

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลา ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งในรายละเอียดของแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะกล่าวตามลำดับดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

1.1 ความหมายของการวางแผน

คำว่า“การวางแผน”ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านทั้งนักวิชาการชาวไทยและต่างประเทศ แต่ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างแนวความคิดของนักวิชาการบางท่านมากล่าวอ้างถึงดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2535 : 89) การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่กำหนดไว้

กรมการปกครอง (2539 : 4) การวางแผน ได้แก่ การเตรียมการในเบื้องต้น กล่าวคือเป็นการเขียนโครงการเพื่อขออนุมัติจัดทำแผน การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่าง ๆ รวมถึงการจัดสำนักงานหรือห้องปฏิบัติการ (Operation Room) เมื่อได้เตรียมการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและอื่น ๆ จนถึงขั้นสุดท้ายคือการอนุมัติแผน ซึ่งผลที่ได้ออกมา (Output) เป็นเอกสารแผน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 3-4) การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้างที่ผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร(How)

เอช.จี.ฮิกส์ (H.G. Hicks, 1974 : 248, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 4) อธิบายว่าการวางแผนเป็นหน้าที่ทางการบริหารประการแรกที่ต้องกระทำเพื่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยเฉพาะการที่จะวางแผนได้สำเร็จผลนั้นจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ตัวเลข ข้อมูลจากอดีต การตัดสินใจในปัจจุบันและทำการประเมินผลในอนาคตด้วย

ฟริมอนต์ อี คาสต์ และเจมส์ อี โรเซนวิก (Fremont E. Kast & James E. Rosenzweig, 1972 : 148, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 3) อธิบายว่าการวางแผนคือ กระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการและวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

ฮาร์โรลด์ คูนต์ และซีริล โอคอนเนลล์ (Harold Koontz & Cyril O'Donnell, 1973 : 348, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 3) กล่าวว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใดและใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการและทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามต้องการ

เฮอริเบิร์ต เอ ไชมอน และดอนัลด์ ดับเบิลยู สมิทเบอร์ก (Herbert A. Simon & Donald W. Smithburg, 1975 : 358, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 4) อธิบายว่าการวางแผนคือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในอนาคตในเรื่องการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือกเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จของข้อเสนอเหล่านั้น ๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุมีผลและมีการควบคุมให้ดำเนินการด้วย

จากความหมายของคำว่า การวางแผนที่ได้อ้างถึงดังกล่าวจึงสรุปได้ว่าการวางแผนหมายถึง กระบวนการพิจารณาและตัดสินใจสำหรับการกระทำไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตโดยมีขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนที่ต้องการมีการกำหนดว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใดและใครเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการและวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ความหมายของแผน

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายของแผนไว้ แต่จะยกตัวอย่างบางท่านเท่านั้นคือ กมล สว่างวัฒนา (2534 : 11) สรุปไว้ว่าแผนเป็นสิ่งที่ได้มีการกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความมุ่งหวัง การคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและเป็นลักษณะสถิต (Static)

กรมการปกครอง (2539 : 6) แผน คือ เอกสารที่ระบุถึงกิจกรรมและวิธีการที่จะปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาเพื่อให้การดำเนินงานนั้น ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 4-5) แผน คือ ข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปดำเนินการในอนาคต

จากการที่ได้ศึกษาการให้ความหมายของนักวิชาการหลายท่านดังกล่าว ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าแผนหมายถึงแนวทางการปฏิบัติที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งให้เห็นถึงความมุ่งหวัง การคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามความมุ่งหวังหรือตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

1.3 ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนถือได้ว่าเป็นกิจกรรมขั้นตอนแรกของการบริหารงาน และเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การทำงานบรรลุเป้าหมายด้วยวิธีที่ดีที่สุด ในภาวะปัจจุบันสังคมมีแต่ความยุ่งยากซับซ้อนยากที่มนุษย์จะตัดสินใจกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยวิธีการพิจารณาอย่างผิวเผิน เพราะตัวแปรที่เข้ามามีส่วนกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกิจกรรมต่าง ๆ นั้นมีมากมาย จำเป็นที่จะต้องใช้หลักวิชาเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์จัดระเบียบของตัวแปรทั้งหลาย และพยายามมองสู่ทางความเป็นไปได้ในอนาคต ให้กระจ่างชัดขึ้น ก็คือ “การวางแผน”

ประชุม รอดประเสริฐ (2533 : 95) การวางแผนมีความสำคัญต่อการดำเนินงานในสาระสำคัญ ดังนี้

1. โดยที่ทรัพยากรซึ่งใช้ในการดำเนินงานมักมีจำนวนจำกัด ดังนั้นการวางแผนจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. โดยที่การวางแผนเป็นตัวกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการในอนาคต ฉะนั้นการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้อง นอกจากนี้จะทำให้ดำเนินงานบรรลุถึงเป้าหมายแล้วยังจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติตามแผนหรือผู้บริหารองค์การสามารถคาดเดาเหตุการณ์ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแล้วสามารถปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือสภาวะการณ์และแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแผนต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

3. โดยที่องค์การหนึ่ง ๆ ย่อมจะประกอบด้วยองค์การย่อยเป็นจำนวนมากบ้างน้อยบ้างและองค์การย่อยเหล่านั้นย่อมจะมีภาระหน้าที่และแผนงานในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ฉะนั้นการวางแผนงานรวมย่อมช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์การย่อยเหล่านั้นให้ดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตน

เพื่อจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เดียวกันซึ่งจะเป็นการเกื้อหนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน และช่วยควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

4. การวางแผนจะช่วยพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้าและสามารถคงอยู่ได้ในสังคม โดยสามารถสนองความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพตามภาระผูกพันที่องค์การมีต่อสังคมนั้น

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541: 8-9) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

1. การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร นักวิชาการหลายคนที่กล่าวถึงหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร เช่น ลินดัลล์ เออร์วิก (Lyndall Urwick) และลูเทอร์ กุลิก (Luther Gulick) ได้กล่าวถึงหน้าที่บริหารที่เรียกว่าพอสคอร์บ (POSDCORB) และเฮนรี ฟายอล (Henri Fayol) กล่าวว่า การบริหารจะต้องทำสิ่งต่อไปนี้ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงานและการควบคุม นอกจากนี้นิวแมนและรัมเมอร์รวมทั้งฮาร์โรลด์ กุนต์และซีริล โอคอนเนลล์ก็ได้อธิบายถึงหน้าที่ของผู้บริหารไว้ทำนองเดียวกันและเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือการให้หน้าที่ทางการวางแผนเป็นอันดับหนึ่ง จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าในทางวิชาการนั้นยอมรับการวางแผนว่าสำคัญมาก

2. การวางแผนและแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ผู้ปฏิบัติตามแผนสามารถศึกษาเรียนรู้วิธีการขั้นตอนและกระบวนการทำงานได้จากแผนก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ ดังนั้นจึงช่วยให้การทำงานของเขามีความเป็นไปได้มาก ทั้งเป็นที่เชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานด้วยแผนจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานและองค์การ

3. แผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางและความรู้สึกในเรื่องของความมุ่งหมายสำหรับองค์การให้ผู้ปฏิบัติทุกคนได้รู้ นอกจากนี้แผนยังเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างดี จึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจแบบเพื่อแก้ปัญหาแต่ละครั้งไปเท่านั้นด้วย

4. แผนและการวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมองไปในอนาคตและเห็นโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์หรือกระทำการต่าง ๆ ให้สำเร็จตามมุ่งหมายได้ ทั้งยังทำให้มองเห็นปัญหาอุปสรรคและภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อจะได้หาทางป้องกัน ตลอดจนการลดภาวะความเสี่ยงต่าง ๆ

5. การตัดสินใจที่มีเหตุผลในการวางแผนนั้นจะมีการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีเวลาพอที่จะใช้หลักทฤษฎีแนวความคิดและหลักการประกอบกับตัวเลข สถิติและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีเหตุมีผลและเป็นประโยชน์ตามต้องการหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น กุนต์และเนลล์กล่าวว่า “ถ้าการวางแผนมีความสำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารทำงานอย่างรัดกุมในอนาคตและเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในระยะยาวข้างหน้า ทั้งยังช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องด้วย”

6. การวางแผนเป็นเรื่องการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้า เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายความต้องการแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบังเกิดผลตามเป้าหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับการพิจารณาและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนการกระทำ ทรัพยากรที่ต้องใช้ เวลา สถานที่และการควบคุมดูแลการทำงานต่าง ๆ ทั้งหมดจะต้องมีการพิจารณา ทดลองและทดสอบอย่างละเอียดถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้แผนมีความสมบูรณ์ถูกต้องแล้วจึงนำไปปฏิบัติ ดังนั้นสาระสำคัญดังกล่าวเกี่ยวกับการวางแผนจึงเป็นเครื่องประกันความเป็นไปได้ของการทำงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เป็นอย่างดี

7. การวางแผนมีส่วนช่วยให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้มากเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอตามธรรมชาติ เมื่อมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น มนุษย์มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการมากขึ้น การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์อาศัยเพื่อใช้ในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ในอนาคต และทำให้การเปลี่ยนแปลงมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า “การวางแผนเปรียบเสมือนยานพาหนะที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ” นอกจากการวางแผนจะมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังมีบทบาทช่วยให้การกระทำต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องประสานและสัมพันธ์กันเป็นระบบอีกด้วย

8. การวางแผนเป็นตัวนำในการพัฒนา ตามหลักการวางแผนขั้นแรกจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการตัดสินใจในทุกเรื่องที่จะกระทำต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เพื่อที่จะทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะการกำหนดวัตถุประสงค์แล้วจะต้องมีการกระทำเพื่อให้เกิดผล ดังนั้นการวางแผนย่อมหมายถึงการมีวัตถุประสงค์ มีเป้าหมาย มีการตัดสินใจที่มีเหตุผล มีการกระทำตามแผนและให้บังเกิดผลตามที่ต้องการได้

กรมการปกครอง (2543 : 6-7) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าแผนพัฒนาท้องถิ่น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์สภาพปัญหาความต้องการของท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา การกำหนดภารกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าวอย่างเป็นระบบซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหา/ความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในขณะเดียวกันด้วย

1.4 ประโยชน์ของการวางแผน

ประชุม รอดประเสริฐ (2533 : 104) การวางแผนมีคุณประโยชน์หรือข้อดีต่อการบริหารงานหลายประการ ดังนี้

1. การวางแผนสามารถบอกให้ทราบถึงศักยภาพของปัญหาและโอกาสที่ปัญหาเหล่านั้นจะเกิดขึ้น
2. การวางแผนสามารถปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตัดสินใจภายในองค์กรหรือหน่วยงานให้ดีขึ้น
3. การวางแผนสามารถชี้เฉพาะให้เห็นถึงทิศทาง ค่านิยมและวัตถุประสงค์ในขนาดของหน่วยงาน
4. การวางแผนสามารถช่วยให้แต่ละบุคคลหรือแต่ละหน่วยงานปรับเข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
5. การวางแผนสามารถช่วยผู้บริหารให้มีความมั่นใจในอันที่จะนำความอยู่รอดปลอดภัยมาสู่องค์กรและหน่วยงาน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 10-11) ระบุถึงประโยชน์ของการวางแผนไว้หลายประการ ดังนี้

1. การป้องกันมิให้เกิดปัญหาในอนาคต ประโยชน์สำคัญของแผนและการวางแผน ได้แก่ การป้องกันมิให้ปัญหาสำคัญ ๆ เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ การจะใช้ประโยชน์ด้านนี้ของแผนได้มากน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารในการพิจารณาถึงสภาพหรือสภาวะของเหตุการณ์ในอนาคตและอาจต้องอาศัยความรู้ความสามารถในการทำนายเหตุการณ์ในอนาคตด้วย ฉะนั้นถ้าคาดคิดว่าเหตุการณ์ใดที่ไม่พึงประสงค์หรือจะเป็นปัญหา การวางแผนป้องกันไว้ก่อนอาจช่วยได้ทั้งหมดหรืออาจลดความรุนแรงของปัญหาลงได้บ้าง

2. การทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจ การวางแผนและแผนจะเป็นหลักหรือแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติงานรวมทั้งผลงานที่จะเกิดขึ้น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานตามแผนสามารถศึกษาหาความรู้ในเรื่องดังกล่าวได้จากแผนล่วงหน้าก่อนการกระทำจะเกิดขึ้น จะต้องทำอะไรบ้าง ทำอย่างไร ทำที่ไหน ทำเมื่อใดและใครบ้างจะเป็นผู้ร่วมทำงาน ตลอดจนจะใช้เครื่องมือขนาดไหน ประเภทใด เป็นต้น จึงทำให้ผู้ทำงานเกิดความมั่นใจและแน่ใจว่าสิ่งที่เขาจะทำนั้นจะต้องสำเร็จและเขาต้องทำได้

3. การทำให้งานมีความเป็นไปได้ การทำงานให้สำเร็จเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติทั้งหลายตระหนักและหวาดกลัว ทั้งนี้ เพราะการคิดกับการกระทำนั้นมีความยากง่ายแตกต่างกันมาก โดยทั่วไปแล้วการกระทำจะยากกว่าการคิดหรือกล้าแบบผู้บริหาร ก็คือ การปฏิบัติตามแผนนั้นมีความยากลำบากกว่าการ

วางแผนมากมายหลายเท่า ดังนั้นการวางแผนเท่านั้นที่จะช่วยทำให้การกระทำมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น และจะต้องเป็นไปอย่างมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันเป็นระบบทุกส่วนทุกด้าน โดยอาศัยการประสานร่วมมือกัน ซึ่งสามารถรู้ล่วงหน้าจากแผน

4. การวางแผนก่อให้เกิดการประหยัด การวางแผนมีส่วนทำให้การเลือกวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดก่อนจะนำไปใช้ อาจมีการทดลองประเมินผลและทดสอบผลดีผลเสียแล้ว รวมทั้งวิธีการและขั้นตอนอื่น ๆ ของการวางแผน พอจะกล่าวได้ว่าทำให้เกิดการประหยัดทุกด้านไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางบุคคล เงิน วัสดุและเวลา ซึ่งมักจะมีการใช้อย่างเหมาะสมพอดีหรือได้สัดส่วนกับผลงานที่กำหนด

5. ก่อให้เกิดความสะดวกและง่ายในการบริหาร เนื่องจากการวางแผนมีส่วนทำให้การทำงานเป็นระบบ จึงก่อให้เกิดความสะดวกและง่ายในการควบคุมการทำงาน มีความร่วมมือกัน มีการประสานงานกันและมีการทำงานที่สอดคล้องสัมพันธ์กันทุกส่วนด้วย

6. ป้องกันปัญหาทางด้านโครงสร้างและบริหาร เมื่อมีการวางแผนย่อมบอกได้ว่าเป็นการเริ่มต้นงานได้ดี การปฏิบัติงานจะเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดองค์การ การแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านและตามความสามารถของแต่ละบุคคลจึงเป็นการป้องกันปัญหาทางด้านบริหารบางประการ กล่าวคือการทำงานซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น การแย่งงานกันทำระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น

7. ขวัญกำลังใจและความรับผิดชอบสูง การมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน การแบ่งงานอย่างถูกต้อง การประสานงานกันในระดับการวางแผนมีส่วนทำให้ผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามแผนมีความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งงานที่จะต้องทำ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ทำงานมีขวัญและกำลังใจ ตลอดจนความมั่นใจในการทำงานให้สำเร็จได้ดีขึ้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 3-4) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนไว้ ดังนี้

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทางเพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2. ประหยัด (Economical Operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินการมีความต่อเนื่องกันก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์การ

3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลง เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตและได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4. เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of Control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้นทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages Innovation and Creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจและเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นนั้นจะเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กรและยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6. พัฒนาแรงจูงใจ (Improves Motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหารและยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงาน เพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์กรคาดหวังอะไรจากเขาบ้างนอกจากนั้นการวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

7. พัฒนาการแข่งขัน (Improves Competitive Strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพทำให้องค์กรมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์กร

1.5 องค์ประกอบของแผน

จอห์น บี ไมเนอร์ (John B. Miner, 1970 : 128, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2539 : 18-19) ได้อธิบายถึงรูปแบบของแผนไว้ว่าควรประกอบด้วยข้อความและสาระดังนี้

1. ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์
2. กลยุทธ์ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น
3. ระบุถึงจุดมุ่งประสงค์ที่เป็นทั้งปริมาณและคุณภาพ
4. ระบุถึงเงื่อนไขภายในของแผนและสภาพแวดล้อมของแผนที่ต้องการเพื่อที่จะเอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปได้และบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์
5. มีแผนงานที่จะทำงานให้บังเกิดผลตามต้องการ

เพรสตัน พี เลอ เบรอตัน และ เดล เอ เฮนนิ่ง (Preston P. Le Breton & Dale A. Henning, 1965 : 228-229, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2539 : 19) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของแผนไว้ดังนี้

1. ชื่อของแผน
2. ชื่อบุคคลที่สั่งให้ทำการวางแผน
3. ชื่อบุคคลที่อนุมัติแผน
4. ชื่อบุคคลที่ทำการวางแผน
5. ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของแผน
6. ประเด็นปัญหาที่สำคัญ
7. กระบวนการหรือขั้นตอนของการกระทำ
8. ผลที่คาดว่าจะได้รับ
9. ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้
10. หลักฐานสนับสนุนหรือเหตุผล
11. วัน เดือน ปี ของการเสนออนุมัติและการปฏิบัติตามแผนและวันสิ้นสุดของส่วนต่าง ๆ ของแผน

1.6 ประเภทของแผน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534 : 62-66) จัดแบ่งแผนโดยใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องพิจารณาแบ่งได้ดังนี้

1. แบ่งโดยอาศัยระดับของการวางแผนในองค์การ ซึ่งแบ่งได้กว้าง ๆ เป็นสองระดับ คือ
 - 1.1 ระดับสูง เรียกว่ากลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ ซึ่งส่วนมากจะใช้กันในองค์การเอกชนหรือในทางทหาร ส่วนองค์การในภาครัฐบาลมักจะใช้แผน (plan)
 - 1.2 ระดับต่ำ เรียกว่ากลวิธี ซึ่งใช้กันในทางทหารกับภาคเอกชนบ้างสำหรับในองค์การของรัฐมักใช้โครงการหรืองาน (work) ในปัจจุบันนี้ภาคเอกชนก็มักจะใช้โครงการด้วยเช่นกัน

2. แบ่งโดยอาศัยเวลาในการดำเนินการตามแผน ซึ่งแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ
 - 2.1 แผนระยะยาว
 - 2.2 แผนระยะปานกลาง
 - 2.3 แผนระยะสั้น
3. แบ่งโดยอาศัยลักษณะยากง่ายในการคาดคะเนหรือการพยากรณ์อนาคตของแผนว่ามีความถูกต้องแม่นยำหรือมีความเป็นไปได้ตามที่คาดหวังมากน้อยเพียงใด การจำแนกตามแนวคิดนี้มี 3 แบบ คือ
 - 3.1 แผนในลักษณะที่มีความแน่นอน
 - 3.2 แผนในลักษณะที่ไม่แน่นอน
 - 3.3 แผนในลักษณะที่มีความเสี่ยงหรือทำนายไม่ได้
4. แบ่งโดยอาศัยลักษณะการกระทำว่าทำเสร็จแล้วยังคงทำเช่นนั้นต่อไปอีกหรือไม่ ซึ่งแบ่งเป็น 2 แบบ คือ
 - 4.1 แผนใช้ครั้งเดียว หรือแผนที่ไม่กระทำซ้ำอีก มักเป็นแผนหรือโครงการพิเศษที่ทำเสร็จแล้วก็เสร็จเลยตามวัตถุประสงค์
 - 4.2 แผนถาวร หรือแผนกระทำซ้ำอีกได้ต่อไปเรื่อย ๆ มักจะเป็นงานบริการประจำวัน ซึ่งจะต้องทำซ้ำอีกเมื่อมีลูกค้ามาติดต่อส่วนมากมักจะเป็นการปฏิบัติตามแผนที่เรียกว่านโยบาย แนวปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียนสมรสหรือการขออนุญาตปลูกบ้าน เป็นต้น
5. แบ่งโดยอาศัยลักษณะงาน แบ่งได้ดังนี้
 - 5.1 แผนทางด้านเศรษฐกิจ
 - 5.2 แผนทางด้านสังคมจิตวิทยา
 - 5.3 แผนทางการเมือง
 - 5.4 แผนทางการทหาร (แผนทางด้านความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ)
 - 5.5 แผนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
 - 5.6 แผนทางด้านบริหาร
6. แบ่งโดยอาศัยขั้นตอนของการวางแผน ซึ่งมีอยู่สามขั้นตอนคือ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นการดำเนินการตามแผนและขั้นการประเมินผล ดังนั้นจึงสามารถจำแนกแผนงานตามแนวคิดนี้ได้ 3 แบบ คือ
 - 6.1 แผนตามวัตถุประสงค์ อันได้แก่ แผนที่แท้จริงอันเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกว่าจะทำอะไร ทำไมจึงต้องทำ ทำที่ไหน จะทำเมื่อใด ใครจะเป็นผู้ทำและจะทำกันอย่างไร มีรูปแบบรายละเอียดครบถ้วน รวมทั้งทรัพยากรด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินงบประมาณว่าจะใช้เท่าใด เป็นต้น

6.2 แผนปฏิบัติการ หรืออาจจะเรียกกันหลายชื่อ กล่าวคือแผนดำเนินการ แผนบริหาร ถ้าเป็นโครงการก็มักจะเรียกว่า การบริหารโครงการ

6.3 แผนการประเมินผล การประเมินผลเป็นขั้นตอนสำคัญของการวางแผน ฉะนั้นทุกแผนและโครงการเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการประเมินทั้งการปฏิบัติงานและผลงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายมากน้อยเพียงใด และมีประสิทธิภาพหรือไม่

กรมการปกครอง (2539 : 24) ได้แบ่งประเภทของแผนตามระยะเวลา หรือมิติของเวลาดังต่อไปนี้

1. แผนระยะยาว (Long-term plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าประมาณ 10 ปีขึ้นไป ดังนั้นแผนชนิดนี้จึงเป็นแนวทางกว้าง ๆ ส่วนใหญ่เน้นเป้าหมายการเปลี่ยนแปลง (Transform) สภาพของระบบเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้นในระยะยาว จุดหมายและแนวทางระยะยาว ส่วนหนึ่งของแผนระยะยาวซึ่งเป็นผลมาจากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากปัญหาความต้องการ นโยบายและศักยภาพของเมืองแล้วนำมากำหนดเป็นกรอบของการพัฒนาว่าเมืองควรเป็นเช่นไรในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลในเรื่องศักยภาพของเมืองจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่สุดว่าเมืองนั้น ๆ ควรจะมีจุดหมายและแนวทางในระยะยาวอย่างไร เพราะศักยภาพเป็นข้อได้เปรียบของเมืองที่จะนำไปใช้ในการพัฒนา

2. แผนระยะปานกลาง (Medium-term plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 3-5 ปี เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาเทศบาล แผนชนิดนี้เป็นการกำหนดวิธีการพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ โดยการนำปัญหาความต้องการ นโยบายและศักยภาพมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการ นโยบายและพัฒนาศักยภาพตามกระบวนการของการวางแผน ซึ่งได้แยกออกเป็น 5 สาขา ได้แก่ สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาการพัฒนาสังคม สาขาพัฒนาการเมืองการบริหาร สาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จากนั้นกำหนดเป็นแผนงานหลัก แผนงานย่อย (ถ้ามี) และโครงการตามลำดับ

3. แผนระยะสั้น (Short-term plan) หมายถึง แผนประจำปี (Annual Plan) มีระยะเวลาประมาณ 1 ปี ในแผนประจำปีนี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณ วิธีดำเนินการ สถานที่ปฏิบัติงาน ระยะเวลาของกิจกรรมและงานที่จะต้องทำในปีนั้นระบุไว้

1.7 ลำดับชั้นของแผน

กรมการปกครอง (2539 : 24-25) โดยทั่วไปได้มีการแบ่งลำดับชั้นของแผนไว้ดังนี้

1. แผนแม่บท (Master Plan) เป็นแนวทางหรือวิธีดำเนินงานซึ่งได้กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้า ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดกรอบในการดำเนินการไว้กว้าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารและการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาพของเมืองและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

2. แผนสาขา (Sectoral Plan) เป็นการแบ่งสาขาการพัฒนา โดยการจัดกลุ่มของแผนงานที่มีลักษณะการพัฒนาใกล้เคียงกันไว้ในสาขาการพัฒนาเดียวกัน แบ่งออกเป็น 5 สาขา ได้แก่ สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาการพัฒนาสังคม สาขาพัฒนาการเมืองการบริหาร สาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายให้สอดคล้องกับแผนแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหา ตอบสนองความต้องการ นโยบายและพัฒนาศักยภาพให้เป็นไปได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. แผนงาน (Programme) หมายถึงกลุ่มของงานหรือโครงการตั้งแต่ 2 โครงการขึ้นไปที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยที่โครงการเหล่านั้นจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องประสานกันเป็นอย่างดีและมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกันของแผนงานนั้น ๆ

3.1 แผนงานหลัก (Main – Programme) หมายถึง กลุ่มของแผนงานหรือโครงการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการตามนโยบายและพัฒนาศักยภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึง ทั้งนี้อาจมีการกำหนดชื่อและวัตถุประสงค์ของแผนงานหลักเพิ่มเติมก็ได้ หากพิจารณาเห็นว่าการกิจกรรมนั้นใหญ่พอที่จะตั้งเป็นแผนงานหลัก เช่น แผนงานหลักพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น

3.2 แผนงานย่อย (Sub – Programme) เป็นแผนงานที่มีขนาดเล็กหรือย่อยลงมาเพื่อเป็นการขยายให้เห็นวัตถุประสงค์ เป้าหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในกรณีที่แผนงานหลักนั้นระบุวัตถุประสงค์เป้าหมายกว้างหรือใหญ่เกินไป

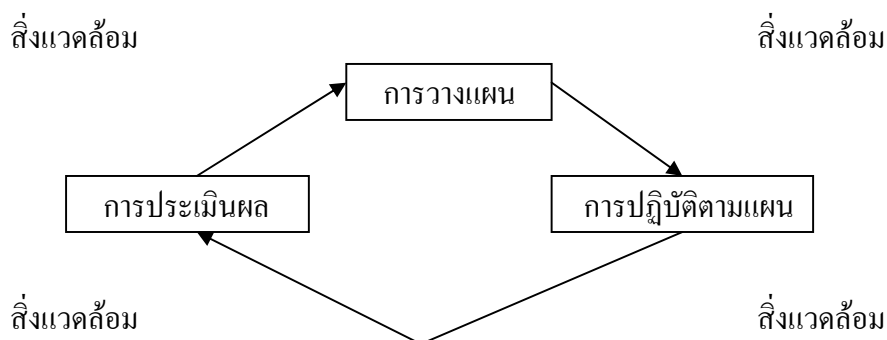
4. โครงการ (Project) หมายถึงกลุ่มของกิจกรรมหรืองานที่มีความสมบูรณ์ภายในตัวของมัน กล่าวคือมีการกำหนดถึงลักษณะ ขนาด สถานที่ ระยะเวลา งบประมาณและแนวทางที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกลมกลืนกันเพื่อให้โครงการนั้น ๆ บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. กิจกรรมหรืองาน (Activity or Task) ในแง่ของการวางแผนถือว่ากิจกรรมหรืองานเป็นส่วนที่เล็กที่สุดเป็นการแสดงถึงการกระทำหรือภารกิจที่จะส่งผลให้โครงการสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้

1.8 กระบวนการหรือขั้นตอนการวางแผน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534 : 166 – 167) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) เป็นกระบวนการ (Process) ที่เกี่ยวข้องกับปัจจุบันและอนาคต ประกอบด้วยกิจกรรม (Activity) ที่จะต้องกระทำข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสามารถปรับเข้ากับข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) และข้อมูลที่มาจากระบวนการและระบบอื่น ๆ หรือเรียกลักษณะของกระบวนการ ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำและเป็นชุดของการกระทำ (Course of Action) ซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคต

การวางแผนจึงประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ 3 ส่วน คือ การวางแผน (Planning) การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) และการประเมินผลของแผน (Evaluation of Plan) และสิ่งแวดล้อมของกระบวนการวางแผนซึ่งมีความสัมพันธ์กันเป็นวงจร



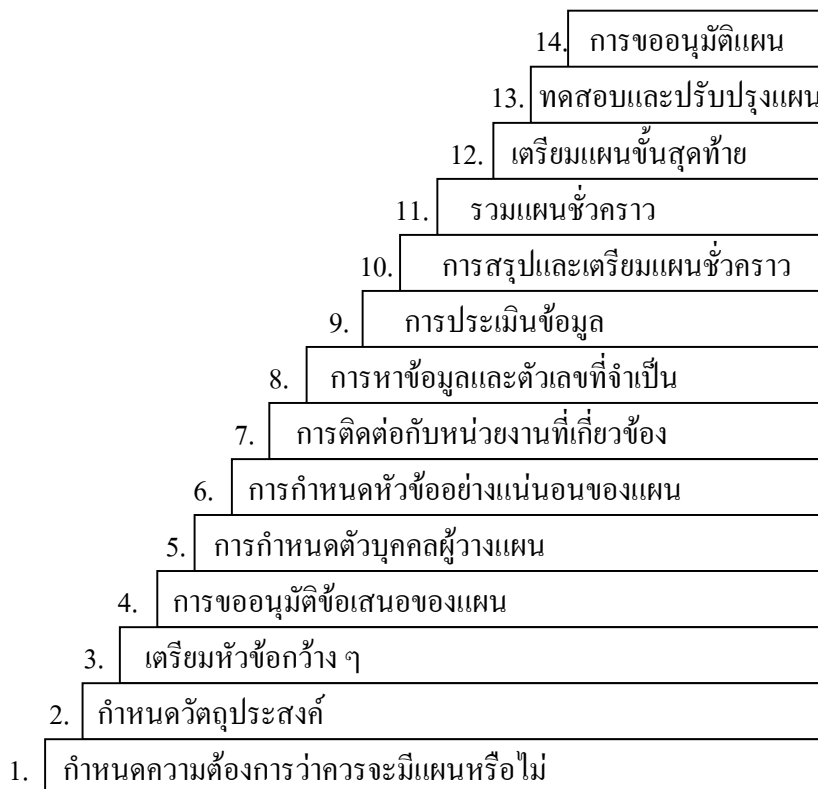
ภาพประกอบ 2 กระบวนการวางแผนตามข้อสรุปของอนันต์ เกตุวงศ์
ที่มา : อนันต์ เกตุวงศ์, 2534 : 166-167

เพรสตัน พี เลอ เบรอตัน (Preston P. Le Breton, 1965 : 386-387, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2534 : 168-169) ได้อธิบายถึงกระบวนการวางแผน 14 ขั้นตอน คือ

1. จะต้องมีความแน่ใจถึงความต้องการที่จะให้มีการวางแผน เนื่องจากงานบางประเภทไม่จำเป็นต้องมีการวางแผนก็สามารถดำเนินการได้ดีกว่าการมีแผนเสียอีก ดังนั้นการวางแผนในเรื่องใดจะต้องใช้ดุลยพินิจโดยมีหลักการ เหตุผลและข้อมูลประกอบการพิจารณาพอสมควร

2. จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานให้แน่ชัดสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายหลักขององค์กรสามารถนำไปปฏิบัติได้

3. การเตรียมหัวข้อกว้าง ๆ ของแผน (Broad Outline) เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะดำเนินการวางแผน
4. การขออนุมัติข้อเสนอของแผน โดยต้องมีเหตุผลและหลักฐานต่าง ๆ ที่ใช้สนับสนุนข้อเสนอให้มีน้ำหนักเพียงพอต่อการอนุมัติ
5. การกำหนดตัวบุคคลผู้วางแผนและผู้รับผิดชอบ เมื่อข้อเสนอของแผนได้รับอนุมัติแล้ว โดยอาจมีการตั้งคณะผู้วางแผน (Planning Staff) ขึ้น
6. การกำหนดหัวข้ออย่างแน่นอนของแผน เป็นการกำหนดหัวข้อรายละเอียดเพื่อเป็นหลักปฏิบัติงานประจำวัน ซึ่งจะสามารถนำไปสู่การแบ่งงานกันทำ ความเข้าใจของแต่ละฝ่าย การไม่ซ้ำซ้อน การสามารถกำหนดระยะเวลาการทำงานของแต่ละฝ่าย
7. การติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอข้อมูลหรือชี้แจงให้บุคคลในหน่วยงานได้ทราบถึงหลักการของแผนและขอความร่วมมือด้านหนึ่งด้านใด
8. การหาข้อมูลและตัวเลขที่จำเป็นทั้งข้อมูลดิบและข้อมูลที่จัดทำแล้วโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องหรือใกล้เคียงความจริงมากที่สุด
9. การประเมินข้อมูลเพื่อตรวจสอบว่ามีข้อมูลสมบูรณ์หรือไม่หากข้อมูลส่วนใดบกพร่องก็ต้องจัดหาเพิ่มเติม
10. การสรุปและเตรียมแผนชั่วคราวเป็นการเลือกกระบวนการโดยในการเลือกกระบวนการยึดวัตถุประสงค์เป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้และตัวแปรต่าง ๆ
11. การรวมแผนชั่วคราว (Tentative Plan) เป็นการนำเอาส่วนต่าง ๆ ของแผนมารวมกันและถือเป็นแผนชั่วคราวหรืออาจมีการทดสอบส่วนใดส่วนหนึ่งของแผน เพื่อให้เกิดความแน่ใจในวิธีการและเครื่องมือใช้
12. การเตรียมแผนขั้นสุดท้าย เมื่อได้ทำการทดสอบแน่ใจแล้ว ผู้วางแผนสามารถเตรียมแผนสุดท้ายได้เลย ถ้าแผนนั้นประกอบด้วยแผนย่อย โครงการหรือส่วนประกอบก็ควรรวมเป็นแผนเดียว (Unified Plan)
13. การทดสอบและปรับปรุงแผนเพื่อให้เกิดความแน่ใจและให้แผนมีความสมบูรณ์ถูกต้องมากขึ้น ถ้าพบปัญหาจะได้ทำการปรับปรุงแก้ไข
14. การขออนุมัติแผน เมื่อเตรียมแผนมาตามขั้นตอนแล้ว แสดงว่าได้แผนที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพที่สุดแล้ว จึงนำแผนเสนอขออนุมัติต่อผู้มีอำนาจ



ภาพประกอบ 3 ขั้นตอนการวางแผนของเบรอตัน

ที่มา : Preston P. Le Breton, 1979 : 14, อ้างถึงในอนันต์ เกตุวงศ์, 2534 : 168-169

1.9 ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน

ประชุม รอดประเสริฐ (2533 : 106) ได้จำแนกข้อจำกัดของการวางแผนเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ข้อจำกัดภายนอก หมายถึง ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนอันเกิดจากอิทธิพลภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางการเมืองและปัญหาอันเกิดจากความเชื่อ ค่านิยม ระเบียบ กฎหมาย ประเพณี วัฒนธรรมและศาสนา เป็นต้น

2. ข้อจำกัดภายใน หมายถึง ปัญหาอุปสรรคของการวางแผนอันเกิดจากอิทธิพลภายในองค์กรหรือเกิดจากตัวแผนเอง เช่น ปัญหาการขาดข้อมูลที่เป็นจริง ปัญหาการขาดงบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามแผน ปัญหาการจัดลำดับก่อนหลังของแผน ปัญหาการปรับแผน ปัญหาการขาดบุคคลที่มี

ความรู้ความสามารถในการจัดทำแผนการใช้แผน ปัญหาความไม่สอดคล้องของแผนในระดับต่าง ๆ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการประเมินผลในการใช้แผน

สาขันธ์ อินทรภักดิ์ (2539 : 88-89) ได้กล่าวถึงปัญหาในการวางแผนไว้หลายประเด็น แบ่งได้ดังนี้

ก. ปัญหาด้านข้อมูล

1. มีความยากลำบากในการจัดเก็บข้อมูล อันเนื่องมาจากสภาพพื้นที่
2. การให้ข้อมูลที่ไม่เป็นจริงจากแหล่งข้อมูล
3. ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมทำให้การจัดเก็บล่าสมัย
4. ไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลได้ทุกด้านพร้อม ๆ กันไป ทำให้ไม่เกิดความสอดคล้องของข้อมูลด้านต่าง ๆ
5. ไม่มีการจัดเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลให้เป็นระบบที่พร้อมจะใช้ประโยชน์ทันที
6. ไม่มีศูนย์กลางบริการข้อมูล (data service center) ต่างหน่วยต่างเก็บ ต่างหน่วยต่างใช้ ข้อมูลจึงไม่ตรงกัน

ข. ปัญหาด้านบุคลากร

1. ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน
2. บุคลากรในระดับต่าง ๆ ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถ และประสบการณ์ในการวางแผน
3. ไม่มีการวางแผนกำลังคน

ค. ปัญหาด้านงบประมาณ

1. มีการใช้งบประมาณมาเป็นตัวกำหนดการวางแผนทำให้กระบวนการวางแผนขั้นตอนต่าง ๆ ถูกจำกัดกรอบไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่
2. ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดทรัพยากรมาสนับสนุนกระบวนการวางแผน

ง. ปัญหาด้านการจัดองค์การ

1. การจัดระบบงานในองค์การไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือการเกี่ยวงาน
2. ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน
3. ไม่มีการแบ่งแยกหน่วยงานฝ่ายเสนาธิการ (Staff) และฝ่ายปฏิบัติการ (Line) ทำให้ขาดหน่วยงานหลักในการวางแผน

จ. ปัญหาในการปฏิบัติตามแผน

1. การวางแผนที่เน้นทฤษฎีมากเกินไป ทำให้การปฏิบัติเกิดข้อขัดข้อง
2. การวางแผนโครงการไม่สอดคล้องกัน ทำให้การปฏิบัติขาดความเชื่อมโยง
3. การวางแผนที่ไม่มีความยืดหยุ่น ทำให้การปฏิบัติเกิดความเข้มงวดยากต่อการใช้ดุลยพินิจแก้ไขปัญหา
4. การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่นการเมือง เศรษฐกิจ สภาพดินฟ้าอากาศ เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติ
5. ขาดการประสานการดำเนินงานตามแผนที่ดี

ฉ. ปัญหาในการติดตามประเมินผล

1. ขาดการอำนวยความสะดวกจากหน่วยปฏิบัติ
2. มักมีการรายงานผลเฉพาะส่วนที่ดีและพยายามปกปิดความบกพร่อง ทำให้ขาดข้อมูลที่เป็นประโยชน์
3. ผู้ติดตามประเมินผลไม่เข้าใจงานภาคสนาม ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาไม่ถูกต้อง
4. การติดตามประเมินผลเป็นงานที่อาศัยนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งองค์การส่วนใหญ่ยังขาดนักวิชาการด้านนี้

ช. ปัญหาอื่น ๆ

1. ปัญหาด้านเวลาในการวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการติดตามประเมินผล ทั้งนี้เพราะกระบวนการวางแผนส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาอันจึงจะมีแผนงานและการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ การมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาจึงเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ
2. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงเป็นปัญหาอุปสรรคที่พบอยู่บ่อย ๆ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 11-12) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการวางแผน สรุปได้ดังนี้

1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำนายอนาคตในการตัดสินใจแต่ละเรื่องแต่ละครั้งต้องอาศัยตัวเลขข้อมูลมาประกอบการพิจารณาและบางครั้งหรือบ่อยครั้งที่ไม่สามารถหาข้อมูลได้ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการพยากรณ์หรือทำนาย ซึ่งย่อมมีโอกาสผิดพลาดได้และยิ่งทำนายอนาคตระยะยาวมากเท่าใดแนวโน้มจะผิดพลาดก็มักมีมากตามไปด้วย

2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวเลขและข้อมูล การตัดสินใจวางแผนส่วนใหญ่ต้องอาศัยตัวเลข สถิติ และข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถ้าผู้ตัดสินใจไม่มีข้อมูลหรือมีข้อมูลผิดพลาด บกพร่องหรือไม่ถูกต้องและลำตมัย ย่อมทำให้การตัดสินใจและการวางแผนในเรื่องนั้นผิดพลาดบกพร่องตามไปด้วยและจะกระทบ

ถึงแผนใหญ่ทั้งหมดด้วยไม่มากก็น้อยดังนั้นการตัดสินใจที่ต้องใช้ข้อมูลจึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวัง และตรวจสอบให้ดีก่อน

3. แนวปฏิบัติของแผนปิดกั้นการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติ ในแต่ละแผนและโครงการจะมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติ แนวทางหรือหลักปฏิบัติ รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานไว้ ส่วนแผนหรือโครงการใดจะกำหนดไว้อย่างละเอียดมากน้อยต่างกันเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้วางแผนซึ่งนักวิชาการ และนักปฏิบัติจำนวนไม่น้อยมองว่าเป็นเครื่องปิดกั้นหรือปิดโอกาสของผู้ปฏิบัติตามแผนในการใช้ดุลยพินิจที่จะตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่เขาเห็นว่ามีความถูกต้องเหมาะสมมากกว่า

4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับค่านิยมของผู้บริหาร ผู้บริหารจำนวนหนึ่งไม่สนใจกับเหตุการณ์ในอนาคต ไม่พยายามมองไปข้างหน้าและไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง จึงไม่นิยมการวางแผนและกระทำการใด ๆ ที่จะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในอนาคตและไม่คิดที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตแต่จะทำงานและให้ความสำคัญกับสิ่งต่าง ๆ ในปัจจุบันหรือการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า บางครั้งอาจไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงหรือหากจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็มักปิดให้เป็นหน้าที่ของผู้อื่น เป็นต้น

5. ข้อจำกัดในการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมแผนระยะยาวที่มีเวลาดำเนินการมากกว่าสองปีขึ้นไปหรือแผนระยะใดก็ตามหากจะต้องนำไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมจะเป็นไปโดยทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม อาจกระทบถึงแผนได้และทำให้แผนนั้นใช้ไม่ได้จะทั้งหมดหรือบางส่วนของแผนแล้วแต่กรณี ปัญหาก็คือไม่อาจปฏิบัติตามแผนได้ การปรับปรุงแก้ไขแผนทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของแผนจะต้องมีขึ้น แต่ถ้าปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในช่วงการปรับปรุงแผน จะทำให้การปฏิบัติตามแผนหยุดชะงักได้

6. ข้อจำกัดเรื่องเวลา การวางแผนเป็นงานที่ต้องใช้ทรัพยากรทั้งคน เงิน วัสดุและการจัดการที่จำเป็นอีกอย่างก็คือต้องใช้เวลา ปัญหาที่พบเห็นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของเวลามีน้อยไม่พอเพียงที่จะใช้ในการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบจะด้วยเหตุผลใดก็ตามทำให้การวางแผนต้องรีบเร่งและได้แผนที่ไม่สู้จะสมบูรณ์ถูกต้อง ปัญหาต่าง ๆ จะตามมาในขั้นตอนของการปฏิบัติตามแผน

7. ข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความเข้าใจความสามารถและประสบการณ์ของผู้วางแผน ปัญหานี้ค่อนข้างจะกว้างและมีลักษณะทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้เพราะการวางแผนก็เช่นเดียวกับงานด้านอื่นที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้และประสบการณ์ในแต่ละด้านมามีส่วนร่วมในการวางแผน

ธีรวรรณ เทพรักษ์ (2544 : 31) กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคในกระบวนการวางแผน ดังนี้

1. ข้อจำกัดในด้านข้อมูล

อันเนื่องมาจากความคลาดเคลื่อนของข้อมูลที่เกิดจากการจัดเก็บที่ไม่เป็นระบบหรือข้อมูลที่ได้รับไม่ตรงกับข้อเท็จจริงหรือความต้องการของประชาชน

2. ข้อจำกัดในด้านงบประมาณ

การวางแผนต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

3. ข้อจำกัดทางด้านจิตวิทยา

บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์การกระทำที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากกว่าการกระทำเมื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่งผลให้ผู้บริหารขององค์กรและบุคลากรไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนขาดความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถและประสบการณ์ในการวางแผน

4. ข้อจำกัดในการปฏิบัติตามแผน

บางครั้งการวางแผนก็เน้นทฤษฎีมากเกินไป ขาดความยืดหยุ่นและไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทำให้ไม่สามารถปฏิบัติจริงได้

5. ข้อจำกัดในเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชน

การกำหนดแผนงานและโครงการบ่อยครั้งไม่ประสบความสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 4-5) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดในการวางแผนดังนี้

1. การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมา

พิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้นกลุ่มทำงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนั้นว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

2. การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานใน

เชิงรับมากกว่าเชิงรุกเขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะที่สามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

3. การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำ

ให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการรวบรวมและวิเคราะห์สารสนเทศและการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียง คิดแต่เพียงว่าเสียเวลานั้นเปลืองแล้วผลของแผนที่ออกมาดีนั้นย่อมเป็นไปได้

4. การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้างซึ่งนำผลดีมาสู่องค์กร

5. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้อาจจะนำไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงานและทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้น

6. ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่น การเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาลและภัยธรรมชาติต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ก็อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

1.10 สภาพแวดล้อมภายนอกกับการวางแผน

เนื่องจากองค์กรต่างมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวความคิดที่ว่าลักษณะขององค์กรปัจจุบันเป็นระบบเปิด (Open System) ดังนั้นในการวางแผนจึงจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เป็นประโยชน์และสนับสนุนต่อการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและจัดปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานอันจะนำไปสู่ความล้มเหลวขององค์กร ดังนั้นผู้วางแผนต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งได้แก่ (กระทรวงมหาดไทย, 2536 : 269-271)

1. ด้านการเมือง เป็นการวิเคราะห์นโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลที่น่าจะมีผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อการดำเนินงานขององค์กร เช่น นโยบายของรัฐบาล ความมั่นคงของรัฐ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มพลังทางการเมือง ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมือง พฤติกรรมทางการเมืองอื่น ๆ

2. ด้านเศรษฐกิจ เป็นการวิเคราะห์สถานภาพทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระดับรายได้ อาชีพ ภาวะการจ้างงานและค่าแรง อื่น ๆ

3. ด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นการวิเคราะห์สถานะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึงโครงสร้างทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น ระดับการศึกษา คุณภาพชีวิต แบบแผนการดำเนินชีวิตและพฤติกรรม ลักษณะของชุมชนและการตั้งถิ่นฐาน สภาพของบ้านเมืองและลักษณะทางภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยมและวัฒนธรรม อื่น ๆ

4. ด้านระเบียบกฎหมาย เป็นการวิเคราะห์กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร

จินตนา บุญบงการ (2546 : 35) ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรว่ามีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและการบรรลุเป้าหมายขององค์กรเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้บริหารทุกระดับต้องมีความเข้าใจและตระหนักถึงพลังของสภาพแวดล้อมภายนอกและสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของสภาพแวดล้อมที่มีต่อองค์กร ซึ่งสามารถแบ่งสภาพแวดล้อมภายนอกได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการเมือง ประกอบด้วยนโยบายทางการเมือง กฎหมายและสถาบันในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เป็นต้น
2. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยรายได้ประชาชาติ อัตราการจ้างแรงงาน อัตราภาษี เป็นต้น
3. สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ประกอบด้วยค่านิยม ทักษะคน ความต้องการ และลักษณะเฉพาะของคนในสังคม
4. สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย กฎหมายเป็นข้อกำหนดหรือกติกาของสังคมที่สมาชิกต้องปฏิบัติตาม โดยกฎหมายจะมีผลต่อการดำเนินงาน

ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

2.1 การกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย

ในประเทศไทยแนวคิดของการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นปรากฏขึ้นเกือบจะพร้อมกับแนวคิดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหากจะนับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็เป็นเวลา 100 กว่าปีมาแล้ว (พ.ศ.2440) ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทดลองจัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพ” อันอาจถือได้ว่าเป็นท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย ต่อมาก็มีพัฒนาการของรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่น ๆ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้าง กระบวนการไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม การเมืองที่เห็นว่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282-290 ได้กำหนดว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนแทนรัฐบาลและมีความเชื่อพื้นฐานว่า

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

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการศึกษาตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะการพัฒนาและจัดการแก้ไขปัญหาโดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางความคิดและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.2 ความหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการจัดทำกิจการหรือการบริหารสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักนายกรัฐมนตรื, 2546 : 3)

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway 1977 : 264, อ้างถึงใน ชีรวรรณ เทพรัักษ์, 2544 :41) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริการการคลังของตนเองและมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอห์น เจ คลาร์ก (John J. Clarke, 1976 : 154, อ้างถึงใน ชีรวรรณ เทพรัักษ์, 2544:41) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

จากการที่ได้ศึกษาการให้ความหมายของนักวิชาการดังกล่าว ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำที่รัฐบาลส่วนกลางได้อำนาจทางการเมืองและการบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจภายในขอบเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลส่วนกลาง

2.3 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546 : 22-23)

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ คือความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองมากขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารงานในภารกิจต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีมาตรฐานรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมร่วมตัดสินใจ ดำเนินงานและตรวจสอบ

2.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรวะกิน (2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบนคือระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยการยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา 3 ปีซ้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) ในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล 6,744 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2546 : 5) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย

ในปี 2457 พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 กำหนดให้ตำบลโดยมีกำนัน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรโดยมีคณะกรรมการตำบล มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่งและครูประชาบาลในตำบลหนึ่งคน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ใน พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 กำหนดให้มี “องค์การบริหารส่วนตำบล” เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละหนึ่งคนและให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ในตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกิน 5 คน (กรมการปกครอง, 2538 : 4-5)

ใน พ.ศ. 2515 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ได้กำหนดให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสภาตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการบริหาร

กิจการของตำบลให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีความร่วมมือจากอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขอุปสรรคในการพัฒนาตำบล เผยแพร่การดำเนินงานปฏิบัติหน้าที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

ใน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้

3.2 บทบาทความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นจากนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐานคือตำบล เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานระดับตำบลและปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัวรวมทั้งสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรเพื่อการบริหารอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงนับว่าเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐานของประเทศไทยที่มีรูปแบบดีที่สุดของหน่วยการปกครองในระดับตำบล กล่าวคือมีโครงสร้างการบริหารงานเหมือนเทศบาล โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการคานอำนาจ (Check and Balance) และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ

บทบาทสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ บทบาทในการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน บทบาทการพัฒนาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม บทบาทในการพัฒนาทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีบทบาทต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศที่ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองของท้องถิ่น (กรมการปกครอง, 2539 : 14-15)

ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาตำบล ซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและอาจถือได้ว่าเป็นส่วนราชการของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

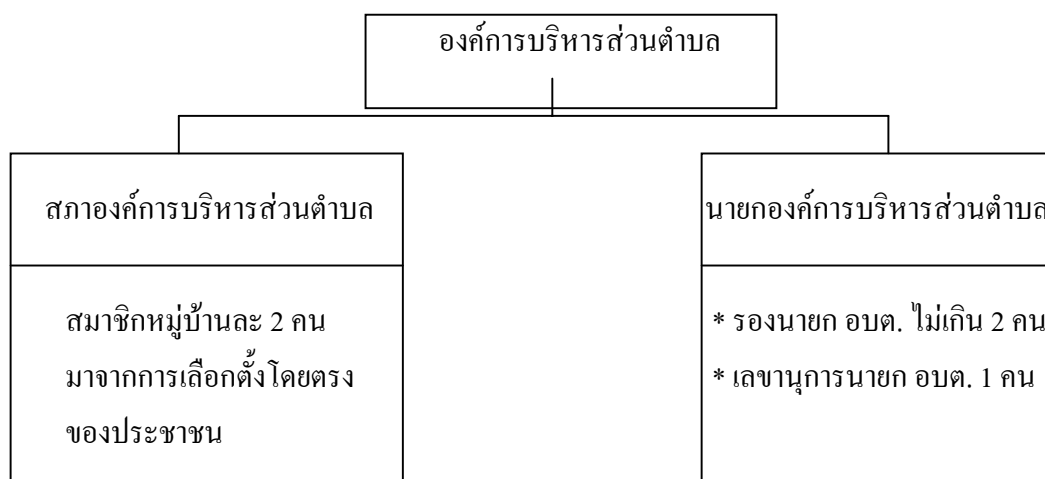
3.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546)

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน โดยมีกำหนดวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมากจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2546)



ภาพประกอบ 4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : กรมการปกครอง, 2546 : 19

3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ความสำเร็จของการพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งได้ 2 ส่วน คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67 ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ได้ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญคือกิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

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

- 1.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 1.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 1.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 1.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 1.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 1.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

จากข้อมูลดังกล่าวสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้จำแนกได้เป็น 3 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ทั่วไป อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายไม่บังคับให้กระทำแต่อาจกระทำได้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแต่ละจะต้องคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ส่วนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 แนวคิดและหลักการสำคัญของแผนพัฒนาตำบล

รูปแบบการบริหารงานในตำบลตามหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวประกอบด้วยบทบาทหน้าที่และสถานการณ์ปัจจุบันที่สภาพสังคมของทุกท้องถิ่นมีความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อทุกด้าน ทำให้การบริหารจัดการต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม เพื่อให้การบริหารและการพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารที่จะกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาตำบล รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตำบล และแก้ปัญหาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนจนเกิดผลสำเร็จ โดยใช้แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติในมาตรา 59 (2) ว่าให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนตำบลและมาตรา 46 (1) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาตำบลของตนเองตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตำบลต่อไป (กรมการปกครอง, 2540 : 1)

4.2 ความหมายของการวางแผนพัฒนาและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามความหมายของกรมการปกครอง (2540 : 2-6) ได้ให้ความหมายของการวางแผนพัฒนาและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

การวางแผนพัฒนา หมายถึง การกำหนดและตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะดำเนินการอะไร ที่ไหน อย่างไรและใครเป็นผู้ดำเนินงานหรือรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้โดยนำปัญหา ความต้องการ นโยบายหรือแนวทางการพัฒนา และศักยภาพมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการของนโยบายและพัฒนาศักยภาพ แล้วจึงกำหนดออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ งานและกิจกรรม

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตำบล อันมีลักษณะเป็นแนวทาง การประสานงานและโครงการของจังหวัด อำเภอ รัฐบาลกิจและการ

ดำเนินงานของประชาชนในท้องถิ่นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้น เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนแก้ไขปัญหาของประชาชนในองค์กรบริหารส่วนตำบล

4.3 ความสำคัญของแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล

1. เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาและความต้องการในภาพรวมขององค์กรบริหารส่วนตำบล
2. เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทาง/ทิศทางการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล
3. เป็นสิ่งที่หน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ตำบลสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในอนาคต
4. เป็นเครื่องมือการบริหารการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล เช่น ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน/การประเมินผล เป็นต้น

4.4 ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล

1. ทำให้ตำบลมีทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาอย่างชัดเจนและแน่นอน
2. ทำให้เกิดการประสานการดำเนินโครงการอย่างเป็นระบบ
3. ทำให้สามารถเลือกวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาคือความต้องการได้อย่างถูกต้อง
4. ทำให้สามารถตรวจสอบ ติดตามและควบคุมการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ
5. ทำให้มีเครื่องมือในการบริหารพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

4.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้
 - มีอิสระในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 284)
 - ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (มาตรา 76)

- ต้องให้ประชาชน รับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตและให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา 59)
2. พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 3. พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
 - มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลและบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล
 - มาตรา 46 กำหนดให้สภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบล
 4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดว่าแผนพัฒนาหมายความรวมถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี
 - 1.11 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเพื่อให้ท้องถิ่นบรรลุสถานภาพที่ปรารถนาในอนาคตหรือวิสัยทัศน์และบรรลุภารกิจขององค์กรที่กำหนดไว้ โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ
 - 4.2 แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนทุกปี

4.6 วงจรของการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดยทั่วไปแล้วการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีวงจร 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนของการคิดว่าทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ การระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปเล่ม จนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป

2. ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

3. ขั้นตอนการประเมินผล (Evaluation) เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการที่จัดทำเสร็จว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลผลที่ได้รับจากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด

4.7 หลักการที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ต้องมีวิสัยทัศน์ คือ การกำหนดสภาพที่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคตหรือจุดหมายปลายทางของการพัฒนาที่จะดำเนินการให้สำเร็จ ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการประชาคมในการระดมความคิดเห็นและความต้องการของคนในท้องถิ่นว่าต้องการให้ท้องถิ่นเดินไปในทิศทางใด

2. ต้องมีความครอบคลุมใน 3 ด้าน

2.1 ครอบคลุมภารกิจในทุกด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

2.3 ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

3. สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัดและอำเภอ

4. ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสวงหา ตรวจสอบศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไรและปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากน้อยกว่ากันและประชาชนต้องการมากที่สุด

5. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมจัดทำแผนโดยรวมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมเสนอปัญหาตามกระบวนการประชาคม ตลอดจนให้ประชาชนได้ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยสิ้นปีงบประมาณให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี

6. ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด ในการกำหนดโครงการกิจกรรมที่จะบรรจุในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง ต้นทุนต่ำเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

7. ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาแล้วจะต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนเป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม

4.8 องค์การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546)

4.9 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

หลังจากที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์ก็จะถึงขั้นตอนในการแปลงสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546 : 37-43)

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาควรเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปและดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ห้วงปี พ.ศ.....ถึง พ.ศ.....ผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอนุมัติโครงการดังกล่าวเป็นการกำหนดทรัพยากรในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและกำหนดปฏิทินการทำงานไว้อย่างชัดเจน

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปีที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสรุป

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาคมตำบลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรก ให้เวทีการประชุมร่วมกันดังกล่าวคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไป

แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีการประชุมร่วมพิจารณาทบทวนดูว่าจากยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในขั้นตอนนี้จะต้องมีการดำเนินการดังนี้

4.1 พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการพัฒนา เช่นใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” โดยเวทีการประชุมร่วมได้กำหนด “โครงการพัฒนาด้านการตลาดฯ” ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว” ซึ่งได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม” โดยได้กำหนด “โครงการปรับปรุงสถานที่ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่า” หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าโครงการทั้งสองที่มาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะยุทธศาสตร์กันแต่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันได้ในการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนโดยการนำผลิตภัณฑ์มาขายให้นักท่องเที่ยว ซึ่งหากกำหนดในแผนพัฒนาสามปีแล้วจะต้องกำหนดช่วงเวลาการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน

4.2 ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถ ในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3 มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม เพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสมและนอกจากนี้ยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไปด้วย เนื่องจากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจะต้องใช้เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วย ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปีของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเช่น โครงการจัดการขยะมูลฝอยอาจมีกิจกรรมหลากหลายที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง

4.4 เนื่องจากกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการมีความหลากหลาย ดังนั้นในขั้นของการพิจารณา กำหนดกิจกรรมองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.4.1 งบประมาณรายรับ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4.2 ทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4.3 ภาวการณ์พัฒนาที่สามารถเข้าร่วมดำเนินการหรือมีการกักรับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ

เมื่อพิจารณาด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วจะต้องแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อยสามประเภทคือ

1. โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง กล่าวคือ มีขีดความสามารถทั้งทางด้านกำลังเงิน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์และความรู้ทางการบริหารจัดการที่จะดำเนินการได้เอง

2. โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะดำเนินการ จึงมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนโดยการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ตามระเบียบวิธีการของทางราชการ

3. โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นและภาคเอกชน อันเนื่องมาจากเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือเป็นโครงการที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยปฏิบัติและมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่แล้ว ทั้งนี้รวมถึงโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่ทำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไปแล้วยังจะต้องวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการ

ข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษ ต้องการข้อมูลช่วงเวลาใดและจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา โครงการ/กิจกรรมได้อย่างถูกต้อง โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กรและข้อมูลภายนอกเพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT ได้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลักคือ

2.1 การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลสรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมาและนำเสนอที่ประชุม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาคมตำบลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาโดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ

2.2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

หลังจากการประเมินผลการพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้วให้ที่ประชุมตามข้อ 1 ร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม/ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี

ในกรณีที่เห็นว่ามียุทธศาสตร์การพัฒนาใดที่ยังมิได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

2.3 การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา

ภายใต้ยุทธศาสตร์จะมีแนวทางการพัฒนาที่หลากหลาย ซึ่งล้วนแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยแตกต่างกัน ที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาทุกแนวทางได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการ แต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของแผนพัฒนาสามปีนั้นอาจมีแนวทางที่จะต้องนำมาเน้นการปฏิบัติ

วิธีการจัดลำดับความสำคัญมีหลายวิธี ตั้งแต่วิธีง่าย ๆ คือ ประชุมตกลงกันหรืออาจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือกโดยใช้บัตรลงคะแนน วิธีการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นวิทยาศาสตร์ เช่นวิธี Rating Scale หรือวิธี Strategic Issues Graph หรือวิธีอื่น ซึ่งสามารถเลือกวิธีการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม

2.4 การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

หลังจากจัดลำดับแนวทางการพัฒนาแล้ว ที่ประชุมจะตัดสินใจว่าจะนำแนวทางการพัฒนาเหล่านั้นมาดำเนินการ แต่ในการตัดสินใจเลือกนั้นควรจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการตัดสินใจเลือกนั้นควรจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการจัดลำดับความสำคัญอาจใช้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อทบทวนและยืนยันการจัดลำดับว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจริงหรือไม่ จึงควรนำแนวทางการพัฒนามาทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT Analysis) อีกครั้ง

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้วให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

บางครั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

2. ในขั้นตอนนี้ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก โดยกิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลาย ซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วยคือ

2.1 พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง ที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่น หรือที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

2.2 พิจารณการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายในได้แนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

2.3 พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งในด้านกระบวนการการดำเนินงานและในด้านของผลการดำเนินงาน เพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2.4 พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม

- ก. จากความจำเป็นเร่งด่วน
- ข. วัดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ค. ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบและตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้
 - ส่วนที่ 1 บทนำ
 - ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในปีที่ผ่านมา
 - ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา
 - ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี
 - ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม
 - ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลกรณำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเวทีประชาคมซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประชาคมตำบลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป
3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีให้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือ คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างแผนพัฒนาสามปีผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจเสนอขอรับอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะส่งให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ โดยทั่วกัน

ตาราง 1 สรุปขั้นตอน กิจกรรม ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ขั้นตอน	กิจกรรม	ปัญหาและอุปสรรค
1. การเตรียมการจัดทำแผน	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานที่รับผิดชอบพบผู้บริหาร เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ และความจำเป็นในการจัดทำแผน - เสนอโครงการจัดทำแผนเพื่อเสนอขออนุมัติ - แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้บริหาร ไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนพัฒนา 2. ระยะเวลาในการเขียนโครงการมีจำกัด 3. บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการเขียนโครงการ 4. บุคลากรที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนและเขียนโครงการมีน้อย
2. การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> - สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาพร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง - คัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี - พิจารณาว่ามีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาโดยคำนึงถึงงบประมาณ ทรัพยากรการบริหาร และภาคีการพัฒนา 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขาดความร่วมมือจากประชาคมตำบลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 2. ปัญหาการคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา 3. ขาดการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม 4. การพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมไม่ได้คำนึงถึงงบประมาณ ทรัพยากรการบริหารและภาคีการพัฒนา

ตาราง 1 (ต่อ)

ขั้นตอน	กิจกรรม	ปัญหาและอุปสรรค
3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล	<ul style="list-style-type: none"> - สํารวจและเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนํามาวิเคราะห์ SWOT และสรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมา - คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒหน้าที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคมในห้วงระยะเวลาสามปี - เรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนาและทำการวิเคราะห์ SWOT 	<ol style="list-style-type: none"> 1. บุคลากรในการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลไม่เพียงพอ 2. ข้อมูลที่จัดเก็บได้ไม่เป็นปัจจุบันและไม่ชัดเจน 3. ขาดการทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา 4. การวิเคราะห์ข้อมูลไม่ถูกต้อง 5. การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาคม 6. ขาดการจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา 7. ขาดการวิเคราะห์ SWOT ของแนวทางการพัฒนา
4. การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> - คัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี - พิจารณากำหนดโครงการกิจกรรมการพัฒนา - จัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม - คัดเลือกโครงการ/กิจกรรม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา 2. ปัญหาการพิจารณาโครงการ/กิจกรรม 3. ขาดการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม 4. การคัดเลือกโครงการไม่ได้พิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ทรัพยากรการบริหาร และระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ตาราง 1 (ต่อ)

ขั้นตอน	กิจกรรม	ปัญหาและอุปสรรค
5. การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา	- คัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดของโครงการ	1. การคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดของโครงการ 2. รายละเอียดของโครงการไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้องและไม่เป็นปัจจุบัน
6. การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี	- จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี - เสนอร่างแผนพัฒนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาคมตำบลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง - ปรับปรุงร่างแผนพัฒนาให้สมบูรณ์ - เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณา	1. ขาดบุคลากร งบประมาณในการจัดพิมพ์ร่างแผนพัฒนา 2. ขาดการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ 3. ไม่ได้นำข้อมูลจากการเสนอความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างแผนพัฒนา 4. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแผนพัฒนา
7. การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี	- เสนอร่างแผนต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอขอรับการอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล - ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและแจ้งให้ประชาชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ	1. ขาดการวิเคราะห์ร่างแผนก่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ 2. สภาพขาดความรู้ความเข้าใจในการอนุมัติแผน 3. ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ค้นคว้าหางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนา เพื่อที่จะนำผลงานวิจัยเหล่านั้น มาเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาบางส่วน ซึ่งผลจากการค้นคว้าพบว่า มีผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาไว้ในประเด็นแตกต่างกัน ซึ่งจะนำมาเสนอพอสังเขป ดังนี้

กมล ส่งวัฒนา (2534 : 74-76) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประสานแผนของ 6 กระทรวง หลักในการวางแผนโครงการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา” พบว่าการประสานงานในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดควรมีการประชุมปรึกษาหารือกันให้บ่อยขึ้น ควรทำความเข้าใจแผนงาน/โครงการของหน่วยงานอื่นเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน ควรทำงานในลักษณะเป็นกลุ่ม เพื่อผนึกกำลังในการพัฒนาชนบท ควรลดภาระงานอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนเพื่อให้มีเวลาที่จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ควรจัดให้มีระบบการสื่อสารที่ดีเพื่อให้แต่ละหน่วยงานได้รับข้อมูลข่าวสาร และเพื่อให้การวางแผนของแต่ละหน่วยงานสามารถจัดทำได้ในเวลาที่กำหนด เพราะความล่าช้าของหน่วยงานหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อแผนรวมทั้งหมด นอกจากนี้ในการกำหนดกรอบนโยบายของกระทรวงมาให้จังหวัดไม่ควรเข้มงวดเกินไป ทำให้จังหวัดไม่สามารถเสนอโครงการเพิ่มเติมได้และรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดจำนวนหนึ่งเพื่อให้จังหวัดสามารถจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาได้เองจะทำให้การบริหารแผนพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กระทรวงมหาดไทย (2536 : 78-88) ได้สรุปปัญหาการบริหารการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดในการประชุมเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาจังหวัดโดยความร่วมมือของ ส.ส. และภาคเอกชน คือ ในด้านการวางแผนส่วนกลางจัดส่งกรอบนโยบายไปให้จังหวัดล่าช้า ทำให้ไม่สามารถจัดทำแผนได้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้ แผนงาน/โครงการไม่สามารถตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชน ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ขาดเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ด้านการวางแผนและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

นิรันดร์ชัย เพชรสิงห์ (2537 : 134-136) ได้ศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในอนาคต” ได้สรุปปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดไม่มีกระบวนการวางแผนที่แท้จริง กล่าวคือ ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูล ไม่ปรากฏการกำหนดทางเลือกและการวิเคราะห์ทางเลือก รวมทั้งไม่ปรากฏขั้นตอนการประเมินผลแผนที่ชัดเจน ผลการวิเคราะห์ในประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่เป็นกลุ่ม

ตัวอย่าง ซึ่งเห็นว่ายังมีปัญหาอยู่ในเรื่องกระบวนการวางแผน และคงมีจุดอ่อนซึ่งจะต้องแก้ไขอีกหลายประการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของแผน

แผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาไม่ครอบคลุมทุกสาขาการพัฒนาในจังหวัด ปัญหานี้ทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำแผนในสาขาของตนเอง และลงไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติ เนื่องจากมีแผนหลากหลายในรอบปี รวมทั้งไม่มีเนื้อหาการพัฒนาของภาคเอกชนปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด ทั้ง ๆ ที่มีเนื้อหา/โครงการของเอกชนมากมายในจังหวัดซึ่งอาจมีงบประมาณลงทุนมากกว่างบประมาณของภาครัฐก็ได้ในบางจังหวัด ตลอดจนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนทางด้านกายภาพหรือผังเมืองมาผสมผสานในการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์แบบ

3. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร

องค์กรและบุคลากรในการวางแผนพัฒนาจังหวัดยังมีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ เช่น บทบาทในการวางแผนเป็นของบุคลากรภาครัฐซึ่งยังมีศักยภาพไม่เพียงพอและมีจำนวนน้อย การผึกกำลังและร่วมมือกันระหว่างรัฐกับเอกชนยังไม่ปรากฏชัดเจน เป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณ

ส่วนราชการและกรมในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณยังสงวนอำนาจในการบริหารแผนงานและงบประมาณที่ลงไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากแบบบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งจะต้องมีช่อง “ผลการอนุมัติจากส่วนกลาง” เป็นรายโครงการ ส่งผลให้จังหวัดไม่มีโอกาสในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับงบประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้แนวความคิดระบบงบประมาณที่ย้ำหน้าที่ในการวางแผน จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระดับจังหวัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2538 : 92-98) ได้ศึกษาเรื่อง “การปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด” ได้สรุปผลการวิจัยและเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด พบว่าหน่วยงานจัดทำแผนทั้งใน

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและอำเภอมีโครงสร้างเหมาะสม แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติเช่น บุคลากรขาดทักษะความรู้ความสามารถในการวางแผนและการให้การสนับสนุนทางวิชาการและขาดงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงาน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด พบว่าแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ขาดทิศทางการพัฒนาระยะยาว ไม่ครอบคลุมสาขาการพัฒนาจังหวัดอย่างครบถ้วน มุ่งเน้นเฉพาะแผนพัฒนาของกระทรวงหลัก แผนพัฒนาประจำปีไม่ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล ไม่สอดคล้องกับปัญหาสภาพแวดล้อมทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด ข้อมูลไม่ถูกต้องทันสมัย ขาดองค์การประสานแผน

3. ปัญหาการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด พบว่าการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดไม่ได้ยึดแผนพัฒนาจังหวัดในการจัดสรรอย่างแท้จริง

สาขันธ์ อินทรภักดิ์ (2539 : 205 – 210) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาในการวางแผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค : กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา” สามารถสรุปปัญหาการวางแผนดังกล่าวได้ว่า

1. หน่วยราชการส่วนภูมิภาคประสบปัญหาในด้านคุณภาพของข้อมูลไม่สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริง
 2. หน่วยราชการส่วนภูมิภาคประสบปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในการวางแผนพัฒนาจังหวัดโดยตรง
 3. หน่วยราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ไม่ได้รับงบประมาณเพื่อใช้ในการวางแผนหรือบางแห่งได้รับแต่ก็ยังไม่เพียงพอ
 4. หน่วยราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ประสบปัญหาในการจัดโครงสร้างของหน่วยงาน เนื่องจากไม่มีการจัดแบ่งโครงสร้างออกเป็นฝ่ายวางแผนและฝ่ายปฏิบัติการ ทำให้ไม่มีฝ่ายที่จะทำหน้าที่วางแผน
 5. หน่วยราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ประสบปัญหาในการประสานงาน
 6. หน่วยราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ประสบปัญหาความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาล
 7. หน่วยราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ประสบปัญหาการถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง
- โกวิทย์ พวงงาม (2539 : 35) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันดังนี้

1. อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคดังนี้
 - ยังไม่มีสถานที่ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของตนเอง
 - สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อม ไม่ดีและไม่เพียงพอ

2. เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่ายังเป็นปัญหามีดังนี้
 - ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ กลัวทำงานไม่ดีเท่าที่ควร
 - ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ค่อยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่าง ๆ
 - ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ
 - ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งเป็นการชั่วคราวยังไม่มีความรู้และทำงาน ทำงานไม่ทัน ประชานกรรมการบริหารยังไม่ค่อยมีความรู้
3. เกี่ยวกับการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ายังมีปัญหาดังนี้
 - งบประมาณล่าช้าและน้อย ขาดแคลนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ
 - การประชุมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกัน ไม่ค่อยลงรอยกัน
 - บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย
 - การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก
 - ทำงานไม่ทัน งบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร
 - ขาดเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีและประธาน ยังประกาศรับสมัครที่ไม่ถูกต้อง
 - ขาดความสามัคคี การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ที่ดี

จากการสัมมนาในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จังหวัดตาก โดยมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ เช่นการที่ต้องยืมตัวข้าราชการมาทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของตนเอง การมีวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานจำกัด การไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล การไม่สามารถจัดทำข้อบังคับตำบลได้เอง ตลอดจนการไม่สามารถทำแผนพัฒนาตำบลของตนเองได้ต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ การไม่เข้าใจเรื่องระบบการจัดทำบัญชีและงบประมาณของตำบล เป็นต้น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 85-97) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 67 แห่ง ผลจากการศึกษาพบว่าปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี 4 ด้านคือ

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน พบว่า
 - การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ
 - การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกัน
 - องค์การบริหารงานส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร
 - สมาชิกสภาองค์การบริหารงานส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
 - การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ
2. ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า
 - ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควรและยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน
 - องค์การบริหารงานส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
 - เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารงานส่วนตำบล ไม่ได้ทุ่มเทให้การปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง
3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ พบว่า
 - องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
 - การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง
 - องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล
 - การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหวัด
 - องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ด้านการบริหารพัสดุ พบว่า

- การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2540 : 44-45) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานแบบยึดพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” และได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ไว้ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคจากผลการศึกษาวิจัย มี 2 ประเด็น คือ

1.1 ปัญหาในประเด็นกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การยึดขอบเขตพื้นที่

ปกครอบมากกว่าขอบเขตทางชีวกายภาพ การฝ่าฝืนกฎหมาย การละเลยการบังคับใช้กฎหมายล่าช้า ปัญหาในการมอบอำนาจในการปฏิบัติ และการเน้นเฉพาะปัญหาเร่งด่วน

1.2 ปัญหาประเด็นอื่น ๆ เช่น เป็นงานใหม่ขององค์กรระดับจังหวัด ขาดบุคลากรที่มีความรู้และความเข้าใจในกระบวนการวางแผน แผนส่วนใหญ่เป็นงานบำบัดฟื้นฟู และมักเป็นของเทศบาล

2. ปัญหาและอุปสรรคจากการสัมภาษณ์/ประชุมสัมมนา มี 3 ประเด็น คือ

2.1 การจัดเตรียมแผน มีปัญหาเกี่ยวกับ

2.1.1 ขาดบุคลากรที่มีความรู้และรับผิดชอบงานโดยตรง

2.1.2 กระบวนการวางแผน กล่าวคือ องค์กรที่รับผิดชอบทำแผนหลายแผน ขาดการมีส่วนร่วมในระดับอำเภอ ตำบล พื้นที่ที่มีปัญหาไม่ได้รับอนุมัติโครงการ

2.2 การบริหารแผนแบบหลายฝ่าย กล่าวคือ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมอนุมัติงบประมาณ กระทรวงอื่นปฏิบัติตามแผน สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคได้ดูแลไม่ทั่วถึง

2.3 ไม่มีงบประมาณจัดเตรียมแผน แผนงานสร้างจิตสำนึกและความตระหนักมีน้อย

การสมทบโครงการ 30 % ทำให้การเสนอโครงการลดลง

อำนาจ ศรีระแก้ว (2541 : 117-118) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด : กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา” ซึ่งสรุปปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนเป็น 3 ชั้น ดังนี้

ชั้นที่ 1 ชั้นการกำหนดแผน มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องความสนใจและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและไม่มีงบประมาณในการจัดประชุมประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

ระยะเวลาเสนอแผนสั้น คณะกรรมการพิจารณาแผนมีการส่งตัวแทนเข้าประชุม ผู้เข้าประชุมไม่ได้ถ่ายทอดแก่ผู้ปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของแผนไม่ชัดเจน และไม่ได้ถูกกำหนดโดยตัวแทนของทุกฝ่าย หน่วยงานในจังหวัดขาดข้อมูลปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่มีแผนลำดับความสำคัญการลงทุนด้าน สิ่งแวดล้อม เป็นแผนชี้นำ ไม่มีหน่วยงานกลางรวบรวมปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดเจ้าหน้าที่เขียนโครงการ ไม่มีกรอบแนวทางที่ชัดเจนเป็นของจังหวัด ไม่เชื่อมั่นในข้อมูลที่เป็นอยู่ ระบบการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อมที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ส่วนราชการในระดับอำเภอไม่ได้รับแจ้งให้เสนอโครงการและเห็นว่าเป็นแผนของส่วนกลาง ส่วนราชการอำเภอมุ่งงานประจำมากด้านการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ปัญหาข้อมูลในเรื่องข้อมูลเก่า วิเคราะห์ยาก การจัดลำดับความสำคัญไม่สอดคล้องกับปัญหาของจังหวัด การไม่กระจายอำนาจของส่วนกลางแบบเบ็ดเสร็จ ขาดเจ้าหน้าที่ศึกษาความเหมาะสม ขาดเจ้าหน้าที่ประเมินงบประมาณ และงบประมาณสนับสนุนการจัดทำแผนไม่ต่อเนื่อง ในขั้นตอนการพิจารณาแผนมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการ ด้านความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการและระยะเวลาพิจารณาแผนสั้น

ขั้นที่ 2 ขั้นการปฏิบัติตามแผน มีปัญหาและอุปสรรคด้านงบประมาณในเรื่องหน่วยงานที่เสนอโครงการไม่มีงบประมาณสมทบ งบประมาณบริหารโครงการมีน้อย งบที่จัดสรรให้น้อย โครงการที่เสนอได้รับอนุมัติงบประมาณน้อย โดยเฉพาะโครงการของราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดและอำเภอ ความไม่สมดุล การแก้ปัญหาในชุมชนเมืองและชุมชนชนบทในด้านการประสานงาน ขาดเจ้าหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบงานในระดับจังหวัด ค่าใช้จ่ายในการประสานงานสูง ไม่มีงบประมาณสนับสนุนในการประสานงาน การแบ่งเขตการปกครองในส่วนท้องถิ่นทำให้มีความยุ่งยากในการประสานงาน ขาดประสิทธิภาพในการประสานงานในระดับอำเภอ ตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น ในด้านการกำหนดระยะเวลาปฏิบัติมีปัญหา คืองบประมาณมาช้าทำงานไม่ทันตามกำหนด การควบคุมงาน และระบบการติดตามการตรวจสอบในระดับจังหวัดไม่ต่อเนื่อง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการควบคุมงานของรัฐและหน่วยงานดำเนินการ ไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการแก้ปัญหาโครงการที่เกิดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของงานเนื่องจากผู้เสนอโครงการและผู้ปฏิบัติอยู่คนละฝ่าย ในด้านการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ปรากฏว่าประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมน้อย เนื่องจากเป็นโครงการที่ศึกษาความเหมาะสมที่ต้องใช้นักวิชาการและต้องว่าจ้างบริษัทเอกชนภายนอกมาดำเนินการในพื้นที่และขาดการประชาสัมพันธ์โครงการ

ขั้นที่ 3 ขั้นการประเมินผล มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องไม่มีการประเมินผลแผน แต่มีการประเมินผลโครงการในลักษณะของการรายงานและติดตามผลเท่านั้น ไม่มีองค์กรประเมินผลแผนและไม่มีองค์กรประเมินผลที่เป็นเอกภาพ

สุทธิพงษ์ ภูเมืองปาน (2542 : 128-135) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาศักยภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงราย” พบว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนในด้านการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูง ส่วนในด้านการวางแผนพัฒนาชุมชนการประสานงานเพื่อพัฒนาชุมชนและการนำแผนพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับศักยภาพต่ำ สำหรับสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า การวางแผนพัฒนาชุมชนมีปัญหาในการกำหนดเป้าหมาย การนำแผนพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติ การให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ด้านการประสานงาน

ลือชา วรรัตน์ (2542 : 56 – 58) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “AIC กับองค์การบริหารส่วนตำบล” พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการพัฒนาทักษะและกระบวนการในการวางแผนเพื่อการพัฒนาตำบล จึงใช้เทคนิค AIC เป็นกระบวนการในการเพิ่มทักษะและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า AIC เป็นกระบวนการที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้พัฒนากระบวนการทำงานโดยการวางแผนได้เป็นอย่างดี ทำให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพผลสามารถสนองตอบการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้ก็มีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณา ดังนี้

1. การใช้กระบวนการ AIC ในการวางแผนและการพัฒนาชุมชนที่จะให้ได้ผลครอบคลุมปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง จะต้องเป็นแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมตำบลทั้งหมด
2. เมื่อได้ครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายจากประชาคมตำบลแล้วต้องกำหนดเวลาให้เพียงพอสำหรับทุก ๆ ฝ่าย เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ทุกฝ่ายยังต้องได้รับการอบรม พัฒนา หรือปรับมาตรฐานแนวคิดรวบยอดและกระบวนการทำงานให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือมีมาตรฐานเดียวกัน
3. ในการเตรียมคณะบุคคลที่จะช่วยในการบริหารจัดการและอำนวยความสะดวกขององค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องกำหนดนโยบายระดับชาติเพื่อสามารถสนับสนุนการดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และต้องให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแนวทางจากทุก ๆ ฝ่าย เพื่อให้สอดคล้องกับการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและองค์กรเอกชนเพิ่มขึ้นตามแนวทางรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเช่นกัน

4. เพื่อให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนตำบล เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารในทุก ๆ ด้านให้มีความทันสมัย รวมไปถึง ต้องพิจารณาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System)

5. ในส่วนของการพัฒนางานด้านสาธารณสุขหรืองานด้านสุขภาพในระดับองค์การบริหาร ส่วนตำบล กระทรวงสาธารณสุขควรกำหนดเป็นนโยบายระดับกระทรวงขึ้นก่อน เพื่อเป็นการเตรียมการ และ ใช้ดำเนินการล่วงหน้า และพร้อมที่จะประสานสนับสนุนนโยบายระดับชาติในการกระจายอำนาจตาม รัฐธรรมนูญต่อไป

6. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการที่จัดทำขึ้นตามกระบวนการ AIC คือ ระเบียบวิธีและนโยบายการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะการจัดสรรเงินงบประมาณ การโอนเงินไปยังระดับท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับวงจรงบประมาณและแผนงาน โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการและยังมีการครอบงำจากส่วนกลางอยู่มาก

ธีรวรรณ เทพรักษ์ (2544 : 131-135) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรค ในกระบวนการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดสงขลา” พบว่า ปัจจุบันประชาชนทั่วไปมีความตื่นตัวในการปกครองในรูปแบบของการ ปกครองท้องถิ่นมากขึ้นจึงได้เข้าร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีการ กระจายงบประมาณแต่เนื่องจากงบประมาณของ อบต. ยังได้รับน้อยมากจึงทำให้มีปัญหาและอุปสรรค ในการวางแผนทั้งในเรื่องของงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ และที่มีระดับปัญหา อุปสรรคสูงสุด คือ ในขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยอุปสรรคด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาด้านงบประมาณ
2. ปัญหาบุคลากรขาดความรู้และประสบการณ์ในกระบวนการวางแผน
3. ปัญหาของประชาชนโดยทั่วไปขาดความรู้ในเรื่องต่าง ๆ
4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. ปัญหาการขาดความสามัคคี
6. ปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกในการคัดเลือกบุคลากร
7. ปัญหาขาดการประสานงานระหว่างสมาชิก อบต. กับประชาชน
8. ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงาน
9. ปัญหาขาดแคลนเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์

ศิริวรรณ วิบูลย์มา (2544 : 118-119) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “สภาพ ปัญหาและแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา” ได้สรุปปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและบทบาทคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 ด้านให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุดสามอันดับแรก ได้แก่ ขาดความรู้ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล มีการหาผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ก่อนให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและอิทธิพลของผู้นำในท้องถิ่นมีส่วนในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล

1.2 ด้านพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุด ได้แก่ เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันในฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณางบประมาณโครงการต่าง ๆ และมีการเจรจาต่อรองในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้งบประมาณโครงการต่าง ๆ มีลักษณะเป็น “เบี้ยหัวแตก”

1.3 ด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุด ได้แก่ บทบาทของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังด้อยกว่าฝ่ายคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เปิดโอกาสให้รับรู้การปฏิบัติงาน

2. ปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา

2.1 ด้านบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุด ได้แก่ ขาดความรู้ความสามารถในการคิดและวางแผนพัฒนางานที่รับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันในฝ่ายคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพยายามเข้ามามีบทบาทในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

2.2 ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาสูงสุดสามอันดับแรก ได้แก่ งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ น้อยไม่เพียงพอ ไม่มีการจัดเตรียมและเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบลและเกิดความสับสน

ในการจัดทำแผนพัฒนาว่าควรจะยึดแผนใดระหว่างแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุของปัญหาได้แก่ ไม่มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความล่าช้าในการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ชัยยุทธ รัตนปทุมวรรณ (2544 : 142-150) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล” พบว่า การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำเวทีประชาคมและการนิเทศติดตามผล เป็นกระบวนการหนึ่งที่พัฒนาความรู้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาให้ได้ผลดียิ่งขึ้น และทำให้ปัญหาของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาน้อยลง ซึ่งสามารถนำกระบวนการนี้ไปประยุกต์ใช้กับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ต่อไป

รามิต พัฒนามงคลเชษฐ (2545 : 132-139) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี” พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาได้แก่ อาชีพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ รายได้ การเป็นสมาชิกกลุ่ม การรับรู้ข่าวสารและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนา ปัญหาอุปสรรคที่พบคือ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยคิดว่าปัญหาที่ต้องแก้ไขโดยใช้งบประมาณมากเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการก่อน

ลิปตำรวจโทธวัชพงษ์ แสนอินทร์อำนาจ (2545 : 165-171) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเลย” พบว่าประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง สภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในด้านการจัดองค์กรมีการจัดครบทุกแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจากปัจจัยต่าง ๆ พบว่าปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนาและความศรัทธาต่อประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาของกรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล

พยนต์ ไทยเกิด (2546 : 142-148) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน เทศบาลเชิงivolาน โดยเทคนิค A-I-C” พบว่าสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนไม่มีอิสระในการบริหารงาน ถูกครอบงำจากข้าราชการของรัฐ สมาชิกขาดความรู้ และทักษะด้านการบริหาร ขาดภาวะความเป็นผู้นำ ทำเพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้อง หน่วยงานของรัฐขาดการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อคิดเห็นในการพัฒนาชุมชน จากสภาพปัญหาดังกล่าวได้นำมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของประชาชนโดยใช้เทคนิค A-I-C สำหรับขั้นตอนการประชุมเชิงปฏิบัติการเทคนิค A-I-C ได้กำหนดเป็นกระบวนการสำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการสร้างองค์ความรู้ ขั้นตอนการกำหนดวิธีการหรือยุทธศาสตร์และขั้นตอนการสร้างแนวปฏิบัติ หลังการประชุมเชิงปฏิบัติการเทคนิค A-I-C พบว่าผู้เข้าประชุมมีความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการวางแผนแบบมีส่วนร่วมตามขั้นตอนเทคนิคกระบวนการ AIC มากขึ้น

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการวางแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยในการนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงปัญหาอุปสรรคในกระบวนการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลาต่อไป