริหาร เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด

1.2 ฐานะของนโยบาย

ก่อนที่จะเข้าใจถึงความหมายหรือคำจำกัดความของนโยบาย เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมองให้เห็นภาพโดยรวมว่านโยบายนั้นมีรูปร่างและฐานะเป็นเช่นใด ได้กล่าวมาบ้างแล้วว่านโยบายเป็น

เครื่องมือที่ฝ่ายการเมืองได้คิดค้นขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานของตน ความเข้าใจที่กล่าวแล้ว แม้จะมีความถูกต้องแต่ก็ยังไม่แจ่มชัด เพราะยังมีนักวิชาการในหลายสาขาวิชาเข้าใจและเห็นว่านโยบาย มีลักษณะเป็นไปได้หลายฐานะ เช่น เป็นปรัชญา เป็นอุดมคติหรืออุดมการณ์ เป็นสังคมศาสตร์ และเป็น การวางแผน จากฐานะดังกล่าวอาจมองนโยบายได้เป็น 2 ลักษณะคือ มองอย่างละเอียดลึกซึ้งและมอง อย่างผิวเผิน แต่ที่แน่นอนการมองสิ่งหนึ่งสิ่งใดในหลายแง่หลายมุมย่อมจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในสิ่งนั้น อย่างแท้จริง ฉะนั้นการศึกษาถึงนโยบายในหลาย ๆ ลักษณะย่อมหมายถึงการมีความรู้ ความเข้าใจถึง



นโยบายอย่างถูกต้อง และยังหมายถึงการใช้ นโยบายในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วย

นโยบายขององค์การหรือหน่วยงาน หนึ่งหน่วยงานใด มีความหมายต่อองค์การหรือ หน่วยงานและบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์การ หรือหน่วยงานนั้นเป็นอย่างมาก คงไม่มีใคร ปฏิเสธว่า นโยบายที่ดีของสังคมย่อมทำให้ สังคมและบุคคลในสังคมดีตามไปด้วย เพราะ

นโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของบุคคล ในสังคมในองค์การหรือในหน่วยงานตลอดเวลาดังคำปรารภของโคเฮน (Cohen) อดีตรัฐมนตรีกระทรวง สาธารณสุข การศึกษา และการสวัสดิการแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ว่า

“...มนุษย์ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปราศจากการคิดสร้างนโยบายสังคม การมีอิทธิพลเหนือนโยบายสังคมและการใช้นโยบายสังคม (Men cannot live without creating, influencing, and utilizing social policy)”

(Cohen, อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2543: 11)

นโยบายอาจแบ่งได้หลายฐานะตามบริบทและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ต้องการใช้นโยบายเป็น เครื่องมือในการสื่อสารระหว่างผู้บริหารหรือผู้นำองค์กร/หน่วยงาน เพื่อให้สมาชิกในองค์กร/หน่วยงาน นั้นได้รับรู้รับทราบถึงความสำคัญของสิ่งที่ผู้บริหารหรือผู้นำต้องการเน้นย้ำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน และการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งนโยบายอาจปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ที่ แสดงกรอบทิศทางหรือแนวคิดซึ่งตั้งอยู่บนฐานของข้อมูลที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์/สังเคราะห์ถูกต้อง ตามหลักวิชาและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

1.2.1 นโยบายในฐานะที่เป็นปรัชญา (Policy as Philosophy) เป็นการยากที่จะถกเถียงและ วิจารณ์ให้เป็นข้อยุติว่านโยบายอยู่ในฐานะของปรัชญาได้อย่างไร เพราะปรัชญามีขอบเขตกว้างขวางโดย เกี่ยวพันกับความเชื่อ ความสนใจ ความจริง ค่านิยม และศีลธรรมจรรยาต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในแง่ของ

ความจริง (Reality) หรือความถูกต้อง (Right) โดยอาศัยความเชื่อหรือจริยธรรมโดยสากลเป็นบรรทัดฐานแล้ว น่าจะถือได้ว่าปรัชญาเป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งของนโยบาย เพราะนโยบายที่ดีนั้นย่อมจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลและเอกสารที่เป็นความจริงและมีความถูกต้อง นอกจากนี้ หากเชื่อว่าการบริหารกิจการใด ๆ ย่อมต้องอาศัยนโยบายซึ่งมีความถูกต้องและมีเหตุผล เป็นหลักอย่างหนึ่งในการดำเนินงานแล้ว อาจสรุปวิเคราะห์ได้ว่านโยบายมีฐานะเป็นปรัชญาหรือเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญา

1.2.2 นโยบายในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ (Policy as Ideology) อุดมการณ์หรืออุดมคติ หมายถึง ความคิดหรือความหวัง ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องการให้มีหรือให้เกิดขึ้นโดยถือเอาเหตุผลของตนเองเป็นบรรทัดฐาน ส่วนนโยบาย หมายถึง โครงสร้างในการปฏิบัติงานที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุถึงความหวังหรือความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ฉะนั้นทั้งนโยบายและอุดมการณ์คือ แนวคิดหรือความหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้น เช่น รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ประชาชนเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ โดยสงบ ไม่ใช้อารมณ์เป็นที่ตั้ง นโยบายในลักษณะดังกล่าวเป็นความปรารถนาอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้น ถ้าไม่เกิดขึ้นก็อาจถือได้ว่านโยบายนั้นเป็นเพียงจินตนาการเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วจึงถือได้ว่านโยบายมีฐานะเป็นอุดมการณ์

1.2.3 นโยบายในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมศาสตร์ (Policy as Part of Social Sciences) การวิเคราะห์นโยบายในลักษณะนี้เป็นการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ (Academic Discipline) โดยนักวิชาการมีความเห็นว่า นโยบายเป็นกระบวนการของวิชาการที่ว่าด้วยการปกครอง เช่น วิชารัฐศาสตร์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ และวิชาการบริหาร ซึ่งวิชาเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับมนุษย์ในสังคม และเป็นวิชาที่จัดอยู่ในหมวดสังคมศาสตร์ ส่วนนโยบายหมายถึงแนวทางที่มนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อความอยู่ดีมีสุขหรือกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคมโดยรวม ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงพอสรุปได้ว่านโยบายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมศาสตร์

1.2.4 นโยบายในฐานะเป็นการวางแผน (Policy as Planning) เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันโดยทั่วไปว่า นโยบายคือแนวปฏิบัติซึ่งมีวิธีการระบุมรรควิธี (Means) และหลักการ (Principles) ที่ได้เลือกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ (Desired Ends) และการวางแผนคือ กระบวนการในการตัดสินใจเลือกสรรแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ความหมายของคำทั้งสองมีความคล้ายคลึงกันมาก และจากการอธิบายในตอนต้นเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน ทั้งในลักษณะที่เป็นวัฏจักรและการปฏิสัมพันธ์ จึงน่าจะเป็นเหตุผลที่สรุปได้ว่านโยบายมีฐานะเป็นการวางแผนด้วย

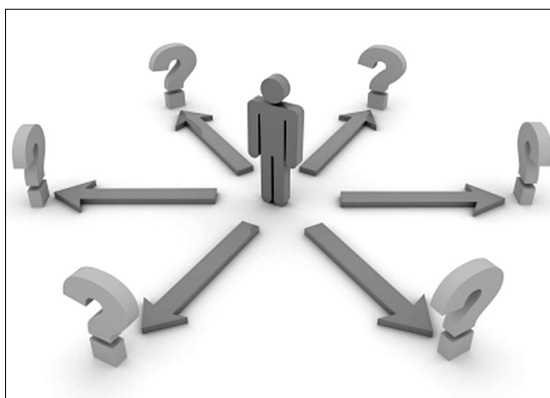
1.2.5 นโยบายในฐานะเป็นสิ่งที่น่าประหลาดหรือสิ่งน่าฉงน (Policy as “Surprise”) นโยบายบางชนิดถูกกำหนดขึ้นในช่วงแห่งเวลาวิกฤต ซึ่งก่อให้เกิดความตื่นตระหนก ความฉงนสนเท่ห์ หรือความประหลาดใจแก่คนทั่วไป นโยบายลักษณะนี้มักจะมีเหตุการณ์คับขันบางอย่างบังคับให้เป็นไปเช่นนั้น

คนส่วนใหญ่อาจไม่ชอบหรือมีความเคลือบแคลงใจ แต่ต้องปฏิบัติตามเพื่อความสงบสุขของสังคมโดยส่วนรวม เช่น นโยบายการปันส่วนน้ำมัน นโยบายการประกาศหรือการทำสงคราม นโยบายปรับค่าเงิน หรือนโยบายอื่นใดที่เกิดขึ้นเพราะวิกฤตการณ์ต่าง ๆ

1.3 ความหมายของนโยบาย

นโยบายและแผนแม้จะมีความหมายคล้ายคลึงกัน แต่ก็มีบางสิ่งหรือบางลักษณะที่อาจจำแนกให้เห็นถึงความแตกต่างกันได้ตามแนวคิดของนักวิชาการทางการบริหาร ซึ่งรวมไปถึงการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความด้วย

1.3.1 *นโยบาย (Policy)* เป็นคำที่มาจากภาษาบาลีโดยการสมาสคำว่า “นย” (เค้าความที่ส่อให้เข้าใจเอาเอง) กับคำว่า “อุบาย” (วิธีการอันแยบคาย เล่ห์กล เล่ห์เหลี่ยม) เข้าด้วยกัน และแปลเป็นความได้ว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ นโยบายเป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของผู้บริหารและของหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องทำงานร่วมกันภายใต้เงื่อนไขและกฎระเบียบต่าง ๆ ข้อความที่ใช้เป็นนโยบายมักเป็นคำที่มีความยืดหยุ่น (Flexibility) ได้ เช่น การใช้คำว่าเท่าที่สามารถเป็นไปได้ (Whenever possible) เท่าที่สามารถจะปฏิบัติได้ (Whenever feasible) และภายใต้สภาวะการณ์อันปกติ (Under usual conditions) เพราะนโยบายมิได้เป็นแนวทางที่ชี้เฉพาะว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นหรือเช่นนี้ นโยบายเป็นเพียงแต่แนวทางกว้าง ๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเพื่อกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเท่านั้น หรือเป็นสิ่งที่ควรเลือกกระทำหรือไม่ควรเลือกกระทำ



นักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของนโยบายไว้เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วพบว่าความหมายหรือคำจำกัดความเหล่านั้นคล้ายคลึงกัน เช่น

ไฮมานน์และสกอตต์ (Haimann and Scott, 1974: 65) กล่าวว่า นโยบาย คือ ขอบเขตของเหตุและผลที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ

เทอร์รี่ (Terry, 1977: 189) กล่าวว่า นโยบาย คือ การพูดหรือการเขียนถึงขอบเขตและแนวทางทั้งหมดเพื่อการปฏิบัติงาน

กรีนวูด (Greenwood, 1965: 222) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นอย่างกว้างๆ จากข้อมูลทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

เจคอป (Jacop, 1966: 3) ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า นโยบาย คือ หลักการ แผนการ หรือแนวทางของการปฏิบัติงาน

เวย์น (Wayne, 1952: 198) อธิบายถึงความหมายของนโยบายว่า นโยบาย คือ โครงการในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีคุณค่า หรือเป็นการตัดสินใจเลือกจุดมุ่งหมายและวิธีการในการบริหารองค์การใดองค์การหนึ่ง

พิฟฟ์เนอร์ (Pfiffner, 1960: 132) ให้ความหมายของนโยบายว่า เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (Stability) มีความสอดคล้องกัน (Consistency) มีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกัน (Uniformity) และมีความต่อเนื่องกัน (Continuity)

คาห์น (Kahn, 1969: 130) เรียกนโยบายว่า แผนงานประจำ (Standing plan) ซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการต่อรอง (Negotiation) การปฏิบัติตามข้อตกลง (Consensus) และการประนีประนอม (Compromise) ในการกำหนดเป้าหมาย การตรวจสอบทางเลือก และการค้นหาวิธีเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ และอาจถือได้ว่านโยบายเป็นกฎ (Rule) และระเบียบ (Regulation) ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการตัดสินใจ เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ (อมร รักษาสัตย์, 2532: 1) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า หมายถึง อุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด

จากความหมายหรือคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นจะสังเกตได้ว่า นโยบายเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารในลักษณะแสดงให้เห็นถึงวิถีทาง และผลแห่งการดำเนินงาน นโยบายที่ดีย่อมทำให้การตัดสินใจถูกต้องและติดตามไปด้วย นโยบายที่ดีย่อมทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดย

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

โดยทั่วไป นโยบายมักเป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับต้นเป็นผู้จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ของผู้บริหารระดับสูง กล่าวคือ นโยบายจะช่วยให้อุบายหรือการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงเป็นจริง (Reality) และเป็นไปโดยเหตุและผล (Rationality) ที่ได้ข้อมูลจากผู้บริหาร

ระดับต่ำลงไป อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายจะต้องมีการแปลและตีความหมายออกมาให้ชัดเจนในลักษณะที่เป็นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต้องการกระทำ

1.4 ประเภทของนโยบาย

นโยบายเป็นกรอบสำคัญของการบริหารและการดำเนินการ หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นของ รัฐหรือเอกชน ต่างก็มีความจำเป็นที่จะใช้นโยบายเป็นกรอบปฏิบัติ สำหรับการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ก่อนที่รัฐบาลจะทำหน้าที่บริหารประเทศจะมีนโยบายแถลงต่อรัฐสภา หน่วยงานหลายแห่ง หลังจากผู้บริหารสูงสุดเข้ารับตำแหน่งแล้วจะมีการแถลงนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงานให้ผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ นโยบายจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหาร และ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายจึงมีความสำคัญ

มีผู้ให้คำจำกัดความของนโยบายแต่ละประเภทแตกต่างกัน ความหมายของนโยบายแต่ละประเภทอาจวิเคราะห์ได้จากคำจำกัด ความที่ใช้กันอยู่ในการศึกษาด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายสาธารณะ (Public policy) นโยบาย ธุรกิจ (Business policy) และนโยบายการศึกษา (Educational policy)



1.4.1 นโยบายสาธารณะ (Public policy)

มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

ดาย (Dye, 1972: 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ

โคย์นิก (Koenig, 2004) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือกิจกรรมที่รัฐบาล กระทำหรือไม่กระทำซึ่งมีผลต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน

นาเจล (Nagel, 1984: 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลซึ่ง กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของสังคมด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาการต่างประเทศ การรักษาสภาพแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม การว่างงาน และปัญหาอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

กุลธน ธนาพงศ์ (2533: 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล หนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางขึ้นให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุ ถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงานและโครงการของ รัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมและทรัพยากรองค์การบริหารจัดการ รวมทั้งระเบียบหรือข้อปฏิบัติ ต่าง ๆ ที่วางไว้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุจุดหมาย

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533: 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

จากคำจำกัดความข้างต้นจะพบว่า โดยเนื้อแท้แล้วนักวิชาการมีความเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า นโยบายสาธารณะ ก็คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลนั่นเอง ในเอกสารคำสอนเล่มนี้จึงขอนิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นแผนหรือแนวทางการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อนำไปสู่สภาพที่พึงประสงค์และความกินดีอยู่ดีของประชาชน

1.4.2 นโยบายธุรกิจ (Business policy)

มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของนโยบายธุรกิจไว้ ดังนี้

แมคนิโคล (McNichols, 1977: 3) กล่าวว่า นโยบายธุรกิจ หมายถึง การตัดสินใจที่ฉลาดและหลักแหลม กล่าวคือเป็นการกระทำที่ไตร่ตรองและลึกซึ้งของผู้บริหารระดับสูง

ชางและฟลอรัส (Chang and Flores, 1980: 7) กล่าวว่า นโยบายธุรกิจ หมายถึง กรอบพื้นฐาน (A basic framework) ที่เป็นตัวกำหนดปัญหาหลักของบริษัท จุดมุ่งหมาย ปรัชญา วัตถุประสงค์ทั่วไป และแนวทางชุดหนึ่ง (A set of guidelines) ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานทางธุรกิจภายใต้กรอบแนวคิดรวมของบริษัท

อีแวนเชวิช ดอนเนลลี และกิบสัน (Ivancevich, Donnelly and Gibson, 1983: 69) กล่าวว่า นโยบายธุรกิจ หมายถึง แนวทาง (guidelines) สำหรับการดำเนินงานของผู้จัดการในการนำกลยุทธ์ (strategies) ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ไปปฏิบัติ

ฮิกกินส์และวินเซ (Higgins and Vineze, 1986: 15) กล่าวว่า นโยบายธุรกิจ หมายถึง การแนะแนวอย่างกว้าง ๆ (broad guidance) ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้เกิดความแน่ใจในการกำหนดวัตถุประสงค์และความสำเร็จของการวางกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการควบคุมกลยุทธ์

มอนดี ชาร์พลิน และฟลิปโป (Mondy, Sharplin, and Flippo, 1988: 95) กล่าวว่า นโยบายธุรกิจ หมายถึง แนวทางที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (predetermined guidelines) ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นทิศทาง (direction) สำหรับการตัดสินใจ

ฮอดเจตส์และคูราโต (Hodgetts and Kurato, 1988: 111) กล่าวว่า นโยบายธุรกิจ หมายถึง แนวทาง (guidelines) สำหรับการคิดและการกระทำ (thinking and action)

จากคำจำกัดความที่ยกมานี้อาจสรุปว่า นโยบายธุรกิจ หมายถึง แนวทางหรือการตัดสินใจของบริษัทหรือหน่วยงานสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.4.3 นโยบายการศึกษา (Educational policy)

นักการศึกษาได้ให้คำจำกัดความของนโยบาย ดังนี้

สเติ้กลีน (Stecklein, 2532: 8) กล่าวว่า นโยบายการศึกษา หมายถึง ข้อความที่ให้แนวทาง

(guidelines) สำหรับการพัฒนาและการดำเนินงานของหน่วยงานหรือแผนงาน (programme) ซึ่งสะท้อนให้เห็นทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อมถึงหลักการพื้นฐานหรือความเชื่อของผู้รับผิดชอบสำหรับหน่วยงานหรือแผนงานนั้น ๆ

เนเชวิช (Knezevich, 1969: 217) กล่าวว่า นโยบายการศึกษา หมายถึง ข้อความทั่วไปที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุถึงค่าแถลงนโยบาย (policy statement) เป็นแนวทางในการดำเนินงาน

เซอร์โยวานนี เบอร์ลิงเกม และคัมส์ (Sergiovanni, Burlingame and Coombs, 1987: 186) กล่าวว่า นโยบายการศึกษา หมายถึง การสื่อสารที่มีอำนาจบังคับ (authoritative communication) เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในวงการการศึกษาที่ควรจะต้องปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

วิจิตร ศรีสอาน (2544) กล่าวว่า นโยบายการศึกษา หมายถึง แนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานทางการศึกษาสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ (2551) กล่าวว่า นโยบายการศึกษา หมายถึง วิสัยทัศน์เกี่ยวกับเป้าหมาย หรือจุดหมายปลายทางของการศึกษา และแนวทางไปสู่เป้าหมายนั้น

จากคำจำกัดความที่ยกมานี้จะเห็นว่า ความหมายของนโยบายการศึกษามีลักษณะใกล้เคียงกับความหมายที่ใช้ในนโยบายสาธารณะและนโยบายธุรกิจ ถึงแม้ว่านโยบายการศึกษามีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายสาธารณะในหลายส่วน เช่น การคำนึงถึงผลประโยชน์และคุณภาพชีวิต รวมถึงการยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรโดยรวม การมีจุดมุ่งหมายในการจัดสรรคุณค่าให้กับสังคม และต่างก็มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นกำลังสำคัญของชาติ แต่นโยบายการศึกษามีคุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไป เช่น ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภารกิจและพันธกิจด้านการให้ความรู้และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละประเทศด้วยการให้การศึกษาและการจัดการศึกษาในระดับ/ประเภทต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกกลุ่มไม่ว่าจะอยู่ในช่วงอายุ เพศ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม พื้นฐานครอบครัวเป็นอย่างไรก็ตาม มีโอกาสได้รับบริการด้านการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม นอกจากนี้ นโยบายการศึกษา โดยเฉพาะนโยบายระดับประเทศ ที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จะมีการนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนในระดับโรงเรียน/สถานศึกษา/สถาบันการศึกษา รวมทั้งองค์การ/หน่วยงานที่มีภารกิจและพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการศึกษาในแต่ละประเทศเปรียบเสมือนเข็มทิศที่ใช้ในการกำหนดทิศทางและแนวปฏิบัติด้านการบริหารการศึกษาในแต่ละระดับ/ประเภท และสามารถใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการบริหารหน่วยงานด้านการศึกษา เช่น โรงเรียน โรงเรียนเป็นองค์การชนิดหนึ่ง และเป็นองค์การที่มีอยู่ในภาครัฐและภาคเอกชน ความหมายของนโยบายองค์การ (Organizational policy) หรือนโยบายธุรกิจ (Business policy) บางครั้งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายการศึกษา หากองค์การ/ธุรกิจนั้นมีพันธกิจ วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวข้องหรือสนองตอบนโยบายการศึกษา