

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดยะลาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลา ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

- 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
- 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
- 1.4 กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดยะลา

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ หมายถึงการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการจัดทำกิจการหรือการบริหารสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546 : 3)

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1977 : 264,

อ้างถึงใน ธีรวรรณ เทพรักษ์, 2544 : 41) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริการการคลังของตนเองและมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอห์น เจ คลาร์ก (John J. Clarke, 1976 : 154, อ้างถึงใน ชีรวรรณ เทพรัักษ์, 2544 : 41) ได้ให้ความหมายไว้ว่าว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 11) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดเป็นองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาเองทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากความต้องการของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากการที่ได้ศึกษาการให้ความหมายของนักวิชาการดังกล่าวผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำที่รัฐบาลส่วนกลางได้โอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจภายในขอบเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลส่วนกลาง

1.1.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรวะกิน (2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบนคือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

อย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.1.3 การกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย

ในประเทศไทยแนวคิดของการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นปรากฏขึ้นเกือบจะพร้อมกับแนวคิดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหากจะนับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็เป็นเวลา 100 กว่าปีมาแล้ว (พ.ศ. 2440) ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทดลองจัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพ” อันอาจถือได้ว่าเป็นท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทยต่อมาก็มีพัฒนาการของรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นๆ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบ ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างกระบวนการไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองที่เห็นว่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282-290 ได้กำหนดว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติประกอบกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนแทนรัฐบาลและมีความเชื่อพื้นฐานว่า

1. ท้องถิ่นทำแล้วจะมีคุณภาพดีกว่า
2. ท้องถิ่นทำแล้วเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมได้ง่ายกว่า
3. ท้องถิ่นทำแล้วโปร่งใสตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด
4. ท้องถิ่นทำแล้วได้รับความร่วมมือจากชุมชนได้ดีกว่า
5. ท้องถิ่นทำแล้วได้รับการตอบสนองจากประชาชนได้ดีกว่า

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการศึกษาตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน การปกครอง

ส่วนท้องถิ่น อยู่ระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และเป็น การให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะการพัฒนาและจัดการแก้ไข ปัญหาโดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางความคิดและความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น

1.1.4 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึด หลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546 : 22-23)

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการคือ ความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและ การเงินการคลังของตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐ จะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองมากขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารงานในภารกิจต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้ โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่ จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้อง กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีมาตรฐานรวมทั้งส่งเสริมให้ ประชาชนหรือภาคประชาสังคมร่วมตัดสินใจ ดำเนินงานและตรวจสอบ

1.2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยการยกฐานะ จากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา 3 ปีซ้อนหลังติดต่อกัน เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537) ในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล 6,744 แห่ง (กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2546 : 5) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย

ในปี 2547 พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 กำหนดให้ตำบล โดยมีกำนันซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร โดยมีคณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่งและครูประจำตำบลในตำบลหนึ่งคน กรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ในพ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้มี “องค์การบริหารส่วนตำบล” เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละหนึ่งคนและให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและ ผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ในตำบลหรือบรรดา ผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกิน 5 คน (กรมการปกครอง, 2538 : 4-5)

ใน พ.ศ. 2515 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ได้กำหนดให้ตำบลเป็นหน่วย การปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสภาตำบลซึ่งมี หน้าที่ในการบริหารกิจการของตำบลให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้ ความร่วมมือจากอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขอุปสรรคใน การพัฒนาตำบล เผยแพร่การดำเนินงานปฏิบัติหน้าที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นและหน้าที่อื่น ตามที่ทางราชการมอบหมาย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและสภา ตำบลที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วงเลยมาติดต่อกัน 3 ปี (ไม่รวมเงินอุดหนุน) เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปี ละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 6,617 แห่ง (ประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2549) มีกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบลจำนวน 5 ฉบับ คือ

ฉบับที่ 1 เรียกว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538

ฉบับที่ 2 เรียกว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538

ฉบับที่ 3 เรียกว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 โดยแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ฉบับที่ 4 เรียกว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2546

ฉบับที่ 5 เรียกว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งการแก้ไขในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้าง ที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ

1.2.2 บทบาทความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นจากนโยบายการกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐานคือตำบลเพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานระดับตำบลและปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัวรวมทั้งสนับสนุนให้ท้องถิ่น มีทรัพยากรเพื่อการบริหารอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงนับว่าเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐานของประเทศไทยที่มีรูปแบบดีที่สุดในหน่วยการปกครองในระดับตำบล กล่าวคือ มีโครงสร้างการบริหารงานเหมือนเทศบาล โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการคานอำนาจ (Check and Balance) และมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีความอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ

บทบาทสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ บทบาทในการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน บทบาทการพัฒนาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม บทบาทในการพัฒนาทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีบทบาทต่อการพัฒนาการเมือง

การปกครองของประเทศที่ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองของท้องถิ่น (กรมการปกครอง, 2538 : 14-15)

ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาตำบล ซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและอาจถือได้ว่าเป็นส่วนราชการของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

1.2.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 จัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีสมาชิกประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน โดยมีกำหนดวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

1.2.3.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล 2 คน ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 คน ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งและอาจให้มีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้อีก 1 คน ที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือพนักงานส่วนตำบล

1.2.3.3 องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.3.3.1 ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง เป็นประธานสภา และรองประธานสภาอีกคนหนึ่ง ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งจนครบวาระของสภานับแต่วันที่ได้รับเป็นประธาน หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุม ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายเมื่อประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาประชุมเลือกกันเองเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

1.2.3.3.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบลร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติและข้อบังคับของทางราชการ

1.2.3.3.3 องค์ประกอบของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายก 1 คน โดยไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือพนักงานส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นบุคคลสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งซึ่งจะทำหน้าที่ด้านบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลโดยกฎหมายถือว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรงจะอยู่ในตำแหน่งวาระ 4 ปี นับตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง ซึ่งจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด กฎหมายกำหนดให้ผู้รักษาราชการแทนสามารถทำหน้าที่กรรมการหรือมีหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

เมื่อตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงเพราะเหตุใด นอกจากครบวาระกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ในกรณีที่ไม่มีอาจเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด กฎหมายให้อำนาจนายอำเภอแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชั่วคราวและให้ผู้ได้รับแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไปจนกว่าจะมีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกแทนนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนเท่านั้น

1.2.3.3.4 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

(2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

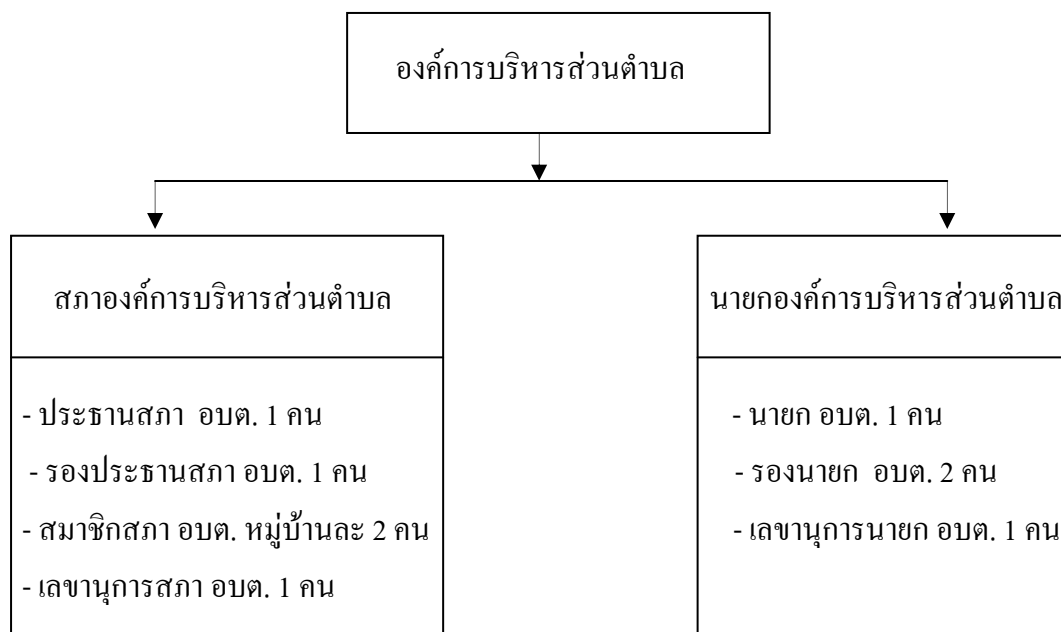
(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

และกฎหมายอื่น



ภาพประกอบ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546 : 19

1.2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ความสำเร็จของการพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งได้ 2 ส่วน คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67 ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) ค้ำครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 68 ได้ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญคือกิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (กรมการปกครอง, 2539 : 22-28) ดังนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
4. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2575
5. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
6. พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

จากข้อมูลดังกล่าวสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้จำแนกได้เป็น 3 ส่วน คืออำนาจหน้าที่ทั่วไป อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายไม่บังคับให้กระทำแต่อาจกระทำได้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนซึ่งองค์การบริหาร ส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแต่จะต้องคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

1.2.5 กลไกช่วยการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากที่กล่าวไว้แล้วว่า มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วก็ยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหารและดำเนินการคือพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้าง และอาจจัดแบ่งการบริหารออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

พนักงานส่วนตำบล คือบุคลากรหลักที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นจะเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งพนักงานจ้างทั่วไปและพนักงานจ้างตามภารกิจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบการบริหารงานบุคคลของพนักงานจ้าง

นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล อาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจ อนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

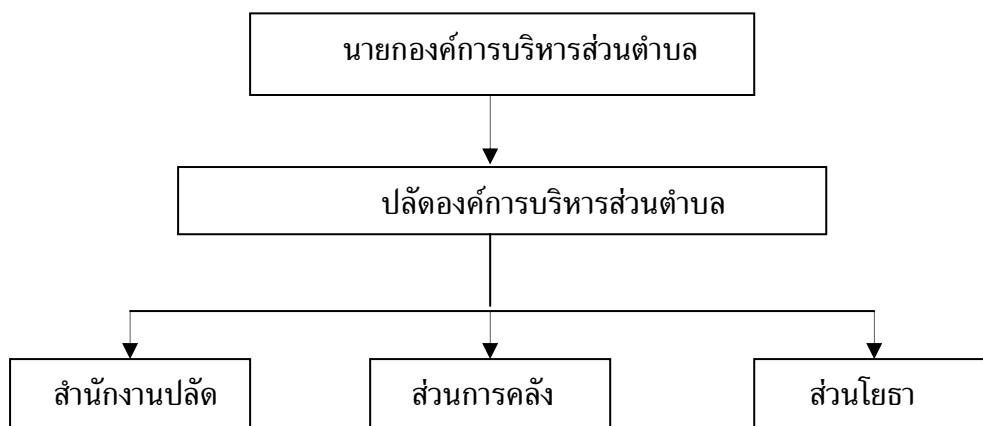
1.2.6 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับขนาดของ องค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนด ขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อย ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1.2.6.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโดยกำหนดให้ปลัดองค์การ บริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.6.2 ส่วนการคลัง โดยกำหนดให้มีหัวหน้าส่วนการคลังทำหน้าที่เป็น หัวหน้าส่วนการคลัง

1.2.6.3. ส่วน โยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธาทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ส่วนโยธา



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546 : 21

1.3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

1.3.1 ความหมายของคำว่าแผนยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ หรือ Strategy ในภาษาอังกฤษ อันมาจากคำในภาษากรีก คำว่า Strategos ซึ่งมีแนวคิดเริ่มมาจากกิจกรรมด้านทหารแล้วถูกนำมาประยุกต์ใช้ในกิจการภาคเอกชนและภาครัฐ (บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ, 2548 : 1) ในที่นี้ใช้คำว่ายุทธศาสตร์แทน Strategy ซึ่งสามารถให้ความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ในความหมายดั้งเดิม หมายถึงศิลปะในการนำทัพ ในปัจจุบันมีความหมายโดยทั่ว ๆ ไปว่าเป็นทั้งศิลป์และศาสตร์ในการใช้พลังอำนาจ ทรัพยากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นยุทธศาสตร์จึงเป็นเรื่องราวของการทำงานที่ควรทำ งานอะไรที่ควรกระทำ และงานอะไรที่สามารถทำได้ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สรุปเป็นเรื่องราวของ Ends+Ways+Means (สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์, 2547 : 3)

ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้ให้ความหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาหมายถึงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาใน

อนาคตโดยให้มีสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และชุมชน

สเคอร์เมอร์ฮอร์น (Schermerhorn, 2002 : 203, อ้างถึงใน พิบูล ทิปะपाल, 2546 : 5) ได้ให้ความหมายว่ายุทธศาสตร์ หมายถึงแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติการหลัก สำคัญขององค์กร

วราวัชว์ ขจรรัตนวิชย์ (2545 : 89-93, อ้างถึงใน ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2546 : 12) ได้ให้ความหมายว่ายุทธศาสตร์ หมายถึง การตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ แนวนโยบาย และแผนที่จะดำเนินงาน รวมถึงการระบุขอบเขตที่จะมุ่งกระทำ

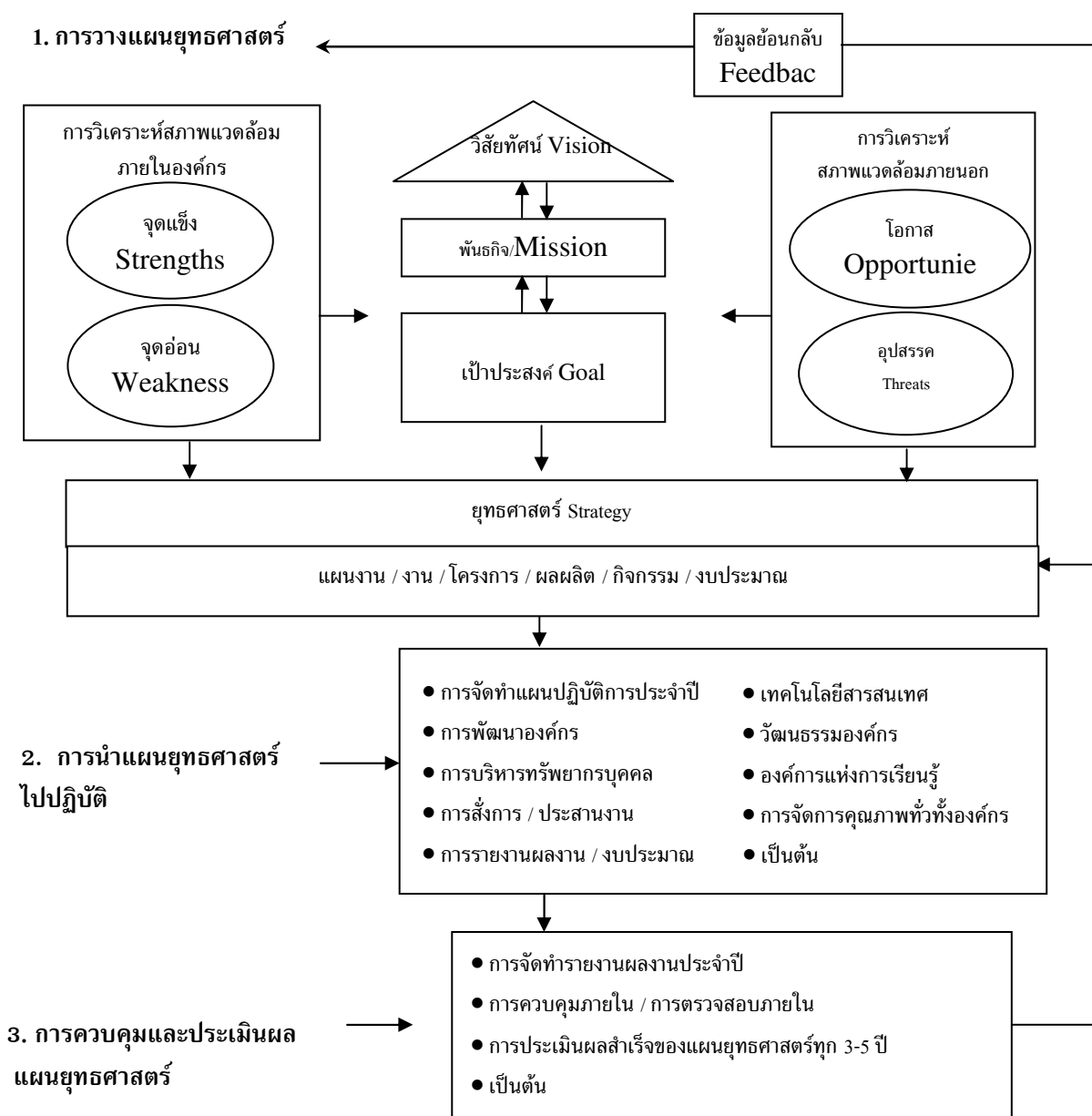
คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (2545) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Strategic Plan for Provincial Development) หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคต เชิงนโยบายหรือเชิงกลยุทธ์ไว้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่และปัญหาความต้องการของประชาชน

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ (2546 : 24) ได้กล่าวถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หมายถึงการกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ ตามพันธกิจ (Mission) ขององค์กรโดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากองค์กร (Stakeholders) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย ผู้รับบริการ (Customer) บุคลากร (Employee) ชุมชนในท้องถิ่น (Community) ผู้ถือหุ้น (Stockholder) องค์กรประชาสังคม (Civil Society) เป็นต้น โดยแนวคิดพื้นฐานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จะเป็นการตอบคำถามที่สำคัญ 3 คำถาม ได้แก่ องค์กรในปัจจุบันอยู่ที่ไหน องค์กรต้องการไปที่ไหน และองค์กรจะไปถึงสิ่งนั้นได้อย่างไร

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปความหมายของ คำว่าแผนยุทธศาสตร์ ได้ว่าแผนยุทธศาสตร์ หมายถึงแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรตามเป้าหมายที่องค์กรได้วางไว้

1.3.2 กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นส่วนแรกของกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ โดยการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการใน 3 ส่วนที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ (1) การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) (2) การนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) และ (3) การควบคุมและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Control and Evaluation) (สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546 : 24)



ภาพประกอบ 4 กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์

ที่มา : ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, , 2546 : 43

กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์จะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ เป้าหมาย ขององค์กรและกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. วิสัยทัศน์ (Vision)

วิสัยทัศน์ หมายถึง ความคาดหวังในอนาคตขององค์กรที่ต้องการจะเป็น (โดยมิได้กำหนดวิธีการไว้) เป็นข้อความซึ่งกำหนดทิศทางของพันธกิจ เป็นสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่งที่องค์กรมุ่งหมายมุ่งหวังหรือประสงค์จะเป็นหรือจะมีในอนาคต ในการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร มีประเด็นที่ควรพิจารณา อาทิ

1.1 ลักษณะของวิสัยทัศน์ที่ดี

1.1.1 มีขอบเขต (Scope) ของการปฏิบัติงาน

1.1.2 มีความชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้

(Implementability)

1.1.3 เป็นภาพเชิงบวก (Positive Image) ที่ทุกคนในองค์กรมุ่งมั่นศรัทธาและสะท้อนถึงความเป็นเลิศขององค์กร

1.1.4 เป็นข้อความในเชิงบวก ปลุกเร้า (Motivating) และดึงดูดใจ

(Inspiring)

1.1.5 ทั้งผู้นำและสมาชิกทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วม (Participation) ในการกำหนด

1.1.6 คำนึงถึงความต้องการ (Needs) ของผู้มารับบริการเป็นสำคัญ

(Customer Oriented)

1.1.7 มีความสอดคล้องกับค่านิยม (Values) และนโยบายขององค์กร

1.1.8 มีความสอดคล้องกับแนวโน้มในอนาคต (Future Trend)

1.2 ปัจจัยในการกำหนดวิสัยทัศน์

1.2.1 ข้อมูลข่าวสาร (Information) ทั้งภายในและภายนอกองค์กร

1.2.2 องค์ความรู้ (Knowledge) ของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ

1.2.3 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) ที่ปราศจากการ “ขีดติด” กับรูปแบบหรือวิธีการเดิมๆ

1.2.4 ความคาดหวัง (Expectation) ของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ขององค์กร

1.2.5 การผสมผสาน จินตนาการและดุลยพินิจ ในด้านศักยภาพและความสามารถของบุคลากร ตลอดจนทักษะ และประสบการณ์ในลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

1.2.6 ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ที่สภาพแวดล้อมขององค์กรและแนวโน้มต่างๆ ได้อย่างแม่นยำด้วยวิธีการเชิงระบบ (Systemic Approach)

1.2.7 เป็นการกำหนดทางเลือก (Alternatives) ขององค์กรในการเดินไปสู่อนาคตว่าจะใช้กลยุทธ์ใดเป็นต้นนำ

1.2.8 เป็นการรวมพลังของความมุ่งมั่นต่อการสร้างนวัตกรรม (Innovative) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม

1.3 ประโยชน์ของวิสัยทัศน์ต่อการบริหารองค์กร

1.3.1 เป็นการกำหนดอนาคต (Future Oriented) ที่ทุกคนศรัทธา

1.3.2 เป็นการฟันฝ่าความท้าทายใหม่ (New Challenge) ไม่หลงไปกับการความสำเร็จในอดีต

1.3.3 การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน ก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม (Team Work) โดยมีความมุ่งมั่นไปสู่จุดหมายเดียวกัน

2. พันธกิจ (Mission)

พันธกิจ หมายถึงการกำหนดขอบเขตของงานหรือบทบาทหน้าที่ที่องค์กรต้องทำในลักษณะอาณัติ (Mandate) หรือตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นภารกิจตามยุทธศาสตร์ (ตามแผนชาติ ตามนโยบายของรัฐบาล ตามนโยบายของรัฐมนตรี เป็นต้น) เกี่ยวกับพันธกิจ มีประเด็นที่ควรศึกษาในรายละเอียดดังนี้

2.1 ข้อความพันธกิจ (Mission Statement)

ข้อความพันธกิจจะเป็นการแสดงแนวคิดและวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด เป็นการระบุภารกิจที่องค์กรนั้นพยายามจะบรรลุและจะระบุขอบเขตการปฏิบัติการขององค์กรเกี่ยวกับผลผลิตและการให้บริการ ข้อความพันธกิจที่ชัดเจนจะอธิบายถึงค่านิยมและลำดับความสำคัญต่างๆ ขององค์กร และบ่งบอกถึงทิศทางในอนาคตขององค์กร โดยจะกำหนดขอบเขตเพื่อเสนอแนะการกำหนดกลยุทธ์

- 2.2 ความสำคัญในการกำหนดพันธกิจให้ชัดเจน
- 2.2.1 เพื่อเป็นหลักสำคัญในการกำหนด เป้าประสงค์ และทิศทางขององค์กร
- 2.2.2 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการจัดสรรทรัพยากรขององค์กร
- 2.2.3 เพื่อความสะดวกในการแปลความหมายของเป้าประสงค์ในโครงสร้างการทำงาน การออกแบบงาน และกำหนดความรับผิดชอบภายในองค์กร ด้วยวิธีการซึ่งคำนึงถึงต้นทุน เวลา และตัวชี้วัดการทำงานที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้
- 2.3 แนวทางการกำหนดพันธกิจจะต้องตอบคำถามต่อไปนี้
- 2.3.1 อะไรคือเหตุผลในการก่อตั้งหรือคงอยู่ขององค์กร และอะไรคือจุดมุ่งหมายพื้นฐานขององค์กร
- 2.3.2 ลักษณะเด่นหรือเอกลักษณ์ขององค์กรคืออะไร
- 2.3.3 ความแตกต่างด้านพันธกิจขององค์กรกับองค์กรอื่นในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า
- 2.3.4 กลุ่มประชาชนผู้รับบริการหลักคือกลุ่มใด
- 2.3.5 ผลผลิตและบริการที่สำคัญในปัจจุบันและอนาคตคืออะไร
- 2.3.6 ลักษณะประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่สำคัญคืออะไร
- 2.3.7 ความเชื่อ ค่านิยม และปรัชญาขององค์กรคืออะไร
3. เป้าประสงค์ (Goal)
- เป้าประสงค์ หมายถึงการกำหนดสิ่งที่ต้องการในอนาคตซึ่งองค์กรจะต้องพยายามให้เกิดขึ้น หรือผลลัพธ์/ผลสำเร็จที่องค์กรต้องการบรรลุถึง โดยทั่วไปจะเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้างๆ ถึงผลลัพธ์ของบริการอันเนื่องมาจากหน้าที่หลักขององค์กร โดยจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจที่กำหนดไว้ และหน่วยงานย่อยภายในองค์กรควรมีเป้าประสงค์ของตนเองที่ชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ลักษณะของเป้าประสงค์ที่ดีมีดังนี้
- 3.1 ขยายหลักการ สาระสำคัญที่ระบุในวิสัยทัศน์/พันธกิจ ให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น
- 3.2 ระบุถึงกลุ่มเป้าหมายที่องค์กรต้องการจะมอบสิ่งที่มีคุณค่าให้
- 3.3 ระบุคุณค่า ผลประโยชน์ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น
- ต่อกลุ่มเป้าหมาย
- 3.4 ต้องเป็นรูปธรรม กล่าวคือสามารถแปลงให้เป็นกิจกรรมที่ง่ายต่อ

การมอบหมายและการกระจายงาน

3.5 ต้องเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรและกำลังคนที่มีอยู่จริง

3.6 ต้องสามารถจัดการกับเรื่องต่างๆ ได้หลายๆ เรื่องพร้อมๆ กัน

ในคราวเดียว

3.7 ต้องเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยขององค์กร

4. ยุทธศาสตร์ (Strategy)

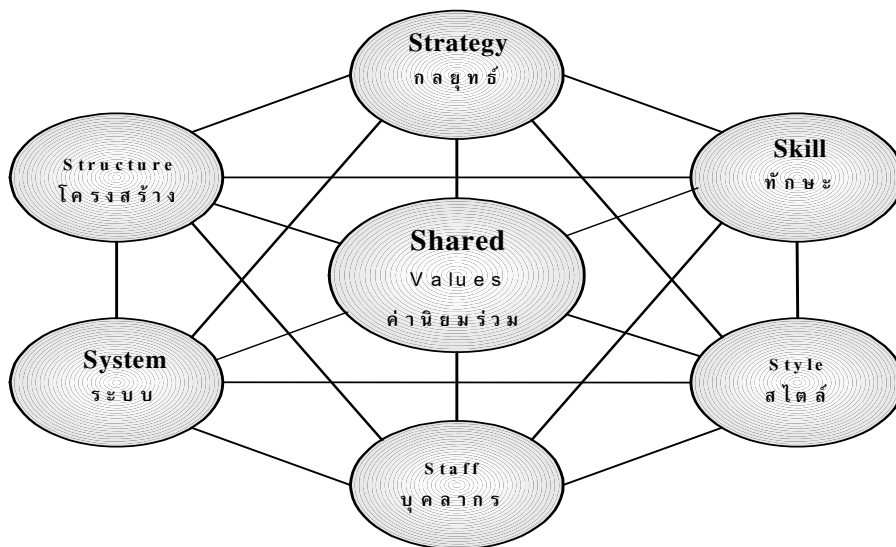
ยุทธศาสตร์ หมายถึงแนวทางหรือวิธีการทำงานที่แบบยล เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ โดยทั่วไปยุทธศาสตร์ไม่ควรเป็นวิธีการทำงานตามปกติ แต่ควรเป็นแนวทาง/วิธีการที่มีอูบาย กลวิธีที่แบบยล (ในเชิงบวก) สำหรับการทำงานภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์กันอย่างแพร่หลาย ยุทธศาสตร์จะได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (จุดแข็ง จุดอ่อน) และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร (โอกาส อุปสรรค) แล้วนำมาวิเคราะห์หาตำแหน่งขององค์กร (Position Analysis) และกำหนดยุทธศาสตร์ต่างๆ ในลำดับถัดไป

5. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร

ก่อนที่องค์กรจะกำหนดยุทธศาสตร์ จะต้องวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร ซึ่งเป็นการตรวจสอบสมรรถนะขององค์กรที่จะช่วยบ่งบอกถึงจุดแข็งที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์กับจุดอ่อนที่จะต้องแก้ไข ถึงแม้ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกอาจเป็นเชิงบวก แต่ถ้าหากภายในองค์กรขาดความพร้อม การดำเนินงานก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้

5.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร

โดยทั่วไปขอบเขตของการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร จะพิจารณาจากตัวแบบ 7ปัจจัย (7S Model) ของ R. Waterman ได้แก่ ระบบ (System) โครงสร้าง (Structure) กลยุทธ์ (Strategy) บุคลากร (Staff) ทักษะ (Skill) สไตล์ (Style) และค่านิยมร่วม (Shared Values) โดยทั้ง 7 ปัจจัยมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังภาพประกอบ 4 McKinsey's 7S Model ของ R. Waterman



ภาพประกอบ 5 McKinsey's 7S Model ของ R. Waterman

ที่มา : ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ, 2546 : 43

เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ ของ McKinsey's 7S Model จึงขอก้าวในแต่ละองค์ประกอบโดยสรุป ดังนี้

5.1.1 ยุทธศาสตร์ขององค์กร (Strategies) การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ อาทิ องค์กรอยู่ที่ไหนในขณะนี้ องค์กรมีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอะไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา การบริหารเชิงยุทธศาสตร์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและพอจะสรุปเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

5.1.1.1 การบริหารเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยให้องค์กรกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันขึ้นมาได้และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จในการให้บริการประชาชน

5.1.1.2 การบริหารเชิงยุทธศาสตร์สามารถส่งเสริมให้เกิดแรงผลักดันในการคิดค้นสิ่งใหม่ และได้วิธีการที่เป็นระบบในการกระตุ้นให้เกิดความคิดใหม่ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์

5.1.1.3 การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นการดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของผู้บริหารทุกระดับ และมีความเข้าใจแผนยุทธศาสตร์ มีวิสัยทัศน์ เป้าหมายร่วมกัน มีความเป็นเจ้าของ และมีความผูกพันกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่ร่วมกันกำหนดไว้

5.1.2 โครงสร้างองค์กร (Structure)

องค์กร (Organization) คือ โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการ โดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือ หมายถึง การจัดระบบระเบียบให้กับบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

ดังนั้นการจัดองค์กรจึงหมายถึงความพยายามของผู้บริหารที่จะต้องหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อที่จะมอบหมายงาน (Delegation) และอำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติงาน (Authority)

การจัดองค์กรจึงมีความหมายต่อบุคคลที่จะเข้ามาร่วมกันทำงาน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานซึ่งกันและกัน ดังนั้นการจัดองค์กรจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. จุดประสงค์ขององค์กร และการวางแผนในการปฏิบัติงาน
2. กิจกรรมที่องค์กรต้องปฏิบัติ และหน้าที่หลักขององค์กร
3. ขอบเขตของอำนาจ หน้าที่ กฎ ระเบียบ ที่บุคลากรจะต้อง

ปฏิบัติตาม

4. ความสามารถในการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้างองค์กรให้ เป็นไปตามยุคตามสมัยเพราะ โลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) นั้นเราจะต้องเปลี่ยนกระบวนการ คิดให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง

เนื่องจากองค์กรในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ การจัดองค์กรที่ดีจะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน (Work Flow) ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้บุคลากรได้ทราบขอบเขตงานความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

5.1.3 ระบบการปฏิบัติงาน (System)

ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ กำหนดไว้ นอกจากการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการทำงาน (Working System) ก็มีความสำคัญยิ่ง อาทิ ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบ การติดตาม /ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System) เป็นต้น

5.1.4 บุคลากร (Staff)

ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงาน ขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management : HRM)

การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต แผนกลยุทธ์ที่องค์กรได้กำหนดไว้จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงจำนวนความต้องการบุคลากรและการตัดสินใจเกี่ยวกับส่วนประกอบของงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร รวมถึงคุณลักษณะของบุคลากรที่เหมาะสมกับงานแต่ละประเภท การจัดหาบุคลากรเข้าทำงาน เป็นกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆ ภายในองค์กร โดยวิธีการสรรหาและคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสม

ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นภายในองค์กร คือการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะหรือความชำนาญ จึงเป็นอุปสรรคต่อองค์กรที่กำลังขยายตัว ดังนั้นองค์กรจึงต้องมีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ตลอดจนการบริหารค่าตอบแทน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การโยกย้ายและปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะสูงสุดของบุคลากรอันจะนำไปสู่ผลสำเร็จขององค์กร

5.1.5 ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skills)

ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น 2 ด้านหลัก ได้แก่ ทักษะด้านงานอาชีพ และทักษะความถนัด/ความชาญฉลาดพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.5.1 ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรประสบความสำเร็จในงานอาชีพ

5.1.5.2 ทักษะ ความถนัด/ความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and Special Talents)

สำหรับจุดมุ่งหมายการวางแผนงานอาชีพ ความถนัดของบุคคลมักได้รับการวัดโดยการทดสอบ เช่น แบบทดสอบความถนัดทั่วไป (General Aptitude Test Battery : GATB) เครื่องมือวัดชนิดนี้เป็นการวัดความถนัดต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่งประกอบด้วยระดับสติปัญญา ความสามารถด้านคณิตศาสตร์ ความเข้าใจด้านเครื่องจักร ความสามารถด้านศิลปะ ความสามารถด้านดนตรี เป็นต้น ซึ่งการวัดเหล่านี้จะมีความสำคัญต่อการเลือกงานอาชีพ

5.1.6 รูปแบบการบริหารจัดการ (Style)

แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร พบว่า ความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญ ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณ

ให้เกิดขึ้น ความเป็นผู้นำ คือ ความสามารถที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการให้กระทำ รูปแบบของความเป็นผู้นำสามารถจำแนกได้ 4 อย่าง ได้แก่

5.1.6.1 ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leader) คือ บุคคลที่สั่งการในสิ่งที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องกระทำและคาดหวังว่าจะต้องมีการเชื่อฟังโดยไม่มีข้อสงสัย

5.1.6.2 ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader) คือ บุคคลที่ยอมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตามอาจจะรักษาอำนาจหน้าที่ของการตัดสินใจที่สำคัญเอาไว้

5.1.6.3 ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) คือ บุคคลที่ได้พยายามจะทำในสิ่งที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ต้องการ ในสถานการณ์ปัจจุบันผู้นำแบบประชาธิปไตยมีความสำคัญมาก เมื่อวิธีการดำเนินงานแบบทีมงานได้ขยายตัวออกไป นอกจากนั้นผู้นำแบบดังกล่าวได้สนับสนุนคณะกรรมการและทีมงานเฉพาะกิจเฉพาะเรื่อง เพื่อที่จะอภิปรายข้อปัญหาตั้งแต่ กลยุทธ์ขององค์กร จนถึงการออกแบบงานใหม่ การคิดค้นบริการใหม่ๆ การมีส่วนร่วมของบุคลากร อันจะส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

5.1.6.4 ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire Leader) คือ บุคคลที่ไม่ได้มีส่วนร่วม กับการดำเนินงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาเลย การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ผู้นำจะปล่อยให้สมาชิกของกลุ่มตัดสินใจทุกอย่าง

5.1.7 ค่านิยมร่วม (Shared Values)

ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร รากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐานเป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมากภายในองค์กร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

ผู้บริหารที่บรรลุความสำเร็จโดยทั่วไปจะปลูกฝังวัฒนธรรมพิเศษที่แทรกซึมไปทั่วทุกด้านขององค์กร ทั้งนี้เนื่องจากรากฐานของค่านิยมที่องค์กรได้สร้างขึ้นมาจะได้รับอิทธิพลจากปัจจัยหลายๆ อย่าง เช่น ผลผลิต ลักษณะของการแข่งขัน ประเภทของลูกค้า และเทคโนโลยี เป็นต้น องค์กรที่ประสบความสำเร็จสูงจะมุ่งค่านิยมที่โดดเด่น เช่น การบริการ คุณภาพผลผลิตและบริการ การคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เป็นต้น ความรวดเร็วหรือประสิทธิภาพใน

การผลิตและการให้บริการการศึกษาในอเมริกา พบว่า บริษัทที่ดีเด่นจะมีปัจจัยที่สำคัญของวัฒนธรรมองค์กร อาทิ

5.1.7.1 การดำเนินการที่มีความคล่องตัวและค่อนข้างจะไม่เป็นทางการจนเกินไป

5.1.7.2 การให้ความใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ และรับฟังปัญหาอย่างตั้งใจ

5.1.7.3 การให้ความเป็นอิสระแก่บุคลากรและการเป็นผู้ประกอบการ เพื่อการคิดค้นสิ่งใหม่

5.1.7.4 การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน บุคลากรผู้ปฏิบัติ จะถูกมองว่าอยู่ใกล้ชิดที่สุดกับการปฏิบัติงานและเหมาะสมที่สุดที่จะเสนอเทคนิคเพื่อการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพ

5.1.7.5 การบริหารงานแบบมีความใกล้ชิดและผลักดันด้วยค่านิยมร่วมกัน องค์กรที่ดีเด่นจะมีความชัดเจนในพันธกิจที่กำหนดและดำเนินการปลูกฝังค่านิยมอย่างจริงจัง

5.1.7.6 มีการกระจายงานที่ยืนอยู่บนพื้นฐานของทักษะอย่างเดียวกันหรือมีความเกี่ยวพันกัน

5.1.7.7 มีโครงสร้างองค์กรที่เรียบง่ายและมีสายงานการบังคับบัญชาค่อนข้างสั้น

6. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

ก่อนที่องค์กรจะกำหนดยุทธศาสตร์ จะต้องตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เพื่อประเมินโอกาส (Opportunities) และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threats) การตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายนอก คือ การประเมิน แจกแจงและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารจากสภาพแวดล้อมภายนอกให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรภายในองค์กรได้รับทราบ

6.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

หลักนิยมทั่วไป คือใช้หลักที่เรียกกันว่า “PEST Analysis” หรือ “STEP Analysis” ซึ่งมีองค์ประกอบดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 องค์ประกอบการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก

ที่มา : ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2546 : 54

6.1.1 การเมือง (Political Component=P)

เป็นการวิเคราะห์นโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของภาครัฐที่น่าจะมีผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อการดำเนินงานขององค์กร เช่น

6.1.1.1 นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และกฎระเบียบต่างๆ

6.1.1.2 ความมั่นคงของรัฐบาล

6.1.1.3 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มพลังทาง

การเมือง

6.1.1.4 ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมือง

6.1.1.5 พฤติกรรมทางการเมือง

6.1.1.6 กลุ่มผู้มีอิทธิพล/เครือข่ายพันธมิตร เป็นต้น

6.1.2 เศรษฐกิจ (Economic Component=E)

เป็นการวิเคราะห์เศรษฐกิจระดับมหภาค/ระดับจุลภาค
ซึ่งหมายถึงระบบเศรษฐกิจทั้งในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น

- 6.1.2.1 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
- 6.1.2.2 ผลผลิตมวลรวมในประเทศ
- 6.1.2.3 การค้าระหว่างประเทศและดุลการชำระเงิน
- 6.1.2.4 อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

ต่างประเทศ

- 6.1.2.5 อัตราการว่างงาน
- 6.1.2.6 ภาวะการจ้างงานและค่าแรง
- 6.1.2.7 การลงทุนภาคเอกชน
- 6.1.2.8 อัตราเพิ่มของระดับราคาและดัชนีราคา
- 6.1.2.9 ราคาน้ำมันดิบ
- 6.1.2.10 ภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล
- 6.1.2.11 หนี้สาธารณะ เงินคงคลัง
- 6.1.2.12 การเงินการธนาคาร
- 6.1.2.13 สภาพปัญหาของสาขาการพัฒนา/บริการ เป็นต้น

6.1.3 สังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural Component=S)

เป็นการวิเคราะห์สภาวะทางสังคมและวัฒนธรรม
ซึ่งหมายถึงโครงสร้างทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น

- 6.1.3.1 ระดับการศึกษาและอัตราการรู้หนังสือของ
- 6.1.3.2 จำนวนประชากร โครงสร้างของประชากร
- 6.1.3.3 ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยมและ
- 6.1.3.4 แบบแผนการดำเนินชีวิตและพฤติกรรม

ประชากร

วัฒนธรรม

การประกอบอาชีพ

- 6.1.3.5 คุณภาพชีวิต
- 6.1.3.6 ลักษณะของชุมชน และการตั้งถิ่นฐาน
- 6.1.3.7 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6.1.3.8 การกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม

6.1.3.9 สภาพของบ้านเมืองและลักษณะทางภูมิศาสตร์

6.1.3.10 โครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค

สาธารณูปการ

6.1.3.11 ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

6.1.4 เทคโนโลยี (Technological Component=T)

เป็นการวิเคราะห์สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีที่จะมีผลต่อการดำเนินงาน เช่น การผลิตคิดค้นเทคโนโลยีต่างๆ ความรู้และวิทยาการแขนงต่างๆ การใช้เทคโนโลยีเพื่อการสื่อสารการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างองค์กร ความก้าวหน้าในการวิจัยและพัฒนาในสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตและการให้บริการโดยใช้อุปกรณ์อัตโนมัติต่างๆ

7. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation)

กลยุทธ์เป็นแนวทางหรือวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ พันธกิจ และวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ การกำหนดกลยุทธ์จึงมีความสำคัญมากต่อจุดหมายปลายทางในอนาคต การประมวลข้อมูลทั้งหมดจากการวิเคราะห์ส่วนประกอบ (Portfolio Approach) โดยเฉพาะการวิเคราะห์ SWOT จะนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์ในระดับองค์กรโดยรวม (Corporate-level Strategy) ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์หลัก (Grand Strategy) ที่ผู้บริหารระดับสูงจะเป็น ผู้ตัดสินใจว่าควรนำ กลยุทธ์ใดไปดำเนินการ ทั้งนี้มีบรรทัดฐานในการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ ดังนี้

1. กลยุทธ์ต้องตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมภายนอก
2. กลยุทธ์ที่ดีต้องคำนึงถึงการรักษาสถานภาพ และความได้เปรียบในการแข่งขัน
3. กลยุทธ์แต่ละด้านต้องมีความสอดคล้องกัน
4. กลยุทธ์ที่ดีต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่น
5. กลยุทธ์ต้องสอดคล้องกับพันธกิจและเป้าประสงค์
6. กลยุทธ์ที่ดีต้องมีความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน

ทั้งนี้ควรต้องพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ประกอบด้วย เช่น ความเพียงพอของทรัพยากร การเผชิญกับความเสี่ยง สมรรถนะขององค์กรโดยรวม ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดหาวัตถุดิบและการติดต่อผู้รับบริการ และความว่องไวในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่นอกเหนือความคาดหมาย เป็นต้น

กลยุทธ์ดังกล่าว ถือเป็นนโยบายขององค์กรที่ผู้บริหารระดับกลางจะนำไปเป็นกรอบสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ระดับหน่วยงาน (Business-level Strategy) ได้แก่ระดับ

สำนัก กองหรือฝ่ายต่างๆ ซึ่งจะต้องดำเนินการแปลงกลยุทธ์หลักขององค์กร เพื่อไปกำหนดเป็น กลวิธี (Tactics) หรือแผนดำเนินงาน (Operation or Action Plans) เพื่อให้องค์กรสามารถรักษาความ ได้เปรียบในการแข่งขัน(Competitive Advantage) ให้ได้ รายละเอียดการกำหนดกลยุทธ์หลัก กล ยุทธ์ระดับหน่วยงานและกลยุทธ์ในระดับของกิจกรรม มีดังต่อไปนี้

7.1 การกำหนดกลยุทธ์หลัก (Grand Strategies)

กลยุทธ์หลักเป็นกลยุทธ์ระดับองค์กรโดยรวม ที่จะแสดงให้เห็นถึง ทิศทางการดำเนินงานขององค์กรและการสร้างสมรรถนะในการแข่งขัน ซึ่งกลยุทธ์หลักมี 4 ประเภท ดังนี้

7.1.1 กลยุทธ์พลิกฟื้น (Turn Around Strategy) เป็นการเลือก ดำเนินงานในลักษณะการปรับปรุง การพัฒนา การสร้างเครือข่าย ฯลฯ เพื่อลดจุดอ่อนภายในองค์กร

7.1.2 กลยุทธ์รักษาเสถียรภาพ (Stability Strategy) เป็นการเลือก ดำเนินงานในแบบเดิมๆ โดยเลือกขยายงานเฉพาะส่วนที่ยังพอมีจุดแข็งมาช่วยด้านอุปสรรคจาก ภายนอก

7.1.3 กลยุทธ์เชิงรุก (Aggressive Strategies) เป็นการเลือกกลยุทธ์ ในการดำเนินงานที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตให้องค์กร ซึ่งโดยทั่วไปกลยุทธ์การสร้าง ความเติบโตจะเป็นไปในลักษณะ “การบูรณาการแนวตั้ง” (Vertical Integration) เพื่อขยายขอบเขต (Domain) งานขององค์กร แยกเป็นบูรณาการแนวตั้งไปข้างหลัง (**Backward**) อันจะสามารถ ควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน การบูรณาการแนวตั้งไปข้างหน้า (Forward) อันจะสามารถควบคุมการให้บริการ/จำหน่ายสินค้า ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) “การบูรณาการในแนวนอน” (Horizontal Integration) เป็นการขยายขนาดของ กิจการเพื่อเพิ่มยอดขายและการให้บริการ อันจะเป็นการเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาดจากคู่แข่งที่ ประกอบกิจการในลักษณะเดียวกัน “การแตกตัว” (Diversification) ขององค์กรในลักษณะที่องค์กร ยังคงอยู่ในบริการหรือการประกอบการเดิม (Related or Concentric Diversification) หรือใน ลักษณะที่ขยายกิจการแตกต่างไปจากบริการหรือการประกอบการเดิมอย่างสิ้นเชิง (Conglomerate Diversification) ตลอดจน “การร่วมลงทุน” (Joint Ventures) หรือ การรวมกิจการเข้าด้วยกัน (Mergers) เพื่อสร้างความเติบโต

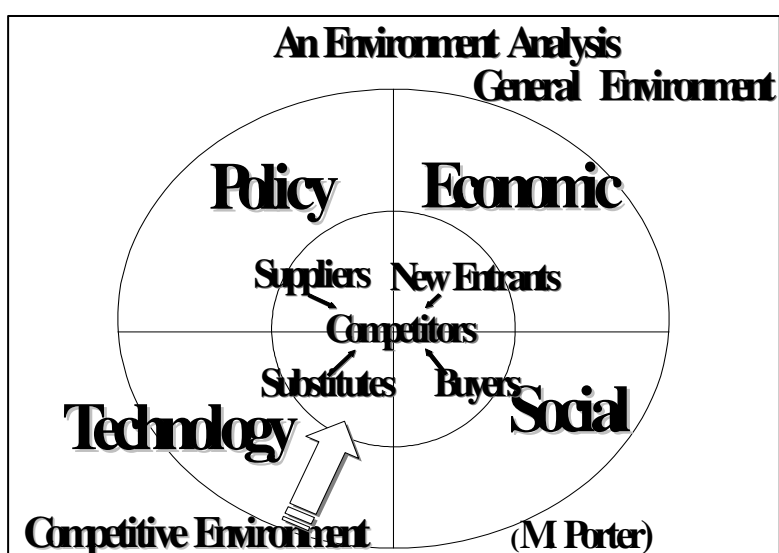
7.1.4 กลยุทธ์การตัดทอน (Retrenchment Strategies) เป็นการเลือก กลยุทธ์ที่พยายามจะรักษาองค์กรเอาไว้โดยการลดต้นทุนด้านต่างๆ ลง เช่น ด้านบุคลากร ด้านพัสดุ ครุภัณฑ์ ด้านการผลิต ด้านการบริหาร เป็นต้น ตลอดจนการลดขนาดขององค์กร (Downsizing) โดยการขายองค์กรบางส่วนที่ทำประโยชน์ได้น้อยออกไป หรือการเลิกกิจการ (Liquidation) โดย

การขายของกิจการถอนการลงทุน (Divestment) โดยการขายทรัพย์สินให้ผู้อื่นเพื่อสะสางหนี้สินขององค์กร เป็นต้น

7.2 การกำหนดกลยุทธ์ระดับหน่วยงาน (Business-level Strategies)

กลยุทธ์ระดับหน่วยงานจะต้องกำหนดตามกลยุทธ์หลักขององค์กร ดังนั้น การกำหนดกลยุทธ์ระดับหน่วยงานจึงจำเป็นต้องแปลงกลยุทธ์หลักในระดับนโยบายให้เป็นกลวิธีในการบริหาร

การกำหนดกลยุทธ์ในระดับหน่วยงาน จะเน้นการวิเคราะห์ปัจจัย 5 ด้านในเชิงการแข่งขัน (5-Forces Model ของ Michael E. Porter) ในลักษณะต่างๆ ดังภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 แสดงการวิเคราะห์ปัจจัย 5 ด้าน ในเชิงการแข่งขัน

ที่มา : ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ, 2546 : 60

7.2.1 การเผชิญกับการเข้ามาของหน่วยงานใหม่ (Threat of New Entrants) เช่น หน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นมาใหม่ แต่มีหน้าที่คล้ายหรือเหมือนกัน เป็นต้น

7.2.2 การต่อรองกับผู้สนับสนุน/ผู้ให้งบประมาณ (Bargaining Power of Supplier) เป็นการเลือกกลยุทธ์เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆ

7.2.3 การต่อรองราคากับผู้รับบริการ (Bargaining Power of Buyers/Customers) เป็นกลยุทธ์ที่มุ่งให้องค์กรมีรายรับที่เพิ่มขึ้น หรือให้บริการเช่นเดิมแต่ต้นทุนต่ำกว่า

7.2.4 การเผชิญกับบริการอื่นที่ทดแทนกันได้ (Threat of Substitute Products) เป็นการเลือกกลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหา เมื่อมีสินค้าหรือบริการที่จะมาทดแทนของเดิม ได้แก่ การลดราคาสินค้าหรือบริการ หรือการใช้วิธีใหม่ของแถม เป็นต้น

7.2.5 การต่อสู้ระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่เดิม (Rivalry Among Existing Competitors) เช่น หน่วยงานอื่นๆ ทั้งในและนอกกระทรวงที่ทำหน้าที่คล้ายกันหรือมีลูกค้ากลุ่มเดียวกัน เป็นต้น

7.3 การกำหนดกลยุทธ์ในระดับของกิจกรรม (Functional-level Strategies)

การกำหนดกลยุทธ์ระดับกิจกรรม จะเป็นการดำเนินการโดยพิจารณาจากหน้าที่ของหน่วยงานย่อยภายในองค์กร ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่

7.3.1 การวิจัยและพัฒนา (Research and Development Strategy) เป็นการค้นคว้าหาวิธีผลิตสินค้าหรือบริการใหม่ที่มีคุณภาพดีกว่า ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายวิชาการ

7.3.2 การปฏิบัติการ (Operations Strategy) เป็นการคิดค้นกลยุทธ์เพื่อควบคุมกระบวนการผลิต ได้แก่ การควบคุมค่าใช้จ่าย และการจัดการกระบวนการผลิต ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายผลิต

7.3.3 ด้านการเงิน (Financial Strategy) เป็นการพิจารณาที่เน้นความคุ้มค่าในการลงทุนก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินงาน การประเมินผลสถานะทางการเงินเพื่อการปรับแผนต่อไป ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายคลัง หรือฝ่ายบัญชี-การเงิน

7.3.4 ด้านการตลาด (Marketing Strategy) เป็นการกำหนดแผนการตลาด เช่น การกำหนดราคา การขยายตลาด เป็นต้น ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายขายหรือฝ่ายการตลาด

7.3.5 ด้านทรัพยากรบุคคล (Human Resource Strategy) เป็นการกำหนดแผนการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรในทุกด้าน ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบุคคล

8. การทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์

เพื่อให้องค์กรมีจุดหมายปลายทางที่ชัดเจน หลังจากที่ได้ดำเนินการกำหนด กลยุทธ์ตามแนวทางข้างต้นแล้ว ผู้บริหารระดับสูงจะต้องนำข้อมูลด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์มาทบทวนวิสัยทัศน์ขององค์กร พันธกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กรอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีความชัดเจนและมั่นใจว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ ที่องค์กรกำหนดไว้นั้นมีความ

สอดคล้องกับข้อมูลและกลยุทธ์ที่จะดำเนินการ หากยังไม่สอดคล้องก็ควรปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการนี้แล้ว ผู้บริหารระดับสูงจะต้องกำหนดเป็นนโยบายขององค์กร และมอบหมายให้ระดับหน่วยปฏิบัตินำไปดำเนินการต่อไป

2. การนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

จากกลยุทธ์ต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ จะแปลงออกเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วยกิจกรรมที่ต้องทำ เวลาดำเนินการ ผู้ปฏิบัติ/รับผิดชอบ ประมาณดำเนินงาน ตัวชี้วัด ทั้งนี้ โดยมีโครงสร้างองค์กร ระบบงาน เทคโนโลยี ฯลฯ รองรับซึ่งการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ จะประกอบด้วยกระบวนการงานย่อย 2 ส่วน ได้แก่

2.1 การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนที่ถูกกำหนดขึ้น โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานและโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายผลงานสอดคล้องกับเป้าประสงค์และเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปแล้วการกำหนดแผนปฏิบัติการจะเป็นแผนรายปีโดยหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผลงานที่จะเกิดขึ้นอย่างน้อย 2 ระดับ ได้แก่ ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ดังนั้นรูปแบบของแผนปฏิบัติการที่จัดทำจึงมักนิยมดำเนินการโดยใช้กรอบการวางแผนแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework Project Planning) ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ (ในระดับต่างๆ) ตัวชี้วัดความสำเร็จและทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน

2.2 การปฏิบัติการ (Take Action)

การปฏิบัติการเป็นกระบวนการดำเนินการตามแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรมที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปจะมี 2 ส่วน ได้แก่

2.2.1 การปฏิบัติตามแผนงาน งาน/โครงการ ตามยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อดำเนินการจัดทำผลผลิตหรือให้บริการแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ

2.2.2 การปฏิบัติตามแผนงาน งาน/โครงการ ที่เป็นพันธกิจสนับสนุน ได้แก่ การจัดการความรู้ (Knowledge Management) ในองค์กร หรือการพัฒนาองค์กร และการจัดการ (Management Development) เพื่อช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะการเรียนรู้ให้องค์กรมีความพร้อมที่จะปรับปรุงตนเองซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้การปฏิบัติงานตามข้อ (2.1) เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยทั่วไปสิ่งที่ต้องดำเนินการได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร การปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากร การจัดการระบบสารสนเทศ และการบริหารคุณภาพเพื่อเพิ่มผลผลิต เป็นต้น

3. การควบคุมและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Control and Evaluation)

ในระหว่างที่นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาควรต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และจะต้องมีการควบคุม กำกับ ติดตามความก้าวหน้าของงาน หากพบปัญหา/อุปสรรคต่างๆ จะได้แก้ไขได้ทันท่วงที ตลอดจนมีการประเมินผลสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์เป็นระยะๆ ด้วย อาจเป็น 3 หรือ 5 ปี เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ไปยังขั้นการวางแผนยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ การควบคุมและประเมินผลยุทธศาสตร์ที่ดีมิใช่การประเมินผลด้วยความรู้สึกรู้สึก (Subjective) แต่จะต้องประเมินผลด้วยการวัดที่เชื่อถือได้ (Objective) โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จจากการดำเนินงาน (KPI)

สำหรับกระบวนการควบคุมและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์จะประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญได้แก่

3.1 การติดตามผลการดำเนินงาน (Track Status)

การติดตามผลการดำเนินงานเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารที่จะสร้างความมั่นใจได้ว่าการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและสามารถสร้างผลงานที่สอดคล้องตามเป้าประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การติดตามผลการดำเนินงานจะช่วยให้ผู้บริหารทราบข้อมูลที่เป็นตัวบ่งชี้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นข้อมูลแก่ผู้บริหารในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

การติดตามผลการดำเนินงานนี้ หมายรวมถึงการรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาของกิจกรรม งาน โครงการต่างๆ ที่สอดคล้องตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานในแต่ละระดับที่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปี

3.2 การรายงานความก้าวหน้า (Communicate Progress)

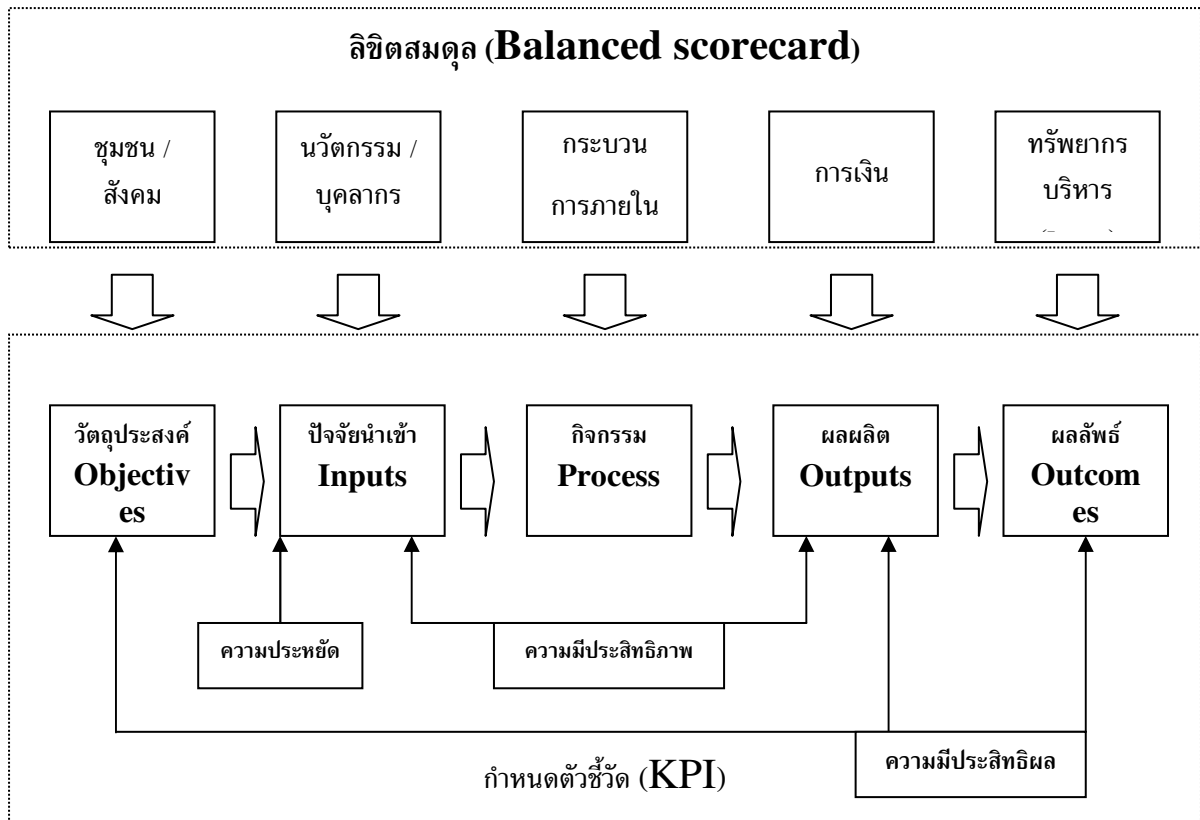
การรายงานความก้าวหน้า เป็นกระบวนการหลังจากที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ภายใต้กรอบของตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาแล้ว ผู้มีหน้าที่ในการกำกับติดตามผลจะต้องจัดทำรายงานสรุปเสนอต่อผู้บริหารให้ได้รับทราบความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเป็นระยะ รวมทั้งควรส่งข้อมูลย้อนกลับให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบแต่ละระดับดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสม

3.3 การวัดและประเมินผล (Measurement and Evaluation)

การวัดและประเมินผลจะประกอบด้วยกระบวนการงานย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และประเมินผลข้อมูล และการนำเสนอผลการประเมิน การวัดและประเมินผลจะเป็นการประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามแผนในแต่ละรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งผลที่ได้จากการประเมินจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนกลยุทธ์ในรอบเวลาต่อไปขององค์กร

1.3.3 การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์

องค์กรที่ตรวจสอบตนเองเป็นประจำจะสามารถเรียนรู้ (Learning Organization) และพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างยั่งยืน การติดตามประเมินผลโดยการอาศัยตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator : KPI) เป็นเทคนิคการบริหารที่จำเป็นในยุคข้อมูลข่าวสาร การจัดวางระบบสารสนเทศในลักษณะห้องบัญชาการสงคราม (War Room) จะทำให้ผู้บริหารเป็นผู้บัญชาการที่มีประสิทธิภาพ (ดำรง วัฒนา, 2547 : 34) ดังภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์

ที่มา : ดำรง วัฒนา, 2547 : 35

ระบบการบริหารงานในปัจจุบัน มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1. หัวใจผล (Result) หรือ พวงผล ประกอบด้วย

1.1 ผลผลิต (Output) คือ ผลที่ได้จากการกระทำทันที

1.2 ผลลัพธ์ (Outcome) คือ ผลที่ได้เมื่อเกิดผลผลิตแล้ว

1.3 ผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcome) คือ สิ่งที่ได้จากการที่ผลลัพธ์เกิดขึ้นแล้วผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์ขั้นปลายจะมีความต่อเนื่องกัน ตัวอย่างเช่น ผลผลิตคือ บ่อน้ำ ถ้าผลผลิตมีคุณภาพดีพอจะทำให้ผลลัพธ์เกิดขึ้นคือมีน้ำใช้ตลอดปี ซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์ ขั้นปลายตามมาก็คือ ประชาชนมีความสุข มีสุขภาพอนามัยที่ดีตามมา เป็นต้น

2. ตรงเป้า (Target) ประกอบด้วย

2.1 คุณภาพ (Quality) ได้แก่ ความพอใจของประชาชน

2.2 ปริมาณ (Quantity) ได้แก่ สิ่งทีวัดเป็นตัวเลขได้ เช่น ความสูง ความยาว จำนวนนับ เป็นต้น

2.3 เวลา (Time) คือระยะเวลาที่กำหนดไว้

3. ตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการวัดได้จะนำไปสู่หลัก “ธรรมาภิบาล” หรือ Good Governance เพราะจะนำไปสู่การตรวจสอบและความโปร่งใสตามมา ในการตรวจสอบนี้ พิจารณาได้จาก

3.1 ฐานเทียบเคียง (Baseline) เช่น การเปรียบเทียบกับผลการทำงานในอดีตเพื่อดูว่าทำได้เพิ่มมากขึ้นหรือต่ำลง เป็นต้น

3.2 ฐานยอดเยี่ยม (Best Practice) เป็นการนำหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่ามีผลงานด้านใดด้านหนึ่งที่ยอดเยี่ยมสำหรับการนำมาใช้เทียบเคียง

3.3 เก็บหลักฐาน (Record) เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อหาหลักฐานมายืนยันการวัดผลให้ได้

4. เป็นธรรม (Justice) คือ การบริหารงานและการตอบแทนผลงานตามความสามารถ แบ่งเป็น

4.1 RBM (Results-based Management) หรือการบริการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (พวงผล) เป็นการมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์ขั้นปลาย

4.2 Senior Executive Service : SES ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป จะต้องนำเสนอผลงานว่าเมื่อดำรงตำแหน่งแล้วจะเกิดพวงผลอย่างไร มีดัชนีชี้วัดอย่างไรและมีเป้าเท่าไร หากคณะกรรมการเห็นชอบว่าที่เสนอมามีเหมาะสมจึงจะดำรงตำแหน่งนั้นได้ โดยจะมีการตรวจสอบ วัดผลตามที่เสนอมาททำได้จริงหรือไม่เป็นระยะๆ ถ้าทำได้จริงจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษ แต่ถ้าทำไม่ได้จะมีการเตือนและอาจเลิกจ้างในที่สุดได้

4.3 การงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) คือ การจัด ท่างบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน หรือถือเอาผลงานเป็นตัวตั้ง ทุกหน่วยงานต้องระบุว่า จะมีพวงผลอย่างไร จากนั้นจะมีการตั้งเป้า แล้วจึงจะบอกว่าต้องใช้งบประมาณจำนวนเท่าไร เป็นการให้งบประมาณตามผลงานที่ระบุไว้ในแผน ซึ่งเวลาตรวจสอบจะต้องตรวจสอบตามผลงานที่เกิดขึ้น

จากหลักการทั้ง 4 ของระบบการบริหารงานในปัจจุบันนั้น จะพบว่า แผนงาน แผนเงิน และแผนคนนั้นจะมีความสอดคล้องกัน โดยทุกแผนจะมุ่งไปที่ผลพวงเป็นสำคัญ นอกจากนี้ในระบบการบริหารงานแบบใหม่นี้ ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นภายใต้ตัวชี้วัดผลงานเป็นหลัก (Key Performance Indicator : KPI)

1.3.4 การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดี

หลักเกณฑ์กว้างๆ ที่พอจะใช้เป็นหลักในการประเมินถึงความเหมาะสมแห่งยุทธศาสตร์นั้น อาจพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์และคณะ, 2546 : 133)

1. เป้าหมายที่กำหนดขึ้นในยุทธศาสตร์อยู่ได้ในระดับที่สามารถจะบรรลุถึงได้อย่างไร เพียงใด
2. นโยบายตลอดจนวิถีทางในทางปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์นั้นครอบคลุมในทุกๆ เป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ และเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันหรือไม่เพียงใด
3. ยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นนั้น ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่แล้วหรือไม่กับโอกาสทางธุรกิจที่มีอยู่
4. ยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นแล้วเหมาะสมเพียงใด เมื่อคำนึงถึงความเสี่ยงภัยที่อาจมีขึ้นได้ ระดับความเสี่ยงภัยนั้นอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ และคุ้มกับโอกาสแห่งการทำการใดๆเพียงไร
5. เป้าหมายและวิถีทางในทางปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายนั้น เหมาะสมเพียงใดกับสภาพแวดล้อมเมื่อคำนึงถึงจังหวะและสถานการณ์ในขณะนั้น
6. เป้าหมายและวิถีทางในทางปฏิบัติซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์นั้น มีความเหมาะสมเพียงใดกับกำลังและความสามารถ
7. เป้าหมายและวิถีทางในทางปฏิบัติซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์นั้น มีความสอดคล้อง กับจุดเด่นขององค์การธุรกิจนั้นเพียงใด
8. เป้าหมายและวิถีทางในทางปฏิบัติซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์นั้น มีความสอดคล้อง กับทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อของผู้นำองค์กร ตลอดจนผู้รับผิดชอบในทางปฏิบัติเพียงใด ทัศนคติและค่านิยมเหล่านี้มีความถูกต้องเพียงใดกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต
9. ผู้ที่รับผิดชอบต่อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัตินั้น มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้เพียงใดในเป้าหมายและวิถีทางในทางปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์
10. องค์กรมีความสามารถในการจัดการและการบริหารเพียงใดที่จะนำยุทธศาสตร์ ไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.5 ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2546 : 132) ได้กล่าวถึง ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติโดยสามารถแยกได้ดังนี้

1. วิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน ต้องมีการตีความในการนำยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ
2. วัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่างๆ ไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลักขององค์กร ทำให้เกิดการขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์
3. การขาดภาวะผู้นำและทิศทางที่ชัดเจนของผู้บริหาร
4. สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป มีปัญหาไม่คาดคิดเกิดขึ้น มีปัจจัยภายนอก ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้เกิดขึ้น โดยที่องค์กรไม่มีแผนฉุกเฉินรองรับ
5. หน่วยงานต่างๆ ขาดการประสานงานที่ดีภายในองค์กร
6. การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ใช้เวลานานกว่าที่คาดไว้ เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ
7. การมีกิจกรรมอื่นๆ เข้ามาแทรก ทำให้การปฏิบัติตามแผนไม่ต่อเนื่อง
8. การพัฒนาทักษะและความสามารถของพนักงานไม่เพียงพอ
9. มีระบบสารสนเทศที่ไม่สามารถติดตามผลการดำเนินงานต่างๆ ได้
10. ไม่มีภาระงานทั้งหมดไว้ ทำให้ไม่สามารถวางแผนอัตรากำลังและไม่สามารถ จัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

1.3.6 ระดับของแผนยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

ระดับของแผนยุทธศาสตร์ของประเทศไทยแบ่งตามบทบาท แบ่งเป็น 4 ระดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547) ดังนี้

1. แผนระดับนโยบายชาติ เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีสาระเชิงนโยบาย ทิศทางของการพัฒนาประเทศและระดับความสำคัญ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น
2. แผนระดับประสานงาน เป็นเครื่องมือของหน่วยงานระดับกระทรวง กรม และวิสาหกิจ เน้นในเรื่องของการแปลงเป้าประสงค์และทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามเฉพาะสาขา หรือเป้าประสงค์ระดับภาคหรืออนุภาค เช่น แผนระดับภาค จังหวัดหรืออำเภอ เป็นต้น

3. แผนระดับปฏิบัติการ เป็นเครื่องมือในการบริหารของหน่วยงานระดับปฏิบัติหรือท้องถิ่น เน้นเรื่องแผนชี้้นำ มีการกำหนดโครงการ กิจกรรม วิธีปฏิบัติ เช่น แผนหน่วยงาน แผนท้องถิ่น แผนชุมชน เป็นต้น

4. แผนเฉพาะกิจ เป็นเครื่องมือการประสานงานของภารกิจเฉพาะ เน้นเรื่องการประสานนโยบายกับระดับการปฏิบัติการ เช่น แผนปฏิรูประดับบริหารภาครัฐ แผนการปราบปราม ยาเสพติด เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแผนยุทธศาสตร์มีหลายชั้นตอนด้วยกัน ขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ของแต่ละแผน ในงานวิจัยนี้ระดับของแผนยุทธศาสตร์เป็นแผนระดับปฏิบัติการ กล่าวคือเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น การวางแผนยุทธศาสตร์นั้นเป็นการวางแผนเชิงรวมได้กระทำโดยผู้บริหารระดับสูงอันเป็นการพิจารณาถึงแผนงานทั้งหมดขององค์กรและเป็นการกำหนดทิศทางของแผนงานเพื่อที่ก้าวสู่นาคตในระยะยาว (ธงชัย สันติวงษ์, 2536 : 49) อีกทั้ง ยังเป็น การบริหารเพื่อให้บรรลุผลลัพท์ขององค์กร โดยต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วม คำนึงถึงความต้องการ และความคาดหวัง นโยบาย (Policy) ในการกำหนดพันธกิจ (Mission) เป้าหมาย (Goal)

1.3.7 แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการดำเนินการ ไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อทำการแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นในการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทาง และข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์ของการพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

1.3.8 ขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีขั้นตอนและกิจกรรมหลักในการดำเนินงาน 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนพัฒนา

1.1 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาเข้าพบผู้บริหารเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อรับทราบ นโยบาย

1.3 จัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและขออนุญาตดำเนินงาน

1.4 ประชุมชี้แจงการจัดทำแผนแก่คณะกรรมการชุดต่างๆ

2. ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการเก็บรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเบื้องต้น

2.2 รวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น เป็นการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ตลอดจนการนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผน และทำการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนา จัดเวทีประชาคม ส่วนราชการต่างๆ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบปัญหาความต้องการ ประเด็นในการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น

3. การวิเคราะห์ศักยภาพ เพื่อประเมินสถานการณ์พัฒนาขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในปัจจุบันเป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึง โอกาส (Opportunity) และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด (Threat) อันเป็นสถานะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์จุดอ่อน (Weak) จุดแข็ง (Strength) ขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นภาวะ

แวดล้อมภายใน ทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis

4. การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 วิสัยทัศน์ (Vision) เป็นจุดมุ่งหมายที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต คณะกรรมการจัดทำแผนได้ทำการระดมสมองโดยการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ตามขั้นตอน 2 และ 3

4.2 การกำหนดภารกิจหลักหรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาเป็นภารกิจหลักที่องค์การบริหารส่วนตำบลมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์และเป็นหลักการร่วมสำหรับการดำเนินงานอันเป็นการกำหนด “เส้นทางที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง” (Organization Mission) ในระดับองค์กร

5. การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

กำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สนับสนุนและนำไปสู่ภารกิจหลักและบรรลุวิสัยทัศน์

6. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา

เป็นการกำหนดวิธีการอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวของเทศบาลที่จะก้าวหน้าไปสู่เป้าหมายได้อย่างไร เป็นกรอบชี้้นำการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และกำหนดแนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

7. กำหนดเป้าหมายการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา ในลักษณะของโครงการ

8. การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนานำผล ที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.2 นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.3 เสนอขอรับอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

8.4 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลทำการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

1.3.9 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 7, ข้อ 8, ข้อ 9 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 ชุด ดังนี้

1.3.9.1 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1.3.9.1.1 นายองค์การบริหารส่วนตำบล ประธาน

1.3.9.1.2 รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน กรรมการ

1.3.9.1.3 ผู้แทนส่วนราชการที่ผู้บริหารคัดเลือก กรรมการ

จำนวน 3 คน

1.3.9.1.4 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือก กรรมการ

จำนวน 3 คน

1.3.9.1.5 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ

ที่สภาคัดเลือก 3 คน

1.3.9.1.6 ผู้แทนประชาคมที่ประชาคมคัดเลือก กรรมการ

จำนวน 3-6 คน

1.3.9.1.7 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการและ

เลขานุการ

1.3.9.1.8 หัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ

1.3.9.2 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่

ดังนี้

1.3.9.2.1 กำหนดแนวทางพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก

1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่กระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง เป็นต้น

2) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยเน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด เป็นต้น

4) กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

5) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภา
ท้องถิ่น

6) แผนชุมชน

ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนาให้คำนึงถึงสถานะ
ทางการคลังของท้องถิ่นและความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการมาประกอบการพิจารณาด้วย

1. ร่วมกันจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาที่
เกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

2. พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินงาน

3. ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดขอบข่ายรายละเอียดของงานแล้ว
เสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4. พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล
แผนพัฒนา

5. แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วย
ปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

6. ประสานงานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์
ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบ
การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

1.3.9.3 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน
ตำบล ประกอบด้วย

1.3.9.3.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ

1.3.9.3.2 หัวหน้าส่วนการบริหารทุกคน กรรมการ

1.3.9.3.3 ผู้แทนประชาคมที่ประชาคมคัดเลือก กรรมการ
จำนวน 3 คน

1.3.9.3.4 หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการ
และเลขานุการ

1.3.9.3.5 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ผู้ช่วยเลขานุการ
หรือพนักงานส่วนตำบลที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำ
แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่จัดทำร่างแผนให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่
คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน และจัดทำร่างข้อกำหนด
ขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

1.3.10 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 28 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คน
2. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 2 คน
3. ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 2 คน
4. หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน
5. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 2 คน

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
2. ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
3. รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผล

แผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

1.4. กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้จัดทำกรอบยุทธศาสตร์ การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดโดยเชิญผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งเพื่อร่วมกันจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ฯ อันเป็นการประสานงานและบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองภายในเขตจังหวัดที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด และศักยภาพในพื้นที่ ปัญหา/ความต้องการของ

ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง การจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ฯ ช่วยให้การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันต่างมุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ และต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดยะลา ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ยะลาเมืองน่าอยู่ คู่สันติสุข รุกก้าวทันโลก” โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนา 8 ยุทธศาสตร์ 35 แนวทางการพัฒนา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา, 2549 : 1-3)

ตาราง 1 กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
วิสัยทัศน์จังหวัดยะลา “ยะลาคู่สันติสุข รุกก้าวทันโลก”

ยุทธศาสตร์การพัฒนา	กลยุทธ์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนา	หมายเหตุ
1. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างสันติสุข	1. การป้องกัน 2. การพัฒนาเสริมความมั่นคง 3. การปราบปราม	1. การป้องกันการเกิดเหตุร้าย 2. การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการปราบปราม 3. การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการข่าว 4. งานด้านมวลชนและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	
2. ยุทธศาสตร์การศึกษานานาชาติและการจัดการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม	1. พัฒนาการศึกษาระดับพื้นฐานสู่มาตรฐานการศึกษา 2. พัฒนาทักษะพื้นฐานและทักษะ	1. ดำรวจข้อมูลและขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง 2. พัฒนาระบบและการวิจัยเพื่อยกระดับมาตรฐาน	

อาชีพของเด็กและ เยาวชน	การศึกษา
3. พัฒนาการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม	3. พัฒนาการจัดกิจกรรม ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรม
4. พัฒนาการ อุดมศึกษาสู่มาตรฐาน การศึกษา	4. ประสานกับหน่วยงาน ความมั่นคง เพื่อคุ้มครอง สวัสดิการ ครู นักเรียน 5. ส่งเสริมกิจกรรมทาง ศาสนา และวัฒนธรรม ท้องถิ่น

ตาราง 1 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์การพัฒนา	กลยุทธ์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนา	หมายเหตุ
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านการเกษตรและ อุตสาหกรรมเกษตร	1. เกษตรกรสามารถ เข้าถึงแหล่งทุน 2. การตรวจรับรอง มาตรฐานสินค้าเกษตร 3. กระบวนการผลิตที่ มีประสิทธิภาพเกษตร 4. การบริหารจัดการ ตลาดที่มีประสิทธิภาพ 5. การพัฒนาสถาบัน การเกษตรและองค์กร เกษตรกรให้เข้มแข็ง 6. เกษตรกรรองรับสินค้า ฮาลาล	1. เพิ่มศักยภาพ การผลิตยางพารา 2. เพิ่มประสิทธิภาพ การผลิตและการตลาด ลองกอง ทุเรียน จำปาตะ 3. เพิ่มรายได้จากยางพารา ด้วยการแปรรูปเป็นยางแผ่น 4. เพิ่มมูลค่าวัสดุธรรมชาติ จากท้องถิ่น	

-
7. การจัดแหล่งเรียนรู้
และเทคโนโลยี
 - สารสนเทศที่ทันสมัย
 8. โครงสร้างพื้นฐาน
เพียงพอเหมาะสม
 9. การจัดหาและ
พัฒนาบุคลากร
 10. การเกษตรตาม
แนวเศรษฐกิจพอเพียง
-

ตาราง 1 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์การพัฒนา	กลยุทธ์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนา	หมายเหตุ
4. ยุทธศาสตร์การแก้ไข ปัญหาความยากจน	1. กระบวนการ เพิ่มรายได้	1. การพัฒนาและส่งเสริมให้ ประชาชนยึดหลักเศรษฐกิจ พอเพียง	
	2. กระบวนการ ขยายโอกาส	2. การจัดระบบข้อมูลจำแนก ตามกลุ่มปัญหาของ ประชาชนที่ยากจน 7 กลุ่ม	
	3. กระบวนการ ลดรายจ่าย	3. การสนับสนุนและ ส่งเสริมให้คนยากจนใช้เงิน กทบ.ประกอบและพัฒนา อาชีพ	
	4. เสริมสร้าง ความเข้มแข็งของ ชุมชน	4. การสนับสนุนและส่งเสริม	
	5. การพัฒนา ฐานข้อมูลครัวเรือน		

ผู้ลงทะเบียนปัญหา	ให้ อปท. มีส่วนร่วมใน
สังคมเชิงบูรณาการ	การแก้ไขปัญหาความยากจน
6. กระบวนการ	5. การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง
ปรับโครงสร้างหนี้	และเข้ามามีส่วนร่วมใน
7. การจัดสรรที่ดิน	การแก้ไขปัญหาความยากจน
ทำกิน	
8. การขยายงานภาครัฐ	
9. การส่งเสริม	
การลงทุนขนาดใหญ่	
10. กระบวนการ	
มีส่วนร่วม	
11. บ้าน/บ้านเช่า	
เอื้ออาทร	
12. การเข้าถึงแหล่งทุน	

ตาราง 1 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์การพัฒนา	กลยุทธ์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนา	หมายเหตุ
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ศูนย์กลางคมนาคมระดับ อนุภาคและการค้าชายแดน (ต่อ)	6. สร้างระบบเครือข่าย คมนาคมที่ได้ มาตรฐานที่ทันสมัย เชื่อมโยงกับประเทศ เพื่อนบ้านและ จังหวัดใกล้เคียง		

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนา คุณภาพชีวิตและเมือง น่าอยู่	1. การพัฒนา คุณภาพชีวิต 2. การพัฒนา คุณภาพชีวิต ด้านสวัสดิการสังคม 3. การใช้มาตรการ ทางผังเมือง 4. การพัฒนา สิ่งแวดล้อม ตามธรรมชาติ	1. การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี 2. การพัฒนาด้านโครงสร้าง สาธารณูปโภคพื้นฐาน 3. ยกมาตรฐานการศึกษา ให้กับชุมชน 4. มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เพิ่มขึ้น
7. ยุทธศาสตร์การส่งเสริม ธุรกิจการท่องเที่ยว เชิงนิเวศ	1. พัฒนาเครือข่าย คมนาคมระดับชุมชน/ หมู่บ้าน และแหล่ง ท่องเที่ยว 2. พัฒนาองค์ความรู้ ให้กับชุมชน/ท้องถิ่น ในการพัฒนาบุคลากร ให้เป็นมัคคุเทศก์ ท้องถิ่น 3. พัฒนาร้านอาหาร ให้มีคุณภาพได้ มาตรฐานรองรับ นักท่องเที่ยว	1. พัฒนาระบบบริหาร และ จัดการการท่องเที่ยว 2. พัฒนาผลิตภัณฑ์ทาง การท่องเที่ยว 3. บริหารและจัดการ การท่องเที่ยวให้เกิด ความยั่งยืน 4. พัฒนาศักยภาพ ความพร้อมของ ผู้ประกอบการ

ตาราง 1 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์การพัฒนา	กลยุทธ์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนา	หมายเหตุ
--------------------	-----------------	----------------	----------

8. ยุทธศาสตร์การบริหาร ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	<ol style="list-style-type: none"> 1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหาร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ ทุกภาคส่วน 2. การบูรณาการ ฐานข้อมูลเพื่อ การบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3. อนุรักษ์ ฟื้นฟู และ พัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม 4. การจัดการมลพิษ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. พัฒนาระบบบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม 2. การเพิ่มพื้นที่ปลูกป่า 3. การเพิ่มประสิทธิภาพใน การป้องกันและรักษาป่า 4. การให้ความรู้ด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
--	---	---

การศึกษาวิจัยในเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวเคราะห์ภายใต้ขอบข่าย
แนวความคิดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน
องค์กร และใช้ ตัวแบบ 7 ปัจจัย (7S Model) ของ R. Waterman คือ ยุทธศาสตร์ (Strategy)
โครงสร้าง (Structure) ระบบ (System) บุคลากร (Staff) ทักษะ (Skill) รูปแบบ (Style) และค่านิยม
ร่วม (Shared values) และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง
ด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคโนโลยี และด้านสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนรายละเอียดแนวความคิดที่
นำมาประกอบการศึกษา เพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 85-97) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหา
การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่

จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 67 แห่ง ผลจากการศึกษาพบว่าปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน พบว่า
 - 1.1 การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ
 - 1.2 การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกัน
 - 1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร
 - 1.4 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
 - 1.5 การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ
2. ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า
 - 2.1 ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควรและไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน
 - 2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น
 - 2.3 เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง
3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ พบว่า
 - 3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการได้ให้เป็นที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้
 - 3.2 การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 3.3 เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง
 - 3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล
 - 3.5 การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก
 - 3.6 องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ด้านการบริหารพัสดุ พบว่า
 - 4.1 การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง

สุทธิพงษ์ ภูเมืองปาน (2542: 128-135) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาศักยภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงราย” พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนในด้านการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูง ส่วนในด้านการวางแผนพัฒนาชุมชนการประสานงานเพื่อพัฒนาชุมชนและการนำเสนอพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับศักยภาพต่ำ สำหรับสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การวางแผนพัฒนาชุมชนมีปัญหาในการกำหนดเป้าหมาย การนำเสนอพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติการให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมด้านการประสานงาน

ลือชา วนรัตน์ (2542: 56-58) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “AIC กับองค์การบริหารส่วนตำบล” พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการพัฒนาทักษะและกระบวนการในการวางแผนเพื่อการพัฒนาตำบล จึงใช้เทคนิค AIC เป็นกระบวนการในการเพิ่มทักษะและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า AIC เป็นกระบวนการที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้พัฒนากระบวนการทำงานโดยการวางแผนได้เป็นอย่างดี ทำให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีประสิทธิภาพสามารถสนองตอบการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้ก็มีเงื่อนไขต่างๆ ที่ต้องพิจารณา ดังนี้

1. การใช้กระบวนการ AIC ในการวางแผนและการพัฒนาชุมชนที่จะให้ได้ผลครอบคลุมปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง จะต้องเป็นแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมตำบลทั้งหมด

2. เมื่อได้ครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายจากประชาคมตำบลแล้วต้องกำหนดเวลาให้เพียงพอสำหรับทุกๆ ฝ่าย เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ทุกฝ่ายยังต้องได้รับการอบรม พัฒนา หรือปรับมาตรฐานแนวคิดรวบยอดและกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันหรือมีมาตรฐานเดียวกัน

3. ในการเตรียมคณะบุคคลที่จะช่วยในการบริหารจัดการและอำนวยความสะดวกขององค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องกำหนดคนโยบายระดับชาติเพื่อสามารถสนับสนุนการดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และต้องให้มีส่วนร่วม

ในการกำหนดนโยบายและแนวทางจากทุก ๆ ฝ่าย เพื่อให้สอดคล้องกับการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและองค์กรเอกชนเพิ่มขึ้นตามแนวทางรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเช่นกัน

4. เพื่อให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์กรบริหารส่วนตำบลและชุมชนตำบลเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารในทุกๆ ด้านให้มีความทันสมัย รวมไปถึงต้องพิจารณาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System)

5. ในส่วนของการพัฒนางานด้านสาธารณสุขหรืองานด้านสุขภาพในระดับองค์กรบริหาร ส่วนตำบล กระทรวงสาธารณสุขควรกำหนดเป็นนโยบายระดับกระทรวงขึ้นก่อน เพื่อเป็นการเตรียมการ และใช้ดำเนินการล่วงหน้า และพร้อมที่จะประสานสนับสนุนนโยบายระดับชาติในการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญต่อไป

6. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการที่จัดทำขึ้นตามกระบวนการ AIC คือ ระเบียบวิธีและนโยบายการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล เพราะการจัดสรรเงินงบประมาณ การโอนเงินไปยังระดับท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับวงงบประมาณ และแผนงาน โครงการที่องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องการและยังมีการครอบงำจากส่วนกลางอยู่มาก

ธีรวรรณ เทพรัักษ์ (2544 : 131-135) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการวางแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสงขลา” พบว่า ปัจจุบันประชาชนทั่วไปมีความตื่นตัวในการปกครองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นจึงได้เข้าร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้มีการกระจายงบประมาณแต่เนื่องจากงบประมาณของ อบต. ยังได้รับน้อยมากจึงทำให้มีปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนทั้งในเรื่องของงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ และที่มีระดับปัญหาอุปสรรคสูงสุด คือ ในขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยอุปสรรคด้านต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาด้านงบประมาณ
2. ปัญหาบุคลากรขาดความรู้และประสบการณ์ในกระบวนการวางแผน
3. ปัญหาของประชาชนโดยทั่วไปขาดความรู้ในเรื่องต่างๆ
4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. ปัญหาการขาดความสามัคคี
6. ปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกในการคัดเลือกบุคลากร
7. ปัญหาขาดการประสานงานระหว่างสมาชิก อบต. กับประชาชน
8. ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงาน

9. ปัญหาขาดแคลนเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์

ศิริวรรณ วิบูลย์มา (2544: 118-119) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา” ได้สรุปปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและบทบาทคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 ด้านให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุดสามอันดับแรก ได้แก่ ขาดความรู้ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล มีการหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ก่อนให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล และอิทธิพลของผู้นำในท้องถิ่นมีส่วนในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล

1.2 ด้านพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุด ได้แก่ เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันในฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณางบประมาณโครงการต่างๆ และมีการเจรจาต่อรองในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้งบประมาณโครงการต่างๆ มีลักษณะเป็น “เบียดหัวแตก”

1.3 ด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุด ได้แก่ บทบาทของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังค้ำค้ำกว่าฝ่ายคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เปิดโอกาสให้รับรู้การปฏิบัติงาน

2. ปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา

2.1 ด้านบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุด ได้แก่ ขาดความรู้ความสามารถในการคิดและวางแผนพัฒนางานที่รับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันในฝ่ายคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพยายามเข้ามาบีบบทบาทในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

2.2 ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุดสามอันดับแรก ได้แก่ งบประมาณที่รัฐบาล

จัดสรรมาให้ไม่น้อยไม่เพียงพอ ไม่มีการจัดเตรียมและเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบล และเกิดความสับสนในการจัดทำแผนพัฒนาว่าควรจะยึดแผนใดระหว่างแผนพัฒนาตำบลกับ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ใน ระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาได้แก่ ไม่มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตาม แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความล่าช้าในการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ชัยยุทธ รัตนปทุมวรรณ (2544: 142-150) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล” พบว่า การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำเวทีประชาคมและการนิเทศติดตามผล เป็นกระบวนการ หนึ่งที่พัฒนาความรู้ การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาให้ได้ดียิ่งขึ้น และทำ ให้ปัญหาของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาน้อยลง ซึ่งสามารถนำกระบวนการนี้ไปประยุกต์ใช้ กับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ต่อไป

รามิต พัฒนามงคลเชษฐ (2545: 132-139) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มี ความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี” พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบลปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาได้แก่ อาชีพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ รายได้ การเป็นสมาชิกกลุ่ม การรับรู้ข่าวสารและความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนา ปัญหาอุปสรรคที่พบคือ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยคิดว่าปัญหาที่ต้องแก้ไขโดยใช้งบประมาณมากเป็นปัญหา เร่งด่วนที่ต้องดำเนินการก่อน

ธวัชพงษ์ แสนอินทร์อำนาจ (2545: 165-171) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผล ของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเลย” พบว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง สภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ ความสามารถ และความ ศรัทธาต่อประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในด้านการจัดองค์การมีการจัดครบทุกแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจากปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการ

วางแผนพัฒนาและความศรัทธาต่อประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาของกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ (2528 : 368-378) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนา จังหวัดสงขลา” พบว่าได้จำแนกพื้นที่ออกตามความพร้อมในการรองรับการพัฒนาเป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมในการรองรับการพัฒนาสูง ปานกลาง และต่ำ จากระดับการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน นอกจากเกิดขึ้นด้วยข้อจำกัดและปัญหาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรต่างๆ ยังไม่เต็มที่ตามความพร้อมที่มีอยู่ เมื่อพิจารณารายละเอียดทั้งในด้านความพร้อมในการรองรับการพัฒนา สภาพปัญหา และความสัมพันธ์ต่อเนื่องของพื้นที่แล้ว สามารถแบ่งพื้นที่ออกได้ 4 บริเวณ ดังนี้

1. เขตเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมก้าวหน้า เป็นพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาสูงสุดมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดีที่สุด
2. เขตพื้นที่แถบชายแดน เป็นพื้นที่ที่มีการเติบโตค่อนข้างรวดเร็ว เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศกับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย
3. เขตพื้นที่เกษตรที่ราบ เป็นพื้นที่ที่ราบกว้างเหมาะต่อการทำเกษตร ดังนั้นจึงเป็นแหล่งผลิตสินค้าสำหรับป้อนเข้าโรงงาน สภาพเศรษฐกิจในเขตนี้ไม่เติบโตเท่าที่ควรและมีการย้ายออกของประชากรในพื้นที่มากกว่าที่อื่น
4. เขตพื้นที่เกษตรกรรมที่สูง โดยมีข้อจำกัดทางด้านกายภาพเป็นป่าและภูเขาเป็น ส่วนใหญ่ มีสมรรถนะดินเพื่อการเกษตรต่ำ สภาพทางเศรษฐกิจในบริเวณนี้นับว่าต่ำลงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณอื่น

สำหรับแนวทางในการพัฒนาที่เสนอแนะนั้น ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนา โครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ ข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต การจัดระบบชุมชนที่เหมาะสม การจัดระบบโครงข่ายการคมนาคมในอนาคต ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างแผนงาน และโครงการพัฒนาพื้นฐาน คาดว่าหากได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว จะช่วยให้ยกระดับการพัฒนาพื้นที่ที่มีปัญหาเกิดขึ้น รวมทั้งสามารถยกระดับบทบาทของจังหวัดสงขลาในการเป็นศูนย์กลางหลักของภาคใต้ เพื่อเป็นการกระตุ้นการพัฒนาพื้นที่โดยรอบอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาและนำเอาทรัพยากรในพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะช่วยลดความแตกต่างของการพัฒนาพื้นที่และเป็นโอกาสให้ประชากรได้รับผลตอบแทนการพัฒนาเท่าเทียมกับพื้นที่อื่น

สมเกียรติ สุนทรไชย (2533 : 253-256) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการวางแผนพัฒนาพื้นที่เทศบาลเมืองนนทบุรี” พบว่าชุมชนอำเภอเมืองนนทบุรีเป็นชุมชนเมืองที่สำคัญแห่งหนึ่งในเขตปริมณฑล ซึ่งมีทำเลที่ตั้งติดต่อเชื่อมโยงกับกรุงเทพมหานคร ผลของการพัฒนาได้กลายเป็นพื้นที่รองรับประชากรและกิจกรรมที่ขยายตัวจากกรุงเทพมหานคร ทำให้การขยายตัวรวดเร็ว ไม่เป็นระเบียบ ซึ่งได้เสนอแนวทางในการพัฒนา อันได้มาจากผลการศึกษา โดยจำแนกพื้นที่ออกเป็น 2 พื้นที่ ได้แก่ บริเวณพื้นที่ตอนบน ซึ่งมีการขยายตัวเป็นที่อยู่อาศัยในอัตราที่สูง ได้เสนอให้มุ่งเน้นด้านการจัดระเบียบการขยายตัวปรับปรุงโครงข่ายคมนาคมทางถนน การแก้ไขปัญหาหน้าท่วม และการกระตุ้นให้เกิดศูนย์การค้าและบริการแห่งใหม่ที่ให้บริการระดับชุมชนและจังหวัด ส่วนบริเวณพื้นที่ตอนล่างได้มุ่งเน้นให้ปรับปรุงความเสื่อมของอาคาร ชุมชนแออัด และสภาพแวดล้อมชุมชน รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพถนนสายรอง ตรอก ซอย และการให้บริการพื้นฐานต่างๆ

สำนึกวิชัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2539 : 274) ศึกษาเรื่อง “การติดตาม และประเมินผลโครงการพัฒนาจังหวัด” พบว่าปัญหาและอุปสรรคของโครงการพัฒนาจังหวัดด้านนโยบายมีกรอบนโยบายหรือเป้าหมายไม่ชัดเจน ด้านการตัดสินใจในการดำเนินงานการพิจารณาถ่วงดุลยังขาดหลักการ รวมทั้งการอนุมัติโครงการไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับความพอใจของคณะกรรมการ ด้านงบประมาณพบว่างบประมาณมีน้อย และลดลงทุกปีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ด้านการบริหารพบว่าปัญหาสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง การกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจและประสิทธิภาพในการติดตามผลงาน ด้านบุคลากร ขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านและขาดประสบการณ์ ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จุดมุ่งหมายของโครงการไม่ตรงกับจุดมุ่งหมายของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ได้โครงการที่ประชาชนไม่ต้องการ

ชิต นิลพานิช และคณะ (2542 : 1-3) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและพัฒนาคังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) เล่ม 1 ภาค 1 ข้อมูลและการวิเคราะห์” พบว่าเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเมืองศูนย์กลางของภาคใต้ตอนล่าง มีการขยายตัวอย่างกว้างขวางและกำลังเป็นเขตอิทธิพลสำคัญในการพัฒนาเมืองในเขตพื้นที่สำคัญทั้งในตัวเมืองและปริมณฑล (อบต.คอหงส์ อบต.คลองแห อบต.คลองอู่ตะเภา อบต.ควนลัง อบต.ท่าช้าง อบต.คลอง อบต.บ้านพรุ อบต.ทุ่งขมิ้น และเทศบาลตำบลบ้านพรุ) เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการ

ปกครองและเทคโนโลยี เทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลได้ประสบปัญหาในการพัฒนาหลายด้าน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดการให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและสนองตอบความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเตรียมการรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างน้อยภายในระยะเวลา 20 ปีข้างหน้า เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหาย หรือเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตในอนาคตของเมืองที่อยู่ใกล้กัน

มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2547 : 87-88) ศึกษาเรื่อง “โครงการศึกษาเชิงปฏิบัติติดตามผลการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ตามเป้าหมายแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9” พบว่ามีปัจจัยร่วมที่นำไปสู่การเป็นเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้นำที่สำคัญคือผู้นำในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งใจจริง เสียสละ ทำงานอย่างต่อเนื่อง มีวิสัยทัศน์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพของชุมชน
2. การบริหารจัดการที่มีการกระจายอำนาจ เป็นการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่การวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ และการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ
3. การมีส่วนร่วมของชุมชน เริ่มตั้งแต่การที่ชุมชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำร่วมตรวจสอบ และร่วมรับประโยชน์
4. การสื่อสารสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของเวทีสาธารณะ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น สภากาแฟ เวทีประชาคม เป็นต้น ตลอดจนการใช้เสียงตามสายหอกระจายข่าว อินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อให้เกิดการรับรู้ข่าวสาร มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
5. วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือชักจูงให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ จนกลายเป็นพลังในการพัฒนาบ้านเมืองร่วมกัน

กระทรวงศึกษาธิการ (2547: 4-5) ศึกษาเรื่อง “การวางแผนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตตรวจราชการที่ 4” พบว่า

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบปัญหาการวางแผนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ (1) บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน (2) ขาดข้อมูลสารสนเทศที่เป็นระบบและทันสมัย (3) การนิเทศติดตามและประเมินผล (4) วัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน (5) นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย (6) วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร (7) การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารสำนักงาน

2. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจังหวัด พบปัญหาการวางแผนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ (1) ขาดบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านการวางแผน (2) ผู้บริหารเปลี่ยนบ่อย (3) ขาดกรณีศึกษาและติดตามผล (4) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน (5) ความรู้ความสามารถของบุคลากร (6) ข้อมูลสารสนเทศไม่เป็นระบบและเป็นปัจจุบัน (7) นโยบายการบริหารไม่ชัดเจนและเปลี่ยนบ่อย

3. ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด พบปัญหาการวางแผนปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ ของกระทรวงศึกษาธิการ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ (1) ความชัดเจนของนโยบาย (2) บุคลากร ขาดความรู้ความสาธในการปฏิบัติงาน (3) การส่งเสริมการปฏิบัติงานของผู้บริหาร (4) การติดตาม และประเมินผล (5) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (6) การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (7) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกฝ่าย

ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย สมบูรณ์ ศิริสรวิทย์ และรัชดา ธนาดิเรก (2548 : 13-15) ศึกษาเรื่องความพร้อมในการบริหารงานท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาวิจัย พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานียังต้องพัฒนาความพร้อมอีกหลายด้านเพื่อรองรับการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ การกำหนดนโยบายหรือระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นของใหม่สำหรับข้าราชการท้องถิ่นนั้น ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานมากกว่าร้อยละ 90 ยังไม่คุ้นเคยกับวิธีการจัดการแบบใหม่ และไม่เข้าใจปรัชญาการวางแผนยุทธศาสตร์ แต่ความจำเป็นต้องรีบเร่งดำเนินการตามนโยบาย จึงทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนามากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้กับหน่วยงาน ซึ่งข้อจำกัดต่างๆ ในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยปรากฏในผลงานวิจัยและบทความต่างๆ เป็นที่รับทราบกันโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านศักยภาพของบุคลากร ปัญหาทางการเมืองในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปัญหาด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ดูเหมือนว่าทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่พัฒนาระบบราชการของรัฐ ได้มองข้ามไปหรือพยายามมองข้ามไป อาจเป็นเพราะต้องการให้เรียนรู้เอง ปรับปรุงแก้ไขเองพร้อมไปกับประยุกต์ใช้วิธีการบริหารแบบใหม่ เพราะเห็นว่าหน่วยงานไหนก็มีปัญหาเช่นนี้เหมือนกันหมด หรืออาจเห็นว่าปัญหาที่มีไม่หนักหนาอะไร แต่อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของบุคคลภายนอกที่ได้เข้าไปศึกษาหน่วยงานก็อยากจะแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ได้ค้นพบ เพื่อฝากให้ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบราชการ และฝ่ายที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้ตระหนักถึงความสำคัญในประเด็นที่จะนำมากล่าวต่อไป นี้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขต่อไป

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยในการนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลาต่อไป