



เอกสารผลงาน

เรื่อง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
ศึกษากรณีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี

โดย

นางสุจิตรา ศรี

ตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 6 ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 7 ว

ตำแหน่งเลขที่ 677

สำนักงานแรงงานจังหวัดอ่างทอง สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน



ว 12.05.6
๘753๓



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน

08201

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์

กิตติกรรมประกาศ

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในภาคปฏิบัติจริงเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับในวงราชการ และเป็นครั้งแรกสำหรับในปีงบประมาณ 2547 ที่มีกรนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์มาใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องตามศักยภาพของพื้นที่และปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นครั้งแรกเช่นกันที่ผู้วิจัยได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ ดังนั้น จึงพบปัญหาอุปสรรคมากมายอย่างหลากหลาย จึงได้ทำการศึกษาโดยใช้หลักทางด้านวิชาการทางด้านกระบวนการวิจัย โดยทำการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น จากการประชุมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และการสัมภาษณ์ข้าราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายด้วยดี ทั้งส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชน ตลอดจน ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จนกระทั่งงานวิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดี จึงขอขอบพระคุณ มา ณ โอกาสนี้

นางสุจิตรา ศรี

นักวิชาการแรงงาน 6 ว

สำนักงานแรงงานจังหวัดอ่างทอง

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ ศึกษากรณีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ประการ คือ ประการแรกเพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ ประการที่สอง เพื่อศึกษาปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ และประการที่สุดท้ายคือ เพื่อศึกษาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ

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

ผลการศึกษาพบว่า

1. กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ตามลำดับดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน มีขั้นตอนย่อย ๆ ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของจังหวัด

ในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision)

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดภารกิจหลักการพัฒนาจังหวัด (Missions)

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาจังหวัด (Objectives)

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดกลยุทธ์ และแนวทาง/มาตรการพัฒนาจังหวัด (Strategies)

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด (Targets)

2. สำหรับปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ จากประเด็นปัญหาทั้ง 5 ด้าน มีเพียง 2 ด้านที่มีปัญหา คือ ด้านสมรรถนะ มีปัญหาจากปัจจัยบุคคล เงินทุน วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและด้านการควบคุม มีปัญหาจากปัจจัยความสอดคล้องในการกำหนดภารกิจและมาตรการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อย และการสนับสนุนของผู้บริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

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 เพื่อพิจารณาทบทวนการดำเนินการประมวลผล 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) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดกรอบโครงการอัตรากำลังขององค์กรภาครัฐ แต่ละองค์กรให้มีบุคลากรทำหน้าที่รับผิดชอบงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างมีสัมฤทธิ์ผล

4) องค์กรต่าง ๆ ควรมีการพิจารณาทบทวนการจัดบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะงาน

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
บทที่	1
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	8
วัตถุประสงค์ในการวิจัย	8
ขอบเขตการศึกษาวิจัย	8
นิยามศัพท์	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา	9
2 เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์	12
แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ	23
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
3 วิธีดำเนินการวิจัย	38
รูปแบบการวิจัย	38
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	38
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	39
วิธีการวิเคราะห์	39
4 ผลการวิเคราะห์	40
5 สรุปและข้อเสนอแนะ	60
บรรณานุกรม	65
ภาคผนวก	66
แบบสอบถาม	67

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง

- 1 ปัญหาอุปสรรคในการนำแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ
: แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรีแบบบูรณาการ

51

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 โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารพัฒนาชนบท 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 คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 เป็นแนวทางปฏิบัติจนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้ขยายระบบ กนภ. ครอบคลุมทุกกระทรวงและหน่วยงาน ที่มีงาน/โครงการลงสู่พื้นที่จังหวัด รวมทั้งให้มีการประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับรูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นแผนชี้นำทิศทางการพัฒนาจังหวัด ในระยะยาว 10 - 20 ปี ที่มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ครอบคลุมในทุกด้านให้สอดคล้องกับศักยภาพ สภาพแวดล้อม โอกาส และข้อจำกัด ของจังหวัดนั้น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ทุกจังหวัดได้จัดทำครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2538 ตามมติคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2536 และต่อมา ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2544 ได้มีการทดลองจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดที่ยั่งยืนใน 8 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี นครนายก เชียงราย พิชัยโลก มหาสารคาม อุบลราชธานี ตรัง และพังงา ภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรเพื่อการพัฒนาต่างประเทศแห่ง แคนาดา (CIDA) ตามโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (โครงการ NREM)

2. แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในช่วงระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นแผนระยะกลาง สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และปัญหา/ความต้องการของประชาชน โดยปัจจุบันอยู่ในช่วงของ แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี (พ.ศ. 2545 - 2549) ซึ่งทุกจังหวัดได้ดำเนินการเสร็จแล้ว และจะใช้เป็นฐาน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีต่อไป

3. แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี เป็นแผนระยะสั้น ที่จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับระบบ งบประมาณประจำปี โดยจังหวัดเสนอแผนงานและโครงการพัฒนา งบประมาณ และหน่วยงานที่ รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการในพื้นที่ตามบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง กับปัญหาและความต้องการประจำปี โดยมีกระบวนการที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ

3.1 การเสนอแผนความต้องการประจำปี เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ตามกระบวนการงบประมาณของประเทศในแต่ละปี งบประมาณ

3.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี เป็นแผนที่จัดทำขึ้นภายหลังจาก ทราบผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีแล้ว เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงาน ดำเนินการ รวมทั้งใช้ในการกำกับ ติดตามผล และประเมินผลการพัฒนาจังหวัด

ที่ผ่านมาร่างแผนพัฒนาจังหวัดประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 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. ด้านองค์การการวางแผน องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ไม่ครอบคลุมทุกภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ทำให้ขาดการยอมรับในการนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกันอย่างเท่าที่ควร

5. กระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่การเสนอขอรับการสนับสนุนงาน/โครงการ และงบประมาณโดยจังหวัด จนถึงการอนุมัติจากส่วนกลาง ใช้ระยะเวลาประมาณ 18 เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณประจำปีของประเทศ ทำให้งาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติล่าช้า ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งไม่สอดคล้องกับระบบแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระยะเวลาประมาณ 12 เดือน

จากปัญหาของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้หรือไม่สามารถใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานระดับจังหวัด ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนขาดที่พึ่งในระดับพื้นที่ จึงรวมตัวกันเดินทางเข้ามาเรียกร้องความต้องการต่อรัฐบาล โดยตรงทำให้รัฐบาลต้องเสียเวลาในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นหรือระดับภูมิภาค

ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. พระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 ตลอดจนให้กรมการพัฒนาชุมชนรับผิดชอบในการเก็บและประมวลผลข้อมูล กชช. 2 ค. และ จปฐ.

1.4 การประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด กำหนดให้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นภายในจังหวัด เพื่อนำไปประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่ประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวม

2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เป็นองค์กรรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะการพัฒนาแบบองค์รวม โดยให้มีการบูรณาการจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ โดยปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดให้ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการในพื้นที่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชน และภาคประชาสังคม

3) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้กับแผนงานและ โครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการในพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้

ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กนภ. 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 โครงการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน 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 (อผจ.) ภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2544 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2544 เห็นชอบให้มีการศึกษาแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และให้แต่งตั้งคณะทำงานรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่ง อผจ. 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 ซึ่งจะช่วยให้ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ

4. องค์การวางแผน โดยให้มีองค์ประกอบจากทุกภาคีการพัฒนาทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) (คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด 2545 : 55-60)

ต่อมากระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ได้แจ้งประสานให้จังหวัดดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ 2547 - 2549 โดยให้สอดคล้องตามกระบวนการ ขั้นตอน ตามที่ อผจ. และ กนท.กำหนด

เนื่องจากการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันเป็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยยึดแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดในเชิงปฏิบัติการอย่างจริงจังและมุ่งเน้นสู่ความเป็นรูปธรรมในเชิงสัมฤทธิ์ผลในพื้นที่จังหวัดเป็นครั้งแรก ประกอบกับผู้ศึกษาวิจัยซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดสระบุรี ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ประกอบกับมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการการจัดทำ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง จึงมีความสนใจที่จะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยทำการศึกษาหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดสระบุรี โดยผู้ศึกษาวิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (2545 : 49) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนางานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในสังกัด

กระทรวงแรงงาน ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีสัมฤทธิ์ผล สามารถดำเนินการวางแผนเชิงกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดและสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนด และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ของจังหวัดอย่างแท้จริงต่อไป อันเป็นเป้าหมายสูงสุดตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลสืบต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ
3. เพื่อศึกษาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. ด้านเนื้อหาสาระ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ
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 โดยการกำหนดภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ในระยะยาว รวมถึงกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นแผนที่มุ่งเน้นอนาคต โดยการวิเคราะห์และสร้างทัศนภาพที่ยาวไกลด้วยการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อนำมาปรับทิศทางการดำเนินงาน การตัดสินใจ ทบทวน และพัฒนาบทบาทภารกิจที่ควรจะเป็นในอนาคต และให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงการสร้างขององค์กร กระบวนการงานเทคโนโลยีและบุคลากรตามทิศทางการดำเนินงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อม การโยกย้ายถ่ายเททรัพยากรหรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่หมดความจำเป็นออกไป และริเริ่มกิจการใหม่ๆ ที่สำคัญและจำเป็น มากกว่า เป็นการวิเคราะห์เพื่อมองภาพรวม โดยเน้นระดับการวิเคราะห์ทั่วทั้งองค์กร มากกว่าพิจารณาส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน โครงการ กิจกรรม

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง แผนยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาหรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทมติ (Consensus) ร่วมกัน โดยนำเอาแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทราบกระบวนการ ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ
2. ทราบปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ
3. สามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในเชิงสัมฤทธิ์ผล
4. เป็นข้อมูลประกอบแนวทางในการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์อย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามศักยภาพของจังหวัด กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง และนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

5. เป็นข้อมูลให้ผู้บริหารองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานต่าง ๆ ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และเตรียมมาตรการรองรับไว้ล่วงหน้า
6. สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงและพัฒนางานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในเชิงสัมฤทธิ์ผล
7. เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการศึกษาวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐแบบบูรณาการ เป็นรูปแบบของการจัดทำแผนที่มีแนวคิดมาจากการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐเป็นกระบวนการแรกในการ จัดทำแผนพัฒนารัฐ และแผนอื่น ๆ เพื่อการพัฒนาพื้นที่

เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐแบบบูรณาการ เป็นภารกิจสำคัญหน่วยงานภาครัฐ จะต้องดำเนินการโดยการประสานกับองค์กรภาคเอกชน องค์กรประชาชน โดยมีสำนักงานจังหวัดสระบุรีเป็นหน่วยงานศูนย์กลางในการประสานเพื่อผลักดัน และขับเคลื่อนโดยใช้หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ และในฐานะเป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนารัฐ (กพจ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่แต่งตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลและเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการพัฒนารัฐเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐแบบบูรณาการจึงภารกิจหลักตามบทบาทหน้าที่ที่สำคัญเพื่อสนองรับนโยบายของรัฐบาลโดยยึดกรอบแนวทางสอดคล้องตามที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) โดยมีคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนารัฐ (อผจ.) ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ เป็นหน่วยงานในการประสานเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลในพื้นที่ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม ซึ่งเป็นทรัพยากรทางการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าก้าวหน้าอารยประเทศต่อไปในอนาคต ดังนั้น แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ ส่วนใหญ่มาจากข้อมูลทุติยภูมิ ที่กระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนารัฐ (อผจ.) จัดทำขึ้น ประกอบกับรายงานการประชุมขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐแบบบูรณาการ 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 หากจะคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า 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 การมิได้มอบการฉันทานุมัติ หรือการมีทัศนวิสัยที่มองอะไรจำกัดอยู่ในขอบเขตแคบ ๆ และใกล้ ๆ แต่ปลายนิ้วเท่านั้น ผู้บริหารเหล่านั้นต่างก็จะไม่สามารถมองเห็นถึงทิศทางของสิ่งต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินไปในช่วงนั้นว่ากำลังดำเนินไปในทิศทางใด และในเวลาเดียวกันก็ไม่อาจทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากเหตุการณ์เหล่านั้นด้วย จุดอ่อนดังกล่าวนี้ย่อมจะเกิดขึ้นได้ง่าย และส่งผลร้ายอย่างมหาศาลให้แก่ทุกกิจการและหน่วยราชการ สาเหตุก็เป็นเพราะการขาดการวางแผน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเรื่องสำคัญอย่างยิ่งยวดก็คือ 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 สถาบันดำรงราชา นุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2541 : 4 - 5)

การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่มีความสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ขององค์การ อันจะช่วยทำให้องค์การโดยส่วนรวมสามารถปรับเปลี่ยนทิศทางให้สอดคล้อง และเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

การบริหารเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องเป็น วงจรและวนซ้ำกลับไปกลับมา (Continuous & iterative process) เริ่มตั้งแต่ขั้นการวางแผน เชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) จนถึงขั้น การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) ดังนั้น การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงมีขอบข่ายครอบคลุม ประเด็นดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจขององค์การ (Organization mission) ซึ่งจะเป็นข้อความกว้าง ๆ เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและปรัชญาการดำเนินงานขององค์การ
2. การวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การ (Organization profile) ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงขีดสมรรถนะภายในขององค์การ
3. การประเมินการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอก (External environment) ตลอดจนผลกระทบของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์การ
4. การวิเคราะห์ทางเลือกและจุดยืนขององค์การที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกและขีดสมรรถนะภายใน ตลอดจนภารกิจขององค์การ
5. การกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว (Long-term Objective) และกลยุทธ์ (Strategy) ตลอดจนเป้าหมายระยะสั้น (Target) ขององค์การ
6. การนำกลยุทธ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติโดยการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อแจกแจงจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ วัฒนธรรมองค์การ ระบบงาน เทคโนโลยี และทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับทิศทาง และแนวทางต่าง ๆ ที่กำหนดไว้
7. การกำกับควบคุม การประเมินผลและการทบทวนกลยุทธ์ เพื่อตรวจสอบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค และหามาตรการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งทำการเปลี่ยนแปลง กลยุทธ์ในกรณีที่สภาพการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารเชิงกลยุทธ์ ถือว่าเป็นมิติใหม่ของการจัดการที่เน้นถึงการตัดสินใจของผู้บริหารที่จะเลือกดำเนินการเพื่อนำองค์การของตนให้สามารถอยู่รอด และเติบโต รวมทั้งมีความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Competitive advantage) ในระยะยาว โดยผู้บริหารขององค์การจะต้องพยายามหาจุดยืนที่เหมาะสมระหว่างจุดมุ่งหมาย สภาพการณ์ในปัจจุบันกับผลลัพธ์ที่ปรารถนาในอนาคต รวมทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์การ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารเชิงกลยุทธ์จะเป็นเครื่องมือการจัดการที่จะช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์การอยู่ในสถานะที่ต้องมีความกระตือรือร้นและความใส่ใจต่ออนาคตภาพขององค์การที่ตนเองรับผิดชอบอยู่

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) วัฒนธรรมองค์กร

1.3 การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร (Mission Setting)

1.4 การกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ (Objective and Strategic Setting)

ขั้นที่ 2 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

2.1 โครงการ

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 และการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร จากการวิเคราะห์ขีดสมรรถนะภายในเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการที่จะหาจุดยืนที่เหมาะสมที่จะตัดสินใจ ถ่วงหน้าถึงทิศทางขององค์กรในอนาคต โดยการระบุเกี่ยวกับจุดยืนที่เหมาะสม การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรในระยะยาว ภารกิจหลัก เป้าหมายและกลยุทธ์ขององค์กร ในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวมีขั้นตอนย่อยดังนี้

1.1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment Analysis)

เป็นการ วิเคราะห์สถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตว่าจะไปในทิศทางใด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์กรในเชิงที่เป็นโอกาส (Opportunity) ที่ควรฉกฉวยประโยชน์หรือเป็นอุปสรรค (Threats) ที่องค์กรต้องกำจัดหรือหลบเลี่ยงอย่างไร ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรต่อไป

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมดังกล่าวจำแนกออกเป็น

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 มีทัศนภาพและทิศทางเกี่ยวกับองค์กรและการดำเนินงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ยังช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์กรสามารถจัดสรรทรัพยากรและประสานกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนสามารถขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวไปข้างหน้าด้วยความสำเร็จอย่างมั่นคง

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

ความหมายการวางแผนเชิงกลยุทธ์

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

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หรือที่นักวิชาการหลายท่านใช้คำว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) เป็นคำที่วิวัฒนาการมาจากความคิดรวบยอดของการวางแผนระยะยาว (Long-range Planning) และเป็นคำที่เริ่มใช้กันมากและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง 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 แผนยุทธศาสตร์ขององค์การในการบริหารงาน งาน และในการทำธุรกิจ อย่างมีแบบแผนเพื่อชัยชนะจากการแข่งขัน... แม้ในบางครั้งจะใช้คำ ศัพท์ต่าง ๆ อาทิ การยกเครื่อง (Re-engineering)

การจัดโครงสร้างใหม่ (Restructure) การจัดองค์การใหม่ (Re-Organization) และการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างใหม่ (Change Project) ซึ่งเป็นการตีความหมายหรือนิยามต่างกันไป แต่ในทางปฏิบัติ แล้วเหมือนกัน เนื่องจากอยู่ภายใต้ในลักษณะงานโครงสร้างเดียวกัน (ศิริชัย สายพัฒนา, 2538)

ดังนั้น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ในภาพรวมจึงหมายถึง กระบวนการตัดสินใจในปัจจุบัน เกี่ยวกับอนาคตขององค์การเพื่อกำหนดทิศทาง หรือความมุ่งมั่นที่องค์การต้องการจะเป็น โดยการกำหนดภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ในระยะยาว รวมถึงกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นแผนที่มุ่งเน้นอนาคต โดยการวิเคราะห์และสร้างทัศนภาพที่ยาวไกลด้วยการ คาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อนำมาปรับทิศทางการทำงาน การตัดสินใจ ทบทวน และพัฒนาบทบาทภารกิจที่ควรจะเป็นในอนาคต และให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ กระบวนการงานเทคโนโลยีและ บุคลากรตามทิศทางการทำงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อม การโยกย้ายถ่ายเท ทรัพยากรหรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่หมดความจำเป็นออกไป และริเริ่มกิจการใหม่ ๆ ที่ สำคัญและจำเป็นมากกว่า เป็นการวิเคราะห์เพื่อมองภาพรวม โดยเน้นระดับการวิเคราะห์ทั่วทั้ง องค์การ มากกว่าพิจารณาส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน โครงการ กิจกรรม ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์จึงส่งผลกระทบสูง และครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้น มักจะส่งผลกระทบต่อไปอีกหลายปี แผนเชิงกลยุทธ์จึงเป็นการตอบคำถามพื้นฐาน 3 ประการ คือ ปัจจุบันองค์การอยู่ที่จุดใด จะเป็นอะไรในอนาคต และจะไปถึงเป้าหมายที่ต้องการได้อย่างไร ปรัชญาที่สำคัญที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ ก็คือ การปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิตไม่อาจดำรงอยู่ได้หากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ฉันใด กิจการ ก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้หากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของกิจการได้ฉันนั้น ฉะนั้น การวางแผนกลยุทธ์จะเน้นที่การสร้างความปลอดภัยและสอดคล้องระหว่างตัว กิจการกับภาวะแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และคณะ 2540 : 11)

ความจำเป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์

ปัญหาของประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือ การเมือง นับวันจะทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้น และแก้ไขได้ยาก แต่หากจะ วิเคราะห์กันให้ดีจะเห็นว่า ปัญหาหลากหลายเหล่านั้นส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการขาดการ วางแผนในระยะยาว ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว 10 – 20 – 30 ปี ข้างหน้า ส่วนใหญ่มักจะคิดถึงผลดีในระยะสั้น ๆ หรือปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ปัญหาอันเกิดจากการไม่มี การวางแผนเชิงกลยุทธ์ทำให้ขาดทิศทางเป้าหมายที่ชัดเจน อาทิ ปัญหาการขาดการวางแผนด้าน การเมือง ปัญหาการขาดการวางแผนด้านเกษตรกรรม ปัญหาการขาดการวางแผนด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ปัญหาการขาดการวางแผนด้านการศึกษา ปัญหาการขาดการวางแผนด้านแรงงาน ปัญหาการขาดการวางแผนด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้น น้อยหรือมากก็สามารถหาทางแก้ไขหรือป้องกันได้หากได้มีการวางแผนยุทธศาสตร์ และมีการ ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้อย่างจริงจัง

ในแง่ของการบริหารงานในภาครัฐ ผลของการเปลี่ยนแปลง เกิดจากการพัฒนาประเทศ เช่น การปรับปรุงโครงสร้างทางการผลิตจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม การเปิดตลาด เสรีทางการค้า การลงทุน และการบริการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และที่เกิดจากกระบวนการ ของโลกาภิวัตน์ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และจำเป็นที่จะ ต้องอาศัยวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อสนองตอบความต้องการ ของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิผล (ธงชัย สันติวงษ์ 2532 : 33)

ดังนั้น แนวคิดใหม่ในการบริหารงานภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างทัศนภาพ ของการดำเนินงานในอนาคต การจัดวางยุทธศาสตร์ นโยบาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และมาตรการ ต่าง ๆ รวมทั้งเน้นที่ผลสำเร็จและผลการดำเนินงานเป็นหลักโดยอาศัยหลักการจัดวางแผนและ ควบคุมในเชิงกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์นั่นเอง มาประยุกต์ใช้เพื่อปรับทิศทางการดำเนิน งานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ประโยชน์ของการวางแผนเชิงกลยุทธ์

1. ทำให้สมาชิกในองค์กรได้รู้วัตถุประสงค์และทิศทางขององค์กรในอนาคตว่า ตนเอง ถูกคาดหวังไว้อย่างไร มีบทบาทภาระหน้าที่อะไรบ้าง และองค์กรกำลังจะดำเนินไปในแนวทางใด ซึ่งจะทำให้สมาชิกปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้สมาชิก บรรลุทั้งเป้าหมายส่วนตัว และวัตถุประสงค์รวมขององค์กร

2. ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรใหม่เหมาะสม และทำให้องค์การพบเห็นจุดบกพร่องและสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้อย่างทันการณ์
3. ช่วยให้องค์การปรับกิจกรรมให้สอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงได้
4. ช่วยให้เกิดการจัดระบบการประสานงานกับภายใน โครงสร้างและรวมถึงการสรานนิสัยในองค์การมีสัญญาติญาณที่จะตระหนักถึงกลยุทธ์ตลอดเวลา ซึ่งจะมีผลให้องค์การเติบโตก้าวไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่สูงขึ้น
5. ช่วยทำให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานหันมาให้ความสนใจอย่างแท้จริงในเรื่องขององค์การมากขึ้น
6. กระตุ้นให้ผู้บริหารทราบถึงปัญหาอุปสรรค ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นและเตรียมหามาตรการรองรับไว้ล่วงหน้า เป็นการลดความเสี่ยงและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อองค์การ
7. ช่วยทำให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจในธรรมชาติของการดำเนินงานอย่างชัดเจน และมองเห็นภาพของการพัฒนางานในอนาคต
8. ช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการและการใช้ทรัพยากรขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
9. ช่วยก่อให้เกิดการประสานงานและบูรณาการทางด้านความคิด การสร้างความสอดคล้อง การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการผนึกกำลังภายในองค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
10. ช่วยระบุถึงโอกาสและช่องทางในการดำเนินงานในอนาคต ซึ่งจะทำให้การปรับเปลี่ยนทิศทางและภารกิจงานขององค์การเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์และเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การเกิดความตระหนักและให้ความสนใจต่อภารกิจที่แท้จริงขององค์การ โดยการวิเคราะห์และคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นว่ามีผลกระทบต่อองค์การอย่างไร และมีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างเป็นพลังขับเคลื่อน (Driving force) ที่ทำให้องค์การต้องปรับตัว และในท่ามกลางของความไม่แน่นอนในอนาคตนั้น องค์การควรจะกำหนดทิศทางจุดมุ่งหมายหรือจุดยืนขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคตอย่างไร โดยปรับบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ระบบงาน บุคลากร วัฒนธรรมการทำงาน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินงาน โดยเหตุนี้ การวางแผน

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

นอกจากจะให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกแล้ว การวางแผนเชิงกลยุทธ์ยังต้องพิจารณาขีดสมรรถนะภายในขององค์กรด้วย กล่าวคือ แม้ว่าผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลในเชิงบวกหรือเป็นภาวะที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานก็ตาม แต่ในการกำหนดเป้าหมายหรือจุดขึ้นในอนาคตจะต้องพิจารณาศักยภาพหรือขีดความสามารถขององค์กรด้วยว่าอยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาโอกาสนั้นให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้หรือไม่ ดังนั้นในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารต้องตรวจสอบประเมินขีดสมรรถนะภายในองค์กรว่ามีความแข็งแกร่งหรือมีจุดอ่อนอย่างไร เพราะในบางครั้งที่องค์กรล่มสลายอาจเกิดจากความอ่อนแอ ภายในเอง มิใช่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมหรือคู่แข่งจนแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ 3 ประการคือ จุดหมายปลายทางในอนาคต 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 ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบาย

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) การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวทางนี้ เน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือวัตถุประสงค์เป็นแนวทางเพื่อให้ องค์กรนั้น ๆ สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ของ องค์กร การวัดผลการปฏิบัติงาน และระบบการให้ค่าให้โทษ

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

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development model) เป็นการศึกษา ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการด้านจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้คติที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม

การสร้างความสัมพันธ์โดยวิธีการใช้สมาชิกในองค์กรที่มีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงาน มากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจ เป็นต้น

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาของค์การ ที่พยายามจะสร้าง กรอบการมองหาลักษณะความเป็นจริง (Social Reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจของ องค์กร ไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย (Formal Positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กรในทรรศนะนี้ความหมายว่า สมาชิกขององค์กร ทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ โดยเฉพาอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด หรือที่เรียกว่า Street-Level Bureaucrats ความสามารถในการวิจารณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ดังนั้น นโยบายหรือโครงการใดที่มีผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกจากนี้ ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับแนวทางของนโยบายเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของตนเอง ดังนั้นการที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาใช้หรือการออกกฎระเบียบแบบแผนเพื่อหวังจะให้ ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นมักจะไร้ผล ฉะนั้น ความ สัมเหลวของนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่ความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจ สภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้รับบทบาท (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความสมานฉันท์ (Consensus) ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้ง (Conflict) เป็นเรื่องธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคมทั่วไป การที่จะหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ ซึ่งเป็นเรื่องของการ จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ซึ่งจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไว้ มีการแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหา ข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งอยู่ที่การเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้ป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players)

จำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลหรือผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ

6. ตัวแบบทั่วไป (General model) ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ คอเนล เฮส.แวนมิเตอร์ และแคล อี.แวนฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn 1975, 445-488) ซึ่งการพัฒนากรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยพื้นฐานความรู้จาก 3 แนวทาง คือ ทฤษฎีองค์การ ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ 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 จันทศร (2545 : 49 – 50) มีแนวคิดว่าเป็นลักษณะของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เด่นชัด และเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น กรอบของการเสนอจะครอบคลุมถึงปัญหาต่าง ๆ รวม 5 ด้านหลัก คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญ (Key actors) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละด้านของปัญหานั้นชี้ให้เห็นถึงปัจจัยย่อยต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะของปัญหาหลัก ตลอดจนที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้กรอบของการเสนอดังกล่าว วรเดช จันทศร 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 พึ่งพา หรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ และระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้
5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนชนชั้นกลางชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินลงทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วง หรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ

โดยสรุปการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสังเคราะห์แนวความคิดอันเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. นโยบายต้องมีความชัดเจน เจาะจงและสมเหตุผล ทั้งในด้านเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย หน้าที่และอำนาจของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย เพื่อจัดความกำกวมอันจะเป็นบ่อเกิดของปัญหาในการนำไปปฏิบัติ
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 และการเสียสละทรัพยากร กลุ่มเป้าหมายให้ความร่วมมือมากน้อย เพียงใด ถ้ากลุ่มเป้าหมายให้ความร่วมมือมาก นโยบายนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ
5. การสนับสนุนของฝ่ายการเมือง สื่อมวลชน และประชาชน ซึ่งได้แก่ การช่วยประชาสัมพันธ์ การติดตามผล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การร่วมกิจกรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนโยบายดังกล่าว หากได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ นโยบายนั้นย่อมมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จ
6. ทักษะของผู้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ทักษะของผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยเฉพาะทักษะคติในเรื่องการใช้ดุลยพินิจ การเสี่ยงต่อการปฏิบัติงานตามขั้นตอนการขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน และการขาดการประสานงานซึ่งเรื่องเหล่านี้มีความสำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ทั้งนี้เพราะผู้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ ถ้าบุคคลกลุ่มนี้ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

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

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

ประธาน สุวรรณมงคล (2526 : 20 – 27) ได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย พบว่า

รูปแบบการจัดการระบบราชการที่จะบริหารงานพัฒนาชนบทให้บรรลุผลสำเร็จ โดยจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ และนอกเหนือจากการมีรูปแบบการกระจายอำนาจแล้ว ยังจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกหลายประการคือ องค์การนั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกหลายประการคือ องค์การนั้นจะต้องมีเอกภาพในการนำนโยบาย แผนและโครงการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ ต้องมีระบบการประสานงานที่ดี มีกลไกในการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน-

องค์การมีรูปคณะกรรมการด้วยแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการที่ดีด้วย

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

1. มีการกำหนดขั้นตอนการประสานงานไว้หลายขั้นตอน รวมทั้งเงื่อนไขระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่จัดทำขึ้น เป็นผลทำให้คุณภาพของแผนอาจไม่ดีพอ

2. อำนาจในการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดอยู่ที่ส่วนกลาง
3. ขาดความชัดเจนทั้งด้านประเภทและวิธีการประสานแผนและโครงการ เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องว่าจะประสานแผนงานและโครงการอย่างไร

ไพโรจน์ สติปรีชาและคณะ (2528) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด สรุปว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัดมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

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

ไพบูลย์ 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 ยังคงได้รับการกำหนดโดยกระทรวงหลักและนโยบายพิเศษ ทางด้านการสร้างงานและการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. อำนาจการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดยังอยู่ที่ส่วนกลาง

5. การดำเนินการยังไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาตำบลตามที่กำหนดขึ้นนั้น เป็นแต่เพียงข้อเสนอของอำเภอและตำบลเท่านั้น ระดับตำบลและหมู่บ้านยังขาดความรู้ความสามารถในการจัดทำแผนและโครงการในระดับจังหวัดมีบุคลากรน้อย แต่มีภาระหน้าที่มากเกินไปที่จะจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ขาดความชัดเจนทั้งในด้านประเภทและวิธีการประสานแผนงานและโครงการ

7. การบริหารงานยังไม่มีหน่วยงานด้านการบริหารที่ดูแล และรับผิดชอบโดยตรงในทุกระดับ ทั้งในระดับจังหวัดและในส่วนกลาง

8. การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงานยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นระบบที่ดีพอและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

9. การขาดเจตนาารมย์ทางการเมือง ที่จะให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง

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 ยังไม่จริงจังเท่าที่ควร จึงเป็นปัญหาทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดไม่มี ประสิทธิภาพ

3. การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของ 6 กระทรวงหลัก ที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนในระดับจังหวัด ยังไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานตามแผนแล้ว งานประจำมาก

4. มีปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นและมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการวางแผน คือ เรื่องของการตั้งงานซ้ำซ้อน การส่งงานล่าช้า ข้อมูลเพื่อการวางแผนไม่มีคุณภาพ เพราะมีระบบการจัดเก็บ ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่นำไปใช้และการอนุมัติโครงการบางโครงการไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของจังหวัด

ประสงค์ พิชญ์ภักดิ์ (2533) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การวางแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด สรุปดังนี้

1. ปัญหาของแผนพัฒนาจังหวัด เกิดจากความรู้ ความสามารถของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ข้อมูลการวางแผนไม่มีประสิทธิภาพ กรอบนโยบายส่วนกลางไม่ยืดหยุ่น

2. ปัญหาการวางแผนของ กพง. มีขนาดกลางถึงสูง ความสมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาชนบทสูง จะเป็นผลทำให้ปัญหาในการวางแผนน้อยลง

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (2532 : 1 - 3) ได้สรุปผลเกี่ยวกับปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. แผนงานและโครงการทั้งหมดรวมแผนแผนงานโครงการพัฒนาชนบทถูกกำหนดตามกรอบนโยบายกระทรวง ยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะลักษณะพื้นที่มีความแตกต่างกัน

2. การกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณไปยังส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัด โดยยังมีการสงวนอำนาจในการอนุมัติงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่พร้อมกันในการอนุมัติงบประมาณและการโอนเงินงบประมาณไปยังจังหวัด ทำให้ไม่สามารถประสานการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การใช้ข้อมูลพื้นฐาน กชช. 2ต. และ จปฐ.เพื่อการวางแผนพัฒนาชนบทยังมีน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นปัจจุบัน