

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1. แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

##### 1.1 แนวคิดความหมายของการวางแผน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีนักวิชาการทางด้านการบริหาร ให้ความหมายของการวางแผนไว้หลายคน อาทิ เช่น

**สมพงศ์ เกษมสิน (2526:81)** กล่าวว่าแผนงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเลือกกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่าดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูล ข่าวสาร และกรณีแวดล้อมต่างๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิดจินตนาการ คาดคะเนวิธีการเพื่อเลือกค้นหาแนวทางที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง เพื่อกำหนดเป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินงานให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

**มาลัย หุวะนันทน์ (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ 2532:13)** ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า แผนงานคือ กระบวนการขั้นหนึ่ง ในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้แผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ทางวิทยาการ วิจัยและวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้อง และมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อย สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

**ธงชัย สันติวงษ์ (2528:27)** กล่าวว่า การวางแผนหมายถึงการตัดสินใจเลือกวิธีกระทำและ สิ่งที่เหมาะสมปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า โดยให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ ผลสำเร็จของงาน

**สุรัฐ ศิลปอนันต์ (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ 2532:14)** กล่าวว่า การวางแผนเป็นงานในหน้าที่ ของผู้บริหาร ซึ่งต้องการล่วงหน้า เป็นกระบวนการปฏิบัติงานอย่างมีขั้นตอน แต่ละขั้นตอนอย่างต่อเนื่องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

**พิสิษฐ์ ศิวาลัย** (อ้างใน บุญมา ทวีภักดิ์ 2534:10) ได้สรุปถึงการวางแผนไว้ว่า การวางแผน หมายถึง การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของงาน หรือ องค์การในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแสดงให้เห็นว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร เมื่อใด และโดยผู้ใด

**แฮริสัน แฟรงค์ อี** (Harison Frank.E อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ 2531:12) กล่าวว่า การวางแผนเป็นการตัดสินใจไว้เป็นการล่วงหน้าจะทำอะไร ทำอย่างไร และจะให้ใครทำ

**บิลลี อี โกลซี** (Billy E.Goetzy 1949:2) ให้ความหมายของการวางแผน ไว้ว่า การวางแผนคือ การเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่เราใฝ่ฝันหรือคาดหวังที่จะดำเนินงานให้สำเร็จ ดังนั้น แผนจึงเป็นเรื่องของการคาดคะเนในอนาคตต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

**อุทัย บุญประเสริฐ** (2532:15) กล่าวว่า การวางแผนเป็นความพยายามขององค์กร และหน่วยงานในการกำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ เพื่อให้ตอบสนองต่อภารกิจ ตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการให้ได้ผลดีที่สุด ด้วยวิธีการที่เหมาะสมที่สุด มีประสิทธิภาพสูง ภายใต้ความจำกัดของทรัพยากร และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในอนาคต

จากแนวคิดของนักวิชาการ นำมาสรุปแนวคิดถึงความหมายของการวางแผนได้ว่าการวางแผน หมายถึงการตัดสินใจล่วงหน้าในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย มุ่งให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมาย โดยกำหนดวิธีการ ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนการประเมินผลไว้ด้วย

## 1.2 ทฤษฎีหลักสำคัญของการวางแผน

**สมยศ นาวิการ** (2525:67) กล่าวว่า วางแผนเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการบริหารก่อนที่ ผู้บริหารจะจัดองค์กร สั่งการ หรือควบคุมได้นั้น ๆ เขาจะต้องจัดทำแผนขึ้นมาก่อน เพื่อให้เป้าหมายและทิศทางกับกิจกรรมต่าง ๆ

**อุทัย บุญประเสริฐ** (2532:14) กล่าวว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูง และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารที่เป็นการทำงานในแบบที่เป็นระบบ เน้นการทำงานเพื่อประโยชน์ของระบบงานหรือของหน่วยงานโดยตรง โดยใช้แผนเป็นเครื่องบอกแนวทางปฏิบัติแสดงรายละเอียดสิ่งที่จะปฏิบัติในอนาคต

การวางแผนเป็นกระบวนการสำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารงาน การบริหารงานจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีได้ ต้องใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน อาษา เมฆสวรรค์ (2508:39-40) ได้วางหลักการสำคัญที่ควรคำนึงในการวางแผนหรือสิ่งที่ควรพิจารณามี ดังนี้ คือ

1. การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มปฏิบัติจัดทำขณะที่เริ่มดำเนินงานเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์กรอาจจัดวางแผนอีก เมื่อเริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติ จึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้ ดังนี้ เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีเสียแต่ต้น หรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

3. ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูล ข่าว-สาร ต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของ สถานที่ และเวลา ฯลฯ จะต้องเตรียมให้พร้อม

4. วิธีดำเนินงานตามแผน กล่าวคือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้ว จะต้องพิจารณาหาช่องทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ควรจะได้คำนึงถึงการวางมาตรการในการควบคุมการดำเนินงานด้วย

5. คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศ คุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคน ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

เสถียร เหลืองอร่าม (2524:161) ได้เสนอหลักสำคัญของการวางแผนไว้ 4 ประการ คือ

1. ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเสียก่อนเป็นอันดับแรก ว่าสำนักงานหรือองค์กรมีความต้องการอะไร ความต้องการอันนี้แหละถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ดังนั้น วัตถุประสงค์จะต้องมาก่อนการวางแผน ฉะนั้น การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งที่ทำให้วัตถุประสงค์ของแผนหรือสำนักงานบรรลุเป้าหมายได้

2. แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์การหรือหน่วยงาน (Primary of Planning) คือการจัดองค์การ (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม และการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานภายในหน่วยงานเพื่อให้บรรลุความสำเร็จ (Directing) และระบบของการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างทอ้งแท้

3. การวางแผนเป็นงาน ที่จะต้องปฏิบัติงานอยู่ทุกระดับชั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน (Pervasiveness of planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่วางแผนงานวางแผน นักบริหารก็ต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะทำหน้าที่โดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เป็นงานที่ช่วย การบริหารงานให้มีประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ ได้ก็คือ จะต้องมีการวางแผนเอาไว้

4. เครื่องช่วยหรือประสิทธิภาพของงานนั้น (Efficiency of plans) ประสิทธิภาพ ของแผนงานอาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องช่วยต่าง ๆ เข้าช่วย อาทิเช่น เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคนเนื่องจากการวางแผนเปรียบเสมือนการเริ่มต้นของงาน ดังนั้น หากมีการวางแผน ที่ดีก็เท่ากับงานที่ เริ่มต้นสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง โดยอาศัยแผนงานนั้นเพื่อให้บรรลุถึงจุด มุ่งหมายให้มีการวางแผนไปได้สะดวกและรวดเร็ว หากมีหลักการวางแผนที่ดีย่อมทำให้ การวางแผนบรรลุเป้าหมายได้

ฮาร์ดวิก และ แลนด์ดรู (Hardwick And Landuyt 1966:208-210) ได้กำหนด ลักษณะของการวางแผนที่ดีไว้ ดังนี้

1. จะต้องมองดูว่าทำงานเรื่องอะไร จะต้องจัดวางแผนงานนั้นโดยเฉพาะ และถ้า หากงานนั้นมีการติดต่อกับงานหลายหน่วยงานก็จะต้องตั้งหน่วยความร่วมมือ ประสาน และ ตั้งหน่วยติดตามงาน เพื่อเป็นการให้งานที่จะปฏิบัตินั้นไม่ล้มเหลว

2. ผู้วางแผนต้องสำรวจดูกำลังคนที่อยู่ในหน่วยงานว่า มีผู้เชี่ยวชาญที่วางแผน หรือไม่ ถ้าไม่มีคนเชี่ยวชาญจะต้องจ้างผู้ที่มีความถนัดหรือมีความเชี่ยวชาญมาดำเนินงาน

3. งานวางแผนที่ดีต้องมีการมอบหมาย ผู้ที่มีความรู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะ และทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงานตามลำดับสายการบังคับบัญชา

4. นักวางแผนต้องมองดูกิจกรรมทั้งภายใน และภายนอกองค์การแบบการ ประชาสัมพันธ์ โดยไม่ทำให้ขวัญของพนักงานที่เกี่ยวข้องเสียไปด้วย จึงต้องเป็นการประเมิน ผลงานของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การทราบด้วย เพื่อหาทางแก้ไข

5. การวางแผนจะต้องมีความยืดหยุ่น เช่น นโยบายกฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้กับผู้มีหน้าที่ วางแผน ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องมองดูนโยบายว่าควรจะอ่อนนโยหรือเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง แต่ไม่ใช่ มีการยืดหยุ่นมากจนออกนอกระบบกฎข้อบังคับจนทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่เป็นระบบมีจุดมุ่งหมาย วิธีการ ทรัพยากร การดำเนินการ และการประเมินผลผสมผสานกันไป

### 1.3 ประเภทของการวางแผน

การวางแผนมีการแบ่งประเภทออกเป็นหลายลักษณะ ทั้งนี้ลักษณะและประเภทของแผนอาจจำแนกตามองค์ประกอบของแผนอย่างหนึ่งอย่างใด แผนจะจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ กัน ดังนี้

แผนที่จำแนกโดยใช้เวลากำหนด มีนักวิชาการแบ่งเป็นหลายช่วงระยะเวลา อาทิเช่น จอร์จ อาร์ เทอรี (George R. Terry 1977:174-179) ได้จำแนกแผนโดยใช้เวลาเป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะสั้น (Short - range planning) เป็นแผนที่สร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่จำกัด อาจเป็นสัปดาห์ เป็นเดือนเท่านั้น โดยปกติแล้วแผนระยะสั้นจะมี ระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี ส่วนมากแผนระยะสั้นจะเป็นแผนเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อดำเนินงานบรรลุถึงเป้าหมายแล้วแผนนั้นก็จะมีเลิกไป

2. แผนระยะปานกลาง (Intermediate - range planning) เป็นแผนที่สร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้มีเวลาเพียงพอที่จะประเมินผลได้ โดยปกติแผนประเภทนี้จะใช้เวลาไม่เกิน 2 ปี

3. แผนระยะยาว (Long - rang planning) เป็นแผนที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่ไม่ควรเกิน 5 ปี Fulmer และ Rue (1973) สรุปว่าสถาบันการวางแผนของบริหารระดับสูง (Planning Executive Institute) ได้ทำการศึกษาระยะเวลาที่ควรเป็นกรวางแผนระยะยาวควรอยู่ในระหว่าง 3 - 5 ปี

สุชาติ ประชากุล (2512:80-81) กล่าวว่าแผนมีหลายประเภท แต่ในทางปฏิบัติทั่วไปจะแบ่งประเภทของแผนออกตามกำหนดระยะเวลาที่เขียนลงในแผน (Fixedtime plan) และอาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะยาว (Long - range plans)
2. แผนระยะปานกลาง (Intermidiate plans)
3. แผนระยะสั้น (Short - term plans)

**ประพิศ นามกร** (อ้างถึงใน บุญมา ทวีภักดิ์ 2534:14) กล่าวถึงแผนที่จำแนกตามระยะเวลาไว้เป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะยาว (Long - range plans) แผนระยะยาวนี้เป็นการวาดภาพของระบบองค์กรนั้นในอนาคต ว่าต้องการให้เป็นอย่างไร สิ่งสำคัญต้องมีจุดมุ่งหมายระยะยาว (Long - range goal) แผนระยะยาวอาจมองอนาคตไป 10 ปี 20 ปี 30 ปี หรือตราบเท่าที่องค์กรนั้นตั้งอยู่

2. แผนระยะปานกลาง (Medium range plans) แผนระยะกลางจะมีระยะเวลาประมาณ 3 - 7 ปี แต่นิยมใช้กัน 5 ปี แผนนี้เป็นการตัดช่วงของแผนระยะยาวออกมาเป็นแผนที่จะดำเนินการได้ ทำให้ทราบว่าภายใน 5 ปี จะทำอะไร และจะมีกำลังหรือทรัพยากรที่พอจะนำมาใช้หรือไม่

3. แผนระยะสั้น (Short - term plans) แผนระยะสั้นจะมีกิจกรรมเฉพาะอย่าง เพื่อมุ่งหวังให้เกิดผลในอนาคตแห่งระยะเวลาอันสั้น อาจจะมีผลสอดคล้องกับแผนระยะยาวและแผนระยะกลาง แผนงานประเภทนี้มักมีกำหนดระยะเวลา 1 - 2 ปี แต่สำหรับหน่วยงานที่มีการจัดสรรงบประมาณ เป็นปีนั้น มักใช้เวลาเพียง 1 ปี จึงทำให้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าแผนประจำปี (Annual plan)

อย่างไรก็ตามไม่มีข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานสากลว่า แผนที่จำแนกตามระยะเวลาข้อใดเป็นแผนระยะสั้น หรือระยะยาว Harold Koontz และ Cyril O' Donnell (1967:151) กล่าวว่า ระยะเวลาในการกำหนดแผนการปฏิบัติงานควรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของงานที่ต้องกระทำ และเป็นช่วงระยะเวลาที่เพียงพอกับความผูกพันอันเกี่ยวข้องกับผลของการตัดสินใจในการกระทำตามแผนนั้น

แผนจำแนกตามแผนงานลำดับขั้นขององค์กรองค์กรทุกระดับขององค์กรจำเป็นต้องมีการวางแผน ดังนั้น จึงอาจจำแนกประเภทแผนงานอีกลักษณะหนึ่ง โดยคำนึงถึงลำดับขององค์กร

**เสถียร เหลืองอร่าม** (2524:152) กล่าวว่า การจำแนกแผนงานในลักษณะนี้ นิยมแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1. แผนงานหลัก (Strategic or Corporate planning) หมายถึง แผนงานขององค์กรว่าด้วยหน่วยงาน สายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ วิธีปฏิบัติ โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นหลัก

2. แผนงานย่อย (Functional planning) แผนงานประเภทนี้มักจะทำขึ้นตามลักษณะหน้าที่ของงาน แบ่งรายละเอียดปลีกย่อยออกไปว่าหน้าที่สายงานต่าง ๆ เขาทำงานอย่างไร เช่น ฝ่ายการขาย ฝ่ายการเงิน ฝ่ายโฆษณา ฯลฯ

แผนจำแนกตามลักษณะการใช้ โดยปกติองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะมีแผนที่ใช้อยู่ 2 ประเภท คือ

1. แผนที่ใช้ครั้งเดียวหรือแผนที่มียัตถุประสงค์เดียว (Singlepurpose planning)
2. แผนที่ใช้ประจำหรือแผนที่ใช้อย่างต่อเนื่อง (Continuosused planning)

**ประชุม รอดประเสริฐ (2532:130-136) กล่าวถึงรายละเอียดในแผนประเภทนี้ว่า**

1. แผนที่มียัตถุประสงค์เดียว เป็นแผนที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติเฉพาะงาน หรือเฉพาะความรับผิดชอบ หรือเป็นไปตามสภาวะการณ์ ครั้นเมื่องานสำเร็จลุล่วงไปแล้ว หรือสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงไป แผนนั้นก็ถูกยกเลิกไม่ใช้อีกต่อไป แผนประเภทนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งหรือไม่เป็นไปตามวัฏจักรของแผนปกติก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเวลา สถานการณ์ และลักษณะโดยธรรมชาติของแผน ตัวอย่างของแผนที่มียัตถุประสงค์เดียว หรือแผนที่ใช้เพียงครั้งเดียว หรืออาจเรียกได้ว่า “แผนชั่วคราว” เช่น แผนการงบประมาณ แผนลดค่าเงินบาท แผนป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น

2. แผนที่ใช้อย่างต่อเนื่อง เป็นแผนที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และเป็นประจำด้วยระยะเวลาที่ยาวนาน แม้จะมีผลกระทบต่าง ๆ เกิดขึ้นในขณะดำเนินงาน แผนชนิดนี้จะไม่เปลี่ยนโครงสร้าง แต่จะปรับปรุงรายละเอียดให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ ตัวอย่างของแผนที่ใช้อย่างต่อเนื่องหรือแผนที่ใช้ประจำหรืออาจเรียกได้ว่า “แผนถาวร” ได้แก่นโยบายต่าง ๆ เช่น นโยบายการพัฒนาชนบท นโยบายการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์นโยบายการลดอัตราการเกิด เป็นต้น

แผนจำแนกตามลักษณะการสั่งการและการควบคุมแผนในระดับชาติ

**เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (อ้างใน บุญมา ทวีภักดิ์ 2534:17) ได้กล่าวถึงรายละเอียดของการจำแนกแผนตามลักษณะว่า** ถ้าพิจารณาแผนในลักษณะการสั่งการและการควบคุมแผนในระดับชาติแล้ว อาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

1. แผนที่มียลักษณะวางแนวทางให้ดำเนินงานหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือ มีลักษณะเชิงบังคับ (Imperative Plan) เป็นแผนที่บ่งบอกถึงสิ่งจำเป็นต้องกระทำ ซึ่งมีลักษณะเชิงบังคับ กลาย ๆ ลักษณะของแผนเช่นนี้ใช้มากในประเทศสังคมนิยมหรือใช้ในประเทศที่สำนักงานวางแผนแห่งชาติ ซึ่งมี อำนาจสูงและรัฐต้องการใช้แผนนั้นในลักษณะเชิงบังคับ

2. แผนชี้แนะ (Indicative Plan) เป็นแผนที่ชี้แนะ มีเป้าหมายที่ตกลงไว้เพื่อชี้แนะแนวทางเท่านั้น แผนนี้จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่นมาก หลายประเทศขณะนี้ใช้แผนในลักษณะเช่นนี้ อย่างไรก็ตามมีผู้พยายามใช้แผนทั้งสองลักษณะเข้าด้วยกัน เช่นใช้แผนที่วางแนวทางให้ดำเนินงานกับภาครัฐบาล และแผนชี้แนะกับภาคเอกชน

สรุปได้ว่า การวางแผนมีได้หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรในการวางแผน

#### 1.4 วิวัฒนาการของการวางแผน

กำเนิดวางแผนในโลกมนุษย์ มีมาพร้อม ๆ กับกำเนิดมนุษย์คนแรกของโลก แต่แผนที่มนุษย์รู้จักโดยทั่วไปเป็นแผนนอกกรอบแบบยังไม่มีคำว่า “แผน” แต่กิจกรรมที่มนุษย์ใช้ในการตัดสินใจล่วงหน้า หรือการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตเป็นแนวคิดมนุษย์วางกรอบความคิด เพื่อใช้ในการคาดการณ์อนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์มากขึ้น

วีระพล สุวรรณสันต์ (อ้างใน บุญมา ทวีภักดิ์ 2534:17) ระบุว่า การวางแผนเป็นวิชาที่ กำเนิดมาช้านาน ในสมัยเริ่มแรกใช้การวางแผนโดยระบุ เป็นส่วนที่กำหนดไว้ในหัวสมองมนุษย์ เช่น การล่าสัตว์ การแต่งงาน การขึ้นบ้านใหม่ การบวช ฯลฯ การกล่าวอ้างเพียงว่าศาสตร์ด้านการ วางแผนกำเนิดที่ประเทศใด จึงเป็นข้อพิสูจน์ที่ยากต่อการระบุแหล่งกำเนิด หรืออาศัยองค์ประกอบอื่นใดมาอธิบายประกอบ อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงกระบวนการแก้ปัญหาของมนุษย์สมัยโบราณแล้ว จะเห็นว่ามนุษย์ในสมัยโบราณได้นำกระบวนการวางแผนมาใช้เป็นเบื้องต้น

อนันต์ เกตุวงศ์ (2528:26-27) กล่าวว่า นับแต่สมัยโบราณการวางแผนอาจได้จากการเตรียมพื้นที่เพื่อการเกษตรการป้องกันน้ำท่วม การชลประทาน เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้พบในบาบิโลเนีย (Babylonia) เมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) อียิปต์ จีน และอินเดีย ในยุคสมัยโบราณจึงเป็นช่วงเวลาที่มีมนุษย์เริ่มใช้วิธีการวางแผน เพื่อเอาชนะธรรมชาติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยหรือการดำรงชีพของมนุษย์ จนพัฒนามาเป็นเทคโนโลยีอันทันสมัยในยุคปัจจุบัน หรือแม้แต่การเอาชนะเผ่าพันธุ์มนุษย์ด้วยกันในสมัยโบราณก็ยังคงปรากฏหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่า การจะดำเนินการศึกสงคราม เพื่อเอาชนะฝ่ายตรงกันข้ามนั้น จะต้องใช้วิธีการหรือแผนการแบบใด จะสร้างสถานการณ์แบบใดฝ่ายของตน จึงจะได้เปรียบในการทำศึกสงคราม ดังปรากฏในตำราพิชัยสงครามของประเทศไทย ตำราการจัดวางกำลังของกองทัพกรีก โรมัน หรือ ตำราพิชัยสงครามของจีนอันเลื่องชื่อ คือ



ตำราพิชัยสงครามของซุนหวู่ที่แวดวงธุรกิจนำเอาแผนกลยุทธ์ที่ซุนหวู่บัญญัติไว้ มาปรับใช้ในสภาพการณ์การแข่งขันทางธุรกิจในปัจจุบัน หลักการหรือวิธีการที่นักยุทธศาสตร์สมัยโบราณบัญญัติไว้ และนำมาปรับใช้ในสภาพสังคมปัจจุบันจึงเป็นเครื่องชี้ประการหนึ่งว่ามนุษย์รู้จักกระบวนการวางแผนมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว เพียงแต่การจัดระบบความรู้เพื่อให้เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่ว่าด้วยการวางแผน มิได้ปรากฏหลักฐานอันชัดเจนว่าศาสตร์ที่ว่าด้วยการวางแผนถือกำเนิดมาในสมัยใด

ปีคริสต์ศักราช 1929 ในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ศาสตร์แห่งการวางแผนที่จัดเป็นระบบจึงกำเนิดขึ้นโดยประเทศสหภาพโซเวียตเป็นประเทศเดียวที่มีการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างมีระบบ โดยจัดทำเป็นแผนพัฒนา 5 ปี

การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศรัสเซียว่า การวางแผนถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางมากในยุคที่บอลเชวิคขึ้นครองอำนาจ โดยประเทศรัสเซียปฏิเสธการลงทุนและเศรษฐกิจเสรีซึ่งผู้ผลิตตัดสินใจผลิตด้วยการคาดหวังกำไร แต่พยายามมีการผลิตอย่างมีแผน เพื่อสนองความต้องการของคนมากกว่าเพิ่มกำไร จึงได้เกิดแผน 5 ปี ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีอย่างประหยัดและลดความสูญเปล่า ปีคริสต์ศักราช 1933 ด้วยอิทธิพลของแผนในประเทศโซเวียต ประเทศอินเดียได้ริเริ่มวางแผน 10 ปี โดยมีเป้าหมายให้รายได้ประชาชาติ เพิ่มขึ้นหนึ่งเท่าตัว อีก 5 ปีต่อมาคือในปีคริสต์ศักราช 1938 ประเทศอินเดียตั้งคณะกรรมการวางแผนระดับชาติของอินเดียขึ้น โดยทำหน้าที่วางแผนเพื่อพัฒนาประเทศให้เท่าเทียมกับประเทศที่เจริญแล้ว ครั้นเกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้น แผนของประเทศอินเดียหยุดชะงักไประยะหนึ่งจนกระทั่งปีคริสต์ศักราช 1944 ประเทศอินเดียจึงเริ่มพัฒนาประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อศาสตร์ในการวางแผนจนถึงขั้นตั้งกระทรวงวางแผน (Department of Planning) หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ได้ริเริ่มวางแผนประจำปีหลาย ๆ ปี เพื่อทำการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร สถานที่ ปีคริสต์ศักราช 1948 สหรัฐอเมริกา ได้วางพื้นฐานให้ประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปจัดทำแผนพัฒนาระยะเวลา 4 ปี เรียกว่า แผนมาร์แชล (Marshall plan) เมื่อสิ้นสุดแผนมาร์แชล ฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ได้ดำเนินการวางแผนพัฒนาประเทศต่อไป และในประเทศต่าง ๆ แถบยุโรปตะวันออก ได้ริเริ่มวางแผนพัฒนาโดยอาศัยตัวแบบการวางแผน จากประเทศโซเวียต

ในปีคริสต์ศักราช 1949 ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ได้ริเริ่มจัดทำแผนพัฒนา โดยอาศัยตัวแบบจากโซเวียตเช่นเดียวกัน

ในปีคริสต์ศักราช 1950 ประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชียเริ่มให้ความสนใจศาสตร์การวางแผนและได้ริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ เมียการ์ อียิปต์ และอินเดีย โดยการวางแผนพัฒนาในภูมิภาคเอเชียจะได้รับการสนับสนุนภายใต้แผนโคลัมโบ (Colombo Plan) ในปีคริสต์ศักราช 1961 ประเทศไทยจึงได้เริ่มใช้แผนพัฒนาที่เป็นระบบในการพัฒนาประเทศ โดยประเทศไทยได้ริเริ่ม จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ระยะ 6 ปี เป็นฉบับแรกตรงกับสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาจึงปรับปรุงเป็นแผนพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศมาโดยลำดับจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาระยะที่ 8 (พ.ศ. 2539 - 2544)

### 1.5 แนวคิดความหมายของการบริหาร

**พริบเนอร์ และ เพรสทัส (Piffner And Presthus 1977:อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2533:26)** ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการส่วนใหญ่เกี่ยวกับวิธีการเพื่อทำให้บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้

**อนันต์ เกตุวงศ์ (2533:27)** ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าเป็นการประสานความพยายามของมนุษย์และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลตามความต้องการ

**ซุบ กาญจนประการ (2526:13)** กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การทำงานของคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เห็นว่าดีที่สุด เพื่อร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

**มุสตี รุมาคม (2527:1)** ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารคือกระบวนการของการบรรลุเป้าหมายขององค์การใดองค์การหนึ่ง โดยอาศัยการปฏิบัติที่ประสานกันของหน้าที่สี่อย่าง คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดการ และการควบคุม

กล่าวโดยสรุปจากความหมายของบุคคลหลายท่านที่ได้กล่าวเอาไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ใช้ทรัพยากรทางการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน มีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ เป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล และมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการหรือกิจกรรมบรรลุวัตถุประสงค์

## 1.6 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 1.6.1 การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์

การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างเป็นระบบคือ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน โดยลักษณะเช่นนี้ การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ทางสังคม ซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งนับว่าเป็นการประยุกต์เอกความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้วการบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)

### 1.6.2 การบริหารโดยสถานการณ์

เฟรด อี. ฟิเลออร์ (Fred E. Fiedler อ้างถึงใน จรินทร์ สุรเสวีวงศ์ 2540:15) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า การบริหารในยุคปัจจุบันเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากการมอบ การบริหารในเชิงปรัชญามาสู่การมอบการบริหารในเชิงสภาพข้อเท็จจริงเนื่องจากในปัจจุบัน ผู้บริหารมักจะประสบกับการบริหารเพื่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ ส่วนการเลือกทาง ออกหรือแนวทางแก้ไขที่จะไปสู่การบริหารนั้น ถือว่าไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุด (There is no one best way) ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรู้จักนำเอาหลักการทฤษฎี แนวคิด ทางการบริหารจาก หลาย ๆ ทฤษฎีไปประยุกต์ใช้ปฏิบัติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งก็คือเทคนิคการรู้จัก นำเอาศาสตร์ทางการบริหารไปประยุกต์ใช้กำหนดว่าควรจะใช้การบริหารแบบใด โดยไม่ยึดถือ ตามหลักการแนวคิดและทฤษฎีทางการบริหารแบบใดแบบหนึ่งเป็นสรณะ

### 1.6.3 การบริหารทีมงาน

ประยูร อาษานาม (อ้างใน จรินทร์ สุรเสวีวงศ์ 2540:16) ได้สรุปแนวคิด เกี่ยวกับการบริหารทีมงานไว้ว่า ทีมงานเป็นกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันเพื่อปฏิบัติงานโดยมี วัตถุประสงค์ร่วมกับองค์ประกอบที่สำคัญของทีมงานคือ จุดมุ่งหมายและภารกิจ การสร้าง ทีมงาน ผู้นำของทีมงาน สมาชิกของทีมงาน งบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกในเบื้องต้น ของการสร้างทีมงานจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้เด่นชัด และยึดหลักการที่สำคัญคือ คำนี้ถึงลักษณะของงาน เลือกขนาดของกลุ่ม ที่เหมาะสม สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่าง สมาชิก จัดระบบและเทคนิคการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพกำหนดบทบาทของสมาชิกและ ปทัสถานของกลุ่มที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้ ในการปฏิบัติงาน จะต้องยึดหลักการของ

กระบวนการกลุ่ม การพัฒนาและการเสริมสร้างสมรรถภาพของสมาชิก การสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานและการสร้างขวัญกำลังใจของทีมงาน ผู้นำของทีมงานจะต้องมีสมรรถภาพทั้งด้านสติปัญญา ด้านทักษะ และเทคนิควิธี และด้านคุณสมบัติและเจตคติ ผู้นำจะต้องมีภาวะผู้นำเป็นที่ยอมรับของสมาชิก มีทักษะในการเป็นประธานในที่ประชุม การปฏิบัติภารกิจจะต้องมีการเตรียมการอย่างดีและปฏิบัติงานโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน มีการวางแผนอย่างละเอียด ปฏิบัติตามแผน มีการกำกับควบคุมนิเทศและประเมินผลงาน

จากแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบพื้นฐานของการบริหาร มี 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดหน่วยงาน การบังคับบัญชา การประสานงาน การควบคุม

### 1.7 ทฤษฎีกระบวนการบริหาร

การบริหารเป็นกระบวนการของสังคมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง ที่เข้ามารวมกัน เพื่อกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายตามที่ได้กำหนดไว้ การกระทำนั้นจะเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์การดำเนินการเพื่อให้คงอยู่ต่อไป การกระตุ้น หรือยั่วยุให้เกิดการกระทำ การควบคุมและการกระทำที่เกิดการรวมกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมีระบบ แบบแผนทั้งในด้านบุคคลและด้านวัตถุเกี่ยวกับกระบวนการบริหารนี้ตามทฤษฎีของ เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol อ้างในเจริญผล สุวรรณโชติ 2519:210-212) ได้กำหนดองค์ประกอบ ขั้นตอนพื้นฐานของการบริหารที่สำคัญไว้ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ซึ่งแยกแยะความสำคัญออกได้ ดังนี้

1.7.1 การวางแผน (To plan) หมายถึง การศึกษาอนาคตและการจัดทำแผนงานเพื่อปฏิบัติงาน

1.7.2 การจัดองค์การ (To organize) หมายถึง การดำเนินการทั้งในเรื่องของวัสดุและของบุคคล การจัดการจะต้องทำด้วยกันทั้งวัสดุและบุคคล

1.7.3 การบังคับบัญชา (To command) หมายถึง การที่จะทำให้ผู้ร่วมงานทำงาน

1.7.4 การประสานงาน (To co-ordinate) หมายถึง การรวมเข้าด้วยกันและจัดการให้มีความสัมพันธ์ต่อกันในกิจกรรมที่จัดขึ้นในองค์การทุกอย่าง

1.7.5 การควบคุม (To control) หมายถึง การที่มองเห็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายในองค์การว่าได้ปฏิบัติตามกฎที่ได้วางไว้ และกำหนดขึ้นตามที่หมู่คณะได้ตกลงกันได้

ส่วนทฤษฎีการบริหารของ **Gulick** และ **Urwick** (1937:17) นั้น ได้สรุปว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "POSDCORB MODEL" ซึ่งประกอบด้วย

1. P = Planning หมายถึง การวางแผน ได้แก่ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไรในอนาคต โดยการเตรียมทรัพยากรการบริหาร กำหนดเป้าหมาย วิธีการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เมื่อถึงวันกำหนดก็ดำเนินการได้ทันที

2. O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การ คือ การจัดระเบียบเกี่ยวกับตัวคนที่ เกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำ การปกครองบังคับบัญชา การควบคุมงาน รวมถึงการปรับปรุง กลไกการบริหารและการจัดสำนักงาน

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการ จัดองค์การ การใช้ประโยชน์บุคคล การบำรุงรักษา และการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถ สูงขึ้น

4. D = Directing หมายถึง การกำกับอำนาจการบัญชางาน การวินิจฉัยสั่งการ ให้การบริหารดำเนินไปตามวิธีการที่กำหนดขึ้น รวมทั้งการเร่งรัดงานให้เป็นไปตามนโยบาย และบรรลุเป้าหมายขององค์การ

5. Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน ได้แก่ การจัดระบบกำหนดวิธีการ และจัดกลไกการบริหารต่าง ๆ ให้ทำงานสอดคล้องต่อกัน ไม่ขัดแย้งกันเพื่อให้เกิดผล ตามที่ปรารถนา

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ ให้สาธารณชนทราบ ตลอดจนการใช้รายงานเป็นเครื่องตรวจสอบผลงานติดตามผลงานและ ควบคุมงาน

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ได้แก่ การปฏิบัติการในด้านการเงิน การกำหนดรายรับรายจ่าย การควบคุมการใช้จ่ายเงินในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปกิจกรรมการบริหารหรือกระบวนการบริหารมีมากหลายประการ แล้ว แต่ใครจะยึดถือแนวทางของนักทฤษฎีท่านใดเป็นหลัก แต่โดยทั่วไปแล้วกระบวนการบริหาร จะไม่หลุดพ้นไปจากหลักและแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ การบริหารนั้น ดำเนินการในรูปของกระบวนการจะต้องมีการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดองค์การ การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การควบคุมและปฏิบัติตามนโยบาย การประเมินผล และการงบประมาณ เป็นต้น

### 1.8 แนวคิดความหมายของการบริหารการพัฒนา

**พอล เมโดว์** (Paul Meadows อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2533:28) อธิบายว่า การบริหารการพัฒนาถือได้ว่าเป็นการจัดการทางภาครัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะนักบริหารการพัฒนาจึงเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการนำการเปลี่ยนแปลง

**เฟรด ดับบิว ริกก์** (Fred W. Riggs อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2533:28) ได้อธิบายถึงความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง (1) การบริหารของโครงการพัฒนาให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (2) การเพิ่มความสามารถในการบริหาร

**เอดเวิร์ด ดับบิว เวสเนอร์** (Edward W. Weldner อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2533:28) ได้นิยามไว้ว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการของการนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการกระทำและถือว่าการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของการพัฒนาบรรลุผลสำเร็จ

**ฮา บีน ลี** (Hah-Been Lee อ้างใน สนั่น วงศ์พิ้วพันธ์ 2529:75) ให้ความหมายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งซึ่งจะต้องเพิ่มสมรรถนะในการปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นใหม่และดำเนินการกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอยู่แล้ว โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความเจริญทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร โดยมีการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำเร็จตามเป้าหมาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารการพัฒนา เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารไปสู่ความเจริญต่าง ๆ ซึ่งสำเร็จตามเป้าหมาย

### 1.9 ลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา

สำหรับลักษณะของการบริหารพัฒนานั้น **ปทาน สุวรรณมงคล** (2526:14) ได้สรุปเอาไว้ ดังนี้

1.9.1 การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง (Change Oriented) อันเป็นลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากการบริหารแบบดั้งเดิม หรือการบริหารทั่วไป

ซึ่งมุ่งรักษาสภาพเดิม (Status Quo) เป็นสำคัญ การบริหารการพัฒนาจึงเป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ทั้งในแง่ของกิจกรรมและค่านิยมทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ

1.9.2 การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการไปสู่จุดมุ่งหมาย (Goal Oriented) ที่วางไว้หรือเน้นผลลัพธ์ (Result - Oriented) ที่เฉพาะเจาะจงมีความชัดเจนในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนว่าจะต้องทำอะไรให้สำเร็จบ้างและเพื่อวัตถุประสงค์อะไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารการพัฒนาเปลี่ยนไปไปสู่จุดหมายปลายทางหรือผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง โดยยึดจุดมุ่งหมายการพัฒนาประเทศเป็นหลัก

1.9.3 การบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารที่ต้องมีสมรรถภาพทางการบริหาร (Administrative Capability) สูง เพราะกิจกรรมการพัฒนาเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางและซับซ้อนมากกว่ากิจกรรมเดิมของรัฐ ที่มีขอบเขตอยู่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บภาษีและการบริหารงานประจำวัน ดังนั้น เมื่อรัฐได้ทุ่มเททรัพยากรในการพัฒนาประเทศและเพื่อให้กิจกรรมการพัฒนารุด จุดมุ่งหมายที่วางไว้ จึงต้องพึ่งพาอาศัยระบบราชการที่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนานี้ สมรรถนะทางการบริหารจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของความพยายามในการพัฒนาของรัฐ

1.9.4 การบริหารการพัฒนาจะต้องมีการวางแผนระยะยาว และการเตรียมการปรับปรุง องค์การบริหารให้พร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจในการดำเนินการตามแผน ซึ่งจะเกิดขึ้นระยะยาวด้วย

1.9.5 การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหาร ที่จะต้องสามารถปรับตัวและดัดแปลงให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา มิใช่เป็นการบริหารที่ขาดความยืดหยุ่นหรือขึ้นอยู่กับเหตุการณ์เฉพาะหน้าหรือความพอใจของผู้บริหาร การปรับตัวของการบริหารจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ควบคู่กันทั้งทางด้านโครงสร้าง การจัดองค์กร การจัดการ และระเบียบวิธีปฏิบัติ

1.9.6 การบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารที่มีลักษณะของการสร้างงาน การริเริ่มในการปฏิบัติงานและมีความตื่นตัวอยู่เสมอ

1.9.7 การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มีลักษณะเปิด ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติภารกิจการพัฒนา มิได้ผูกขาดอยู่แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานราชการเท่านั้น แต่ประชาชนองค์กรปกครองท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรเอกชนจะต้องได้รับการกระตุ้นและเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย ดังนั้น ทัศนคติ

(ของฝ่ายบริหาร) ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารการพัฒนา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารพัฒนานั้น คือ การบริหารที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ทั้งนี้ โดยใช้สมรรถภาพทางการบริหารเป็นสำคัญและในการบริหารพัฒนานั้นจะต้องมีแผนการปรับปรุงองค์การบริหารเอาไว้ด้วย เพื่อให้สามารถปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ การบริหารพัฒนานั้น จะต้องมีการตื่นตัวเสมอและควรจะเป็นระบบเปิด ไม่ผูกขาดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเอกชนควรมีส่วนร่วม

#### 1.10 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา

ความหมายของการวางแผนพัฒนา ความหมายของการวางแผนพัฒนานั้นได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านที่สำคัญมีดังนี้ คือ

โตดาโร (Todaro 1977:5) ให้ความเห็นว่า การวางแผนพัฒนาหมายถึงความพยายามอย่างจริงจังของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทาง และควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

วอร์เตอร์สัน (Waterson 1965:64-65) กล่าวว่า การวางแผนหมายถึงการวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่องเพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

แผนงานที่เกิดจากการวางแผนสมบูรณ์แบบ (Comprehensive planning) แผนงานจะสัมฤทธิ์ผลที่ดีได้จะต้องมีการวางแผนสมบูรณ์แบบ หมายถึง จะต้องมีการผสมผสาน (integration) ทางด้านต่าง ๆ คือ เศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ โดยจะต้องประกอบด้วยแผนการลงทุนผสมผสานของภาครัฐบาลและแผนสำหรับภาคเอกชน และยังพิจารณาความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของส่วนต่าง ๆ ของระบบ ดังนั้น แผนงานลักษณะนี้จึงครอบคลุมอย่างกว้างขวางทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล รวมถึงจะครอบคลุมทั้งในด้านต่าง ๆ ด้วย ซึ่งแผนงานลักษณะนี้จะมีได้จะต้องระดมบุคลากรจากหลายฝ่ายมารวมมือกัน

การวางแผนจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะเอาชนะธรรมชาติ ด้วยการประยุกต์ใช้เทคนิควิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของสังคมและวางแผนทางเพื่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงภายในระบบสังคม ตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การวางแผนยังเป็นเครื่องมือซึ่งถึงความสามารถของมนุษย์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเร่งรัดการพัฒนาเพื่อบรรลุตาม จุดมุ่งหมายที่สังคมต้องการ เช่น การขจัดปัญหาความยากจน



การวางแผน ความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ และการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ฉะนั้น ในสังคมหนึ่ง ๆ ผู้คนในสังคมจึงต่างพยายามที่จะวางแผนกันไม่ว่าเป็นภาครัฐหรือเอกชน เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและบรรลุตาม จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ภายใต้ขีดความสามารถทั้งทางด้านกำลังเงิน กำลังคน การบริหารและภายในระยะเวลาที่กำหนด

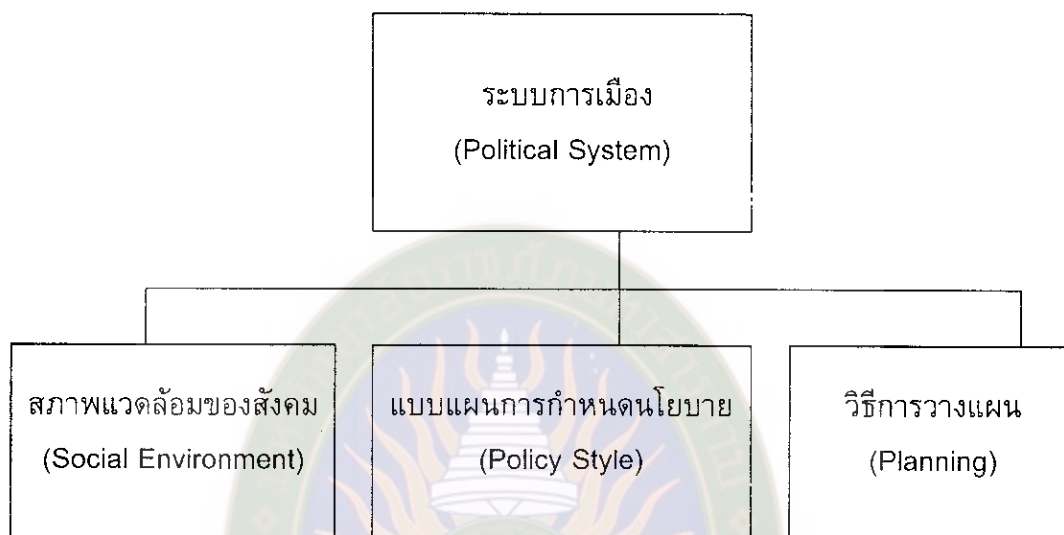
ตามความหมายดังกล่าวข้างต้น การวางแผนพัฒนาที่สมบูรณ์จึง มิใช่เพียงการจัดทำเอกสารแผนงานเท่านั้น แต่จะต้องประกอบด้วยการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง โดยจะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ เพราะหากมีแต่แผนโดยไม่มีกรปฏิบัติตาม แผนที่จัดทำขึ้นจะเป็นเพียงแต่ความฝันหรือความปรารถนาในลักษณะเลื่อนลอยเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อมีการนำแผนไปปฏิบัติแล้วก็ต้องมี การติดตามประเมินผลเพื่อจะได้ทราบว่าการปฏิบัติเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้เป็นอย่างไร ซึ่งจะก่อให้เกิดเป็นความรู้และประสบการณ์ที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงแผนครั้งต่อ ๆ ไปได้ ดังนั้น การวางแผนพัฒนาจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่มีการปฏิบัติหมุนเวียนต่อเนื่องกันไปเรื่อย ๆ ในลักษณะที่เป็นวงจรไม่มีที่สิ้นสุด

### 1.11 ทฤษฎีของการวางแผนพัฒนา

โดยทั่วไปทฤษฎีว่าด้วย การวางแผนพัฒนาเกี่ยวข้องกับการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ วิธีการวางแผน สภาพแวดล้อมทางสังคม ระบบการวางแผนของประเทศ และนักวางแผน นอกจากนั้นทฤษฎีว่าด้วยการวางแผนยังอาจมุ่งที่จะอธิบายหรือคาดคะเนเกี่ยวกับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ดังกล่าว

นักทฤษฎีส่วนใหญ่ จะอธิบายเน้นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย 2 ประการแรก เช่น เอตซิโอนี (Etzioni 1973:25) ได้เสนอแนะว่าวิธีการวางแผนจะมีความผันแปรไปตามสภาพสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งวิธีการวางแผนที่กำหนดขึ้นมีประสิทธิภาพและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง สภาพแวดล้อมที่กล่าวถึงได้แก่ สถาบันของรัฐที่รับผิดชอบต่อการวางแผน ระบบการวางแผนของประเทศ ข้อมูลและตัวนักวางแผนเอง โดยสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดวิธีการหรือพฤติกรรมของการวางแผน

เบอร์บี้ (Burby 1974:14) ก็มีความคิดเห็นทำนองเดียวกัน โดยได้แสดงเป็นแผนภูมิ ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ  
(ที่มา: Burby, Managing With People Reading Mass)

### 1.12 ลักษณะเฉพาะของการวางแผนพัฒนา

เนื่องจากการวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญที่สังคมนำมาใช้เพื่อ ชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสังคม หลักพื้นฐานของการวางแผนนี้ จึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ จุดมุ่งหมาย เครื่องมือหรือการกระทำ และคน โดยคนจะเป็นผู้กำหนดจุดมุ่งหมายและเลือกเครื่องมือหรือวิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้ การตัดสินใจของคนจึงต้องเป็นไปอย่าง มีเหตุผล โดยก่อนที่จะตัดสินใจต้องมีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ เท่าที่มีเสียก่อน แล้วจึงเลือกหนทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ภายใต้สภาพการณ์ และจุดมุ่งหมายที่ต้องการในการนี้จะต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลดีผลเสียของแต่ละหนทางเสียก่อน แล้วจึงเลือกหนทางเลือกที่ดีที่สุด ด้วยเหตุนี้การวางแผนจึงมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1.12.1 การวางแผนเกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้ความรู้ ทางด้านเทคนิค วิชาการ เพื่อค้นหาปัญหา เครื่องมือและคาดคะเนถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้เครื่องมือ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การวางแผนจึงเป็นฐานทางวิชาการให้กับผู้นำที่ทำหน้าที่ทางด้าน การตัดสินใจได้เป็นอย่างดี

1.12.2 การวางแผนมีลักษณะของความสมบูรณ์แบบ ในตัวมันเอง กล่าวคือ นักวางแผนจะพิจารณาหนทางเลือกต่าง ๆ เท่าที่มีและผลที่จะเกิดขึ้นตามแต่ละหนทางเลือก กล่าวอีกนัยหนึ่งนักวางแผนจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง (ก) จุดมุ่งหมาย (ข) หนทางเลือกและผล ที่จะเกิดขึ้นของแต่ละหนทาง และ (ค) การวางแผนมีลักษณะ เป็นเครื่องมือ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรคือ เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยให้การจัดสรรทรัพยากร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดีที่สุด ภายใต้กรอบของความสมบูรณ์ ตามข้อ 2 ข้างต้น

### 1.13 แนวทางในการวางแผนพัฒนาชนบท

จากการศึกษาแนวความคิดและแนวทางในการพัฒนาชนบท ซึ่งมีหลายแบบ หลายแนวที่สำคัญที่เคยใช้ในอดีต และกำลังใช้อยู่ในปัจจุบันอาจประมวลได้ดังนี้คือ

1.13.1 แนวทางการพัฒนาชนบท แบบวางแผนจากส่วนกลางหรือการพัฒนา จากเบื้องบน (Top-Down Approach) แนวทางนี้เน้นอำนาจของส่วนกลางหรือรัฐบาลในการ ตัดสินใจดำเนินการพัฒนาให้ประชาชน กล่าวคือรัฐเป็นผู้คิดริเริ่ม ตัดสินใจ และลงมือดำเนินการ โดยประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวทางการพัฒนาจากเบื้องบนมีลักษณะเด่น ๆ คือ

1) รัฐบาลเป็นผู้กำหนดความต้องการในการพัฒนาชนบท โดยพิจารณา จากปรากฏการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบท และข้อมูลสถิติด้านต่าง ๆ ที่สะท้อนปัญหาอันมี ผลผลักดัน ให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดการพัฒนาชนบทขึ้น

2) การพัฒนาชนบทจะมีลักษณะเป็นโครงการระดับกว้าง และครอบคลุม โดยทั่วๆ ไปโครงการจะครอบคลุมตามลักษณะของปัญหาหรือตามลักษณะของกลุ่ม เป้าหมายโดยมิได้ คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันในสภาพแวดล้อม ทำให้การพัฒนาไม่บรรลุ ผลเต็มตามเป้าหมาย

3) หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการเกือบทั้งหมดในการพัฒนา ชนบทโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมารัฐบาลอาศัยกลไกของรัฐ ได้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการเอง และละเลยองค์กรเอกชนและองค์กรของประชาชนในชุมชน

4) ประชาชน เป็นเพียงผู้รับผลด้านต่าง ๆ ฝ่ายเดียว คือประชาชนจะ เป็นผู้รองรับนโยบายโดยไม่มีบทบาทเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา ส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้รับ ตามที่รัฐบาลกำหนดให้ และตามที่ข้าราชการที่ถูกส่งไปประจำในชุมชนเป็นผู้ชี้แนะ

1.13.2 แนวทางการวางแผนจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) แนวทางนี้มีความคิดพื้นฐานที่สำคัญ คือ

1) ประชาชนในชุมชนควรเป็นผู้ที่ระบุปัญหาความต้องการ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง เพราะว่าประชาชนเท่านั้นที่จะรู้ว่าปัญหาของตนมีอะไรและจะแก้ไขปัญหาอย่างไร ปัญหาที่ประชาชนระบุนั้นควรจะเป็นปัญหาและเป็นความต้องการที่แท้จริง (Real Needs) ของชุมชน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการระบุปัญหาความต้องการ และแนวทางแก้ไข จะมีผลทำให้มีการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามากยิ่งขึ้น ทั้งยังเพิ่มความ รู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการในชุมชน

1.13.3 แนวทางการพัฒนาแบบผสมผสาน (Integrated Development Approach) การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ ดังนี้คือ

1) เป็นการผสมผสานกิจกรรมหลายกิจกรรมเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกัน (Inter-Disiplinary) กิจกรรมดังกล่าวนั้นรวมถึงการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจในด้านกายภาพ เช่น การชลประทาน การคมนาคมขนส่ง สินเชื่อ ปัจจัยการผลิตและการประกอบการ การบริการทางด้านตลาดและราคา ทั้งยังครอบคลุมไปถึงการบริการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่เหมาะสม การบริการทางสังคมที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและเพื่อให้เกิดการช่วยตนเองอย่างเกิดผลด้วย การศึกษาเพื่อพัฒนาและพัฒนาชีวิต การวางแผนครอบครัว การบริการทางด้านสาธารณสุข

2) กิจกรรมหรือโครงการนั้นต้องเน้นความพร้อมเพรียง หรือการทำให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกระทำไปพร้อม ๆ กัน และเื้ออำนวยการต่อกัน (Simultaneous Program) โดยที่มีการจัดลำดับ (Sequence) ของการพัฒนาตามความสำคัญเร่งด่วนก่อนหลัง ความยากง่าย การประสานประโยชน์ของคนในชุมชน และโครงการที่เกี่ยวข้องนี้ต้องมีลักษณะเชื่อมโยงกัน (Synchroniztion) อย่างชัดเจนอีกด้วย

3) กิจกรรมที่มาดำเนินการร่วมกันนั้น ไม่ใช่เป็นการยุบมารวมกันในลักษณะที่เรียกว่า Cosolidation แต่เป็นการรวมกันในลักษณะของการผสมผสาน ซึ่งจะต้องมีการผสมผสานกิจกรรมภายใต้คณะกรรมการหรือหน่วยงานพิเศษทั้งในระดับชาติและระดับอื่น ทั้งนี้ต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งผลให้กระทบต่อส่วนรวมทุกอย่าง (Collective Impact) และผลที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีคุณค่าและปริมาณที่มากกว่าการกระทำในรูปแบบเดิม ซึ่งกระทำการในลักษณะที่แยกกันด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วการผสมผสานกิจกรรมนั้นก็ไม่มีมีความจำเป็นอันใดที่จะกระทำขึ้นมา

4) ลักษณะการผสมผสานกิจกรรมนั้นทั้งการผสมผสานในแนวตั้ง และการผสมผสานในแนวนอน การผสมผสานในแนวนอนนั้นเป็นการผสมผสานกิจกรรมของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ไม่ว่าจะของรัฐหรือสถาบันเอกชนที่กระทำในพื้นที่หนึ่ง ๆ การผสมผสานในแนวนอนนั้นจะต้องมีการกระทำทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงมาจนถึงระดับตำบล กิจกรรมที่ต้องมี การผสมผสานกันก็คือ การกำหนด นโยบาย การวางแผน การปฏิบัติตามแผนงาน รวมทั้งการบริหารกิจกรรมอื่น ๆ ตามความจำเป็น ซึ่งการผสมผสานดังกล่าวจำเป็นต้องมีการระบุพื้นที่เป้าหมาย กลุ่มบุคคลเป้าหมาย กิจกรรม ระยะเวลา หน่วยงานที่รับผิดชอบ งบประมาณอย่างชัดเจน ในการผสมผสานดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมการประสานงานทุกระดับ ตลอดจนคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง ตามความจำเป็นเพื่อให้การผสมผสานเกิดขึ้นอย่างเต็มที่ ส่วนการผสมผสานในแนวตั้งนั้นเป็นการผสมผสานระหว่างองค์กรหนึ่ง ๆ เอง ในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ

1.13.4 แนวทางความจำเป็นขั้นพื้นฐานนี้ ซึ่งถูกเสนอขึ้นในที่ประชุมองค์การผู้ใช้แรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการประชุม World Employment Conference ปี ค.ศ. 1976 โดยมีพื้นฐานความคิดที่ต้องการให้เกิดความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรและบริการพื้นฐานไปยังเหล่าประชาชนที่ยากจนในท้องถิ่นที่ห่างไกล เพื่อให้บรรลุถึงความจำเป็นพื้นฐาน ที่กำหนดไว้ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

สิ่งประกอบเข้าด้วยกันเป็นความจำเป็นพื้นฐานประกอบด้วย ความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องของปัจจัย 4 และของใช้ในบ้าน เช่น เครื่องมือ เครื่องใช้และเฟอร์นิเจอร์ การบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมจากรัฐบาลที่จำเป็น คือ การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมและวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน ความร่วมมือร่วมใจ และความเชื่อมั่นว่าตนย่อมพึ่งตนเองได้

แนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดปัญหาความต้องการโดยยึดการพึ่งตนเองเป็นหลัก เน้นการจัดสรรทรัพยากรไปยังประชาชนยากจนเฉพาะกลุ่มมากขึ้นในพื้นที่ ยากจนหรือชุมชนยากจน แต่มิได้ละเลยการพัฒนาในพื้นที่ที่เจริญแล้ว (แต่ก็มีจุดจำกัดของการเชื่อมโยงระหว่างเทคโนโลยีของการพัฒนาชนบทกับการพัฒนาเมือง) รวมทั้งมุ่งจะเพิ่มโอกาสทั้งการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มทั้งสวัสดิการ

กลยุทธ์ที่สำคัญของแนวทางนี้มุ่งที่จะจัดหาความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนทั้งหมดให้ครบถ้วนเร็วที่สุด และเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้เป็น การลดอัตราการว่างงาน การเพิ่มผลผลิตให้ถึงระดับความต้องการพื้นฐาน การกระจายบริการสาธาณูปโภคทางด้านสาธารณสุข การศึกษา แหล่งน้ำ บ้านเรือน สุขาภิบาลในระดับที่เป็นมาตรฐาน ที่เพียงพอแก่ประชาชนผู้ที่มีรายได้ต่ำ

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาปรับใช้เป็นเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน

เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาโดยมีความคิดพื้นฐานว่า “ไม่รวยก็มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้” ในขณะที่เดียวกันก็พยายามที่จะให้เกิดการประสานสอดคล้องกับแนวความคิดอื่น ๆ ด้วย

#### 1.14 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท

การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะที่องค์การพัฒนาภายนอก (ทั้งรัฐและเอกชน) ซึ่งสำคัญตัวเองว่าเป็นตัวหลัก (Main Factor) ในการแก้ปัญหาของชาวบ้าน จึงได้พยายามยึดเย็บรูปแบบการพัฒนาสำเร็จรูปให้กับชาวบ้าน โดยการสร้างถาวรวัตถุต่าง ๆ ที่ตัวเองคิดว่าชาวบ้านขาดแคลนให้ เช่น ถนน บ่อน้ำ เขื่อน เป็นต้น

#### 1.15 การวางแผนพัฒนาชนบทของประเทศไทย

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดให้มีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทที่มีเอกภาพ ภายใต้ระบบ กนภ. เป็นหลักในการดำเนินการ โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการดำเนินการแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน จะอยู่ภายใต้กรอบแผนพัฒนาจังหวัด โดยมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาตำบล โดยมี องค์การในการจัดทำแผน รวม 3 ระดับ คือ

##### 1.15.1 องค์การระดับจังหวัด มี 1 องค์การ

คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและการกระจายความเจริญในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของ กนภ. รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

##### 1.15.2 องค์การระดับอำเภอ มี 1 องค์การ

คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ. และ กิ่งอำเภอ) มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาอำเภอให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางของจังหวัด รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการประสานแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาอำเภอ

### 1.15.3 องค์การระดับตำบลและหมู่บ้าน มี 2 องค์การ

คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) มีหน้าที่ สนับสนุนการดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน

ฉะนั้น ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จึงมีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

#### ขั้นที่ 1 การจัดทำบัญชีข้อมูลงาน/โครงการและแนวทางการพัฒนาจังหวัด

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) จะประชุมร่วมกับฝ่ายเลขานุการ กนภ. ผู้ประสานแผนของส่วนราชการทุกกระทรวงในส่วนกลาง และสำนักงานประมาณเพื่อประมวลและวิเคราะห์งาน/โครงการที่จะทำการประสานภายใต้นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลระดับหมู่บ้านทั่วประเทศ เสร็จแล้วจะส่งแนวทางแผนงาน/โครงการให้จังหวัดดำเนินการ

#### ขั้นที่ 2 การแจ้งบัญชีข้อมูลงาน/โครงการ และแนวทางการพัฒนาจังหวัด

1. อผจ.ส่งบัญชีข้อมูลงานโครงการ และแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี 2545 ให้จังหวัด
2. กพจ.พิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี และงาน/โครงการแจ้งอำเภอและส่วนราชการในจังหวัด
3. กพอ.กำหนดแนวทางการพัฒนาอำเภอ และโครงการ/กิจกรรมแจ้งตำบลท้องถิ่น

#### ขั้นที่ 3 การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี 2545

1. ตำบลท้องถิ่นจัดทำแผน โดยศึกษาปัญหาความต้องการผ่านกระบวนการของประชาคมตำบล/ท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลโครงการและแนวทางการพัฒนาอำเภอประกอบการจัดทำโครงการพร้อมทั้งมีการบูรณาการโครงการระดับตำบล/ท้องถิ่นและผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่งให้อำเภอ
2. กพอ.กำหนดแผนพัฒนาอำเภอประจำปี โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาตำบลท้องถิ่น และปัญหาความต้องการระดับอำเภอ โดยกระบวนการประชาคมอำเภอพร้อมทั้งมีการบูรณาการโครงการระดับอำเภอ และขอความเห็นชอบจาก กพอ.ส่งให้จังหวัด
3. กพจ.จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยพิจารณาจากแผนพัฒนาอำเภอ และแผนองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้มีการประสานไว้แล้ว โดยผ่านกระบวนการประชาคมจังหวัด และบูรณาการโครงการระดับจังหวัด และขอความเห็นชอบจาก กพจ.

**ขั้นที่ 4** การประสานระดับนโยบายเพื่อกำหนดงบประมาณ โดยกรม กระทรวง  
นำแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี 2545 มาจัดทำเป็นคำขอของงบประมาณประจำปีของกรม  
กระทรวง

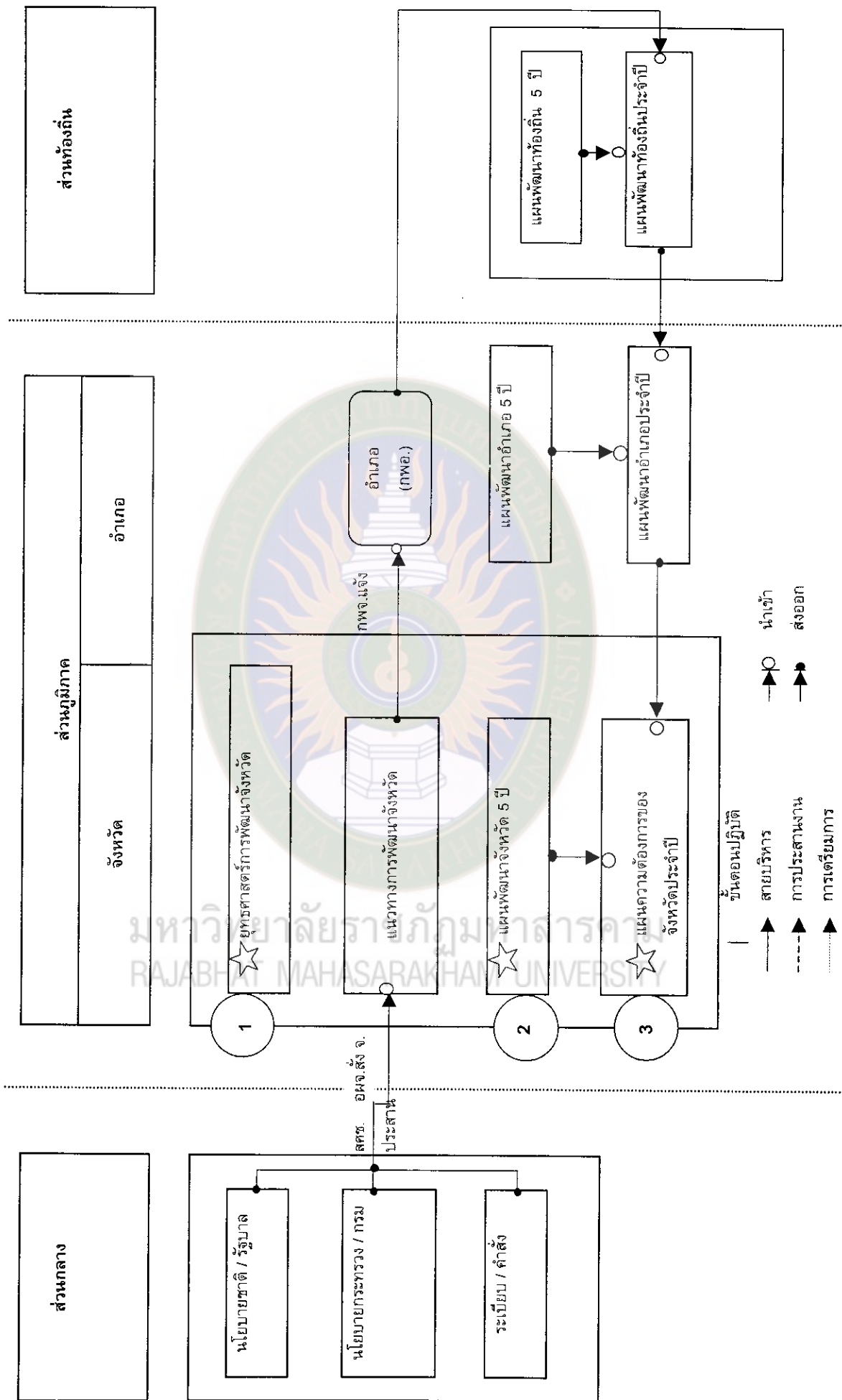
**ขั้นที่ 5** การพิจารณาสนับสนุนงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี  
2545 ฝ่ายเลขานุการ กนภ./สำนักงบประมาณ ร่วมพิจารณาวางเงินงบประมาณเพื่อจัดสรร  
ให้จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด

#### **1.16 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบท**

##### **1.16.1 ความหมายของการบริหารการพัฒนาชนบท**

**อวยชัย ชะบา (2530:88)** ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นกิจกรรมความ  
ร่วมมือของมนุษย์ เช่น รัฐร่วมกับเอกชนและอาสาสมัครที่นำทรัพยากรการบริหารมา  
ผสมผสานกันอย่างเหมาะสมและประหยัดเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมทั้งหลาย  
อันเป็นผลให้เพิ่มสมรรถนะของ ชาวชนบทให้ช่วยตัวเองได้ตามนโยบายของรัฐ





แผนภูมิที่ 2 แสดงขั้นตอนการประสานแผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์

### 1.16.2 การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

การพัฒนาชนบทของไทยในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นการนำแนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานมีความหมาย หลักการและวิธีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1) ความหมาย การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน หมายถึง การพัฒนาที่เข้าไปพร้อมกันหลายด้านและอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2524:183) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ว่าเป็น “กระบวนการฝึกกิจกรรมด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคง โดยหน่วยงานของรัฐทุกระดับเอกชนและประชาชนเข้าดำเนินการร่วมกันเป็นแผนระยะสั้นและระยะยาว เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของชาวชนบทในพื้นที่เป้าหมาย”

2) หลักการในการทำงานพัฒนาชนบท แบบผสมผสานมีหลักที่ควรยึดเป็นแนวปฏิบัติอยู่ 4 ประการ คือ

2.1) การพัฒนาแบบผสมผสานเป็นกระบวนการฝึกกิจกรรมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงของชาติเข้าดำเนินการร่วมกัน

2.2) กิจกรรมต่าง ๆ จะจัดทำในรูปของแผนงานและโครงการระหว่างหน่วยงานภาครัฐบาล ภาคเอกชน และประชาชน ในพื้นที่เป้าหมายให้ต่อเนื่องกันและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

2.3) แผนงานและโครงการพัฒนา จะต้องพิจารณาถึงทรัพยากรในท้องถิ่น ชีตความสามารถและความต้องการ และการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นควบคู่กันไปกับนโยบายของรัฐบาล

2.4) เป้าหมายของการพัฒนาต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของชาวชนบท โดยคำนึงถึงการกระจายผลการพัฒนาไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ยากจน

1.16.3 วิธีการในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามหลักการนี้ ไพรัตน์ เดชะรินทร์ เสนอแนะวิธีการในการดำเนินการไว้ 12 ประการ ดังต่อไปนี้

1) แผนงานและโครงการที่จัดทำขึ้นต้องมาจากความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย

2) นโยบายปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนนี้ โฆษิต บันเปียมรัชฎ์ (2531:527) ได้เสนอไว้ 4 ข้อ ดังนี้

2.1) ยึดหลักการประสานงานและเอกภาพ ในการบริหารการพัฒนาชนบทโดยให้คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาชนบทระดับชาติเพียงคณะเดียว การมีเอกภาพในการบริหารก็คือ การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่มีสายการบังคับบัญชาเพียงสายเดียว ซึ่งเชื่อมโยงกันจากระดับชาติไปจนถึงระดับตำบล เพื่อให้หน่วยงานทุกหน่วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องใช้สายการบังคับบัญชาสายเดียวกัน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน สับสนเปลือง หรือมีการขัดแย้งในแนวทางของการดำเนินงานและยังทำให้การพัฒนามีแนวทางและเป้าหมายที่ชัดเจนรวมกัน

2.2) ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด ทั้งนี้ การกระจายอำนาจนั้นมิได้หมายถึงการมอบอำนาจให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเด็ดขาด แต่หมายถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่กันให้ชัดเจน และร่วมกันปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายนั้น เช่น ระดับชาติ ควรเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายและแนวทางการพัฒนา จังหวัดควรเป็นผู้มีบทบาทอย่างสูง ในการประสานงานระหว่างระดับชาติกับระดับอำเภอต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัด อำเภอเป็นเจ้าของเป้าหมายที่จะกำหนดว่าการพัฒนาจะทำที่ไหน ในรูปแบบใด ส่วนราชการระดับกรมเป็นเพียงผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่อำเภอเป็นผู้เลือก หน่วยราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดกับรองผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาชนบทโดยลำดับ การสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนพัฒนาขึ้น โดยให้องค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้มีส่วนในการวิเคราะห์ปัญหาและจัดลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาท้องถิ่นของตนเอง จากระดับหมู่บ้าน ตำบล จนถึงระดับจังหวัด ทั้งนี้รัฐบาลโดยกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะพิจารณาการดำเนินงานจากแผนความต้องการจังหวัดนี้ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาได้ผลตามเป้าหมายมากกว่าที่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดไปจากส่วนกลางและลงไปดำเนินการเอง ซึ่งบ่อยครั้งมักไม่ตรงกับปัญหา ทำให้การพัฒนา ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

2.3) ส่งเสริมให้ประชาชน ได้มีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองได้มากที่สุด และสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ คือ แต่ละโครงการจำเป็นต้องร่วมกันทำระหว่างรัฐบาลและประชาชน และควรมีการกำหนดบทบาทของประชาชนไว้ อย่างชัดเจนในฐานะผู้ร่วมปฏิบัติใน โครงการทุกโครงการเท่าที่จะทำได้

2.4) สอดคล้องกับแนวทางการยึดพื้นที่เป็นหลัก ในการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายต้องคำนึงถึงคุณภาพ การบริการสาธารณะ การจัดบริการสังคม และการให้สนับสนุนกลุ่มและสถาบันที่ประชาชนจัดตั้งขึ้น

3) ต้องมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน ตามความชำนาญระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการ โดยไม่ให้มีลักษณะซ้ำซ้อนหรือรับผิดชอบงานคล้ายคลึงกัน

4) ต้องมอบการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจการพัฒนาในส่วนที่ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม

5) โครงสร้างในการตัดสินใจต้องแบ่งให้เด็ดขาด ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

6) ต้องจัดให้มีศูนย์ประสานงานร่วมที่ส่วนกลาง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อคอยให้การสนับสนุนควบคุมและติดตามแผนและโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ

7) งบประมาณตามแผน และโครงการพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง และเป็นไปตามขั้นตอนและเวลาที่กำหนดไว้ในแผน

8) ต้องให้มีการสนับสนุนอย่างจริงจัง โดยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมดำเนินงานที่มีคุณภาพและให้มีจำนวนเพียงพอ

9) เวลาที่เจ้าหน้าที่ทั้งระดับนักวิชาการ และระดับบริหารในจังหวัดและอำเภออยู่รับผิดชอบในโครงการพัฒนาแบบผสมผสานต้องมีกำหนดแน่นอนไม่เปลี่ยนตัวบุคคลจนดำเนินงานไม่ได้

10) วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานตามโครงการแบบผสมผสานต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง จังหวัด และอำเภอต้องมีอำนาจดำเนินการ เช่น สามารถจัดซื้อได้โดยไม่ต้องรอส่วนกลางอนุมัติให้ซื้อ

11) แผนงานและโครงการพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับแต่ละปีต้องวางเป้าหมายอย่างแน่ชัด เพื่อจะได้ประเมินผลได้เป็นระยะ ๆ และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

12) หน่วยงานประเมินผลประจำปี ต้องประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานที่มีได้รับผิดชอบดำเนินการตามโครงการ เพื่อประเมินผลได้โดยไม่มีผลข้างเคียง

กล่าวโดยสรุปแล้วการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นการผึกกิจกรรมต่าง ๆ โดย คำนึงถึงทรัพยากรของท้องถิ่นและมีเป้าหมายไปยังประชาชนที่ยากจน

#### 1.16.4 การบูรณาการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด

วิโรจน์ มีแดง (2543:20-21) ให้ความหมายของการบูรณาการ หมายถึง การทำให้สมบูรณ์ หรือทำให้หน่วยย่อยๆ ที่สัมพันธ์อิงอาศัยกันอยู่เข้ามาทำหน้าที่อย่างประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเอง

หลักการในการบูรณาการโครงการ มีหลักปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ปรับการบริหารงานและวิธีการทำงานจากลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” มาเป็น “ร่วมคิด ร่วมทำ”
- 2) กระจายอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานงบประมาณ และโครงการ จาก “ส่วนกลาง” สู่ “ส่วนภูมิภาค”
- 3) ยึด “ประชาชน” เป็นเป้าหมายการพัฒนามากกว่าการยึด “ภารกิจ” ของหน่วยงาน

แนวคิดการบูรณาการไปสู่การปฏิบัติการ

เพื่อนำแนวคิดให้ไปสู่การปฏิบัติโดยคำนึงเป้าหมายผลสุดท้ายในมุมของทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ระยะสั้น มุ่งหวังให้มีการประสานความคิด ภารกิจ และงบประมาณ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการลดคน ลดเงิน ลดเวลา

ระยะยาว การบูรณาการที่มีการร่วมความคิด ร่วมภารกิจ และร่วมความรับผิดชอบทั้งในภาครัฐ เอกชน ประชาชน และท้องถิ่น ซึ่งผลสำเร็จเป้าหมายสุดท้าย คือ การพัฒนาคนให้มี คุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่แท้จริง

#### 1.17 อุปสรรค และปัญหาในการวางแผน

ในกระบวนการบริหาร ย่อมจะต้องมีข้อจำกัดที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคได้มากมาย แม้จะได้มีการเตรียมทรัพยากรทางการบริหารให้มีความพร้อมมากที่สุด การวางแผนย่อมมีปัญหที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการทั้งสิ้น โดยมีสภาพปัญหาที่บังเกิดขึ้นมีปมแห่งปัญหาแตกต่างกันไปตามลักษณะของแผนงาน นักวิชาการหลายท่านได้รวบรวมปัญหา และอุปสรรคในการวางแผนไว้หลายท่าน ดังนี้

ครูส์ และ โอ คอนเนล (Koontz And O' Donnell :1967 อ้างใน บุญมา ทวีภักดิ์ 2534:70-71) ได้สรุปเหตุผลที่เป็นข้อจำกัดของการวางแผน มี 5 ประการ คือ

1. ความยากลำบากในการหาข้อมูลและสมมติฐานที่ถูกต้องแน่นอน

2. ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว
  3. ความไม่แน่นอนของปัจจัยภายในองค์กร เช่น บุคคลภายในหน่วยงาน นโยบายของหน่วยงาน และจำนวนของเงินกองทุน
  4. ความไม่แน่นอนของปัจจัยภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยที่ยากแก่การควบคุม เช่น บรรยากาศทางการเมือง การเรียกร้องจากกลุ่มบุคคล
  5. เวลาและค่าใช้จ่ายในการวางแผนและการดำเนินงานตามแผน
- จอร์จ อาร์ เทอร์รี่ (George R. Terry :1977 อ้างใน บุญมา ทวีภักดิ์ 2534:72) ได้ให้คิดเห็นของความจำกัดของการวางแผนมี 7 ประการ คือ

1. การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ จนไม่สามารถดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ได้
  2. การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงต้องลงทุน ทั้งทางด้านทุนทรัพย์กำลังงาน กำลังสมอง และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
  3. การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์และการกระทำที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
  4. การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัด ที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีที่สุดได้
  5. การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการเห็นวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน
  6. ผู้วางแผนมักทำให้แผนให้เกินเลยจากความเป็นจริง ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ
  7. การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีมาก จนลืมนึกถึงความเป็นไปได้ในแง่ของการปฏิบัติจริง
- สมพงษ์ เกษมสิน (2526:19) ได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการวางแผน ดังนี้

1. ขาดความรู้ตามหลักวิชาการเกี่ยวกับการวางแผน
2. ขาดข้อมูลที่ดีสำหรับการนำมาใช้ในการวางแผน
3. ผู้วางแผนไม่ได้ให้ความสำคัญในหลักวิชาการเกี่ยวกับการวางแผนอย่างพอเพียง คือวางแผนตามความเคยชิน หรือตามอารมณ์
4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอนทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนให้ประสานสอดคล้องกัน

5. นำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับการวางแผน
6. สภาวะแวดล้อมอันได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นปัญหาอุปสรรค
7. ขาดปัจจัยในการวางแผน เช่น ขาดนักวิชาการ ขาดกำลังคน กำลังเงิน และวัสดุ

#### อุปสรรค

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524:81-83) ได้แยกแยะข้อจำกัดในการวางแผน ออกเป็น 2 ประเด็น คือ ข้อจำกัดภายในและข้อจำกัดภายนอก มีดังนี้ คือ

ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายนอก ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง บางอย่างไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้อย่างชัดเจน ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผน
2. การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายระดับสูง ยังไม่ค่อยคำนึงถึงความต้องการของแต่ละท้องถิ่นในขณะเดียวกัน การวางแผนในระดับท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดข้อมูล
3. บางครั้งแผนและโครงการวางไว้ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณตามแผน
4. ผู้ประเมินผลภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิธีการประเมินผล ทำให้การประเมินผลไม่ก่อให้เกิดในทางสร้างสรรค์เท่าที่ควร

ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดภายใน ได้แก่

1. ขาดข้อมูลในการวางแผนในรูปแบบต่าง ๆ
2. วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการมีลักษณะวัดไม่ได้ ทำให้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นไปในแนวเดียวกันและวัดผลได้ยาก
3. ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนไว้ก่อน เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณจึงต้องเริ่มต้นตัดสินใจกันใหม่ ทำให้งานต้องล่าช้า
4. แผนงานและโครงการที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบาย
5. ไม่มีการเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานตามแผนงานอย่างเพียงพอ
6. กระบวนการวัดผลไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

เมื่อนำมาประมวลเป็นสภาพปัญหา และอุปสรรคในการวางแผนแล้วสรุปประเด็น เป็นปัญหาหลัก ๆ ได้ 4 ประการ คือ

1. สภาพปัญหาจากระบบข้อมูลที่ยังขาดความเที่ยงตรง หากระบบข้อมูล ไม่น่าเชื่อถือการวางแผนที่ต้องอาศัยฐานข้อมูลเป็นตัวหลักในการใช้ข้อมูลที่เป็นตัวเลขดัชนีชี้วัดสิ่งที่จะปรากฏไปตามแผนที่วางไว้ ย่อมขาดความเชื่อถือจากผูปฏิบัติ และผลลัพธ์ที่ได้ จะไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

2. สภาพปัญหาจากนักวางแผนและผูปฏิบัติตามแผน ข้อจำกัดในประเด็นนี้ พิจารณาได้ 2 ด้าน คือ

นักวางแผน สภาพปัญหาเกิดจากนักวางแผนขาดความชำนาญในเทคนิค การวางแผน ขาดความละเอียดรอบคอบในรายละเอียดของกระบวนการวางแผน ขาดการ กำกับและติดตามประเมินผลในฐานะนักวางแผน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่านักวางแผน ขาดการวางแผนในการจัดทำแผนเสียเอง

ผูปฏิบัติตามแผน ปัญหาที่เกิดจากนักปฏิบัติ คือ ความไม่ชัดเจนใน รายละเอียดของการวางแผน การไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนย่อมส่งผลให้นักปฏิบัติ ขาดความสำนึกที่ว่าตนเอง เป็นบุคคลที่สำคัญยิ่ง ที่จะทำให้แผนนั้นบรรลุเป้าประสงค์ ตลอดจนขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติตามแผน เพราะว่าคิดว่าการวางแผนไม่มีความ สำคัญต่อการบริหารงาน

3. ทรัพยากรทางการบริหารมีจำนวนจำกัด ในช่วงที่ทำการปรับแผน เพื่อให้ เหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติตามแผนนั้น ทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งคน เงิน และการจัดการ ย่อมถูกตีกรอบให้มีข้อจำกัดไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามแผน

4. สภาพสังคมปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์กร มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การจัดทำแผนแม้จะมีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ก็ตาม แต่ก็ยังช้ากว่าสภาพแวดล้อม ภายนอกองค์กร จึงปรากฏบ่อยครั้งที่การวางแผนเป็นการก้าวตามปัญหา มากกว่าการวางแผน เพื่อสกัดกั้นมิให้ปัญหาเกิดขึ้น



## 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2531:153-172) ได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของการประสานระหว่างสาขาในการพัฒนาด้านสาธารณสุขภายใต้การบริหารการพัฒนา พบปัญหาและอุปสรรคสรุปได้ดังต่อไปนี้

ด้านโครงสร้างการจัดองค์กรบริหารงาน

1. ในระดับจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการประสานโครงการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ได้รับมอบหมายอำนาจในสัดส่วนที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจกำหนดโครงการและงบประมาณของโครงการในพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัด

2. ในการประสานโครงการแม้ในทางส่วนตัวกรรมการใน คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดจะรู้จักคุ้นเคยกันดี แต่ในความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่จะทำการประสานโครงการซึ่งกันและกันแล้ว หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดในสังกัดกระทรวงหลักอยู่ภายใต้โครงสร้างและวัฒนธรรมของระบบราชการปกติของตน ทำให้ต้องรับผิดชอบต่อนโยบายและคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางของตน เป็นหลักมากกว่าการที่จะร่วมกันทำการประสานโครงการกิจการซึ่งกันและกัน

3. คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ยังไม่ได้รับการสนับสนุนในแง่หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าควรทำการประสานระหว่างสาขาเพื่อการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ อย่างไร

4. ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา แต่ละด้านของจังหวัดในลักษณะที่เป็นรูปธรรม ที่ชัดเจนแต่ละช่วงของแผนพัฒนา

5. ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ โดยแต่ละกรมต่างก็มอบอำนาจในการบริหารงบประมาณโครงการของตน ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับที่แตกต่างกันทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจทำการควบคุมกำกับ และประสานการปฏิบัติโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวง กรมต่าง ๆ ในจังหวัดได้อย่างแท้จริง

6. สำนักงานจังหวัดในฐานะที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ประสบกับปัญหาด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับหน่วยราชการสังกัดกระทรวงหลัก ในระดับจังหวัด ทำให้หน้าที่ ในการประสานงานโครงการพัฒนาหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด

เองยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริงจากทุกหน่วยงานในระดับจังหวัด ว่าเป็นหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ในการประสานแผนงานโครงการ

7. การกำกับติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบท และการบริหารข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท ก็ยังไม่ได้รับงบประมาณและการพัฒนาขีดความสามารถให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับการมอบหมายอย่างจริงจัง

ด้านกระบวนการบริหาร

1. แนวทางแผนงาน/โครงการพัฒนาชนบทประจำปีของกระทรวงหลัก มีเนื้อหาสาระที่ไม่ชัดเจนในแง่ของรายละเอียดของวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินโครงการจำนวนงบประมาณของแต่ละโครงการที่จะจัดสรรให้แก่แต่ละจังหวัดและรูปแบบการประสานโครงการต่างๆ ของกระทรวงหลักต่างๆ ในการแก้ปัญหาแต่ละด้านของชาวชนบท นอกจากนี้บางโครงการมีการระบุเงื่อนไขวิธีการปฏิบัติ โครงการ ดายตัวมากเกินไป

2. จังหวัดต่าง ๆ มักได้รับแนวทางแผนงาน/โครงการพัฒนาชนบทประจำปีของแต่ละกระทรวงล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในปฏิทินการปฏิบัติงาน

3. แม้ว่าองค์กรในระดับตำบลและอำเภอหลายแห่งจะพยายามประสาน โครงการของกระทรวงต่าง ๆ ลงมาปฏิบัติในพื้นที่เดียวกัน แต่ระบบการประสานแผนที่ใช้ในปัจจุบันที่การอนุมัติงบประมาณโครงการและพื้นที่ปฏิบัติการโครงการอยู่ในอำนาจของกรม ทำให้ไม่มีหลักประกันว่าจะสามารถประสานโครงการต่าง ๆ ลงไปปฏิบัติในพื้นที่เดียวกันได้จริง เพราะในการอนุมัติงบประมาณและพื้นที่ ดำเนินการของแต่ละโครงการกรมต่างๆ ไม่ได้ร่วมกันพิจารณาปัญหาของพื้นที่แล้วอนุมัติงบประมาณให้ประสานสนับสนุนกันโดยต่างกรมต่างพิจารณาอนุมัติงบประมาณโครงการโดยใช้ข้อมูลที่ดินมีอยู่ ดังนั้น การที่ อำนาจการอนุมัติงบประมาณโครงการรวมศูนย์อยู่ที่กรม จึงไม่ได้ตั้งใจให้ผู้ปฏิบัติงานระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดทำการประสานโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาแต่ละด้าน

4. จังหวัดต่าง ๆ มักได้รับแผนปฏิบัติการโครงการประจำปีของกระทรวงหลักต่าง ๆ ล่าช้ากว่าที่กำหนด แทนที่จะได้รับอย่างช้าที่สุดในเดือนตุลาคมของทุกปีงบประมาณแต่ส่วนใหญ่ได้รับในเดือนธันวาคมและมกราคม บางครั้งจังหวัดได้รับบางโครงการในเดือนเมษายน ทำให้จังหวัดไม่สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการประจำปีของจังหวัดได้ครบถ้วนสมบูรณ์ อันเป็นการกำหนดรูปแบบ การประสานการดำเนินโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่

5. การจัดสรรงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์จากส่วนกลางให้จังหวัด ในแต่ละงวด เงินค่อนข้างล่าช้าทำให้โครงการต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะประสานก่อนหลัง กันได้ตามที่ควรจะเป็น และบางโครงการไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จในปีงบประมาณนั้น ๆ ได้ต้องทำต่อเนื่องในปีต่อไป

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (2532:1-3) ได้สรุปปัญหา การบริหารการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด ในการประชุมเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผน พัฒนาจังหวัด โดยความร่วมมือของ ส.ส.และภาคเอกชน ไว้ดังนี้

#### ด้านการวางแผนฯ

การกระจายอำนาจการวางแผนไปยังส่วนภูมิภาค ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็น รูปธรรม โดยจะเห็นได้ว่าแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทถูกกำหนดเบ็ดเสร็จจากส่วนกลาง ในรูปของแนวทางแผนงาน/โครงการของกระทรวง ซึ่งมีผลกระทบต่อกรวางแผนพัฒนา ชนบทระดับจังหวัดตามมา กล่าวคือ

1. ส่วนกลางจัดส่งแนวทางไปให้จังหวัดล่าช้า ทำให้จังหวัดจัดทำแผนเสร็จ ไม่ทันตามเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการจัดทำแผน
2. แผนงานและโครงการตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย ยังไม่สามารถ สนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะลักษณะพื้นที่ที่มีความ แตกต่างกัน

การใช้ข้อมูลพื้นฐาน กชช.2 ค. และ จปฐ. เพื่อการวางแผนพัฒนาชนบท ยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะ

1. ข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นปัจจุบัน
2. ขาดเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ในด้านวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางแผน ด้วยเครื่อง คอมพิวเตอร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่โปรแกรมเมอร์
3. จังหวัดมีเวลาน้อยในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางแผน เนื่องจาก กรอบนโยบายของกระทรวงส่งให้จังหวัดล่าช้า จังหวัดจึงต้องเร่งรีบจัดทำแผนให้เสร็จทัน กำหนดเวลา โดยมีได้ให้ความสนใจในการตรวจสอบความสอดคล้องของโครงการกับปัญหา ของพื้นที่

การมีส่วนร่วมในการวางแผนของประชาชนและภาคเอกชน ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ เนื่องจากขาดการประสานความเข้าใจต่อกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

1. ตัวแทนของประชาชนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ส.ส. ส.จ. และ ส.ท. ยังไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาจังหวัดเท่าที่ควร ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ทราบทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนเองและไม่สามารถให้ความร่วมมือและสนับสนุนแผนดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ในทุกกรณี

2. องค์กรเอกชนในจังหวัด เช่น กรอ.จังหวัด หอการค้า ให้ความสนใจและให้ความร่วมมือในการพัฒนาชนบทน้อย เพราะขาดการชี้แนะในการพัฒนาชนบทจากทางราชการ

องค์กรการบริหารการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดยังไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อนกัน ทำให้การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

#### ด้านการปฏิบัติตามแผน

การกระจายอำนาจทางด้านการคลังและงบประมาณไปยังส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัด โดยยังมีการหวงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด

1. เกิดความล่าช้าในการอนุมัติงบประมาณและการโอนเงินงบประมาณไปยังจังหวัด โดยจะเห็นได้จากกรมส่งผลการอนุมัติโครงการพัฒนาชนบทไปยังจังหวัดล่าช้า ทำให้จังหวัดไม่สามารถจะจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัดประจำปีและดำเนินการตามแผนได้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้

2. ไม่สามารถประสานการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการฝึกอบรมราษฎร ที่ดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละหน่วยงานได้รับอนุมัติ งบประมาณจากต้นสังกัดในส่วนกลางไม่พร้อมกัน

3. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเหตุการณ์ เนื่องจากการอนุมัติงบประมาณจากส่วนกลางล่าช้า

ความต้องการของประชาชนตามแผนฯ ในรูปแบบของโครงการต่าง ๆ มีจำนวนมากกว่างบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับอนุมัติให้ดำเนินการทำให้จังหวัดเกิดความไม่มั่นใจและหมดศรัทธาต่อระบบการวางแผนฯ ในปัจจุบัน รวมทั้งจังหวัดไม่สามารถที่จะดำเนินการให้บรรลุตามแผนที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ด้านการติดตามและประเมินผล

การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาชนบทยังไม่ได้มีการดำเนินอย่างจริงจัง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงการติดตามผลความก้าวหน้าของโครงการเท่านั้น โดยยังไม่มีประเมินผลโครงการที่เป็นระบบอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานส่วนกลาง ระดับจังหวัดยังมองไม่เห็นความสำคัญของการดำเนินการนี้แต่อย่างใด จึงไม่มีงบประมาณสนับสนุนหรือมีแต่ก็ไม่สนับสนุนให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

พนม พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2531:51) ได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคด้านโครงสร้างและกระบวนการวางแผนการศึกษาในระดับจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด พบว่าในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดรับผิดชอบ ด้านการกำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัด สำหรับในส่วนของการศึกษาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายการศึกษาใน กพจ. เพื่อการวางแผนการศึกษาในระดับจังหวัดมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งการดำเนินงานด้านการวางแผนศึกษามีปัญหาและอุปสรรค คือ

1. คณะอนุกรรมการฝ่ายการศึกษาดำเนินการไม่ได้ผล อนุกรรมการที่มาจากหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางมักไม่ให้ความสำคัญต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายการศึกษา ศึกษาศึกษาธิการจังหวัดในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ มีหน้าที่เพียงประสานการวางแผน แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการได้

2. กรอบนโยบายของแต่ละกระทรวง กำหนดไม่สนองความต้องการของท้องถิ่น ข้อมูลในการวางแผนใช้เฉพาะข้อมูลด้านการศึกษา ไม่ได้นำข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ อนามัยของประชาชนมาพิจารณา และข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมพอที่จะวางแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้

3. หน่วยงานต่าง ๆ ไม่เข้าใจการจัดทำแผนฯ เกิดความสับสนในการบรรจุแผนงานและโครงการในแผนฯ ยังไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยการศึกษากับอีก 8 กระทรวงหลัก ต่างฝ่ายต่างทำแผนในส่วนที่รับผิดชอบ

4. ระบบงบประมาณที่ขึ้นอยู่กับอุปสรรคต่อการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานในกระทรวงเดียวกันและระเบียบกระทรวง

**เบญจวรรณ อานเป็รื่อง (2532:60-62)** ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า

**ด้านบุคลากร**

1. บุคลากรของสำนักงานจังหวัดที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนบางครั้งต้องรับภาระหน้าที่อื่นทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่
2. บุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนที่ดีพอ

**ด้านการบริหารงาน**

1. ข้อมูล กชช.2 ค., จปฐ. ไม่ถูกต้องมีความคลาดเคลื่อนสูง เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีความคิดที่ผิดว่าเป็นงานของกรมการพัฒนาชุมชน จึงไม่เอาใจใส่การร่วมมือน้อย
2. ความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บข้อมูล ซึ่งมีหลายแบบและหลายครั้งเป็นภาระสร้างความเบื่อหน่ายให้แก่ผู้จัดเก็บ
3. แนวทางแผนงาน/โครงการของกระทรวง ส่งล่าช้ากว่ากำหนดทำให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดต้องกระทำด้วยความรีบเร่งทำให้แผนพัฒนาฯ ขาดคุณภาพ
4. การแจ้งอนุมัติแผนฯ ล่าช้าทำให้เป็นอุปสรรคด้านการจัดทำแผนในปีต่อไปเพราะไม่ทราบว่โครงการพัฒนาใดได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ ณ พื้นที่ใด
5. การอนุมัติโครงการของกรมต่าง ๆ ในแต่ละกระทรวงหลัก มักจะไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน
6. ส่วนกลางค่อนข้างจะรวมอำนาจในการประสานแผนฯ โดยพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดเป็นรายโครงการ ไม่เปิดโอกาสให้จังหวัดมีอำนาจพิจารณาแผนและจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน/โครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด
7. คอมพิวเตอร์ซึ่งติดตั้งที่ศูนย์ข้อมูลของจังหวัดยังใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ เพราะคุณภาพไม่ค่อยจะดี

**ไพบุลย์ ช่างเรียน (2530:511-514)** ได้ทำการศึกษาเรื่องการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่เป็นปัญหาสำคัญ ผลการศึกษาพบว่า

1. การวางแผนฯ ยังขาดเอกลักษณ์ของแผนฯ ที่สมบูรณ์ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากการขาดหายไปในวัตถุประสงค์ของการวางแผนฯ

2. การวางแผนฯ ยังคงเน้นและให้ความสำคัญทางด้านการควบคุมโดยส่วนกลางมากเกินไป และมีการกำหนดขั้นตอนการประสานงานของส่วนกลางไว้หลายขั้นตอนในระยะเวลาอันยาวนานกว่าระยะเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาทั้งในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดสั้นเกินไปอันมีผลกระทบต่อคุณภาพของแผนพัฒนาที่จัดทำขึ้น และมีผลเชื่อมโยงไปสู่การยอมรับและการสนับสนุนด้านงบประมาณอีกด้วย

3. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการวางแผนฯ กับงบประมาณยังมีน้อยโดยงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดยังได้รับการกำหนดโดยกระทรวงหลัก อำนวยการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด ยังอยู่ที่ส่วนกลาง แผนที่จัดทำขึ้นจึงยังคงมีลักษณะของการทำขึ้นเพื่อของงบประมาณและยังขาดความครอบคลุมปัญหาความต้องการของท้องถิ่นในจังหวัดด้านต่าง ๆ

4. ในระดับจังหวัดมีบุคลากรน้อย แต่มีภาระหน้าที่มากเกินไปที่จะจัดทำแผนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่อยู่ในฐานะที่จะกำหนดแนวทางและโครงการของจังหวัดได้อย่างชัดเจนเพียงพอและทันกับเวลาความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอได้

5. ขาดความชัดเจนทั้งในด้านประเภท และวิธีการประสานแผนงานและโครงการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ กพอ. และ กพจ. ในการทำการประสานแผนงานและโครงการเพื่อลดความซ้ำซ้อนให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและประหยัดมากที่สุด แผนพัฒนาจึงมีลักษณะของการประมวล โครงการต่าง ๆ เข้าด้วยกันเท่านั้น นอกจากนี้การร่วมมือและประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และขาดกฎเกณฑ์ที่แน่นอน การร่วมมือของราชการยัง ขึ้นอยู่กับการยอมรับของข้าราชการในตัว ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลักมากกว่าจะเป็นการร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบ

6. การบริหารงานยังไม่มีหน่วยงานด้านการบริหารที่ดูแล และรับผิดชอบโดยตรงในทุกระดับทั้งในระดับจังหวัดและในส่วนกลาง การทำงานจึงเป็นไปอย่างลำบาก โดยหน่วยงานต่างๆ มักจะยังติดอยู่กับโครงการและกรอบที่มุ่งเน้นตามแนวทางและวิธีการของตนอยู่ การทำงานจึงมีลักษณะไม่ประสานสอดคล้องสัมพันธ์กัน

7. การติดตามและการประเมินผล การปฏิบัติงานยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและยังไม่เป็นระบบที่ดีพอและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ขาดการกำหนดถึงแนวทางและวิธีการที่จะใช้ในการประเมินผลโครงการ และความก้าวหน้าของแผน และไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจัง

**วิระศิลป์ ประเสริฐทรง** (อ้างใน บุญมา ทวีภักดิ์ 2534:79) ได้นำการศึกษาเรื่องสถานภาพการวางแผนการประถมศึกษาระดับจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ในทุกจังหวัดมีการจัดทำแผนประจำปี และมีการนำเอาแผนงานและโครงการมาปฏิบัติค่อนข้างมาก มีบางส่วนที่ไม่อาจปฏิบัติตามแผนได้จริง มีการจัดทำแผนติดตามควบคุมกำกับงานเพียงร้อยละ 50 ของกลุ่ม ตัวอย่างปัญหาที่พบมาก คือ การวางแผนยังขาดระบบข้อมูลที่นำเชื่อถือ ผลการทดสอบความรู้พื้นฐานการวางแผนการศึกษาของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติตามแผนและนักวางแผนได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 47, 49 และ 51 ตามลำดับ

**ผดุง อารยะวิญญู** (2528:35) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารการพัฒนาชนบทของรัฐบาล พบว่าองค์กรการพัฒนาชนบทในทุกระดับมีปัญหาในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างองค์กรแล้วพบว่า องค์กรในระดับอำเภอและจังหวัดมีปัญหามากกว่าองค์กรในระดับอื่น ส่วนองค์กรในระดับชาติมีปัญหาน้อยกว่าองค์กรในทุกระดับ และสำหรับองค์กรในระดับจังหวัดมีปัญหาในด้านการประเมินผล กับปัญหาด้านการควบคุมและปฏิบัติตามนโยบายมากกว่าด้านอื่น ปัญหาที่ องค์กรระดับนี้ประสบมากที่สุด คือ ขั้นตอนในการสั่งงานตั้งแต่ระดับชาติลงมามีมากทำให้งานล่าช้า

จากผลงานวิจัยที่กล่าวมาอาจจะสรุปได้ว่า ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะเกิดจากโครงสร้างองค์กร บุคลากร กระบวนการบริหาร และการขาดประสิทธิภาพของการติดตามประเมินผล

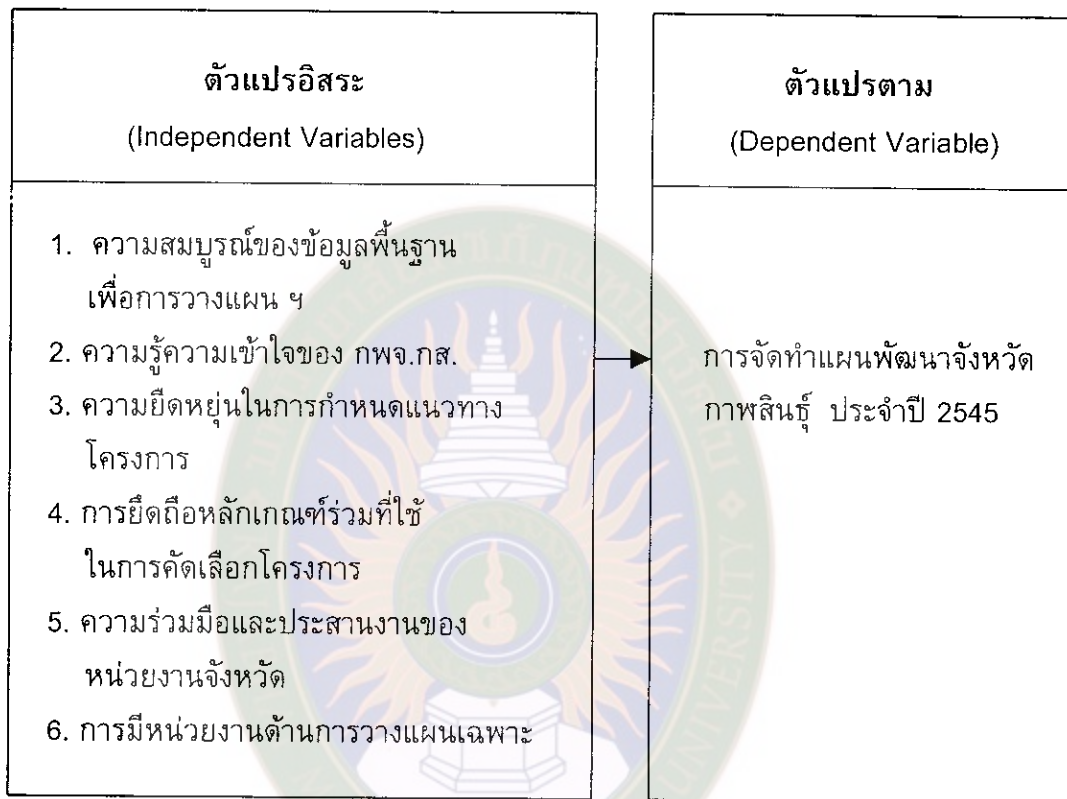
จากแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวความคิดทำการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่

1. ความสมบูรณ์ของข้อมูลพื้นฐานเพื่อการวางแผนพัฒนาชนบท
2. ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดในการวางแผน
3. ความยืดหยุ่นในการกำหนดแนวทางแผนงาน/โครงการ
4. การยึดถือหลักเกณฑ์ร่วมที่ใช้ในการคัดเลือกโครงการในระดับจังหวัด
5. ความร่วมมือและการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด
6. การมีหน่วยงานด้านการวางแผนโดยเฉพาะในระดับจังหวัด



ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด  
ภาพลักษณ์ ประจำปี 2545



แผนภูมิที่ 3 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY