

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

##### 2.1.1.1 ความหมายของการวางแผน

การวางแผนมีมากมายหลายชนิด แต่โดยทั่วไปแล้วแผนทุกชนิดจะมีแนวความคิด หลักการและกระบวนการของการวางแผนที่เหมือนกัน จะแตกต่างกันบ้างก็ตรงรายละเอียดของการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และการจัดทำโครงการของกิจกรรมต่างๆ เท่านั้น

การวางแผนเป็นการใช้ความคิด จินตนาการและการคาดคะเนวิธีการต่างๆ เพื่อคัดเลือกวิธีการหรือแนวทางที่ดีที่สุดในการกำหนดเป้าหมายและจัดทำโครงการในการดำเนินงาน เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการด้านบริหารงานองค์การจำนวนไม่น้อย ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันดังนี้

มาลัย หุวะนันทน์ (2514) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นเรื่องของการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจรณ์ญาณเพื่อวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วจึงกำหนดวิธีการให้ถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อย สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นเรื่องของการคิดคำนึงถึงสิ่งที่เกิดหรือหวังที่จะให้เกิดขึ้นในอนาคตเป็นสิ่งสำคัญ

ชินวุธ สุนทรสีมะ (2514) ได้กล่าวไว้ว่า แผนหมายถึงข้อกำหนดสำหรับการปฏิบัติหรือดำเนินการว่าใครควรจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร และเมื่อใด เพื่อที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นการวางแผนใดๆ ก็ตามจะต้องเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ (objectives) ขึ้นก่อนเสมอ

Albert Waterston (1971) ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า เป็นการใช้ความพยายามอย่างชาญฉลาดและเป็นระบบในการเลือกสรรทางเลือกที่ดีที่สุดที่มีอยู่ เพื่อนำมาใช้ปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

จากความหมายของการวางแผนข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวางแผนเป็นเรื่องของการเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่เราคาดหวังหรือคาดหวังว่าจะให้เกิดขึ้นตามที่ต้องการในอนาคต ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า การวางแผนก็คือ “กระบวนการของการศึกษาวิเคราะห์และตัดสินใจเพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายตามความต้องการของหน่วยงาน (องค์กร) ให้ชัดเจนและเพื่อเลือกสรรวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด จนทำให้ได้มาซึ่งแผนงานและมีการนำแผนงานไปปฏิบัติในอนาคตให้เกิดผลสำเร็จตามความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด” นั่นเอง

ตามข้อสรุปความหมายของการวางแผนดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการวางแผนก็คือการจัดทำโครงการของการกระทำในอนาคตและการกระทำนั้นจะต้องทำเป็นชุด (course of action) ที่มีกระบวนการและมีขั้นตอนอย่างต่อเนื่องสัมพันธ์กันตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้าย (continuing process) กล่าวคือกระบวนการของการวางแผนจะต้องมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอนซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนของการวางแผน (planning) ขั้นตอนของการปฏิบัติตามแผน (implementation) และขั้นตอนของการประเมินผล (evaluation) จะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งมิได้เป็นอันขาด ยกตัวอย่าง สมมุติการวางแผนมีแต่ขั้นตอนของการวางแผนแต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้มีการนำแผนไปปฏิบัติแต่อย่างใด ผลงานก็จะไม่เกิดขึ้น ในทำนองเดียวกันถึงแม้มีการวางแผนและมีการนำแผนไปปฏิบัติอย่างครบถ้วนก็ตาม แต่ถ้าหากไม่มีการประเมินผลแล้วก็จะไม่ทราบว่าแผนงานนั้นถูกต้องเหมาะสม มีข้อบกพร่อง มีปัญหาอุปสรรค และได้รับผลสำเร็จมากน้อยเพียงไร เป็นต้น

#### 2.1.1.2 กระบวนการของการวางแผน

จากข้อสรุปความหมายของการวางแผนที่หมายถึงกระบวนการของการศึกษาวิเคราะห์และตัดสินใจเพื่อกำหนดจุดปลายทาง (end) อันเป็นความปรารถนาของหน่วยงานให้ชัดเจนและเพื่อเลือกสรรวิธีการ (means) ของการปฏิบัติที่ดีที่สุด จนได้เป็นแผนออกมา แล้วจึงมีการนำแผนไปปฏิบัติจนเกิดผลสำเร็จตามที่ปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการของการวางแผนที่ดีสามารถแยกออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่หนึ่ง** เป็นส่วนของการกำหนดจุดหมายปลายทาง (end) ของหน่วยงานที่จะทำการวางแผน ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนเป็นการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เป็นความต้องการของหน่วยงานอย่างละเอียดลออ จึงจะทำให้สามารถกำหนดจุดหมายปลายทางของหน่วยงานได้อย่าง

ชัดแจ้ง ซึ่งจุดหมายปลายทางของแผนก็คือจุดหมายปลายทางที่หน่วยงานจะต้องปฏิบัติไปให้ถึงจนเกิดผลสำเร็จในอนาคตหรือเป็นสิ่งที่ระบุว่าหน่วยงานนั้นต้องการอะไรหรือจะต้องทำอะไร อย่างไร โดยอย่างหนึ่งจนเกิดผลสำเร็จในอนาคต

ในส่วนของการกำหนดจุดหมายปลายทางนี้มีคำอยู่ 6 คำ ที่มีความหมายใกล้เคียงกันและมักมีการใช้สลับกันอยู่เสมอ ซึ่งได้แก่คำว่า "ความประสงค์" "จุดมุ่งหมาย" "วัตถุประสงค์" "เป้าหมาย" "แนวทางปฏิบัติ" และ "ภารกิจ" การศึกษากระบวนการของการวางแผนจะให้เข้าใจดีขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจความหมายของคำต่างๆ ทั้ง 6 คำ ดังกล่าวเหล่านี้ให้เข้าใจเสียก่อน

1) ความประสงค์ (purpose) หมายถึงความปรารถนาที่แสดงออกเพื่อให้ทราบถึงอุดมการณ์และปรัชญาที่มุ่งหวังโดยไม่มีลักษณะจำกัดว่าจะปฏิบัติโดยวิธีใดหรือไม่ เป็นคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (abstract) มากที่สุด ในตำราบางเล่มอาจใช้คำว่า "ความทะเยอทะยาน" (aspiration) ซึ่งหมายถึงความประสงค์ของสังคมโดยรวม ที่แสดงถึงที่หมายสุดท้ายของสังคม

2) จุดมุ่งหมาย (goal) ยังคงเป็นคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึงที่หมายที่สามารถบรรลุถึงได้ในระหว่างช่วงเวลาของการปฏิบัติงานตามแผน และตำราบางเล่มให้ความหมายของจุดมุ่งหมายว่า หมายถึงความมุ่งหมายในระยะยาวนั่นเอง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมักนิยมใช้คำว่า "วิสัยทัศน์" (vision) แทนคำว่า "ความประสงค์" และคำว่า "จุดมุ่งหมาย" กันอย่างแพร่หลาย

3) วัตถุประสงค์ (objective) ยังคงเป็นคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ที่มีความหมายถึงความมุ่งหมายในอนาคตที่จะต้องมีการกำหนดวิธีปฏิบัติ และวิธีดำเนินงานเพื่อสนองความมุ่งหมายนั้น ในตำราบางเล่มให้ความมุ่งหมายของวัตถุประสงค์ หมายถึงข้อระบุว่าเราต้องการอะไรหรือเราจะต้องทำอะไรอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จ และวัตถุประสงค์หมายถึงความคาดหมายที่ต้องการที่อยากจะเป็นในด้านต่างๆ ของบุคคลหรือองค์กรสำหรับระยะยาว

จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นับว่ามีความหมายใกล้เคียงกันมากและมักมีการใช้แทนกันอยู่เสมอจะแตกต่างกันบ้างก็ตรงที่วัตถุประสงค์มีขอบเขตในเรื่องระยะเวลาดั้งกว่าจุดมุ่งหมายเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กรย่อมแตกต่างกันออกไปตามขนาดขององค์กร กล่าวคือองค์กรขนาดใหญ่อาจมีวัตถุประสงค์หลัก วัตถุประสงค์รอง และวัตถุประสงค์ย่อยก็ได้ แต่

หลักสำคัญก็คือทั้งวัตถุประสงค์หลัก วัตถุประสงค์รอง และวัตถุประสงค์ย่อยจะต้องสอดคล้อง ต้องกัน จะเห็นว่าวัตถุประสงค์มีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรเป็นอย่างมาก เพราะสามารถใช้เป็นมาตรการในการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ในการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้วัตถุประสงค์ที่ดีนั้นจะต้องกำหนดขึ้นด้วยความรอบคอบ มีเหตุมีผล และเป็นที่น่าสนใจตรงกันเป็นอย่างดีระหว่างบุคคลในองค์กรหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ มีความชัดเจนเข้าใจง่ายไม่กำกวม และถ้าระบุให้สามารถวัดเป็น รูปธรรมได้ก็จะเป็นประโยชน์มาก

4) เป้าหมาย (target) หมายถึงตัวเลขที่แสดงผลสัมฤทธิ์ของการกระทำที่ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าจะมีความเป็นไปได้ หรือเป้าหมายอาจหมายถึงเป็นการระบุถึง คุณภาพและปริมาณของงาน หรือเป้าหมายอาจหมายถึงการเจาะจงถึงผลลัพธ์ทางด้านปริมาณที่ จะต้องทำให้บรรลุตามที่กำหนดไว้ในแผน หรือเป้าหมายก็คือวัตถุประสงค์ในเชิงปริมาณ (quantified objective) ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นหน่วยในการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ งานนั่นเอง

เมื่อเปรียบเทียบความหมายของเป้าหมายกับวัตถุประสงค์แล้วจะเห็นว่า เป้าหมายจะมีความหมายที่เฉพาะเจาะจงและเน้นช่วงระยะเวลาที่สั้นกว่าวัตถุประสงค์

5) แนวทางปฏิบัติ (directive) หมายถึงการที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ หลายอย่างให้เป็นผลสำเร็จของหน่วยงานในระดับสูง เราเรียกว่าเป็น “แนวทางปฏิบัติ” ของ หน่วยงานนั้นๆ

6) ภารกิจ (mission) หมายถึง การดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติให้ บรรลุผลสำเร็จของหน่วยงานในระดับที่ต่ำกว่า กล่าวคือ ถ้าหน่วยงานในระดับสูงมอบหมายงานให้ หน่วยงานในระดับที่ต่ำกว่านำไปปฏิบัติ เราเรียกว่าเป็น “ภารกิจ” ของหน่วยงานในระดับต่ำที่ จะต้องปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ

“แนวทางปฏิบัติ” กับ “ภารกิจ” จะมีความหมายแตกต่างกันตรงระดับของ หน่วยงานที่นำไปใช้เป็นสำคัญ และโดยปกติคำว่า “ภารกิจ” มักใช้ในหน่วยงานทางทหารเป็นส่วน ใหญ่

คำต่างๆ ทั้ง 6 คำดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 4 คำแรกนั้นนับว่ามีความหมาย ใกล้เคียงกันมาก และมักมีการใช้แทนกันอยู่เสมอ สำหรับ 2 คำแรกนั้นในปัจจุบันมักมีการใช้คำว่า วิสัยทัศน์ (vision) แทนกันอย่างแพร่หลาย แต่อย่างไรก็ดีคำทั้ง 4 คำดังกล่าวก็มีความหมาย

แตกต่างกันในแง่ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมากน้อยลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ และในการวางแผนใดๆ ก็ตามจะต้องมีการระบุความประสงค์อย่างกว้างๆ เสียก่อน แล้วจึงระบุจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแยกย่อยลงไปตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนที่เป็นจุดมุ่งหมายปลายทางของแผนมีความชัดเจน และมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

ในการกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางของแผนนั้นจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาที่เป็นความต้องการของหน่วยงาน กล่าวคือผู้วางแผนจะต้องทำการศึกษาข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่อย่างละเอียดและทำการวิเคราะห์โครงสร้างของปัญหาที่เป็นความต้องการ (problems/needs structure) ของหน่วยงานจนทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรในส่วนที่เป็นเหตุกับส่วนที่เป็นผลให้ชัดเจนเสียก่อน จึงจะกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางที่ชัดเจนได้ แผนงานที่ได้ออกมาหากมีจุดมุ่งหมายปลายทางที่ชัดเจนเมื่อนำไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทุกคนทุกฝ่ายก็จะมองเห็นภาพลักษณะได้อย่างแจ่มแจ้งหรือมีจุดมุ่งหมายปลายทางที่มุ่งตรงไปยังจุดเดียวกัน เป็นการเห็นพ้องต้องกันตั้งแต่เบื้องต้นก็จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและผลงานที่ได้ออกมาก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**ส่วนที่สอง** เป็นส่วนของการเลือกสรรวิธีการหรือมรรควิธี (means) ต่างๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องมือสำหรับผู้ปฏิบัติตามแผน ในการเลือกสรรวิธีการต่างๆ นั้นผู้ปฏิบัติจะต้องตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทาง ซึ่งกำหนดไว้แล้วในส่วนที่หนึ่ง

ในส่วนของการเลือกสรรวิธีการนี้มีคำที่จะต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้เสียก่อน อยู่ 5 คำด้วยกันคือ “นโยบาย” “ยุทธวิธี” “แนวปฏิบัติ” “โครงการ” และ “กำหนดการ” ซึ่งทั้ง 5 คำดังกล่าวมีความหมายที่แตกต่างกันดังนี้

1) **นโยบาย (policy)** เป็นคำที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทางด้านการบริหารทุกประเภท นโยบายคือแนวทางปฏิบัติขององค์กรหรือหน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติงานจะพึงยึดถือเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั่นเอง

ทุกองค์กรหรือทุกหน่วยงานมักมีนโยบายอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากการมอบหมายอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชานำไปปฏิบัตินั้นมักมีการมอบหมายนโยบายให้ถือเป็นแนวทางในการใช้ดุลยพินิจไปด้วยเสมอ ดังนั้นนโยบายที่มอบหมายจึงควรเป็นนโยบายที่ดี

2) ยุทธวิธี (strategy) หมายถึงกลวิธีหรือหนทางต่างๆ ของการปฏิบัติงานในอันที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการนั่นเอง หรือยุทธวิธีหมายถึงวิธีหรือแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดผลดีที่เป็นข้อได้เปรียบและบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างพร้อมๆ กัน โดยให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุดในระดับที่เป็นที่ยอมรับได้

นโยบายกับยุทธวิธีมักมีการใช้ควบคู่กันอยู่เสมอ กล่าวคือ เมื่อกำหนดยุทธวิธีได้แล้วก็มักได้นโยบายออกมาด้วยเกือบจะพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายก็คือการนำยุทธวิธีที่เป็นแนวความคิดมาระบุให้เป็นแนวปฏิบัติที่แน่นอนอย่างกว้างๆ นั่นเอง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมักนิยมใช้คำว่า "ยุทธศาสตร์" แทนคำว่า "นโยบาย" และ "ยุทธวิธี" กันอย่างกว้างขวางสำหรับความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์กับยุทธศาสตร์นั้นจะเห็นได้ว่า "วัตถุประสงค์" หมายถึงการกำหนดจุดหมายปลายทางที่เราปรารถนาจะไปถึง ส่วนยุทธศาสตร์จะบอกให้เราทราบว่าเราจะไปถึงจุดหมายปลายทางนั้นได้อย่างไร

3) แนวปฏิบัติหรือวิธีปฏิบัติ (procedure) หมายถึงระเบียบหรือคำสั่งที่มีเหตุผลที่กำหนดไว้ในการทำงาน ซึ่งเป็นรายละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายหรือเป็นหลักปฏิบัติประจำวันของผู้ปฏิบัติและเพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องเรียบร้อย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

แนวปฏิบัติเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการทำงานหรือของการทำงานปฏิบัติตามแผน เพราะถ้าหากขาดแนวปฏิบัติที่ดีแล้วก็จะทำให้การทำงานนั้นๆ เกิดความสับสน ยุ่งยากไม่เป็นระบบ เกิดความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ แนวปฏิบัติจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้ทราบว่าผู้ปฏิบัติจะทำงานอย่างไร ซึ่งปกติแล้วแนวปฏิบัติมักเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

4) โครงการ (projects) หมายถึงการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงเรื่องเดียว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะหมายถึงการกระทำของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น

5) กำหนดการ (program) หมายถึงการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องอาศัยโครงการต่างๆ ที่ประสานสอดคล้องกันหลายๆ โครงการ นั่นเอง

ส่วนที่สาม เป็นส่วนของการปฏิบัติงานตามแผน เป็นส่วนที่แสดงให้เห็นว่าการวางแผนที่ดีนั้นจะต้องเป็นกระบวนการของการกระทำอย่างต่อเนื่อง (continuing process) หมายความว่า เมื่อได้แผนงานออกมาแล้วจะต้องนำแผนงานเสนอผู้บังคับบัญชาระดับสูง พิจารณาอนุมัติ หลังจากแผนงานผ่านการอนุมัติและมีทรัพยากรอยู่อย่างครบถ้วนพร้อมมูลแล้ว จึงนำแผนงานไปทำการปฏิบัติ ในขณะที่ปฏิบัติงานตามแผนหรือหลังจากปฏิบัติงานตามแผนเสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่จะต้องกระทำคือการตรวจสอบหรือการประเมินผลงานว่างานที่เกิดขึ้นจริงกับงานที่กำหนดไว้ในแผนเป็นไปอย่างถูกต้องตรงกันหรือไม่อย่างไร มีปัญหาหรือข้อบกพร่องเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร ตรงไหนและเพราะเหตุใด ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลจากการประเมินไปเป็นข้อมูลของการวางแผนในครั้งต่อไป

### 2.1.1.3 ขั้นตอนของการวางแผน

ประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ๆ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของการจัดทำแผน (plan formulation) ขั้นตอนของการปฏิบัติตามแผน (plan implementation) และขั้นตอนของการประเมินผล (plan evaluation) สำหรับหลักการของการวางแผนในแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

#### 1) ขั้นตอนของการจัดทำแผน

เนื่องจากการจัดทำแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคาดคะเนการกระทำในอนาคต ดังนั้นการจัดทำแผนจึงเป็นเรื่องของการเลือกแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง และเป็นเรื่องของการจัดองค์กรและบุคลากรให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสมอีกด้วย เพราะฉะนั้นสิ่งแรกที่จะต้องกระทำก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์ว่า "จะทำอะไร" (what) ขั้นตอนต่อไปที่จะต้องพิจารณาก็คือ "จะทำอย่างไร" (how) หลังจากนั้นจึงจะพิจารณาว่า "จะมอบหมายให้ใครทำ" (who) "จะกระทำที่ไหน" (where) และ "จะกระทำเมื่อไหร่" (when) เหล่านี้เป็นต้น

ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ จะเป็นขั้นตอนของการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของหน่วยงานจากข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่อย่างละเอียดลออ เป็นการศึกษาถึงทางเลือกต่างๆ เป็นการตัดสินใจในการเลือกแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ เป็นการคาดการณ์ในอนาคต เป็นการวิเคราะห์ถึงศักยภาพของหน่วยงานและทรัพยากรที่มีอยู่รวมทั้งเป็นการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย ยุทธวิธี และวิธีปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดโครงการต่างๆ จนเป็นผลให้ได้ "แผน" ออกมา ซึ่งอาจเป็นแผนในระยะยาว (long term plan or master plan) เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออาจเป็นแผนระยะสั้นหรือแผนประจำปี

(short term plan or annual plan) เช่น แผนงานของงบประมาณประจำปี หรืออาจเป็นแผนการปฏิบัติงานที่ต้องการให้มีการปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วน (operational plan or work plan) ก็ได้

ขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้เป็นการกระทำในด้านต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังต่อไปนี้

1.1) ทำการศึกษาขอบเขตของปัญหา (หรือความต้องการ) ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์รูปแบบและโครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงาน

ในการศึกษาขอบเขตปัญหา (หรือความต้องการ) นี้จะต้องนำเอาจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์ และนโยบายของหน่วยงานในระดับที่สูงขึ้นมาศึกษาด้วย (ถ้ามี) และนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติที่ผ่านมาประกอบในการศึกษาวิเคราะห์ด้วย ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงานนั้น อาจศึกษาทั้งในอดีต ปัจจุบัน และคาดการณ์ในอนาคตด้วยว่าปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงานแต่ละช่วงเวลามีแนวโน้มเป็นอย่างไร

สำหรับการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงานนั้น จะเป็นการศึกษาเพื่อหารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เป็นสาเหตุกับตัวแปรที่เป็นผล (cross – effect or input – output relationship) ซึ่งอาจนำเอาความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ระบบ (system analysis) หรือนำเอาเทคนิค PS –RMT (problem structure and rational matrix technique) มาใช้ในการวิเคราะห์ด้วยก็ได้

การศึกษาค้นคว้าปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงานที่ละเอียดสมบูรณ์ และหากมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้อย่างเพียงพอ แล้วย่อมทำให้เกิดแนวทางในการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน และยังเป็นแนวทางพื้นฐานที่จะนำไปสู่การกำหนดทางเลือกต่างๆ (alternatives) ได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งจะทำให้ได้ผลที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอีกด้วย

1.2) การเก็บรวบรวมข้อมูล (data collection) ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดพร้อมทั้งประเมินค่าข้อมูลที่มีอยู่ด้วยว่ามีปริมาณเพียงพอและเชื่อถือได้หรือไม่ เพียงไร

1.3) วิเคราะห์โครงสร้างของปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงาน จากข้อมูลที่เกิดขึ้นรวบรวมมาได้ทั้งหมดสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์โครงสร้าง (หรือความต้องการ) ของหน่วยงานได้ว่าตัวแปรต่างๆ มีรูปแบบความสัมพันธ์กันอย่างไร ตัวแปรใดเป็นสาเหตุ ตัวแปรใดเป็นผล รวมทั้งมีการคาดการณ์ปัญหา (หรือความต้องการ) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย



1.4) กำหนดและวิเคราะห์เพื่อหาทางเลือกในการแก้ปัญหา เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่จะนำไปสู่การกระทำเพื่อแก้ปัญหาหรือสนองความต้องการของหน่วยงาน ทั้งนี้โดยมีหลักการสำคัญก็คือการกำหนดและวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ปัญหาจะต้องให้สัมพันธ์กับโครงสร้างปัญหา หรือความต้องการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแก้ปัญหาใดๆ จะต้องแก้ปัญหาที่สาเหตุ ซึ่งเมื่อสาเหตุหมดไปปัญหาต่างๆ ก็จะคลี่คลายไปในที่สุด

1.5) กำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยนำผลจากการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงาน ข้อมูลที่เกี่ยวกับผลของการประเมินการปฏิบัติงานที่ผ่านมา และข้อที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพที่มีอยู่หรือที่คาดว่าจะมีในอนาคตของหน่วยงานมาประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างสอดคล้อง และมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของปัญหา (หรือความต้องการ) ของหน่วยงานด้วย โดยจะต้องกำหนดให้มีข้อความที่ชัดเจนจนสามารถมองเห็นภาพลักษณะของความสำเร็จและสามารถวัดผลได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติด้วย

1.6) กำหนดนโยบาย ยุทธวิธี และแนวปฏิบัติ โดยจะต้องนำเอาจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด (ในขั้นที่ 1.5) นำเอาข้อมูลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาและศักยภาพของหน่วยงาน (ในขั้นที่ 1.3) และนำเอาทางเลือกที่ตัดสินใจไว้แล้ว (ในขั้นที่ 1.4) มาวิเคราะห์รวมกันด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานได้เป็นอย่างดี และได้ผลงานที่มุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางอย่างแท้จริง

1.7) การจัดทำโครงการและการกำหนดการ โดยจะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับแนวทางในการแก้ปัญหาที่ผ่านการตัดสินใจเลือก (ในขั้นที่ 1.4) มาแล้ว และนอกจากนั้นยังจะต้องให้สัมพันธ์กับเป้าหมาย วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของแผนที่กำหนดไว้ก่อนแล้วด้วย

ในการจัดทำโครงการนั้นจะเป็นการนำเอาทรัพยากรประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ หรือที่จะหามาได้มาบรรจุไว้ในแต่ละโครงการให้สมบูรณ์ และในการจัดทำกำหนดการนั้นจะต้องกำหนดระยะเวลา (timing) ลงไปด้วยว่าจะปฏิบัติเมื่อไหร่ และระยะเวลาที่จะปฏิบัติทั้งหมดเป็นเท่าไรด้วย

สำหรับแผนงานในระยะยาวนั้นอาจมีโครงการต่างๆ เป็นจำนวนมากมายังนั้นในการจัดทำโครงการต่างๆ ให้ละเอียดอาจกระทำได้ยาก ส่วนแผนงานในระยะสั้นหรือแผนงานประจำปี หรือแผนงานเฉพาะกิจนั้นจะมีโครงการต่างๆ เป็นจำนวนน้อยจึงสามารถจัดทำโครงการต่างๆ ได้อย่างละเอียด ด้วยการขยายโครงการออกไปเป็นกิจกรรมต่างๆ (activities) และ

ขยายกิจกรรมต่างๆ ออกไปเป็นงาน (tasks) ต่างๆ (ถ้าทำได้) ก็จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

เมื่อมีการวางแผนถึงขั้นตอนนี้แล้วก็จะได้เป็นแผนงานออกมาซึ่งจะต้องนำไปตรวจสอบและนำเสนอเพื่อขออนุมัติต่อไป อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของการจัดทำแผนนั้น นายชินวุธ สุนทรสีมะ นักวิชาการด้านการบริหารงานองค์การ ได้เสนอลำดับขั้นตอนของการจัดทำแผนไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและภารกิจ
- (2) ศึกษาสถานการณ์แวดล้อมต่างๆ
- (3) กำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่น่าจะเป็นไปได้
- (4) วิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติต่างๆ เหล่านั้น
- (5) ตกลงใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด
- (6) กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติว่าใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ด้วยทรัพยากรต่าง ๆ อย่างไร
- (7) รวบรวมรายละเอียดในการปฏิบัติต่างๆ ขึ้นเป็นแผน

จากขั้นตอนทั้ง 7 ขั้นตอนดังกล่าว สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนแรก ตั้งแต่ขั้นที่ (1) ถึงขั้นที่ (5) เรียกว่า การศึกษาเพื่อหาข้อตกลงใจ และส่วนที่สอง คือขั้นที่ (6) และ (7) ถือว่าเป็นเรื่องของการวางแผนอย่างแท้จริง กล่าวคือหลังจากได้ข้อตกลงใจแล้วก็นำมากำหนดเป็นรายละเอียดของการปฏิบัติต่างๆ ตามแนวทางปฏิบัตินั้นๆ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างสอดคล้องและประสานกันเป็นอย่างดี

## 2) ขั้นตอนของการปฏิบัติงานตามแผน

การปฏิบัติงานตามแผนหรือการนำแผนไปปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้ต้องนำแผนงานที่ผ่านการอนุมัติและมีทรัพยากร ซึ่งได้แก่ เงิน คน และวัสดุเครื่องมือเครื่องใช้พร้อมอยู่แล้วไปปฏิบัติ ด้วยการนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ (work plan or operation plan) มีการชี้แจงแผนงานให้ผู้ปฏิบัติทุกฝ่ายเข้าใจ (orientation) ตลอดจนมีการอำนวยความสะดวก (directing) เพื่อกำกับดูแลและควบคุมให้การปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสำเร็จตามความต้องการ

ในบางกรณีผู้วางแผนกับผู้ปฏิบัติงานตามแผนอาจมีไขบุคคลเดียวกัน ดังนั้นการปฏิบัติงานตามแผนในขั้นนี้จึงอาจมีระบบขั้นตอนในรายละเอียดและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนี้

#### 2.1) การจัดเตรียมทรัพยากร

ในขั้นนี้เป็นการจัดเตรียมทรัพยากรที่ได้รับอนุมัติให้ใช้แล้วให้พร้อมที่จะนำไปปฏิบัติ เช่น เงิน เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ วัสดุอุปกรณ์ และยานพาหนะต่างๆ ตลอดจนคนตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบปฏิบัติงานในแต่ละกิจกรรม และในแต่ละขั้นตอน

#### 2.2) การจัดทำแผนปฏิบัติงาน

โดยหัวหน้าโครงการต้องนำเอาแผนหรือโครงการมาจัดเป็นแผนปฏิบัติงาน ซึ่งมีองค์ประกอบต่างๆ 6 ประการ ดังนี้

(1) จะต้องนำแต่ละโครงการมาจัดแบ่งออกเป็นกิจกรรมต่างๆ และนำแต่ละกิจกรรมแบ่งย่อยออกเป็นงานต่างๆ ให้ครบถ้วน

(2) หาความสัมพันธ์และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละกิจกรรมแต่ละงานที่จัดแบ่งเอาไว้แล้ว ทั้งนี้เพื่อจัดลำดับว่ากิจกรรมและงานใดจะต้องกระทำก่อนหลังหรือกระทำร่วมกันหรือเชื่อมกัน โดยมีระยะเวลาเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละกิจกรรมหรือแต่ละงาน หรือรวมตลอดของกิจกรรมหรืองานทั้งหมด

(3) กำหนดหน่วยของกิจกรรมหรือของงานทั้งหมดที่จะต้องปฏิบัติ ออกเป็นจำนวน เช่น 10 เรื่อง 20 เรื่อง เป็นต้น

(4) กำหนดทรัพยากรหรืองบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละกิจกรรมหรือแต่ละงานว่ามีจำนวนเท่าไร เป็นงบประมาณประเภทใด จะต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ประเภทใดบ้าง จำนวนเท่าใด และจะต้องใช้เครื่องมือเครื่องจักรหรือยานพาหนะอะไรบ้าง เหล่านี้เป็นต้น

(5) กำหนดบุคคลที่จะรับผิดชอบหรือปฏิบัติงานในแต่ละกิจกรรม หรือแต่ละงานว่าใครเป็นหัวหน้ารับผิดชอบหรือใครเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นต้น

(6) กำหนดเครื่องมือสำหรับการประเมินผล (tool for evaluation) เพิ่มเติม ตามปกติแล้วการกำหนดจำนวนงานในข้อ (2), ข้อ (3), ข้อ (4) และข้อ (5) สามารถใช้ประเมินผลได้แล้ว แต่ถ้าหากต้องการวัดประสิทธิภาพของงานก็อาจใช้เทคนิคการประเมินผลเพิ่มเติมได้

### 2.3) การประชุมชี้แจงแผนปฏิบัติงาน

การประชุมชี้แจงแผนปฏิบัติงาน (orientation) ก็เพื่อเป็นการชี้แจงแผนปฏิบัติงานให้ผู้รับผิดชอบ ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและให้เข้าใจในแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานงานเป็นอย่างดีอีกด้วย

### 2.4) การอำนวยความสะดวก

การอำนวยความสะดวก (directing) นี้ถือว่าเป็นขั้นตอนของการลงมือปฏิบัติงานตามแผนอย่างแท้จริง โดยมีแผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือ

### 3) ขั้นตอนของการประเมินผล

การประเมินผลเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผน เพื่อต้องการทราบว่าในขณะที่ปฏิบัติงานตามแผนนั้นมีปัญหาและข้อบกพร่องอะไรบ้าง การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพหรือไม่ การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เพียงใด มีการใช้ทรัพยากรและใช้เวลาตามที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

การประเมินผลแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การวัดผลในขณะที่ปฏิบัติงานเรียกว่า การประเมินประสิทธิภาพของงาน (efficiency evaluation) และการวัดผลภายหลังจากการปฏิบัติงานเสร็จสิ้นแล้วเรียกว่าการประเมินประสิทธิผลของงาน (effective evaluation) ซึ่งผลที่ได้จากการประเมินผลทั้งสองขั้นตอนนี้จะเป็นข้อมูลที่ป้อนกลับไปเป็นประโยชน์ในการวางแผนครั้งต่อไป

## 2.1.2 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

### 2.1.2.1 การวางแผนและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ อาจดูเสมือนว่าเป็นความหมายเดียวกัน แต่ความจริงแล้วการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจมีความแตกต่างกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ดังนี้

1) การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นกระบวนการของการเลือกสรรแนวปฏิบัติอย่างมีหลักเกณฑ์ จากชุดของการปฏิบัติการทั้งหมด เพื่อนำไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นแนวความคิดที่เป็นนามธรรมที่สัมพันธ์กับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) นั้น รูปแบบของระบบเศรษฐกิจจะผนวกการวางแผนและกลไกทำงานของตลาดเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดความกลมกลืนใน

การตัดสินใจของรัฐบาลและภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกับระดับของการกำหนดแนวทางของเศรษฐกิจของประเทศโดยภาครัฐบาล ในขณะที่ปล่อยให้ระบบตลาดดำเนินไปตามนโยบายเสรี (laissez – fair policy) หรือมีความอิสระในการดำเนินการของผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สมบูรณ์นั้นจะต้องประกอบด้วยสององค์ประกอบ คือ การจัดทำเอกสารแผน (plan construction or documents) และการมอบหมายให้มีการปฏิบัติตามแผน (plan authorization)

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ จะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับเศรษฐกิจส่วนต่างๆ ของประเทศ โดยมีรัฐเป็นสถาบันที่คอยทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายและการปฏิบัติที่แน่ชัดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระดับชาติและในระดับภาคต่างๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องของการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนที่เขียนขึ้นเป็นเอกสารแผนซึ่งระบุถึงทางเลือกในทางปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ที่เป็นจำนวนโดยแจ้งชัด และกำหนดช่วงเวลาของการปฏิบัติไว้อย่างแน่นอน แผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงประกอบไปด้วยแผนงานของการปฏิบัติในการนำทรัพยากรของชาติไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุความมุ่งหมายของชาติตามที่กำหนดไว้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นกลุ่มของโครงการต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งอาจจะประสบผลสำเร็จ หรืออาจล้มเหลวในขั้นของกระบวนการปฏิบัติงานตามแผนก็อาจเป็นไปได้

### 2.1.2.2 ประเภทของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศกำหนดขึ้น อาจจะเป็นแผนครอบคลุมระบบเศรษฐกิจทั้งหมด (comprehensive plan) ซึ่งครอบคลุมภาคเศรษฐกิจต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือแผนบางส่วน (partial plan) ซึ่งจะครอบคลุมเฉพาะบางภาคเศรษฐกิจ เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นของการวางแผนของแต่ละประเทศ และบทบาทของรัฐที่มีต่อการวางแผน ตลอดจนการควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ กล่าวคือขึ้นอยู่กับว่าระบบเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศนั้นๆ จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเช่นใด ระหว่างระบบทุนนิยม หรือสังคมนิยม ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการ

เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและทรัพย์สิน จึงทำให้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทั้งสองมีความแตกต่างกันไป โดยระบบทุนนิยมจะเน้นการวางแผนแบบชักรนำ และการส่งเสริมการประกอบการของภาคเอกชน คือมุ่งให้แนวทางและชักรนำภาคเอกชนดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และในภาครัฐบาลเองเมื่อได้มีการกำหนดเป้าหมายการผลิตและวงเงินรายจ่ายที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้วก็ตาม แต่จริงๆ แล้วก็ไม่ได้ให้อำนาจในการเบิกจ่ายตามที่กำหนดไว้ในแผนที่เดียว อำนาจการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในภาครัฐบาลยังต้องมาจากกระบวนการการจัดทำงบประมาณประจำปีตามปกติ และอาจมีผลทำให้เป้าหมายวงเงิน ตลอดจนโครงการที่ได้รับจริงผิดแผกแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็อาจเป็นไปได้ ในขณะที่ระบบสังคมนิยม จะมุ่งเน้นการวางแผนไปที่การกำหนดเป้าหมายทางการผลิตและการบริการในแทบทุกกิจกรรมไว้แล้ว และมีการดำเนินงานควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดเอาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ หรือเรียกว่าการวางแผนแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) อย่างไรก็ตามนอกจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งสองลักษณะดังกล่าวแล้วยังมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอีกลักษณะหนึ่งก็คือ การวางแผนในระบบเศรษฐกิจแบบผสม ซึ่งเป็นระบบที่ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลต่างก็มีบทบาทในการพัฒนาเคียงคู่กันไป โดยปัจจัยและแนวทางการผลิตบางส่วนจะเป็นของภาครัฐบาล และบางส่วนจะเป็นของภาคเอกชน และที่สำคัญคือจะให้ความสำคัญของสวัสดิการสังคมเหนือกว่าสวัสดิการส่วนบุคคล การวางแผนในระบบเศรษฐกิจแบบผสมนี้จึงมุ่งเน้นที่การสร้างฐานรากเพื่อเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ความสำคัญเจริญรุดหน้าภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้นๆ และเพื่อชักรนำและส่งเสริมพร้อมกันให้การสนับสนุนการประกอบการของภาคเอกชน เพื่อให้ผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายและได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

### 2.1.2.3 รูปแบบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

รูปแบบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจสามารถจัดแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ การวางแผนเพื่อจัดสรรทรัพยากร (allocate planning) และการวางแผนเพื่อเสริมสร้างสิ่งใหม่ (innovative planning)

1) การวางแผนเพื่อจัดสรรทรัพยากร การวางแผนแบบนี้เกี่ยวข้องกับกำหนดยกรอบหรือแนวทางเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปให้แก่ผู้ต้องการใช้หรือกิจกรรมต่างๆ ให้เหมาะสมทั้งระบบ โดยการวางแผนแบบนี้มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

(1) ความสมบูรณ์ของแผน คืออย่างน้อยแผนจะต้องมีความสมบูรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างกันคือ ก.จุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ข.หนทางเลือกที่สำคัญในการใช้ทรัพยากร และ ค.การคาดคะเนภาวะการณ์ภายนอกต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดจุดมุ่งหมายของแผน

(2) ความมีดุลยภาพของแผน คือองค์ประกอบส่วนต่างๆ ของแผนจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องต้องกัน เช่น ปริมาณการลงทุนตามแผนจะต้องไม่มากเกินไปกว่าขีดความสามารถในการออมของประเทศ เป็นต้น

(3) มีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ จากลักษณะดังกล่าวในข้อ (1) และ (2) ดังกล่าวข้างต้นจึงต้องทำให้การแผนประเภทนี้ต้องอาศัยการศึกษวิเคราะห์แบบเชิงปริมาณเข้าช่วย ด้วยการสร้างแบบจำลองทางเศรษฐกิจเพื่อการคาดคะเน ทดสอบองค์ประกอบเพื่อการวางแผน มีการประยุกต์ใช้เทคนิคการวางแผนที่อาศัยหลัก input - output และ linear programming ส่วนการวิเคราะห์โครงการก็อาศัยหลักการวิเคราะห์ตามหลักประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ภาพ เป็นต้น

(4) การแบ่งหน้าที่อย่างมีเหตุผล การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีจะต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยนักวางแผนจะต้องเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและทางเลือกที่ดีที่สุด เพื่อทราบถึงทิศทางและจุดหมายของการพัฒนาที่ต้องการ จากนั้นก็มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติและดำเนินการ การแบ่งหน้าที่ดังกล่าวจึงสอดคล้องกับกระบวนการตัดสินใจ แบบมาตรฐานดั้งเดิม

2) การวางแผนเพื่อเสริมสร้างสิ่งใหม่ การวางแผนประเภทนี้จะมุ่งเพื่อระดมและจัดสรรทรัพยากรไปสู่กิจกรรมใหม่ๆ หรือกิจกรรมที่ถูกละเลย ทั้งนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตามที่ได้ปรับปรุงใหม่ โดยทั่วไปการวางแผนประเภทนี้จะเน้นการวางแผนเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤติ หรือปัญหาที่สำคัญของประเทศเฉพาะเรื่องหรือที่ยังมีความเข้าใจคลุมเครือ เป็นการนำแนวความคิดและโครงการใหม่ๆ เข้ามาสู่ระบบการวางแผนของประเทศ

ลักษณะเด่นของการวางแผนประเภทนี้ ได้แก่การจัดตั้งสถาบันใหม่เพื่อดำเนินการที่เน้นการวางแผนปฏิบัติการให้กับหน่วยงานต่างๆ และนักวางแผนตามแบบนี้จะทำหน้าที่คล้ายกับผู้ประกอบการทางสังคมที่แสวงหาความร่วมมือและระดมทรัพยากรมาปฏิบัติตามแผน การวางแผนเช่นนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์ของการระดมทรัพยากรและการสนับสนุนด้านนโยบาย เช่น การวางแผน

เกี่ยวกับความพยายามที่จะแก้ปัญหาการว่างงาน ความเสื่อมโทรมของเมือง และการพัฒนาด้านการศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ดีการวางแผนเพื่อเสริมสร้างสิ่งใหม่นี้ มิได้มุ่งเพื่อทดแทนการวางแผนแบบการจัดสรรทรัพยากรแต่อย่างใด เป็นเพียงจัดให้มีการวางแผนเพื่อเสริมสร้างสิ่งใหม่เข้าไปในกรอบการวางแผนแบบจัดสรรทรัพยากรเท่านั้นเอง

#### 2.1.2.4 ระยะเวลาของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาการนำแผนไปปฏิบัติเอาไว้ อย่างแน่นอนตายตัว ทั้งนี้เพราะหากปราศจากการกำหนดระยะเวลาของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว เป้าหมายของแผนที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จก็ไม่อาจกำหนดให้ชัดเจนได้

โดยทั่วไปแล้วการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจมักกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติตามแผนเอาไว้ 3 ระยะเวลา ดังนี้

1) การวางแผนระยะยาว (long – term planning) ซึ่งมักกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานไว้เป็นระยะเวลา 10 – 25 ปี เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเป้าหมายและทิศทางที่ประเทศต้องการจะทำให้บรรลุถึงผลของการพัฒนาได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นการวางแผนแบบมองการณ์ไกลหรือเป็นการวางแผนแบบทัศนวิสัย (perspective planning) โดยเป็นแผนที่กำหนดเค้าโครงชี้แนะแนวทางให้ประชาชนในประเทศได้ทราบเพื่อจะได้ผนึกกำลังการพัฒนาให้เป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกันกับการพัฒนาของภาครัฐ

2) การวางแผนระยะปานกลาง (middle – term planning) คือแผนที่มียุทธศาสตร์ดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายประมาณ 3 – 5 ปี ซึ่งเป็นการกำหนดงานที่มีขนาดใหญ่พอสมควรที่รัฐจะสามารถดำเนินการได้เสร็จและสามารถแสดงให้เห็นประโยชน์ตอบแทนที่เกิดจากการลงทุนนั้นได้

3) การวางแผนระยะสั้น (short – term planning) หรือการวางแผนประจำปี (annual plan) ที่มีระยะเวลาดำเนินงานเพื่อหวังผลเพียง 1 ปี ที่มีการระบุงานและวงเงินลงทุนของรัฐที่แน่นอนลงไปในแต่ละปี นอกจากนี้ อาจจะมีการวางแผนแบบฉุกเฉิน (emergency planning) เอาไว้ด้วยก็ได้ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น แผนป้องกันวินาศภัย และมีการวางแผนแบบครบวงจร (cyclical planning) เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ในวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การว่างงาน และการเคลื่อนไหวของระดับราคา เป็นต้น



### 2.1.2.5 ระดับและความสัมพันธ์ระหว่างระดับของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ การวางแผนระดับชาติ การวางแผนระดับภาค และการวางแผนระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจยังสามารถขยายออกไปได้อีกเป็น 5 ระดับ ดังนี้ คือ 1) การวางแผนมหภาคหรือแผนส่วนรวม (micro plan) 2) การวางแผนสาขา (sectoral plan) 3) การวางแผนระหว่างภูมิภาค (regional plan) 4) การวางแผนภาคหรือจังหวัด (provincial plan) 5) การวางแผนท้องถิ่น (local plan) และการวางแผนโครงการ (project plan) ซึ่งแต่ละระดับมีความสัมพันธ์กันดังนี้

1) การวางแผนมหภาคหรือแผนส่วนรวม เป็นการวางแผนโดยส่วนรวมของทั้งประเทศ เพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาในรูปของอัตราเพิ่มรายได้ประชาชาติหรือรายได้เฉลี่ยต่อหัว (per capita income) และกำหนดปริมาณการลงทุนที่ต้องการ นอกจากนั้นยังอาจจะขยายการวางแผนมหภาคนี้ให้มีความละเอียดยิ่งขึ้นต่อไปอีก เช่น ขยายการวางแผนไปสู่เรื่องของการบริโภค การออม การค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้วการวางแผนมหภาคนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์ประกอบของการวางแผนด้านมหภาคมีความสอดคล้องต้องกัน มีความเป็นไปได้และเป็นแผนที่มีความสมจริง จึงอาจจำเป็นต้องสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และคาดคะเนตลอดจนทดสอบองค์ประกอบต่างๆ ของแผน เป็นการกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาพร้อมกับปริมาณการลงทุนที่ต้องการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการในอนาคต

2) การวางแผนสาขา ภาคหลังจากการวางแผนมหภาคแล้วก็就会有การแยกย่อยจากการวางแผนมหภาคไปสู่การวางแผนในแต่ละสาขา เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการพัฒนา และปริมาณการลงทุนที่ต้องการในแต่ละสาขาการพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาโดยส่วนรวม

การวางแผนสาขามีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางและโครงการพัฒนาต่างๆ ของแต่ละสาขา ซึ่งโครงการต่างๆ ในแต่ละสาขาจะต้องนำมาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องประสานสัมพันธ์กันเป็นแผนพัฒนาสาขา ดังนั้นการวางแผนพัฒนาสาขาจึงเป็นการวางแผนที่เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างการแผนส่วนรวมและการวางแผนโครงการ

เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจสาขาต่างๆ เช่น สาขาอุตสาหกรรม สาขาเกษตรกรรม และสาขาการพาณิชย์ เป็นต้น ต่างก็มีความสัมพันธ์และพึ่งพิงกันเป็นอย่างมาก ดังนั้นการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการผลิตในสาขาใดสาขาหนึ่งก็ย่อมมีผลกระทบต่อสาขาอื่น ๆ อยู่เสมอ ในขณะที่เดียวกันแต่ละสาขาต่างก็ต้องการปัจจัยการผลิตบางชนิดจากสาขาอื่น หรือผลผลิตจากสาขาหนึ่งอาจเป็นที่ต้องการของสาขาอื่นอยู่เสมอเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงมักมีการนำเอาเทคนิคการวางแผนที่อาศัยหลักการของตารางปัจจัย - ผลผลิต (input - output table) มาใช้เพื่อการวางแผน และจากการที่แต่ละสาขามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดดังกล่าว ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาจึงอาจเน้นไปสู่การพัฒนาบางสาขาที่คาดว่าจะมีการขยายตัวได้เร็ว และเป็นสาขานำได้ เพื่อให้ตัวชักนำให้สาขาหรือกิจกรรมอื่นๆ ขยายตัวตามไปอีกด้วย

3) การวางแผนระหว่างภูมิภาค เป็นการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินใจว่าจะเลือกเน้นการพัฒนาลงในพื้นที่ภาคไหนก่อนหรือหลังอย่างไร เพราะปัญหาข้อจำกัดของทรัพยากรของประเทศมีอย่างจำกัด การวางแผนขั้นนี้จึงต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายและแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในขั้นการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนสาขาพร้อมกันไปด้วย หน้าที่สำคัญของการวางแผนระหว่างภูมิภาคจึงเป็นการพิจารณาวิเคราะห์และกระจายการวางแผนสาขาไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ และเป็นการพิจารณารายละเอียดของปัญหาในแต่ละภูมิภาค เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจในขนาดของภูมิภาคต่างๆ ระบบการคมนาคม และการขนส่งระหว่างภูมิภาค ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายกิจกรรมของประชาชนตามท้องที่ภูมิภาคต่างๆ ภายในประเทศ

4) การวางแผนภาคหรือจังหวัด เป็นการวางแผนรายภาคหรือรายจังหวัด เป็นการวางแผนพัฒนาภูมิภาคแต่ละภูมิภาค หรือจังหวัดแต่ละจังหวัด ตามลำดับความสำคัญ ที่มีการพิจารณาก่อนหน้าแล้วในขั้นของการวางแผนระหว่างภาค ซึ่งข้อมูลส่วนหนึ่งที่ใช้ในการวางแผนในขั้นนี้ได้มาจากการวางแผนระหว่างภาคอีกด้วย การวางแผนในระดับนี้อาจจะเป็นการวางแผนที่สมบูรณ์แบบ (comprehensive plan) ที่รวมการแผนสาขาต่างๆ ไว้ทุกสาขา หรืออาจเป็นการวางแผนเพียงบางส่วน (partial planning) ก็ได้

การวางแผนในระดับนี้โดยทั่วไปจะมุ่งเน้นเกี่ยวกับการขจัดปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างภาค การเพิ่มการจ้างงานภายในภูมิภาคที่สอดคล้องกับสภาพความได้เปรียบและความถนัดของภูมิกษณัณท์นั้นๆ ทั้งนี้การแตกย่อยจากแผนส่วนรวมและสาขาหรือแผนชาติลงไปสู่แผนระดับกลางและจังหวัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ

กระบวนการวางแผนภาคและจังหวัดเท่านั้น เพราะการวางแผนภาคและจังหวัดยังต้องครอบคลุมในด้านอื่นๆ ดังกล่าวแล้วด้วย

5) การวางแผนท้องถิ่น จะเป็นการเน้นการวางแผนไปที่การวางแผนขององค์กรท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการวางแผนที่ประยุกต์เอาปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์และแนวทางในการพัฒนาได้เลย การวางแผนระดับนี้จึงมุ่งเน้นไปที่พื้นที่หรือกลุ่มชนเป้าหมาย และเป็นการวางแผนเพื่อจัดหาบริการที่จำเป็นพื้นฐานแก่ประชาชนและชุมชนโดยส่วนรวม เป็นการวางแผนโดยกำหนดจากประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

### 2.1.3 แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำและอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ ตามมาตรา 66,67 และ 68 แห่ง พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นั้น อบต. จะต้องจัดทำเป็นแผนพัฒนาขึ้นเพื่อดำเนินการ ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. นั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา อบต. จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังนี้

คณะผู้บริหาร อบต. มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลด้วยการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากสภา อบต.

สภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ อบต. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร อบต. ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล

จะเห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ก่อให้เกิดผลประโยชน์สนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

ซึ่งในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. จากการศึกษาของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการของ อบต. ดังนี้

1) การขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา กล่าวคือ อบต. ไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาของ อบต. ในอนาคตคืออะไร แต่ อบต. ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมารวมกันเพื่อใช้เป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดยมิได้คำนึงว่าความสำเร็จของการพัฒนาคืออะไร ทั้งนี้เนื่องจาก อบต. ไม่ได้กำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน

2) บุคลากรของ อบต. ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากพนักงาน อบต. ส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก นอกจากนี้สมาชิกสภา อบต. ยังขาดวิสัยทัศน์ที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาของ อบต.

3) การจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญแต่ละเลยการพัฒนาด้านอื่นๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม

4) แผนพัฒนาของ อบต. ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็น ในวงแคบเฉพาะฝ่ายบริหารและสมาชิกสภา อบต. บางส่วน โดยมีได้แสวงหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

5) การจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบงานของ อบต. ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังขาดความสนใจกิจการของ อบต. และที่สำคัญวิสัยทัศน์ และ ทักษะของผู้บริหาร อบต. ยังคับแคบและเคยชินกับวัฒนธรรมการทำงานแบบเก่าที่คิดเอาเอง ทำให้เอง มาโดยตลอด

6) อบต. ส่วนใหญ่ไม่บริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา ซึ่งนอกจากจะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้วยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 59 อีกด้วย

## 2.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.1.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ปรัชญา (2538) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการให้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรในส่วนของตนเองต่อกิจกรรม ซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ ดังนี้

- 1) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา
- 2) ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น การคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในการพัฒนา

เดช กาญจนางกูร (2547 : 4) กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการแบ่งงานกันทำตามบทบาทและหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการในด้านความรู้ ความคิด และความเข้าใจ ให้ถูกต้องตรงกัน เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติงานหรือกระทำกิจกรรมต่างๆ ของโครงการให้ประสานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นจังหวะเดียวกัน จึงจะทำให้การปฏิบัติงานร่วมกันสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดตามผู้ที่มีส่วนร่วมทุกคนปรารถนา

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547 : 4) กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมคือการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสระภาพ เสมอภาค มิใช่มีเพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

### 2.1.4.2 แนวคิดและทฤษฎีของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไพโรจน์ (2531 : 24 - 36) กล่าวถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนายึดเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักนั้นไม่ใช่ของใหม่ แต่เป็นยุทธศาสตร์ที่มีผู้ใช้กันมานานโดยเฉพาะในงานพัฒนาชุมชน แต่ได้ถูกบดบังโดยกระแสความคิดทางการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะกระแสความคิดที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งละเลยฐานะการพัฒนายึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้ช่วยให้มีการพลิกฟื้นนำเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนายุทธศาสตร์ที่สำคัญอีกครั้ง ซึ่งไพโรจน์ได้อ้างถึงองค์การสหประชาชาติว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีหมายครอบคลุมถึงในเรื่องต่างๆ ดังนี้ คือ

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการ

3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนา

นอกจากนี้ ยังได้เสนอสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่ของการบริหารการพัฒนาว่า ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1) จะช่วยให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น เนื่องจากเป็นโครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2) ประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

3) การดำเนินงานโครงการจะราบรื่น เมื่อได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น

4) โครงการจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น และมีการระดมทรัพยากร เมื่อมีการพัฒนามากขึ้น

5) จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนได้มากขึ้น

นักวิชาการบางคนมองประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแบบ "การมีส่วนร่วมที่แท้จริง" กับ "การมีส่วนร่วมไม่แท้จริง" โดย "การมีส่วนร่วมที่แท้จริง" หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและความต้องการ ร่วมคิดและหาวิธีการแก้ไขหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ รวมถึงวางนโยบาย แผนหรือโครงการ ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการให้บรรลุตามที่กำหนดไว้ และร่วมควบคุมติดตามประเมินผล สำหรับ "การมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง" เป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน โดยเฉพาะเข้าร่วมในการปฏิบัติตามโครงการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว

การมองประเภทของการมีส่วนร่วมอีกทัศนะหนึ่ง คือมองในลักษณะของระดับการมีส่วนร่วม การมองในแง่นี้ จะแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นระดับ (degree) ของการมีส่วนร่วมจากน้อยไปมาก กล่าวคือ

ระดับที่ 1: ถูกบังคับ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมโครงการเพราะถูกบังคับโดยไม่มีทางเลือกเลย

ระดับที่ 2: ถูกล่อ ลักษณะนี้ประชาชนจะถูกล่อใจด้วยผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าจ้างแรงงานหรือความสะดวกสบายบางอย่าง แต่เบื้องหลังจริงๆ แล้วเป็นการหาเสียงของนักการเมืองผู้หยิบยื่นโครงการมาล่อเท่านั้น

ระดับที่ 3: ถูกชักชวน การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ส่วนมากเป็นโครงการที่ราชการคิดขึ้นเองเรียบร้อยแล้ว แล้วพยายามชักชวนประชาชนให้ร่วมมือทุกรูปแบบ โดยอาศัยระบบการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ว่าเป็นโครงการที่ดี ขอให้ประชาชนให้ความร่วมมือ

ระดับที่ 4: สัมภาษณ์และวางแผนให้ ลักษณะการมีส่วนร่วมชนิดนี้จะปรากฏว่า ปัญหาความต้องการ และเสียงเรียกร้องของประชาชนจะได้รับการเอาใจใส่ขึ้นบ้าง กล่าวคือผู้ที่วางโครงการจะสำรวจปัญหาความต้องการด้วยการเรียกประชุม สอบถาม สัมภาษณ์ แต่การตัดสินใจว่าปัญหาของชาวบ้านคืออะไร ควรจะแก้ไขวิธีใด จะวางแผนอย่างไร และจะปฏิบัติตามแผนอย่างไรยังคงเป็นเรื่องของทางราชการ

ระดับที่ 5: มีโอกาสเสนอความเห็น ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับการวางโครงการ และการดำเนินการตามโครงการ แต่การตัดสินใจยังเป็นของส่วนราชการอยู่

ระดับที่ 6: มีโอกาสเสนอโครงการ ในระดับนี้ทางราชการกับประชาชนจะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ประชาชนอาจมีโอกาสตัดสินใจว่าปัญหาของตนคืออะไร จะแก้ไขได้อย่างไร วิธีใดดีที่สุด จนกระทั่งมีสิทธิ์เสนอโครงการและเข้าร่วมปฏิบัติด้วย

ระดับที่ 7: มีโอกาสตัดสินใจ ในระดับนี้ประชาชนจะเป็นหลักสำคัญของการตัดสินใจในทุกเรื่อง ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินโครงการ

ในส่วนของ ปธาน (2547 : 82) ได้อธิบายถึงปรัชญาของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ที่เป็นการพัฒนาคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนในชนบท โดยยึดหลักสำคัญคือการให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยตนเอง การพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้จึงเป็นการทำให้ชาวชนบทรู้จักวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ที่ตนเองเป็นอยู่ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็น เมื่อคนเกิดความสำนึกและมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ชบวนการพัฒนาก็จะเกิดจากความสมัครใจและมีความเป็นตัวของตัวเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นเครื่องค้ำประกันว่าผลของการพัฒนาจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดในชุมชนอีกด้วย

นอกจากนี้ ปรธาน ยังได้เสนอขอบเขตของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบท โดยมีขั้นตอนดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
- 2) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน
- 3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการได้รับผลประโยชน์
- 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินผล

ซึ่งกรอบแนวคิดเบื้องต้น ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมี 3 มิติ และ 2 บริบท ดังนี้

สำหรับ มิติ (dimension) ของการมีส่วนร่วมของการพัฒนาชนบท มี 3 มิติ คือ

1) มีส่วนร่วมในเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยทางทางหนึ่ง การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ และนักพัฒนาเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามีส่วนร่วมในเรื่องของเพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพและรายได้

3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชนหรือเป็นแค่เพียงการได้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

ส่วน บริบท (contexts) ของการมีส่วนร่วมของการพัฒนาชนบทนั้น มี 2 บริบท คือ

1) ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะหรือสิ่งของนำเข้า ว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ได้รับประโยชน์เร็วหรือช้า) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น



### 2.1.4.3 อบต. กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

อบต. ควรปรับวิธีทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดย

- 1) ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ
- 2) ให้ประชาชนร่วมดำเนินการ/และร่วมรับผิดชอบ
- 3) ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนโดย อบต. จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ดังต่อไปนี้

- 1) ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

อบต. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาของ อบต. กล่าวคือ เป็นการหลอมรวมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต(ความปรารถนาหรือวิสัยทัศน์) ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการทำงานที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายการพัฒนา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะต้องเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเหมาะสมกับสภาพพื้นที่สอดคล้องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและทิศทางการพัฒนาประเทศ

- 2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา

หลังจากที่ อบต. และประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทาง ต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมาย ซึ่งก็คือการกำหนดแผนงานโครงการต่างๆ ที่สามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ คือ

2.1) อบต. ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ

2.2) อบต. ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้ อบต. ได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาของ อบต.

3) ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนาของ อบต. ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยจัดการให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภา อบต. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

4) อบต. ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ อบต. เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนา อบต. เป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5) ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภา อบต. และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่างๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา เข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่างๆ โดยสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง

ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ/จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538

การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ และทราบปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นภายหลังสิ้นปีงบประมาณ อบต. ควรจะจัดให้มีการประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับ

โดยสรุป การจัดทำแผนพัฒนา อบต. แบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของ อบต. สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 2.1.5 หลักการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

การดำเนินการพัฒนา อบต. จะต้องตระหนักและคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

#### 1) ภารกิจตามกฎหมาย

อบต. ต้องศึกษาและทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่ามีอำนาจและหน้าที่อะไรบ้าง โดยพิจารณาจาก

1.1) พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. ไว้ในมาตรา 66 , 67 และ 68

1.2) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

นอกจากนี้ อบต. ยังต้องพิจารณาถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การศึกษา การควบคุมอาคาร การรักษาความสะอาด การผังเมือง เป็นต้น

#### 2) ทิศทางการพัฒนาประเทศ

เป้าหมายและทิศทางการพัฒนาประเทศ จะถูกกำหนดไว้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ภูมิภาค หรือท้องถิ่น จะต้องถือปฏิบัติตามส่วนที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพและความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่นนั้นๆ

#### 3) นโยบายของรัฐบาล

นโยบายรัฐบาล เป็นแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยมีหน่วยงานภายใต้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติตามภารกิจที่เกี่ยวข้อง

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นจะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยมีหน่วยงานในภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอเป็นผู้ประสานการปฏิบัติและสนับสนุนการดำเนินงาน

#### 4) ปัญหาและความต้องการของประชาชน

อบต. ได้ถูกจัดวางให้เป็นกลไกการประสาน การแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนระดับตำบล/หมู่บ้าน ซึ่ง อบต. จะต้องศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ปัญหา/ความต้องการให้ทราบถึง

มิติของปัญหาทั้ง 3 ด้าน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา และแผนงาน/โครงการ คือ

- (1) ลักษณะหรือสภาพของปัญหา
- (2) สาเหตุของปัญหา
- (3) แนวทางแก้ไขปัญหา
- 5) ศักยภาพของ อบต.

ในการกำหนดแนวทางพัฒนาหรือวิธีการแก้ไขปัญหาคำนี้ถึงศักยภาพหรือความสามารถของหน่วยงานและความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ซึ่งจะต้องพิจารณาดังนี้

- (1) ศักยภาพของ อบต. โดยพิจารณาถึงปัจจัยทางการบริหารเป็นหลัก ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ ระบบงาน และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น
- (2) ศักยภาพของพื้นที่ โดยพิจารณาถึงสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชน และการรวมกลุ่มต่างๆ ของประชาชน เป็นต้น

- 6) ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. คือ

- (1) ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการประชาคมในการระดมความคิดเห็นและความต้องการของคนในท้องถิ่น ว่าต้องการให้ท้องถิ่นเดินไปทางใด

- (2) ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ คือ

- ครอบคลุมภารกิจในทุกด้านตามที่กฎหมายกำหนด
- ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อย

โอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่างๆ

- ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

- (3) สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัด และอำเภอ

- (4) ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน โดย อบต. ต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร และปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากน้อยกว่ากัน และประชาชนมีความต้องการมากที่สุด

(5) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

(5.1) ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน โดย

- ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต.
- ร่วมเสนอปัญหาความต้องการโครงการ/กิจกรรม ตาม

กระบวนการประชาคม

(5.2) ให้ประชาชนได้ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนของ อบต. โดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดประชุมประชาคม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี

(6) ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด

ในการกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่จะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาของ อบต. มีข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้

- เป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง
- เป็นโครงการที่ต้นทุนต่ำ
- เป็นโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่
- เป็นโครงการที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

(7) ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

#### 2.1.6 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนา อบต.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 284)

- ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (มาตรา 76 )

- ต้องให้ประชาชนรับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา 59)

2) พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมาตรา 16 กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน และต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

3) พรบ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

- มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลและบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

- มาตรา 46 กำหนดให้สภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ อบต. จัดทำแผนพัฒนา 2 ประเภท ดังนี้

(1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต

(2) แผนพัฒนา 3 ปี

เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (rolling plan) หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการ ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี

"แผนปฏิบัติการ" หมายถึง เอกสารที่รวบรวมแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่ดำเนินการจริงทั้งหมด ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ซึ่งไม่จัดว่าเป็นแผนพัฒนา

## 2.1.7 วงจรของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดยทั่วไปแล้วการวางแผน อบต. จะมีวงจร 3 ขั้นตอน คือ

### 1) ขั้นตอนการวางแผน (planning)

เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ การระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปเล่ม จนถึงขั้นตอนการอนุมัติประกาศใช้ต่อไป ในส่วนการวางแผนพัฒนาของ อบต. นั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ อบต. ต้องจัดทำแผน 2 ประเภท คือ

(1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(2) แผนพัฒนา อบต. 3 ปี

### 2) ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (implementation)

ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนา อบต. ไปสู่การปฏิบัติโดยการผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนของ อบต. ต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

(1) กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต. เนื่องจาก อบต. เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่การที่ อบต. จะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่งซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณของตนเอง อบต. จะต้องตราเป็นกฎหมายที่เรียกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะผู้บริหาร อบต. โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนา อบต. มาบรรจุไว้ และผ่านความเห็นชอบจากสภา อบต. สิ้นสุดท้ายเมื่อได้รับอนุมัติจากนายอำเภอและ อบต. ได้ปิดประกาศให้ประชาชนรับทราบ

(2) กระบวนการจัดซื้อ/จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต. เมื่อ อบต. ได้รับการอนุมัติและมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามกิจกรรมในข้อบังคับงบประมาณโดยดำเนินการระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2535 ได้แก่ ประกาศสอบราคา/ประกวดราคา การแต่งตั้งคณะกรรมการรับและเปิดซอง คณะกรรมการควบคุมงานจ้าง คณะกรรมการตรวจรับการจ้าง เป็นต้น ในกระบวนการเหล่านี้ในทางปฏิบัติ นอกจากจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้วยังต้องมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผลการ

ปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากพบปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงานจะได้หาทางแก้ไขปัญหาได้ทันที่

### 3) ขั้นตอนการประเมินผล (evaluation)

เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการที่จัดทำสำเร็จแล้วว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลผลที่ได้รับจากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น โครงการขุดลอกคลอง 1 สาย โดยมีเป้าหมายยาว 1 กิโลเมตร ปากคลองกว้าง 30 เมตร ก้นคลองกว้าง 25 เมตร ลึกเฉลี่ย 2.5 เมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บกักน้ำสำหรับใช้ปลูกข้าว 1,200 ไร่ เมื่อดำเนินการขุดลอกแล้วเสร็จให้เก็บข้อมูลว่ามีน้ำเพียงพอสำหรับปลูกข้าว 1,200 ไร่ หรือไม่ หากไม่ได้ แสดงว่าโครงการขุดลอกคลองดังกล่าวยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ อนาคต. จะต้องหาสาเหตุว่าเป็นเพราะอะไร และจัดทำโครงการบรรจุไว้ในแผนในปีต่อไป เป็นต้น

## 2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและคล้ายคลึงกับงานวิจัยนี้

โฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์ (2533: 235) เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความคาดหวังและแนวทางในการพัฒนาชนบทไว้ว่า ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทขึ้นอยู่กับความร่วมมือกันสำรวจและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกันคิดหาแนวทางในการแก้ปัญหาและร่วมใจในการแก้ปัญหาด้วยตนเองของชาวชนบท

เดช กาญจนางกูร (2529) พบว่า มูลเหตุที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาจนได้รับรางวัลชนะเลิศเป็นหมู่บ้านประจำปีของจังหวัดเชียงใหม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการประสานความร่วมมือและสร้างความสามัคคีของประชาชนในหมู่บ้านเป็นสำคัญ

พันธุ์ชัย วัฒนชัย (2544) ได้ศึกษา ตรวจสอบ ติดตามการบริหารกิจการของ อบต. โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา พบว่าปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานของ อบต. มีดังนี้

1) ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือ อบต. ไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาของ อบต. ในอนาคตคืออะไร แต่ อบต. ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมาร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดย



มิได้คำนึงถึงว่าความสำเร็จของการพัฒนาคืออะไร ทั้งนี้ อบต. ไม่ได้กำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาที่ชัดเจน

2) บุคลากรของ อบต. ยังขาดความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนา อบต. เนื่องจากพนักงาน อบต. ส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก นอกจากนี้สมาชิกสภา อบต. ยังขาดวิจรรณญาณที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา อบต.

3) การจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน ละเลยการพัฒนาด้านอื่นๆ โดยเฉพาะด้านสังคม

4) แผนพัฒนาของ อบต. ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็น ในวงแคบเฉพาะฝ่ายบริหารและสภาบางส่วน ไม่ได้แสวงหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

5) การจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบงานของ อบต. ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนยังขาดความสนใจกิจการของ อบต. และที่สำคัญวิสัยทัศน์ และทัศนคติของผู้บริหารยังคับแคบและติดวัฒนธรรมการทำงานแบบเก่าที่คิดเอาเอง ทำให้เอง มาโดยตลอด

6) อบต. ส่วนใหญ่ไม่บริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา นอกจากจะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้วยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 59 อีกด้วย

## 2.2.2 งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ อบต. ที่ตรวจพบมีดังนี้

เชาห์ เดชะ (2541) ได้ศึกษาค้นคว้าแบบอิสระในหัวข้อเรื่อง ทัศนคติของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าในภาพรวมแล้วประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับที่ดี พร้อมทั้งประชาชนมีความพึงพอใจเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการบริหารที่ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน

สมคิด รัตนวงศ์ไชย (2541) ได้ศึกษาค้นคว้าแบบอิสระในหัวข้อเรื่อง ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหาร อบต. ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการสร้างโดยมนุษย์ เช่น ถาวรวัตถุ โบราณสถาน

ศิลปะ และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น ตลอดจนมีความเข้าใจในการแก้ปัญหาที่อาจจะสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งทางน้ำ ป่าไม้ สัตว์ แร่ น้ำ และทางเสียง โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหา โดยรัฐบาลและประชาชนเป็นสำคัญ

เอกชัย เจริญจำ (2542) ได้ศึกษาค้นคว้าแบบอิสระในหัวข้อเรื่อง บทบาทผู้นำท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ 5 ประการดังนี้

1) สมาชิก อบต. ให้ความเห็นว่า ในการกำหนดนโยบายของ อบต. สมาชิกได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง ก่อนที่จะมีการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

2) กลุ่มผู้นำองค์กรที่ไม่เป็นทางการในชุมชน ให้ความเห็นว่ากลุ่มของตนมีส่วนร่วมทางอ้อมในการให้คำปรึกษาและแนะนำ ตลอดจนเสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อให้การกำหนดนโยบายของ อบต. สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

3) ข้าราชการในระดับบริหารในท้องถิ่นส่วนใหญ่ ให้ความเห็นว่าในปัจจุบันยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ให้คำปรึกษาและแนะนำ ตลอดจนสนับสนุนการบริหารงานของ อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำโครงการต่างๆ และการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ เพื่อให้ อบต. สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามกฎหมายและมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เนื่องจากบุคลากรใน อบต. ยังใหม่ต่อการปฏิบัติหน้าที่และยังขาดความรู้และความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อบต.

4) จากการที่กฎหมายมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้นำท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของ อบต. โดยตรง ทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ ถึงแม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นและรู้ปัญหาของท้องถิ่นมากที่สุดก็ตาม

5) สมาชิก อบต. ยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายเท่าที่ควร โดยเฉพาะยังคุ้นเคยกับการได้รับการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของทางราชการในโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดิมๆ ในอดีต ทำให้การแสดงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสมาชิก อบต. ยังไม่มีประสิทธิภาพ

ปทุมรัตน์ ชูติมาวิทยาคม (2541) ได้ศึกษาค้นคว้าแบบอิสระในหัวข้อเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการเมืองของจังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาสามารถสรุปบทบาทของ อบต. ตามความเห็นของสมาชิกได้ 8 ประการ ดังนี้

- 1) ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย
- 2) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากกว่าสภาตำบล ราชการไม่เข้ามาควบคุมการทำงานมากเกินไปจนขาดความเป็นอิสระ
- 3) บริหารการเงินการคลัง สามารถจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมาย ทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจการงบประมาณและมีความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ
- 4) การประสานงานและการควบคุมสภาและคณะผู้บริหาร อบต. ตลอดจนหน่วยงานอื่นได้ให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดี อีกทั้งเห็นด้วยที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีอำนาจยุบ อบต. ที่มีปัญหา
- 5) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันเหมาะสมดี ฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งและโดยตำแหน่งสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้
- 6) ระเบียบข้อบังคับ ถึงแม้ว่าจะไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน แต่ทุกฝ่ายก็พยายามเรียนรู้ทำความเข้าใจ
- 7) ข้อบังคับที่กำหนดโดย อบต. มีความสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น
- 8) อบต. สามารถพัฒนาความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อรองรับโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจได้

ไชยา ยิ้มวิไล และคณะ (2542) ได้วิจัยในหัวข้อเรื่อง การประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลของ ด้วยการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์ 34 แห่ง และด้วยการใช้แบบสอบถาม 3,835 แห่ง โดยผลการวิจัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) ภาพรวมของการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของ อบต. สรุปได้ว่าเงินอุดหนุน อบต. ส่วนมากถูกจัดสรรไปใช้ในแผนงาน/กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานเกือบทั้งหมด โดยทุก อบต. จะต้องมีแผนงาน/กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับแผนงาน/กิจกรรมด้านอื่นๆลดน้อยลงไป โดยมีการจัดทำแผนงาน/กิจกรรมด้านเศรษฐกิจและสังคมบ้างเล็กน้อย ในขณะที่แผนงาน/กิจกรรมด้านการเมืองและการบริหารแทบจะไม่มีการจัดสรรเงินงบประมาณให้เลย โดยเฉพาะใน อบต. ชั้น 4 และชั้น 5 เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นส่วนมากมีข้อเรียกร้องต่อความต้องการพื้นฐานดังกล่าวมายัง อบต. ต่างๆมากกว่าความต้องการด้านอื่นๆ

อบต. จึงต้องจัดโครงการ แผนงาน/กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของประชาชน

2) ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของ อบต. ในแผนงาน/กิจกรรมด้านต่างๆ สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

(1) การใช้จ่ายเงินอุดหนุนของ อบต. เพื่อแผนงาน/กิจกรรมด้านเศรษฐกิจยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) การใช้จ่ายเงินอุดหนุนของ อบต. เพื่อแผนงาน/กิจกรรมด้านสังคมประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งเท่านั้น

(3) แผนงาน/กิจกรรมด้านการเมืองและการบริหารของ อบต. เกือบทั้งหมดมิได้มีการดำเนินนโยบายเลย

(4) แผนงาน/กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานทุก อบต. มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานมากที่สุดหรือเกือบทั้งหมดของเงินอุดหนุนที่ได้รับ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และยังต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมากต่อไป

ทงธรรม สวนี้ยะ (2540) ได้รวบรวมปัญหาสำคัญหลายประการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาในท้องถิ่น โดยรวบรวมจากรายงานการวิจัย บทความ สัมภาษณ์ และข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ โดยสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจงาน และพนักงานส่วนตำบลมีไม่ครบตามกรอบอัตรากำลังและยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน

2) ปัญหาการเมืองท้องถิ่น/อิทธิพล/ผลประโยชน์ และปัญหาการคอร์รัปชัน

3) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบงาน คณะผู้บริหาร อบต. มีอำนาจมากกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีความขัดแย้งในการจัดสรรงบประมาณ

4) ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน การไม่ให้ความสำคัญกับการวางแผนและไม่เข้าใจระบบการวางแผน

5) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป ขาดฐานข้อมูลในการประมาณการทั้งรายได้และรายจ่าย และขาดความรู้ความเข้าใจกฎระเบียบในด้านการเงินและการพัสดุ

6) ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีจำกัด และประชาชนยังขาดความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

7) ปัญหาความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆในพื้นที่ การสื่อสารที่ไม่คล่องตัวและความสับสนในการกำกับดูแลของหน่วยงานในระดับอำเภอ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved