

การวางแผนปฏิรูปการศึกษา ในประเทศกำลังพัฒนา

การจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน

สรุปและเรียบเรียงจาก

Planning Education Reforms in Developing Countries

The Contingency Approach

โดย

Dennis A. Rondinelli

John Middleton

Adriaan M. Verspoor

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรื

1 การจัดการการปฏิรูปการศึกษา

1.1 ปัญหาในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา ปัญหาในการนำโครงการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ปัญหาในการจัดการกระบวนการที่เป็นนวัตกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ
- 2) ปัญหาที่เกิดจากบุคลิกภาพและพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำโครงการไปปฏิบัติ
- 3) ความไม่เพียงพอของทรัพยากรและศักยภาพขององค์กร
- 4) ปัญหาด้านการเงิน
- 5) การต่อต้านการปฏิรูปจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

1.2 สาเหตุของปัญหาในการดำเนินงานปฏิรูป จากประสบการณ์ของธนาคารโลกพบว่าสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาไม่มีประสิทธิผล มีดังนี้

- 1) ความซับซ้อนของข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารโลก อันเนื่องมาจากการผนวกรวมภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องเข้ามาด้วย เพื่อที่จะให้ได้รับเงินกู้ ซึ่งทำให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพในการจัดการ
- 2) การไม่สามารถคาดการณ์นายผลของการปฏิรูปการศึกษาได้ โครงการที่เป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ หรือเป็นนวัตกรรมไม่สามารถคาดการณ์นายผลของการปฏิรูปในวงกว้างไว้ล่วงหน้าได้ เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ มากมายที่มีผลทางอ้อมต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน
- 3) ยุทธศาสตร์การจัดการที่ไม่เหมาะสม โครงการที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมักต้องมียุทธศาสตร์การจัดการที่แตกต่างจากยุทธศาสตร์ที่ใช้ในระบบการศึกษาปัจจุบัน เนื่องจากโครงการเหล่านี้ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นนวัตกรรมเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงที่สลับซับซ้อนด้วย การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลต่าง ๆ ในระบบการศึกษา และต้องมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมรับภาระหน้าที่เพื่อประสานกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ปัญหาในการดำเนินงานยังเกิดขึ้นจากลักษณะอันหลากหลายของภารกิจในข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป ซึ่งจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การจัดการที่แตกต่างกัน

4) **ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระดับโรงเรียน** การที่ครูนำนวัตกรรมไปใช้ในห้องเรียนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา และในการทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีความยั่งยืน แต่แทบจะไม่มีโครงการใดให้ความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงในห้องเรียนอย่างจริงจัง

5) **ไม่มีการประเมินศักยภาพขององค์กรในการจัดการ** องค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศและรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ประเมินศักยภาพของสถาบันการศึกษาที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลง

1.3 การปรับปรุงการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา

ยุทธศาสตร์การจัดการที่ไม่เหมาะสมเป็นอุปสรรคที่ทำให้โครงการปฏิรูปการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จ จากการประเมินผลของธนาคารโลกพบว่า โครงการที่ธนาคารโลกสนับสนุนส่วนใหญ่ประสบปัญหาค่าใช้จ่ายสูงหรือแล้วเสร็จล่าช้ากว่ากำหนดมาก อันเนื่องมาจาก “การจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ” ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีการพัฒนาในเชิงสถาบันอย่างเพียงพอ ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล ไม่สามารถสรรหาและสงวนรักษาบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไว้ได้ การประสานงานไม่เพียงพอ และการควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง การแก้ปัญหาเหล่านี้อยู่ที่กระบวนการวางแผนและการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติ

1.4 บทบาทของการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนในการปฏิรูปการศึกษา

รายงานฉบับนี้กล่าวถึงทฤษฎีการจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเพื่อชี้ให้เห็นความสอดคล้องเหมาะสมระหว่าง 1) ภารกิจและสภาพแวดล้อมในการนำโครงการไปปฏิบัติ และ 2) โครงสร้างองค์กร กระบวนการจัดการและค่านิยมของบุคลากรในหน่วยปฏิบัติ

การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนแสดงให้เห็นว่าโครงการที่มีนวัตกรรมสูงโดยปกติไม่สามารถวางแผนโดยละเอียดมากได้ การที่จะวางแผนโครงการด้านการศึกษาได้ละเอียดเพียงใดขึ้นอยู่กับ 1) ความซับซ้อนของภาระงาน 2) ระดับนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ 3) ระดับความมั่นคงทางสภาพแวดล้อม 4) ระดับความรู้เกี่ยวกับความต้องการและรูปแบบพฤติกรรมของผู้รับผลประโยชน์ และ 5) ระดับของศักยภาพด้านการบริหารในองค์กรที่จะนำโครงการไปปฏิบัติ

2 การใช้วิธีการวิเคราะห์สถานการณ์ เพื่อวางแผนการปฏิรูปการศึกษา

ทฤษฎีการจัดการภายใต้เชิงสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน (Contingency Theory) เสนอแนวคิดว่า กระบวนการจัดการและโครงสร้างองค์กรจะต้องสอดคล้องกับภารกิจที่จะดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่เฉพาะเจาะจง ทฤษฎีการจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนช่วยให้นักวิเคราะห์รับรู้และจัดการกับตัวแปรหลัก 3 ประการ ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะของภารกิจมีผลต่อยุทธศาสตร์การจัดการโดยตรง ตัวแปรที่สาม คือ ค่านิยมของผู้ที่จะนำโครงการไปปฏิบัติก็มีอิทธิพลต่อการเลือกใช้ยุทธศาสตร์การจัดการที่เหมาะสมเช่นเดียวกัน มิติของตัวแปรดังกล่าวแสดงให้เห็นในตารางข้างล่างนี้

ตาราง 1 ตัวแปรเกี่ยวกับสถานการณ์ 3 ประการ

สภาพแวดล้อม ภายนอก	คงที่	ไม่คงที่ ไม่แน่นอน
ภารกิจ	เป็นงานประจำ	เป็นนวัตกรรม
ค่านิยมของ ผู้ปฏิบัติ	มีขีดจำกัดต่ำต่อการ ยอมรับความไม่ชัดเจน	มีขีดจำกัดสูงต่อการ ยอมรับความไม่ชัดเจน
	มีขีดจำกัดต่ำต่อการ ยอมรับความเสี่ยง	มีขีดจำกัดสูงต่อการ ยอมรับความเสี่ยง

2.1 กรอบการวิเคราะห์สถานการณ์สำหรับการวางแผนโครงการ

ทฤษฎีการจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนถือว่ากระบวนการจัดการและโครงสร้างที่จำเป็นสำหรับองค์กร ซึ่งปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมที่คงที่และปฏิบัติการที่เป็นงานประจำ จะแตกต่างจากกระบวนการและโครงสร้างขององค์กรที่ปฏิบัติการเชิงนวัตกรรมในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน เมื่อมีความไม่แน่นอนมากขึ้น องค์กรจะ

มีระดับความไม่ชัดเจน และความเสี่ยงเพิ่มสูงขึ้น **องค์กรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือองค์กรที่ปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการให้เข้ากับระดับนวัตกรรมของภารกิจและความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมที่จะต้องปฏิบัติงาน**

การวิเคราะห์สถานการณ์ช่วยให้เห็นภาพแผนเลือกยุทธศาสตร์การจัดการที่สอดคล้องกับระดับนวัตกรรมในภารกิจของโครงการและระดับความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมที่จะดำเนินโครงการ การนำวิธีการวิเคราะห์สถานการณ์มาใช้ในการวางแผนโครงการประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน ต่อไปนี้

1) ประเมินความต้องการด้านการจัดการ (management requirements) ของโครงการ ในแง่ของความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงภารกิจใหม่ และในแง่ของกระบวนการจัดการค่านิยมและโครงสร้างขององค์กรที่จำเป็นในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

2) ประเมินศักยภาพด้านการจัดการ (management capacity) ของหน่วยปฏิบัติ โดยพิจารณาตัวแปรเดียวกับการประเมินความต้องการด้านการจัดการ

3) เปรียบเทียบความต้องการด้านการจัดการของโครงการกับศักยภาพด้านการจัดการของหน่วยปฏิบัติเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ (feasibility)

4) จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (implementation action plans) ทั้งนี้ เพื่อชี้แนะการพัฒนาศักยภาพด้านการจัดการหรือวางแผนโครงการใหม่

เหตุผลประการหนึ่งในการวิเคราะห์ความต้องการและศักยภาพด้านการจัดการก็เพื่อช่วยในการเลือกยุทธศาสตร์การจัดการที่เหมาะสมที่สุด สำหรับระดับของนวัตกรรมและความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ โดยมียุทธศาสตร์การจัดการที่มีลักษณะตรงข้ามกัน 2 แบบ ได้แก่

1) ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ (mechanistic management strategy) เหมาะสำหรับโครงการที่มีนวัตกรรมค่อนข้างน้อยและจะนำไปดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างแน่นอน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การจัดการในระบบราชการแบบดั้งเดิม การวางแผนมีลักษณะครอบคลุมและจัดทำเป็นพิมพ์เขียว การตัดสินใจมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ โดยมีผู้บริหารจากระดับบนลงมาตามตำแหน่งในระดับชั้นทางการบริหาร มีการสื่อสารทางเดียวจากบนลงล่างเป็นส่วนใหญ่ การประสานงานอาศัยวิธีการสั่งการ กระบวนการควบคุมเน้นที่การสั่งการและการปฏิบัติตามกฎระเบียบ การติดตามผลเน้นที่ความสอดคล้องกับเป้าหมาย โดยมีการจัดองค์กรตามหน้าที่และจูงใจบุคลากรโดยการให้รางวัลที่เป็นเงินและการลงโทษ

2) ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัว (adaptive management strategy) เหมาะสำหรับโครงการที่มีนวัตกรรมสูงและจะนำไปดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน การวางแผนมีลักษณะเพิ่มการตัดสินใจทีละขั้น โดยมีการปรับยุทธศาสตร์และกลยุทธ์อยู่ตลอดเวลา การตัดสินใจมีลักษณะกระจายอำนาจและมีส่วนร่วม ภาวะผู้นำมีลักษณะเป็นหมู่คณะโดยอาศัยความเชื่อใจระหว่างผู้ควบคุมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา การสื่อสารมีลักษณะปฏิสัมพันธ์ และมีการประสานงานโดยวิธีการเจรจาและอำนวยความสะดวก ผู้บริหารให้พนักงานรับผิดชอบและควบคุมกิจกรรมของตนเองมากขึ้น และเน้นความสำเร็จตามวัตถุประสงค์มากกว่าการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยใช้การติดตามผลเพื่อเรียนรู้และปรับกิจกรรมของตน มีการจัดองค์กรตามวัตถุประสงค์และการตอบแทนที่เป็นเงิน การวิเคราะห์สถานการณ์ช่วยให้พนักงานมีทางเลือกเกี่ยวกับการจัดการทั้งภารกิจที่เป็นงานประจำและเป็นนวัตกรรม ถ้าหากความต้องการด้านการจัดการสูงกว่าศักยภาพ ทางเลือกแรกก็คือ การเสริมสร้างศักยภาพด้านการจัดการ ถ้าหากความต้องการของโครงการมีมากกว่าศักยภาพด้านการบริหารมาก นักวางแผนจะต้องปรับปรุงแก้ไขโครงการเพื่อลดความต้องการด้านการจัดการให้น้อยลง

2.2 ประเด็นปัญหาในการวางแผนปฏิรูปการศึกษา

ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณาในขั้นตอนการวางแผนเพื่อให้การนำไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้นมี 3 ประการ ได้แก่

1) ความชัดเจนเข้าใจง่ายกับความสลับซับซ้อนในการวางแผนโครงการ

แม้ว่าปัญหาทางการศึกษาจะรุนแรงและสลับซับซ้อน แต่การวางแผนโครงการที่กำหนดเป้าหมายไว้สูงเกินไป กล่าวคือ กำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายประการ ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความต้องการเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคลและการเงินมาก และมีกระบวนการประสานงานที่ยุ่งยากซับซ้อน ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการนำโครงการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติได้มากพอ ๆ กัน โดยปัญหาดังกล่าวนี้จะยิ่งรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและองค์กร

2) การถ่วงดุลระหว่างความเป็นไปได้ในการดำเนินการกับความต้องการในการเปลี่ยนแปลง

แม้ว่าผู้วางแผนโครงการจะต้องพิจารณาให้เป้าหมายอันทะเยอทะยาน มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ แต่วัตถุประสงค์ของโครงการทางการศึกษาไม่ควรจำกัดอยู่แค่สิ่งที่รู้ว่าทำได้ผลเท่านั้น เพราะถึงแม้ว่าจะลดความไม่แน่นอนและความ

เสียงลง แต่ก็ยังจำกัดขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงด้วย นอกจากนี้ ยังทำให้นักการศึกษาหมกมุ่นใจที่จะทดลองหาหนทางแก้ปัญหาที่อาจได้ผลดีมากกว่า

3) การกระตุ้นให้เกิดความต้องการและการระดมความสนับสนุ สำหรับการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอโครงการต่าง ๆ มักจะไม่ได้เป็นความต้องการหรือความจำเป็นที่แท้จริงของครู ผู้ปกครอง หรือนักเรียน นักวางแผนมักจะไม่ได้อธิบายความต้องการและไม่สนใจความจำเป็นในการระดมความต้องการ จากประสบการณ์พบว่า ถ้าหากต้องการให้การนำโครงการไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ นักวางแผนควรกำหนดยุทธศาสตร์ในการระดมความต้องการตั้งแต่เริ่มต้นเตรียมการ ซึ่งการระดมความต้องการนั้นจะเน้นที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ เช่น นักเรียนหรือนายจ้าง หรือผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น เช่น ครูและผู้บริหาร โครงการปฏิรูปการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ นั้นยากที่จะนำไปปฏิบัติถ้าหากไม่มีการระดมความต้องการที่แท้จริงหรือระดมความต้องการที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอการปฏิรูปสำหรับโครงการที่มีนวัตกรรมสูงควรมียุทธศาสตร์และแนวทางการนำไปสู่การปฏิบัติที่กว้างและยืดหยุ่น มากกว่าจะเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการปฏิบัติ โดยควรวางแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานและการจัดการแล้วปล่อยให้รายละเอียดในเชิงกลยุทธ์และการปฏิบัติเป็นเรื่องของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปสู่การปฏิบัติ ยุทธศาสตร์การจัดการควรกระตุ้นให้มีการเรียนรู้จากประสบการณ์และการปรับปรุงโครงการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

การมีส่วนร่วมของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อ การนำไปสู่การปฏิบัติหรือเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการถือว่ามีความสำคัญ โดยควรเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมระหว่างการจัดทำข้อเสนอและวางแผนโครงการจนกระทั่งการนำไปสู่การปฏิบัติ การเรียนรู้จากประสบการณ์อีกวิธีหนึ่งก็โดยการติดตามและประเมินผลเป็นประจำ ทั้งการวางแผนการดำเนินงานและยุทธศาสตร์การจัดการโครงการควรให้ความสำคัญที่กระบวนการที่เป็นระบบแต่ยืดหยุ่นในการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และใช้ข้อมูลสำหรับการเรียนรู้และการตัดสินใจ ผู้บริหารมักต้องการข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ แต่ความต้องการจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อโครงการมีนวัตกรรมสูงและจะต้องนำไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน

การวิเคราะห์สถานการณ์สามารถช่วยนักวางแผนและผู้บริหารการศึกษาในการดำเนินงานโครงการปฏิรูปการศึกษาที่ทำทหายได้ ทั้งนี้ เนื่องจากภาระงานมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองก็มักไม่แน่นอน โครงสร้างการจัดการของหน่วยปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะเป็นการดำเนินงานตามปกติ และเหมาะสมที่สุดสำหรับภารกิจที่เป็นงานประจำในสภาพแวดล้อมที่คงที่ ซึ่งหมายความว่าองค์กรแบบเดิมจะไม่สามารถจัดการภารกิจที่เป็นนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น นักวางแผนจะต้องเสนอแนะวิธีการปรับเปลี่ยนองค์กรและกระบวนการจัดการเพื่อให้ตอบสนองความท้าทายด้านนวัตกรรมหรือลดระดับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ให้น้อยลง

ทฤษฎีการจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนสามารถช่วยให้นักวางแผนมีวิธีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและระดับนวัตกรรมของภารกิจตามข้อเสนอในการปฏิรูปได้

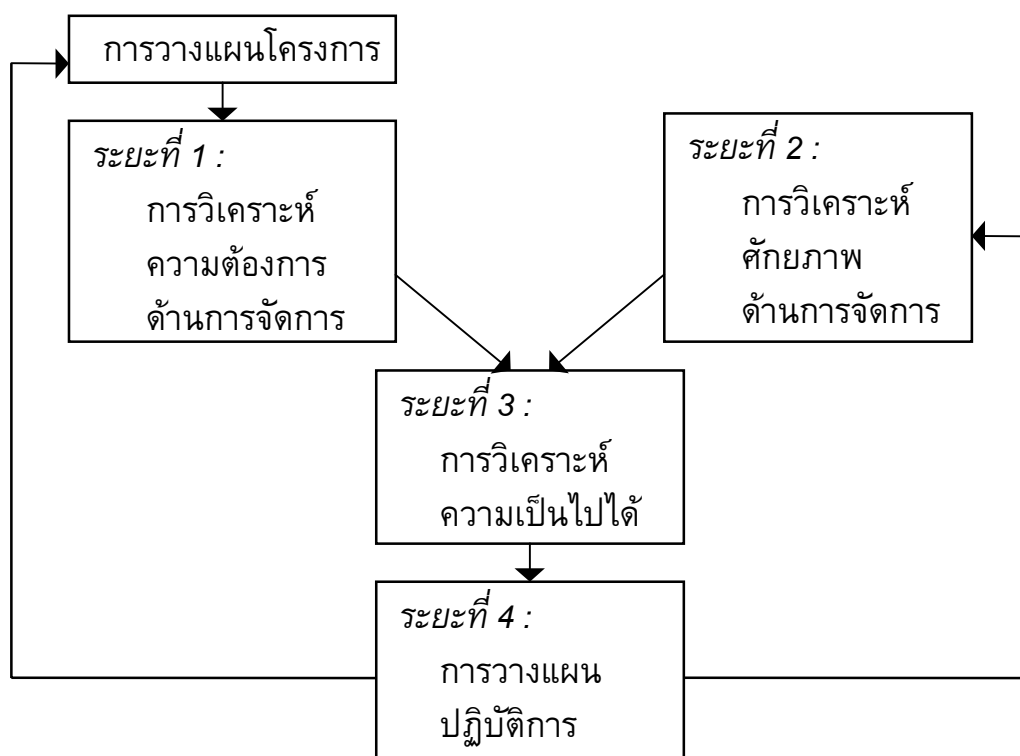
3 รูปแบบการวิเคราะห์สถานการณ์

3.1 แนวคิดหลักในทฤษฎีการจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน

ยุทธศาสตร์การจัดการ (management strategy) เป็นรูปแบบเฉพาะของกระบวนการจัดการและโครงสร้างขององค์กรที่ทำให้องค์กรสามารถปฏิบัติภารกิจเฉพาะในสภาพแวดล้อมที่กำหนดเป็นผลสำเร็จ ดังนั้น ในการเลือกยุทธศาสตร์การจัดการ นักวางแผนจะต้องพิจารณาองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) สภาพแวดล้อม 2) ภารกิจ 3) กระบวนการจัดการ และ 4) โครงสร้างขององค์กร

นักวางแผนสามารถใช้การวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อปรับปรุงการวางแผนโครงการทางการศึกษาและลดช่องว่างระหว่างความต้องการด้านการจัดการของการปฏิรูปและศักยภาพด้านการจัดการของหน่วยปฏิบัติ การวิเคราะห์สถานการณ์มี 4 ระยะ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ความต้องการด้านการจัดการ (Management Requirement Analysis) 2) การวิเคราะห์ศักยภาพด้านการจัดการ (Management Capacity Analysis) 3) การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Feasibility Analysis) และ 4) การวางแผนปฏิบัติการ (Implementation Planning)

แผนภูมิ 1 รูปแบบการดำเนินงานในการวิเคราะห์สถานการณ์

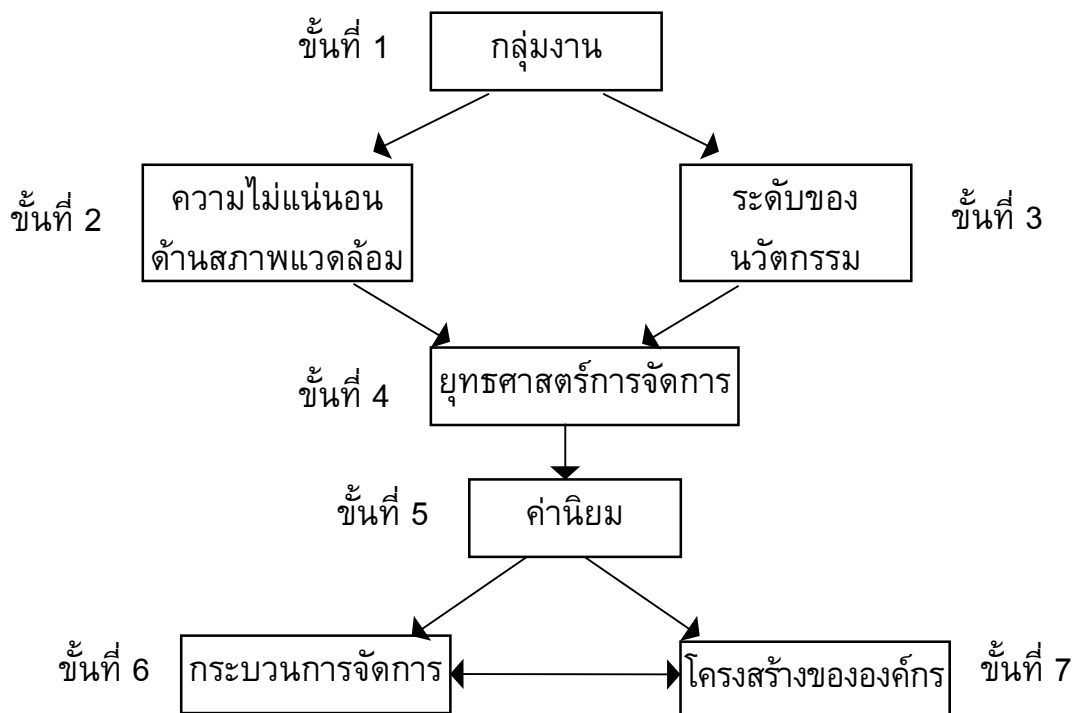


3.2 แนวทางการประยุกต์ใช้วิธีการวิเคราะห์สถานการณ์

ระยะที่ 1 การวิเคราะห์ความต้องการด้านการจัดการ

การวิเคราะห์ความต้องการด้านการจัดการ มีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและระดับนวัตกรรมในภารกิจของโครงการเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการ โดยมี 7 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

แผนภูมิ 2 การวิเคราะห์ความต้องการด้านการจัดการ



ขั้นที่ 1 : กำหนดกลุ่มงาน

นักวางแผนกำหนดให้โครงการส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ดังนั้น วิธีหนึ่งในการจัดประเภทของงานจึงจำแนกตามหน่วยปฏิบัติ ซึ่งการจำแนกประเภทในลักษณะนี้ควรใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นเท่านั้น การวิเคราะห์ระดับต่อมาสามารถจำแนกกลุ่มงานตามกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากบริการหรือตามระดับของนวัตกรรม นอกจากนี้ นักวางแผนควรระบุกลุ่มงานที่มีระดับของนวัตกรรมแตกต่างกันและกลุ่มงานที่ให้บริการกลุ่มผู้รับประโยชน์ต่าง ๆ กัน

ขั้นที่ 2 : ประเมินความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อม

นักวางแผนต้องประเมินระดับความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมสำหรับโครงการในภาพรวมและสำหรับกลุ่มงานต่าง ๆ การที่จะวิเคราะห์สภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจอย่างดีเกี่ยวกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ และเกี่ยวกับปัจจัยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อภาคการศึกษา

ขั้นที่ 3 : กำหนดนวัตกรรมที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

นักวางแผนควรกำหนดระดับของนวัตกรรมสำหรับงานแต่ละกลุ่ม โดยควรตัดสินใจเกี่ยวกับระดับในการวัดผลลัพธ์ของนวัตกรรม (ความสามารถในการวิเคราะห์) และความหลากหลายของความเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นสำหรับแต่ละกลุ่ม (ความสามารถในการทำนาย) รวมทั้งต้องตัดสินใจทั้งในเรื่องขอบข่ายของนวัตกรรมและระดับที่การเปลี่ยนแปลงจะเบี่ยงเบนไปจากแนวทางการปฏิบัติวิธีการ และพฤติกรรมที่มีอยู่เดิม

ขั้นที่ 4 : กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการ

ในขั้นตอนนี้เป็นการเลือกยุทธศาสตร์การจัดการที่เหมาะสมกับระดับความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมสำหรับแต่ละกลุ่มงาน โครงสร้างที่มีลักษณะเป็นงานประจำโดยมีนวัตกรรมไม่มากนักซึ่งจะดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่คงที่และค่อนข้างแน่นอนสามารถใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ (mechanistic) ได้ โครงการที่เป็นงานประจำแต่จะต้องดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน จำเป็นต้องใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกที่เปิดกว้าง (open-mechanistic) โครงการที่มีนวัตกรรมสูงซึ่งจะดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างแน่นอนและคงที่จำเป็นต้องใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวในเชิงวิชาชีพ (professional - adaptive) และโครงการที่มีนวัตกรรมสูงซึ่งจะดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและไม่คงที่มักต้องใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัว (adaptive) อย่างเต็มรูปแบบ

ขั้นที่ 5 : ประเมินสิ่งที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม

ขั้นตอนนี้เป็นการจำแนกค่านิยมทางวัฒนธรรมอันเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์การจัดการที่เลือกไว้ในขั้นตอนที่ 4

ขั้นที่ 6 : กำหนดกระบวนการจัดการที่เหมาะสม

นักวางแผนตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการและปฏิบัติการกิจโดยใช้ยุทธศาสตร์การจัดการที่เลือกไว้ในขั้นต้นก่อน

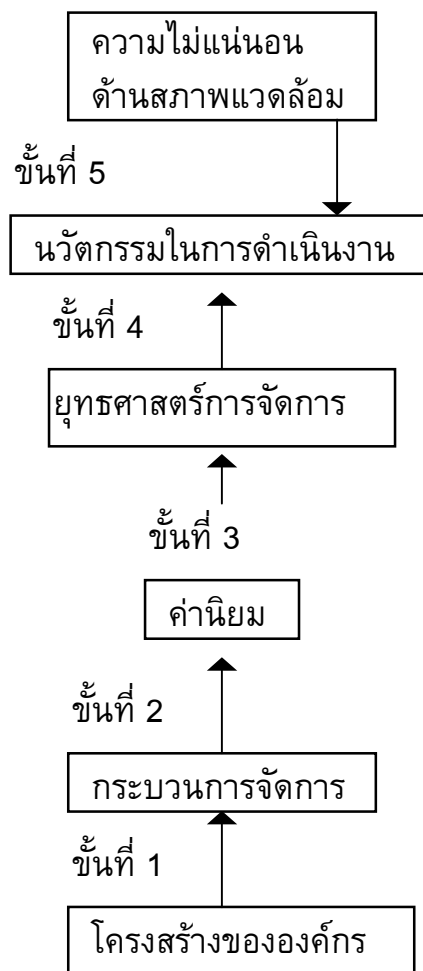
ขั้นที่ 7 : เลือกโครงสร้างขององค์กร

นักวางแผนพิจารณาโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการจัดการ โดยเลือกวิธีการจัดองค์กรที่เหมาะสมที่สุดโดยอาศัยการตัดสินใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดการ ค่านิยม และกระบวนการจัดการ

ระยะที่ 2 : การวิเคราะห์ศักยภาพด้านการจัดการของหน่วยงานในปัจจุบัน

เพื่อวิเคราะห์ว่าหน่วยปฏิบัติจะสามารถตอบสนองความต้องการด้านการจัดการได้หรือไม่ จึงต้องมีการประเมินศักยภาพด้านการจัดการโดยวิเคราะห์ปัจจัย 5 ประการที่พิจารณาในระยะที่ 1 ไปแล้ว คือ โครงสร้าง กระบวนการ ค่านิยม นวัตกรรม และยุทธศาสตร์ แต่วิเคราะห์ในลักษณะย้อนกลับ ดังแผนภูมิ 3

แผนภูมิ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพด้านการจัดการ



ขั้นที่ 1 การประเมินโครงสร้าง นักวิเคราะห์ดำเนินการทบทวนโครงสร้างขององค์กร โดยตรวจสอบผังการจัดองค์กร นโยบายขององค์กรและวิธีการแบ่งส่วนอำนาจที่เป็นจริง ซึ่งเรื่องหลังนี้จะทำความเข้าใจได้จากการพูดคุยและการสังเกตเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังควรสำรวจเทคโนโลยีการผลิตและวิธีการหาและใช้ข้อมูลขององค์กร นักวิเคราะห์ควรศึกษาการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติเพื่อพิจารณาว่าโครงสร้างขององค์กรเอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่

ขั้นที่ 2 การประเมินกระบวนการจัดการ นักวางแผนควรประเมินแต่ละกระบวนการแยกจากกัน ในหลายกรณี กระบวนการจัดการจะมีลักษณะเป็นแบบกลไกปกติ (mechanistic) หรือไม่ก็แบบปรับตัว (adaptive) แต่ในบางกรณีก็อาจยากที่จะตัดสินใจ นอกจากนี้ นักวางแผนควรรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของกระบวนการจัดการด้วย

ขั้นที่ 3 การประเมินค่านิยม นักวางแผนควรเข้าใจค่านิยมหลักของบุคลากรในหน่วยปฏิบัติ โดยอาจศึกษาเอกสารเกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศหรือศึกษารูปแบบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยปฏิบัติ

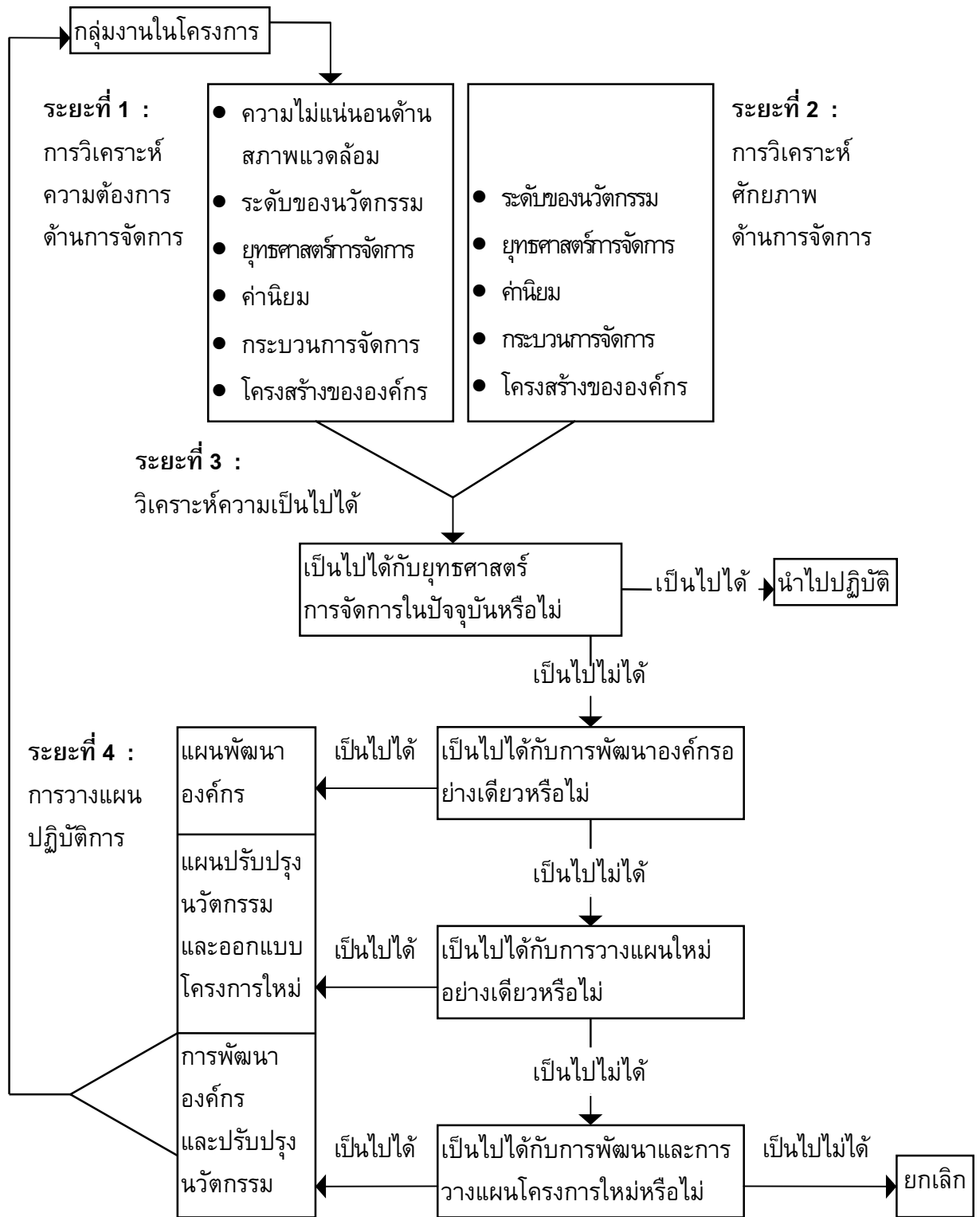
ขั้นที่ 4 การประเมินยุทธศาสตร์การจัดการ การประเมินโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการจัดการจะทำให้ได้ข้อมูลที่ผู้วางแผนโครงการนำมาจำแนกประเภทเป็นยุทธศาสตร์การจัดการ

ขั้นที่ 5 การประเมินนวัตกรรม นักวางแผนต้องประเมินประสิทธิภาพขององค์กรเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เป็นนวัตกรรม นักวิเคราะห์จะศึกษากลุ่มตัวอย่างแผนงาน/โครงการขององค์กรเพื่อจำแนกประเภทของงานที่ทำและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ระยะที่ 3 : การวิเคราะห์ความเป็นไปได้

คำถามที่นักวิเคราะห์เชิงสถานการณ์พยายามจะตอบก็คือ "โครงการที่เสนอจะดำเนินการโดยองค์กรที่ใช้ยุทธศาสตร์การจัดการที่มีอยู่เป็นผลสำเร็จหรือไม่" ทั้งนี้ คำตอบจะได้จากการเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์ความต้องการด้านการจัดการและศักยภาพด้านการจัดการ ดังแผนภูมิ 4

แผนภูมิ 4 การวิเคราะห์ความเป็นไปได้



ระยะที่ 4 : การวางแผนปฏิบัติการ

ถ้าการวิเคราะห์ความเป็นไปได้พบว่ามีความไม่สอดคล้องกันอยู่มากระหว่างความต้องการด้านการจัดการและศักยภาพด้านการจัดการ นักวางแผนอาจจัดทำแผนปฏิบัติการ 2 ประเภท คือ 1) แผนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรและเพิ่มศักยภาพของหน่วยปฏิบัติ หรือ 2) แผนที่ปรับปรุงแก้ไขโครงการเพื่อลดระดับนวัตกรรม ทั้งนี้ นักวางแผนจะใช้ผลที่ได้จากระยะที่ 1, 2 และ 3 เพื่อจัดทำแผนดังกล่าว

4 การประเมินความไม่แน่นอน

ด้านสภาพแวดล้อม

4.1 ความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อม

เพื่อที่จะเลือกยุทธศาสตร์การจัดการได้อย่างเหมาะสม นักวางแผนจะต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมที่จะดำเนินโครงการ ซึ่งประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับองค์กร

1) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกายภาพ รวมทั้งกลุ่มพลังที่ส่งผลกระทบต่อระดับความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการให้ประสบผลสำเร็จ ในการวางแผนยุทธศาสตร์ของโครงการ นักวางแผนควรเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น นโยบายเศรษฐกิจของประเทศเป็นตัวกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ในการจัดการศึกษาอย่างไร โครงการทางการศึกษามีส่วนสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร และโครงสร้างอาชีพและโอกาสถึงการมีงานทำมีอิทธิพลต่อความต้องการทางการศึกษาอย่างไร นักวางแผนจะต้องคำนึงถึงเรื่องที่ว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคจะส่งผลกระทบต่อโครงการทางการศึกษาในอนาคตอย่างไร และวัฒนธรรมประเพณีจะมีผลต่อความคิดของผู้ได้รับประโยชน์และเจตคติของบุคคลเหล่านี้ต่อการศึกษาและการเปลี่ยนแปลงอย่างไร นอกจากนี้ นักวางแผนควรประเมินระบบการศึกษาในด้านต่าง ๆ ด้วย

การประเมินสภาพแวดล้อมทางการเมือง

การประเมินสภาพแวดล้อมทางการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งในขั้นตอนการวางแผน ทั้งนี้ เนื่องจากความสำเร็จของการปฏิรูปจำเป็นต้องมีพันธกิจหรือความมุ่งมั่นทางการเมือง (political commitment) และความสนับสนุนทางการบริหารอยู่ในระดับสูง การประเมินเสถียรภาพทางการเมืองและความมุ่งมั่นของรัฐบาลอาจจะสลับซับซ้อนอย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินงานที่สามารถให้ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการวางแผนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นมี ดังนี้

1) ระบุผู้ดำเนินการหลัก ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีอิทธิพลต่อการนำโครงการไปปฏิบัติ

2) ประเมินวัตถุประสงค์ของผู้ดำเนินการหลัก รวมทั้งวัตถุประสงค์และแรงกดดันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนวัตถุประสงค์และแรงจูงใจส่วนตัว

3) ประเมินพันธกิจหรือความมุ่งมั่นของกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก กล่าวคือ ความสนับสนุนของบุคคลและกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของโครงการ

4) ประเมินพันธกิจหรือความมุ่งมั่นในบริบทของการดำเนินงานขององค์กร ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ กล่าวคือ กำหนดระดับความเห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเป้าหมาย วิธีการ องค์กรประกอบ หน่วยปฏิบัติและประสานงาน และเงื่อนไขในการรับเงินกู้

หลังจากการประเมิน นักวางแผนอาจยอมรับเงื่อนไขทางการเมืองและระดับของพันธกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันและปรับโครงการให้เข้ากับเงื่อนไขดังกล่าว นักวางแผนอาจดำเนินการพูดคุยเกี่ยวกับนโยบายเพื่อให้มีความมุ่งมั่นมากขึ้นโดยการชักชวน และอาจเจรจาต่อรองเพื่อเปลี่ยนหน่วยปฏิบัติ หรืออาจใช้อิทธิพลทางการเงินขององค์กรระหว่างประเทศเพื่อให้รัฐบาลแสดงความมุ่งมั่นหรือให้ความสนับสนุนมากขึ้น

สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและค่านิยมของบุคลากร

ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาขึ้นอยู่กับความสามารถและความเต็มใจของบุคลากรที่จะปฏิบัติภารกิจ ดังนั้น ทักษะและค่านิยมของบุคลากรจึงมีความสำคัญมากที่สุดในการจัดการ แต่ค่านิยมมีความสำคัญมากกว่าทักษะ เนื่องจากทักษะสามารถเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็ว ส่วนค่านิยมเปลี่ยนแปลงได้ช้า ความเหมาะสมของยุทธศาสตร์การจัดการจึงขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับค่านิยมทางวัฒนธรรม

มิติของวัฒนธรรมที่ควรวิเคราะห์ทั้งในระดับสังคมและองค์กรมีดังนี้

ช่วงห่างของอำนาจ ในสังคมที่ช่วงห่างของอำนาจมีเล็กน้อย กระบวนการจัดการและการดำเนินงานขององค์กรจะมีลักษณะเป็นหมู่คณะ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาถือว่าแต่ละฝ่ายมีฐานะเหมือนกัน ผู้บังคับบัญชามักเข้าถึงได้ และผู้ที่อยู่ต่างระดับกันจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันบนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน

การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน ประชาชนพยายามหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน ดังนั้น องค์กรจึงช่วยให้สมาชิกหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน โดยจัดให้มีความมั่นคงด้านอาชีพ กำหนดกฎข้อบังคับที่เป็นทางการ ไม่ยอมรับความคิดและพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ในสังคมที่ยอมรับความไม่แน่นอนได้ง่ายจะยอมรับการแข่งขัน ความขัดแย้ง และความแตกต่างทางความคิดได้ และประชาชนจะเต็มใจรับความเสี่ยงเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย แต่คนที่มีขีดจำกัดต่ำในการยอมรับความไม่แน่นอนมักต้องการให้มีฉันทานุมัติโดยถือว่าคุณค่าและความคิดที่เบี่ยงเบนจากปกติคุกคามต่ออำนาจและเสถียรภาพ นอกจากนี้ยังมีความกังวลในเรื่องความมั่นคง และยึดถือกฎและระเบียบอย่างเข้มงวด

ลัทธิปัจเจกชนนิยม - ลัทธิส่วนรวม ในสังคมที่นิยมลัทธิส่วนรวม ลักษณะเฉพาะของประชาชนขึ้นอยู่กับระบบสังคมและครอบครัวหรือชุมชน ในวัฒนธรรมที่นิยมลัทธิส่วนรวม ค่านิยมจะกำหนดโดยความเป็นสมาชิกและเอกลักษณ์ของกลุ่มประชาชนจะให้ความสำคัญต่อความต้องการ หน้าที่ และข้อบังคับของกลุ่มมากกว่าความปรารถนาส่วนตัว

การจำแนกความแตกต่างด้านบทบาท คือการจำแนกความแตกต่างระหว่าง "เพศชาย" และ "เพศหญิง" ในการดำเนินกิจกรรมภายในสังคม ซึ่งในสังคมที่มีการจำแนกบทบาทน้อยนั้นไม่ได้กำหนดบทบาททางเพศในการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมไว้ตายตัว แต่จะมุ่งเน้นที่คุณภาพของชีวิต

ถึงแม้ว่าภารกิจ โครงสร้างขององค์กร และกระบวนการจัดการที่นักวางแผนเลือกสำหรับโครงการปฏิรูปการศึกษาควรเหมาะสมกับวัฒนธรรมในที่ซึ่งจะนำไปดำเนินการ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่านักวางแผนควรจำกัดตัวเองในการเสนอการเปลี่ยนแปลงที่สามารถยอมรับได้ในทันทีเท่านั้น วัฒนธรรมหลายอย่างสามารถปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมและค่านิยมต่าง ๆ ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา ในบางกรณีประโยชน์ที่ได้รับจากการเปลี่ยนแปลงก็มีมากเพียงพอที่จะเปลี่ยนยุทธศาสตร์การจัดการที่ผูกติดอยู่กับวัฒนธรรมเพื่อให้มีนวัตกรรมและการทดลองเกิดขึ้น แต่นักวางแผนและผู้บริหารจะต้องเข้าใจลักษณะของวัฒนธรรมท้องถิ่นก่อนที่จะคาดหวังให้เจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ และผู้บริหารโรงเรียนนำนวัตกรรมไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ดังนั้น นักวางแผนจึงต้องคำนึงถึงค่านิยมในการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการปฏิรูปการศึกษา (ตาราง 2)

ตาราง 2 ความแตกต่างด้านค่านิยมทางวัฒนธรรม

ความสัมพันธ์ตามสมมติฐาน		
● ความเปิดกว้างของนวัตกรรม		ต่ำ สูง
● การสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อม	ด้าน	ต่ำ สูง
● ความยืดหยุ่นในการรับความเปลี่ยนแปลง		ต่ำ สูง
ช่วงห่างของอำนาจ	- กว้าง - อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง ตามลำดับชั้น ใช้กฎและระเบียบอย่างเข้ม งวด - ผู้บังคับบัญชาเข้าถึงไม่ได้	- เล็กน้อย - อำนาจหน้าที่เป็นหมู่คณะ ตามความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ - ผู้บังคับบัญชาเข้าถึงได้
การหลีกเลี่ยงความ ไม่แน่นอน	- สูง - ความต้องการฉันทานุมัติ และเสถียรภาพ - ไม่ชอบความเสี่ยง	- ต่ำ - ยอมรับการแข่งขัน - เต็มใจรับความเสี่ยง
ลัทธิปัจเจกชนนิยม- ลัทธิส่วนรวม	- นิยมความเป็นส่วนรวม - เอกลักษณะของกลุ่มสูง - ชื่อสัตย์ต่อองค์กรมาก	- นิยมความเป็นปัจเจกชน - เอกลักษณะของปัจเจกชน - สำนึกอันแรงกล้าในด้านการริเริ่มและผลสัมฤทธิ์
การจำแนกความแตก ต่างด้านบทบาท	- เพศชายเป็นใหญ่ สังคมที่มีค่านิยมในเพศชาย - แรงจูงใจทางเศรษฐกิจสูง - มุ่งผลสัมฤทธิ์สูงภายในบริบท ของการพึ่งพาอาศัยกัน	- การจำแนกบทบาทที่อิงเพศ น้อย - มุ่งการบริการมาก - มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ปรับเปลี่ยน โดยความสำนึกด้านบริการ ร่วมกัน

2) สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับองค์กร

สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับองค์กรประกอบด้วยหน่วยงาน สถาบัน และกลุ่มที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถของผู้บริหารโครงการในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์สำหรับโครงการปฏิรูปการศึกษา นั้น สภาพแวดล้อมด้านองค์กรอาจประกอบด้วยตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ นโยบายการศึกษา ลักษณะของระบบการศึกษา รวมทั้งความคาดหวังและธรรมเนียมประเพณีที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนต่อการศึกษา

สภาพแวดล้อมทางด้านองค์กรที่จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างมากมายตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการ นักวางแผนจะต้องมีความรู้มากพอเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมเพื่อให้สามารถตัดสินใจได้ว่าการปรับปรุงแก้ไขอะไรที่ผู้รับประโยชน์ต้องการและมีแนวโน้มจะเป็นไปได้ภายใต้สภาวะทางการเมืองที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ ยังจะต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมเพียงพอที่จะระบุได้ว่าจะต้องเปลี่ยนแปลงด้านใดบ้างถ้าจะให้การปฏิรูปการศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในระหว่างการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องสามารถติดตามดูแลและปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงด้านสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับองค์กร

4.2 ตัวชี้วัดความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อม

ความซับซ้อน (complexity) และเสถียรภาพ (stability) เป็นปัจจัยที่กำหนดระดับความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อม การประเมินความไม่แน่นอนในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและองค์กรสามารถนำวิธีการวัดในเรื่องความซับซ้อน และ เสถียรภาพ มาใช้ได้ ดังตาราง 3 ซึ่งแสดงให้เห็นปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาและเกณฑ์ในการตัดสินใจ ความซับซ้อนและเสถียรภาพ แผนภูมิ 5 แสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างความซับซ้อนและเสถียรภาพ

ตาราง 3 ปัจจัยในการประเมินสภาพแวดล้อม

	ความซับซ้อน	เสถียรภาพ
สภาพแวดล้อม		
ทางเศรษฐกิจสังคม		
ระบบการเมือง การบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนกลุ่มอำนาจหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - ระดับความแตกต่างทางการเมืองและอุดมการณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ลักษณะและอัตราเร็วในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง - ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อการบริหาร - ระดับความสนับสนุนทางการเมืองที่มีต่อโครงการ
ระบบเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - ระดับความหลากหลายทางเศรษฐกิจ - ขนาดของตลาดเสรี - ระดับความหลากหลายทางเทคโนโลยี - การกระจายรายได้และความมั่งคั่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - อัตราเร็วในการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี - ระดับที่เศรษฐกิจเปิดกว้างต่ออิทธิพลต่างประเทศ - อัตราเร็วของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
สภาพแวดล้อมด้านองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ - ความหลากหลายทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ - จำนวนและความหลากหลายขององค์กรที่เกี่ยวข้องในโครงการ - จำนวนและความหลากหลายของแหล่งงบประมาณ - จำนวนและความหลากหลายขององค์กรที่ให้ความสนับสนุน - จำนวนชั้นการบริหารที่หน่วยปฏิบัติต้องขึ้นตรง 	<ul style="list-style-type: none"> - อัตราการเปลี่ยนแปลงในด้านสัมพันธภาพของผู้ได้รับผลประโยชน์กับรัฐบาล - ความถี่และระดับของการเปลี่ยนแปลงในด้านภาวะผู้นำของหน่วยปฏิบัติ - ความเป็นไปได้ของการจัดสรรงบประมาณที่มั่นคง

แผนภูมิ 5 ระดับความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อม

		ความซับซ้อน	
		ต่ำ	สูง
เสถียรภาพ	สูง	ความไม่แน่นอน ต่ำ	ความไม่แน่นอน ปานกลาง
	ต่ำ	ความไม่แน่นอน ปานกลาง	ความไม่แน่นอน สูง

4.3 ตัวชี้วัดนวัตกรรม

สมาชิกในองค์กร จำเป็นต้องมีพฤติกรรมในรูปแบบใหม่เมื่อต้องปฏิบัติภารกิจใหม่หรืองานชนิดใหม่ เมื่อมีนวัตกรรมมากขึ้น ความต้องการดังกล่าวนี้ก็เพิ่มสูงขึ้นด้วย ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นองค์ประกอบและเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์ในการประเมินระดับนวัตกรรมของภารกิจ

ตาราง 4 เกณฑ์สำหรับตัดสินองค์ประกอบของนวัตกรรม

มิติ	ระดับของนวัตกรรม	
	ต่ำ	สูง
ความหลากหลายของภารกิจ	- คล้ายคลึงกันโดยหน้าที่ - ใช้ระยะเวลานานในการดำเนินงานให้แล้วเสร็จ	- แตกต่างกันหลากหลายโดยหน้าที่ - ใช้ระยะเวลาน้อยในการดำเนินงานให้แล้วเสร็จ
ความสามารถในการจำแนกแยกแยะภารกิจ	- วัตถุประสงค์ชัดเจน - ลำดับขั้นตอนเป็นเส้นตรง - ควบคุมโดยกฎข้อบังคับ - มีการแบ่งงานมาก งานมีลักษณะเฉพาะ - มีแนวทางการปฏิบัติจากแผนและโมเดลมาก	- วัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน - ลำดับขั้นตอนซ้ำ ๆ กัน - ควบคุมโดยการปฏิบัติงาน - มีการแบ่งงานน้อย มีการหลอมรวมบทบาทหน้าที่ - มีแนวทางการปฏิบัติจากแผนและโมเดลน้อย
ระดับขั้นของนวัตกรรม	- สถาบันจำนวนน้อย - ความครอบคลุมทางด้านภูมิศาสตร์จำกัด - ส่วนประกอบหรือองค์ประกอบน้อย	- สถาบันจำนวนมาก - ความครอบคลุมทางด้านภูมิศาสตร์กว้าง - ส่วนประกอบหรือองค์ประกอบมาก
ระดับความเบี่ยงเบนในนวัตกรรม	- ภารกิจที่ทราบเป็นส่วนใหญ่ - ทักษะปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่ - ความต้องการทักษะทางวิชาชีพน้อย	- ภารกิจที่ไม่ทราบเป็นส่วนใหญ่ - ทักษะใหม่เป็นส่วนใหญ่ - ความต้องการทักษะทางวิชาชีพสูง

ความสามารถในการทำนาย (predictability) ผลลัพธ์ของภารกิจใหม่นั้นว่าเป็นวิธีการวัดระดับนวัตกรรมที่สำคัญ ถ้าทราบผลลัพธ์จากประสบการณ์ที่ผ่านมา นวัตกรรมจะค่อนข้างต่ำ ถ้าไม่ทราบ นวัตกรรมก็จะสูง ความสามารถในการทำนายขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจ 2 ประการ ประการแรก คือ ความสามารถในการจำแนกแยกแยะ (analyzability) หรือระดับที่ภารกิจสามารถลดลงเป็นขั้นตอนของงานประจำที่ดำเนินการโดยผู้ปฏิบัติ ประการที่สอง คือ ความหลากหลาย (variety) ของภารกิจ นั่นคือ จำนวนภารกิจที่แตกต่างกันตามชนิดของปัญหาและทักษะที่ต้องการ

ระดับของนวัตกรรมสามารถวัดได้จากการวินิจฉัย "ความต้องการ (demandingness)" ของภารกิจเปรียบเทียบกับภาระงานในปัจจุบัน ตัวชี้วัดนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ระดับความเบี่ยงเบนจากภาระงานในปัจจุบัน และระดับของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งวัดจากความครอบคลุมทางภูมิศาสตร์และจำนวนสถาบันที่เกี่ยวข้อง

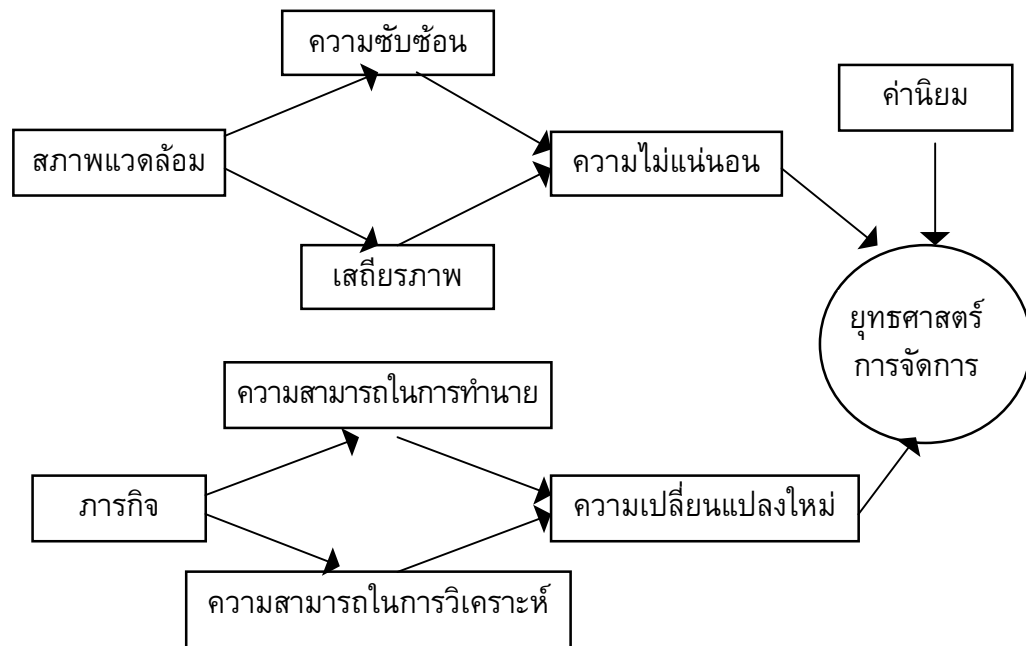
ความสามารถในการทำนายและความต้องการเป็นตัวกำหนดระดับนวัตกรรมของภารกิจ ดังแสดงให้เห็นในแผนภูมิ 6 ยกตัวอย่างเช่น ภารกิจที่มีนวัตกรรมสูง (ช่องที่ IV) จะมีความต้องการสูงแต่มีความสามารถในการทำนายต่ำ เช่น แผนงานปฏิรูปการศึกษาแบบครอบคลุมที่พยายามเปลี่ยนแปลงวิธีการเรียนการสอนในห้องเรียนและกระบวนการบริหารในวงกว้าง เมื่อการปฏิรูปใช้วิธีการดำเนินงานแบบใหม่ที่หลากหลายซึ่งยากต่อการวิเคราะห์ และเกี่ยวข้องกับหน่วยหน่วยงานและมีระดับการบริหารจากโรงเรียนมาถึงกระทรวงในส่วนกลางหลายระดับก็ถือว่าการปฏิรูปที่มีนวัตกรรมสูง

แผนภูมิ 6 ระดับนวัตกรรมของภารกิจ

		ความสามารถในการทำนายผลลัพธ์	
		สูง	ต่ำ
ความต้องการ	ต่ำ	เป็นงานประจำ I	เป็นนวัตกรรม ระดับปานกลาง III
	สูง	เป็นงานประจำระดับ ปานกลาง II	เป็นนวัตกรรม ระดับสูง IV

กล่าวโดยสรุป ระดับของนวัตกรรมและความไม่แน่นอนเป็นตัวกำหนด ยุทธศาสตร์การจัดการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการนำโครงการไปปฏิบัติ (แผนภูมิ 7) การวิเคราะห์สถานการณ์จะช่วยให้เห็นภาพแผนเลือกยุทธศาสตร์การจัดการที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดในการนำโครงการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

แผนภูมิ 7 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อยุทธศาสตร์การจัดการ



5 การเลือกยุทธศาสตร์การจัดการ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกยุทธศาสตร์การจัดการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการดำเนินโครงการปฏิรูปการศึกษามี 2 ประการ คือ ระดับความไม่แน่นอนทางด้านสภาพแวดล้อมและระดับความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ในภารกิจ กระบวนการจัดการและโครงสร้างขององค์กรเป็นองค์ประกอบของโครงการที่สามารถปรับให้เข้ากับระดับความไม่แน่นอนทางด้านสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมของภารกิจได้เร็วที่สุด รูปแบบกระบวนการจัดการและโครงสร้างขององค์กรที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกันได้พบได้ในยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ (mechanistic) และแบบปรับตัว (adaptive) ดังปรากฏในตาราง 5

5.1 ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ (Mechanistic Management Strategy)

โครงการทางการศึกษาที่มีภารกิจเป็นงานประจำ และนำไปดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่แน่นอนสามารถดำเนินการได้โดยใช้ยุทธศาสตร์แบบกลไกปกติ โดยใช้อำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและกระบวนการจัดการแบบราชการ ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติเหมาะสำหรับการบริหารงานหลายประเภท เช่น การจ่ายเงินเดือนครู การแจกจ่ายตำราเรียน การเก็บรวบรวมสถิติจำนวนนักเรียน เป็นต้น แต่ยุทธศาสตร์การจัดการลักษณะนี้มักเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่เป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

5.2 ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติที่เปิดกว้าง (Open-Mechanistic Management Strategy)

บางครั้งกระทรวงศึกษาธิการก็มีการเปลี่ยนยุทธศาสตร์การจัดการเมื่อนำโครงการที่เป็นงานปกติไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน เช่น การก่อสร้างโรงเรียนขนาดใหญ่ หรือการแจกจ่ายตำราเรียน ซึ่งจะต้องประสานงานระหว่างหลายกระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ หลายแห่ง และร่วมมือกับเขตการศึกษาจำนวนมาก ในประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองต่ำและเศรษฐกิจอ่อนแอ ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ การดำเนินงานปฏิรูปจะต้องให้ความสนใจต่อการติดตามการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมมากขึ้น โดยจะต้องตอบสนองความสนใจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการและเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงรักษาแนวทางและการควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยข้างเป็นงานปกติ ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติที่เปิดกว้างยังคงมีอำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และการควบคุมการตัด

สนใจที่ส่วนกลาง แต่ก็พยายามลดความไม่แน่นอนโดยให้มีการสะพัดของข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้ ยังให้หน่วยงานระดับล่างมีดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน และการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การดำเนินงานการศึกษา นอกโรงเรียนในประเทศไทย

5.3 ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัว (Adaptive Management Strategy)

โครงการปฏิรูปการศึกษาไม่สามารถดำเนินการโดยหน่วยงานราชการในลักษณะงานประจำได้ โครงการทางการศึกษาที่**ภารกิจมีลักษณะเป็นนวัตกรรม**มาก ซึ่งจะต้องดำเนินการใน**สภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน**จำเป็นต้องใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัว การปฏิรูปที่เป็น การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ สามารถดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จมากที่สุด เมื่อรัฐบาลในส่วนกลางให้แนวทางกว้าง ๆ โดยมีการปรับเปลี่ยนในระดับโรงเรียนหลังจากที่มีการอภิปราย ต่อรอง และประนีประนอมทั้งก่อนและระหว่างการนำไปปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์แบบปรับตัวมีลักษณะยืดหยุ่น แผนและการปฏิบัติจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมและต่อผลที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดในระหว่างดำเนินการ ผู้บริหารพยายามอำนวยความสะดวกมากกว่าควบคุมโดยสร้างสิ่งจูงใจสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง หรือมีปฏิสัมพันธ์อย่างดีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน

ยุทธศาสตร์แบบปรับตัวใช้วิธีการวางแผนแบบเพิ่มการตัดสินใจ (incremental) มากกว่าการวางแผนแบบครอบคลุม (comprehensive) ดังนั้น จึงต้องมีโครงสร้างแบบอิสระ (organic) คือ องค์กรที่มีลักษณะเป็นหมู่คณะหรือมีส่วนร่วม ซึ่งกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ การตอบสนองการเรียนรู้ และการปรับตัวมากกว่าการใช้วิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐาน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ส่งเสริมศักยภาพด้านการบริหารของสถาบันท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำรงผลกระทบที่เป็นประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงให้ยั่งยืน และส่งเสริมผู้ได้รับประโยชน์ให้สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองได้

5.4 ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวเชิงวิชาชีพ (Professional Adaptive Management Strategy)

โครงการปฏิรูปการศึกษาที่มี**ภารกิจเป็นนวัตกรรมสูง** ซึ่งต้องดำเนินการใน**สภาพแวดล้อมที่แน่นอน** จำเป็นต้องใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวเชิงวิชาชีพ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่จำเป็นในสถานการณ์ที่ต้องมีการแก้ปัญหามากกว่ากระบวนการปกติ

การดำเนินงานที่เป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ จำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรที่เปิดกว้าง และมีส่วนร่วมและมีกระบวนการจัดการที่ยืดหยุ่นและอิงการเรียนรู้

ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวเชิงวิชาชีพจะต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน 2 ลักษณะ คือ 1) หน่วยงานจะต้องมีกระบวนการจัดการที่ให้นักวิชาชีพมีดุลยพินิจเพียงพอในการปฏิบัติภารกิจระดับวิชาชีพโดยไม่มีการแทรกแซงหรือควบคุมโดยระบบราชการ 2) หน่วยงานจะต้องมีโครงสร้างอำนาจที่ให้นักวิชาชีพร่วมรับผิดชอบด้านการจัดการที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพ ในกรณีนี้ ผู้บริหารหน่วยงานจึงต้องใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวเชิงวิชาชีพเพื่อควบคุมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในขณะที่เดียวกันก็ให้นักวิชาชีพมีดุลยพินิจสูงสุดในการปฏิบัติภารกิจเชิงวิชาชีพ

ตาราง 5 สถานการณ์ที่กำหนดทางเลือกของผู้บริหารในยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ (mechanistic) และแบบปรับตัว (adaptive)

	ยุทธศาสตร์การจัดการ	
	แบบกลไกปกติ	แบบปรับตัว
สภาพแวดล้อม	แน่นอน	ไม่แน่นอน
ภารกิจ	เป็นงานประจำ	เป็นนวัตกรรม
กระบวนการจัดการ		
การวางแผน	แบบครอบคลุม	แบบเพิ่มการตัดสินใจ
การตัดสินใจ	รวมอำนาจ	กระจายอำนาจ
อำนาจหน้าที่	ลำดับชั้นการบังคับบัญชา	หมู่คณะ
รูปแบบของการเป็นผู้นำ	สั่งการ	มีส่วนร่วม
การสื่อสาร	แนวตั้ง, เป็นทางการ	แบบปฏิสัมพันธ์, เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
การประสานงาน	ควบคุม	อำนวยความสะดวก
การติดตามผล	สอดคล้องกับแผน	ปรับยุทธศาสตร์และแผน
การควบคุม	ก่อนดำเนินการ (ex - ante)	หลังดำเนินการ (ex - post)
การใช้กฎและระเบียบ ที่เป็นทางการ	สูง	ต่ำ
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ บุคลากร	หน้าที่	วัตถุประสงค์
โครงสร้าง	สายการบังคับบัญชา	แบบอิสระ *
ค่านิยมของบุคลากร	มีขีดจำกัดต่ำในการ ยอมรับความไม่ชัดเจน	มีขีดจำกัดสูงในการยอมรับ ความไม่ชัดเจน

* โครงสร้างแบบอิสระ (organic structure) เป็นโครงสร้างองค์กรซึ่งมีความเป็นอิสระคล่องตัว มีกฎเกณฑ์และข้อบังคับเพียงเล็กน้อย มีการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม และมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่พนักงานผู้ปฏิบัติงาน

การเลือกยุทธศาสตร์การจัดการที่สอดคล้องกับระดับความไม่แน่นอนและนวัตกรรม จะช่วยให้ผู้วางแผนโครงการกำหนดรูปแบบตามอุดมคติของกระบวนการจัดการในการ ปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างความไม่แน่นอนทางสภาพแวดล้อมและนวัตกรรม เป็นตัวกำหนดความเหมาะสมของยุทธศาสตร์การจัดการ (แผนภูมิ 8)

แผนภูมิ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการที่เป็นทางเลือก

ความเปลี่ยนแปลงใหม่ของภารกิจ

	เป็นงานประจำ	มีนวัตกรรมสูง
ต่ำ	แบบกลไกปกติ	แบบปรับตัวใน เชิงวิชาชีพ
ความไม่แน่นอน ในสภาพแวดล้อม ของโครงการ	แบบกลไกปกติที่ เปิดกว้าง	แบบปรับตัว
สูง		

ยุทธศาสตร์การจัดการแต่ละแบบต้องการผู้บริหารที่มีค่านิยมที่เหมาะสม โครงการ การปฏิรูปการศึกษาอาจไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพถ้าองค์กรไม่ สามารถเปลี่ยนแปลงค่านิยม เจตคติ และพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรได้

6 การประเมินความต้องการ และศักยภาพด้านการจัดการ

โครงการปฏิรูปการศึกษาจะประสบกับปัญหาในการดำเนินงานอย่างมากถ้าหากผู้วางแผนไม่ได้ประเมินกระบวนการจัดการขององค์กรที่จะนำโครงการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ กระบวนการจัดการที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานโครงการทางการศึกษา ได้แก่ การวางแผนและการตัดสินใจ ภาวะผู้นำ การสื่อสาร การประสานงาน การติดตามผลการควบคุม และการประเมินผล รวมทั้งบุคลากร (รวมถึงการบริหารบุคลากรและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์) ลักษณะของกระบวนการต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การจัดการ ในที่นี้จะเน้นที่กระบวนการแบบปรับตัวเนื่องจากยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวจะเหมาะสมที่สุดสำหรับโครงการปฏิรูปการศึกษา

6.1 การวางแผนและการตัดสินใจ

ผู้บริหารมีการวางแผน 2 ลักษณะ คือ

1) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) ผู้บริหารอาศัยการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีที่องค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และองค์กร

2) การวางแผนปฏิบัติการ (operational planning) ผู้บริหารวางแผนปฏิบัติการโดยมุ่งไปที่รายละเอียดและกระบวนการในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และในการตัดสินใจเกี่ยวกับการสื่อสาร การประสานงาน งบประมาณ การจัดสรรทรัพยากร การจัดทำโครงการจัดซื้อจัดหา การทำสัญญาจ้าง การซ่อมบำรุง และการติดตามผล

ตาราง 6 สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับการวางแผนและการตัดสินใจ

	ยุทธศาสตร์การจัดการ			
	ประเภทที่ 1 แบบกลไก ปกติ	ประเภทที่ 2 แบบกลไกปกติ ที่เปิดกว้าง	ประเภทที่ 3 แบบปรับตัว ในเชิงวิชาชีพ	ประเภทที่ 4 แบบปรับตัว
การวางแผน เชิงกลยุทธ์ <ul style="list-style-type: none"> ● วิธีการ ● การสะพัดของข้อมูล ● กรอบเวลา 	แบบครอบคลุมจากบนลงล่าง	ไม่แน่นอนจากบนลงล่าง, มีปัจจัยนำเข้าจากภายนอกบ้าง	เพิ่มการตัดสินใจ มีปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิชาชีพ	เพิ่มการตัดสินใจ มีปฏิสัมพันธ์ มีปัจจัยนำเข้าจากภายนอกมาก
การวางแผนปฏิบัติการ <ul style="list-style-type: none"> ● หลักการพื้นฐานสำหรับการจัดสรรงบประมาณ ● กระบวนการวางแผนงบประมาณ ● อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับการใช้จ่าย ● ตารางการทำงาน ● ลักษณะ ● การมีส่วนร่วม 	ระยะยาว ลักษณะงานหรือหน่วยงาน จากบนลงล่าง, ไม่ยืดหยุ่น ต่ำมาก	ระยะยาวปานกลาง ลักษณะงานหรือหน่วยงาน จากบนลงล่าง, ยืดหยุ่นบ้าง ต่ำ	ระยะสั้นปานกลาง ลักษณะงานหรือวัตถุประสงค์ จากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน, ยืดหยุ่นบ้าง ปานกลาง	ระยะสั้น วัตถุประสงค์ แบบปฏิสัมพันธ์ สูง

6.2 ภาวะผู้นำและอำนาจหน้าที่

การจัดการที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำที่เข้มแข็งและความมุ่งมั่นของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่โครงการ ในทางกลับกัน ภาวะผู้นำก็ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจหน้าที่ที่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รูปแบบของภาวะผู้นำและอำนาจหน้าที่ในยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติและแบบปรับตัวมีลักษณะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวต้องการผู้นำที่เอื้อต่อการปฏิสัมพันธ์และการเรียนรู้ โดยต้องสร้างสภาวะที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่โครงการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และปรับภาระงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพแวดล้อมในระหว่างดำเนินการ

ตาราง 7 การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับภาวะผู้นำและอำนาจหน้าที่

	ยุทธศาสตร์การจัดการ			
	ประเภทที่ 1 แบบกลไก ปกติ	ประเภทที่ 2 แบบกลไกปกติที่ เปิดกว้าง	ประเภทที่ 3 แบบปรับตัว ในเชิงวิชาชีพ	ประเภทที่ 4 แบบปรับตัว
● อำนาจหน้าที่	-รวมอำนาจมาก	- รวมอำนาจ	- กระจายอำนาจ	- กระจายอำนาจ
● หลักการพื้นฐาน เกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่	- ตำแหน่ง - สิทธิตาม กฎหมาย - การบังคับ	- ตำแหน่ง - ข้อมูลข่าวสาร	- สถานภาพ - ความรู้ด้าน เทคนิค	- ความรู้ความ ชำนาญ - การปฏิบัติงาน
● การใช้กฎที่เป็น ทางการ	- สูงมาก	- สูง	- ปานกลาง	- ต่ำ
● รูปแบบ พฤติกรรม ของผู้นำ	- สั่งการ	- สั่งการและ ปรึกษาหารือ	- เป็นหมู่คณะ	- มีส่วนร่วม

6.3 การสื่อสาร

ในองค์กรที่ใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ กระบวนการสื่อสารจะเน้นที่การไหลของข้อมูลจากบนลงล่าง เสถียรภาพขององค์กรและสภาพแวดล้อมจะทำให้มีการสื่อสารอย่างเป็นทางการ โดยมีการกำหนดทิศทางและระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากร เมื่อองค์กรใช้ยุทธศาสตร์แบบปรับตัวมากขึ้น ลักษณะของการสื่อสารจะเปลี่ยนไป ดังตาราง 8

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การดำเนินงานโครงการปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จก็คือ การสื่อสารแบบเปิดกว้างที่ให้เจ้าหน้าที่ของโครงการได้เรียนรู้จากประสบการณ์ ปรับปรุงนวัตกรรมให้เข้ากับสภาพท้องถิ่น และเพิ่มศักยภาพในการช่วยให้ครูใช้นวัตกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

ตาราง 8 การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับการสื่อสาร

	ยุทธศาสตร์การจัดการ			
	ประเภทที่ 1 แบบกลไก ปกติ	ประเภทที่ 2 แบบกลไกปกติที่ เปิดกว้าง	ประเภทที่ 3 แบบปรับตัว ในเชิงวิชาชีพ	ประเภทที่ 4 แบบปรับตัว
● กระแสของ การสื่อสาร	- จากบนลงล่าง	- จากบนลงล่าง โดยมีปัจจัยนำ เข้าจากภายนอกบ้าง	- จากบนลงล่าง และมีปฏิสัมพันธ์ โดยมีปัจจัยนำเข้า ปานกลาง	- มีปฏิสัมพันธ์ และปัจจัยนำ เข้าจากภายนอกมาก
● ลำดับความสำคัญ ทางการบริหาร	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- ต่ำพอสมควร	- สูง
● เนื้อหา	- คำสั่ง	- คำสั่งและการ ไตร่ตรอง	- การแนะนำ ระดับอาชีพ - การไตร่ตรอง - การประเมินผล	- การแนะนำ ระดับอาชีพ - การไตร่ตรอง - การป้อนกลับ - การประเมินผล
● วัตถุประสงค์	- การควบคุม	- การควบคุม และการปรับเปลี่ยน	- การประเมิน - การปรับเปลี่ยน	- การประเมิน - การเรียนรู้ - การปรับเปลี่ยน - การเปลี่ยน ทิศทาง
● แบบแผน	- เป็นทางการ	- เป็นทางการ และเป็นการ ปรึกษาหารือ	- เป็นทางการ และมีปฏิสัมพันธ์	- ไม่เป็นทางการ และมีปฏิสัมพันธ์ แบบไม่เป็น ทางการ
● การปรับตัวต่อ สภาพแวดล้อม	- ปิด	- เปิดเป็นบางส่วน	- เปิดเป็นบางส่วน มุ่งที่ลูกค้า	- เปิด มุ่งที่ลูกค้า

6.4 การประสานงาน

วัตถุประสงค์ของการสื่อสารประการหนึ่งก็เพื่อส่งเสริมการประสานงานและความร่วมมือ ในโครงการที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ผู้บริหารสามารถใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ โดยสามารถใช้เทคนิคการจัดทำตารางการทำงานและแผนงาน (scheduling and programming techniques) ในการวางแผนและควบคุมการประสานงานของคนและองค์กรที่เข้าร่วมในโครงการ แต่ในโครงการที่เป็นนวัตกรรม ผู้บริหารจะต้องใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวมากขึ้นซึ่งต้องมีรูปแบบการประสานงานต่าง ๆ กัน ลักษณะของการประสานงานประเภทต่าง ๆ ปรากฏในตาราง 9

ตาราง 9 สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับการประสานงาน

	ยุทธศาสตร์การจัดการ			
	ประเภทที่ 1 แบบกลไกปกติ	ประเภทที่ 2 แบบกลไกปกติที่ เปิดกว้าง	ประเภทที่ 3 แบบปรับตัว ในเชิงวิชาชีพ	ประเภทที่ 4 แบบปรับตัว
● รูปแบบการ ประสานงาน	- สั่งการ	- อำนาจที่มีการ ประนีประนอม - วางแผน	- อำนาจที่มีการ ประนีประนอม - วางแผน - อำนาจการ	- อำนาจที่มีการ ประนีประนอม - วางแผน - อำนาจการ - การปรับเปลี่ยน ร่วมกัน
● เครื่องมือในการ แลกเปลี่ยน	- งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรร	- งบประมาณที่ มีการประนี ประนอม - การบรรลุ เป้าหมาย - ข้อมูลข่าวสาร	- งบประมาณที่ มีการประนี ประนอม - การบรรลุ เป้าหมาย - ข้อมูลข่าวสาร - ชื่อเสียง	- งบประมาณที่ มีการประนี ประนอม - การบรรลุ เป้าหมาย - ข้อมูลข่าวสาร - ชื่อเสียง
● ความจำเป็นเกี่ยว กับพันธกิจ	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- สูงพอสมควร	- สูง
● การฉ้อราษฎร์บังหลวง	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- สูงพอสมควร	- สูง
● การใช้สิ่งจูงใจ	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- สูงพอสมควร	- สูง
● ความสำคัญของ บุคคลที่ทำหน้าที่ ประสานงาน	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- สูงพอสมควร	- สูง

6.5 การควบคุม

ในองค์กรที่ใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ ผู้บริหารใช้การควบคุม โดยให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามกฎและระเบียบต่าง ๆ และโดยการป้องกันมิให้การปฏิบัติจริงแตกต่างจากแผน แต่ในองค์กรที่ใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัว ผู้บริหารไม่สามารถใช้คำสั่ง กฎ และระเบียบเป็นเครื่องมือในการควบคุมได้บ่อยนัก ผู้บริหารต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพและการควบคุมตนเองของบุคลากร ใช้วิธีการให้ข้อเสนอแนะ ชักชวน ปรึกษา หรือแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลเพื่อชี้แนะการปฏิบัติ และกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

6.6 การติดตามและการประเมินผล

ตามยุทธศาสตร์แบบกลไกปกติ การประเมินผลมีลักษณะเป็นงานประจำ ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมาก โดยเน้นที่การปฏิบัติงานภายในองค์กรเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผน

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวนั้น ผู้บริหารไม่เพียงแต่ต้องติดตามความก้าวหน้าของงานเท่านั้น แต่ยังต้องติดตามสภาพแวดล้อมที่ดำเนินโครงการนี้ด้วย ประเด็นหลักในการติดตามผลและการควบคุมสำหรับผู้บริหารที่ใช้ยุทธศาสตร์แบบปรับตัวก็คือ พิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสภาพแวดล้อม ความต้องการของลูกค้าและผู้ได้รับประโยชน์ และพฤติกรรมของผู้มีส่วนร่วมว่ามีผลกระทบต่อความสามารถของโครงการในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

ตาราง 10 สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับการติดตามผล
การควบคุมและการประเมินผล

	ยุทธศาสตร์การจัดการ			
	ประเภทที่ 1 แบบกลไกปกติ	ประเภทที่ 2 แบบกลไกปกติ ที่เปิดกว้าง	ประเภทที่ 3 แบบปรับตัว ในเชิงวิชาชีพ	ประเภทที่ 4 แบบปรับตัว
● วัตถุประสงค์ของการติดตาม	- การควบคุม	- ความสอดคล้องกับแผน	- ปรับปรุงการปฏิบัติงาน	- ปรับปรุงการปฏิบัติงาน
● การควบคุม	ก่อนดำเนินการ	หลังดำเนินการ	- ผสมระหว่างก่อนดำเนินการและหลังดำเนินการ	- หลังดำเนินการ
● จุดเน้น	- งาน	- ผลผลิต	- เป้าหมาย	- การปฏิบัติงาน
● การใช้คำสั่งจากบนลงล่าง	- สูงมาก	- สูง	- ปานกลาง	- ต่ำ
● การใช้คำอธิบายลักษณะงาน	- มีรายละเอียดมาก	- มีรายละเอียด	- มีรายละเอียดปานกลาง	- ทั่ว ๆ ไปเน้นกิจกรรมและวัตถุประสงค์
● การใช้การควบคุมตนเองระดับมืออาชีพ	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- สูงพอสมควร	- สูง
● การใช้การชักชวนและแนะนำ	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- สูงพอสมควร	- สูง
● การใช้การประเมินการปฏิบัติงาน	- จากบนลงล่าง ไม่มีส่วนร่วม	- จากบนลงล่าง ไม่มีส่วนร่วม	- การมีส่วนร่วมแบบเลือกสรร	- แบบปฏิสัมพันธ์
			- การประเมินระหว่างกลุ่มเพื่อน	

6.7 บุคลากร

การสรรหา การจัดการ และการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปการศึกษา กระบวนการพัฒนาบุคลากรที่ดีมักจะมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1) การออกแบบและการจำแนกตำแหน่ง คือ การจัดกลุ่มงานหรือวัตถุประสงค์ให้บุคลากรเข้าไปในตำแหน่งงาน โดยอิงการแบ่งงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โครงสร้างขององค์กร ข้อกำหนดด้านทักษะ และการจัดลำดับงานตามเกณฑ์ที่เหมาะสม

2) การวางแผนกำลังคน

3) กระบวนการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

4) กระบวนการจูงใจ

5) กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

6) แผนงานพัฒนาบุคลากร

7) กระบวนการสารสนเทศด้านบุคลากร

ทั้งยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติและแบบปรับตัวจำเป็นต้องมีกระบวนการด้านบุคลากรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามภารกิจหน้าที่ดังกล่าวนี้ในแต่ละยุทธศาสตร์มีวิธีการปฏิบัติแตกต่างกัน ดังตาราง 11 ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้บริหารที่ใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวจะออกแบบคำอธิบายลักษณะงานที่เน้นวัตถุประสงค์และเกณฑ์การปฏิบัติงานมากกว่าภารกิจ ใช้วิธีการชดเชยทั้งที่เป็นเงินและไม่ได้เป็นเงิน และใช้วิธีการส่งเสริมงานเป็นรางวัลตอบแทนการปฏิบัติงานที่ดี โดยให้พนักงานมีการควบคุมตนเองสูง รวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่งตามความสำเร็จของงาน

ตาราง 11 สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนด้านบุคลากร

	ยุทธศาสตร์การจัดการ			
	ประเภทที่ 1 แบบกลไกปกติ	ประเภทที่ 2 แบบกลไกปกติ ที่เปิดกว้าง	ประเภทที่ 3 แบบปรับตัว ในเชิงวิชาชีพ	ประเภทที่ 4 แบบปรับตัว
● หลักการพื้นฐาน ของงาน	- ความชำนาญ เฉพาะด้านตาม ภารกิจ	- ความชำนาญ เฉพาะด้าน ตามภารกิจ	- ความชำนาญ เฉพาะด้าน ตามภารกิจ - วัตถุประสงค์	- วัตถุประสงค์
● การใช้วิธี การเพิ่มคุณค่า ของงาน	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- สูงพอสมควร	- สูง
● สิ่งจูงใจ	- จำกัด, เป็นเงิน	- ส่วนใหญ่เป็นเงิน	- เป็นเงินและ การยอมรับใน วิชาชีพ	- การยอมรับใน วิชาชีพ - บริการ - เป็นเงิน
● การจูงใจ พนักงาน	- ความมั่นคง ของงาน	- ความมั่นคง ของงาน - ความซื่อสัตย์ ต่อองค์กร	- ความซื่อสัตย์ ต่อองค์กร - สถานภาพ ด้านวิชาชีพ	- บริการที่ให้แก ผู้ได้รับ ประโยชน์ - สถานภาพ ด้านวิชาชีพ
● การใช้วิธีการ ควบคุมตนเอง ของพนักงาน	- ต่ำมาก	- ต่ำ	- ปานกลาง	- สูง
● การวัดผลการ ปฏิบัติงาน	- สอดคล้องกับกฎ ข้อบังคับ	- สอดคล้องกับ กฎข้อบังคับ	- กฎข้อบังคับ และการปฏิบัติ งาน	- การปฏิบัติงาน

7 การเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์กร

7.1 การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษา

ประเด็นสำคัญในการวางแผนการปฏิรูปการศึกษาก็คือระบบการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจทางการบริหารที่เหมาะสมในการดำเนินงานที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งจะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา นักวางแผนและผู้บริหารโครงการจะต้องวิเคราะห์อย่างละเอียดว่าโครงสร้างของระบบการศึกษามีผลกระทบต่อ การให้บริการและคุณภาพของบริการอย่างไร และมีอิทธิพลต่อความสามารถของสถานศึกษาในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างไร

1) ระบบการศึกษาที่รวมอำนาจ

ระบบการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น โดยกระทรวงในส่วนกลางทำหน้าที่ตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ ผู้วางแผนโครงการปฏิรูปการศึกษาจะต้องระมัดระวังในการจำแนกความแตกต่างระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการและลักษณะที่ระบบดำเนินการจริง แม้ว่าการควบคุมการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาจะมีลักษณะรวมอำนาจอย่างเป็นทางการในกระทรวงการศึกษาแห่งชาติ แต่ในความเป็นจริง การเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงศึกษาและโรงเรียนในหลายประเทศยังอ่อนแอ ทำให้เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางมีความสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมในโรงเรียนจำกัด ในสถานการณ์เช่นนี้ โครงการปฏิรูปที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางของราชการส่วนกลางจึงมักล้มเหลวเกือบทั้งหมด

นอกจากนี้ กระทรวงการศึกษาในส่วนกลางเองก็ถูกควบคุมจากภายนอก ซึ่งจำกัดความสามารถของหน่วยงานในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงหรือริเริ่มการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการควบคุมจากภายนอกที่เข้มงวดที่สุดมักเป็นด้านงบประมาณ

2) การกระจายอำนาจของระบบการศึกษา

รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากเริ่มกระจายอำนาจด้านการบริหารและงบประมาณการศึกษา ผู้วางแผนโครงการปฏิรูปการศึกษาจะต้องประเมินลักษณะการกระจายอำนาจ 4 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่ การแบ่งอำนาจ(deconcentration) การมอบอำนาจ (delegation) การโอนอำนาจ (devolution) และการแปรรูปเป็นเอกชน (privatization)

การแบ่งอำนาจ เป็นรูปแบบที่ใช้กันมากที่สุดและเป็นการกระจายอำนาจที่จำกัดที่สุด โดยให้อำนาจหรือความรับผิดชอบในการบริหารแก่หน่วยงานส่วนกลางระดับต่ำกว่าบ้างและให้บุคลากรระดับท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการวางแผนและปรับแนวทางให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นได้บ้าง

การมอบอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจในวงกว้างมากขึ้น โดยโอนหน้าที่รับผิดชอบการจัดการภารกิจเฉพาะเรื่องไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้ หน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจยังขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง

การโอนอำนาจ เป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐบาลระดับภูมิภาค เช่น รัฐ จังหวัด หรือเทศบาลปฏิบัติการกิจของรัฐด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษา

การแปรรูปเป็นเอกชน คือการที่รัฐบาลปลดเปลื้องภารกิจของตนโดยโอนให้แก่องค์กรเอกชน หรือให้ภาคเอกชนดำเนินการ

การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ เนื่องจากความสามารถของบุคลากรในการเปลี่ยนแปลงมักขึ้นอยู่กับความสามารถในการดำเนินงานกับลูกค้าและผู้รับประโยชน์ นักวางแผนและผู้บริหารโครงการปฏิรูปการศึกษาจะต้องประเมินลักษณะทางโครงสร้างของระบบการศึกษา ระดับของการกระจายอำนาจที่เป็นไปได้ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยงานบริหารระดับท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน และสถาบันเอกชนในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา นักวางแผนจะต้องระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและให้บริการการศึกษา รวมทั้งลักษณะเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรเพื่อพิจารณาว่าหน่วยงานใดจะสามารถนำโครงการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

7.2 โครงสร้างขององค์กรที่เป็นทางเลือก

นักวางแผนจะต้องประเมินโครงสร้างระดับพื้นฐาน 4 แบบ ได้แก่ โครงสร้างตามหน้าที่ (functional structure) โครงสร้างการจัดแผนกตามลักษณะงาน (divisional structure) โครงสร้างหน่วยปฏิบัติงานโครงการ (Project Implementation Unit Structure) และโครงสร้างแบบเมทริก (Matrix Structure)

1) **โครงสร้างตามหน้าที่** เป็นโครงสร้างองค์กรที่ใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ ซึ่งเหมาะสำหรับภารกิจที่ค่อนข้างเป็นงานประจำ ซึ่งสามารถดำเนินงานตามลำดับซ้ำ ๆ กันในสภาพแวดล้อมที่คงที่ โครงสร้างลักษณะนี้มีความสามารถจำกัดในการตอบสนองต่อแรงกดดันจากความเติบโต จากความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น หรือจากภารกิจใหม่

2) **โครงสร้างการจัดแผนกตามลักษณะงาน** เป็นโครงสร้างที่จัดตามพื้นที่การให้บริการทางภูมิศาสตร์ ลูกค้าและตลาด หรือผลผลิต ตามโครงสร้างดังกล่าวนี้ องค์กรสามารถประยุกต์ศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติที่เปิดกว้างได้ นอกจากนี้ องค์กรลักษณะนี้ยังสามารถประยุกต์ศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวระดับเชิงวิชาชีพได้ โดยมีการกระจายอำนาจมากขึ้นไปยังหน่วยงานย่อยระดับวิชาชีพ เช่น ศูนย์วิจัยและพัฒนา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องการประสานงานและการบูรณาการสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในโครงสร้างตามหน้าที่และโครงสร้างการจัดแผนก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ามีการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางสูงและใช้ศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติ

3) **โครงสร้างหน่วยปฏิบัติงานโครงการ** องค์กรความช่วยเหลือระหว่างประเทศมักกำหนดให้รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาจัดตั้งหน่วยการจัดการชั่วคราว แยกออกมาต่างหากเพื่อดำเนินงานโครงการ ประสิทธิภาพของหน่วยงานดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับการณ์อำนาจอิสระ ทรัพยากรที่พอเพียง และความสามารถในการดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพสูง อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างในลักษณะนี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียเช่นกัน

4) **โครงสร้างแบบแมทริก (Matrix Structure)**

องค์กรที่มีโครงสร้างแบบแมทริกสามารถตอบสนองต่อความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมของงานได้ แต่เป็นโครงสร้างที่จัดการยากที่สุด ข้อดีประการหนึ่งของโครงสร้างแบบแมทริกก็คือ ทำให้ผู้บริหารสามารถประสานกิจกรรมระหว่างโครงสร้างที่แบ่งตามหน้าที่และโครงสร้างที่แบ่งเป็นแผนกได้ โครงสร้างแบบแมทริกกระตุ้นให้ผู้บริหารสูงสุดกระจายอำนาจไปยังโครงการโดยสามารถประยุกต์ศาสตร์การจัดการทั้งแบบกลไกปกติที่เปิดกว้างและแบบปรับตัวในเชิงวิชาชีพ องค์กรที่มีโครงสร้างลักษณะนี้จำเป็นต้องมีผู้บริหารและบุคลากรที่สามารถประสานงานและสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานก็อาจมีปัญหาก่อเกิดขึ้นได้หลายประการ

7.3 การจัดโครงสร้างแบบผสม

โครงสร้างแบบผสมมักใช้ในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงภายใต้สภาวะที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการด้านการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีศักยภาพทางการบริหารและความสามารถขององค์กรจำกัด

1) โครงสร้างตามหน้าที่ - การจัดแผนกตามลักษณะงาน

องค์กรที่มีโครงสร้างลักษณะนี้ต้องมีระบบการจัดการที่แตกต่างกันสำหรับหน่วยงานตามหน้าที่และตามการจัดแผนกเพื่อปฏิบัติการกิจซึ่งมีระดับนวัตกรรมและความไม่แน่นอนแตกต่างกัน โดยผู้บริหารสามารถใช้ยุทธศาสตร์การจัดการทั้งแบบกลไกปกติและแบบปรับตัว

อำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระที่กระจายอำนาจออกไปในรูปแบบต่าง ๆ จะเสริมสร้างศักยภาพของโครงสร้างนี้ให้เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การจัดการแบบผสมกระทรวงการศึกษาอาจดำเนินการจัดพิมพ์และแจกจ่ายตำราเรียนให้แก่โรงเรียนประถมศึกษา แต่อาจให้โรงเรียนมัธยมอาชีวศึกษามีอำนาจในการพัฒนาหลักสูตรฝึกทักษะเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น

2) โครงสร้างการจัดแผนกตามลักษณะงาน - แบบแมททริก

โครงสร้างแบบแมททริกเชื่อมโยงหน่วยงานตามหน้าที่เข้ากับหน่วยงานชั่วคราวที่นำโครงการพิเศษไปสู่การปฏิบัติ สำนักงานโครงการสามารถจัดตั้งขึ้นภายในหน่วยงานได้ด้วยเพื่อให้สามารถกระจายอำนาจได้มาก เช่น การปฏิรูปโรงเรียนประถมศึกษาสามารถดำเนินการโดยอาศัยหน่วยปฏิบัติงานโครงการในแต่ละจังหวัด โดยสำนักงานโครงการใช้ทรัพยากรของจังหวัดและแผนกเฉพาะของกระทรวงการศึกษาในส่วนกลาง ทั้งนี้ โครงสร้างดังกล่าวจะทำให้มีการกระจายอำนาจจากระดับชาติค่อนข้างสูง แต่ขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่าในระดับจังหวัดมีทรัพยากรด้านการบริหารและวิชาชีพ และกระทรวงในส่วนกลางเต็มใจให้จังหวัดมีอิสระในการปฏิรูป

การดำเนินงานโครงการที่มีประสิทธิภาพในระดับรัฐหรือจังหวัด ซึ่งอาศัยความสนับสนุนตามการจัดแผนกที่ศูนย์กลางและหน่วยงานตามหน้าที่ของรัฐหรือจังหวัดจะต้องมีสิ่งต่อไปนี้ คือ (1) แผนงานที่อิงการปฏิบัติงาน (2) ระบบบุคลากรที่ให้สิ่งจูงใจและรางวัลความสำเร็จเป็นรายบุคคล (3) กระบวนการติดตามและควบคุม (4) การใช้วิธีการควบคุมหลังดำเนินการ (5) การประสานแผน และ (6) กระบวนการวางแผนและการตัดสินใจ

3) คณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

คณะกรรมการประสานงานมักจะมีหน่วยปฏิบัติงานโครงการหรือโครงสร้างแบบแมททริก คณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยงานจะมีประโยชน์สำหรับการวางแผนมากกว่าการนำแผนไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากเป็นโครงสร้างที่ไม่คล่องตัว สำหรับการบริหารงานประจำวัน เมื่อโครงการอยู่ในระหว่างดำเนินการมักยากที่จะมีผู้แทนระดับ

สูงสุดจากแต่ละหน่วยงานเข้าร่วมประชุมทำงานหรือประสานงาน โดยมีมีการมอบอำนาจให้ผู้แทนระดับรองลงมา ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะดำเนินการ

โดยปกติ ความสำเร็จของคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับระดับความชัดเจนในการมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานที่เป็นผู้นำและระดับที่กิจกรรมได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าโครงการสร้างการจัดการจะเป็นลักษณะใด กระบวนการจัดการจะต้องเหมาะสมกับระดับความไม่แน่นอนในด้านสภาพแวดล้อมและระดับของนวัตกรรมในภารกิจของโครงการ

8 การจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อดำเนินการปฏิรูปการศึกษา

เพื่อที่จะนำวิธีการจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการสำหรับการปฏิรูปการศึกษา นักวางแผนจะต้องวิเคราะห์ความต้องการด้านการจัดการของโครงการและศักยภาพด้านการจัดการของหน่วยปฏิบัติก่อน แล้วจึงนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ในการกำหนดแผนปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

วิธีการจัดการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนมีสมมติฐานว่าการนำโครงการปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จมากขึ้นเมื่อสภาพแวดล้อมและภารกิจมีลักษณะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการ กระบวนการจัดการ และโครงสร้างองค์กรของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งนักวางแผนสามารถทำให้มีความสอดคล้องกันมากขึ้นได้ โดยการทำให้รูปแบบกระบวนการจัดการและโครงสร้างองค์กรโดยใช้กรอบการประเมินการจัดการ (Management Assessment Profile-MAP) ในตาราง 12 ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์และวางแผน โดยแสดงให้เห็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การจัดการต่าง ๆ ภายใต้ความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมของภารกิจที่มีระดับแตกต่างกัน

ถ้าผลการวิเคราะห์พบว่ามีความไม่สอดคล้องกันมากระหว่างความต้องการด้านการจัดการและศักยภาพในการจัดการ นักวางแผนสามารถกำหนดแผนการดำเนินงานเป็นสองลักษณะคือ แผนสำหรับการพัฒนาองค์กรและแผนสำหรับการปรับปรุงการออกแบบโครงการเพื่อลดระดับนวัตกรรมและความไม่แน่นอน

ตาราง 12 กรอบการประเมินการจัดการ (Management Assessment Profile-MAP)

	ต่ำมาก	ต่ำ	ปานกลาง	สูง
<ul style="list-style-type: none"> ● ความไม่แน่นอน ● ต้นสภาพแวดล้อม ● วัฒนธรรมของงาน ● ยุทธศาสตร์การจัดการ ● กระบวนการจัดการ - การวางแผน - การตัดสินใจ - อำนาจหน้าที่ ● ภาวะผู้นำ ● การสื่อสาร ● การประสานงาน ● การควบคุม ● การติดตาม ● บุคลากร ● สิ่งจูงใจ ● โครงสร้างของระบบ ● โครงสร้างองค์กร 	<p>งานประจำแบบจักรกล</p> <p>แบบครอบคลุมระยะยาว</p> <p>รวมอำนาจมาก</p> <p>ลำดับชั้นการบังคับบัญชา</p> <p>สั่งการ</p> <p>แนวตั้ง, เป็นทางการ</p> <p>สั่งการ</p> <p>ก่อนดำเนินการแบบเข้ม</p> <p>ควบคุมการทำงานตามหน้าที่</p> <p>เป็นเงิน, ความมั่นคงของงาน</p> <p>รวมอำนาจ</p> <p>ตามหน้าที่, การจัดแผนก</p>	<p>ค่อนข้างเป็นงานประจำแบบจักรวาลที่เปิดกว้าง</p> <p>เชิงสถานการณ์ระยะปานกลาง</p> <p>รวมอำนาจ</p> <p>ปรึกษาหารือ</p> <p>แนวตั้ง</p> <p>อำนาจที่มีการประนีประนอม, แขนง</p> <p>ก่อนดำเนินการปานกลาง</p> <p>ประกันความสอดคล้องกับแผน</p> <p>ตามหน้าที่</p> <p>เป็นเงิน, ความมั่นคงของงาน</p> <p>แบ่งอำนาจ</p> <p>การจัดแผนก, แมททริก</p>	<p>ก่อนเป็นนวัตกรรม</p> <p>แบบปรับตัวระดับมืออาชีพ</p> <p>เพิ่มการตัดสินใจระยะปานกลาง</p> <p>กระจายอำนาจบางส่วน</p> <p>แลกเปลี่ยน</p> <p>ปฏิสัมพันธ์</p> <p>ปฏิสัมพันธ์</p> <p>อำนาจที่มีการประนีประนอม, แขนง, การอำนวยความสะดวก</p> <p>ผสมระหว่างก่อนดำเนินการและหลังดำเนินการ</p> <p>ปรับการดำเนินงาน</p> <p>วัตถุประสงค์</p> <p>บริการ, ระดับวิชาชีพ</p> <p>แบ่งอำนาจ</p> <p>มอบอำนาจ</p> <p>แปรรูปเป็นเอกชน</p> <p>แมททริก, หน่วยปฏิบัติงานโครงการ</p>	<p>เป็นนวัตกรรมสูง</p> <p>แบบปรับตัว</p> <p>เพิ่มการตัดสินใจระยะสั้น</p> <p>กระจายอำนาจ</p> <p>เป็นหมู่คณะ</p> <p>มีส่วนร่วม</p> <p>ปฏิสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ</p> <p>อำนาจที่มีการประนีประนอม, แขนง, การอำนวยความสะดวก</p> <p>การปรับเปลี่ยนร่วมกัน</p> <p>หลังดำเนินการ</p> <p>ปรับยุทธศาสตร์และการดำเนินงาน</p> <p>วัตถุประสงค์</p> <p>บริการ</p> <p>กระจายอำนาจ</p> <p>หน่วยปฏิบัติงานโครงการ, แมททริก</p>

————— สัญลักษณ์ด้านการจัดการที่มีอยู่ในปัจจุบัน

..... ความต้องการด้านการจัดการของโครงการที่เสนอ

8.1 การพัฒนาองค์กร

การพัฒนาองค์กรเป็นการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ เจตคติ ค่านิยม โครงสร้าง หรือ กระบวนการจัดการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กรให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กรอบการประเมินการจัดการ (MAP) ในตาราง 12 แสดงให้เห็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการ เส้นสีเข้มแสดงถึงค่านิยม ยุทธศาสตร์ การจัดการ กระบวนการจัดการ และโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ เส้นประชี้ให้เห็นความต้องการด้านการจัดการของภารกิจในโครงการ ช่องว่างระหว่างยุทธศาสตร์การจัดการปัจจุบันและที่ต้องการเป็นสิ่งที่จะต้องกำหนดขอบเขตที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงด้านองค์กร

การเปลี่ยนแปลงองค์กร

การเปลี่ยนแปลงองค์กรอาจกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการทำงานแบบใหม่ ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีทักษะใหม่ ๆ แผนการเปลี่ยนแปลงองค์กรจำเป็นต้องให้คนมีวิธีใหม่ในการเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับบุคคลอื่นหรือพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของตนเองและขององค์กร

นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการจะต้องระบุถึงวิธีการที่ผู้บริหารสามารถเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดขึ้นจากสาเหตุต่าง ๆ ได้แก่ ความไม่เข้าใจเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงเพียงพอ การขาดความเชื่อถือในผู้นำขององค์กร ความคิดเห็นส่วนตัวที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์กร และความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวที่จะได้รับจากการเปลี่ยนแปลง

การวางแผนการเปลี่ยนแปลงองค์กร

กระบวนการเปลี่ยนแปลงด้านองค์กรมีลักษณะไม่แน่นอนตามบริบทและภารกิจ นั่นคือ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมขององค์กรและระดับของการเปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ที่แสดงในตาราง 13

ตาราง 13 ความไม่แน่นอนในการดำเนินการเปลี่ยนด้านองค์กร

• ยุทธศาสตร์การจัดการ	แบบกลไกปกติ	แบบปรับตัว
• ตัวแปรในการวิเคราะห์		
- ระยะเวลาที่มี	สั้น	ยาว
- ความชัดเจนของวิกฤตหรือความต้องการในการเปลี่ยนแปลง	ชัดเจนสำหรับทุกคน	ชัดเจนสำหรับคนจำนวนน้อย
- ขนาดขององค์กร	ใหญ่	เล็ก
- ผลกระทบของการควบคุมหรือสิ่งจูงใจที่มีอยู่แล้ว	ขัดขวางการริเริ่ม	ส่งเสริมการริเริ่ม
- การเห็นความรู้ในองค์กร	ข้างบน	ข้างล่าง
- ความคาดหวังของผู้ได้รับประโยชน์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน	ไม่มี	กว้างขวาง
- การต่อต้านที่อาจเกิดขึ้น	น้อย	มาก
- พลังของตัวการที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง	มาก	น้อย
• ตัวแปรในการนำไปสู่การปฏิบัติ		
- อัตราเร็วในการเปลี่ยนแปลง	เร็ว	ช้า
- การใช้อำนาจ	จากบนลงล่าง	จากล่างขึ้นบน
- รูปแบบความเป็นผู้นำ	สั่งการ	มีส่วนร่วม

แผนปฏิบัติการสำหรับดำเนินการเปลี่ยนแปลงในองค์กรสามารถใช้ได้ทั้งแบบกลไกปกติและแบบปรับตัวเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์การจัดการในการปฏิรูปการศึกษา การเลือกกระบวนการที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ระยะเวลาที่มีสำหรับการเปลี่ยนแปลง ระดับที่สมาชิกเห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง และขนาดขององค์กร ตัวแปรอื่น ๆ เช่น ผลของการควบคุมหรือสิ่งจูงใจที่มีต่อพฤติกรรมของสมาชิกและพลังต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในองค์กรมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจว่าจะใช้กระบวนการแบบกลไกปกติหรือแบบปรับตัว

นอกจากนี้ นักวางแผนต้องระบุเครื่องมือหรือวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ การสื่อสาร การศึกษา การฝึกอบรม สิ่งจูงใจ และการอำนวยความสะดวกจะช่วยให้พนักงานปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ การมีส่วนร่วมของพนักงานในการวางแผนและการจัดการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงก็เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์เช่นกัน ซึ่งจะต้องมีการติดตามผลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

การวางแผนเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมีขั้นตอน ดังนี้

- (1) แจ้งให้พนักงานทราบเกี่ยวกับแผนการเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะดำเนินการจริง
- (2) สร้างบรรยากาศการทำงานให้เป็นที่ไว้วางใจโดยให้พนักงานได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง
- (3) ใช้เทคนิคการแก้ปัญหาเพื่อให้ได้สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาในองค์กร
- (4) ให้พนักงานเข้าร่วมในการเปลี่ยนแปลง
- (5) ดำเนินการให้มั่นใจในความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่เริ่มต้น
- (6) รักษาระดับและขยายการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลสำเร็จให้แพร่หลายอย่างรวดเร็ว

นักวางแผนจะต้องระบุกลุ่มผลประโยชน์หรือ "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย" ซึ่งมี 4 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ (1) ผู้ที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (2) ผู้ที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง (3) ผู้ที่ยังมีท่าทีไม่แน่นอนหรือเป็นกลางและสามารถชักจูงได้ และ (4) ผู้ที่อยู่ในลำดับความสำคัญต่ำแต่จำเป็นต้องจัดการ ทั้งนี้ แผนการดำเนินงานควรมีกลยุทธ์สำหรับการจัดการกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

นักวางแผนสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงสถานการณ์และการศึกษายุทธศาสตร์และเครื่องมือที่เหมาะสมที่สุดในการเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ ลักษณะของการดำเนินงานที่สามารถนำมาเปลี่ยนแปลงศักยภาพขององค์กรเพื่อดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จสรุปไว้ในตาราง 14

ตาราง 14 องค์ประกอบของแผนการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงองค์กร

มิติของการเปลี่ยนแปลง	จุดเน้น	เครื่องมือ
● กระบวนการจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> - วิธีดำเนินการ - เทคโนโลยี - คำอธิบายลักษณะงาน - ความสัมพันธ์ของงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - การฝึกอบรม - สิ่งจูงใจ - การอำนวยความสะดวก - การส่งเสริมสนับสนุน - การมีส่วนร่วม
● ค่านิยม	<ul style="list-style-type: none"> - เจตคติของพนักงาน - ความสัมพันธ์ของงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - การสื่อสาร - การฝึกอบรม - สิ่งจูงใจ - การอำนวยความสะดวก - การส่งเสริมสนับสนุน - การมีส่วนร่วม
● โครงสร้างองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจหน้าที่ - แผนภูมิองค์กร - วิธีดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษร - คำอธิบายลักษณะงาน - ระเบียบข้อบังคับ - กฎหมาย - ทรัพยากร - ความสนับสนุนทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - การสื่อสาร - การฝึกอบรม - สิ่งจูงใจ - การอำนวยความสะดวก - การส่งเสริมสนับสนุน - การมีส่วนร่วม - ข้อมูลสาธารณะ - การสร้างความร่วมมือ

8.2 การเปลี่ยนแปลงการออกแบบโครงการ สามารถดำเนินการได้โดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระดับนวัตกรรมในโครงการหรือโดยการเปลี่ยนความรับผิดชอบในการดำเนินงานไปให้แก่หน่วยงานที่มีศักยภาพที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระดับของนวัตกรรม นักวางแผนสามารถเปลี่ยนแปลงระดับของนวัตกรรมในงานโดยการเปลี่ยนลักษณะของงาน นักวางแผนสามารถทำให้งานมีความสามารถในการทำนายมากขึ้น โดยใช้วิธีการที่ได้รับการทดสอบแล้ว ลดภาระงานที่ซ้ำกัน และลดองค์ประกอบด้านนวัตกรรม นอกจากนี้ นักวางแผนยังสามารถลดความต้องการของโครงการ โดยนำการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เข้ามาเป็นระยะ ๆ ลดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ในการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ หรือลดจำนวนสถาบันที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเวลาเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงองค์กรที่เป็นหน่วยการปฏิบัติ นักวางแผนสามารถปรับปรุงการออกแบบโครงการใหม่โดยการเลือกหน่วยปฏิบัติใหม่ ทั้งนี้ อาจมอบหมายการดำเนินงานโครงการให้แก่หน่วยงานที่มีค่านิยม โครงสร้างและกระบวนการจัดการเหมาะสม

8.3 วิธีการเปลี่ยนแปลงองค์กรและออกแบบโครงการใหม่ นักวางแผนจะต้องพิจารณาตัวแปรในการจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับการเปลี่ยนแปลงองค์กร แผนภูมิ 9 นำเสนอวิธีการพัฒนาองค์กร 4 ประการที่สัมพันธ์กับยุทธศาสตร์การจัดการในการปฏิรูปการศึกษา

แผนภูมิ 9 วิธีการที่เป็นทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงและยุทธศาสตร์การจัดการที่สัมพันธ์กัน

		ระดับของนวัตกรรม	
		ต่ำ	สูง
ความไม่แน่นอน ด้านสภาพแวดล้อม	ต่ำ	นวัตกรรมแบบ ก้าวหน้า แบบกลไกปกติ	การเพิ่มการตัดสินใจที่ ละชั้น แบบปรับตัว ในเชิงวิชาชีพ
	สูง	การเปลี่ยนแปลงแบบ แยกส่วน แบบกลไกปกติที่เปิดกว้าง	การเปลี่ยนแปลง แบบครอบคลุม แบบปรับตัว

การเปลี่ยนแปลงแบบครอบคลุม (Comprehensive Change) การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้อาจจำเป็นเมื่อสภาพแวดล้อมมีความไม่แน่นอนสูงและการปฏิรูปการ

ศึกษามี นวัตกรรมมาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการจัดการของหน่วยปฏิบัติในการใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัว แต่จากประสบการณ์พบว่าวิธีการนี้ยากที่จะนำไปปฏิบัติ

การเพิ่มศักยภาพด้านการจัดการทีละขั้น (Incremental Expansion of Management Capacity) เมื่อสภาพแวดล้อมคงที่และนวัตกรรมมีระดับปานกลางหรือสูง การเพิ่มศักยภาพด้านการจัดการในหน่วยปฏิบัติทีละขั้นอาจเป็นวิธีการที่เหมาะสมมากกว่า ซึ่งวิธีการนี้เป็นความพยายามที่จะเพิ่มศักยภาพในการใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบปรับตัวในเชิงวิชาชีพ

การเปลี่ยนแปลงแบบแยกส่วน (Discrete Change) เมื่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองมีความสับสนมาก แต่การปฏิรูปการศึกษาต้องการนวัตกรรมในระดับปานกลางหรือต่ำเท่านั้น ก็สามารถเพิ่มศักยภาพด้านการจัดการโดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงแบบแยกส่วนได้ โดยนำการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ แต่มีลักษณะค่อนข้างเป็นงานประจำมาใช้ในสถาบันที่มีจำนวนจำกัด ซึ่งผู้บริหารสามารถใช้ยุทธศาสตร์แบบกลไกปกติที่เปิดกว้างได้ โดยติดตามสภาพแวดล้อมอย่างใกล้ชิดและปรับเปลี่ยนโครงการไปที่ละขั้นเมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนไป

นวัตกรรมแบบก้าวหน้า (Progressive Innovation) อาจเป็นวิธีเดียวในการปรับปรุงศักยภาพด้านการจัดการในระบบราชการที่ใช้ยุทธศาสตร์การจัดการแบบกลไกปกติในกรณีที่มีความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อมต่ำและการปฏิรูปการศึกษาล้วนใหญ่เป็นงานประจำแต่มีขอบข่ายกว้าง อย่างไรก็ตาม วิธีนี้จำเป็นต้องใช้ระยะเวลานานในการที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงได้อย่างครบถ้วน

ตาราง 15 เป็นการสรุปความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการเปลี่ยนแปลงองค์กรและการปรับเปลี่ยนการออกแบบโครงการ

ตาราง 15 วิธีการวางแผนการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา

	วิธีการวางแผน			
	นวัตกรรมแบบก้าวหน้า	การเพิ่มที่ละขั้น	การเปลี่ยนแปลงแบบแยกส่วน	การเปลี่ยนแปลงแบบครอบคลุม
● ความไม่แน่นอนด้านสภาพแวดล้อม	ต่ำ	ต่ำ	สูง	สูง
● นวัตกรรม	ต่ำ	สูง	ปานกลาง	สูง
- ความสามารถในการวิเคราะห์	สูง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
- ความหลากหลาย	ต่ำ	สูง	ปานกลาง	สูง
- ความเบี่ยงเบน	ต่ำ	สูง	ปานกลาง	สูง
- ระดับ	สูง	ต่ำ	ต่ำ	สูง
● ยุทธศาสตร์การจัดการที่มีอยู่	แบบกลไกปกติ	แบบกลไกปกติหรือแบบปรับตัวในเชิงวิชาชีพ	แบบกลไกปกติหรือแบบกลไกปกติที่เปิดกว้าง	แบบกลไกปกติที่เปิดกว้างหรือแบบปรับตัว
● ยุทธศาสตร์การจัดการที่ต้องการ	แบบปรับตัวในเชิงวิชาชีพ	แบบปรับตัวในเชิงวิชาชีพ	แบบกลไกปกติที่เปิดกว้าง	แบบปรับตัว

8.4 การปรับระดับนวัตกรรมให้เหมาะสมกับศักยภาพด้านการจัดการ

เมื่อการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าความต้องการด้านการจัดการของโครงการสูงกว่าศักยภาพด้านการจัดการของหน่วยปฏิบัติ ผู้วางแผนโครงการจะต้องพิจารณาทางเลือกในการปรับเปลี่ยนนวัตกรรมเพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน ผู้วางแผนจะต้องเลือกระดับนวัตกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการของหน่วยปฏิบัติ โดยจะต้องปรับระดับนวัตกรรมในภารกิจของโครงการให้เหมาะสมกับระดับศักยภาพด้านการจัดการในหน่วยปฏิบัติ