

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี (พ.ศ.2548-2550) ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
4. แนวคิดเกี่ยวกับในกระบวนการจัดทำแผน PDCA
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่เกี่ยวกับการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

ความหมายของการวางแผน

เสนาะ ตีเยาว์.(2543 หน้า 1-28) ได้กล่าวถึงการวางแผนว่า ผู้บริหาร ทุกคนย่อมต้องการทำงานให้สำเร็จและมีความคิดหลายอย่างที่จะหาวิธีให้งาน บรรลุเป้าหมาย ความคิดของผู้บริหาร อาจเลื่อนลอยไม่ชัดเจนอาจเป็นไปได้หรือเป็นไปได้ แต่สิ่งที่ทำให้ความคิดของผู้บริหารเป็นความจริงก็คือแผน หากขาดการวางแผน หนทางที่จะบรรลุผลก็เป็นไปได้ยาก ในแง่ของการบริหาร การวางแผนเป็นหน้าที่แรกสุดแล้วก็ตามด้วยหน้าที่การจ้องค์การ การจูงใจ หรือการนำ และการควบคุมการวางแผน มีความสำคัญมากที่จะบอกได้ว่าองค์กรจะประสบความสำเร็จในการแข่งขันกับองค์กรอื่นหรือไม่ แผนเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า

องค์การพยายามที่จะทำให้ดียิ่งขึ้นกว่าที่กำลังกระทำอยู่และพยายามทำให้ดีกว่าคนอื่น การวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์จริง

ความหมายของการวางแผนคือ กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น หากจะกล่าวในแง่ของสถานการณ์ การวางแผนเป็นกระบวนการในการเผชิญกับความไม่แน่นอนโดยการกำหนดการกระทำขึ้นล่วงหน้าเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกัน 2 อย่างคือ จุดหมายปลายทางกับวิธีการ จุดหมายปลายทางก็คือจะทำอะไร วิธีการก็คือจะทำอย่างไร

การวางแผนอาจเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่เป็นทางการ เมื่อผู้บริหารมีความคิดที่จะหาวิธีทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย ความคิดนั้นอาจเป็นการส่วนตัวคือไม่ได้เขียนไว้ ไม่ได้ขอความคิดเห็นจากคนอื่นในองค์การ การวางแผนเป็นการส่วนตัวนี้อาจเป็นเรื่องของส่วนบุคคลหรือขององค์การขนาดเล็ก การวางแผนส่วนตัวจะขาดความต่อเนื่องและขาดข้อมูล แต่การวางแผนที่เป็นทางการเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน จะต้องเขียนวัตถุประสงค์ไว้ จะต้องกำหนดวิธีการอย่างชัดเจน จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในองค์การ ให้คนในองค์การยอมรับอาศัยข้อมูลจำนวนมาก กำหนดระยะเวลาไว้และอื่นๆ

โดยสรุปแล้วการวางแผน หมายถึง กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้หรือกระบวนการที่จะทำอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์

ความสำคัญของการวางแผน

ถ้าจะถามว่าทำไมต้องมีการวางแผนอาจตอบได้ง่ายๆ ว่า เพื่อลดความไม่แน่นอนลงหรือลดความเสี่ยงให้เหลือน้อยที่สุด หากสถานการณ์ต่างๆ ในโลกมีความแน่นอนก็ไม่จำเป็นต้องมีการวางแผนคิดอยากจะทำอะไรก็ได้และก็ประสบผลสำเร็จตามต้องการด้วย แต่เพราะสถานการณ์ต่างๆ ไม่มีความแน่นอนหรือมีความเสี่ยงจึงต้องมีการวางแผน

วัตถุประสงค์ในการวางแผน

1. การวางแผนทำให้รู้ทิศทางในการดำเนินงาน เมื่อผู้ปฏิบัติงานรู้ทิศทางการทำงานก็สามารถประสานงานกัน รู้ว่าควรทำอะไรและทำอย่างไรจะได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากไม่มีการวางแผน นอกจากไม่รู้ว่าจุดหมายปลายทางอยู่ที่ไหนแล้วยังก่อให้เกิดการสูญเสียหรือสิ้นเปลืองทรัพยากรอีกด้วย

2. การวางแผนทำให้ลดความไม่แน่นอนลง เพราะผู้บริหารจะมุ่งมั่นไปสู่จุดหมายปลายทางอย่างแน่วแน่ สามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงอันอาจเกิดขึ้นได้ดียิ่งขึ้น สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขณะเดียวกันก็เตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม

3. การวางแผนทำให้ลดความเสียหายการซ้ำซ้อนกันของงานที่ทำ เนื่องจากการวางแผนทำให้รู้ทั้งวิธีการและเป้าหมายของงานจึงทำให้มีความชัดเจนในการทำงาน รู้ว่ากิจกรรมใดควรทำก่อนหลังอย่างไร การซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองจึงไม่เกิดขึ้น

4. การวางแผนทำให้รู้มาตรฐานในการควบคุม หน้าที่ขั้นสุดท้ายของการบริหารคือการควบคุมให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด กิจกรรมที่สำคัญของการควบคุมคือมาตรฐานที่ให้เปรียบเทียบกับปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง การวางแผนจึงกำหนดมาตรฐานได้แน่นอนชัดเจนว่าต้องให้ได้ผลงานอย่างไร

ข้อดีของการวางแผน

การวางแผนจะต้องเผชิญกับปัญหาหลายอย่างในแง่ของปัจจัยภายนอกก็คือ ข้อกำหนดของรัฐ เทคโนโลยีที่ซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าแรงงาน การเคลื่อนไหวของเงินทุนและอื่นๆ ส่วนปัจจัยภายในองค์การก็ได้แก่ ประสิทธิภาพในการบริหารงาน โครงสร้างองค์การและระบบงาน ความหลากหลายทางด้านแรงงาน ความรู้ความสามารถของฝ่ายบริหาร การวิจัยและพัฒนา เครื่องจักรอุปกรณ์ และชื่อเสียงขององค์การเป็นต้น การวางแผนจะทำให้้องค์การสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับปัจจัยภายในและภายนอกขององค์การ ประโยชน์ของการวางแผนมีดังนี้

1. ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น การปรับปรุงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและพนักงาน แยกได้เป็น 2 อย่างคือ ควรเน้นอะไรและควรยึดหยุ่นอย่างไร (focus and flexible) ทั้งสองอย่างจะช่วยสร้างอำนาจในการแข่งขันขององค์การ ควรเน้นอะไรนั้นทำให้องค์การรู้ว่าทำอะไรจึงจะดีที่สุดต่อลูกค้าและควรให้บริหารแก่ลูกค้าอย่างไร ในแง่ของผู้ปฏิบัติงานก็รู้ว่าควรทำอะไร และทำอย่างไรจึงบรรลุเป้าหมายขององค์การ ควรยึดหยุ่นอย่างไรก็ทำให้องค์การสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถเตรียมรับมือให้เข้ากับอนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น ในส่วนของพนักงานก็ทำให้รู้ว่าควรปรับตัวเองอย่างไรให้เข้ากับโอกาสและอุปสรรคที่กำลังจะเกิดขึ้น

การปรับปรุงการปฏิบัติงานอาจสรุปได้ 4 หัวข้อคือ ประการแรก จะมุ่งไปทางไหนจึงจะบรรลุเป้าหมายสูงสุด ประการที่สอง ควรจะทำอะไรก่อนหลังจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด ประการที่สาม

จะจัดสรรทรัพยากรอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ประการที่สี่ จะปรับตัวอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับสถานการณ์และก่อให้เกิดผลดีที่สุด

2. ปรับปรุงการประสานงานให้ดีขึ้น ในองค์การย่อมประกอบด้วยระบบย่อยและกลุ่ม (subsystem and group) หลายระบบและหลายกลุ่ม แต่ละระบบแต่ละกลุ่มต่างมีเป้าหมายของตัวเองและต่างทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของตัวเองทั้งนั้น การที่จะไม่ให้ระบบย่อยและกลุ่มต่างๆ ขัดแย้งกันก็ต้องอาศัยการวางแผนที่ดี การวางแผนได้จัดแยกวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่างๆ ของระบบย่อยและกลุ่มคนออกมาเป็นลำดับของวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายลดหลั่นกันลงมาตั้งแต่สูงสุดไปจนถึงต่ำสุด แต่ละเป้าหมายต่างๆ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นของระบบใดกลุ่มใดและต้องอาศัยหน้าที่หรือกิจกรรมอย่างของแต่ละระบบและแต่ละกลุ่มจึงบรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ เมื่อมีการวางแผนอย่างดี กิจกรรมต่างๆ ของแต่ละระบบและแต่ละกลุ่มจะสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม โดยเป้าหมายในระดับสูงเป็นเสมือนจุดหมายปลายทาง (end) และเป้าหมายในแต่ละระดับล่างเป็นเสมือนวิธีการ (mean)

3. ปรับปรุงการควบคุมให้ดีขึ้น กิจกรรมของการควบคุมก็คือ การวัดผลการปฏิบัติงาน และการแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น การวางแผนจะช่วยให้การควบคุมมีประสิทธิภาพ เพราะการวางแผนจะต้องกำหนดเป้าหมายขึ้นมาก่อน นั่นก็คือ มาตรฐานที่ใช้วัดผลการปฏิบัติงานหรือ กำหนดว่าจะต้องทำอะไร ถ้าผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐานหรือสูงกว่ามาตรฐานก็ต้องแก้ไข ที่การปฏิบัติงานและมาตรฐานที่ใช้วัดหรือระบบการควบคุมใหม่ ดังนั้น การวางแผนกับการควบคุม จะต้องทำหน้าที่กันอย่างใกล้ชิดในฐานะที่เป็นกระบวนการบริหาร หากไม่มีระบบการควบคุมที่ดี การวางแผนก็ขาดการติดตามว่างานบรรลุเป้าหมายหรือไม่ หากไม่มีระบบการวางแผนที่ดี การควบคุมก็ขาดการวัดผลงานว่า ได้มีการปฏิบัติงานดีขึ้นหรือไม่ ดังนั้น จึงมีเทคนิคการบริหารงานอีกอย่างหนึ่งที่เชื่อมต่อการวางแผนและการควบคุมเข้าด้วยกันคือ การบริหารโดยยึด วัตถุประสงค์ (MBO)

4. ปรับปรุงการบริหารเวลาให้ดีขึ้น คนส่วนใหญ่จะประสบกับความยากลำบากในการ ใช้เวลาให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่ทำวิธีบริหารเวลาอย่างง่าย ๆ ก็คือ การกำหนดตารางเวลาไว้ใน สมุดบันทึกหรือในปฏิทินเพื่อเตือนความจำว่าวันไหนจะต้องทำอะไร แต่ก็มีเหตุการณ์เกิดขึ้นบ่อยๆ ที่ผู้บริหารใช้เวลาไปกับกิจกรรมหนึ่งมากเกินไปและในอีกกิจกรรมหนึ่งน้อยเกินไป หรือลืมทำ กิจกรรมบางอย่าง ก็มีกรวางแผนก็ทำให้การใช้เวลาดีกว่าการไม่วางแผนมีการสมดุลของการใช้ เวลามากขึ้นและการสูญเสียเวลาก็ลดลง อย่างไรก็ตาม การบริหารเวลาเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการ วางแผน ดังนั้น จึงขอกล่าวเรื่องการบริหารเวลาในหัวข้อต่อไป

การวางแผนกับการบริหารเวลา

ในแง่ของการบริหารได้แบ่งเวลาออกเป็น 3 ประเภทคือ ประเภทแรกคือเวลาที่ใช้กับหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา (Boss-Imposed Time) หมายถึง เวลาที่ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงและรวมผู้บริหารระดับสูง เรียกไปปรึกษาหารือเรื่องงานหรือออกคำสั่งให้ทำงานร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือใช้เวลาทำงานให้กับผู้บังคับบัญชา เวลาที่ใช้กับหัวหน้างานนี้เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ จะมากหรือน้อยอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้กำหนดเปลี่ยนแปลง ไม่ได้ มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียแก่ผู้บริหารคนนั้น

ประเภทที่สอง เวลาที่ใช้กับระบบ (System-Imposed Time) หมายถึง การใช้เวลาร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อร่วมงานในเรื่องเกี่ยวกับการทำงานซึ่งจำเป็นต้องกระทำมิฉะนั้นจะเสียหาย เช่น การแก้ปัญหาาร่วมกันกับหน่วยงานอื่น การเข้าร่วมประชุมในบริษัท การจัดตั้งระบบหรือปรึกษาหารือกันซึ่งงานเป็นของส่วนรวมทั้งองค์การ รวมทั้งเวลาที่ใช้ไปกับพิธีการต่างๆ ขององค์การ การบริหารเวลาประเภทที่สองนี้เปลี่ยนแปลงไม่ได้เช่นเดียวกัน จะเสียเวลามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระบบงานส่วนรวมไม่ใช่ตัวผู้บริหารเป็นผู้กำหนด ประเภทที่สาม เวลาที่ใช้กับตัวเอง (Self-Imposed Time) หมายถึง เวลาที่ตัวผู้บริหารเองเป็นผู้กำหนดขึ้นมา ผู้บริหารบางคนใช้เวลาของตัวเองมีคุณค่าเหมาะสม แต่บางคนใช้หมดไปอย่างไม่มีคุณค่าเท่าที่ควร

เวลาที่ใช้กับตัวเองนี้ยังแยกออกเป็น 2 อย่าง อย่างแรกเวลาที่ใช้กับหน่วยงานของตัวเอง (Dominated Time) อาจเป็นงานที่ตัวเองลงมือทำด้วยตัวเองหรือทำร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารผู้นั้น รวมทั้งเวลาที่หมดไปกับการแก้ปัญหาหรือปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตัวเอง ผู้บริหารบางคนใช้เวลาประเภทนี้ไม่เหมาะสมโดยผู้ใต้บังคับบัญชาหรือตัวงานมีส่วนในการจัดสรรเวลา ถ้าผู้บริหารใช้เวลาแก้ปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไปหรือไปยุ่งอยู่กับรายละเอียดในงานมากเกินไป Dominated Time ก็เกิดขึ้นมาก อย่างที่สอง คือเวลาที่ใช้กับการคิดไตร่ตรอง (Discretionary Time) ในหน่วยงานของตัวเอง เป็นการคิดเพื่อให้งานก้าวหน้า คิดแก้ปัญหาด้วยตัวเองไม่ได้กระทำร่วมกับคนอื่น เวลาที่หมดไปกับการแก้ปัญหานี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผู้บริหารเอง ถ้าผู้บริหารไม่มุ่งในรายละเอียดของงาน ไม่ลงมือทำงานด้วยตัวเอง แต่มอบหมายงานไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับผิดชอบเวลาทั้งหมดไปกับงานส่วนนี้ก็น้อยลง

ในทำนองเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนเมื่อมีปัญหาการทำงานก็ไปปรึกษาหารือกับผู้บริหารและโยนปัญหาไปให้ผู้บริหารคิดแก้ไขเอาเอง เวลาที่เป็น Discretionary Time ของผู้บริหารก็เสียไปมาก แต่ถ้าผู้บริหารรับปรึกษาหารือปัญหาบางส่วนแล้วโยนกลับไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแก้ไขเองเวลาในส่วนนี้ก็หมดไปน้อย ก็อาจมีเวลาที่ใช้แก้ปัญหาของตัวเองอย่างแท้จริงมากขึ้น เวลาที่ใช้กับตัวเอง (Self-Imposed Time) ควรใช้ให้เหมาะสมโดยมอบหมาย

ให้คนอื่นทำในส่วนของ Dominated Time ให้มาก ตัวเองใช้น้อย แล้วหันไปใช้เวลาในส่วนของ Discretionary time ในปัญหาของตัวเองหรือปัญหางานที่ตัวเองรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า จะได้ประโยชน์มากกว่า

อย่างไรก็ตาม มีหลักสั้นๆ ในการบริหารเวลาของผู้บริหารไว้ดังนี้

1. ต้องรู้จักปฏิเสธคนที่ทำให้ท่านละเลยไปจากการทำงานซึ่งเป็นงานที่ท่านต้องทำ
2. อย่าเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานที่ต้องทำเป็นประจำวันอยู่แล้ว และรายละเอียดในงานที่ทำมากนัก ควรมอบหมายงานเหล่านี้ให้คนอื่นทำ
3. จัดลำดับงานที่ต้องทำก่อนหลังโดยยึดถือความสำคัญและความเร่งด่วนของงานเป็นหลัก
4. อย่าให้โทรศัพท์ จดหมาย หรือการติดต่อสื่อสารใดๆ มาขัดขวางการทำงานของท่านให้เสียไป
5. ฝึกหัดเลขานุการหน้าห้องหรือเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งให้กลั่นกรองงาน จดหมาย และโทรศัพท์ก่อนที่จะมาถึงท่าน
6. อย่าทำตัวเป็นคนยึดติดอยู่กับตารางในปฏิทิน หรือสมุดบันทึกจนลืมทำตามแผนงานของตัวเอง
7. อย่าให้แขกที่แวะมาเยี่ยมหรือไม่ได้นัดหมายมาขัดจังหวะการทำงานของท่านจนทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์

การวางแผนกับความไม่แน่นอน

การวางแผนเป็นวิธีการที่จะเผชิญกับความไม่แน่นอนโดยการกำหนด การกระทำล่วงหน้า เพื่อบรรลุผลตามที่ต้องการ การวางแผนเท่ากับเป็นตัวเชื่อมระหว่างความคิดกับความจริง ยิ่งคิดสูงเท่าไรการเกิดความจริงยิ่งยากขึ้นเท่านั้น เพราะตัวกลางที่อยู่ระหว่างความคิดกับความจริงคือ ความเสี่ยงซึ่งแม้จะมีความหมายต่างกับความไม่แน่นอนแต่ก็มักจะใช้แทนกันบ่อยๆ ซึ่งทำให้เข้าใจง่าย ความไม่แน่นอนมีความสำคัญต่อการวางแผน ดังนั้น ขอให้ทำความเข้าใจเรื่อง ความไม่แน่นอน และการตอบสนองต่อความไม่แน่นอน

สภาพของความไม่แน่นอน ได้แก่ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่สามารถคาดเดาได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไรและเกิดในลักษณะใด หากจะเปรียบเทียบความหมายของคำ 3 คำในแง่ของสถิติคือ คำว่าความไม่แน่นอน (Uncertainty) หมายถึง สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นโดยไม่รู้โอกาสหรือความน่าจะเป็น (Probability) มีค่าเท่าไร คำว่าความเสี่ยง (risk) หมายถึง สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นโดยรู้ความน่าจะเป็นมีค่าเท่าใด แต่ไม่เกิน 1 คำว่าความแน่นอน (certainty) หมายถึง สถานการณ์

ที่จะเกิดขึ้นโดยรู้ว่าคุณค่าจะเป็นมีค่าเท่ากับ 1 ความไม่แน่นอนย่อมก่อให้เกิดผลกระทบหลายอย่างต่อคน องค์กร และอื่นๆ ในแง่ขององค์กร ผู้บริหารจะต้องพยายามคาดคะเนว่าความไม่แน่นอนนั้นกระทบของค์กรอย่างไร เช่น ผู้บริหารไม่อาจคาดคะเนว่า การนัดหยุดงานของสหภาพ จะเกิดขึ้นอย่างไร แต่รู้ว่าจะเกิดขึ้นและจะกระทบกำไรขององค์กรอย่างแน่นอน

การตอบสนองต่อความไม่แน่นอนขององค์กรก็คือ การวางแผนหลายๆ อย่างเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ในแต่ละสถานการณ์ที่นอกเหนือการควบคุมขององค์กร องค์กรตอบสนองความไม่แน่นอนได้ 4 ฐานะคือ

1. ผู้ป้องกันตัวเอง (defender) บริษัทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูงในการผลิตสินค้าและการทำตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ของตัวเองจะยังคงอยู่ในฐานะเหนือคู่แข่งเป็นเวลานานตราบใดที่ยังไม่มีตลาดใหม่เกิดขึ้น บริษัทที่อยู่ในฐานะป้องกันตัวจะสามารถปรับตัวทางเทคโนโลยีทางการบริหารและโครงสร้างองค์กรได้เร็วเพราะมุ่งตลาดเฉพาะของตัวเอง ลักษณะที่สำคัญของผู้ป้องกันตัวเองคือ มุ่งที่การดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การป้องกันตัวเองจะทุ่มเทให้กับผลิตภัณฑ์ที่เป็นธุรกิจหลักของตัวเองเท่านั้น เช่น บริษัท Harley-Davidson โคคาโคล่า ไนกี้ และ McDonald เป็นต้น

2. ผู้แสวงหา (prospector) องค์กรในฐานะผู้แสวงหาจะสามารถค้นพบตลาดใหม่ ผลิตภัณฑ์ใหม่หรือการดำเนินการใหม่ๆ โดยการมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ โดยไม่ยอมรอคอยลักษณะที่สำคัญของการแสวงหาคือการสำรวจตลาดใหม่ๆ พัฒนาและทดสอบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ บริการใหม่ๆ ค้นหาการเปลี่ยนแปลง หากจุดที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการแข่งขัน แต่มักจะสูญเสียประสิทธิภาพในการผลิตผลิตภัณฑ์และตลาดที่อยู่ในปัจจุบัน เพราะไปมุ่งการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เช่น บริษัท Intel ที่พยายามสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันโดยการมุ่งแสดงหาการคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ แต่ก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการดำเนินงาน ผู้บริหารระดับสูง คือ Andy Grove ของบริษัท Intel พยายามทำให้พีซีของบริษัทเป็นอุปกรณ์ของการดำเนินชีวิตของคน เช่น ใช้สำหรับทีวี เล่นเกมในอินเทอร์เน็ต เก็บบันทึกกับครอบครัว เพื่อนบ้าน เพื่อนร่วมงาน และใช้กับอุปกรณ์ต่างๆ ในบ้าน แต่บริษัทก็เสี่ยงกับการใช้เงินจำนวนมากในการวิจัยและพัฒนาอุปกรณ์ใหม่ๆ เป็นจำนวนมาก

3. ผู้วิเคราะห์ (analyzer) การเผชิญกับความไม่แน่นอนในฐานะที่เป็นผู้วิเคราะห์จัดว่าเป็นกลยุทธ์ที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยม หรือการระมัดระวังตัวในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น เพราะเป็นการดำเนินงานพร้อมๆ กัน 2 อย่างคือ การรักษาความมีเสถียรภาพ ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์และตลาดใหม่ด้วย การรักษาเสถียรภาพทางด้าน

การตลาดและผลิตภัณฑ์ก็ด้วยการจัดโครงสร้างของงานและองค์การเพื่อดำเนินงานที่เป็นงานประจำ (routine) ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การเปลี่ยนแปลงทางด้านการตลาดและแนวคิดใหม่ๆ ของคู่แข่งใน องค์กรในฐานะผู้วิเคราะห์จะปล่อยให้บริษัทอื่นๆ เป็นผู้นำทางการตลาดด้วยการเสียค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาที่ค่อนข้างสูง แล้วก็วิเคราะห์ว่าจะเลียนแบบอย่างไรให้เกิดผลสำเร็จหรือจะตามอย่างไรจึงจะแข่งขันกับผู้นำได้ ตัวอย่างเช่น VF ซึ่งเป็นผู้ผลิตเครื่องแต่งกาย เครื่องหมาย Wrangler jeans และ Lee jeans ก็จะใช้กลยุทธ์ติดตามอย่างใกล้ชิดต่อวงการเคลื่อนไหวของบริษัท Levi Strauss ซึ่งเป็นผู้นำเครื่องแต่งกายที่ทำด้วยผ้ายีนส์ มีผลทำให้ VF มีความเสี่ยงภัยน้อยกว่า

4. ผู้ตอบโต้ (reactor) การตอบสนองต่อความไม่แน่นอนในฐานะผู้ตอบโต้จะมีพฤติกรรมตรงกันข้ามกับผู้แสวงหาโดยการรอคอยจังหวะที่จะตอบโต้ที่เหมาะสม ผู้ตอบโต้จะค่อยๆ พัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่หลังจากได้ศึกษาและพิจารณาอย่างรอบคอบว่า สิ่งที่เกิดขึ้นจริงเป็นอย่างไรแล้ว กลยุทธ์การตอบโต้กระทำอย่างค่อนข้างล่าช้าและอาจไม่ทันการ การที่องค์กรจะเปลี่ยนแปลงตัวเองมักจะกระทำเมื่อเห็นว่าเป็นต้องทำ โดยการกดดันจากสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น จากการศึกษาสรุปว่า องค์กรที่ตอบสนองในฐานะผู้ตอบโต้จะได้รับผลการดำเนินงานน้อยกว่าในฐานะผู้ป้องกันตัวเอง ผู้แสวงหาและผู้วิเคราะห์ เช่น บริษัท Joseph E. Seagram & Sons ซึ่งเคยเป็นบริษัทผู้ผลิตสุราประเภท brown liquor ใหญ่ที่สุด เช่น Seagram's 7 Crown แต่ถูกผู้ผลิตสุราประเภท whit liquor เช่น Bacardi rum และ Smirnoff vodka แย่งตำแหน่งจนทำให้ยอดขายของ Seagram' 7 Crown ไปอยู่ลำดับที่สาม อันเกิดจากผู้บริโภคเปลี่ยนรสนิยมหันไปนิยมสุราขาวและไวน์มากขึ้น ประกอบกับการเป็นภาษีสุราในอัตราที่สูงขึ้นจนทำให้ยอดขายของ Seagram ตกลงบริษัทจึงหันไปทำธุรกิจไวน์ด้วย

กระบวนการวางแผน

แผนที่เป็นทางการ (format plan) ได้จัดทำขึ้นอย่างมีเป้าหมาย มีทิศทางชัดเจน ผู้บริหารสามารถควบคุมได้ ขณะเดียวกันจะสอดคล้องกับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงาน ในการวางแผนจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าแต่ละหน่วยงานและแต่ละคนจะต้องทำอะไรบ้างและทำอย่างไรให้สอดคล้องกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และขณะเดียวกันก็ระบุไว้ด้วยว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในอนาคตจะต้องปรับแผนอย่างไร เพราะว่ากรวางแผนเป็นการตัดสินใจในปัจจุบันถึงการกระทำในอนาคต ดังนั้น ขั้นตอนการวางแผนจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของงาน ขั้นตอนการวางแผนจึงคล้ายกับขั้นตอนการตัดสินใจซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์สถานการณ์ ได้แก่การหาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การแปลความหมายของข้อมูลที่ได้ และการสรุปผลเกี่ยวกับข้อมูลทั้งหมดสำหรับนำมาใช้ในการตัดสินใจกำหนดเป็นแผนขึ้นมา การวิเคราะห์จะต้องรวมถึงสถานการณ์ในอดีตสภาพแวดล้อม ในปัจจุบันและรวมถึงการคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวิเคราะห์สถานการณ์ จะต้องแยกเป็นสภาพแวดล้อมภายในองค์กรและสภาพแวดล้อมภายนอกของสภาพแวดล้อม ภายในเป็นปัจจัยที่องค์กรสามารถควบคุมได้ เช่น ระบบงาน ความรู้ความสามารถของคนใน องค์กร เงินทุน ทรัพยากรการบริหาร เครื่องจักรอุปกรณ์ที่มีอยู่และอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นถึงข้อดีข้อเสีย ที่องค์กรมีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นปัจจัยที่องค์กรควบคุมไม่ได้ เช่น พฤติกรรมของผู้บริโภค วิธีการของคู่แข่ง สถานภาพทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี เป็นต้น การวิเคราะห์สถานการณ์จะทำให้รู้ว่าปัจจัย ภายในองค์กรนั้นมีสิ่งใดที่ดีอยู่แล้วจะส่งเสริมให้ดียิ่งขึ้น สิ่งใดที่เป็นข้อเสียจะได้แก้ไขและ ปรับเปลี่ยนใหม่ ส่วนปัจจัยภายนอกทำให้รู้ว่าวางแผนอย่างไรให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือ หาว่าปัจจัยภายนอกดังกล่าวนั้นกระทบต่อการวางแผนอย่างไร

2. การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผน ผู้ทำแผนจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายๆ วัตถุประสงค์และกำหนดแผนไว้หลายๆ แผน ขั้นตอนนี้ต้องอาศัยความคิดริเริ่มและการสร้างสรรค์ โดยต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากคนหลายๆ คน ไม่ว่าจะเป็นระดับบริหารหรือระดับปฏิบัติ และใช้ เวลามาก กว่าที่จะได้วัตถุประสงค์และแผน วัตถุประสงค์ของแผนเป็นสิ่งสำคัญที่สุดเพราะเป็น เสมือนจุดหมายปลายทางที่จะไปถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ก็ต้องชัดเจน แน่นนอน เฉพาะเจาะจง ค่อนข้างสูงและสามารถทำได้จริง ขณะเดียวกันจะต้องกำหนดระยะเวลาที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้น สอดคล้องกับระบบงานและหน่วยงาน ส่วนแผนก็คือ การกระทำหรือวิธีการที่ผู้บริหารตั้งใจที่จะ นำมาใช้เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดจะต้องกำหนดไว้หลายๆ แผนแต่ละแผนจะทำให้ได้ ตามเป้าหมายอย่างไร จะใช้ทรัพยากรอย่างไร มีอุปสรรคต้องแก้ไขอย่างไร

3. การประเมินวัตถุประสงค์และแผน การประเมินก็คือ การหาคุณค่าของวัตถุประสงค์ แต่ละอย่างและแผนแต่ละแผน แต่ละวัตถุประสงค์และแต่ละแผนย่อมมีทั้งผลดีผลเสีย หากสามารถรู้ข้อดีข้อเสียอย่างชัดเจนก็ย่อมไม่มีปัญหาในการตัดสินใจเลือก แต่ถ้าไม่ชัดเจน ผู้บริหารจะต้องจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์และแผน การประเมินอาจทำในรูปของ กรรมการหรือทีมพิเศษที่จัดตั้งเป็นการเฉพาะที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีพื้นฐานความรู้และ ประสบการณ์ต่างๆ กัน

4. การเลือกวัตถุประสงค์และแผน หากในขั้นการประเมินได้ดำเนินการอย่างถูกต้องเหมาะสม การเลือกก็ไม่ยากเพราะมีข้อมูลต่างๆ พร้อมอยู่แล้ว แต่ถ้าขั้นการประเมินไม่ชัดเจน ก็อาจยากที่จะตัดสินใจเลือกทางใดทางเลือกหนึ่ง ตามปกติการเลือกแผนใดแผนหนึ่งมักจะอาศัยประสบการณ์เป็นสำคัญ แต่ก็ต้องระมัดระวังว่าดุลพินิจโดยอาศัยประสบการณ์อย่างเดียวไม่พอ การตัดสินใจเลือกจะต้องกำหนดมาตรการว่าจะใช้วิธีใดระหว่างแผนที่ดีที่สุด หรือแผนที่เหมาะสมที่สุดทั้งนี้แล้วแต่ข้อมูลที่มี

5. การนำไปใช้ เมื่อเลือกวัตถุประสงค์และแผนแล้ว ผู้บริหารจะต้องนำไปใช้ การเลือกแผนที่ดีที่สุด อาจไม่ได้ประโยชน์เลยถ้าการนำไปใช้ไม่เหมาะสม สิ่งสำคัญก็คือ ผู้ใช้แผนจะต้องเข้าใจอย่างชัดเจนและต้องมีทรัพยากรอย่างเพียงพอและขณะเดียวกันทุกคนควรมีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่ต้นด้วย การนำแผนไปใช้จึงจะประสบผลตามต้องการ

6. การตรวจสอบและควบคุม การนำแผนไปใช้มักจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีกระบวนการที่แน่นอน และเกิดขึ้นเป็นประจำหากไม่มีการตรวจสอบและควบคุมผลงานที่เกิดขึ้นจริงอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การตรวจสอบและควบคุมทำให้รู้ว่าจะต้องมีการแก้ไขอะไรบ้าง หรือต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร หากสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นเปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดคะเนล่วงหน้า

โดยสรุปแล้วกระบวนการวางแผนจะมีขั้นตอน จำนวน 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์สถานการณ์
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผน
3. การประเมินวัตถุประสงค์และแผน
4. การเลือกวัตถุประสงค์และแผน
5. การนำไปใช้
6. การตรวจสอบและควบคุม

ประเภทของแผน

การแบ่งประเภทของแผนอาจใช้วิธีการต่างๆ กันแล้วแต่จะพิจารณาในแง่ใด แต่โดยทั่วไปการแบ่งประเภทของแผนใช้เกณฑ์ 3 อย่างคือ แบ่งตามระยะเวลา แบ่งตามขอบเขตของกิจการ และแบ่งตามการนำไปใช้

1. การแบ่งตามระยะเวลา (Time horizon) การแบ่งตามเกณฑ์นี้ใช้วิธีง่ายๆ 3 ประเภทคือ แผนระยะสั้น (Short-range plan) หมายถึง แผนที่ครอบคลุมเวลาการใช้แผนไม่เกิน 1 ปี แผนระยะกลาง (Intermediate-range plan) เป็นแผนที่ครอบคลุมเวลา 1 ถึง 2 ปี และแผนระยะยาว (Long-range plan) คือ แผนที่มีระยะเวลาการใช้แผนครอบคลุมเวลาเกิน 2 ปีขึ้นไปจนถึง 5 ปี หรือเกินกว่านั้น การแบ่งตามระยะเวลาทำให้มีความแตกต่างกันในเรื่องต่างๆ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับแผนระยะสั้นจะต้องชัดเจน ขณะที่วัตถุประสงค์สำหรับแผนระยะยาวจะเปิดกว้างขวางมากกว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผนก็แตกต่างกันกล่าวคือ หากเป็นแผนระยะยาวผู้บริหารระดับสูงจะเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ถ้าเป็นแผนระยะสั้นผู้บริหารระดับกลางและระดับล่าง

เข้ามามีส่วนมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารทุกระดับจะต้องเข้าใจและร่วมกันในการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนระยะยาวด้วยเช่นกันเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งแผนระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความสับสนและขัดกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ

ในองค์การ

2. การแบ่งตามขอบเขตของกิจกรรมที่ทำ (scope of activity) การแบ่งตามเกณฑ์นี้จะแยกแผนออกเป็น 2 ประเภทคือ แผนกลยุทธ์ (strategic plan) กับแผนดำเนินงาน (operational plan) แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่ทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการในระยะยาว และรวมเอากิจกรรมทุกอย่างขององค์การ ผู้บริหารระดับสูงที่ว่าแผนกลยุทธ์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของทั้งองค์การแล้ว ตัดสินใจว่าจำทำอย่างไรและจะจัดสรรทรัพยากรอย่างไรจึงจะทำให้้องค์การสำเร็จตามเป้าหมายนั้น จะต้องใช้เวลาในการกำหนดกิจกรรมที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานรวมตลอดทั้งทิศทางการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกันให้อยู่ในแนวเดียวกัน การตัดสินใจที่สำคัญของแผนกลยุทธ์ก็คือ การเลือกวิธีการในการดำเนินงาน และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสมเพื่อที่จะนำพาองค์การให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ แวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

แผนดำเนินงานเป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาใช้สำหรับแต่ละกิจกรรมโดยเฉพาะ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละกิจกรรมซึ่งเท่ากับเป็นแผนงานเพื่อให้แผนกลยุทธ์บรรลุผลหรือเป็นการนำแผนกลยุทธ์ไปใช้นั่นเอง แผนดำเนินงานที่แยกเป็นแต่ละกิจกรรมก็ได้แก่ แผนการผลิต แผนการเงิน แผนการตลาด แผนทรัพยากรมนุษย์ และแผนอุปกรณ์ เป็นต้น

แผนการผลิต (production plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการและเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้กับการผลิตสินค้าและบริการขององค์การ

แผนการเงิน (financial plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินที่นำไปใช้สนับสนุนการดำเนินงานต่างๆ ขององค์การ

แผนการตลาด (marketing plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขายและการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการขององค์การ

แผนทรัพยากรมนุษย์ (human resource plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำ การคัดเลือก และการบรรจุคนให้ทำงานในตำแหน่งต่างๆ

แผนอุปกรณ์ (facilities plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับอุปกรณ์และการวางผังที่ใช้สนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ในองค์การ

3. การแบ่งตามการนำไปใช้ (frequency of use) การแบ่งตามเกณฑ์นี้แยกเป็น 2 ประเภทคือ แผนที่ใช้ครั้งเดียว (single-use plan) กับแผนที่ใช้ประจำ (standing-use plan) แผนที่ใช้ครั้งเดียว หมายถึงแผนที่หมดไปกับการใช้หนึ่งครั้งแล้วบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น การใช้แต่ละครั้งถือตามเวลา เช่น 3 เดือน 1 ปี เป็นต้น ตัวอย่างของแผนที่ใช้ครั้งเดียวคือ งบประมาณและโครงการ งบประมาณเป็นแผนกำหนดการใช้ทรัพยากรให้กับกิจกรรมแต่ละอย่าง ภายในเวลาที่กำหนด งบประมาณแบ่งเป็น 3 ประเภทคือ งบประมาณคงที่ (fixed budget) งบประมาณยืดหยุ่น (flexible budget) และงบประมาณฐานศูนย์ (zero-based budget) งบประมาณที่จัดสรรทรัพยากรให้จำนวนคงที่แน่นอนกับโครงการหรือหน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนด แต่จะใช้เกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไม่ได้ เช่น กำหนดเงินจำนวน 20,000 บาท ในการซื้อเครื่องจักรภายใน 1 ปี

งบประมาณยืดหยุ่นจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมตามสัดส่วนของการทำกิจกรรมนั้นๆ จำนวนเงินงบประมาณสัมพันธ์กับกิจกรรม ซึ่งอาจเป็นวงเงินที่เพิ่มขึ้นได้แล้วแต่ระดับของแต่ละกิจกรรม เช่น การกำหนดให้ใช้เงินเพิ่มขึ้นในการจ้างคนทำการผลิตหากผลิตได้จำนวนผลผลิตเกินกว่าจำนวนที่กำหนด งบประมาณฐานศูนย์เป็นการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมหรือโครงการโดยถือเสมือนว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้นเกิดขึ้นใหม่ โดยถือว่าแต่ละกิจกรรมหรือโครงการใช้ทรัพยากรนั้นหมดไปแม้ว่าจะมีทรัพยากรเหลือก็ให้ถือว่าไม่มีหรือศูนย์ เมื่อเริ่มโครงการใหม่ก็มีการจัดสรรทรัพยากรขึ้นมา การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ก็เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของงบประมาณเป็นเรื่องใหม่ทั้งหมด แยกออกจากกันในแต่ละงวดของงบประมาณ

โครงการ (project) เป็นแผนที่ใช้ครั้งเดียวอย่างหนึ่งซึ่งระบุกิจกรรมต่างๆ ทุกอย่างที่ต้องนำไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการเชื่อมกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกันตามระยะเวลาตามเป้าหมายและทรัพยากรที่ใช้ โครงการเน้นที่การบริหารเวลา หมายความว่า ต้องทำให้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังว่ากิจกรรมอะไรทำก่อน กิจกรรมอะไรที่ต้องทำตามลำดับจนทุกอย่างสำเร็จสมบูรณ์ตามเวลา

แผนที่ใช้ประจำเป็นแผนที่ใช้ซ้ำๆ กันตลอดเวลา เมื่อใช้ไปแล้วก็กลับมาใช้อีกซึ่งไม่เหมือนกับแผนที่ใช้ครั้งเดียวอย่างงบประมาณ เมื่อใช้แล้วก็หมดไปหรือจบโครงการ หากจะใช้อีกก็ต้องตั้งงบประมาณขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นคนละแผนกัน แต่แผนประจำเกิดขึ้นซ้ำๆ กันอย่างเช่น นโยบาย กระบวนการปฏิบัติงาน และกฎเกณฑ์ เป็นต้น นโยบาย (policy) เป็นคำแถลงอย่างกว้างๆ สำหรับใช้เป็นแนวในการบริหารงานหรือแนวทางการทำงานซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติ

สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ นโยบายจะกำหนดขอบเขตหรือแนวทางในการตัดสินใจไม่ใช่เป็นการกระทำว่าต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่จะเน้นเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้การตัดสินใจเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น นโยบายของบริษัท McDonald's ระบุว่าจะไม่ใช้สัมปทานแก่บุคคลที่เป็นเจ้าของร้านอาหาร fast-food อยู่ก่อนแล้ว เป็นต้น

กระบวนการปฏิบัติงาน (procedure) เป็นการระบุขั้นตอนของการกระทำว่าจะกระทำอะไรก่อนหลังอย่างไรโดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจ กระบวนการเป็นขั้นตอนการทำงาน หรือบอกวิธีทำงานไม่ใช่การใช้ความคิดซึ่งมีรายละเอียดแน่นอนว่าต้องทำกิจกรรมอะไรไว้ชัดเจน และมักจะข้ามหน่วยงานหรืออยู่ในหน่วยงานเดียวกันก็ได้ เช่น กระบวนการสั่งซื้อสินค้าของลูกค้าอาจต้องผ่านฝ่ายขาย ฝ่ายการเงิน ฝ่ายบัญชี ฝ่ายผลิต และฝ่ายส่งของ ต้องผ่านหลายหน่วยงาน หรืออาจผ่านฝ่ายเดียวก็ได้ เช่น บริษัท McDonald's ระบุขั้นตอนในการปรุง Big Macs ว่าจะปรุงอย่างไร จะต้องผสมอย่างไร หรืออบไว้ในเตาเป็นเวลาเท่าไร เป็นต้น

กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ (rule and regulation) เป็นแผนประจำที่แคบและชัดเจนที่สุด ซึ่งระบุว่าอะไรต้องกระทำหรือไม่ต้องกระทำ เป็นการบอกถึงการตัดสินใจในสถานการณ์ต่างๆ กัน โดยไม่ต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจเลย มีความแตกต่างกับกระบวนการปฏิบัติงานตรงที่ไม่ต้องมีลำดับเวลาก่อนหลังของการกระทำ กระบวนการปฏิบัติงานเป็นเสมือนลำดับของกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับอาจเป็นส่วนหนึ่งหรือไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงานก็ได้ เช่น ขณะปฏิบัติงานห้ามสูบบุหรี่ก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงาน หรือถ้าบริษัท McDonald's มีกฎเกณฑ์ว่า ห้ามลูกค้าใช้โทรศัพท์ของบริษัท ก็ไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงาน

ในแง่ของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนมากน้อยเพียงใดอาจแยกได้คือ ผู้บริหารระดับสูงจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนระยะยาว แผนกลยุทธ์และแผนที่ใช้ประจำมาก ผู้บริหารระดับกลางจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนดำเนินงานที่ใช้ประจำมาก ส่วนผู้บริหารระดับล่างจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนระยะสั้นและแผนที่ใช้ครั้งเดียวมาก

วิธีการวางแผน

ผู้บริหารจะต้องมุ่งที่ประสิทธิผลของการวางแผนคือ ทำให้บรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผน ขณะเดียวกันก็มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพของการวางแผนคือต้องเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุดด้วย นอกจากนี้การวางแผนจะต้องก่อให้เกิดความพอใจแก่ตัวบุคคลและกลุ่มในองค์กรด้วย การจะทำให้ได้แผนที่มีลักษณะดังกล่าวผู้บริหารจะต้องเลือกวิธีการวางแผนให้เหมาะสม ซึ่งมีหลายวิธีคือ

1. การวางแผนจากข้างในไปข้างนอก และจากข้างนอกมาข้างใน (inside-out and outside-in planning) การวางแผนจากข้างในไปข้างนอกจะเน้นการวางแผนให้ดีที่สุดเท่าที่ความสามารถของบริษัทมีอยู่ ความสามารถของบริษัทหมายถึง ทรัพยากรที่บริษัทเป็นเจ้าของอยู่ขณะนั้น ก่อนวางแผนผู้บริหารจะต้องสำรวจทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่แล้ววางแผนให้เหมาะสมกับทรัพยากรนั้นแม้ว่าจะมีวิธีการที่ดีกว่า ผู้บริหารก็ทำไม่ได้เพราะไม่มีทรัพยากรพอ วิธีการวางแผนจากข้างในไปข้างนอกเป็นการพิจารณาจากขีดความสามารถขององค์กรแล้ว วางแผนให้ดีที่สุดตามขีดความสามารถนั้น

ส่วนวิธีการวางแผนจากข้างนอกมาข้างใน (outside-in planning) ผู้บริหารจะพิจารณาปัจจัยภายนอกองค์กรก่อนแล้วจึงมาวางแผนขององค์กร ผู้บริหารอาจออกไปดูงานหรือสำรวจตรวจตราข้อมูลข้างนอกเพื่อดูว่าองค์กรอื่นหรือหน่วยงานอื่นวางแผนกันอย่างไร เลือกวิธีการวางแผนที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพสูงสุด และนำเอาวิธีที่ดีที่สุดมาใช้วางแผนขององค์กร เท่ากับเป็นการนำเอาปัจจัยภายนอกมาพิจารณาในการวางแผนแล้วปรับปัจจัยภายในองค์กรให้สอดคล้องกับข้างนอก วิธีการนี้จะช่วยลดปัญหาการวางแผนงานให้เหลือน้อยลงและสร้างโอกาสการวางแผนให้ดีขึ้น

วิธีการวางแผนจากข้างในไปข้างนอก เหมาะกับความต้องการที่ผู้บริหารจะทำให้ดีกว่าที่กำลังกระทำอยู่และกระทำได้ดีกว่าองค์กรอื่นที่กำลังกระทำอยู่แล้วเป็นการเน้นที่วิธีการที่ดีกว่าเดิม ส่วนวิธีการวางแผนจากข้างนอกมาข้างในควรนำมาใช้เมื่อ ผู้บริหารต้องการให้การวางแผนมีลักษณะพิเศษเหมาะสมกับองค์กรของตนเองคือพยายามจะทำให้แตกต่างไปจากองค์กรอื่นหรือทำให้ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม การวางแผนควรผสมผสานกันระหว่างวิธีการวางแผนจากข้างในไปข้างนอก กับวิธีการวางแผนจากข้างนอกมาข้างใน

2. การวางแผนจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน (top-down and bottom-up planning) การวางแผนจากบนลงล่างเป็นวิธีที่ผู้บริหารกำหนดนโยบายวัตถุประสงค์แล้วให้วางแผนตามกรอบที่กำหนดขึ้นมานั้น การวางแผนวิธีนี้มีข้อกำหนดต่างๆ เพราะผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้เริ่มต้นแล้วกลั่นกรองลงมายังผู้บริหารระดับกลางแล้วลงมายังผู้ปฏิบัติ เป็นวิธีการวางแผนเพื่อเน้นความเป็นอย่างเดียวกันหรือเน้นที่นโยบายเป็นใหญ่ จึงก่อให้เกิดผลเสียในความร่วมมือของผู้ปฏิบัติจากระดับล่าง ผู้ปฏิบัติมักจะไม่พอใจเพราะไม่มีส่วนร่วมในการวางแผน

การวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up planning) เป็นการวางแผนที่เริ่มต้นจากระดับล่างขององค์กรโดยไม่มีกรอบกำหนดแล้วเสนอขึ้นไปเป็นลำดับขั้นจนถึงผู้บริหารระดับสูงขององค์กร เป็นแผนงานที่เกิดจากการรวบรวมกิจกรรมต่างๆ ของทุกหน่วยงานโดยไม่มีกรอบ

ประสานงานจากหน่วยงาน จึงก่อให้เกิดผลเสียที่แผนขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทิศทาง และเป้าหมายการดำเนินการขัดแย้งกันและไม่สัมพันธ์กัน แต่มีผลดีทำให้คนเกิดความผูกพัน เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของในแผนเพราะได้ทำแผนมากับมือตัวเอง

อย่างไรก็ตาม วิธีการวางแผนที่ดีควรเป็นการเริ่มต้นการวางแผนมาจากผู้บริหารระดับ สูงสุดแล้วส่งแผนต่อมาระดับล่างและอนุญาตให้ระดับล่างทุกระดับแก้ไข แสดงความเห็นหรือ ปรับเปลี่ยนในส่วนที่สำคัญได้ โดยวิธีนี้ผู้บริหารเริ่มขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องว่าต้องการอะไร อยากให้ทำอะไร หรือทิศทางการดำเนินงานจะไปทางไหน การหาข้อมูล จากทุกระดับทำให้การวางแผนเป็นระบบเปิดสำหรับทุกคน และการเปิดโอกาสให้คนทุกฝ่าย มีส่วนร่วมและขั้นสุดทำทำงานร่วมกันในทุกขั้นตอนของการวางแผน เพื่อให้ทุกคนเกิดการ ยอมรับ มีความผูกพันกับแผน เมื่อนำแผนไปใช้ทุกคนก็ให้ความร่วมมือและสนับสนุนแผน

3. การวางแผนเพื่อความไม่แน่นอน (contingency planning) การวางแผนเป็นเรื่องของการ คิดล่วงหน้า เป็นเรื่องของการคาดคะเนสถานการณ์และต้องเผชิญกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในเหตุการณ์อันอาจเกิดขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการเตรียมพร้อมกับความเปลี่ยนแปลงใน อนาคต การวางแผนเพื่อความไม่แน่นอนเป็นการกำหนดทางเลือกที่จะดำเนินงานไว้หลายๆ ทางเลือกหากแผนเดิมที่กำหนดไว้ไม่สามารถนำไปใช้ได้อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ แทนที่จะวางแผนไว้เดิมเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็แก้แผนหรือปรับปรุงแผนเดิมให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อาจไม่ทันการ ผู้การเตรียมพร้อมล่วงหน้าไม่ได้ โดยการเตรียมการ กระทำไว้หลายๆ อย่างเมื่อสถานการณ์เกิดขึ้นอย่างหนึ่งก็นำเอาแผนที่เตรียมไว้ออกมาใช้

ขั้นตอนในการวางแผนเพื่อความไม่แน่นอนมีดังนี้

1) ระบุล่วงหน้าว่าอะไรอาจเกิดขึ้นทำให้สถานการณ์ผิดไปจากเดิมหรือเป็นอุปสรรค ในการนำแผนเดิมออกมาใช้ การระบุล่วงหน้าอาจเกิดอย่างเดียวหรือหลายอย่าง

2) คาดคะเนโอกาสที่จะเกิดสถานการณ์ขึ้นที่ทำให้ผิดไปจากเดิม แต่ละสถานการณ์ มีโอกาสเกิดขึ้นมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

3) ตรวจสอบค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในการจัดเตรียมแผนต่างๆ สำหรับจะนำไปใช้กับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

4) เลือกสถานการณ์ที่คาดว่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นสูงสุดและมีความสำคัญมากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนที่เตรียมไว้

5) เตรียมแผนสำรองไว้เพื่อนำไปใช้หากสถานการณ์ที่คาดคะเนไม่เกิดขึ้นจะได้นำแผน สำรองไปใช้ได้ทัน

- โดยสรุปแล้ววิธีการวางแผนมีวิธีการ 3 วิธีคือ 1. การวางแผนจากข้างในไปข้างนอก
2. การวางแผนจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน 3. การวางแผนเพื่อความไม่แน่นอน

เครื่องมือในการวางแผน

การวางแผนที่ดีย่อมขึ้นอยู่กับเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผนไม่ว่าการวางแผนนั้น จะกระทำร่วมกันหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจัดทำขึ้น การเลือกเครื่องมือจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการวางแผนแต่ละเรื่องและตามที่กล่าวมาแล้วว่าการวางแผนมีประโยชน์หลายอย่าง

ถ้าวางแผนไม่ดีก็อาจทำให้แผนล้มเหลวได้ สาเหตุที่ทำให้แผนล้มเหลวก็คือ

1. แผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานขององค์การ งานบางอย่างที่เกิดขึ้นเป็นประจำอาจเป็นสาเหตุให้แผนไม่สำเร็จก็ได้หรือไม่จำเป็นต้องใช้แผนก็ได้
2. คนวางแผนไม่มีความรู้ในการวางแผน ไม่มีความเชี่ยวชาญพอที่จะวางแผนในแต่ละขั้นตอนให้สอดคล้องกันได้อย่างเหมาะสม
3. ขาดข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นในการวางแผนทำให้การนำแผนไปใช้ผิดพลาดตั้งแต่เริ่มต้น
4. ขาดการสนับสนุนจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับแผนทำให้แผนที่นำไปใช้มีอุปสรรค
5. ผู้บริหารเน้นในรายละเอียดมากเกินไปซึ่งไม่ใช่เป้าหมายของการวางแผน
6. ไม่มีการปรับแผนหรือเปลี่ยนแปลงแผน และวัตถุประสงค์เพื่อเอาแผนใหม่หรือวัตถุประสงค์ใหม่มาใช้แทน
7. มีการต่อต้านจากคนในองค์การซึ่งเป็นพฤติกรรมปกติของคนที่มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่อาจนำแผนไปใช้ได้

การจะป้องกันไม่ให้เกิดความล้มเหลวในการนำแผนไปใช้จะต้องพยายามทำให้คนที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับแผนนั้น และที่สำคัญจะต้องให้เครื่องมือในการวางแผนที่เหมาะสมด้วย เครื่องมือในการวางแผนมีดังนี้

1. การพยากรณ์ (forecasting) ได้แก่ การมองไปในอนาคตด้วยการกำหนดสมมติฐานว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคต การพยากรณ์ทำได้ 4 วิธีคือ

1.1 พยากรณ์เชิงคุณภาพ (Qualitative forecasting) คือ การใช้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญคาดคะเนสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความเห็นอาจเป็นของผู้เชี่ยวชาญคนเดียวหรือผู้เชี่ยวชาญหลายคน แสดงความเห็นกันในที่ประชุมสัมมนา จากความเห็นต่างๆ ก็นำมาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมอีกครั้งสำหรับการวางแผน

1.2 การพยากรณ์เชิงปริมาณ (Quantitative forecasting) คือ การใช้วิเคราะห์เชิงสถิติและการคำนวณข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต มีเทคนิคต่างๆ หลายอย่าง เช่น การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time-series analysis) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามเวลาที่ชี้ให้เห็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

1.3 รูปแบบทางเศรษฐกิจ (economic model) ซึ่งอาศัยความน่าจะเป็นและสมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตอันแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจในวันข้างหน้า

1.4 การสำรวจทางสถิติ (statistic survey) เป็นการใช้การวิเคราะห์เชิงสถิติสำรวจความเห็นและทัศนคติของคนมาคาดคะเนเหตุการณ์ เช่น รสนิยมในการบริโภค การเลือกตั้งในทางการเมือง และ ทัศนคติทางสังคม เป็นต้น

การพยากรณ์ก็มีข้อจำกัดเพราะเป็นเรื่องของการใช้ศิลปะและสัญชาตญาณของคนเพื่อการบริหาร แม้ว่าขั้นตอนในการคาดคะเนจะยุ่งยากซับซ้อนก็ต้องอาศัยข้อมูล การได้มาของข้อมูลอาจเป็นทั้งข้อมูลที่เป็นความจริงหรือข้อมูลที่เป็นความเห็นก็จะต้องแปลความหมายของข้อมูลเหล่านั้น การแปลความหมายหลายอย่างเกี่ยวข้องการใช้ดุลพินิจของคน ถ้าข้อมูลเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงการใช้ดุลพินิจอาจไม่แตกต่างกัน แต่ถ้าข้อมูลเป็นความเห็นหรือเกิดจากความน่าจะเป็น (probability) แล้วความเห็นอาจแตกต่างกันหรือเป็นเรื่องเลื่อนลอยและเกิดความผิดพลาดได้

2. การหาจุดเด่น (benchmarking) ความสำเร็จและความล้มเหลวของการวางแผนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การใช้มาตรฐานมาวัดแผนขององค์กร หากผู้วางแผนมีความรู้น้อยอาจใช้มาตรฐานที่ไม่ดีนักมาวัด แต่ถ้าผู้วางแผนมีความรู้ความเชี่ยวชาญก็จะสามารถหามาตรฐานที่ดีมาเปรียบเทียบ ปกติมาตรฐานที่ใช้วัดมักจะมาจากภายนอกองค์กรและมาตรฐานที่ดีต้องเป็นมาตรฐานที่ดีที่สุดจากภายนอก วิธีหนึ่งของการวางแผนก็คือการหามาตรฐานจากข้างนอกองค์กรที่ดีที่สุดมาใช้เปรียบเทียบหรือเรียกว่าการหาจุดเด่น (benchmarking) ขององค์กรอื่นมาใช้เพื่อทำให้องค์กรของเรามีมาตรฐานสูงขึ้น แต่ถ้าองค์กรของเราทำขึ้นมาเองยังไม่ดีขึ้นอีกเทียบเท่าองค์กรอื่นก็ให้ซื้อหรือแสวงหาสิ่งนั้นจากองค์กรอื่นที่ดีที่สุดหรืออย่างน้อยก็ดีกว่าองค์กรของเราที่จะทำสิ่งนั้นได้

จุดประสงค์สำคัญของ benchmarking คือการหาว่า ที่อื่น บุคคลอื่น หน่วยงานอื่น องค์กรอื่น หรือสถาบันอื่นทำสิ่งนั้นได้ดีมากแล้วองค์กรก็นำเอาสิ่งนั้นมาเป็นแบบอย่าง การวางแผนก็เช่นเดียวกันจะต้องไปแสวงหาองค์กรอื่นใดสามารถวางแผนได้ดีหรือดีที่สุด องค์กร

ของเราก็ نگاهวิธีการวางแผนนั้นมาใช้ เพราะปัจจุบันการดำเนินธุรกิจหรือการบริหารงานในองค์กรใดๆ ก็ดีเป็นเรื่องของการแข่งขันเสมอ ถ้าองค์กรไม่มีความเป็นเลิศโอกาสจะแข่งขันกับองค์กรอื่นเป็นเรื่องยากที่จะสำเร็จ การหาจุดเด่นของที่อื่นจะผลักดันให้องค์การมุ่งไปสู่การคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ (innovation) ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาธุรกิจให้อยู่ในตลาดที่เต็มไปด้วยการแข่งขันได้

3. การให้มีส่วนร่วมในการวางแผน (participative planning) การให้คนทุกระดับมีส่วนร่วมในการวางแผนมีความสำคัญมาก เพราะคนทุกคนล้วนกระทบต่อการวางแผนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การให้คนมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ข้อมูลมากขึ้น ทำให้เกิดความคิดริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ในการวางแผนก็จะได้แผนที่ดีและสมบูรณ์ เมื่อมีการนำแผนไปใช้คนก็จะมีความผูกพันกันแผนมีความเข้าใจและยอมรับแผนด้วยเช่นกัน ซึ่งทำให้แผนดำเนินต่อไปจนเสร็จ

4. การใช้ภาพ (use of scenario) การวางแผนที่ดีจะต้องทำให้เห็นภาพหรือฉากเหมือนกันของจริงที่เกิดขึ้น การใช้ภาพคือการทำให้เห็นสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นให้เป็นฉากเป็นรูปร่างหรือเรื่องราวต่างๆ เหมือนการดูภาพยนตร์หรือละคร ฉากหรือภาพจะทำให้เห็นความแตกต่างของแต่ละสถานการณ์ และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะเห็นว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เป็นวิธีการที่ทำให้เข้าใจได้ว่าต้องปรับตัวหรือยึดหยุ่นแผนให้เข้ากับสถานการณ์แต่ละอย่างจะทำอย่างไร

5. การใช้ที่ปรึกษาวางแผน (use of staff planner) การวางแผนเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนและต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนโดยเฉพาะ องค์กรอาจจ้างผู้เชี่ยวชาญวางแผนให้ตั้งคณะที่ปรึกษาเป็นผู้วางแผน ผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนจะทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่างๆ ทั้งองค์กร จะดำเนินขั้นตอนต่างๆ ในการวางแผนโดยการใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการวางแผนจนสำเร็จ สิ่งที่คณะที่ปรึกษาวางแผนทำก็คือ

- 5.1 ช่วยเหลือฝ่ายบริหารในการจัดเตรียมแผน
- 5.2 พัฒนาแผนแต่ละแผนขึ้นมาตามที่ได้รับกรร้องขอ
- 5.3 เก็บรวบรวมและเตรียมข้อมูลในการวางแผน
- 5.4 ช่วยในการสื่อหรือแจ้งให้คนในองค์กรรับรู้
- 5.5 ตรวจสอบการใช้แผนและเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผน



กล่าวโดยสรุป

1. วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการวางแผนมี 4 ประการคือ เพื่อให้รู้ทิศทางการทำงาน ขององค์การ เพื่อลดความไม่แน่นอนให้เหลือน้อยลง เพื่อลดความเสียหายอันเกิดจากการซ้ำซ้อน ของงานที่ทำ และเพื่อให้รู้มาตรฐานที่ใช้ในการควบคุม

ส่วนประโยชน์ของการวางแผนจะทำให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ทำให้มีการ ประสานงานกันระหว่างบุคคลและระหว่างหน่วยงานดีขึ้น ทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้รู้จักการบริหารเวลา

2. การวางแผนมีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งที่สำคัญกับการบริหารเวลา ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องรู้จักใช้ เวลาด้วยการแบ่งเวลาออกเป็น 3 ประเภทคือ ประเภทแรก เวลาที่ใช้ไปกับหัวหน้าหรือ ผู้บังคับบัญชาโดยตรงหรือผู้บริหารระดับที่สูงขึ้น ประเภทที่สอง เวลาที่ใช้ไปกับระบบโดยใช้ร่วมกับ หน่วยงานอื่น ประเภทที่สาม เวลาที่ใช้กับตัวเองซึ่งแยกเป็นเวลาที่ใช้ในงานของตัวเองกับเวลาที่ใช้ คิดไตร่ตรองในงานของตัวเองดีขึ้น

3. องค์การจะต้องตอบสนองต่อความไม่แน่นอนด้วยฐานะต่าง ๆ 4 ประเภทคือ ผู้ป้องกัน ตัวเองด้วยการดำเนินงานในปัจจุบันให้อยู่ในฐานะเหนือคู่แข่ง ผู้แสวงหาโดยการทำให้ปัจจุบันให้ดี และพร้อม ๆ กับตลาดใหม่ผลิตภัณฑ์ใหม่และโอกาสใหม่ ผู้วิเคราะห์โดยการระมัดระวังตัวและ ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของคู่แข่ง เมื่อคู่แข่งเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็รีบทำตามทันที ด้วยการเลียนแบบ ผู้ตอบโต้โดยการรอคอยจังหวะที่เหมาะสมตอบโต้คู่แข่ง แม้จะช้าแต่แน่นอน และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

4. การวางแผนมีกระบวนการ 4 ขั้นตอนคือ การวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนด วัตถุประสงค์และแผนการวัตถุประสงค์และแผนการเลือกวัตถุประสงค์และแผนการนำไปใช้ และการตรวจสอบควบคุมให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

5. การแบ่งประเภทของแผนอาจมีพื้นฐานในการแบ่งหลายอย่าง แต่ที่นิยมใช้กันมากได้ จากพื้นฐาน 3 อย่างคือ อย่างแรก การแบ่งตามระยะเวลาซึ่งแยกเป็น 3 ประเภทคือ แผนระยะยาว แผนระยะกลาง และแผนระยะสั้น อย่างที่สอง แบ่งตามขอบเขตของกิจกรรมที่ทำซึ่งแยกเป็นแผน กลยุทธ์และแผนดำเนินงาน แผนกลยุทธ์กำหนดเพื่อตอบสนองกิจกรรมรวมในระยะยาว ส่วนแผน ดำเนินงานให้แต่ละกิจกรรม เช่น แผนการผลิต แผนการเงิน แผนการตลาด แผนทรัพยากรมนุษย์ และแผนอุปกรณ์ อย่างที่สาม แบ่งตามการนำไปใช้ซึ่งแยกเป็นแผนที่ใช้ครั้งเดียว เช่น งบประมาณ และโครงการ แผนที่ใช้ประจำ ได้แก่ นโยบาย กระบวนการปฏิบัติงาน และกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ เป็นต้น

6. วิธีการวางแผนแบ่งออกเป็น 3 วิธีคือ วิธีแรก การวางแผนจากข้างในไปข้างนอก และจากข้างนอกมาข้างใน วิธีที่สอง การวางแผนจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน วิธีที่สาม การวางแผนเพื่อความไม่แน่นอน ซึ่งแต่ละวิธีมีผลดีผลเสียด้วยกัน

7. การวางแผนแม้จะมีผลดีหลายอย่างแต่ก็อาจทำให้แผนล้มเหลวก็ได้ หากไม่อาศัยเครื่องมือช่วยในการวางแผน เครื่องมือที่ใช้มี 3 อย่างคือ การพยากรณ์ซึ่งจะทำให้คาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้าได้ การหาจุดเด่น เพื่อจะหาวิธีที่ดีที่สุดมาใช้วางแผน การให้มีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้แผนเป็นที่ยอมรับ การใช้ภาพเพื่อให้เห็นได้ชัดเจน และการใช้ที่ปรึกษาวางแผน เพื่อช่วยให้แผนซึ่งจะทำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

8. การวางแผนที่เชื่อมหน้าที่การบริหารระหว่างการวางแผนงานและการควบคุมอีกอย่างหนึ่งเรียกว่า การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ หรือ MBO ซึ่งเป็นการวางแผนและควบคุมร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเน้นที่ผลงานมากกว่าวิธีการ แต่ก็ต้องระมัดระวังว่าการกำหนดวัตถุประสงค์ก็ต้องชัดเจนและวัดได้จริง ขณะเดียวกัน MBO จะประสบผลสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งผู้บริหารระดับสูงสุด ระดับกลาง ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงาน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ให้ความหมายไว้มากมายแต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันบ้างก็คือ สำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

Robson, William A. (1953 หน้า 574 อ้างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 หน้า 29) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติ หน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Sady Emile J. (อ้างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2523 หน้า 9) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้ (อุทัย หิรัญโต, 2523)

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2525 หน้า 7) นิยาม การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนัยนี้องค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่อำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 หน้า 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้น จากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารได้ให้อำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ (อ้างใน นาเชรี พงศ์ประเสริฐ, 2542 หน้า 8) ได้สรุปความหมาย ลักษณะและหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นทั่วไปไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นจัดเป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองและจัดตั้งบริการสาธารณะบางอย่างเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอิสระตามสมควรภายในขอบเขตของกฎหมาย การมอบอำนาจในท้องถิ่น ทำให้เกิดสภาพการปกครองตนเอง หรือการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Local Self Government)

อุทัย หิรัญโต (2523 หน้า 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนการบริหารของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

โดยสรุปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองและจัดตั้งบริการสาธารณะบางอย่างเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอิสระตามสมควรภายในขอบเขตของกฎหมาย

องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากหลักการและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2532 หน้า 2)

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดการปกครองเรื่องท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความ

เข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จะตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WTO) และสำนักกิจกรรมสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

4) องค์กัรนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5) การเลือกตั้ง สมาชิกสภาองค์การและผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) ออิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นได้

8) การควบคุมของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมโดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่เสียทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 แบบประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting) เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) ในรูปแบบนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและมีมติในที่ประชุมสภานิติบัญญัติได้

รูปแบบที่ 2 แบบสภา - นายกเทศมนตรี (the Council - Mayor Form) ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Preliminary System) ซึ่งเกิดในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก ในรูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกตั้งผู้แทนไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่ 3 แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the Weak Mayor Form) ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้นำฝ่ายบริหารและตำแหน่งบริหารอื่นๆ รูปแบบนี้ทำให้เกิดถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ซึ่งทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จำกัด

รูปแบบที่ 4 แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form) มีจุดมุ่งหมายหลักคือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน จึงมีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหาร

รูปแบบ 5 แบบคณะกรรมการ (the Commission Form) รูปแบบการบริหารของคณะกรรมการตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และการบริหารงาน (ฝ่ายบริหาร) ไม่จำเป็นต้องแยกออกจากกัน รูปแบบนี้จึงให้ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งและให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ทั้งงานนิติบัญญัติและงานบริหารพร้อมกันได้

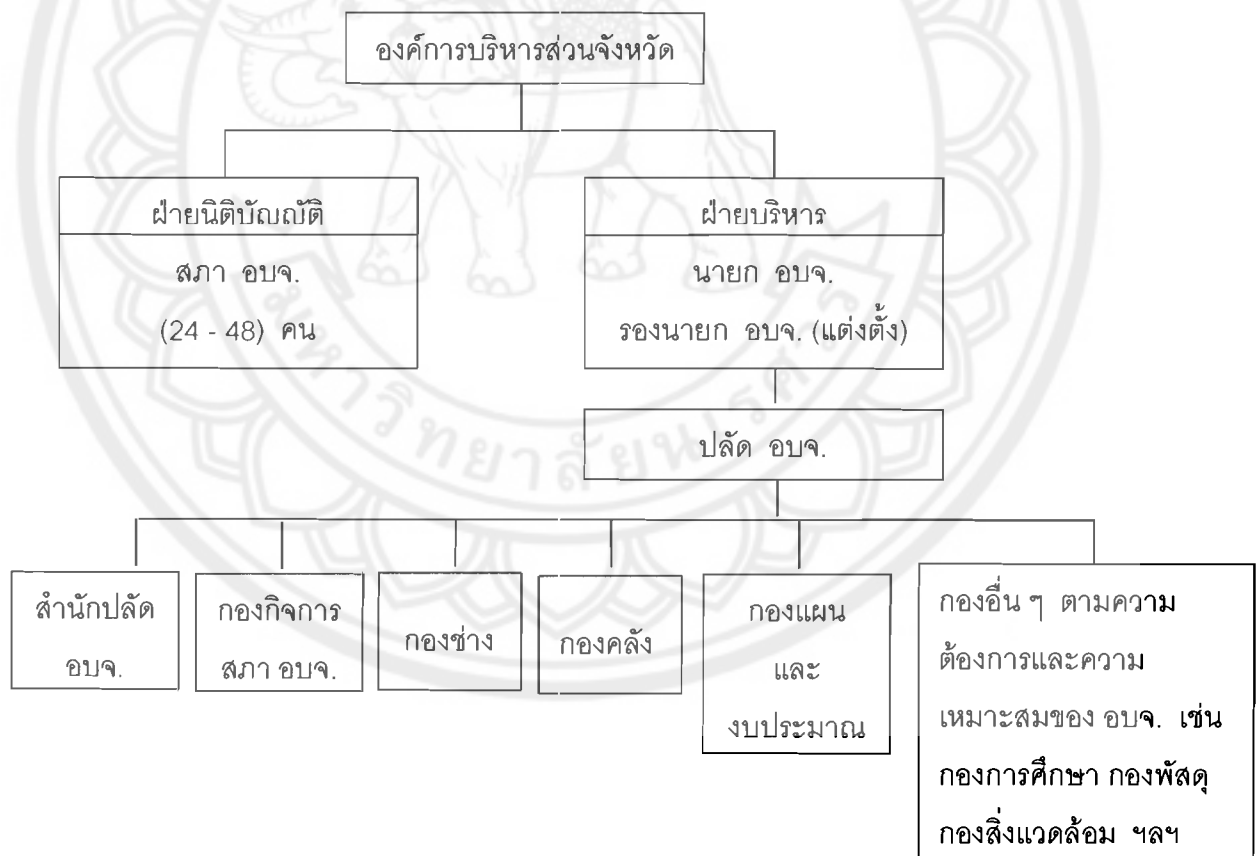
รูปแบบ 6 แบบผู้จัดการ (the Manager Form) ได้รับอิทธิพลของความคิดด้านประสิทธิภาพการบริหารแบบธุรกิจเอกชน เพราะรูปแบบนี้เน้นทั้งการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพโดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งนายกเทศมนตรี แต่นายกเทศมนตรี

ไม่มีหน้าที่ ในการบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรงผู้ทำหน้าที่ในการบริหารคือ ผู้จัดการซึ่งมาจากการว่าจ้าง

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รูปแบบที่ 1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขต จังหวัด โครงสร้างองค์กรขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546) ได้แก่ นายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (มาจากการแต่งตั้งโดยนายก อบจ.) และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.)



ภาพที่ 1 โครงสร้างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

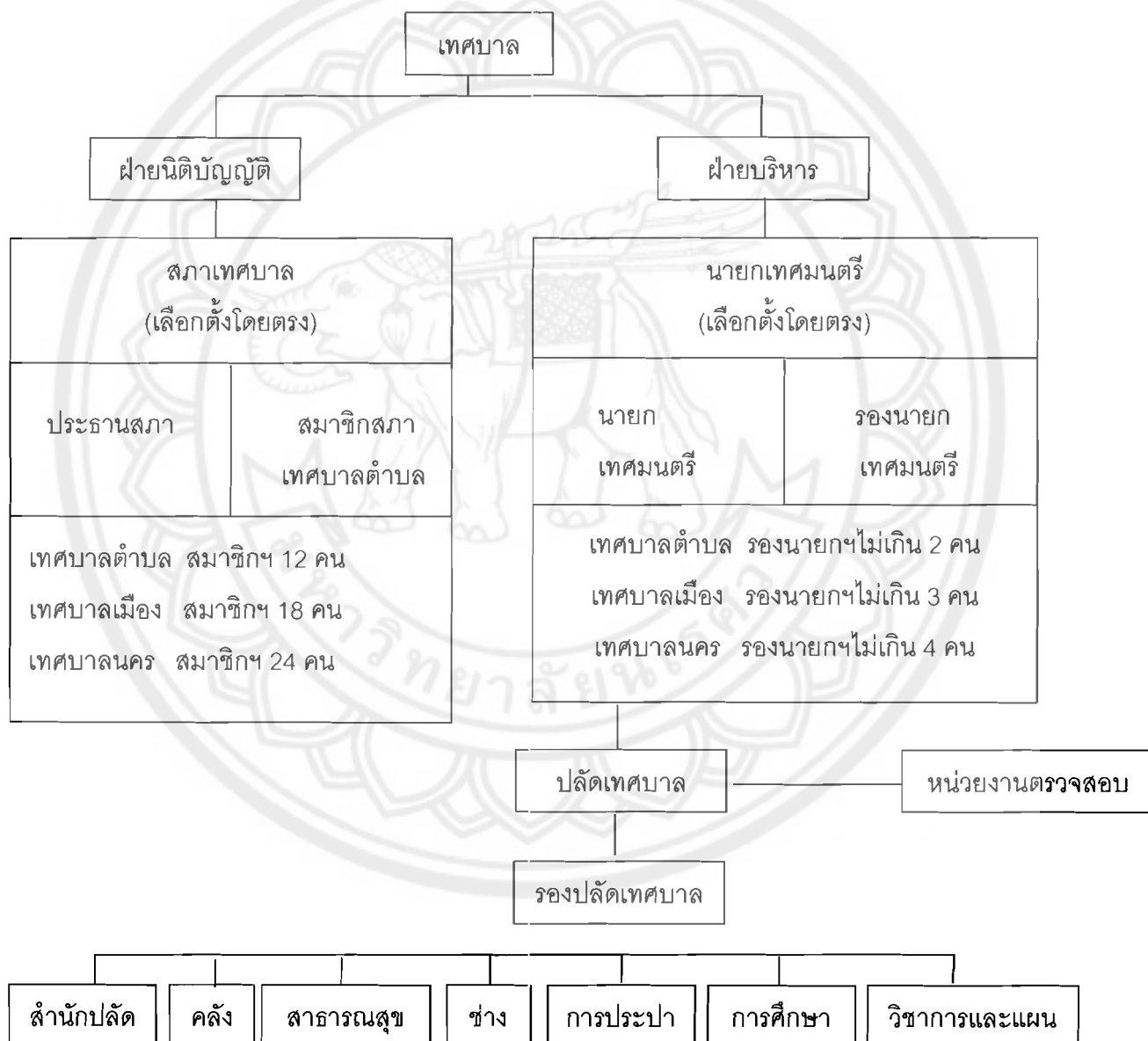
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ที่มา เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รูปแบบที่ 2 เทศบาล

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล

พ.ศ. 2496 มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งเป็น 3 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ประชากร คือ เทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร โครงสร้างองค์กรเทศบาลจะประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (ตาม พ.ร.บ. เทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน

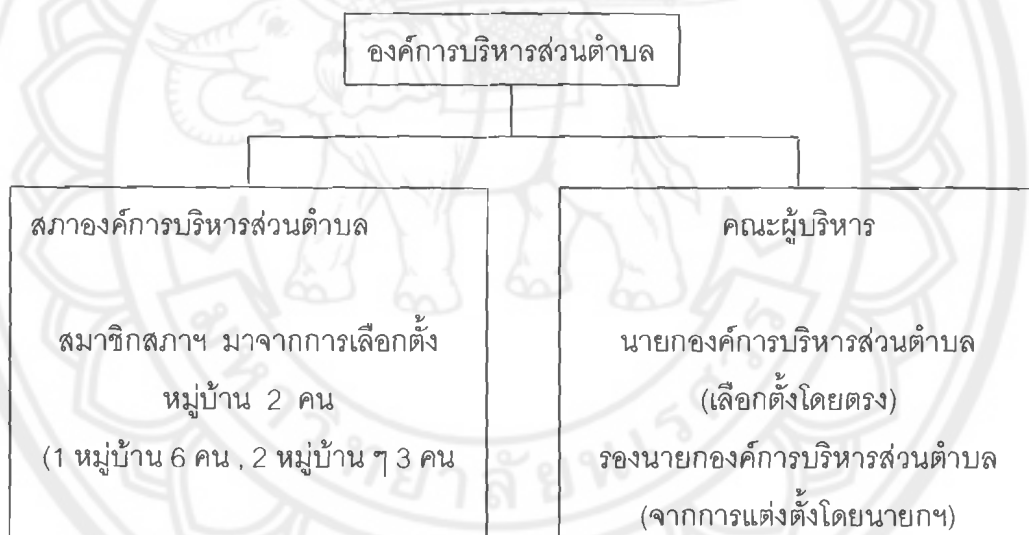


ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างของเทศบาล และจัดส่วนราชการของเทศบาล

ที่มา เอกสารการสอบชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

รูปแบบที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคลแบ่งเป็น 5 ชั้น คือ ชั้น 1 ถึง 5 โดยใช้เกณฑ์รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเอง โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารและคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ปัจจุบันโครงสร้างคล้ายกับ อบจ. และเทศบาล เนื่องจากมีการเลือกตั้งโดยตรง ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต.(จากการแต่งตั้งโดยนายกฯ) และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภา อบต. (ส.อบต.) (ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)



ภาพที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพ.ร.บ. สภาตำบล และ อบต.
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ที่มา เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

รูปแบบที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มี 2 รูปแบบ ได้แก่

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร หรือ กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเนื่องจากเป็นเมืองหลวงจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีฐานะเป็นนิติบุคคลโครงสร้างของ กทม. จะประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการ กทม. และรองผู้ว่าฯ 4 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยจากประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภา กทม. (ส.ก.) เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยวจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนครมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างของเมืองพัทยา ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเมืองพัทยาและรองนายกไม่เกิน 4 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ สมาชิกสภาเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรา 45

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น

อื่น

5. แบ่งสรรเงินซึ่งกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2499 เฉพาะในเขตสภาตำบล

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดให้กฎกระทรวง

9. จัดทำการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พ.ศ. 2541

1. จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร
2. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. บำบัดน้ำเสีย
4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. วางผังเมือง
6. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง
7. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
8. จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
9. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
10. รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
11. จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ และสวนสัตว์ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร
13. จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และสาธารณสุขการ
14. ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
15. จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
16. ส่งเสริมการท่องเที่ยว
17. ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
18. กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 17

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมการประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. การจัดกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด

25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. นี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล
อำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16

1. การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาหาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 (ราชกิจจานุเบกษา ๒๕๔๒ เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๑๐๖ หน้า ๓๑-๔๗)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๑, ๒ (๔), ๑๖ (๙) และมาตรา ๓๐ ได้กล่าวถึงเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการจัดการศึกษา เป็นบริการสาธารณะที่ต้องจัดให้แก่ประชาชน และการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา ๔ กล่าวถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งไว้

มาตรา 12 (4) กล่าวถึง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 12 (5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุน เงินงบประมาณ ที่ราชการส่วนกลางโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนตามภารกิจ

มาตรา 16 (9) กล่าวถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษา และ

มาตรา 30 กล่าวถึง แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

4. แนวคิดเกี่ยวกับในกระบวนการจัดทำแผน PDCA (PDCA) (วิระพล บดีรัฐ 2543 หน้า 7-11)

การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันโดยอาศัยทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้งานนั้นๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารไว้มากมาย โดยทฤษฎีการบริหารนั้นมีการพัฒนาการ ดังนี้

ในยุคต้นที่มีการเสนอความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารไว้เช่น เฟโยล (Fayol 1923 อ้างถึงใน วิระพล บดีรัฐ 2543 หน้า 6) กล่าวถึงในหนังสือ เรื่องการบริหารทั่วไป (A General to Administration) ว่าการบริหารงานประกอบด้วยงานพื้นฐาน 5 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (To Plan) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนต่างๆ ขององค์การ
2. การจัดองค์การ (To Organize) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนต่างๆ ขององค์การ
3. การสั่งการ (To Command) เป็นการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ
4. การประสานงาน (To Coordinat) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ความเข้าใจระหว่างกลุ่มคน

5. การควบคุม (To Control) เป็นการวัดกิจกรรมให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้
 เมื่อมีการศึกษางานการบริหารกันกว้างขวางมากขึ้น กุลลิค (Gulick 1973 อ้างถึงใน
 วีระพล บดีรัฐ 2543 หน้า 7) ได้เสนองานบริหารโดย การตอบคำถามว่าอะไรเป็นงานของ
 ผู้บริหารระดับสูงบ้าง (What is the work of the chief executive? What does he do?)
 และได้คำตอบ ซึ่งเป็นอักษรตัวแรกของคำ คือ POSDoRB มีรายละเอียด ดังนี้

1. การวางแผน (P = Planning) คือการวางแผนเกี่ยวกับสิ่งที่จะต้องทำและวิธีการ
 ที่จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์
2. การจัดองค์การ (O = Organizing) คือการจัดโครงสร้างการบริหารซึ่งกำหนดอำนาจ
 หน้าที่ของหน่วยงานย่อยที่จะต้องประสานการทำงานให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. การจัดสรรบุคลากร (S = Staffing) คือการจัดบุคลากรทั้งหมดตั้งแต่การรับคน
 เข้าทำงาน การพัฒนาและดำรงสภาพการทำงานให้เป็นที่พึงพอใจ
4. การอำนวยการ (D = Directing) คือการตัดสินใจ และสั่งการหรือให้คำแนะนำ
 ทั้งในเรื่องทั่วไป และเฉพาะเรื่อง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติและทำหน้าที่ผู้นำขององค์การ
5. การประสานงาน (Co = Coordinating) คือการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
 เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้
6. การรายงาน (R = Reporting) คือการให้ข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ
 และผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบผลการปฏิบัติงานโดยอาศัยการบันทึก วิจัย และตรวจสอบ
7. การจัดทำงบประมาณ (B = Budgeting) คือการวางแผนงบประมาณ การบัญชี
 และควบคุมการใช้จ่ายเงิน

บราวน์ (Brown 1992 อ้างถึงใน วีระพล บดีรัฐ 2543 หน้า 7) ได้กล่าวถึง หน้าที่และ
 บทบาทของผู้บริหารต้องกระทำ มี 5 ประการ ดังนี้ การวางแผน (To Plan) การจัดองค์การ
 (To Organize) การประสานงาน (To Co-ordinate) การควบคุม (To Control) การนำ (To Lead)

สำหรับ กริฟฟิน (Griffin 1996 อ้างถึงใน วีระพล บดีรัฐ 2543 หน้า 11) ได้กล่าวถึง
 กระบวนการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้น คือ เริ่มจากการวางแผนและการตัดสินใจ (Planning
 and Decision Making) ขั้นที่ 2 การจัดองค์การ (Organizing) ขั้นที่ 3 การนำ (Leading)
 และขั้นที่ 4 การควบคุม (Controlling) ซึ่งมีการทำงานเป็นวงจร ดังนี้

การวางแผนและการตัดสินใจเป็นการกำหนดเป้าหมายขององค์การ ตัดสินว่าทำอย่างไร
 จึงจะประสบผลสำเร็จได้ และในกระบวนการวางแผนนั้นจะรวมการเลือกวิธีการที่เหมาะสมด้วย

ขั้นการจัดองค์การเป็นการจัดกลุ่มและการประสานกิจกรรมที่จะต้องกระทำกับทรัพยากร
ทางการบริหารที่จะต้องใช้อย่างเหมาะสม เช่น กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ

ขั้นผู้นำเป็นการกำหนดกระบวนการใช้สมาชิกในองค์การ ให้ทำงานร่วมกัน
เพื่อประโยชน์ขององค์การ

ขั้นสุดท้ายของกระบวนการคือการควบคุม เป็นการกำกับติดตามและประเมินผล
ความก้าวหน้าขององค์การตามเป้าหมายที่วางไว้ ก่อนที่จะกลับไปสู่ขั้นการวางแผนและการ
ตัดสินใจใหม่ตามกระบวนการบริหารองค์การ

จากแนวคิดทฤษฎีในการบริหารพบว่า งานการบริหารที่มีนักบริหารในยุคต่าง ๆ
ได้นำเสนอแนวคิดไว้ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การอำนวยความสะดวก
การประสานงาน การควบคุม การรายงาน รวมถึงการนำ เป็นการบริหารที่ทำงานเป็นงานๆ ซึ่งบาง
แนวความคิดมีการทำงานเป็นส่วนๆ และบางแนวความคิดมีความต่อเนื่องทั้งที่มีการควบคุมและการ
รายงาน แต่กลับไม่มีการนำผลการรายงานไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การบริหารงานนั้น
เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานต่อไป ซึ่งการทำงานอาจไม่ได้รับการพัฒนาไปในทางที่เหมาะสม
หรือขาดการวางมาตรฐาน ผู้วิจัยขอเสนอเทคนิคการบริหารสมัยใหม่ที่เป็นการบริหารที่เป็น
กระบวนการบริหาร มีการดำเนินงานเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง คือวงจรบริหารคุณภาพ

การบริหารงานให้ประสบความสำเร็จนั้น ได้มีผู้ศึกษาพัฒนาการบริหาร เดมิ่ง
(Deming) (วิระพล บดีรัฐ 2543 หน้า 7) ปรมาจารย์ด้านการบริหารคุณภาพได้เผยแพร่วงจร
PDCA จนเป็นที่รู้จักอีกชื่อว่า “วงจรเดมิ่ง” วงจรนี้ประกอบด้วย PDCA เป็นอักษรภาษาอังกฤษ คือ

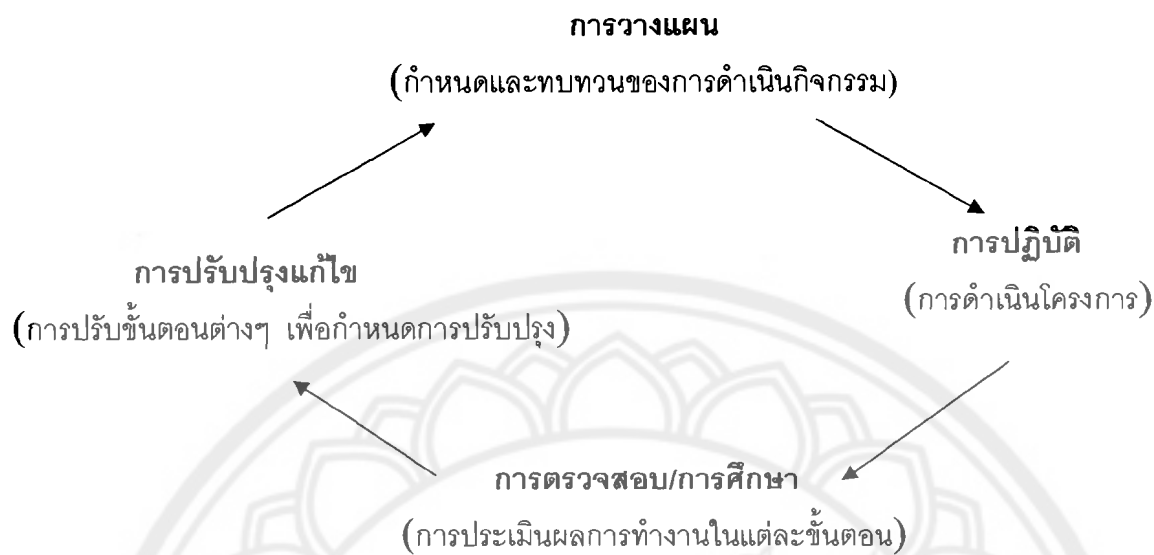
P หน้า Plan = วางแผน

D หน้า DO = ปฏิบัติตามแผน

C หน้า Check = ตรวจสอบ

A หน้า Act = ปรับปรุงแก้ไข

เมย์เลอร์ (Maylor 1999 หน้า 6-7) ได้กล่าวถึงการบริหารงานจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้น
จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 วงจรเดมิ่งสำหรับการบริหารโครงการ
ที่มา เมย์เลอร์ (Maylor 1999 หน้า 7)

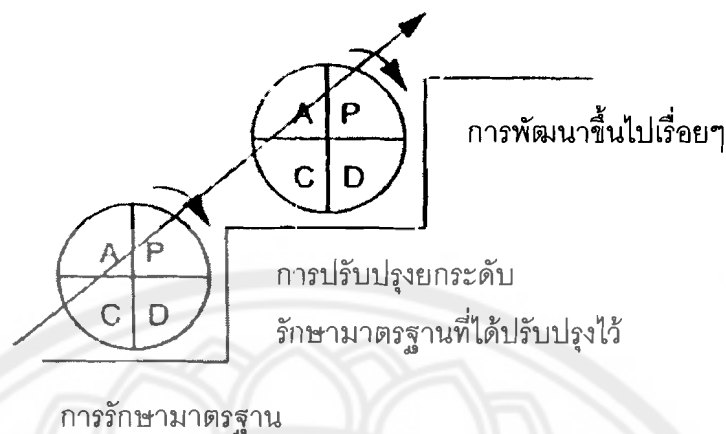
ระยะการวางแผน เป็นระยะที่มีการกำหนด และทบทวนเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์
ของกิจกรรม

ระยะการปฏิบัติ เป็นระยะเวลาที่เริ่มดำเนินโครงการ

ระยะการตรวจสอบ/การศึกษา เป็นระยะที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการ
ดำเนินของโครงการ

และระยะการปรับปรุงแก้ไข เป็นระยะที่มีการทบทวนจากรายงานโดยมีการกลับไป
พิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการและผู้ที่เกี่ยวข้อง

การเริ่มต้นงานหรือกิจกรรมต่างๆ เมื่อใช้วงจร PDCA จะช่วยให้กิจกรรมมีการปรับปรุง
อย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการตั้งเป้าหมายด้วยการวางแผน (P) และนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (D)
หลังจากนั้นจึงต่อยอดด้วยการตรวจสอบหรือประเมินผลการปฏิบัติตามแผน (C) ว่าผลที่ได้นั้นเป็นไป
ตามที่คาดไว้มากน้อยเพียงใด และท้ายสุด นำผลที่ได้จากการประเมินไปดำเนินการต่อตามความ
เหมาะสม (A) หากผลที่เกิดขึ้นเป็นไปตามที่วางแผนไว้ ก็ให้จัดทำมาตรฐานวิธีการดำเนินการนั้น
เพื่อกิจกรรมในลักษณะเดียวกันต่อไป โดยแต่ละขั้นตอนจะมีการดำเนินการและรายละเอียด
ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 การทำงานของวงจร PDCA

ที่มา ศุภศักดิ์ พงษ์อนันต์ อารยา เจริญกุล และวีณา โฆษิตสุรงค์กุล 2541 หน้า 13

ความหมายของ PDCA

PDCA คือ วงจรการบริหารงานคุณภาพ ประกอบด้วย

1. P = Plan คือ การวางแผนงานจากวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้น
 2. D = Do คือ การปฏิบัติตามขั้นตอนในแผนงานที่ได้เขียนไว้อย่างเป็นระบบ และมีความต่อเนื่อง
 3. C = Check คือ การตรวจสอบผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของแผนงาน ว่ามีปัญหอะไรเกิดขึ้น จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนงานในขั้นตอนใด
 4. A = Action คือ การปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหา หรือถ้าไม่มีปัญหาใดๆ ก็ยอมรับแนวทางการปฏิบัติตามแผนงานที่ได้ผลสำเร็จ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานครั้งต่อไป
- เมื่อได้วางแผนงาน (P) นำไปปฏิบัติ (D) ระหว่างการปฏิบัติก็ดำเนินการตรวจสอบ (C) พบปัญหาทำการแก้ไขหรือปรับปรุง (A) การปรับปรุงก็เริ่มจากการวางแผนก่อน วนไปได้เรื่อยๆ จึงเรียก วงจร PDCA

ประโยชน์มีดังนี้

1. การวางแผนงานก่อนการปฏิบัติงาน จะทำให้เกิดความพร้อมเมื่อได้ปฏิบัติงานจริง การวางแผนงานควรวางให้ครบ 4 ขั้นดังนี้
 - 1.1 ขั้นการศึกษา คือ การวางแผนศึกษาข้อมูล วิธีการ ความต้องการของตลาด

ข้อมูลด้านวัตถุดิบ ด้านทรัพยากรที่มีอยู่หรือเงินทุน

1.2 **ขั้นเตรียมงาน** คือ การวางแผนการเตรียมงานด้านสถานที่ การออกแบบผลิตภัณฑ์ ความพร้อมของพนักงาน อุปกรณ์ เครื่องจักร วัตถุดิบ

1.3 **ขั้นดำเนินงาน** คือ การวางแผนทางการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนแต่ละฝ่าย เช่น ฝ่ายผลิตฝ่ายขาย

1.4 **ขั้นการประเมินผล** คือ การวางแผนหรือเตรียมการประเมินผลงานอย่างเป็นระบบ เช่น ประเมินจากยอดขายที่กำหนด ประเมินจากการติชมของลูกค้า เพื่อให้ผลที่ได้จากการประเมินเกิดการเที่ยงตรง

2. **การปฏิบัติตามแผนงาน** ทำให้ทราบขั้นตอน วิธีการ และสามารถเตรียมงานล่วงหน้าหรือทราบอุปสรรคล่วงหน้าด้วย ดังนั้น การปฏิบัติงานก็จะเกิดความราบรื่น และเรียบร้อย นำไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

3. **การตรวจสอบ** ให้ได้ผลที่เที่ยงตรงเชื่อถือได้ ประกอบด้วย

3.1 ตรวจสอบจากเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

3.2 มีเครื่องมือที่เชื่อถือได้

3.3 มีเกณฑ์การตรวจสอบที่ชัดเจน

3.4 มีกำหนดเวลาการตรวจที่แน่นอน

3.5 บุคลากรที่ทำการตรวจสอบต้องได้รับการยอมรับจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อการตรวจสอบได้รับการยอมรับ การปฏิบัติงานขั้นต่อไปก็ดำเนินงานต่อไปได้

4. **การปรับปรุงแก้ไข** ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนใดก็ตาม เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขคุณภาพก็เกิดขึ้น ดังนั้นวงจร PDCA จึงเรียกว่า วงจรบริหารงานคุณภาพ

การวางแผนงานคุณภาพด้วยระเบียบวิธี PDCA

การวางแผนงานคุณภาพด้วยระเบียบวิธี PDCA ประกอบด้วย

1. (P) **การวางแผนคุณภาพ(Quality Planning Mythology)** มีแนวทางดำเนินการดังนี้ ปัจจัยด้านข้อมูลหรือปัจจัยนำเข้า (Quality Planning Input) มีการบริหารงาน

ด้านข้อมูลโดย

1. จัดหาข้อมูลด้านความต้องการและความคาดหวังของลูกค้าและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การกำหนดคุณภาพ

2. พิจารณาลักษณะของผลิตภัณฑ์หรืองานบริการที่มีอยู่หรือที่กำลังดำเนินการ ตรงกับความต้องการมากน้อยมีส่วนใดบ้างต้องทำการปรับปรุงและพัฒนา

3. ใช้ข้อมูลเดิม ข้อมูลจากประสบการณ์ที่ผ่านมาควรจะรวบรวมจากบุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางการวางแผนที่ถูกต้อง

4. เลือกจังหวะ เวลา หรือโอกาสที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน โดยนำข้อมูลทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นมาทำการประเมินความเสี่ยง และหาแนวทางดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ในแผนงานควรมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน กำหนด วัน เวลาการทำงาน กำหนดผู้รับผิดชอบ สถานที่ทำงานและอื่นๆ มีการประเมินแผนงานก่อนการนำไปใช้ ทำได้ 3 แนวคือ

1. การประเมินจากการทดลองการปฏิบัติ
2. การประเมินจากการร่วมพิจารณาของผู้มีประสบการณ์ทำงานมาก่อน
3. การประเมินจากสภาพการแข่งขันการตลาด

2. (D) การปฏิบัติตามแผนงานคุณภาพ

ทักษะและความสามารถของผู้ปฏิบัติตามแผนงานหรือบุคลากรที่รับผิดชอบงานต่างๆ ต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1. ความรู้ความสามารถของบุคลากร
2. บุคลิกภาพมีความเหมาะสมกับงานที่มอบหมาย
3. ความสนใจหรือความคาดหวังของบุคลากรต่องานที่ได้รับมอบหมาย
4. แรงจูงใจที่มีให้กับบุคลากร
5. ทักษะคติของบุคลากรกับงานที่มอบหมายและเพื่อนร่วมงาน
6. ทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์สำนักงานเทคโนโลยี

ต่างๆ มีความพร้อมปฏิบัติ ก็ทำให้ผลงานเป็นไปตามเป้าหมาย

7. การจัดซื้อ-จัดหาวัสดุวัตถุดิบที่มีคุณภาพดีแต่ราคาต่ำ ก็จะทำให้ได้ผลผลิตที่คุณภาพดีราคาถูก

8. มีระบบการสื่อสารระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ คือสื่อได้ชัดเจนและรวดเร็ว เพื่อสร้างความเข้าใจและเชื่อมโยงระบบงานอย่างต่อเนื่อง

3. (C) การตรวจสอบคุณภาพ มีแนวทางการตรวจสอบดังนี้

3.1 ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินงานได้แก่

- ขั้นการศึกษาข้อมูล มีการศึกษาข้อมูลได้ครบถ้วน
- ขั้นการเตรียมงาน การเตรียมงานตามแผนงานมีความพร้อมหรือไม่

- ขั้นตอนดำเนินงาน มีบุคลากรและทรัพยากรหรือไม่
- ขั้นตอนการประเมิน มีเครื่องมือและขั้นตอนการประเมินผลที่เหมาะสม

3.2 ตรวจสอบผลงานตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น Delta Principle คือ เกณฑ์การประเมิน จำหน่ายหรือพนักงาน โดยประเมินจาก

Q = Quality คุณภาพของงาน 40 คะแนน

S = Service การให้บริการ 30 คะแนน

P = Price รายได้ ราคา 30 คะแนน

Just in Time เกณฑ์การประเมินผู้ผลิต ประกอบด้วย

S เสร็จทันเวลา 40 คะแนน

S ลูกค้ำพึงพอใจ 30 คะแนน

S ได้กำไร ราคาสูง 30 คะแนน

3.3 ตรวจสอบคุณภาพโดยใช้มาตรฐานสินค้าหรือผลิตภัณฑ์โดยหน่วยราชการ กระทรวงอุตสาหกรรม มาตรฐานการบริหารงาน ISO 9000, ISO 14000

3.4 ตรวจสอบความพึงพอใจของลูกค้า สามารถตรวจสอบได้จากข้อมูลการสั่งซื้อ การติ การชมจากลูกค้าโดยตรง

3.5 การตรวจสอบคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ดำเนินการดังนี้

- ตรวจสอบด้านบุคลากร มีคุณสมบัติ เหมาะสมกับงาน
- การตรวจสอบเครื่องจักร อุปกรณ์สำนักงาน เครื่องจักรมีขีดความสามารถที่เหมาะสมและสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพ
- การตรวจสอบวัตถุดิบหรืออะไหล่ ได้แก่ วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในสำนักงาน มีเพียงพอหรือมีมากเกินไปจนความจำเป็น หรือใช้คุ้มค่า
- การตรวจสอบระบบการทำงาน เช่น ระบบการให้บริการลูกค้าระบบการสื่อสารภายในองค์กร มีความเหมาะสมมากพอกับการบรรลุเป้าหมายคุณภาพหรือไม่
- การตรวจสอบระบบการบริหารงาน ประกอบด้วย โครงสร้าง องค์กร การบริหารด้านการผลิต และกำหนดเป้าหมายทางธุรกิจ เป็นเป้าหมายที่มุ่งหวังผลกำไร
- การตรวจสอบตลาดหรือความต้องการของลูกค้า ได้แก่ ผลของการโฆษณา ประชาสัมพันธ์และการส่งเสริมการขาย
- การตรวจสอบเวลา เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการผลิตแบบทันเวลาพอดีหรือไม่

- การตรวจงบประมาณ ที่ใช้ลงทุน มีความจำเป็น และเพียงพอกับการสร้างคุณภาพหรือไม่
- การตรวจสอบทัศนคติ ของบุคลากร มีความกระตือรือร้นต่อการทำงานบุคลากรเหล่านี้จะช่วยสร้างงานคุณภาพ
- การตรวจสอบประสิทธิภาพของเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบ ว่าสามารถวัดได้ตรงตามความเป็นจริง และสภาพที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่

4. (A) การปรับปรุงการแก้ไขผลผลิตหรือผลงาน

การปรับปรุงแก้ไขผลผลิตหรือผลงาน เกิดจากการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบคุณภาพ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการรายงานผลการตรวจสอบคุณภาพ
- 4.2 เมื่อยอมรับผลการตรวจสอบคุณภาพแล้วทราบจุดบกพร่องแล้ว ขั้นตอนต่อไปต้องพิจารณาถึงกระบวนการ
- 4.3 การตรวจสอบผลกระทบของปัญหา
 - ความพึงพอใจของลูกค้า
 - คุณภาพและมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้
 - ต้นทุนการผลิต
 - การส่งมอบทันเวลา
- 4.4 วิธีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับระดับของปัญหา

ปัญหาในระดับบุคคล แนวทางการปรับปรุงก็ทำได้ง่าย

- การดักเตือน อบรม หรือสร้างความตระหนักรู้
- การเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่การงาน
- การให้ออก เป็นการแก้ปัญหาสุดท้ายที่ไม่อาจใช้วิธีอื่นได้

ปัญหาในระดับกลุ่มหรือหน่วยงาน ใช้กิจกรรมกลุ่มคุณภาพ ได้แก่

- กิจกรรม 5 ส
- กิจกรรม QCC
- กิจกรรมข้อเสนอแนะปรับปรุงงาน

4.5 เริ่มการวางแผนการปรับปรุงงาน ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามวงจรการบริหารงานคุณภาพ

นโยบายคุณภาพ

(P) แผนงานคุณภาพ

(D) ระบบปฏิบัติงานคุณภาพ

(C) การตรวจสอบคุณภาพ ผลการตรวจสอบคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูล

(A) การตรวจสอบผลกระทบ การปรับปรุงแก้ไข

4.6 การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง มีเป้าหมายกำหนดปัญหาหรือสาเหตุของการทำผิดเงื่อนไขที่ทำให้ไม่ได้มาตรฐานการดำเนินการปรับปรุงการแก้ไขจะต้องคำนึงผลกระทบดังต่อไปนี้

1. ผลการแก้ไขกระทบต่อลูกค้า
2. ผลการแก้ไขกระทบต่อบุคคล
3. กระทบด้านบริการที่เคยสร้างความประทับใจแก่ลูกค้า
4. ผลกระทบต่อภาพพจน์ต่อองค์กร มีหรือไม่
5. การปรับปรุงแก้ไขต้องใช้ต้นทุนเพิ่มขึ้นอีกเท่าไร

4.7 การจัดทำมาตรฐานและคู่มือป้องกันการบกพร่อง คือ ผลสรุปที่ได้รับจากกระบวนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (กระทรวงมหาดไทย, 2548 หน้า 1- 5)

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้เป็นปัจจุบันอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 16 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งยกเว้นกรุงเทพมหานคร

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการ

สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำ
แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า
คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการ
ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
เมืองพัทยา คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และ
คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมาย
จัดตั้ง

“อำเภอ” หมายความว่ารวมถึงกิ่งอำเภอด้วย

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“สมาชิกสภาท้องถิ่น” หมายความว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิก
สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“นายอำเภอ” หมายความว่ารวมถึงปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอด้วย

“ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน” หมายความว่า ผู้อำนวยการกองแผนและ
งบประมาณ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้า
สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล
พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล และพนักงานหรือข้าราชการขององค์กรปกครอง
ส่วน ท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“แผนพัฒนา” หมายความว่ารวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้อง

กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด อำเภอบึงสามพัน และแผนชุมชน

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

“แผนการดำเนินงาน” หมายความว่า แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

“โครงการพัฒนา” หมายความว่า โครงการที่มีวัตถุประสงค์สนองต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้

“การแก้ไข” หมายความว่า การแก้ไขข้อผิดพลาดในแผนพัฒนาหรือแผนการดำเนินการให้ถูกต้อง โดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญเดิมเปลี่ยนแปลงไป

“การเพิ่มเติม” หมายความว่า การเพิ่มเติมแผนงาน โครงการที่ไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาสามปีให้ปรากฏไว้ในแผนพัฒนาสามปี

“การเปลี่ยนแปลง” หมายความว่า การทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของแผนพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ข้อ 5 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ได้

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด แล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยกเว้นหรือผ่อนผัน

ข้อ 6 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนา

ข้อ 7 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 8 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- (2) รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน กรรมการ
- (3) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- (5) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ
ที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการ
- (6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น
คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ
- (7) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการและเลขานุการ
- (8) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน
ผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการตามข้อ 8 (3) (4) (5) และ (6) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี
และอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 9 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
ประกอบด้วย

- (1) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ
 - (2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ
 - (3) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น
คัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
 - (4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการและเลขานุการ
 - (5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงาน
ส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ
- กรรมการตามข้อ 9 (3) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับ

การคัดเลือกอีกได้

ข้อ 10 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก

(1.1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มี
ผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง

(1.2) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(1.3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้เน้น
ดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน
การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

(1.4) กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในเขตจังหวัด

(1.5) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น

(1.6) แผนชุมชน

ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
คำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ มาประกอบ
การพิจารณาด้วย

(2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหา
เกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชน
ที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาแต่หากเกิน
ศักยภาพของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
ที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจ
หน้าที่

(3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

(4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19 (2)

(5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

(6) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงาน
ตามที่เห็นสมควร

(7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ
ของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนา
องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ข้อ 11 คณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำร่าง แผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่าง แผนการดำเนินงาน และจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19 (1)

ข้อ 12 การประชุมของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผล คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด แล้วแต่กรณีจึงจะเป็น องค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่ อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของการประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่ง ในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

หมวด 2 ผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อ 13 ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติตาม (1) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) ถึง (8) ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบพฤติกรรมได้
- (2) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น
- (3) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาทำกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นกรรมการ

- (5) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ

เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(7) ได้รับความจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปและพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำ โดยประมาท

ข้อ 14 ผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 15 ผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ครบวาระการดำรงตำแหน่ง

(2) ตาย

(3) ลาออก โดยยื่นหนังสือต่อประธานกรรมการที่ตนดำรงตำแหน่ง

(4) คณะกรรมการที่ผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งอยู่เห็นว่ามีความเหมาะสมและมีมติ

ไม่น้อยกว่าสองในสามให้ออก

(5) มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 13

หมวด 3 การจัดทำแผนพัฒนา

ข้อ 16 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคำให้การดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

ข้อ 17 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐาน

ในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำ
แผนพัฒนาสามปี

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการ
พัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการ
พัฒนาท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหาร
ท้องถิ่น

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนา
สามปี

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อ
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ
และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

ข้อ 18 แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน
ก่อนงบประมาณประจำปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วรายงาน
กระทรวงมหาดไทยทราบ

ในกรณีของเทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ เมื่อมีการ
ขยายเวลาให้แจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสองให้เป็น
อำนาจของนายอำเภอแล้วแจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

ข้อ 19 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือ
ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาได้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่าย
รายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอ
คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่าย
และรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

ข้อ 20 ให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่จัดทำหรือร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการจัดทำร่างแผนพัฒนาตามระเบียบนี้

หมวด 4 การแก้ไข การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา

ข้อ 21 การแก้ไขแผนพัฒนาเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 22 การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

ข้อ 23 การเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

หมวด 5 การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ

ข้อ 24 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ข้อ 25 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้การปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ข้อ 26 การจัดทำแผนการดำเนินงาน ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงาน เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปิดประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

ข้อ 27 แผนการดำเนินงานให้จัดทำเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตั้งงบประมาณดำเนินการหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้น

การขยายเวลาการจัดทำแผนและการแก้ไขแผนการดำเนินงานเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

หมวด 6 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

ข้อ 28 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- (2) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- (3) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- (4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานกรรมการ และกรรมการ
อีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

กรรมการตามข้อ 28 ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือก
อีกได้

ข้อ 29 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

(2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

(3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
ต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน
อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า
สามสิบวัน

(4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2550 ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2550 ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริม
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วม
ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้ง
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน
ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ

ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา ๒๔๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของ จังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสาม จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความ

เหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

มาตรา ๒๔๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติได้ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อการตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๔๖ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ

ต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๔๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๔ วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔๘ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นโดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๙ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐาน และระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา ๒๙๐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- (๔) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

7. ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร (สมบัติ สืบสมาน, 2533 หน้า 274-276)

ประวัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อกำหนดพื้นที่จังหวัดเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งโครงสร้างการบริหารงาน ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นผู้ช่วยเหลือและปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด โดยการควบคุมดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติสภาพ
จังหวัด พุทธศักราช 2481 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัด อันประกอบด้วยราษฎรที่ได้รับเลือกภายใน
จังหวัดนั้น ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการของท้องถิ่น ทั้งนี้
เพื่อให้การบริการต่างๆ ของทางราชการเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม
ก็ตาม การดำเนินกิจการของผู้ว่าราชการจังหวัด จำเป็นต้องอาศัยระเบียบกฎหมายและนโยบาย
ของราชการส่วนกลาง งบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการก็ใช้งบประมาณของราชการส่วนกลาง
คือ งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณของท้องถิ่นก็มีใช้อยู่บ้าง ก็แต่เฉพาะเงินเรียไรหรือเงินที่มีผู้
อุทิศให้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ อาจมีแรงงานสมทบบ้างแต่ก็เพียงเล็กน้อย การดำเนินงาน
จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สภาจังหวัด ในสมัยนั้นเป็นเพียงองค์กร ซึ่งทำ
หน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นให้เป็นไป
ตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นเท่านั้น ในทางปฏิบัติจะได้ผลน้อย เพราะสภาพจังหวัด
ขาดอำนาจหน้าที่และไม่มีอิสระที่จะดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้โดยลำพังตนเองต้องพึ่งพาอาศัย
ราชการส่วนกลางเป็นกลไกในการปฏิบัติงาน กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ในการดำเนินกิจการ
แก่สภาจังหวัด อีกทั้งไม่ได้ให้อำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ไม่มีทั้ง
งบประมาณ ตัวบุคคลและระเบียบปฏิบัติใดๆ เป็นของตนเอง ต่อมาได้มีแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นว่าควรมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ดังที่เป็นอยู่ในประเทศที่มีการปกครอง
ในระบบประชาธิปไตย และเนื่องจากขณะนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
และสุขาภิบาล มีเฉพาะในตัวจังหวัดและอำเภอ ที่มีความเจริญแล้วเท่านั้น ยังมีพื้นที่อีก
เป็นจำนวนมากที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น จึงควรจัดตั้งหน่วยการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเพื่ออุดช่องว่างนั้น ประกอบกับได้มีการพิจารณาพระราชบัญญัติสภาจังหวัด
พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด
เป็นเพียงที่ปรึกษา ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งยังขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุง
ท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงเป็นสมควรที่จะปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจหารายได้และดำเนินการเอง
ได้ โดยใช้สภาจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น เป็นหน่วยการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแยกจากระบบบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลทุกจังหวัด(ยกเว้น
กรุงเทพมหานคร) ให้มีสภาจังหวัด และจังหวัดหนึ่งจัดตั้งได้เพียงหนึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ดังนั้น จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีเท่ากับจำนวนจังหวัด คือ 75 จังหวัด

โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด (สมบัติ สืบสมาน, 2533 หน้า 274-276)

ลักษณะของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่ง นอกจากเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีฐานะ 2 อย่างในคราวเดียวกัน คือ ฐานะที่เป็น "ราชการบริหารส่วนภูมิภาค" และฐานะที่เป็น "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนและผู้ศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างมาก ฉะนั้น จึงขอทำความเข้าใจในแต่ละฐานะ ดังนี้ (สมบัติ สืบสมาน, 2533 หน้า 277)

1. จังหวัดในฐานะเป็น "ราชการบริหารส่วนภูมิภาค" หรือเป็น การปกครองส่วนภูมิภาค ในฐานะเป็นตัวแทนหรือสาขาของราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมาจัดตั้งหน่วยงาน จัดบริการหรือปกครองตามอาณาเขตต่างๆ ของประเทศ ซึ่งปัจจุบันเป็น "จังหวัด" เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด แบ่งเป็น 75 จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

2. ในฐานะที่จังหวัดเป็น "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ซึ่งเรียกว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" เป็นหน่วยงานที่แยกไปต่างหากจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง มีหน้าที่กระทำกิจการซึ่งเรียกว่า "กิจการส่วนจังหวัด" โดยมีทรัพย์สินและรายได้ ซึ่งจังหวัดเก็บมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย โดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน และมีข้าราชการส่วนจังหวัดที่ได้รับเงินเดือนที่ตั้งโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงาน

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้สภาตำบล ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีรายได้เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคล ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ในการดำเนินกิจการ ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดในพื้นที่จังหวัดเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้บริหารสูงสุด คือ ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1 เพื่อเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวมของชาติ

2.2 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครอง และให้บริการประชาชน
 แทนรัฐบาลกลาง

2.3 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

2.4 เพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมือง และโรงเรียนฝึกอบรมให้ความรู้ทางการเมือง
 แก่ประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง

2.5 เพื่อเสริมสร้างหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

3.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาตามกฎหมาย
 ว่าด้วย การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรของผู้แทนภาคประชาชน และเป็นฝ่าย
 ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด มีหน้าที่หลักในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับ
 ใช้บังคับในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไป
 ตามเจตจำนงของประชาชนในจังหวัดนั้น ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของกฎหมายที่กำหนดไว้

3.2 ฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้
 นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน
 จังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองและบังคับบัญชา
 ข้าราชการส่วนจังหวัด และดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่ง
 เป็นผู้รับผิดชอบในราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และรับผิดชอบต่อสภาจังหวัด
 ในอันที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง เพื่อความผาสุกของประชาชน องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และบริหารกิจการขององค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกององค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัด และมีหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้อำนวยการกองต่างๆ
 เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กฎหมายกำหนด

4. อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 กำหนดให้
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 ดังต่อไปนี้

4.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

4.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนา
 จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

4.3 สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

4.4 ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

4.5 แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

4.6 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

4.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมของท้องถิ่น

4.8 จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ แต่ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.9 จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ครอบคลุมถึงการดำเนินการในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ผู้สนับสนุนและผู้ควบคุมดูแล ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
5. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535

8. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

9. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531

10. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และการรักษาทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535

11. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ซึ่งใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

12. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการสถานธนาถนุบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2551

13. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

14. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการให้เอกชนกระทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

15. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2534

16. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2538

17. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

18. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2534

19. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

20. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกัณฑ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

21. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528

22. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ
ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526

24. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ
พ.ศ. 2534

25. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2528

26. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของข้าราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2535

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี
(พ.ศ.2548-2550) ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ขวัญชัย วงศ์นิติกร (2532. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ในการ
พัฒนาชุมชนของผู้อยู่อาศัย ในเขตหมู่บ้านจัดสรรชานเมือง พบว่าผู้ที่อยู่อาศัยในเขตหมู่บ้าน
จัดสรรชานเมืองมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองในด้านการบำรุงรักษาและติดตามผล
การพัฒนาชุมชนมากที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัยทางฐานะเศรษฐกิจการเป็นผู้นำทั้งนอกและ
ในชุมชนการเป็นสมาชิกกลุ่ม กิจกรรม การติดต่อกับผู้นำ การได้รับข่าวสารกิจกรรมชุมชนเกี่ยวข้อง
กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ส่วนปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนา
ชุมชน คือ ระดับความเข้าใจ ความรู้ การศึกษาในการพัฒนาชุมชน

ชื่น ศรีสวัสดิ์ (2532. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนา
ศึกษาเฉพาะกรณี บ้านดงเต็ง และบ้านชุมแสง อำเภอจอมพระ จังหวัดสุรินทร์ พบว่า
ผู้นำท้องถิ่นมีวิธีการเข้ามามีส่วนร่วม โดยร่วมคิด ร่วมประชุม ร่วมวางแผน ร่วมติดตามผล

วิวัฒน์ ศัลยกำธร (2536. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการกำหนดและการนำแผน
ยุทธศาสตร์การรณรงค์การเลือกตั้งไปปฏิบัติ กรณีวิจัยปฏิบัติการในเขตเลือกตั้ง จังหวัด
นครราชสีมา พบว่า ประชาชนและแกนนำของพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการ
ให้ความเคารพในตัวนักการเมืองและผู้ที่มีชื่อเสียงและความสนทนมนเป็นการส่วนตัว

รังสิมันต์ บุญยปรณานนท์ (2537. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงเรื่องการมีส่วนร่วม
ทางการเมืองท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาล
ตำบลทางเกวียน อำเภอแกลง จังหวัดระยอง โดยสุ่มตัวอย่างจากคณะกรรมการชุมชน

จำนวน 91 คน และประชาชนจำนวน 103 คน ในเขตเทศบาลตำบลทางเกวียน อำเภอแก่ง
จังหวัดระยอง พบว่า พฤติกรรมเลือกตั้งส่วนใหญ่ ทั้งคณะกรรมการชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วม
ไม่แตกต่างกัน แต่มีบางเรื่องที่มีความแตกต่างกัน ได้แก่ การไปฟังคำปราศรัยหาเสียงเลือกตั้ง
ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าคณะกรรมการชุมชนในส่วนของพฤติกรรมใช้อภิสิทธิ์ซึ่งเป็น
พฤติกรรมที่อาศัยความคุ้นเคยเป็นการส่วนตัว พบว่า คณะกรรมการชุมชนเข้าไปมีบทบาทมากกว่า
ประชาชนในส่วนของพฤติกรรมใช้อภิสิทธิ์พิเศษ พบว่า คณะกรรมการชุมชนได้เข้ามามีบทบาท
ในด้านการได้รับงดเว้นหรือลดหย่อนค่าบริการที่จะต้องจ่ายให้กับเทศบาลตามกฎหมายตลอดจน
การนำวัสดุอุปกรณ์ของเทศบาลไปใช้จัดงานส่วนตัว

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539. บทคัดย่อ)
ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการประสานแผนจังหวัด อำเภอ ตำบลและท้องถิ่นในอนาคต โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทและมาตรฐานการบริหารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
ซึ่งมีผลกระทบต่อการวางแผน และการประสานแผนพัฒนาชนบททุกระดับ และเพื่อค้นหาองค์กร
และศึกษาสมรรถนะขององค์กรที่เหมาะสมที่จะเป็นกลไกประสานแผนในแนวตั้งแนวนอนของ
แผนทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัดและท้องถิ่น (ท้องถิ่นหมายถึง องค์กรบริหารส่วน
จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล) และเพื่อค้นหาเครื่องมือและเทคโนโลยี
สารสนเทศ และองค์กรสนับสนุน ที่สามารถให้ความรู้การฝึกฝนอบรมในการวางแผน และการใช้
เทคโนโลยีสารสนเทศ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้บริหารขององค์กรท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาด
วิสัยทัศน์การวางแผน ไม่สามารถกำหนดภาพจำลองความต้องการและวางแผนด้านสาธารณูปโภค
พื้นฐานในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า และคุณภาพของแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ยังมีจุดอ่อนหลาย
ประการ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2534. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหา
การบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ ศึกษาความเป็นมาของ
องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2538
ในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ
และด้านการบริหารพัสดุ และต้องการทราบปัญหาการบริหารงานของ อบต. และเสนอแนะแนว
ทางการแก้ไข ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ความเป็นมาของ อบต. มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ
การบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มา
เริ่มเป็นรูปร่างขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2499 และ
ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล .ศ.2499 จัดตั้งหน่วยการปกครอง

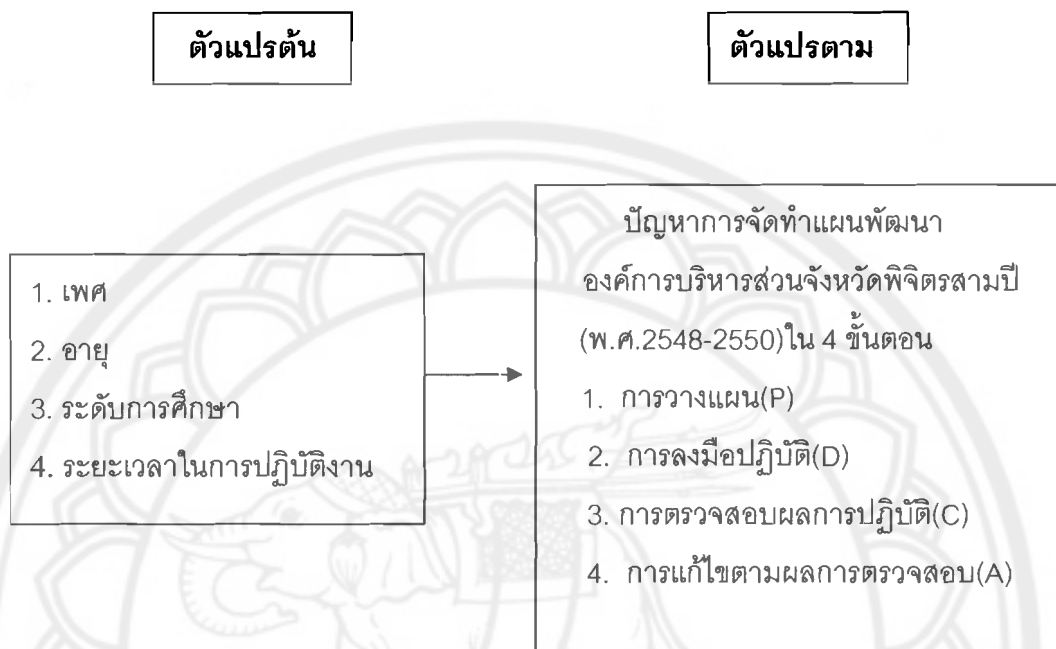
ท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” แต่การบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ประสบปัญหาหลายประการ จึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปแบบเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลพ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

กรรณกิจ ชมดี (2544. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ศึกษากรณีโครงการสารภี ตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ระยะเวลาที่ประกอบอาชีพในหมู่บ้านและเคยเป็นสมาชิกกลุ่มอื่น ๆ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากทางสถิติ อายุ การศึกษา สถานภาพ ตำแหน่ง จำนวนที่ดินถือครองและรายได้ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน การจูงใจของกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ครู คณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการชุมชน เจ้าหน้าที่โครงการสารภี เจ้าหน้าที่เกษตรและพัฒนากร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การมีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมประชุม ออกวัสดุ การร่วมเป็นผู้เริ่ม ออกแรง ร่วมออกเงิน การเป็นกรรมการและการร่วมเป็นผู้นำ ไม่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

น้ำทิพย์ เสียงตากล่อง (2544. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลแบบธรรมาธิปไตย ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา จากการศึกษาพบว่า ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเทศบาลเนื่องจากไม่ได้รับข่าวสารและไม่มีความรู้เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล ส่วนที่มีส่วนร่วมจะเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลและนักการเมือง

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าและนำมาปรับใช้กับปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี (พ.ศ.2548-2550) โดยจะเห็นได้ว่าปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี จะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับ การเล็งเห็นความสำคัญและนโยบายของผู้เกี่ยวข้องและแนวคิดการวางแผนพัฒนาและกระบวนการวางแผน แนวคิด กระบวนการในการจัดทำแผน

9. กรอบแนวคิดในการศึกษา



ภาพประกอบ 6 กรอบแนวคิดในการศึกษา