

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการหรือการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนเตรียมไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นการเตรียมการเพื่อการปฏิบัติ และย่อมจะอำนวยความสะดวกหลายประการ เช่น การใช้ทรัพยากรและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การวางแผนให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์นั้น จะต้องคำนึงถึงหลักวิชาการวางแผน เพื่อให้วิธีการวางแผน การปฏิบัติตามแผน กลไกการทำงานมีความชัดเจน ปฏิบัติได้ และประการที่สำคัญที่สุด แผนงาน โครงการ ในการวางแผนนั้นจะต้องแก้ไขปัญหาให้ตรงประเด็นทั้งกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาด้วย

การวางแผนพัฒนาจังหวัดได้มีการพัฒนาเป็นอย่างระบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและกำหนดให้ทุกจังหวัดดำเนินการตั้งแต่ช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) เป็นต้นมา ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ได้ปรับเป็นระบบการวางแผนพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เรียกว่า ระบบ กชช. (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) มี 4 กระทรวงหลัก ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยดำเนินการ ต่อมาได้เพิ่มกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ เป็น 6 กระทรวงหลัก และเพิ่มกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงกลาโหม สำนักงานอัยการสูงสุด และการกีฬาแห่งประเทศไทย เป็น 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม นอกจากนี้ ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็น คณะกรรมการพัฒนาชนและกระจายความเจริญสู่ ภูมิภาค (กชช.ภ.) ในปี พ.ศ. 2536 และเปลี่ยนเป็นชื่อ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 เป็นแนวทางปฏิบัติจนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้ขยายระบบ กนภ. ครอบคลุมทุกกระทรวงและหน่วยงาน ที่มีงาน/โครงการลงสู่พื้นที่จังหวัด รวมทั้งให้มีการประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับรูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ เป็นแผนชี้นำทิศทางการพัฒนารัฐ ในระยะยาว 10 - 20 ปี ที่มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ครอบคลุมในทุกด้านให้สอดคล้องกับศักยภาพ สภาพแวดล้อม โอกาส และข้อจำกัด ของรัฐนั้น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ ทุกรัฐได้จัดทำครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2538 ตามมติคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2536 และต่อมา ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2544 ได้มีการทดลองจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐที่ยั่งยืนใน 8 รัฐ ได้แก่ กาญจนบุรี นครนายก เชียงราย พิจิตร โลก มหาสารคาม อุบลราชธานี ตรัง และพังงา ภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแคนาดา (CIDA) ตามโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (โครงการ NREM)

2. แผนพัฒนารัฐ 5 ปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐในช่วงระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นแผนระยะกลาง สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ และปัญหา/ความต้องการของประชาชน โดยปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนพัฒนารัฐ 5 ปี (พ.ศ. 2545 - 2549) ซึ่งทุกรัฐได้ดำเนินการเสร็จแล้ว และจะใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนารัฐประจำปีต่อไป

3. แผนพัฒนารัฐประจำปี เป็นแผนระยะสั้น ที่จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณประจำปี โดยรัฐเสนอแผนงานและโครงการพัฒนา งบประมาณ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการในพื้นที่ตามบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการประจำปี โดยมีกระบวนการที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ

3.1 การเสนอแผนความต้องการประจำปี เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ตามกระบวนการงบประมาณของประเทศในแต่ละปีงบประมาณ

3.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนารัฐประจำปี เป็นแผนที่จัดทำขึ้นภายหลังจากทราบผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีแล้ว เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานดำเนินการ รวมทั้งใช้ในการกำกับ ติดตามผล และประเมินผลการพัฒนารัฐ

ที่ผ่านมามีการวางแผนพัฒนาจังหวัดประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ สรุปได้ 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านเนื้อหาสาระการวางแผน ส่วนใหญ่เป็นการวางแผนตามบทบาท และภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นหลัก (Functional Planning) ขาดการมองภาพรวมการพัฒนาาร่วมกันแบบองค์รวม (Holistic) ทำให้ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชนมากเท่าที่ควร
2. ด้านการประสานงบประมาณ มีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายหน่วยงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ และไม่สามารถบูรณาการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ด้านรูปแบบและวิธีการวางแผน ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคการพัฒนาอย่างเพียงพอ และมีได้ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ รวมทั้ง ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ ลงสู่พื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย มีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ ทำให้บางส่วนเกิดความซ้ำซ้อน บางส่วนเกิดความเหลื่อมล้ำทางความเจริญและความไม่เท่าเทียมกันและไม่สามารถกำหนดเป้าหมาย หรือผลสำเร็จของการพัฒนาได้อย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด
4. ด้านองค์กรการวางแผน องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ไม่ครอบคลุมทุกภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ทำให้ขาดการยอมรับในการนำไปสู่การปฏิวัติร่วมกันอย่างเท่าที่ควร
5. กระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่การเสนอขอรับการสนับสนุนงาน/โครงการ และงบประมาณโดยจังหวัด จนถึงการอนุมัติจากส่วนกลาง ใช้ระยะเวลาประมาณ 18 เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณประจำปีของประเทศ ทำให้งาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติล่าช้า ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งไม่สอดคล้องกับระบบแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระยะเวลาประมาณ 12 เดือน

จากปัญหาของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้หรือไม่สามารถใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานระดับจังหวัด ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนขาดที่พึ่งในระดับพื้นที่จึงรวมตัวกันเดินทางเข้ามาเรียกร้องความต้องการต่อรัฐบาลโดยตรงทำให้รัฐบาลต้องเสียเวลาในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นหรือระดับภูมิภาค

ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. พระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจากการจัดทำแผนทั้ง 2 ประการ ดังกล่าว ได้กำหนดสาระสำคัญของกรวางแผนพัฒนาจังหวัด และการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1.1 การวางแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการบูรณาการของแผน คือ แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ แผนงานของหน่วยราชการตามนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) แผนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในแผน กนภ. รวมทั้ง องค์กรภาคเอกชนในจังหวัด และแผนงานโครงการตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

1.2 ให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนา และดำเนินการให้สอดคล้องกับกระบวนการ ขั้นตอน ระยะเวลา รูปแบบ และวิธีการวางแผน ตามที่ กนภ.กำหนด

1.3 การจัดทำข้อมูลเพื่อการวางแผน กำหนดให้สำนักงานจังหวัด เป็นศูนย์กลางข้อมูลของจังหวัดในการประสานเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยงานในจังหวัด ทั้ง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นศูนย์รวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ตลอดจนให้กรมการพัฒนาชุมชนรับผิดชอบในการเก็บและประมวลข้อมูล กชช. 2 ค. และ จปฐ.

1.4 การประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด กำหนดให้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นภายในจังหวัด เพื่อนำไปประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่ประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวม

2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เป็นองค์กรรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะการพัฒนาแบบองค์รวม โดยให้มีการบูรณาการจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ โดยปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดให้ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการในพื้นที่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชน และภาคประชาสังคม

3) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้กับแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการในพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้

ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กนก. ดำเนินการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 และให้กระทรวงมหาดไทย แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องต่อไป

2. นโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ โดยการปรับบทบาท การกิจและโครงสร้างส่วนราชการ ให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลมากที่สุดต่อการ แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน สำหรับในระดับจังหวัด ได้เน้นใช้รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีแนวทางสำคัญ คือ การกระจายอำนาจลงสู่ระดับจังหวัด และปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยตรง ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหลายประการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้จังหวัดจะต้องมี “ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด” เพื่อใช้เป็นแผนเชิงกลยุทธ์ชี้นำทิศทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตตามศักยภาพที่มีอยู่ และใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาสำคัญของจังหวัด ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้บรรลุ เป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ ทุกหน่วยงานจะต้องยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการกำหนดแผนงาน โครงการ และงบประมาณ ในลักษณะการบูรณาการร่วมกัน (Integration) เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

3. นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่กำหนดโครงการลงไปดำเนินการในระดับพื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการพิกหนี้นี้เกษตรกรรายย่อย โครงการธนาคารประชาชน และโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติต่อพื้นที่และประชาชนอย่างแท้จริง

4. การเปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณ โดยการปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณ เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Budgeting) โดยให้มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ด้วยเทคนิค SWOT Analysis และการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งดำเนินการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้คณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อพจ.) ภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2544 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2544 เห็นชอบให้มีการศึกษาแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และให้แต่งตั้งคณะทำงานรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่ง อพจ. ที่ 1/2545 ลงวันที่ 8 มกราคม 2545 แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาพัฒนาระบบและประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ซึ่งคณะทำงานฯ ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ใช้ได้ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี 2547 เป็นต้นไป ซึ่งคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2545 ได้มีมติเห็นชอบแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ใช้ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไป โดยมีแนวทางการปรับปรุงระบบแผนพัฒนาจังหวัด 4 ประการ สรุปสาระสำคัญดังนี้

1. ด้านเนื้อหาสาระของแผน เป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ โดยการมองภาพการพัฒนาแบบองค์รวม ซึ่งจะใช้เป็นแผนแม่บทในการจัดทำแผนปฏิบัติการของทุกภาคีการพัฒนา โดยเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาลกับความต้องการของชุมชน

2. การประสานงบประมาณ เป็นการบูรณาการงบประมาณของทุกหน่วยงานในจังหวัด โดยกระทรวงจะใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นฐานในการจัดทำค่าของงบประมาณเป็นรายจังหวัดตามความจำเป็นและสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ทำให้สามารถบูรณาการโครงการและงบประมาณจากกรมสู่พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. รูปแบบและวิธีการวางแผน เป็นการใช้ข้อมูลระดับพื้นที่ทั้งของภาครัฐและชุมชน เพื่อการจัดทำแผนในแต่ละระดับ โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ

4. องค์กรการวางแผน โดยให้มืองค์ประกอบจากทุกภาคีการพัฒนาทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) (คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด 2545 : 55-60)

ต่อมากระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ได้แจ้งประสานให้จังหวัดดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ 2547 – 2549 โดยให้สอดคล้องตามกระบวนการ ขั้นตอน ตามที่ อผจ. และ กนท.กำหนด

เนื่องจากการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันเป็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยยึดแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดในเชิงปฏิบัติการอย่างจริงจังและมุ่งเน้นสู่ความเป็นรูปธรรมในเชิงสัมฤทธิ์ผลในพื้นที่จังหวัดเป็นครั้งแรก ประกอบกับผู้ศึกษาวิจัยซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดสระบุรี ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ประกอบกับมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการการจัดทำ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง จึงมีความสนใจที่จะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยทำการศึกษาหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี โดยผู้ศึกษาวิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของวรงค์ จันทรวงศ์ (2545 : 49) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนางานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในสังกัด

กระทรวงแรงงาน ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีสัมฤทธิ์ผล สามารถดำเนินการวางแผนเชิงกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดและสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนด และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ของจังหวัดอย่างแท้จริงต่อไป อันเป็นเป้าหมายสูงสุดตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลสืบต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ
3. เพื่อศึกษาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. ด้านเนื้อหาสาระ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
2. ประชากร ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาจังหวัด ตั้งแต่ระดับ 3 ถึง ระดับ 7 หน่วยงานละ 2 คน ในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี ประกอบด้วย สำนักงานแรงงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสระบุรี ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดสระบุรี และศูนย์รักษาความปลอดภัยในการทำงานจังหวัดสระบุรี
3. ระยะเวลาที่ศึกษา ในช่วงระหว่างเดือน สิงหาคม – กันยายน 2546

นิยามศัพท์

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจในปัจจุบันเกี่ยวกับอนาคตขององค์การเพื่อกำหนดทิศทาง หรือความมุ่งมั่นที่องค์กรต้องการจะเป็น โดยการกำหนดภารกิจหลักวัตถุประสงค์ในระยะยาว รวมถึงกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นแผนที่มุ่งเน้นอนาคต โดยการวิเคราะห์และสร้างทัศนภาพที่ยาวไกลด้วยการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อนำมาปรับทิศทางการทำงาน การตัดสินใจ ทบทวน และพัฒนาบทบาทภารกิจที่ควรจะเป็นในอนาคต และให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงการสร้างขององค์กร กระบวนการงานเทคโนโลยีและบุคลากรตามทิศทางการดำเนินงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อม การโยกย้ายถ่ายเททรัพยากรหรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่หมดความจำเป็นออกไป และริเริ่มกิจการใหม่ๆ ที่สำคัญและจำเป็น มากกว่า เป็นการวิเคราะห์เพื่อมองภาพรวม โดยเน้นระดับการวิเคราะห์ทั่วทั้งองค์การ มากกว่าพิจารณาส่วนใดส่วนหนึ่งหรือเฉพาะบางแผนงาน โครงการ กิจกรรม

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล หมายถึง แผนยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาหรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทามติ (Consensus) ร่วมกัน โดยนำเอาแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทราบกระบวนการ ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลแบบบูรณาการ
2. ทราบปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลแบบบูรณาการ
3. สามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในเชิงสัมฤทธิ์ผล
4. เป็นข้อมูลประกอบแนวทางในการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์อย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามศักยภาพของจังหวัด กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง และนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

5. เป็นข้อมูลให้ผู้บริหารองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานต่าง ๆ ทราบถึง ปัญหาอุปสรรค และเตรียมหามาตรการรองรับไว้ล่วงหน้า

6. สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงและพัฒนางานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในเชิงสัมฤทธิ์ผล

7. เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการศึกษาวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นรูปแบบของการจัดทำแผนที่มีแนวคิดมาจากการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดเป็นกระบวนการแรกในการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนอื่น ๆ เพื่อการพัฒนาพื้นที่

เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดระดับบูรณาการ เป็นภารกิจสำคัญหน่วยงานภาครัฐ จะต้องดำเนินการโดยการประสานกับองค์กรภาคเอกชน องค์กรประชาชน โดยมีสำนักงานจังหวัดสระบุรีเป็นหน่วยงานศูนย์กลางในการประสานเพื่อผลักดัน และขับเคลื่อน โดยใช้หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ และในฐานะเป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่แต่งตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลและเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการพัฒนาจังหวัดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการจึงภารกิจหลักตามบทบาทหน้าที่ที่สำคัญเพื่อสนองรับนโยบายของรัฐบาลโดยยึดกรอบแนวทางสอดคล้องตามที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) โดยมีคณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ เป็นหน่วยงานในการประสานเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลในพื้นที่ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นทรัพยากรทางการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าก้าวหน้าอารยประเทศต่อไปในอนาคต ดังนั้น แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ ส่วนใหญ่มาจากข้อมูลทุติยภูมิ ที่กระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) จัดทำขึ้น ประกอบกับรายงานการประชุมขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งผู้วิจัยทำการศึกษาจากเอกสารการประชุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมาบูรณาการ วิเคราะห์ ประมวลผล เพื่อประกอบการหา ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นกระบวนการอันดับแรกของการศึกษาวิจัย เพื่อกำหนดประเด็นการศึกษาวิจัย วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ขอบเขตการศึกษาวิจัย รูปแบบวิธีการศึกษาวิจัยให้เหมาะสมและสามารถค้นหาคำตอบได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและมีความสมบูรณ์มากที่สุด และจากการศึกษา

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอนำเสนอผลจากการศึกษาในบทที่ 2 โดยแยกเป็นประเด็นตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์
 - 1.1 การบริหารเชิงกลยุทธ์
 - 1.2 ขั้นตอนการบริหารเชิงกลยุทธ์
 - 1.3 ความหมายการวางแผนเชิงกลยุทธ์
 - 1.4 ความจำเป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์
 - 1.5 ประโยชน์ของการวางแผนเชิงกลยุทธ์
2. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์

สภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม นอกจากจะดำเนินไปด้วยอัตราเร่ง และด้วยความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นในระดับระหว่างประเทศแล้ว ในส่วนของระดับภายในประเทศเองอาจกล่าวได้ว่า แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงก็มีความเข้มข้นเท่าเทียมกัน และอาจจะสูงกว่าด้วยซ้ำ หากจะดำเนินถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยนั้นกำลังอยู่ในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอันมีนัยสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวของสภาพแวดล้อมภายในประเทศที่เกิดขึ้นและรอขยายตัวอย่างเด่นชัดมากขึ้นในอนาคตย่อมจะส่งผลกระทบต่อการบริหารขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไทยจะเป็นตัวกำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์กรเหล่านี้ ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และนโยบายธุรกิจ (Corporate Policy) (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2538)

จากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในโลกยุคโลกาภิวัตน์ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ผู้บริหารขององค์กรต่าง ๆ ต้องหันมาทบทวนแนวคิดพื้นฐานและออกแบบกระบวนการดำเนินงานใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่ปรากฏผลสำเร็จให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของต้นทุน ค่าใช้จ่าย คุณภาพ การให้บริการและความสะดวกรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความต้องการของลูกค้า การคิด

กันสร้างสรรค์กระบวนการใหม่และการไม่ติดขัดกับประเพณีนิยม และกฎระเบียบที่เคยปฏิบัติจนเคยชินกันมา (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2538)

ธงชัย สันติวงษ์ นักวิชาการด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ได้ให้ทัศนะว่า จากการพยายามค้นหาสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงที่ขึ้น ๆ ลง ๆ เหล่านี้ ในที่สุดก็มักจะพบข้อผิดพลาดที่เหมือนกันประการหนึ่ง คือ เป็นเพราะผู้บริหารของหน่วยงานเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นของภาคเอกชน หรือภาครัฐ ต่างก็ผิดพลาดตรงกันในเรื่องหนึ่งก็คือ การมิได้มอบการณ์ไกล หรือการมีทัศนวิสัยที่มองอะไรจำกัดอยู่ในขอบเขตแคบ ๆ และใกล้ ๆ แต่ปลายนิ้วเท่านั้น ผู้บริหารเหล่านั้นต่างก็จะไม่สามารถมองเห็นถึงทิศทางของสิ่งต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินไปในช่วงนั้นว่ากำลังดำเนินไปในทิศทางใด และในเวลาเดียวกันก็ไม่อาจทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากเหตุการณ์เหล่านั้นด้วย จุดอ่อนดังกล่าวนี้ย่อมจะเกิดขึ้นได้ง่าย และส่งผลร้ายอย่างมหาศาลให้แก่ทุกกิจการและหน่วยราชการ สาเหตุก็เป็นเพราะการขาดการวางแผน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเรื่องสำคัญอย่างยิ่งก็คือ การวางแผนนั่นเอง แต่การวางแผนที่ดีในที่นี้จะมิใช่เพียงการวางแผนงบประมาณแบบธรรมดา ๆ ที่เคยทำกันเท่านั้น แต่จะหมายถึงการวางแผนที่มีคุณภาพสูง มีความสมบูรณ์ในตัวซึ่งมีขอบเขตความหมายที่มีความลึกซึ้งตามชื่อเรียกนิยมที่ใช้กัน ทั้งในวงการธุรกิจ และราชการคือ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) (ธงชัย สันติวงษ์, 2532)

การบริหารเชิงกลยุทธ์

การที่จะกล่าวถึงการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) จำเป็นต้องกล่าวถึง การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เป็นเบื้องต้นก่อน เนื่องจากการวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) และการควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) ซึ่งทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้สรุปความหมายและขอบเขตการบริหารเชิงกลยุทธ์ ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2537 อ้างอิงใน สถาบันดำรงราช นุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2541 : 4 – 5)

การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่มีความสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ขององค์การ อันจะช่วยทำให้องค์การโดยส่วนรวมสามารถปรับเปลี่ยนทิศทางให้สอดคล้อง และเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

การบริหารเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรรและวนซ้ำกลับไปกลับมา (Continuous & iterative process) เริ่มตั้งแต่ขั้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) จนถึงขั้นการควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) ดังนั้น การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงมีขอบข่ายครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจขององค์กร (Organization mission) ซึ่งจะเป็นข้อความกว้าง ๆ เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและปรัชญาการดำเนินงานขององค์กร
2. การวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์กร (Organization profile) ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงขีดสมรรถนะภายในขององค์กร
3. การประเมินการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอก (External environment) ตลอดจนผลกระทบของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์กร
4. การวิเคราะห์ทางเลือกและจุดยืนขององค์กรที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกและขีดสมรรถนะภายใน ตลอดจนภารกิจขององค์กร
5. การกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว (Long-term Objective) และกลยุทธ์ (Strategy) ตลอดจนเป้าหมายระยะสั้น (Target) ขององค์กร
6. การนำกลยุทธ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติโดยการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อแจกแจงจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมองค์กร ระบบงาน เทคโนโลยี และทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับทิศทาง และแนวทางต่าง ๆ ที่กำหนดไว้
7. การกำกับควบคุม การประเมินผลและการทบทวนกลยุทธ์ เพื่อตรวจสอบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค และหามาตรการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งทำการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในกรณีที่สภาพการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารเชิงกลยุทธ์ ถือว่าเป็นมิติใหม่ของการจัดการที่เน้นถึงการตัดสินใจของผู้บริหารที่จะเลือกดำเนินการเพื่อนำองค์กรของตนให้สามารถอยู่รอด และเติบโต รวมทั้งมีความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Competitive advantage) ในระยะยาว โดยผู้บริหารขององค์กรจะต้องพยายามหาจุดยืนที่เหมาะสมระหว่างจุดมุ่งหมาย สภาพการณ์ในปัจจุบันกับผลลัพธ์ที่ปรารถนาในอนาคต รวมทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารเชิงกลยุทธ์จะเป็นเครื่องมือการจัดการที่จะช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์กรอยู่ในสถานะที่ต้องมีความกระตือรือร้นและความใส่ใจต่ออนาคตภาพขององค์กรที่ตนเองรับผิดชอบอยู่

ลักษณะสำคัญ ๆ ของการบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นได้

3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การมุ่งเน้นอนาคต (Future – oriented) โดยการสร้างทัศนภาพ (Vision) ที่ยาวไกล ด้วยการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อนำมาปรับทิศทางดำเนินงาน ตลอดจนตัดสินใจในการพิจารณาทบทวนและพัฒนาผลิตภัณฑ์ บริการ ตลาดและกลุ่มลูกค้า ให้มีความเหมาะสม จะแตกต่างจากการบริหารแบบวันต่อวันหรือมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ

2. การมุ่งเน้นความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง (Change – oriented) โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างองค์การ กระบวนการ เทคโนโลยี และบุคลากร ตามทิศทางการดำเนินงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ซึ่งต้องการความยืดหยุ่นคล่องตัวในการดำเนินงานค่อนข้างสูง รวมทั้ง ภาวะผู้นำที่กล้าเสี่ยงในการตัดสินใจโยกย้ายถ่ายเททรัพยากรหรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่หมดความจำเป็นออกไป และริเริ่มดำเนินกิจกรรมใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญว่าเป็น มากกว่า

3. การมองภาพรวม (Holistic approach) โดยเน้นระดับของการวิเคราะห์ทั้งองค์การ มากกว่าพิจารณาเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน/โครงการและกิจกรรมใด ๆ ดังนั้น อิทธิพลผลกระทบของการบริหารเชิงกลยุทธ์จึงมีค่อนข้างสูงและครอบคลุมทั่วทั้งองค์การการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นมักจะมีผลต่อเนื่องไปอีกเป็นเวลาหลายปี

ขั้นตอนการบริหารเชิงกลยุทธ์

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สามารถแบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2537 อ้างอิงใน สถาบันดำรงราชา นุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2541 : 6 – 9)

ขั้นที่ 1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

1.1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment Analysis)

- 1) สภาพแวดล้อมทั่วไป
- 2) สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน

1.2 การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment Analysis)

- 1) โครงสร้าง
- 2) ระบบงาน
- 3) บุคลากร
- 4) การเงิน

5) เทคโนโลยี

6) วัฒนธรรมองค์การ

1.3 การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ (Mission Setting)

1.4 การกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ (Objective and Strategic Setting)

ขั้นที่ 2 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

2.1 โครงสร้าง

2.2 งบประมาณ

2.3 ระเบียบปฏิบัติ

ขั้นที่ 3 การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Controlling)

3.1 การติดตามความก้าวหน้า

3.2 การกำหนดมาตรฐานและการวัดผลงาน

3.3 การแก้ไขปัญหา

3.4 การทบทวนกลยุทธ์

ขั้นที่ 1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

เป็นการพัฒนาแผนระยะยาวบนพื้นฐานการวิเคราะห์ โอกาส และอุปสรรคจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์การ จากการวิเคราะห์ขีดสมรรถนะภายในเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการที่จะหาจุดขึ้นที่เหมาะสมที่จะตัดสินใจ ล่วงหน้าถึงทิศทางขององค์การในอนาคต โดยการระบุเกี่ยวกับจุดขึ้นที่เหมาะสม การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การในระยะยาว ภารกิจหลัก เป้าหมายและกลยุทธ์ขององค์การ ในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวมีขั้นตอนย่อยดังนี้

1.1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment Analysis)

เป็นการ วิเคราะห์สถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตว่าจะไปในทิศทางใด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์การในเชิงที่เป็นโอกาส (Opportunity) ที่ควรฉกฉวยประโยชน์หรือเป็นอุปสรรค (Threats) ที่องค์การต้องกำจัดหรือหลบเลี่ยงอย่างไร ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การต่อไป

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าวจำแนกออกเป็น

2 ลักษณะ คือ สภาพแวดล้อมทั่วไป เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี เป็นต้น และสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน เช่น ผู้รับบริการ สถานะของผู้รับบริการ พฤติกรรมที่มีต่อการให้บริการ อัตราจำนวนความถี่ของการใช้บริการ ปริมาณของสินค้า

การคาดหวังที่มีต่อการให้บริการ เป็นต้น กล่าวโดยสรุปการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นการวิเคราะห์เพื่อ “รู้เขา”

1.2 การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment Analysis)

เป็นการวิเคราะห์สภาพองค์กรอันจะช่วยให้เห็นถึงขีดสมรรถนะภายในขององค์กรในด้านต่าง ๆ ขององค์กร เช่น โครงสร้าง ระบบงาน บุคลากร การเงิน เทคโนโลยี วัฒนธรรมองค์กร เพื่อพิจารณาข้อได้เปรียบหรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เพื่อใช้ข้อได้เปรียบขององค์กรสนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และสรุปผลเกี่ยวกับจุดอ่อน (Weakness) ที่ควรปรับปรุงแก้ไขหรือกำจัดให้หมดไป เนื่องจากจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในจุดประสงค์ก็เพื่อ “รู้เรา”

1.3 การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร (Mission Setting) เป็นการตัดสินใจว่า

ในอนาคตองค์กรจะเป็นอย่างไร ทำอะไร มีขอบเขตอย่างไร เพื่อใช้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายที่จะดำเนินการ สะท้อนให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและเป็นปรัชญาการดำเนินงานที่จะทำให้ทุกฝ่ายทุ่มเทความพยายามเพื่อดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ บุคลากรสามารถยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ และใช้เป็นเครื่องมือการติดต่อสื่อสารให้ทุกฝ่ายทราบร่วมกัน

1.4 การกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ (Objective and Strategic Setting)

เมื่อได้วิเคราะห์และสรุปผลเกี่ยวกับจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคแล้ว จะทำให้เห็นสภาพจุดยืน (Position) หรือสถานภาพขององค์กรได้ชัดเจนมากขึ้นว่า ณ ปัจจุบันสถานภาพขององค์กรอยู่ที่จุดใด และจะเป็นอะไรในอนาคต จากนั้นจึงทำการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุภายในระยะเวลาเท่าใด และกลยุทธ์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ภารกิจ และวิสัยทัศน์ในท้ายที่สุด

ขั้นที่ 2 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

เป็นการนำกลยุทธ์ที่กำหนดไว้แปลงไปสู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดเป็นแผนงาน โครงการ กิจกรรม เงินงบประมาณ วิธีปฏิบัติในรายละเอียด ทั้งนี้จะต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินกลยุทธ์เป็นไปอย่างราบรื่นอาจจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร กระบวนการ เทคโนโลยี บุคลากร วัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร เพราะแม้ว่าจะกำหนดกลยุทธ์ได้ดีสักปานใด แต่หากไม่สอดคล้องกับโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กร พฤติกรรมระหว่างบุคคล ระบบการจัดสรรทรัพยากร ระบบสารสนเทศ ระบบผลตอบแทน ระบบคัดเลือกแล้วก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์กร

ขั้นที่ 3 การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Controlling)

เป็นเรื่องการเปรียบเทียบระหว่างผลงานที่วัดได้กับแผนงาน วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร หากพบปัญหาที่จำเป็นต้องทบทวนกลยุทธ์เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับให้ผู้บริหารพิจารณาทบทวน และตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่จะต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อจัดวางกลยุทธ์การดำเนินงานขององค์กร การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ รวมตลอดถึงการประเมินผลและ ทบทวนกลยุทธ์ใหม่ ซึ่งการบริหารเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ จะช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์กรทั้งภาคธุรกิจและภาครัฐ มีทัศนภาพและทิศทางเกี่ยวกับองค์การและการดำเนินงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ยังช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์กรสามารถจัดสรรทรัพยากรและประสานกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนสามารถขับเคลื่อนองค์การให้ก้าวไปข้างหน้าด้วยความสำเร็จอย่างมั่นคง

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของการบริหารเชิงกลยุทธ์ในแต่ละองค์กรนั้น ต้องอาศัยความจริงจังของผู้บริหารในระดับสูง และความยินยอมพร้อมใจของผู้บริหารในระดับรองลงมา ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ในประเด็นต่าง ๆ นั้นมักจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของโครงสร้าง กระบวนการ ทรัพยากร บุคลากร รวมถึง วัฒนธรรมองค์กร เพื่อความอยู่รอดและเจริญเติบโต รวมทั้งความได้เปรียบในเชิงแข่งขันในระยะยาว ภายใต้ง่อนไขสภาพแวดล้อมที่แปรผันไปตามกาลเวลา

ความหมายการวางแผนเชิงกลยุทธ์

คำว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) มีนักวิชาการหลายท่านใช้ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ ทั้ง 2 คำมาจากคำภาษาอังกฤษคำเดียวกันคือ Strategic Planning

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หรือนักวิชาการหลายท่านใช้คำว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) เป็นคำที่วิวัฒนาการมาจากความคิดรวบยอดของการวางแผนระยะยาว (Long-range Planning) และเป็นคำที่เริ่มใช้กันมากและเป็นที่เข้าใจอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2960 หรือปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการด้านการวางแผนและด้านการบริหารยังใช้คำอื่น ๆ อีกหลายคำ อาทิ Comprehensive Corporate Planning, Comprehensive Managerial Planning, Total Overall Planning, Forman Planning, Comprehensive Integrate Planning คำต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้วเมื่อนักวิชาการจะพยายามอธิบายความหมายหรือให้คำนิยามตามความคิด

หรือความเข้าใจของแต่ละคน แต่โดยสรุปก็จะมีความหมายที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน (ประชุม รอดประเสริฐ 2535) ทักษะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับศิริชัย สายพัฒนา ที่กล่าวว่า แผนยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ขององค์กร (Corporate Strategy) คือ แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรในการบริหารงาน งาน และในการทำธุรกิจ อย่างมีแบบแผนเพื่อชัยชนะจากการแข่งขัน... แม้ในบางครั้งจะใช้คำ ศัพท์ต่าง ๆ อาทิ การยกเครื่อง (Re-engineering)

การจัดโครงสร้างใหม่ (Restructure) การจัดองค์กรใหม่ (Re-Organization) และการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างใหม่ (Change Project) ซึ่งเป็นการตีความหมายหรือนิยามต่างกันไป แต่ในทางปฏิบัติ แล้วเหมือนกัน เนื่องจากอยู่ภายใต้ในลักษณะงาน โครงสร้างเดียวกัน (ศิริชัย สายพัฒนา, 2538)

ดังนั้น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ในภาพรวมจึงหมายถึง กระบวนการตัดสินใจในปัจจุบัน เกี่ยวกับอนาคตขององค์กรเพื่อกำหนดทิศทาง หรือความมุ่งมั่นที่องค์กรต้องการจะเป็น โดย การกำหนดภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ในระยะยาว รวมถึงกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นแผนที่มุ่งเน้นอนาคต โดยการวิเคราะห์และสร้างทัศนภาพที่ยาวไกลด้วยการ คาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อนำมาปรับทิศทางการดำเนินงาน การตัดสินใจ ทบทวน และพัฒนาบทบาทภารกิจที่ควรจะเป็นในอนาคต และให้ความสำคัญต่อการ เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงการสร้างขององค์กร กระบวนการงานเทคโนโลยีและ บุคลากรตามทิศทางการดำเนินงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อม การโยกย้ายถ่ายเท ทรัพยากรหรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่หมดความจำเป็นออกไป และริเริ่มกิจการใหม่ ๆ ที่ สำคัญและจำเป็นมากกว่า เป็นการวิเคราะห์เพื่อมองภาพรวม โดยเน้นระดับการวิเคราะห์ทั่วทั้ง องค์กร มากกว่าพิจารณาส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน โครงการ กิจกรรม ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์จึงส่งผลกระทบสูง และครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้น มักจะส่งผลกระทบต่อไปอีกหลายปี แผนเชิงกลยุทธ์จึงเป็นการตอบคำถามพื้นฐาน 3 ประการ คือ ปัจจุบันองค์กรอยู่ที่จุดใด จะเป็นอะไรในอนาคต และจะไปถึงเป้าหมายที่ต้องการได้อย่างไร ประเด็นที่สำคัญที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ ก็คือ การปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่ง แวดล้อม สิ่งมีชีวิตไม่อาจดำรงอยู่ได้หากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ฉันใด กิจการ ก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้หากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของกิจการได้ฉันนั้น ฉะนั้น การวางแผนกลยุทธ์จะเน้นที่การสร้างความพอดีและสอดคล้องระหว่างตัว กิจการกับภาวะแวด ล้อมที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และคณะ 2540 : 11)

ความจำเป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์

ปัญหาของประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง นับวันจะทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้น และแก้ไขได้ยาก แต่หากจะวิเคราะห์กันให้ดีจะเห็นว่า ปัญหาหลากหลายเหล่านั้นส่วนใหญ่มักมีสาเหตุมาจากการขาดการวางแผนในระยะยาว ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว 10 – 20 – 30 ปี ข้างหน้า ส่วนใหญ่มักจะคิดถึงผลดีในระยะสั้น ๆ หรือปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ปัญหาอันเกิดจากการไม่มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ทำให้ขาดทิศทางเป้าหมายที่ชัดเจน อาทิ ปัญหาการขาดการวางแผนด้านการเมือง ปัญหาการขาดการวางแผนด้านเกษตรกรรม ปัญหาการขาดการวางแผนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปัญหาการขาดการวางแผนด้านการศึกษา ปัญหาการขาดการวางแผนด้านแรงงาน ปัญหาการขาดการวางแผนด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นน้อยหรือมากก็สามารถหาทางแก้ไขหรือป้องกันได้หากได้มีการวางแผนยุทธศาสตร์ และมีการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้อย่างจริงจัง

ในแง่ของการบริหารงานในภาครัฐ ผลของการเปลี่ยนแปลง เกิดจากการพัฒนาประเทศ เช่น การปรับปรุงโครงสร้างทางการผลิตจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม การเปิดตลาดเสรีทางการค้า การลงทุน และการบริการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และที่เกิดจากกระบวนการของโลกาภิวัตน์ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และจำเป็นที่จะต้องอาศัยวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิผล (ธงชัย สันติวงษ์ 2532 : 33)

ดังนั้น แนวคิดใหม่ในการบริหารงานภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างทัศนภาพของการดำเนินงานในอนาคต การจัดวางยุทธศาสตร์ นโยบาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งเน้นที่ผลสำเร็จและผลการดำเนินงานเป็นหลัก โดยอาศัยหลักการจัดวางแผนและควบคุมในเชิงกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์นั่นเอง มาประยุกต์ใช้เพื่อปรับทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ประโยชน์ของการวางแผนเชิงกลยุทธ์

1. ทำให้สมาชิกในองค์กรได้รู้วัตถุประสงค์และทิศทางขององค์กรในอนาคตว่า ตนเองถูกคาดหวังไว้อย่างไร มีบทบาทภาระหน้าที่อะไรบ้าง และองค์กรกำลังจะดำเนินไปในแนวทางใด ซึ่งจะทำให้สมาชิกปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้สมาชิกบรรลุทั้งเป้าหมายส่วนตัว และวัตถุประสงค์รวมขององค์กร

2. ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรใหม่เหมาะสม และทำให้องค์การพบเห็นจุดบกพร่องและสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้อย่างทันการณ์
3. ช่วยให้องค์การปรับกิจกรรมให้สอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงได้
4. ช่วยให้เกิดการจัดระบบการประสานงานกับภายใน โครงสร้างและรวมถึงการสรางนิสัยในองค์กรมีสัญชาติญาณที่จะตระหนักถึงกลยุทธ์ตลอดเวลา ซึ่งจะมีผลให้องค์การเติบโตก้าวไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่สูงขึ้น
5. ช่วยทำให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานหันมาให้ความสนใจอย่างแท้จริงในเรื่องขององค์กรมากขึ้น
6. กระตุ้นให้ผู้บริหารทราบถึงปัญหาอุปสรรค ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นและเตรียมหามาตรการรองรับไว้ล่วงหน้า เป็นการลดความเสี่ยงและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อองค์กร
7. ช่วยทำให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจในธรรมชาติของการดำเนินงานอย่างชัดเจน และมองเห็นภาพของการพัฒนางานในอนาคต
8. ช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการและการใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
9. ช่วยก่อให้เกิดการประสานงานและบูรณาการทางด้านความคิด การสร้างความสอดคล้อง การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการผนึกกำลังภายในองค์กรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
10. ช่วยระบุถึงโอกาสและกู่ทางในการดำเนินงานในอนาคต ซึ่งจะทำให้การปรับเปลี่ยนทิศทางและภารกิจงานขององค์กรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์และเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเกิดความตระหนักและให้ความสนใจต่อภารกิจที่แท้จริงขององค์กร โดยการวิเคราะห์และคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นว่ามีผลกระทบต่อองค์กรอย่างไร และมีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างเป็นพลังขับเคลื่อน (Driving force) ที่ทำให้องค์การต้องปรับตัว และในท่ามกลางของความไม่แน่นอนในอนาคตนั้น องค์กรควรจะกำหนดทิศทางจุดมุ่งหมายหรือจุดยืนขององค์กรที่ต้องการจะเป็นในอนาคตอย่างไร โดยปรับบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ระบบงาน บุคลากร วัฒนธรรมการทำงาน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินงาน โดยเหตุนี้ การวางแผน

เชิงกลยุทธ์จึงเป็นการปรับเปลี่ยนปัจจัยหลัก ๆ ที่เป็นกระบวนการทัศนคติเดิมขององค์กร มิใช่เป็นเพียงการปรับปรุงเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้นเท่านั้น การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมโดยให้ความสำคัญต่อทิศทางในอนาคตขององค์กรโดยถือหลักว่า การกำหนดทิศทางที่ถูกต้องนั้นเป็นเรื่องสำคัญ ถึงแม้ว่าการจะไปถึงจุดมุ่งหมายปลายทางอาจจะช้าหรือเร็วไปบ้างก็ตาม แต่ถ้าหากทิศทางผิดพลาดเสียแล้ว แม้ว่าจะระดมทรัพยากรมากเท่าใด โอกาสที่จะไปถึงเป้าหมายก็เป็นไปได้ยาก

นอกจากจะให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกแล้ว การวางแผนเชิงกลยุทธ์ยังต้องพิจารณาขีดสมรรถนะภายในขององค์กรด้วย กล่าวคือ แม้ว่าผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลในเชิงบวกหรือเป็นภาวะที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานก็ตาม แต่ในการกำหนดเป้าหมายหรือจุดขึ้นในอนาคตจะต้องพิจารณาศักยภาพหรือขีดความสามารถขององค์กรด้วยว่าอยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาโอกาสนั้นให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้หรือไม่ ดังนั้นในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารต้องตรวจสอบประเมินขีดสมรรถนะภายในขององค์กรว่ามีความแข็งแกร่งหรือมีจุดอ่อนอย่างไร เพราะในบางครั้งที่องค์กรล่มสลายอาจเกิดจากความอ่อนแอ ภายในเอง มิใช่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมหรือคู่แข่งกันแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ 3 ประการคือ จุดมุ่งหมายปลายทางในอนาคต ภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอก และขีดสมรรถนะภายในขององค์กร

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นการสร้างความสมดุลขององค์ประกอบ 3 ประการ ดังกล่าว หากส่วนใดส่วนหนึ่งขาดหายไปก็จะทำให้การเคลื่อนตัวขององค์กรขาดพลัง แต่หากสัดส่วนขององค์ประกอบอยู่ในระดับที่เหมาะสม องค์กรจะดำเนินไปสู่จุดหมายได้อย่างมั่นคง

การมุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม จำเป็นจะต้องเริ่มจากความสามารถในการกำหนดปัญหาที่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้ซึ่งโดยทั่วไปมักจะปรากฏออกมาในเรื่องของนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหา (ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว) นโยบายสาธารณะเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมาก็คือ การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผล ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบาย

ที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถบรรลุผลลัพท์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้นั่นเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2545, 35-40) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารและกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น โดยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งที่เชื่อมโยงของความ

สำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกเป็นแนวทาง หรือ 6 ตัวแบบด้วยกัน คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแนวทางนี้ เน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือวัตถุประสงค์เป็นแนวทางเพื่อให้ องค์กรนั้น ๆ สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ของ องค์กร การวัดผลการปฏิบัติงาน และระบบการให้คุณให้โทษ

2. ตัวแบบทางการจัดการ (Management model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงสร้างขององค์กรต้องเหมาะสม บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีความรู้ ความสามารถ ทั้งด้านการบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะมีการหาทางแก้ไขอุปสรรค (หรือข้ออ้าง) ของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานฝ่ายต่าง ๆ เป็นต้น

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development model) เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการด้านจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้อคติที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม

การสร้างความสัมพันธ์โดยวิธีการใช้สมาชิกในองค์การที่มีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงาน มากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจ เป็นต้น

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาขององค์การ ที่พยายามจะสร้าง กรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง (Social Reality) ในองค์การ ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจของ องค์การ ไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย (Formal Positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์การ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การในทรวงศ์นี้ความหมายว่า สมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้พิจารณา โดยเฉพาอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด หรือที่เรียกว่า Street-Level Bureaucrats ความสามารถในการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ดังนั้น นโยบายหรือโครงการใดที่มีผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านั้นมักจะไร้ผล นอกจากนี้ ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับแนวทางของนโยบายเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของตนเอง ดังนั้นการที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาใช้หรือการออกกฎระเบียบแบบแผนเพื่อหวังจะให้ ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นมักจะไร้ผล ฉะนั้น ความ ล้มเหลวของนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่ความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจ สภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้รับบทบาท (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความสมานฉันท์ (Consensus) ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้ง (Conflict) เป็นเรื่องธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์การและระบบสังคมทั่วไป การที่จะหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ ซึ่งเป็นเรื่องของการ จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ซึ่งจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไว้ มีการแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหา ข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งอยู่ที่การเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (Players)

จำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลหรือผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ

6. ตัวแบบทั่วไป (General model) ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ ดอนเนล เอส.แวนมิเตอร์ และแคล อี.แวนฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn 1975, 445-488) ซึ่งการพัฒนากรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยพื้นฐานความรู้จาก 3 แนวทาง คือ ทฤษฎีองค์การ ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ แต่พัฒนาความคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุด และมีประโยชน์มากที่สุดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ แนวความคิดเรื่องทฤษฎีองค์การ หรือองค์การศาสตร์ ตัวแบบได้รวมตัวแปรของตัวแบบนี้แม้จะไม่ใช้การประสานงานตัวแบบต่าง ๆ ทั้ง 5 แนวทางเข้าด้วยกัน แต่กรอบของตัวแบบได้รวมตัวแปรของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอ ที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไป ของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าตัวแบบทั่วไปนี้ จะสามารถวิเคราะห์เจาะลึกเฉพาะส่วนได้เท่ากับ ตัวแบบอื่น ๆ บางตัวแบบ

สำหรับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรร (2545 : 49 – 50) มีแนวคิดว่าเป็นลักษณะของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เด่นชัด และเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น กรอบของการเสนอจะครอบคลุมถึงปัญหาต่าง ๆ รวม 5 ด้านหลัก คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญ (Key actors) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละด้านของปัญหานี้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยย่อยต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะของปัญหาหลัก ตลอดจนที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้กรอบของการเสนอดังกล่าว วรเดช จันทรร ได้มีข้อคิดเห็นโดยเสนอว่าลักษณะการเกิดขึ้นของปัญหาดังกล่าวไม่จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นเป็นลำดับ ๆ ไปทีละขั้นตอน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ลักษณะของปัญหาอาจจะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและแปรเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ตามลักษณะและเงื่อนไขของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับปัญหาทั้ง 5 ด้านหลัก ประกอบด้วยดังนี้

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่าง ๆ หลายปัจจัย นับตั้งแต่ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น
2. ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวม หรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ
3. ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น ๆ
4. ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อย ๆ หลายประการ นับตั้งแต่ ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพา หรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ และระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้
5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินลงทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วง หรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ

โดยสรุปการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสังเคราะห์แนวความคิดอันเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. นโยบายต้องมีความชัดเจน เจาะจงและสมเหตุผล ทั้งในด้านเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย หน้าที่และอำนาจของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย เพื่อขจัดความกำกวมอันจะเป็นบ่อเกิดของปัญหาในการนำไปปฏิบัติ

2. ความยากในการปฏิบัติ อันได้แก่ ลักษณะงานและวิธีปฏิบัติงานจะต้องใช้เทคนิคในการปฏิบัติงาน ความยากง่ายของที่ต้องปฏิบัติ รวมทั้งความหลากหลายของพฤติกรรมของผู้อื่นที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน

3. สมรรถนะขององค์กร หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น โครงสร้างขององค์กร (อันได้แก่สายการบังคับบัญชา ลำดับชั้นการบังคับบัญชา การประสานงานภายในองค์กร ฯลฯ) ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรที่จะเป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ความร่วมมือของกลุ่มเป้าหมาย หมายถึง ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานหรือหน่วยงานที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการแสวงหาความรู้ การยอมรับปฏิบัติตามการยอมรับข้อบังคับของรัฐ และการเสียดสละทรัพยากร กลุ่มเป้าหมายให้ความร่วมมือมากขึ้น เพียงใด ถ้ากลุ่มเป้าหมายให้ความร่วมมือมาก นโยบายนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ

5. การสนับสนุนของฝ่ายการเมือง สื่อมวลชน และประชาชน ซึ่งได้แก่ การช่วยประชาสัมพันธ์ การติดตามผล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การร่วมกิจกรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนโยบายดังกล่าว หากได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ นโยบายนั้นย่อมมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จ

6. ทักษะของผู้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ทักษะของผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยเฉพาะทัศนคติในเรื่องการใช้ดุลยพินิจ การเสี่ยงต่อการปฏิบัติงานตามขั้นตอนการขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน และการขาดการประสานงานซึ่งเรื่องเหล่านี้มีความสำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ทั้งนี้เพราะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ ถ้าบุคคลกลุ่มนี้ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539 : 41 – 50) ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์และประมวลผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด จากนักวิชาการหลายท่าน ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาเพื่อประกอบในการวิเคราะห์ ประมวลผลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2524) ได้สรุปปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาชนบทว่า การบริหารงานโครงการพัฒนาชนบทมีปัญหาด้านการประสานงาน เพราะข้าราชการในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ยังมีแนวโน้มที่จะรับผิดชอบต่อกรมและกระทรวงแทนที่จะมีความรับผิดชอบต่ออำเภอหรือจังหวัดที่ตนสังกัดอยู่ เพราะระบบการแต่งตั้งโยกย้ายและการให้ความสำคัญความชอบเป็นเรื่องของกรมเจ้าสังกัด ข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งระดับอำเภอได้รับการแต่งตั้งและส่งไปประจำทำงานโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน จึงเป็นเหตุให้ขาดความต่อเนื่องของโครงการ รวมทั้งข้าราชการในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ขาดความรับผิดชอบและความเอาใจใส่อย่างแท้จริงต่อโครงการพัฒนา

ประธาน สุวรรณมงคล (2526 : 20 – 27) ได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย พบว่า

รูปแบบการจัดการระบบราชการที่จะบริหารงานพัฒนาชนบทให้บรรลุผลสำเร็จ โดยจะดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ และนอกเหนือจากการมีรูปแบบการกระจายอำนาจแล้ว ยังจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกหลายประการคือ องค์การนั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกหลายประการคือ องค์การนั้นจะต้องมีเอกภาพในการนำนโยบาย แผนและโครงการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ ต้องมีระบบการประสานงานที่ดี มีกลไกในการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมีรูปคณะกรรมการด้วยแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการที่ดีด้วย

ร้อยตรี ปฏิภาณ จุฑะพุทธิ (2529) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนา : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ สรุปว่า ปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. มีการกำหนดขั้นตอนการประสานงานไว้หลายขั้นตอน รวมทั้งเงื่อนไขระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่จัดทำขึ้น เป็นผลทำให้คุณภาพของแผนอาจ ไม่ดีพอ

2. อำนาจในการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดอยู่ที่ส่วนกลาง
3. ขาดความชัดเจนทั้งด้านประเภทและวิธีการประสานแผนและโครงการ เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องว่าจะประสานแผนงานและโครงการอย่างไร

ไพโรจน์ สิตปรีชาและคณะ (2528) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด สรุปว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัดมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างและการจัดองค์กรการบริหาร ซึ่งยังไม่เอื้ออำนวยต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด
2. ปัญหาการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ยังขาดสมรรถนะในการวางแผน
4. ปัญหาการขาดความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาจังหวัด
5. ปัญหาการขาดระบบข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย ซึ่งจะนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด
6. ปัญหาการขาดรูปแบบเกี่ยวกับกระบวนการ และขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2530) ได้สรุปสภาพปัญหาของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. การวางแผนพัฒนาจังหวัดยังขาดเอกลักษณ์ของแผนพัฒนาจังหวัดที่สมบูรณ์ ทั้งนี้จะพิจารณาได้จากการขาดหายไปในวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบกับความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด ความหมายของ “แผนงาน” และ “โครงการ” ตามที่ได้กำหนดไว้มีลักษณะคลุมเครือไม่ชัดเจน
2. การวางแผนพัฒนาจังหวัด ยังคงเน้นและให้ความสำคัญทางด้านการควบคุม โดยส่วนกลางมากเกินไปและมีหลายขั้นตอน
3. โครงสร้างการบริหารงานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด ยังคงขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งนี้เนื่องจากยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัดมากกว่าหนึ่งองค์กร
4. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาจังหวัด กับงบประมาณยังมีน้อย โดยงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด ยังคงได้รับการกำหนดโดยกระทรวงหลักและนโยบายพิเศษทางด้านการสร้างงานและการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. อำนาจการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดยังอยู่ที่ส่วนกลาง

5. การดำเนินการยังไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาตำบลตามที่กำหนดขึ้นนั้น เป็นแต่เพียงข้อเสนอของอำเภอและตำบลเท่านั้น ระดับตำบลและหมู่บ้านยังขาดความรู้ความสามารถในการจัดทำแผนและโครงการในระดับจังหวัดมีบุคลากรน้อย แต่มีภาระหน้าที่มากเกินไปที่จะจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ขาดความชัดเจนทั้งในด้านประเภทและวิธีการประสานแผนงานและโครงการ

7. การบริหารงานยังไม่มีหน่วยงานด้านการบริหารที่ดูแล และรับผิดชอบโดยตรงในทุกระดับ ทั้งในระดับจังหวัดและในส่วนกลาง

8. การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงานยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นระบบที่ดีพอและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

9. การขาดเจตนากรมการเมือง ที่จะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2531) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ของการประสานระหว่างสาขาในการพัฒนาสาธารณสุขภายใต้การบริหารการพัฒนาระบบ กชช. พบว่า

1. คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่การประสานโครงการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เพราะไม่มีอำนาจตัดสินใจกำหนดโครงการและงบประมาณและส่วนราชการในจังหวัดยังคงทำงานเป็นเอกเทศ การประสานงานจึงเกิดปัญหา

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ไม่อาจทำการควบคุม กำกับ และประสานการปฏิบัติโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวง กรมต่าง ๆ ในจังหวัดได้อย่างแท้จริง

2. กรอบแนวทางการพัฒนาชนบทประจำปี ของกระทรวงหลัก มีเนื้อหาสาระที่ไม่ชัดเจน

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (2534 : 67 – 76) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัด ด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด สรุปผลการวิจัยดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนของสำนักงานจังหวัด ยังขาดความรู้ โดยเฉพาะด้านวิเคราะห์ข้อมูลและแผนงาน โครงการ

2. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบด้านแผน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่องานด้านนี้ ยังไม่จริงจังกเท่าที่ควร จึงเป็นปัญหาทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดไม่มี ประสิทธิภาพ

3. การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของ 6 กระทรวงหลัก ที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนในระดับจังหวัด ยังไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานตามแผนแล้ว งานประจำมาก

4. มีปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นและมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการวางแผน คือ เรื่องของการส่งงานซ้ำซ้อน การส่งงานล่าช้า ข้อมูลเพื่อการวางแผนไม่มีคุณภาพ เพราะมีระบบการจัดเก็บ ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่นำไปใช้และการอนุมัติโครงการบางโครงการ ไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของจังหวัด

ประสงค์ พิชญ์ภักดิ์ (2533) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การวางแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด สรุปดังนี้

1. ปัญหาของแผนพัฒนาจังหวัด เกิดจากความรู้ ความสามารถของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ข้อมูลการวางแผนไม่มีประสิทธิภาพ กรอบนโยบายส่วนกลางไม่ยืดหยุ่น

2. ปัญหาการวางแผนของ กพจ. มีขนาดกลางถึงสูง ความสมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาชนบทสูง จะเป็นผลทำให้ปัญหาในการวางแผนน้อยลง

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (2532 : 1 – 3) ได้สรุปผลเกี่ยวกับปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. แผนงานและโครงการทั้งหมดรวมแผนแผนงาน โครงการพัฒนาชนบทถูกกำหนดตามกรอบนโยบายกระทรวง ยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะลักษณะพื้นที่มีความแตกต่างกัน

2. การกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณไปยังส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัด โดยยังมีการสงวนอำนาจในการอนุมัติงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่พร้อมกันในการอนุมัติงบประมาณและการโอนเงินงบประมาณไปยังจังหวัด ทำให้ไม่สามารถประสานการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การใช้ข้อมูลพื้นฐาน กชช. 2ค. และ จปฐ. เพื่อการวางแผนพัฒนาชนบทยังน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นปัจจุบัน

4. การมีส่วนร่วมในการวางแผนของประชาชน และภาคเอกชนยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ

5. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาชนบท ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และยังไม่มีการประเมินผลโครงการที่เป็นระบบอย่างแท้จริง

มนุชญ์ วัฒนโกเมร (2534) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ได้สรุปปัญหาแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. โครงสร้างและองค์กรในการวางแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการกำหนดโดยอาศัยองค์กรภาคราชการเป็นหลัก ในแต่ละระดับยังไม่ได้กำหนดให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการชัดเจน

2. รูปแบบ วิธีการวางแผน ยังไม่เปิดโอกาสให้เกิดลักษณะของการชี้้นำการพัฒนา แต่มีลักษณะของการรองรับสถานการณ์ ยังคงเป็นการวางแผนที่เพียงมุ่งจะ แก้ไขปัญหา และสนองความต้องการพื้นฐานของภาคราชการเป็นหลักเหมือนเดิม เป็นการวางแผนในลักษณะ กิจกรรมของการพัฒนาเท่านั้น

3. ไม่มี ความชัดเจนในการประสานแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ยังมีลักษณะของการประมวลโครงการและการจัดหมวดหมู่ของโครงการเท่านั้น

4. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบแผนกับระบบงบประมาณยังเป็นไปในลักษณะที่ให้อำนาจการจัดสรรอยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะแต่ละกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนงบประมาณหรือไม่ เพียงใด จังหวัดยังคงจัดเตรียมแผนเพื่อการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนกลางอยู่ ยังไม่มีวงเงินชัดเจนที่มอบอำนาจให้จังหวัดดำเนินการได้เองตามแผน และการจัดตั้งงบประมาณได้เอง

5. ยังไม่มีการแบ่งแยกวิธีการหรือระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจนตามแหล่งผู้รับผิดชอบหรือแหล่งงบประมาณที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงว่า ควรเป็นในส่วนใด เช่น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด) รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนที่จะขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลางส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบดำเนินการได้ และส่วนการลงทุนของธุรกิจเอกชนหรือภาคเอกชน เป็นต้น

6. มีการกำหนดองค์กรประสานงานเป็นทางการ ที่จะดูแลรับผิดชอบในแต่ละส่วนที่จะประสานให้เกิดการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด

7. ยังขาดการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการวางแผน การเสนอของบประมาณตามแผนได้

8. ขาดการให้ความสำคัญในเรื่องการฝึกอบรมความรู้ด้านการวิเคราะห์แผนงาน โครงการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงขาดทิศทางที่ชัดเจนว่าในอนาคตจังหวัดจะเติบโตไปทิศทางใด

9. การติดตามและประเมินผล เป็นการดำเนินงานที่ขาดการใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง นิรันดร์ชัย เพชรสิงห์ (2537) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในอนาคต ได้สรุปปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูล ทางเลือก และวิธีการประเมินผลในการจัดทำ

2. แผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาไม่ครอบคลุมทุกสาขาการพัฒนาในจังหวัด ปัญหานี้ทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำแผนในสาขาของตนเอง และลงไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติ ทั้งไม่มีเนื้อหาการพัฒนาของภาคเอกชน ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนทางด้านกายภาพ (physical planning) หรือผังเมือง (city planning) มาผสมผสานในการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นแผนสมบูรณ์แบบ (comprehensive plan)

3. ส่วนราชการและกรมในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณยังสงวนอำนาจในการบริหารแผนงานและงบประมาณที่ลงไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากแบบบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งจะต้องมีช่อง “ผลการอนุมัติจากส่วนกลาง” เป็นรายโครงการ ส่งผลให้จังหวัดไม่มีโอกาสในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับงบประมาณ

สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบวางแผนพัฒนาจังหวัด สรุปผลการวิจัยและเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

1.1 หน่วยงานจัดทำแผน ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนในระดับกระทรวง กองวิชาการ และแผนงานระดับกรม และส่วนราชการระดับจังหวัด มีโครงสร้างเหมาะสม แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น บุคลากรขาดทักษะความรู้ความสามารถในการวางแผนและการให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่จังหวัด

สำหรับสำนักงานจังหวัด ยังมีโครงสร้างไม่เหมาะสม เนื่องจากมีภารกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ งานอำนวยการ และงานวางแผนโครงการ ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่มักได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ทั้ง 2 ด้าน ควบคู่กัน ทำให้งานวางแผนไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สำนักงานอำเภอ มีการออกแบบโครงสร้างที่ค่อนข้างจะเหมาะสม แต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีอัตรากำลังประจำและงบประมาณในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน

หน่วยงานระดับกองที่เกี่ยวข้อง คือ กองแผนพัฒนาจังหวัด มีสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยโครงสร้างองค์กรยังไม่เหมาะสม เพราะไม่สามารถรองรับภารกิจที่มอบหมาย ในด้านการประสานแผนและการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 คณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

1) คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ขาดผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ระดับรัฐมนตรีและผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. ทำให้ขาดภารกิจด้านการติดตามดูแลและพัฒนาหรือสนับสนุนกำลังคนและคณะกรรมการ กชช.ภ.ดังกล่าวไม่ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหลักให้ครบถ้วน เช่น คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล คณะอนุกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพกำลังคน และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ขาดคณะอนุกรรมการหลักที่คอยช่วยเหลือ กพจ.ด้านต่าง ๆ เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด การพัฒนาประสิทธิภาพกำลังคน การจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ฯลฯ

2. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กรมการจังหวัด มีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ กรมการจังหวัดทำหน้าที่อนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดด้วย ทำให้สับสนกับบทบาทของ กพจ. ซึ่งตามระเบียบของแผนให้ กพจ. เป็นผู้อนุมัติการวางแผนพัฒนาจังหวัด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด

1.1 แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ขาดทิศทางพัฒนาระยะยาวที่สอดคล้องกับศักยภาพ โอกาสและสู่ทางการพัฒนาที่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมสาขาการพัฒนาจังหวัดอย่างครบถ้วน มุ่งเน้นเฉพาะแผนงานของกระทรวงหลัก (8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม)

ในขณะที่เดียวกันขาดการเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ และตำบล 5 ปี รวมทั้ง ขาดขั้นตอนเชื่อมโยงกับแผนออกกระทรวง ทำให้ส่วนกลาง ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เพื่อสนับสนุนงบประมาณให้จังหวัดเท่าที่ควร

1.2 แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี หรือคำของบประมาณจังหวัด ไม่ได้ทำการวิเคราะห์อย่างแท้จริงและเมื่อพิจารณาแผนงานดังกล่าวตามกรอบนโยบายของกระทรวง/ประจำปี บางโครงการไม่สอดคล้องกับปัญหา สภาพแวดล้อมทำให้การวางแผนแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด

1.3 ขาดองค์กรประสานแผนและงานงบประมาณที่ชัดเจน ทำให้กระทรวง การประสานแผนไม่มีประสิทธิภาพ ค่าซ้ำ และอนุมัติงบประมาณให้กับจังหวัดไม่พร้อมกัน การประสานแผนพัฒนาจังหวัดจึงเกิดขึ้นน้อยมาก

1.4 การวางแผนพัฒนาจังหวัดในระบบ กชช.ก. ตามนโยบายเฉพาะ เช่น แผนลงทุนจังหวัด โครงการพัฒนาจังหวัด ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติและการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

1.5 ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีหลากหลายและในแต่ละระบบนั้นมีวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินงานเฉพาะเป็นของตนเอง ทำให้เกิดการสนับสนุนและยุ่งยากต่อการปฏิบัติ

1.6 ข้อมูลพื้นฐานในระบบ กชช.ก. ได้แก่ ข้อมูล กชช.2ก. และ จปฐ. ยังไม่ถูกต้องทันสมัยและครอบคลุมพื้นที่จังหวัด

2. ปัญหางบประมาณในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด

2.1 การจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัด ยังไม่ได้ยึดแผนพัฒนาจังหวัดในการจัดสรรให้อย่างแท้จริง จัดสรรให้ตามฐานงบประมาณเดิมหรือตามนโยบายกรม

2.2 ส่วนกลางและจังหวัดขาดกระบวนการรายงานผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด การรายงานผลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนราชการเจ้าของโครงการรายงานไปยังคั่นสังกัดโดยตรงเท่านั้น ทำให้ไม่ทราบผลการพัฒนาจังหวัดในภาพรวมและขาดข้อมูลป้อนกลับ

นอกจากนี้ ส่วนกลางยังไม่มีระบบการรายงานผลจากแผนพัฒนาในภาพรวมของประเทศ

2.3 ส่วนกลางและจังหวัด ขาดการติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเหตุผลว่ายุ่งยาก เสียเวลา และงบประมาณจำนวนมาก

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ปรับบทบาทให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจและประสานการบริหารการพัฒนาในจังหวัดทั้งหมด ให้มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ เน้นการติดตามประเมินผลและวัดผลสำเร็จของงานและให้มีการบูรณาการ (integration) แผนงาน โครงการ ใน – นอกกรอบ กชช.ก. เข้าด้วยกัน

3.2 พัฒนาบุคลากรด้านการวางแผน ปรับและเชื่อมโยงกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนนำระบบเมทริกซ์มาประยุกต์ใช้

3.3 ปรับบทบาทหน่วยงานส่วนกลางให้ทำหน้าที่ทางวิชาการแก่จังหวัด ดำเนินการวางแผนกลยุทธ์และให้มีการติดตามผลและวัดผลสำเร็จของงาน

นิรันดร์ชัย เพชรสิงห์ (2537) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในอนาคต ได้สรุปปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดนั้น ไม่มีกระบวนการวางแผน (process of planning) ที่แท้จริง กล่าวคือ ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูล ไม่ปรากฏการกำหนดทางเลือก และการวิเคราะห์ทางเลือก รวมทั้ง ไม่ปรากฏขั้นตอนการประเมินผลแผนที่ชัดเจน ผลการวิเคราะห์ในประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการสำรวจความเห็นของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเห็นว่ายังมีปัญหาอยู่ในเรื่องของกระบวนการวางแผนและคงมีจุดอ่อนซึ่งจะต้องแก้ไขหลายประการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของแผน

แผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาไม่ครอบคลุมทุกสาขาการพัฒนาในจังหวัด ปัญหานี้ทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำแผนในสาขาของตนเอง และลงไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด ก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติ เนื่องจากมีแผนหลากหลายในรอบปี รวมทั้ง ไม่มีเนื้อหาการพัฒนาของภาคเอกชนปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด ทั้ง ๆ ที่มีหน่วยงาน/โครงการของเอกชนมากมายในจังหวัด ซึ่งอาจมีงบประมาณลงทุนมากกว่างบประมาณภาครัฐก็ได้ในบางจังหวัด ตลอดจนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนทางด้านกายภาพ (physical planning) หรือผังเมือง (city planning) มาผสมผสานในการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นแผนสมบูรณ์แบบ (comprehensive plan)

3. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กร

องค์กรและบุคลากรในการวางแผนพัฒนาจังหวัดยังมีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ เช่น บทบาทในการวางแผนเป็นของบุคลากรภาครัฐ ซึ่งบุคลากรในภาครัฐเองยังมี ศักยภาพไม่เพียงพอและมีจำนวนน้อย การฉีกกำลังและร่วมมือกันระหว่างรัฐกับ เอกชนยังไม่ปรากฏชัดเจน เป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณ

ส่วนราชการและกรมในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณยังสงวนอำนาจในการบริหารแผนงานและงบประมาณลงไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากแบบบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งจะต้องมีช่อง “ผลการอนุมัติจากส่วนกลาง” เป็นรายโครงการ ส่งผลให้จังหวัดไม่มีโอกาสในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับงบประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้แนวความคิดระบบงบประมาณที่ย้ำหน้าที่ในการวางแผนหรือที่เรียกว่า Planning Programming Budgeting System (PPBS) จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระดับจังหวัด

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการศึกษาในรายละเอียดของประเด็นที่ศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาจังหวัด ตั้งแต่ระดับ 3 ถึง ระดับ 7 หน่วยงานละ 2 คน ในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี ประกอบด้วย สำนักงานแรงงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสระบุรี ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดสระบุรี และศูนย์รักษาความปลอดภัยในการทำงานจังหวัดสระบุรี

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากในการศึกษครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาในการศึกษา ดังนั้น ในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่ง ข้อมูล 2 แหล่ง คือ

4.1 ข้อมูลทุติยภูมิ โดยศึกษาจากเอกสาร (Document) หนังสือ ตำรา วารสาร แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง นโยบาย ระเบียบ ข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ

4.2 ข้อมูลปฐมภูมิ โดยวิเคราะห์ ประมวลผลจากประเด็นการสัมภาษณ์จาก ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ และอธิบายผลการศึกษาในเชิงตรรกะ ซึ่งเป็นการอธิบายในเชิงเหตุเชิงผล โดยยึดเนื้อหาสาระเป็นหลักในการวิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนา (Descriptive) และอธิบาย (Explanatory) จากผลการศึกษา การเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาหรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทมติ (Consensus) ร่วมกันทั้งต่อจุดมุ่งหมายในการพัฒนา (Ends) และวิธีดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายการพัฒนา (Means) โดยนำเอาแนวความคิดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ

ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลและทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหา/ความต้องการของประชาชน และเป็นแผนชี้นำการพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการในระยะยาว แต่ไม่ยึดมั่นว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ขึ้นอยู่กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในขณะนั้น จึงสามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ตามความเหมาะสม รวมทั้ง การปรับเปลี่ยนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลและทิศทางการพัฒนาประเทศ (คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) 2545 : 11)

จากการศึกษาแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาทั้งในเชิงนโยบาย คือ กรอบแนวทางที่คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนท.) และจากการศึกษาในเชิงปฏิบัติการซึ่งเป็นการศึกษาในภาคสนามที่ผู้ศึกษาวิจัยได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ ดังนั้น จึงขอเสนอประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญตามลำดับ ดังนี้

1. ขอบเขตเนื้อหาสาระของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ
2. กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ
3. การประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ
4. กระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ

แบบบูรณาการ

ขอบเขตเนื้อหาของสาระของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ

1. องค์ประกอบของเนื้อหาสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ฯ

ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยจังหวัดนำนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยเน้นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเป็นลำดับแรก ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ นโยบาย 3 สงคราม ประกอบด้วย การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลตามนโยบายริเริ่มของจังหวัด

โดยพิจารณาจากปัญหา/ความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นสถานการณ์สำคัญของจังหวัดที่กำลังเผชิญอยู่ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน รวมทั้ง พัฒนาด้านอื่น ๆ ตามภารกิจของส่วน ราชการ หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ในเขตพื้นที่จังหวัด

2. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ

1) เตรียมการจัดทำแผน ประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้มีความครบถ้วน มีความทันสมัย อาทิ ข้อมูลด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น (โดยมีหน่วยงานหลักที่เป็นศูนย์กลางการประสานด้านข้อมูลขององค์กรส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัด คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานศูนย์ข้อมูลกลางของจังหวัด ในการประสานเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยงานในเขตจังหวัด) และการรวบรวมข้อมูลปัญหาสำคัญของจังหวัด

2) วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของจังหวัดในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้ง การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของจังหวัด ซึ่งเป็นสถานะแวดล้อมภายในจังหวัด โดยทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์การพัฒนาของจังหวัดในปัจจุบัน เป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันจังหวัดมีสถานการณ์การพัฒนาอยู่จุดไหน?” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคต ต่อไป

3) จัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision) หมายถึง สภาพด้านการพัฒนาที่จังหวัดต้องการจะเป็นไปในอนาคตตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด โดยระบุเป็นข้อความที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทางและจุดยืนที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น เป็นจุดหมายปลายทางร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดต้องการเป็นอะไรในอนาคต?”

4) กำหนดภารกิจหลักการพัฒนาจังหวัด (Missions) เป็นการกำหนดสิ่งที่จังหวัดจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าจะต้องการอะไร เป็นอะไร ในอนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินสถานการณ์การพัฒนาจังหวัดในปัจจุบันปรากฏผนวกกับประวัติศาสตร์ของจังหวัดและความต้องการ/ความคาดหวังของทุกฝ่ายในจังหวัด ดังนั้นการตอบคำถามว่าจังหวัดจะต้องทำอะไร เพื่อใคร คำตอบที่เกิดขึ้นก็คือความหมายของคำว่า “ภารกิจหลัก” นั่นเอง

5) กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาจังหวัด (Objectives) เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่จังหวัดต้องทำแล้ว การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทาง โดยรวมของจังหวัด เพื่อนำจังหวัดไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคต

6) กำหนดกลยุทธ์ และแนวทาง/มาตรการการพัฒนาจังหวัด (Strategies) เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การกำหนดกลยุทธ์หมายถึงแนวคิดหรือวิธีการที่แบบค่ายันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร

7) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด (Targets) เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละกลยุทธ์และแนวทาง/มาตรการการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

แบบบูรณาการ

กระทรวงมหาดไทย (2545 : 11 – 20) ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาจังหวัด ได้ประสานให้จังหวัดดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน มีขั้นตอนย่อยๆ ประกอบด้วย

1) การรวบรวมข้อมูล โดยรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วนทันสมัย ได้แก่ ข้อมูลเบื้องต้นในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ยร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็น ซึ่งข้อมูลที่ควรจัดทำได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุนอุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

2) การรวบรวมปัญหาสำคัญของจังหวัด ข้อมูลปัญหาสำคัญของจังหวัดจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้น ควรรวบรวมปัญหาไว้ประมาณ 4 – 5 หัวข้อ

3) การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ จะต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีการพัฒนา ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้แทนกระทรวงทุกกระทรวง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ตามความเหมาะสม เป็นคณะอนุกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ยกร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และนำเสนอที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ แล้วรวบรวมและเรียบเรียง ข้อเสนอจากการประชุมดังกล่าว จัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และนำเสนอ กพจ.พิจารณาอนุมัติตามลำดับ

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของจังหวัดในปัจจุบัน

เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้ง การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของจังหวัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในจังหวัด ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของจังหวัดในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันจังหวัดมีสถานภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน?” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision)

หมายถึง สภาพการพัฒนาที่จังหวัดต้องการจะเป็นในอนาคตตามหัวระยะเวลาที่กำหนด โดยระบุเป็นข้อความที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทางและจุดยืนที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น เป็นจุดหมายปลายทางร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดต้องการเป็นอะไรในอนาคต?”

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดภารกิจหลักการพัฒนาจังหวัด (Missions)

เป็นการกำหนดสิ่งที่จังหวัดจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าจะจังหวัดต้องการอะไร เป็นอะไรในอนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินสถานภาพการพัฒนาจังหวัดในปัจจุบันปรากฏ ผนวกกับประวัติศาสตร์ของจังหวัดและความต้องการ/ความคาดหวังของทุกฝ่ายในจังหวัด ดังนั้น การตอบคำถามว่าจังหวัดจะต้องทำอะไร เพื่อใคร คำตอบที่เกิดขึ้นก็คือความหมายของคำว่า “ภารกิจ หลัก” นั่นเอง

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาจังหวัด (Objectives)

เป็นการกำหนดจุดหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่จังหวัดต้องทำแล้ว การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางโดยรวมของจังหวัด เพื่อนำจังหวัดไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคต

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดกลยุทธ์ และแนวทาง/มาตรการพัฒนาจังหวัด

(Strategies)

เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ในรูปแบบที่เหมาะสมแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดกลยุทธ์และแนวทาง/มาตรการพัฒนาจังหวัด ซึ่งกลยุทธ์หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แบบคายอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร?”

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด (Targets)

เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละกลยุทธ์และแนวทาง/มาตรการการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

การประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ส่วนกลาง โดยคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) แจ้งทิศทางและประเด็นการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้คณะกรรมการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) รับทราบและดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 2 คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.)

ประสานกับกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนและการประสานงบประมาณ รวมทั้ง กระบวนการขั้นตอนและระยะเวลาในการวางแผน แล้วแจ้งให้ทุกจังหวัดรับทราบและดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยดำเนินการตามลำดับดังนี้

1. การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความเห็นจากผู้แทนภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ประกอบด้วย ส่วนราชการและหน่วยงานระดับจังหวัด ประชาคมจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ ประชาคมอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับประเด็นการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศักยภาพของพื้นที่และปัญหา/ความต้องการของประชาชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีการพัฒนาให้ครอบคลุมตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายรับทราบและเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทุกขั้นตอน

2. ฝ่ายเลขานุการ กพจ.หรือคณะอนุกรรมการ/คณะทำงานที่ได้รับมอบหมายนำผลการประชุมเชิงปฏิบัติการไปดำเนินการรวบรวมและประมวลร่างเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ตามรูปแบบและเค้าโครงของแผนที่กำหนดให้ครบถ้วนสมบูรณ์

ขั้นตอนที่ 4 จังหวัด นำส่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ และระดับส่วนกลาง

กระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ สำหรับจังหวัดสระบุรีได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ตลอดจนการประสานแผนยุทธศาสตร์ฯ สอดคล้องตาม นโยบายและแนวทางที่รัฐบาลกำหนด เนื่องจากในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาเฉพาะ ประเด็นปัญหาอุปสรรคในการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติเป็น ประเด็นหลัก โดยนำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ วรเชษฐ จันทร์ สร มากำหนดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ดังนั้น ในเรื่องของกระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สระบุรีแบบบูรณาการ เป็นเรื่องของรายละเอียดของกระบวนการในเชิงปฏิบัติซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง หรือเป็นเพียงประเด็นที่เกี่ยวข้องประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่านั้น ดังนั้น จากการศึกษา วิจัย ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอประเด็นนี้ในภาพรวมเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนในการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ ในภาพรวม เฉพาะประเด็นหลักที่สำคัญ บาง ส่วนเท่านั้น จะไม่ลงลึกในรายละเอียดของกระบวนการเท่าใดนัก ดังนี้

ขั้นที่ 1 การจุดประกายความคิด

1. จังหวัดจัดให้มีการสัมมนาเพื่อชี้แจงหลักการ เหตุผลความจำเป็นแนวทางและวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และขอรับการสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย อาทิเช่น ผู้บริหาร นักวิชาการ นักลงทุน ภาคเอกชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการวางแผน โดยมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการ คือ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็น
2. จัดตั้งองค์กรรับผิดชอบในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เรียกว่า “คณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ” โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนหน่วยบริหาร ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือ ผู้แทนหน่วยอื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีเห็นสมควร โดยมี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสระบุรี เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลและศึกษาข้อมูลวิเคราะห์สภาพแวดล้อม โอกาส ศักยภาพ อุปสรรค และสู่ทางการพัฒนาของจังหวัด ยกร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการหรือสัมมนาทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการ คือ จัดทำเป็นคำสั่งจังหวัด และประชุม เชิงปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก

1. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ เช่น ประชากร กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน การผลิต การท่องเที่ยว แรงงาน การตลาด ทรัพยากร สาธารณูปโภค การเพาะปลูก เป็นต้น โดยมีรูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ วิเคราะห์เอกสาร และประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยการใช้การวิเคราะห์ด้วยเทคนิค Ploblem Analysis
2. ศึกษาข้อมูลการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมทั่วไป เช่น นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนงานของกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น โดยมีรูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ วิเคราะห์เอกสาร และประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากที่ประชุม
3. วิเคราะห์ทั้ง 2 ส่วนข้างต้นเพื่อชี้ให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ และหาข้อสรุปเกี่ยวกับโอกาสและอุปสรรคและนำเสนอข้อมูลต่อที่ประมุขนักบริหารระดับสูงของจังหวัดภาคราชการ โดยแยกแต่ละประเด็นให้ชัดเจนว่าก่อให้เกิดเป็นโอกาสและ/หรืออุปสรรคอย่างไร โดยมีรูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ ประชุมเชิงปฏิบัติการโดยใช้การ์ดเทคนิค

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ขีดสมรรถนะภายในของจังหวัด

1. ศึกษาวิเคราะห์ตัวแปรที่สำคัญ เช่น สัดส่วนของจำนวนแพทย์ พยาบาล บุคลากรด้านสาธารณสุข จำนวนเตียงคนไข้ จำนวนสถานีนอนามัย จำนวนครู และสัดส่วนต่อนักเรียน จำนวนสถานที่ศึกษา โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในจังหวัด องค์กรภาคเอกชน และกลุ่มต่าง ๆ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา การประสานแผนงานการพัฒนาในจังหวัด เงินงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน โดยมีรูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ มอบหมายให้กลุ่มทำงานศึกษา โดยการวิเคราะห์เอกสารการสำรวจและการประชุมระดมสมอง
2. วิเคราะห์เพื่อสรุปผลเกี่ยวกับจุดเด่นจุดด้อยของจังหวัด โดยจำแนกเป็นด้านต่าง ๆ คือ ด้านกำลังคน การเงิน เครื่องมือ การบริหารจัดการ และความพร้อมด้านภาคเอกชน ดังนี้

2.1 ด้านกำลังคน

- 1) การศึกษา การเรียนต่อ จำนวนสถาบันการศึกษา อัตราส่วนครูต่อนักเรียน
- 2) แรงงาน ภาวะการทำงาน
- 3) สาธารณสุข จำนวนสถานพยาบาล บุคลากรต่อประชาชน

การเกิด การตาย สาเหตุการตาย

อุบัติเหตุ 4) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คดีที่เกิด การจับกุม จำนวน

ฯลฯ

2.2 ด้านการเงิน

- 1) รายได้ท้องถิ่น ฐานะการเงินการคลัง
- 2) สถาบันการเงิน
- 3) รายได้เฉลี่ยตัวหัว GPP
- 4) งบประมาณ เงินลงทุน
- 5) ข้อมูลอุตสาหกรรม ข้อมูลเกษตรกรรม

ฯลฯ

2.3 ด้านสถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ

- 1) อาคาร สถานที่
- 2) อุปกรณ์การสื่อสาร
- 3) ยานพาหนะ
- 4) อุปกรณ์สำนักงาน

ฯลฯ

2.4 ด้านบริหารและจัดการภาครัฐ

- 1) อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งของส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
- 2) ค่าตอบแทนในภาครัฐ
- 3) ผู้นำภาครัฐ ส่วนกลางและท้องถิ่น
- 4) กฎระเบียบ ข้อบังคับ
- 5) การประสานงาน
- 6) สถานการณ์ด้านการข่าว ข้อมูลข่าวสาร

ฯลฯ

2.5 ด้านภาคเอกชน

1) หน่วยงานภาคเอกชนในจังหวัด หอการค้า สภาอุตสาหกรรม
ชมรม ธนาคาร สมาคมธุรกิจโรงแรม สโมสรไลอ้อน สโมสรโรตารี กลุ่มต่าง ๆ

- 2) ข้อมูลอื่นๆ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมือง ส.ส.

ฯลฯ

โดยใช้รูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ จากการวิเคราะห์เอกสาร และประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมสมอง

ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด

คณะกรรมการฯ กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด คือ กำหนดทิศทางการพัฒนาที่จังหวัดต้องการจะเป็นในอนาคต โดยระบุเป็นข้อความที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทางและจุดยืนที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น เป็นจุดหมายปลายทางร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดต้องการเป็นอะไรในอนาคต” โดยใช้รูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมสมอง รวมทั้งใช้การ์ดเทคนิค และขอความเห็นจากที่ประชุม

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดภารกิจ

นำผลการสรุปการวิเคราะห์จากขั้นที่ 1 และ 2 มาสังเคราะห์เข้าด้วยกัน เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดภารกิจหลัก ซึ่งจำแนกได้ 7 ภารกิจหลัก คือ การแก้ไขปัญหาความยากจน การแก้ไขปัญหาเสพติด การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ การพัฒนาการเกษตร การพัฒนาการอุตสาหกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยว และการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีรูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ ประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยมีผู้นำอภิปราย (Moderator) ดำเนินการโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ คือ Problem Analysis และ SWOT Analysis ประกอบการใช้การ์ดเทคนิค และขอความเห็นที่ประชุม

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแต่ละภารกิจหลัก

เมื่อได้กำหนดภารกิจหลักแล้วคณะกรรมการฯ วิเคราะห์ต่อไปว่าภายใต้ภารกิจหลักแต่ละด้านนั้นจะดำเนินการเฉพาะเจาะจงในเรื่องใดบ้าง จึงจะบรรลุความต้องการที่ตั้งไว้ โดยมีรูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ คณะกรรมการฯ นำภารกิจหลักมาแปลงออกเป็นวัตถุประสงค์ โดย Moderator เป็นผู้นำอภิปรายใช้การ์ดเทคนิค ตกแต่ข้อความและขอความเห็นที่ประชุม

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดกลยุทธ์ของแต่ละวัตถุประสงค์

คณะกรรมการฯ วิเคราะห์แต่ละวัตถุประสงค์ว่าจะใช้กลยุทธ์หรือวิธีการใด เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยใช้รูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ ใช้วิธีการระดมสมอง และได้แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้านที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลยุทธ์ ทั้งโดยใช้รูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ และใช้การ์ดเทคนิค

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายของแต่ละกลยุทธ์

คณะกรรมการฯ พิจารณากลยุทธ์ต่างๆ ว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง แล้วจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดเป้าหมาย โดยใช้รูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ ใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยนำกลยุทธ์มาถอดเป็นเป้าหมายที่มีความชัดเจนในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา สถานที่ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญ และขอความเห็นจากที่ประชุม

ขั้นตอนที่ 9 การเสนอแผนยุทธศาสตร์ฯ

คณะกรรมการฯ ประมวลผลทั้งหมด แล้วจัดทำเป็นร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด เพื่อให้ประชาคมระดับท้องถิ่น และระดับจังหวัด รวมทั้ง คณะกรรมการพัฒนารัฐบาลจังหวัด (กพจ.) พิจารณา โดยใช้รูปแบบและวิธีดำเนินการ คือ การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเพื่อระดมสมองและพิจารณาอนุมัติแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้เป็นแผนแม่บทของจังหวัดสระบุรี เพื่อให้ ส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดเป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาอุปสรรคการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การ

ปฏิบัติ : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นประเด็นที่ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านสมรรถนะ ด้านการควบคุม และด้านความร่วมมือ สำหรับด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ พบว่า ไม่มีปัญหา และเพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งหมด ผู้ศึกษาวิจัย ขอนำเสนอดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ปัญหาอุปสรรคในการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ :
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ

ลำดับ	ประเด็น	สภาพปัญหา	
		มี	ไม่มี
1.	<p>ด้านสมรรถนะ หมายถึง ด้านความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรี ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ตามกรอบที่รัฐบาลโดยคณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) โดยมีองค์ประกอบดังนี้</p> <p>1.1 ปัจจัยทางด้านบุคคล /</p> <p>1.2 ปัจจัยทางด้านเงินทุน /</p> <p>1.3 ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ /</p> <p>1.4 ปัจจัยทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ /</p>		
2.	<p>ด้านการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบของเงื่อนไข 3 ประการ คือ</p> <p>2.1 ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำแนวคิดการวางแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ คือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ ให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลโดยคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ที่กำหนด /</p> <p>2.2 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลตามที่คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ที่กำหนด /</p> <p>2.3 ความสอดคล้องในการกำหนดภารกิจและมาตรฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อย /</p>		

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับ	ประเด็น	สภาพปัญหา	
		มี	ไม่มี
3.	<p>ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ความร่วมมือจากองค์กรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีองค์ประกอบของเงื่อนไข 7 ประการ คือ</p> <p>3.1 รากฐานความต้องการที่แท้จริง</p> <p>3.2 การยอมรับความเปลี่ยนแปลง</p> <p>3.3 การสนับสนุนของผู้บริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ</p> <p>3.4 การต่อต้านของสมาชิกในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ</p> <p>3.5 สมาชิกในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ มีความเห็นว่ายานโยบายการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของรัฐบาล โดยคณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติเป็นการกำหนดมาจากรัฐบาล</p> <p>3.6 สมาชิกในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการไม่เห็นด้วยกับนโยบายการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของรัฐบาล โดยคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติ</p>	/	/

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับ	ประเด็น	สภาพปัญหา	
		มี	ไม่มี
	3.7 สมาชิกในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการไม่ให้ความร่วมมือในการ นำนโยบายเกี่ยวกับแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของ รัฐบาลโดยคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ไปสู่การปฏิบัติ		/
4.	ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง หมายถึง องค์ประกอบของเงื่อนไขต่อไปนี้		
	4.1 การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ ควบคุมนโยบายเกี่ยวกับแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของ รัฐบาลโดยคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ไปสู่การปฏิบัติ		/
	4.2 การแสวงหาความร่วมมือหรือทำความเข้าใจกับหน่วยงาน หลักอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ		/
	4.3 ความร่วมมือของสมาชิกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ		/
5.	ด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ หมายถึง ความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคล สำคัญ ประกอบด้วยเงื่อนไข 4 เงื่อนไข ดังนี้		
	5.1 ฝ่ายการเมืองและการบริหาร		/
	5.2 กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง		/
	5.3 สื่อมวลชน		/
	5.4 บุคคลสำคัญในท้องถิ่น		/

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องของปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ ดังนั้น ในการเก็บข้อมูลในแต่ละประเด็นผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้วิธีการ สัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย และนำมาวิเคราะห์ประมวลผล เฉพาะในส่วนที่เป็นปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ในทางปฏิบัติเท่านั้น รวมทั้งแนวทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นผลจากการสัมภาษณ์ประกอบกับการวิเคราะห์ประมวลผล จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากบทที่ 2 ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งในการสัมภาษณ์มองในภาพรวม ของจังหวัด โดยไม่ระบุหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ผู้ศึกษาวิจัยขอแนะนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

ด้านสมรรถนะ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะนโยบายนั้นจะเป็นประเภทใดก็ตามอาจ กล่าวได้ว่า โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความ สามารถในการดำเนินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด ดังนั้น ปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาใน ลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดยังขึ้นอยู่กับปัญหาย่อยอีกหลายประการ นับตั้งแต่ ปัจจัยทาง ด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัย ทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น

จากการศึกษาลักษณะของปัญหาอุปสรรคในแต่ละปัจจัยพบว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ ประสบปัญหาด้านปัจจัยทั้ง 4 ปัจจัย ที่เป็นองค์ประกอบ ทางด้านสมรรถนะ ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านบุคคล

ปัญหาอุปสรรค

1.1 บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับการนำแนวคิดการ วางแผนเชิงกลยุทธ์ไปประยุกต์ในทางปฏิบัติจริงเป็นครั้งแรก

1.2 ภารกิจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีงานที่รับผิดชอบซึ่งเป็นงานประจำหรืองานปกติหลายงาน ทำให้การศึกษาในเนื้อหารายละเอียดมี ขีดจำกัด ซึ่งในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีกระบวนการขั้นตอน รายละเอียดที่ยังยากซับซ้อน หลายขั้นตอน ความมีประสิทธิภาพในเชิงสัมฤทธิ์ผลจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นที่จะต้องใช้ทักษะการ

เรียนรู้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ตลอดจนในแต่ละขั้นตอนใช้หลักกระบวนการมีส่วนร่วม จึงทำให้ต้องใช้หลักการประสานเพื่อบูรณาการ และจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาานพอสมควร

1.3 ผู้ที่รับผิดชอบงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับลักษณะของงาน เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังที่กล่าวมาแล้วตามข้อ 1.2 มีความยุ่งยากซับซ้อนทั้งในเรื่องของวิชาการ การประสานงาน การวางแผนเพื่อการบริหารจัดการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ จะต้องมีความรู้ด้านวิชาการอย่างชัดเจน ดังนั้นคุณสมบัติจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ แต่ในทางปฏิบัติมีความหลากหลายทางคุณวุฒิมาก

แนวทางแก้ไข

1.1 หน่วยงานส่วนกลาง ควรมีการบูรณาการดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการวางแผนเชิงกลยุทธ์กับส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน ในระดับส่วนกลาง และประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อจัดทีมคณาจารย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ และเชิญผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติมาให้ความรู้แก่ทั้งผู้บริหารองค์กรภาครัฐในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ภาคเอกชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ และควรจัดโครงการลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง ควรจัดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่โดยแยกแต่ละจังหวัด

นอกจากนี้ ควรสร้างแรงจูงใจแก่องค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ โดยเน้นด้านแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งอาจแยกตามจังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือตามความเหมาะสม

1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดกรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์กรภาครัฐ แต่ละองค์กรให้มีบุคลากรทำหน้าที่รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างน้อยหน่วยงานละ 2 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ และสามารถดำเนินงานแทนกันได้ เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างมีสัมฤทธิ์ผล

1.3 องค์กรต่าง ๆ ควรมีการพิจารณาทบทวนการจัดบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะงาน

2. ปัจจัยด้านเงินทุน

ปัญหาอุปสรรค

งบประมาณไม่เพียงพอ เนื่องจากเงินทุนหรืองบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนเพื่อการบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจัดการจำเป็นต้องนำมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ใช้หลักกระบวนการมีส่วนร่วม และมีการดำเนินการหลายขั้นตอน ดังนั้น ในการบริหารจัดการแต่ละขั้นตอนจำเป็นต้องใช้งบประมาณให้เพียงพอเพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

แนวทางแก้ไข

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับควรจัดให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว รวมทั้ง มีการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแบบพหุภาคี เพื่อสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

3. ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้

ปัญหาอุปสรรค

วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอที่จะรองรับการบริหารจัดการเพื่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ และวัสดุที่มีอยู่ก็ไม่ทันสมัย

แนวทางแก้ไข

ผู้บริหารองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ควรมีการประชุมหารือเพื่อพิจารณาทบทวน รวมทั้ง กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ให้เพียงพอต่อการรองรับการปฏิบัติงาน

4. ปัจจัยทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

ปัญหาอุปสรรค

4.1 องค์ความรู้ในด้านวิชาการ โดยเฉพาะในเรื่องของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ในภาพรวมของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังเป็นปัญหาอุปสรรค เพราะผู้ร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ส่วนใหญ่ มีพื้นฐานองค์ความรู้ในเรื่องนี้น้อย ซึ่งการสื่อทำความเข้าใจจึงเป็นเรื่องที่ย่างยากพอสมควร และใช้เวลานาน แต่ในทางปฏิบัติการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีข้อจำกัดในเรื่องของเวลา ดังนั้น จึงทำให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว มีความไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

4.2 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังไม่ทันสมัยเท่าที่ควร เนื่องจากอยู่ในช่วงระหว่างการปรับปรุงและพัฒนา ระบบข้อมูลสารสนเทศของทุกกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น ในห้วงเวลาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ จึงไม่สอดคล้องกัน

4.3 ข้อมูลพื้นฐานในระบบ กนภ. ได้แก่ จปฐ. และข้อมูล กชช.2 ค. ยังไม่ถูกต้องทันสมัย และครอบคลุมพื้นที่จังหวัด

แนวทางแก้ไข

1. หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ควรมีการประสานความร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดอย่างมีสัมฤทธิ์ผล
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดฝึกอบรมด้านการพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ
3. กรมการพัฒนาชุมชน ควรมีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณา ทบทวนการดำเนินการประมวลผล ข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค. ให้สามารถนำผลของข้อมูลที่ดำเนินการแล้วดังกล่าวไปใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีความสอดคล้องกับห้วงเวลาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

ด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มีผลงานเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้นขาดความสามารถที่จะวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ หลายประการ

สำหรับเงื่อนไขในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่ประสบปัญหาอุปสรรค คือ

ปัญหาอุปสรรค

**ความสอดคล้องในการกำหนดภารกิจ และมาตรฐานในการปฏิบัติงานของ
หน่วยงานย่อย**

ในช่วงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ อยู่ในช่วงของการปรับปรุงองค์การภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545 ซึ่งในการกำหนดนโยบาย ภารกิจ รวมทั้ง แผนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานยังไม่ชัดเจน ส่งผลให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในพื้นที่มีความสับสนในเรื่องของภารกิจของหน่วยงานที่ปฏิบัติ และส่งผลกระทบต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจวางแผนหรือกำหนดประเด็นที่เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานได้อย่างชัดเจน

แนวทางแก้ไข

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการพิจารณาทบทวนปรับแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยนำกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มาร่วมกันพิจารณา เพื่อให้การบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดผลและติดตามผลที่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งความร่วมมือจากสมาชิกทั้งหมดในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่งปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น ๆ

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นย่อยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วย 2 ประเด็น คือ

ปัญหาอุปสรรค

1. การยอมรับความเปลี่ยนแปลง

เนื่องจากการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติในจังหวัดสระบุรี เป็นครั้งแรก ดังนั้น มีบางส่วนไม่ยอมรับความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เนื่องจากความไม่เข้าใจในกระบวนการหรือทิศทางของการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่โดยใช้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หรือให้ความร่วมมือแบบไม่ต่อเนื่อง แต่ปัญหานี้ก็เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

2. การสนับสนุนของผู้บริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

เนื่องจากผู้บริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังมีความเข้าใจในเรื่องของแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์น้อย หรือมีความเข้าใจผิดพลาด ไม่ชัดเจน ประกอบกับองค์กรต่าง ๆ มีภารกิจสำคัญเร่งด่วนในการปฏิบัติงานหลายด้านที่ต้องดำเนินการ ทั้งมีการประสานสั่งการภายในสังกัดส่วนกลาง อาทิ กระทรวง ทบวง กรม หลายอย่าง ทำให้การให้ความร่วมมือมีน้อย ซึ่งในทางปฏิบัติผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ คือ ผู้บริหารระดับกลาง หรือผู้ที่รับผิดชอบงานแผนพัฒนาจังหวัดเดิมอยู่แล้ว ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ บางครั้งทำให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ไม่เกิดความต่อเนื่องในกระบวนการดำเนินงานฯ

แนวทางแก้ไข

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดให้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ หรือจัดทำสื่อเพื่อเผยแพร่ทำความเข้าใจ สร้างความตระหนัก และเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจทิศทางการพัฒนาโดยใช้แนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้ถูกต้องและมีทิศทางเดียวกัน มีความเข้าใจตรงกัน เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือและลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะสื่อที่จะจัดทำควรให้มีความเหมาะสม และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

สำหรับปัญหาอุปสรรคอีก 2 ด้าน ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดโดยยึดกรอบแนวคิดของวราเชษ จันทรรณ นั้น จากผลการศึกษาปรากฏว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ไม่ประสบปัญหาอุปสรรคทั้งในด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแต่อย่างใด

ดังนั้น ในภาพรวมของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ จึงสามารถดำเนินการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ในระดับหนึ่ง

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ศึกษากรณีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ประการ คือ ประการแรกเพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ประการที่สอง เพื่อศึกษาปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ และประการที่สุดท้ายคือ เพื่อศึกษาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

โดยมีขอบเขตในการศึกษา คือ ด้านเนื้อหาสาระ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ สำหรับประชากร ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาจังหวัด ตั้งแต่ระดับ 3 ถึง ระดับ 7 หน่วยงานละ 2 คน ในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี ประกอบด้วย สำนักงานแรงงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสระบุรี ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดสระบุรี และศูนย์รักษาความปลอดภัยในการทำงานจังหวัดสระบุรี ส่วนระยะเวลาที่ศึกษา ในช่วงระหว่างเดือน สิงหาคม – กันยายน 2546

ผลการศึกษาสรุปว่า

1. กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ตามลำดับดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน มีขั้นตอนย่อย ๆ ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของจังหวัด

ในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision)

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดภารกิจหลักการพัฒนาจังหวัด (Missions)

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาจังหวัด (Objectives)

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดกลยุทธ์ และแนวทาง/มาตรการพัฒนาจังหวัด (Strategies)

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด (Targets)

2. ปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ

2.1 ด้านสมรรถนะ

- 1) บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ไปประยุกต์ในทางปฏิบัติจริงเป็นครั้งแรก
- 2) ภารกิจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีงานที่รับผิดชอบซึ่งเป็นงานประจำหรืองานปกติหลายงาน ทำให้การศึกษาในเนื้อหารายละเอียดมีขีดจำกัด ซึ่งในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีกระบวนการขั้นตอน รายละเอียดที่ยังยากซับซ้อนหลายขั้นตอน ความมีประสิทธิภาพในเชิงสัมฤทธิ์ผลจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นที่จะต้องใช้ทักษะการเรียนรู้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ตลอดจนในแต่ละขั้นตอนใช้หลักกระบวนการมีส่วนร่วม จึงทำให้ต้องใช้หลักการประสานเพื่อบูรณาการ และจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลาานพอสมควร
- 3) ผู้ที่รับผิดชอบงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีคุณวุฒิไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับลักษณะของงาน
- 4) งบประมาณไม่เพียงพอ เนื่องจากเงินทุนหรืองบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนเพื่อการบริหารจัดการ เนื่องจากเงินทุนหรืองบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนเพื่อการบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจัดการจำเป็นต้องนำมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ใช้หลักกระบวนการมีส่วนร่วม และมีการดำเนินการหลายขั้นตอน
- 5) วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอที่จะรองรับการบริหารจัดการเพื่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ และวัสดุที่มีอยู่ก็ไม่ทันสมัย
- 6) ผู้ร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ส่วนใหญ่ มีพื้นฐานองค์ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังน้อย
- 7) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังไม่ทันสมัยเท่าที่ควร เนื่องจากอยู่ในช่วงระหว่างการพัฒนาปรับปรุงและพัฒนา ระบบข้อมูลสารสนเทศของทุกกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น ในห้วงเวลาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ จึงไม่สอดคล้องกัน
- 8) ข้อมูลพื้นฐานในระบบ กนภ. ได้แก่ จปฐ. และข้อมูล กชช.2 ค. ยังไม่ถูกต้องทันสมัย ไม่สอดคล้องกับห้วงเวลาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

2.2 ด้านการควบคุม

ในช่วงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ อยู่ในช่วงของการปรับปรุงองค์กรภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545 ซึ่งในการกำหนดนโยบาย ภารกิจ รวมทั้ง แผนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานยังไม่ชัดเจน ส่งผลให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในพื้นที่มีความสับสนในเรื่องของภารกิจของหน่วยงานที่ปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจวางแผนหรือกำหนดประเด็นที่เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานได้อย่างชัดเจน

2.3 ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ผู้บริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังมีความเข้าใจในเรื่องของแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์น้อย หรือมีความเข้าใจผิดพลาด ไม่ชัดเจน ประกอบกับองค์กรต่าง ๆ มีภารกิจสำคัญเร่งด่วนในการปฏิบัติถึงวันหลายด้านที่ต้องดำเนินการ ทั้งมีการประสานสั่งการภายในสังกัดส่วนกลาง อาทิ กระทรวง ทบวง กรม หลายอย่าง ทำให้การให้ความร่วมมือมีน้อย ซึ่งในทางปฏิบัติผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

สำหรับปัญหาอุปสรรคอีก 2 ด้าน ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดโดยยึดกรอบแนวคิดของวรเชษฐ จันทรรักษ์ นั้น จากผลการศึกษาปรากฏว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ไม่ประสบปัญหาอุปสรรคแต่อย่างใดทั้งในด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแต่อย่างใด

3. แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ

3.1 ด้านสมรรถนะ

1) หน่วยงานส่วนกลาง ควรมีการบูรณาการดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการวางแผนเชิงกลยุทธ์กับส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน ในระดับส่วนกลาง และประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อจัดทีมคณาจารย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ และเชิญผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติมาให้ความรู้แก่ทั้งผู้บริหารองค์กรภาครัฐในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ภาคเอกชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดกรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์กรภาครัฐแต่ละองค์กรให้มีบุคลากรทำหน้าที่รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างน้อยหน่วยงานละ 2 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ และสามารถดำเนินงานแทนกันได้ เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างมีสัมฤทธิ์ผล

3) ผู้บริหารองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งทุกระดับควรจัดให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว รวมทั้ง มีการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแบบพหุภาคีเพื่อสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

4) หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ควรมีการประสานความร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดอย่างมีสัมฤทธิ์ผล

5) กรมการพัฒนาชุมชน ควรมีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาทบทวนการดำเนินการประมวผล ข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค. ให้สามารถนำผลของข้อมูลที่ดำเนินการแล้วดังกล่าวไปใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีความสอดคล้องกับห้วงเวลาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

3.2 ด้านการควบคุม

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการพิจารณาทบทวนปรับแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยนำกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มาร่วมกันพิจารณา เพื่อให้การบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

2) หน่วยงานส่วนกลาง ควรมีการบูรณาการดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการวางแผนเชิงกลยุทธ์กับส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน ในระดับส่วนกลาง และประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อจัดทีมคณาจารย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ และเชิญผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จ

3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดกรอบโครงการอัตรากำลังขององค์กรภาครัฐแต่ละองค์กรให้มีบุคลากรทำหน้าที่รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างมีสัมฤทธิ์ผล

4) องค์กรต่าง ๆ ควรมีการพิจารณาบทบาทของการจัดบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับคุณวุฒิและลักษณะงาน

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ เป็นการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ไปสู่การปฏิบัติที่มีการดำเนินการในองค์กรภาครัฐอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลได้มีการปรับทิศทาง โดยยึดกรอบการบูรณาการ ดังนั้น ผลจากการศึกษาจึงพบว่าการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ประสบปัญหาอุปสรรคหลายด้าน ซึ่งในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในเบื้องต้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องควรมีการประสานความร่วมมือบูรณาการเพื่อสนับสนุนด้านสมรรถนะ

2 ประเด็น คือ

1. ด้านองค์ความรู้ทางวิชาการของผู้บริหารและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

2. ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้มีความถูกต้อง ทันสมัย และสมบูรณ์ครอบคลุมทุกสาขาการพัฒนา

เนื่องจากทั้ง 2 ปัจจัย เป็นปัญหาด้านสมรรถนะที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านอื่น ๆ หากมีการแก้ไขก็จะสามารถคลี่คลาย หรือส่งผลให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ บรรลุผลสำเร็จตาม เป้าหมายของนโยบายของรัฐบาล อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดสระบุรีได้อย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริงต่อไป

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เช่น การบริหารองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผน หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การศึกษาในเรื่องนี้ในภาพรวมมีความชัดเจนและสมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้นและสามารถนำไปขยายผลได้บังเกิดผลดีเป็นรูปธรรมในวงกว้างทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณในโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

- กองแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, 2545.
- ดิน ปรัชญพฤทธ์. การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา.
กรุงเทพฯ : สำนักจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549).
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ดร. ความเป็นไปได้ในการการประสานแผนพัฒนาชนบทระบบ
กชช. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. ฉบับที่ 2 (เมษายน 2531 : 153 – 172)
- ทศพร สิริสัมพันธ์. บุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยสู่ปี 2000 การพัฒนา
คุณภาพ การเพิ่มผลผลิตและการวัดประสิทธิผล จดหมายข่าว สป.มท., ฉบับที่
79 ปีที่ 10 กรกฎาคม 2540, หน้า 20.
- _____. การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์. สถาบันเพื่อการพัฒนา นโยบายและการจัดการ
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ธงชัย สันติวงษ์. วางแผนเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด,
2532.
- สมยศ นาวิการ. การบริหารเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจนำ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มติชน, 2538.