

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษาและเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิด ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 แนวคิดพื้นฐานในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

การบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่า แนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่ (วุฒิสาร ตันไชย, 2544: 13-16)

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมันัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้ง

ทางการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

1. เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

2. เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์ และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

6. หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการ

สาธารณะที่ว่า การจัดการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

7. หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในกลุ่มชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือการให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

2.1.2 หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (วุฒิสาร ตันไชย, 2544: 20)

1. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมัน เชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น
2. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อบริการ การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

2.1.3 หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (วุฒิสภา ตันไชย, 2544: 21-22)

1. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

2. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

- หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
- หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

- เป็นกิจการที่เป็น ไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้
- เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น

ดังได้กล่าว ไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็น

1. เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง
2. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับ

การแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชน ท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

2.1.4 หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่ (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 10-13)

1) หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest) โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อ

สนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

2) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability) หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้น หรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

3) ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภานั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้นโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็น

โครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

4) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาดูว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะ เป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการจัดบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

ดังกล่าวแล้วข้างต้นถึงหลักการในการจัดแบ่งกิจกรรมการบริการสาธารณะ และเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีคามจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินการเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ได้แก่ (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 24-25)

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
 2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 3. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
 8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- และนอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้อบจ. ร่วมดำเนินการ หรือให้อบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิ
1. จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
 2. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 3. บำบัดน้ำเสีย
 4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. วางผังเมือง เป็นต้น

และนอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังสามารถกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.2.1 ความหมายเกี่ยวกับการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548: 2) ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่าการวางแผนเป็นกลไกสำคัญ ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลในการบริหารท้องถิ่นโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า เป็นประโยชน์สูงสุด แก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ให้สัมฤทธิ์ผล ในเวลาที่กำหนด

ดำเนินการติดตาม ประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผนของโครงการ และจะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใสพร้อมที่จะรองรับกระบวนการตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐ และประชาชน

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2548: 21) สรุปความหมายของการวางแผนหรือแผนงาน คือ สิ่งที่ได้กำหนดขึ้นมาไว้แล้ว เป็นข้อกำหนดที่คาดหวังจะปฏิบัติในอนาคตเป็นที่รวมแห่งการปฏิบัติงานทั้งปวงขององค์กร แผนงานมีลักษณะสถิติ ส่วนการวางแผนเป็นกระบวนการของการเลือกต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นพลวัต ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอในระหว่างการวางแผนนั้นๆ การวางแผนเป็นเรื่องเดียวกับการเตรียมวิถีทางในการปฏิบัติกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ล่วงหน้าอย่างมีหลักเกณฑ์ มีการกำหนดเป้าหมาย และวิธีการทำงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องทราบว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด กับใคร โดยวิธีการใด เพื่อต้องการให้ได้ผลอะไร ออกมาจากการกระทำนั้น

2.2.2 องค์ประกอบของการวางแผน

สมพร แสงชัย (2540: 13) ในการวางแผนขององค์กรควรคำนึงถึงปัจจัย หรือสาเหตุที่ ต้องการมีการวางแผน 3 ประการ คือ สภาพปัญหา ความต้องการ และนโยบาย ดังนี้

1. ปัญหา (Problem) อาจเกิดปัญหาใดปัญหาหนึ่ง เมื่อการศึกษาวเคราะห์ จนทราบสาเหตุสำคัญของปัญหา และได้ข้อสรุปของแนวทางแก้ไขสุดท้ายแล้ว จะเป็นที่มาสำคัญของ แผนงาน/โครงการ ปัญหาอาจแบ่งได้ 3 ประเภท คือ ปัญหาข้อขัดข้อง ปัญหาเชิงป้องกัน ปัญหาเชิงพัฒนา

2. ความต้องการ (Need) แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

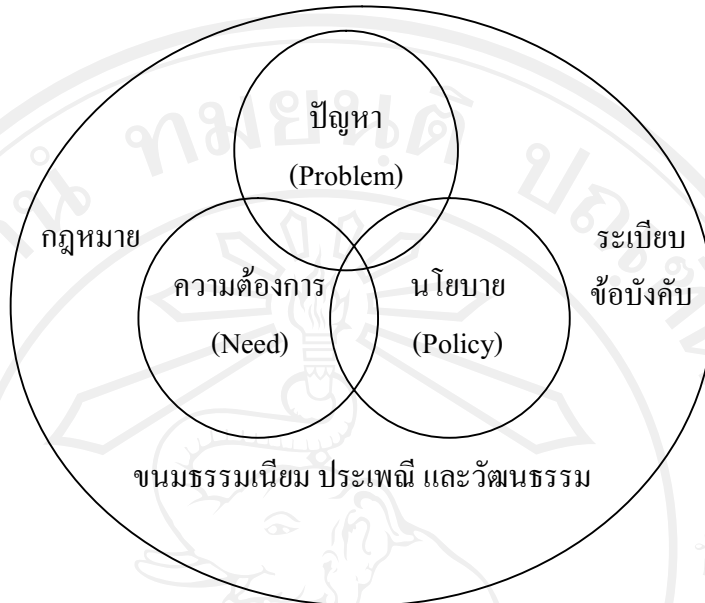
2.1 ความต้องการที่แท้จริง เช่น ปัจจัย 4 หรือความจำเป็นพื้นฐาน

2.2 ความต้องการที่เห็นว่าจำเป็น เป็นความต้องการที่บุคคล อาจมีความเห็นไม่ตรงกันและอาจนำมาสู่ความขัดแย้งได้

3. นโยบายหรือคำสั่ง (Policy or Direction)

อาจเกิดจากฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมาเป็นฝ่ายบริหาร ผู้ทำแผนต้องทำความเข้าใจให้ละเอียดรอบคอบก่อนจะนำไปปฏิบัติ นโยบายที่ดีควรได้รับการพิจารณาเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ถ้าเหตุการณ์หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป โดยคำนึงถึงตัวแปรต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ระบบบริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในโครงการ/แผนงาน

จากปัจจัยหรือสาเหตุที่ต้องการมีการวางแผนดังกล่าว สามารถเขียนแผนภาพการวางแผนอย่างเป็นระบบ ดังนี้



ภาพ 2.1 ปัจจัยหรือสาเหตุที่ต้องการมีการวางแผน

ที่มา: สมพร แสงชัย, 2540: 14

ซึ่งแสดงถึงที่มาของแผน/โครงการอาจจะเกิดจาก 3 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง เกิดจากสภาพปัญหาใดปัญหาหนึ่ง เมื่อเวลาผ่านการศึกษาวิเคราะห์จนทราบสาเหตุสำคัญของปัญหา และได้ข้อสรุปของแนวทางแก้ไขสุดท้าย จึงเป็นที่มาของแผน กรณีที่สอง แผนงานหรือโครงการอาจจะเกิดจากความต้องกรใดต้องการหนึ่ง อาจเกิดจากสภาพความจำเป็นพื้นฐาน และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน กรณีที่สาม อาจเกิดนโยบายของฝ่ายการเมือง ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชนและสภา ดังนั้นพื้นที่สามเหลี่ยมสีเข้มอยู่ตรงกลางอธิบายได้ว่าเป็นจุดที่มีแผนงาน/โครงการ นั้นมีความเหมาะสมมากที่สุด เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาคือตอบสนองความต้องการได้แล้วยังมีความสอดคล้องกับนโยบายสำคัญด้วย

ปกรณั ปรียากร (2542: 26 - 28) แยกองค์ประกอบของการวางแผนได้ 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผนเป็นกระบวนการ (Process) กระบวนการในที่นี้หมายถึงกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยเดียวกัน กิจกรรมนี้ต้องการทั้งทรัพยากรและพลังงานเพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปได้

2. การจัดเตรียม (Preparing) การวางแผนเป็นกระบวนการของการเตรียมชุดหนึ่งของการตัดสินใจเพื่อให้ได้รับการอนุมัติและดำเนินการ โดยองค์กรอื่นๆ แม้ว่าหน่วยงานหนึ่ง

มีหน้าที่วางแผน มีอำนาจอนุมัติและดำเนินการตามแผนก็ตาม กระบวนการดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ต่างหากโดยเฉพาะ

3. ข้อมูลข่าวสาร (Information) ข้อมูลข่าวสารเปรียบได้กับเส้นเลือดใหญ่ของการเตรียมการในการวางแผน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นสิ่งที่นักวางแผนต้องสืบค้น รวบรวม คัดแยก วิเคราะห์ กลั่นกรอง และสรุปจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

4. การตัดสินใจเพื่อการกระทำ (Decisions for Action) การวางแผนมุ่งสู่การกระทำเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ได้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อย่างอื่น แต่การวางแผนก็มีผลงานระดับสอง (Secondary Results) อีกหลายๆ อย่าง เช่น การพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการตัดสินใจและการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกัน เป็นต้น

5. ในอนาคต (In the Future) ลักษณะสำคัญยิ่งของการวางแผน ได้แก่ การมุ่งสู่อนาคต มีการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต ความไม่แน่นอน และเงื่อนไขต่างๆ

6. การมุ่งสู่การทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ (Directed at Achieving Goals) กระบวนการวางแผนจะไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดทิศทาง จุดหมายปลายทางของการกระทำเป็นกระบวนการดังกล่าวมา

7. ใช้วิธีการที่ให้ผลงานสูง (By Optimal Means) จุดสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผนก็คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (Means/and Analysis) เพื่อเลือกวิธีการกระทำที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การวางแผนก็คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็วัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How)

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543: 10) ได้กล่าวว่า การวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำ และเป็นชุดของการกระทำ (Course of Action) ซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนนั้นจะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ 3 ส่วนคือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การนำไปปฏิบัติ (Implementation)
3. การประเมินผลของแผน (Evaluation of Plan)

1. การวางแผน (Planning)

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543: 10 - 12) ได้อธิบายถึงกระบวนการวางแผนไว้ 14 ขั้นตอน ซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้

1. ต้องมีความเข้าใจถึงความต้องการที่จะให้มีการวางแผน หน้าที่ในการตัดสินใจว่า ควรจะให้มีการวางแผนในเรื่องต่าง ๆ จะต้องใช้ดุลพินิจที่มีหลักการ เหตุผล และข้อมูลการพิจารณา โดยเฉพาะควรใช้หลักเกณฑ์การกำหนดความต้องการ (Principles of need determination) มาเป็น เครื่องประกอบการพิจารณาได้

2. ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนให้ชัดเจน จะต้องชี้ให้เห็นทันทีว่าถูกต้อง โดย สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ วัตถุประสงค์จะต้องมีความชัดเจน เข้าใจง่ายและแน่นอน สอดคล้อง กับนโยบายขององค์กร และนำไปปฏิบัติได้

3. การเตรียมหัวข้อกว้าง ๆ (Broad Outline) ของแผน เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาอนุมัติ โดยกำหนดขอบข่ายโครงสร้างของแผน ในรูปของหลักการกว้าง ๆ เมื่ออนุมัติแล้วค่อยดำเนินการ ในรายละเอียดต่อไป

4. การขออนุมัติข้อเสนอของแผน เป็นการเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับ จนถึงผู้มี อำนาจอนุมัติ ขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นจุดสำคัญของการปฏิบัติ เพราะถ้าไม่มีเหตุผลและหลักฐานต่าง ๆ ที่ใช้สนับสนุนไม่มีน้ำหนักพอ ขาดการศึกษาถึงปัญหาและข้อเท็จจริงแล้ว การอนุมัติก็อาจมีปัญหา

5. การกำหนดตัวบุคคลผู้วางแผนและรับผิดชอบ เมื่อข้อเสนอของแผนได้รับอนุมัติ แล้ว การกำหนดมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนตามหลักของการ บริหาร อาจตั้งคณะผู้วางแผน (Planning Staff) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญ ดังนี้

- การให้ทำสารข้อมูล
- การค้นคว้าข้อเท็จจริง
- การกำหนดแนวทางของการกระทำหลาย ๆ อย่าง เพื่อเลือกและเสนอแนะแนวทาง

ที่ดีที่สุด และประกอบการตัดสินใจ

- อำนาจอื่น ๆ ที่ช่วยผู้วางแผนปฏิบัติงานได้อย่างสะดวก เช่น การติดต่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น

6. การกำหนดหัวข้ออย่างแน่นอนของแผน เป็นการกำหนดหัวข้อรายละเอียด เพื่อเป็น หลักปฏิบัติงานประจำวันได้ ซึ่งจะสามารถนำไปสู่การแบ่งงานกันทำ มีใ้ทำงานซ้อนงาน สามารถ กำหนดระยะเวลาการทำงานของแต่ละฝ่ายได้ แต่ขั้นนี้ยังมีได้เข้าถึงรายละเอียดทั้งหมด ส่วนรายละเอียด จริง ๆ จะทำได้เมื่อรวบรวมข้อมูลดังกล่าว

7. การติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นการหาข้อมูล อาจต้องกำหนดวิธีการติดต่อ ข้อมูลที่ต้องการ และระยะเวลาในการเก็บข้อมูลดังกล่าว

8. การหาข้อมูลและตัวเลขที่จำเป็น เป็นการรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลดิบ และจัดทำแล้ว และต้องพิจารณาลักษณะของข้อมูลวิธีการ ใช้เก็บข้อมูล แหล่งที่มา แบบสำหรับเก็บ ตัวบุคคลที่ทำงานนี้ เครื่องมือดังกล่าวจะต้องเหมาะสม ถูกต้อง ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด

9. การประเมินข้อมูล ต้องประเมินตรวจสอบให้ครบถ้วนพอเพียง และทำข้อมูลดิบที่ใช้ได้แล้วการประเมินและอ่านข้อมูลจึงสามารถทำได้ ซึ่งต้องอาศัยผู้รู้ และถูกต้องมากที่สุด

10. การสรุปและเตรียมแผนชั่วคราว เป็นการเลือกกระบวนการ โดยยึดวัตถุประสงค์เป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะนำไปสู่การพิจารณาถึงทางเลือกที่เป็นไปได้ และตัวแปรประเภทต่าง ๆ

11. เมื่อพิจารณารายละเอียดดังกล่าวของแผนส่วนต่าง ๆ แล้ว จึงนำเอาส่วนต่าง ๆ ของแผนมารวมกัน และถือเป็นแผนชั่วคราว ถ้าส่วนใดของแผนควรมีการทดสอบ ผู้วางแผนควรอธิบายและระบุวิธีการทดสอบไว้ด้วย

12. การเตรียมแผนขั้นสุดท้าย เมื่อทดสอบจนพอใจแล้ว ก็เตรียมแผนขั้นสุดท้ายถ้าแผนนั้นประกอบด้วยแผนย่อย โครงการ หรือส่วนประกอบ ก็คงรวมเป็นแผนเดียวกัน

13. การทดสอบและการปรับปรุงแผน เพื่อความแน่ใจว่าผู้เกี่ยวข้องเข้าใจแผน และให้แผนมีความสมบูรณ์ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ถ้าพบปัญหาที่อาจทำการปรับปรุงแก้ไข

14. การขออนุมัติแผน เมื่อเตรียมแผนถึงขั้นนี้แล้ว แสดงว่าเป็นแผนที่ประหยัด และมีประสิทธิภาพที่สุดแล้วจึงเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติได้

ได้กล่าวมาแล้วว่า การตัดสินใจเป็นส่วนต่าง ๆ ของการวางแผน หรือในกระบวนการวางแผนนี้ จะมีการตัดสินใจสอดคล้องกันโดยทั่วไป และได้กล่าวแล้วเช่นกันว่าการวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้า ดังนั้นการยกเอากระบวนการขั้นตอนของการวางแผนมาแสดงไว้แล้วนี้เพื่อช่วยให้มองเห็นภาพของการวางแผนได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการ โดยสิ้นสุดที่การตัดสินใจอนุมัติแผน ณ จุดนี้จะมีผลผลิตเป็นแผนอันจะนำไปดำเนินการต่อไปได้

2) การนำแผนไปปฏิบัติ

การนำแผนมาปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างแท้จริง ดังนั้นผลงานจะปรากฏหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกรกระทำและเป็นการพิสูจน์สมมติฐานว่าทำได้หรือไม่ ซึ่งจะเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ มากมาย

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543: 13 - 15) ได้กำหนดหลักการนำแผนไปปฏิบัติ 14 ขั้นตอน ดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติตามแผนรับแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วเพื่อดำเนินการ กรณีผู้วางแผนกับผู้ดำเนินการตามแผนมิใช่บุคคลเดียวกัน จะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้กับผู้ดำเนินการ พร้อมกับแผนด้วย

2. ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบต่างๆ ทางเทคนิคของแผนอย่างละเอียด เพื่อจะได้ทราบว่าทำอะไรบ้าง และอย่างไร จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนทั้งหมด ตลอดจนวิธีการทางเทคนิคต่าง ๆ หากไม่เข้าใจจะได้สอบถามผู้วางแผน ก่อนนำแผนไปดำเนินการ

3. การทำความเข้าใจกับส่วนต่าง ๆ ของแผน เน้นปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิชาการเฉพาะด้านหรือเทคนิค แต่จะมุ่งไปด้านมนุษยสัมพันธ์ และปฏิบัติกริยาของผู้ปฏิบัติที่มีต่อแผน

4. การจัดการและการกำหนดบทบาทของผู้ดำเนินการตามแผน ต้องมีองค์การ และผู้รับผิดชอบตามแผน เมื่อผู้รับผิดชอบเข้าใจถึงด้านต่าง ๆ ที่สำคัญของแผนแล้ว ก็จะสามารถกำหนดบทบาทของเราโดยตลอด ในกระบวนการดำเนินการตามแผนทั้งหมด โดยเฉพาะจุดสิ้นสุดของแผน

5. การจัดเตรียมบุคคลผู้ปฏิบัติตามแผนและการกำหนดมอบหมายความรับผิดชอบโดยมอบหมายงานและความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องให้ อาจมีการตั้งกรรมการและหน่วยงานเพื่อช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง ถ้าจำเป็น

6. การเตรียมแผนดำเนินการ หรือแผนปฏิบัติงาน ประเด็นสำคัญ คือ การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงาน ทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่ระบุไว้ในแผน ให้มีการรายงานและประเมินผล การปฏิบัติงานเป็นระยะโดยอาศัยเทคนิคการควบคุมที่เหมาะสม

7. การดำเนินการตามกระบวนการตั้งแต่ขั้นที่ 1 จนถึงขั้นที่ 6 เป็นการเตรียมงานล่วงหน้า สำหรับขั้นนี้เป็นขั้นของการเริ่มต้นทำงาน มีการทำข้อตกลงผูกมัดบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำงานและรับผิดชอบ มีคำสั่งให้บุคคลทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ อาจมีการขอยืมตัวบุคคลจากหน่วยงานอื่นมาช่วยงาน ตลอดจนทำรายละเอียดของงานแต่ละหน้าที่ด้วย

8. การแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์การทราบถึงโครงการ อาจเป็นบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรง หรือผู้ได้รับผลกระทบทั่วไป

9. การแปลความหมายของแผนให้ผู้ได้บังคับบัญชาทราบ เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแผน ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการตามแผนด้วยกัน อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับส่วนประกอบทางเทคนิคของแผน เหตุผลและความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการใช้แผน ต้องกระทำอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ

10. การชี้แจงให้กับผู้ได้บังคับบัญชาทราบถึงความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมงาน ผู้ดำเนินการตามแผนจะต้องเตรียมงานอย่างมาก เพราะกิจกรรมต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับกระทำในอนาคตส่วนใหญ่ การเตรียมการเพื่อการควบคุมงานให้ดำเนินไปตามแผน ต้องกระทำอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ

11. การรวบรวมข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผน ข้อมูลเหล่านี้ อาจช่วยในด้านการควบคุมงานด้วย ข้อมูลที่รวบรวมมักเกี่ยวกับปริมาณคุณภาพของงาน หรือเกี่ยวกับเรื่องที่เป็น

12. การตรวจสอบ และประเมินผลข้อมูลและตัวเลข อาจมีการตรวจสอบแหล่งที่มาของ ข้อมูล คุณสมบัตินี้ และวุฒิความสามารถของผู้ให้ข้อมูลความเชื่อถือได้ของแหล่งที่มาของข้อมูลแต่ละอย่าง อาจตรวจดูความถูกต้อง ความสมบูรณ์ และความแน่ชัดของข้อมูลด้วย อย่างไรก็ตามการ ตรวจสอบข้อมูลได้อย่างถูกต้อง และได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ ย่อมจะทำให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

13. การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม เป็นการปรับการปฏิบัติงานให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมเพราะเวลาขณะวางแผนกับการนำไปปฏิบัติ มีความต่างกัน สิ่งที่เกิดอาจไม่ตรงกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงก็ได้

14. การรายงานผลการปฏิบัติตามแผน ตั้งแต่ต้นจนถึงการสิ้นสุดของแผนแก่ผู้บังคับบัญชาและผู้วางแผนได้ทราบ ปัญหาคือ ผู้ปฏิบัติไม่ค่อยรายงานข้อเท็จจริง ซึ่งเกิดขึ้นอันเป็นข้อบกพร่องเกี่ยวกับความสามารถ ประสิทธิภาพ และความผิดพลาดในการทำงาน จึงอาจกระทำโดยมีคณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคลแยกออกไปจากผู้ดำเนินการตามแผนคอยตรวจสอบและประเมิน

3) การประเมินผลของแผน

การประเมินผลของแผนเป็นการตรวจสอบ และวัดสิ่งที่แผนได้กำหนดไว้ในขั้นของการวางแผน และเมื่อนำแผนไปดำเนินการแล้ว สิ่งที่เปลี่ยนแปลงและเกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามแผนที่กำหนดและคาดหมายไว้เพียงใด โดยนำเอาผลที่วัดได้มาพิจารณา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ กับแผนที่กำหนดไว้ มีลักษณะที่สำคัญ คือ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2543: 16)

1. การจัดเก็บข้อมูลที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการในรูปแบบ และทุกขั้นตอน
2. มีการเก็บรวบรวมข้อมูลมาทำการวิเคราะห์
3. มีการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ
4. นำสารสนเทศที่ได้จากข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุง แก้ไขดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสิ่งที่สำคัญที่รวบรวมมาต้องมีความชัดเจน น่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับ ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการเก็บข้อมูลที่ถูกต้อง เหมาะสม

2.2.3 ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนควรมีการจัดลำดับขั้นตอน เพื่อให้งานนั้นมีความต่อเนื่องเป็นกระบวนการซึ่งจะก่อให้เกิดมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (สมพร แสงชัย, 2543: 44-45)

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคต ดังที่ได้กล่าวมาแล้วและเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ในองค์กร สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือ แผนที่วางจะต้องมีความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และมีการประสานงานกัน

2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the Planning Premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะเป็นขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขตและข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ความรู้สึกของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว การวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์กรด้วย จึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

3. พิจารณาข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all Possible Limitations on Planning) ข้อจำกัดต่างๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใด ๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณาและคำนึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถจัดข้อจำกัดต่างๆ ให้เหลือน้อยลง สิ่งที่จะนำมาพิจารณาคาดการณ์ในการวางแผนได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ สภาพทางการเงิน ตลอดจนบุคคลากรต่างๆ ในองค์กร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีน้ำหนักสำคัญ ในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

4. พัฒนาทางเลือก (Developing Alternatives) ในการวางแผน ผู้วางแผนควรได้แสวงหาทางเลือกต่างๆ ที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่ง ๆ ไม่ใช่มีแนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้น แต่อาจมีแนวปฏิบัติหลาย ๆ แนวที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้นได้เช่นกัน ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่างๆ หลากๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่างๆ

5. ประเมินทางเลือก (Evaluating the Alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ต้องการ หลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่างๆ แล้ว ผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้โครงการดำเนินไปได้ แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (The Most Feasible Alternatives) สิ่งที่เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือ ไม่มีวิธีใดที่ให้ผลสูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้นผู้วางแผนควรตัดสินใจเลือกทางเลือกสองแนวทางหรือมากกว่า และนำทางเลือกที่เลือกแล้วมาหลอมรวมกันเพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (The Most Feasible Plan) ในการปฏิบัติ

6. เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting Plans into Actions) ผู้วางแผนต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดเป็นนโยบาย ตารางการทำงาน และงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

2.2.4 ลักษณะของแผนที่ดี

พะยอม วงศ์สารศรี (2542: 65) ได้กล่าวถึงแผนที่ดี ว่าควรมีลักษณะ ดังนี้

1. แผนควรมีลักษณะที่เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวโดยทั่วไป (It should be specific rather than general) การที่เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจน และ โอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิดๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะ เพื่อให้ การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความกันในลักษณะต่างๆ และบางครั้งการตีความ นั้นอาจก่อให้เกิดดำเนินการที่ผิดพลาดทาง ไปก็เป็นได้

2. แผนควรมีการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้วและสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and the unknown) ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์ เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ไม่รู้และรู้ให้เห็นเด่นชัด จะทำให้ ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

3. แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้เน้นว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การคิดวิจารณ์ตามเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่างๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือกแนวทางดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

4. แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่น่าไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่สามารถเกิดได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่างๆ มักจะมีตัวแปรต่างๆ จำนวนมาก ที่มี

ผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป

5. แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนการที่เกี่ยวข้อง (The plan must be acceptable to the persons who adopt it and to the persons who are affected) ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับจะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้นได้รับการยอมรับ จากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์การธุรกิจเป็นอย่างดี

2.2.5 ประโยชน์ของการวางแผน (Advantages of Planning)

พะยอม วงศ์สารศรี (2542: 70-71) ได้กล่าวว่า องค์การจะมีความสำเร็จได้ ต้องเกิดจากการวางแผนที่ดี ซึ่งแผนที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดมุ่งหมายปลายทาง เพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2. ประหยัด (Economical Operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่างๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆอย่างคุ้มค่า นับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์การ

3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคต เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริง ที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4. เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of Control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่า แผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages Innovation and Creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นจะเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิด

สร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กร และยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6. พัฒนาแรงจูงใจ (Improves Motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนี้ การวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

7. พัฒนาการแข่งขัน (Improves Competitive Strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพทำให้้องค์การมีการแข่งขันกันมากกว่า ้องค์การที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผน ที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์การ

2.2.6 ข้อจำกัดในการวางแผน

การวางแผนบางครั้ง อาจประสบความล้มเหลว หรือขาดประสิทธิภาพขึ้นได้ ซึ่งเกิดอาจจากข้อจำกัด ดังต่อไปนี้ (พะยอม วงศ์สารศรี, 2542: 72)

1. การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่างๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มทำงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

2. การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะ ได้สามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

3. การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการรวบรวมการวิเคราะห์ สารสนเทศและการประเมินทางเลือกต่าง ๆ

ดังนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียงคิดแต่เพียงว่าเสียเวลาสิ้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาดีนั้น ย่อมเป็นไปได้

4. การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่างๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

5. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการวางแผนบางครั้ง เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่าง ต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะนำไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงานและทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

6. ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่นการเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ก็อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

2.2.7 การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นที่แท้จริง เกิดความสมดุล ความคุ้มค่า ในการใช้ทรัพยากรในเบื้องต้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์และแปลงสู่ภาคปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 การจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและจังหวัด แผนพัฒนาระดับจังหวัดในระดับอำเภอและจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น สำนักพัฒนาและส่งเสริมการการบริหารงานท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548: 10-13)

1) **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา** เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนารวมถึงแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด รวมถึงแผนชุมชน เป็นกรอบการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนการการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่ควรจัดเก็บควรเป็นข้อมูลที่มีความครอบคลุมและทันสมัย ประกอบด้วย ข้อมูลประชากร อาชีพ รายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น
2. การรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น เพื่อจะนำมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา และจะต้องนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน ขั้นตอนนี้เป็นการประเมินถึงปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ จุดแข็ง จุดอ่อน และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส และอุปสรรค โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis มาเป็นเครื่องมือ

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

ในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วยกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ

1. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตอันเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า
2. การกำหนดภารกิจหลัก หรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าท้องถิ่นต้องการอะไร และเป็นอะไรในอนาคต ดังนั้น พันธกิจจึงเป็นถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดการบริหารสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม

และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ท้องถิ่นจะต้องทำแล้ว ซึ่งวัตถุประสงค์จำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น และวัตถุประสงค์เฉพาะส่วนหรือเฉพาะเรื่อง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา ขั้นตอนนี้จะสามารถจัดทำได้เมื่อได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT ดังนั้น ขั้นตอนนี้จึงเป็นการแสดงแนวคิดหรือวิธีการที่ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการ ได้อย่างไร

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา โดยมีเงื่อนไขเรื่องเวลาที่ต้องการทำ ปริมาณที่ต้องการคุณภาพ สถานที่ ความเป็นไปได้ ซึ่งจะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนได้

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์พัฒนาคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประชาคมเมืองเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นตามลำดับ เมื่อสภาท้องถิ่นอนุมัติแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่น จึงประกาศใช้แผนต่อไป

2) แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี มีความต่อเนื่องเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงแผนเป็นประจำทุกปี และแผนพัฒนาสามปี ยังต้องมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณอย่างใกล้ชิดเพื่อการจัดทำงบประมาณ โดยมุ่งเน้นผลงาน โดยมีขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน เป็นขั้นที่มีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ คือ

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดทำแผนพัฒนาเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ และความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ แจก โครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนา

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ทบทวน และคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนา ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว ให้พิจารณาว่าจะมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณาอาจมีจำนวนมาก ดังนั้น ในขั้นตอนนี้จะต้องดำเนินการดังนี้

- พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการพัฒนา
- ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
- มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมเพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสม และเพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไป
- การกำหนดกิจกรรมจะต้องคำนึงถึงงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ทรัพยากรทางการบริหาร โครงการที่สามารถดำเนินการได้เอง โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี วิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่คัดเลือก

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การประเมินผลการพัฒนา ที่ผ่านมา การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. คัดเลือกวัตถุประสงค์ ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

2. พิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา โดยพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วน ขีดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเชื่อมโยงของ กิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

โดยพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำ รายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และ ตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องทำในปีแรก เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนา สามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 6 การนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปี เสนอ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหาร ท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2. ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาที่อนุมัติแล้วและนำไปปฏิบัติรวมทั้งแจ้งสภา ท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน

นอกจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีแล้ว ยังมีแผนปฏิบัติการเป็น แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่รวบรวมเอกสาร แผนงาน โครงการกิจกรรมที่ ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ

2.2.8 องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ ประกอบด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น , 2548: 11)

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

3. คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบ ทิศทาง แนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และ แนวทางการ พัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนา สามปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ประโยชน์ในการประสานแผน

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ร่างแผนพัฒนาฯ ให้คณะอนุกรรมการประสานแผนระดับอำเภอเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทน ได้ภายใต้ การกำหนดกรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด

องค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา (ยกเว้นคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจาก ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจาก ภาคประชาชน ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการประสานงานและบูรณาการรวมทั้ง สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น

2.2.9 แนวคิดหลักในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากแนวคิดในการวางแผน และหลักการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในเชิงยุทธศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวคิดในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาอย่างน้อย 4 แนวคิด ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น , 2548: 12)

แนวคิดที่ 1 กระบวนการแก้ไขปัญหา การตั้งต้นด้วยการตอบคำถามอย่างเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจาก ปัญหาคืออะไร มีสาเหตุมาจากอะไร มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหา

อย่างไร และแนวทางหรือวิธีการแก้ปัญหาเป็นอย่างไร ในการหาคำตอบปัญหาต้องใช้ความสามารถในการคาดการณ์ และความรู้ทางวิชาการทั้งที่เป็นทฤษฎีและปฏิกิจจากผู้รู้ ผู้มีประสบการณ์

แนวคิดที่ 2 กระบวนและเนื้อหาของวิธีการ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และมุ่งสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อ ศึกษาว่าจัดทำแผนทำไม มียุทธศาสตร์อะไร ทำที่ไหน มีระยะเวลาเมื่อไหร่ หน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบเป็นใคร ผู้ได้รับประโยชน์เป็นใคร มีแนวทางการดำเนินการอย่างไร รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ

แนวคิดที่ 3 ความคิดสร้างสรรค์ การใช้ความสามารถที่มองการไกล และความสามารถที่คาดเดา โดยอาศัยความรู้ที่เกิดจากสัญชาตญาณหรือการเรียนรู้จากประสบการณ์เครือข่าย องค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือเรียนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เรียนรู้จากผู้อื่น โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบจากบทเรียนแห่งความสำเร็จ (Benchmark) ของหน่วยงานอื่น รวมทั้งการศึกษาองค์ความรู้ งานวิจัยต่าง ๆ การวิเคราะห์สถานการณ์ ซึ่งเป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

แนวคิดที่ 4 การตัดสินใจ การตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล และผสมผสานหลักการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rationalism) กับหลักการตัดสินใจแบบเพิ่มขึ้น (Instrumentalism) แต่ทั้งนี้ต้องมุ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องปรับกระบวนคิด โดยมุ่งเน้นผลที่จะเกิด (ผลลัพธ์) เป็นตัวตั้ง แล้วนำมาคิดหางานที่จะทำ (ผลผลิต) รวมทั้งวิธีการที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จและมีประสิทธิภาพ (กระบวนการ) ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรการบริหารเพื่อดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับแผนชุมชน

แผนชุมชน มิได้มีเป้าหมายของการทำแผนงานเพื่อเสนอของบประมาณจากหน่วยงานราชการหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หากแต่เป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ การทำงานที่มีการประสานงาน เชื่อมโยงแผนงานพัฒนาท้องถิ่น แผนแม่บทชุมชน ซึ่งกำลังอยู่ในกระแสการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ที่ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยแนวใหม่ของประเทศ โดยแผนชุมชนเป็นสื่อให้ชาวบ้านรู้จักตนเอง ร่วมคิด ร่วมทำแผนชุมชนเป็นรูปธรรมและมีการเชื่อมโยงหน่วยงาน ต่างๆ ของท้องถิ่นนำเอาแผนของชุมชนมาบูรณาการเป็นแผนการพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนร่วมกัน ประชาธิปไตย ที่เกิดขึ้นจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ยิ่งใหญ่ของการที่ชุมชนจะเกิดการ พัฒนา แผนชุมชนเป็นแผนที่เกิดจากการจัดการและการจัดกระบวนกร เรียนรู้ของคนในชุมชน โดยสมาชิกร่วมกันคิด ร่วมกันค้นหา เรียนรู้ ร่วมกันกำหนดกิจกรรมพร้อมทั้งดำเนินการตามแผนที่คิดขึ้นมาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยที่หน่วยงานต่างๆ ที่อยู่นอกชุมชน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน เป็นเพียงหน่วยงานที่คอยให้การสนับสนุน เสริมพลังให้กับ

ชุมชน ทั้งทางด้านความรู้ ทรัพยากรอื่น ๆ เป้าหมายของการทำแผนชุมชนอยู่ที่การทำให้สมาชิกที่มีอยู่อย่างหลากหลายในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มคิดทำแผน การลงมือปฏิบัติ ไปจนครบกระบวนการต่อเนื่องตลอดไป ตามหลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548: 83)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลได้กำหนดให้แผนชุมชนเป็นวาระสำคัญเชิงนโยบายที่ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม จะต้องผนึกกำลังดำเนินการให้สำเร็จ ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้พิจารณาเสนอแนวทางการดำเนินงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปปรับใช้แนวทางปฏิบัติ ให้เหมาะสมกับจังหวัดและท้องถิ่น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548: 93)

1. บทบาทของท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ควรมีบทบาทผลักดันสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.1 ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญของกระบวนการจัดทำแผนชุมชน และการนำแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่น

1.2 ประสานการดำเนินงาน อำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 เป็นศูนย์ประสานข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน

1.4 ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนและสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนในพื้นที่

1.5 ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนชุมชนในส่วนที่เกินขีดความสามารถของประชาชนและชุมชน ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และอยู่ภายใต้สถานะทางการคลังเข้าสู่กระบวนการแก้ไขในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำงบประมาณ

1.6 ส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นอำเภอ ผลักดันสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตความรับผิดชอบบทบาทของท้องถิ่นอำเภอท้องถิ่นอำเภอควรมีบทบาทผลักดันสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตความรับผิดชอบในระดับอำเภอ ทั้งใน

กระบวนการจัดทำแผนชุมชนและนำแผนชุมชนสู่การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ และสถานะทางการคลัง

2. บทบาทของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชนและนำแผนชุมชนสู่การปฏิบัติ สามารถสรุปแนวทางการดำเนินงานเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

2.1 การเตรียมการจัดทำแผน

2.1.1 เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาชน กำหนดพื้นที่กลไกการดำเนินงาน และแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินงานร่วมกัน จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ

2.1.2 ทำความเข้าใจกับบุคลากรในองค์กร ทั้งภาคการเมืองและข้าราชการท้องถิ่น

2.1.3 ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาชนทำความเข้าใจการดำเนินงานในพื้นที่กับผู้นำชุมชน และประชาชน

2.1.4 ร่วมคัดเลือกแกนนำประชาชนในพื้นที่เพื่อส่งเข้ารับการฝึกอบรมเป็นวิทยากรกระบวนการแผนชุมชน

2.1.5 สนับสนุนการจัดเตรียมเวทีสร้างความเข้าใจทุกภาคส่วนในชุมชน

2.2 การจัดทำแผนชุมชน

2.2.1 สนับสนุนให้วิทยากรแผนชุมชนหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชนดำเนินการในพื้นที่ชุมชน

2.2.2 นำข้อมูลการพัฒนาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมสังเคราะห์กับข้อมูลรายครัวเรือน และข้อมูลชุมชน

2.2.3 ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลการพัฒนาของส่วนราชการเข้าร่วมสังเคราะห์กับข้อมูลรายครัวเรือน และข้อมูลชุมชน

2.2.4 สนับสนุนให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และส่งนักวิชาการด้านแผนพัฒนาท้องถิ่นเข้าร่วมเวทีสังเคราะห์ข้อมูล จากปัญหาความต้องการของชุมชน จัดลำดับความสำคัญ กำหนดแผนงาน โครงการ ยกร่างแผนชุมชน

2.2.5 สนับสนุนการจัดเวทีนำร่างแผนชุมชนเข้าสู่กระบวนการประชาคมของชุมชนเพื่อรับรองเป็นแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน

2.2.6 จัดให้มีเวทีสังเคราะห์แผนชุมชนระดับหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นแผนชุมชนระดับตำบลและระดับเทศบาล

2.2.7 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีเวทีพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอและมีการปรับแผนชุมชนทุกปี

2.3 การนำแผนชุมชนสู่การปฏิบัติเทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

2.3.1 เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล นำข้อมูล ปัญหา ความต้องการที่ได้มาจากการ ระดมสมองจากแผนชุมชนที่จัดทำเสร็จแล้วมาประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (แผนยุทธศาสตร์การพัฒน)

2.3.2 เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณานำโครงการ/กิจกรรมตามความจำเป็นที่เกินศักยภาพของชุมชน มาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น (แผนพัฒนาสามปี) เพื่อเป็นกรอบในการจัดงบประมาณ อันเป็นการนำแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติอีกทางหนึ่ง

2.3.3 เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาแผนชุมชนในส่วนที่เกินอำนาจหน้าที่หรือฐานะทางการคลังของเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อส่งให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือบูรณาการการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

3. บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานในระดับจังหวัด ดังนี้

3.1 การประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ ความเข้าใจ กระบวนการแผนชุมชนระดับจังหวัด

3.2 สนับสนุนการประชุมชี้แจงการดำเนินงานในระดับจังหวัด

3.3 สนับสนุนการฝึกอบรมวิทยากรกระบวนการแผนชุมชนที่คัดเลือกจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4 สนับสนุนการศึกษาดูงานของแกนนำชุมชน เพื่อสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

3.5 สนับสนุนกิจกรรมจากแผนชุมชนในส่วนที่เกินอำนาจหน้าที่หรือฐานะทางการคลัง ของเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.6 การดำเนินงานอื่นๆ ในการให้การสนับสนุนตามที่เห็นสมควร

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นำทิพย์ สิงห์ตาก้อง (2545) ศึกษาเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลแบบธรรมรัฐ: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน เฉพาะขั้นตอนการสำรวจปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม ด้านการเมืองการบริหาร และด้านเศรษฐกิจ เพื่อที่จะได้รับทราบปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านโพธิ์

ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมจากการสำรวจปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชนในด้านต่าง ๆ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐานในภาพรวมปัญหาความต้องการอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก และเป็นปัญหาที่อยู่ในขั้นรุนแรงในระดับปานกลาง ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในภาพรวมปัญหาความต้องการอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นปัญหาที่อยู่ในขั้นรุนแรงในระดับน้อย ด้านสังคมในภาพรวมปัญหาความต้องการอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก และเป็นปัญหาที่อยู่ในขั้นรุนแรงในระดับปานกลาง ด้านการเมืองการบริหาร ในภาพรวมปัญหาความต้องการอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก และเป็นปัญหาที่อยู่ในขั้นรุนแรงในระดับน้อย และด้านเศรษฐกิจ ในภาพรวมปัญหาความต้องการอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก และเป็นปัญหาที่อยู่ในขั้นรุนแรงในระดับปานกลาง ส่วนการแสดงการมีส่วนร่วมในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการนำแผนไปปฏิบัติ ประชาชนให้ความยินดีในการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นอย่างมาก

สุภชัย ตริทศ (2546) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วม และปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี ตามตัวแปร เพศ อายุ อาชีพ และรายได้

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรีอยู่ในระดับปานกลาง โดยปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ และรายได้ เป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี ยกเว้นด้านอาชีพซึ่งจากการทดสอบความแตกต่างรายคู่พบว่าอาชีพมีผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมือง และคณะกรรมการชุมชนมีปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรีอยู่ในระดับน้อย โดยปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ และรายได้ เป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อปัญหาการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี

อดิสร่า เกิดทอง (2546) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อจะศึกษาถึง 1)รูปแบบ แนวทาง และวิธีการดำเนินงานในการจัดให้บริการสาธารณะต่อประชาชนของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ 2) วิเคราะห์ถึงความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ รวมถึงปัจจัยปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ 3) วิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดให้กับความต้องการบริการสาธารณะที่แท้จริงของประชาชนผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า 1) การจัดการ โดยทำการจำแนกบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์เป็นการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ โดยทำการจำแนกบริการสาธารณะออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านงานให้บริการและการบริการชุมชน 2) การให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า บริการสาธารณะที่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จัดให้แก่ประชาชนในปัจจุบันเป็นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยู่ในเขตเทศบาลมีความพึงพอใจในบริการทั้ง 4 ด้านที่ได้รับ

ปัจจัยอุปสรรคที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยภายใน เช่น การขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ความขาดแคลนบุคลากร ความโปร่งใส ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้บริหาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกที่เทศบาลควรให้ความสนใจอย่างมาก คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดให้บริการสาธารณะของเทศบาลไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าทั้งเทศบาลและประชาชนจะให้ความสำคัญกับบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นลำดับแรกเหมือนกัน แต่มีจุดเน้นในการให้และความต้องการในการรับบริการแตกต่างกัน

จงกลณี เกิดพิบูลย์ (2548) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการและการให้บริการสินค้าสาธารณะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า สินค้าสาธารณะหมายถึง บริการสาธารณะประโยชน์ต่างๆที่รัฐบาลจัดหาให้กับสมาชิกของชุมชน โดยปราศจากมูลค่าตอบแทน บริการเหล่านี้ประกอบด้วย บริการเพื่อความปลอดภัยของสาธารณะชน บริการเพื่อสุขอนามัยและบริการเพื่อความสะดวกสบายอื่นๆ โดยความต้องการสินค้าสาธารณะหรือบริการสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงไปตามระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความเจริญเป็นเมืองของชุมชน กล่าวคือ เมื่อชุมชนชนบทได้พัฒนามาเป็นชุมชนเมือง ชุมชนจะเกิดมีความต้องการบริการสาธารณะประโยชน์บางอย่างเพิ่มขึ้น เช่น การบริการเก็บขยะ ระบบการระบายน้ำ แสงสว่างบนถนน ทางเท้า และช่องจราจรสำหรับรถจักรยานยนต์ สนามกีฬาและสนามเด็กเล่น เป็นต้น โดย

ความต้องการที่เพิ่มขึ้นของชุมชนเมืองนั้น เป็นผลมาจากสมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบด้วย บุคคลรุ่นใหม่ที่ประกอบอาชีพในเมือง ทำงานนอกบ้าน มีรายได้สูง โดยบุคคลเหล่านี้ต้องการความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย มั่นคงและปลอดภัยมากขึ้น เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะให้มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไป โดยในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้โดยการออกไปสอบถามโดยตรงกับประชาชน และอาศัยกรรมการบริหารท้องถิ่นเป็นผู้เสนอในที่ประชุมเป็นส่วนใหญ่ ในส่วนของประชาชนจะแสดงความต้องการบริการสาธารณะโดยผ่านการแจ้งด้วยตนเอง และการแจ้งความต้องการต่อกรรมการบริหารท้องถิ่น และกลุ่มแม่บ้านเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ปรากฏเลยในกรณีของเทศบาลและพบว่า การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอาศัยรายได้จากภาษีและเงินอุดหนุนเป็นหลัก โดยองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากต้องอาศัยรายได้หลักจากภาษีการบริโภคและภาษีมูลค่าที่ดิน ส่วนเทศบาลที่อยู่ในเขตเมือง มีรายได้ส่วนใหญ่จากธุรกิจของภาคเอกชน

โดยกล่าวสรุปว่า ศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะขึ้นอยู่กับรายได้และความมีประสิทธิภาพในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้บริหาร ความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชนเป็นสำคัญ

เกอ็ช พุຍเจริญ (2550) ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล ไชยปราการ อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2545 – 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลไชยปราการในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและหมู่บ้าน ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547 2) ระบุปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล ไชยปราการในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและหมู่บ้าน และ 3) เพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลไชยปราการในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและหมู่บ้าน

ผลการศึกษาพบว่า ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน/หมู่บ้านในพื้นที่เทศบาลตำบลไชยปราการ ประสบความสำเร็จตามแผนในระดับมาก กล่าวคือ คุณภาพชีวิตโดยรวมของประชาชนดีขึ้น คุณภาพในการให้บริการประชาชนดีขึ้น การดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสามารถแก้ไขปัญหาความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนและชุมชน สอดคล้องและตรงตามความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรร

งบประมาณค่านึงถึงความคุ้มค่า และเกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน คุ้มค่ากับงบประมาณ เวลา และทรัพยากรที่ใช้ไป

ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี ซึ่งประกอบด้วย หลักเกณฑ์การจัดทำแผนฯ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ปฏิบัติงาน การประสานงาน และการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับค่อนข้างสูง ถึงระดับสูง กล่าวคือ หากเทศบาลตำบล ไชยปราการจัดทำแผนเป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติการจัดทำแผน มีการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดจากมติเสียงส่วนใหญ่ของคนในชุมชน และมีการติดตาม/ตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผน บุคลากรของเทศบาลตำบล ไชยปราการมีความรับผิดชอบในภาระงานและหน้าที่รับผิดชอบตามแผน มีความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การจัดทำแผน ระบบการจัดสรรงบประมาณมีความเป็นธรรม โปร่งใส คล่องตัว มีการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีระบบการตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอนอย่างเปิดเผย และมีหลายฝ่ายเข้าร่วมดำเนินการจัดทำแผน จะทำให้ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนและหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล ไชยปราการในการแก้ไขปัญหาชุมชนและหมู่บ้าน ได้แก่ การให้บริการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการที่เทศบาล ดำเนินการยังไม่มีคุณภาพ ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบล จึงมีผลให้ประชาชนยังไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล งบประมาณที่ยังไม่พอเพียงกับกิจกรรมพัฒนาชุมชน ปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่ได้รับการแก้ไขเพียงบางส่วน ประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร เป็นต้น

อัครเดช คัมภีระมนต์ (2550) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบการบริหารงานกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษา ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนตามหลักธรรมาภิบาล 2) เพื่อประเมินผลกระบวนการในการบริหารงาน และการจัดกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และ 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานและการจัดกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน

ผลการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ไม่เคยมีส่วนร่วม การกำหนดนโยบายต่าง ๆ การจัดสรรงบประมาณประจำปี การทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการจัดทำประชามติของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ประชาชนร่วมตัดสินใจเลือกและกำหนดการจัดบริการ

สาธารณะ อีกทั้งการจัดทำแผนงาน โครงการต่าง ๆ ยังถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ บุคลากรของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนอยู่ มีผลให้การนำนโยบาย แผนงานไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับ ความต้องการ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างยั่งยืน

กระบวนการในการบริหารงานและการจัดกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วน จังหวัดลำพูน พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมในด้านเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ มีโครงสร้างที่เหมาะสม และเน้นการบริหารงานกิจการ สาธารณะตามหลักการบริหารธรรมาภิบาล ตามกรอบของกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันองค์การ บริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณในการจัดกิจการสาธารณะไม่เพียงพอ เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการจัดบริการ สาธารณะไม่ทั่วถึง

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานและการจัดกิจการสาธารณะขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดลำพูน ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ไม่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะ การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไม่มีความชัดเจน ไม่มีงบประมาณและบุคลากรมาให้ การถูก แทรกแซงทางการเมือง ผู้บริหารและบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนไม่มีความเข้าใจใน หลักการบริหารกิจการสาธารณะ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบลไม่มีความรู้ในการประสานแผนงานให้สอดคล้องกับการจัดกิจการสาธารณะตาม ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการบริหารกิจการสาธารณะ หน่วยงานส่วนกลาง ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการสาธารณะแก่บุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับอย่างต่อเนื่อง เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานร่วมกันในการบริหาร กิจการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน และ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551) ศึกษาเรื่อง ความสอดคล้องของการจัดทำบริการสาธารณะ กับความต้องการของประชาชน : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบ และวิธีการดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะให้กับประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า 2) เพื่อศึกษาถึงความสอดคล้อง ระหว่างบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าจัดทำขึ้นกับสภาพปัญหาและความ ต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ 3) เพื่อสำรวจปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะและ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ผลการวิจัยพบว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า ได้จัดทำขึ้นตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ที่ได้ข้อมูลจากการประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อรวบรวมสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การนำนโยบายไปปฏิบัติผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีการชี้แจงถึงโครงการพัฒนาในแต่ละปี นอกจากนี้มีการประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี และได้นำผลการประเมินงานเสนอต่อสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และติดประกาศผลการประเมินให้ประชาชนทราบทุกปี

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ โดยบริการสาธารณะที่ประชาชนมีความต้องการมากที่สุดเป็นอันดับแรกคือ บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในชุมชน แต่บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าได้จัดทำมากที่สุดเป็นอันดับแรกคือ บริการสาธารณะด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงานและสร้างรายได้ โดยมีมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะโดยรวมทั้งหมดอยู่ในระดับปานกลาง

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่ามีปัญหา ดังนี้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขาดความรับผิดชอบและขาดการเอาใจใส่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ปัญหาที่เกิดจากคนนอกพื้นที่หรือกลุ่มประชากรแฝง และปัญหาการขาดความมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนคือ ต้องมีการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น และสนับสนุนการฝึกอบรม การศึกษาต่อของเจ้าหน้าที่ให้สูงขึ้น ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่เวรยาม จุดตรวจและป้อมตำรวจในพื้นที่ให้มากขึ้น รวมทั้งติดตั้งระบบไฟทางตามถนนให้มากขึ้นในพื้นที่เสี่ยงภัย และควรมีการประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สม่ำเสมอมากขึ้นกว่าเดิม

2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับแผนชุมชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

