

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สกลนคร พ.ศ.2557 – 2560” ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา โดยจะได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน
3. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร
4. บริบทการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ

ความหมายของการจัดการ

คำว่า การจัดการ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Management หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ศาสตร์และศิลป์ รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่ดีและเหมาะสม การจัดการเป็นกระบวนการ (Process) ที่ผู้บริหารใช้เพื่อประสานกิจกรรมหลายกิจกรรมที่กระทำในที่ต่างๆ เพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการด้านการบริหารหลายท่านได้อธิบายความหมายของการจัดการไว้ดังนี้

Turbab และ Meredith (อ้างอิงใน สุวิชา เทศทอง 2555, หน้า 29) ได้อธิบายว่า การจัดการเป็นการวางแผนโดยการผนวกความพยายาม การตัดสินใจ การใช้ทรัพยากร การจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ เพื่อให้้องค์การบรรลุเป้าหมาย โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ที่มีประสิทธิภาพ

Hellriegel และ Slocum (อ้างอิงใน สุวิชา เทศทอง 2555, หน้า 29) ซึ่งได้อธิบายว่า การจัดการเป็นศิลปะในการทำทุกอย่างให้บรรลุเป้าหมายโดยมีคนเป็นผู้กระทำ

Winrich และ Khoontz (1993, p. 4) ได้อธิบายว่า การจัดการคือ กระบวนการออกแบบและการรักษาซึ่งสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายโดยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชักนำ (leading) และการควบคุม (Controlling)

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540, หน้า 13) ซึ่งได้ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการคือศิลปะในการปฏิบัติงานร่วมกันของคณะบุคคล ที่เป็นกลุ่มผู้บริหารขององค์การเกี่ยวกับการวางแผน การจัดองค์การ การจัดสรรคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางหรือนโยบายที่กำหนด เพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

ระวีง เนตรโพธิ์แก้ว (2537, หน้า 41) ได้อธิบายความหมายของการจัดการไว้ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การจัดการเป็นกระบวนการ (Process) ที่ผู้บริหารใช้เพื่อประสานกิจกรรมของบุคคลอื่นๆ ซึ่งกระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ประการที่สอง การจัดการเป็นกระบวนการที่จัดให้บุคคลกระทำการกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ได้ผลตามจุดมุ่งหมาย และประการที่สาม การจัดการเป็นการทำงานให้เสร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2534, หน้า 5) ได้อธิบายความหมายของการจัดการ ไว้ว่า การจัดการ คือ กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป รวมตัวกันเพื่อที่จะดำเนินงานหรือกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพราะบุคคลคนเดียวไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้โดยลำพัง มนุษย์จึงใช้องค์การเพื่อมุ่งดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นองค์การจึงเป็นแหล่งรวบรวมทรัพยากรต่างๆ และองค์การทุกองค์การจึงมีการดำเนินงานในลักษณะเป็นกลุ่ม มีการจัดแบ่งงาน แบ่งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีการจัดการหรือการบริหารเป็นเครื่องมือในการรวบรวมทรัพยากร และมีการร่วมมือกันเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ องค์การจะดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารที่ทำหน้าที่บริการจัดการในองค์การนั้นๆ

มัลลิกา ต้นสอน (อ้างอิงใน สุวิชชา เทศทอง, 2555, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของการจัดการ ไว้ว่า การจัดการมีความเป็นสากล (Universal) ที่องค์การสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อให้สามารถดำเนินงานในองค์การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ อีกทั้งยังได้รับการยอมรับว่าการจัดการเป็นงานที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อองค์การ

โดยเฉพาะสภาพการณ์ในปัจจุบันที่สังคมก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) หรือโลกไร้พรมแดน (Borderless World) จึงทำให้ผู้บริหารไม่สามารถปล่อยให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง แต่การบริหารองค์การจะต้องมีความต่อเนื่องและเป็นระบบมากขึ้น จะต้องมีการการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เรียกว่า “กระบวนการทางการจัดการ (Management Process)” ประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ 5 ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การเป็นผู้นำ และการควบคุม ให้การทำงานบรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการจัดการที่นักวิชาการให้ไว้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์และสรุปว่า การจัดการ หรือ Management หมายถึง กระบวนการทำงานหรือกิจกรรมที่กลุ่มบุคคลในองค์กร ร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวทางที่กำหนดไว้ โดยนำปัจจัยทางการบริหารจัดการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้อย่างเป็นกระบวนการโดยผ่านหน้าที่หลัก 5 ขั้นตอนประกอบด้วย

1. การวางแผนหรือ Planning หมายถึง การพิจารณากำหนดแนวทางการทำงานให้ บรรลุเป้าหมาย โดยเกิดจากการใช้ดุลพินิจคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางการการทำงานในอนาคต
2. การจัดองค์การหรือ Organizing หมายถึง การจัดระเบียบหรือโครงสร้างของการทำงานภายในองค์กรให้เป็นระบบระเบียบและอยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จได้เร็วขึ้น
3. การบังคับบัญชาสั่งการหรือ Commanding หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารในการใช้ความสามารถชักจูงหรือหว่านล้อมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานตามคำสั่ง จนสามารถทำให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จได้
4. การประสานงานหรือ Coordinating หมายถึง การจัดให้ทรัพยากรบุคคลภายในองค์กรทำงานประสานสัมพันธ์สอดคล้องเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
5. การควบคุม หรือ Controlling หมายถึง กระบวนการทำงานเริ่มตั้งแต่การกำหนดมาตรฐาน การแก้ไขการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนการดำเนินงานตามแผน และการประเมินแผนเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ความสำคัญของการจัดการ

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความสำคัญของการจัดการไว้ ดังนี้
 ไพบูลย์ ช่างเรียน (อ้างอิงใน สุวิชชา เทศทอง, 2555, หน้า 29) ได้อธิบาย
 ว่า การจัดการเป็นกลไกสำคัญที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือ
 สังคม

ธงชัย สันติวงษ์ (2535, หน้า 5) ได้อธิบายว่า การจัดการเป็นงานที่มี
 ความสำคัญที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จ การจัดการช่วยประสานให้การทำงานมีความ
 สอดคล้องในแต่ละฝ่าย และส่งผลให้งานของแต่ละฝ่ายบรรลุจุดมุ่งหมายที่องค์การกำหนด
 จากความสำคัญของการจัดการที่นักวิชาการให้ไว้ จึงสรุปได้ว่า การจัดการ
 เป็นกลไก ที่ช่วยให้เกิดการประสานงานที่สอดคล้องทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนด

ทฤษฎีการจัดการ

Koontz (อ้างอิงใน สุขสันต์ สันทา, 2550, หน้า 10) ได้อธิบายว่า
 กระบวนการบริหารจัดการประกอบด้วย 5 กระบวนการ ดังนี้

1. Planning (การวางแผน)
2. Organizing (การจัดองค์การ)
3. Staffing (การบริหารงานบุคคล)
4. Directing and Leadership (การอำนวยการและภาวะผู้นำ)
5. Controlling (การควบคุมงาน)

Adam Smith (อ้างอิงใน มัลลิกา ต้นสอน, 2544, หน้า 24 – 27) ได้อธิบาย
 ความหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการเป็นศาสตร์สมัยใหม่เมื่อเทียบกับวิทยาศาสตร์
 (Science) หรือสังคมศาสตร์ (Social Science) สาขาอื่นๆ การจัดการเกิดจากพัฒนาการ
 ของโลกและสังคมขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน จึงทำให้ต้องมีการจัดสรรทรัพยากรและ
 การแบ่งงานกันทำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้ผู้บริหารเริ่มสนใจและศึกษาการ
 จัดการ โดยสามารถแบ่งวิวัฒนาการของการจัดการ (Evolution of Management) ออกเป็น
 4 แนวทาง ดังนี้

1. การจัดการแบบคลาสสิก (Classical Approaches to Management)
 เป็นการศึกษาเทคนิคและวิธีการต่างๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการ
 ดำเนินงานขององค์กร ทั้งนี้ การจัดการแบบคลาสสิกมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

1.1 การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) เน้นศึกษาระบบและกระบวนการทำงาน โดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์เพื่อปรับปรุงให้การทำงานของบุคลากรในองค์การมีประสิทธิภาพ หรือพัฒนาคนให้ใช้ความสามารถในการทำงานได้อย่างสูงสุด

1.2 การจัดการแบบระบบราชการ (Bureaucratic Management) เน้นการศึกษาและพัฒนาระบบโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ภายในองค์การความรับผิดชอบ การแบ่งงานกันทำตามความสามารถ ความถนัด และความชำนาญของบุคคล ซึ่งงานจะถูกกระจายออกไปยังหน่วยงานย่อยและจัดแบ่งงานให้บุคคลในองค์การรับผิดชอบในส่วนที่ตนมีความชำนาญ ทั้งนี้้องค์การจะต้องมีระบบการบังคับบัญชา ที่ชัดเจน มีกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับที่ทุกคนในองค์การยอมรับได้ และสามารถนำไปปฏิบัติ ได้อย่างถูกต้อง และเกิดความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ การจัดการแบบระบบราชการ ยังทำให้พนักงานในแต่ละระดับถูกคัดเลือกผ่านการพิจารณาคุณสมบัติ ด้านความรู้และความสามารถ โดยไม่มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีการจัดการแบบมืออาชีพ (Professional Manager) เพื่อสร้างผลงานที่สัมพันธ์กับค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในสายอาชีพ

1.3 การจัดการตามหลักการบริหาร (Administrative Management) เน้นให้ความสนใจต่อการจัดกิจกรรมการบริหารของผู้บริหาร โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนการจัดรูปแบบงาน การสั่งงาน การประสานงาน การควบคุม และการใช้เทคนิคเชิงประมาณในการแก้ไขผลผลิตที่ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organization) การสั่งงาน (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) หรือ POCCC จำแนกได้ 14 ข้อ ดังนี้

- 1) การแบ่งงานกันทำ (Division of Work)
- 2) การยอมรับในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)
- 3) ระเบียบวินัย (Discipline)
- 4) เอกภาพในการสั่งงาน (Unity of Command)
- 5) เอกภาพของทิศทาง (Unity of Direction)
- 6) ประโยชน์ส่วนรวมต้องมาก่อนประโยชน์ส่วนตัว (Subordination of Individual to the general interest)

- 7) มีวิธีการให้ผลตอบแทนที่ยุติธรรม (Remuneration and Methods)
- 8) การรวมอำนาจการตัดสินใจ (Centralization)
- 9) การจัดสายงานแบบ scalar (Scalar Chain)
- 10) ความมีระเบียบเรียบร้อย (Order)
- 11) ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในการบริหาร (Equity)
- 12) ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of Tenure)
- 13) การมีความคิดริเริ่ม (Initiative)
- 14) ความสามัคคีและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว (Esprit de corps)

2. การจัดการเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approaches to Management)

เป็นการศึกษาแนวคิดทางการจัดการที่ให้ความสนใจกับการแสดงพฤติกรรมและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม และองค์การ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดการณ์และแก้ไขพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการและเกิดประโยชน์ต่อองค์การมากที่สุด การศึกษาการจัดการเชิงพฤติกรรมประกอบด้วย

2.1 จิตวิทยาขององค์การและอุตสาหกรรม (Industrial and Organization)

เป็นการศึกษาพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ เพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนการใช้แบบทดสอบทางจิตวิทยาในการคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับงาน เพื่อชักจูงหรือควบคุมให้บุคคลแสดงผลงานตามที่ตนถนัด

2.2 การศึกษาระบบสังคมในการจัดการ (Social System Approach to Management) เป็นการรวบรวมหลักการของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในระดับสังคม คือ การตัดสินใจ การเป็นผู้นำ กลุ่มอำนาจและการยอมรับในอำนาจเพื่อใช้ในการบริหารงาน โดยเฉพาะการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การสูงสุด

2.3 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Need Theory)

โดยอับบาฮัม มัสโล Maslow นักวิชาการชาวอเมริกาที่ได้ศึกษาแรงจูงใจของมนุษย์ กล่าวคือ มนุษย์มีความต้องการอย่างต่อเนื่องและไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองของความต้องการหนึ่งแล้วก็จะลดแรงขับที่มีต่อความต้องการนั้นลง และจะเกิดความต้องการอื่นขึ้นมาใหม่ เรียงลำดับจากต่ำไปสูง

2.4 ทฤษฎี X และทฤษฎี Y (Theory X Theory Y) โดย Douglas

McGregor ได้เสนอสมมติฐานในการมองคนของผู้บริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคคลตามทฤษฎี X โดยเชื่อว่าบุคคลกลุ่มนี้ไม่มีความทะเยอทะยาน ไม่ทำงาน มักหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลง ต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด และบุคคลตามทฤษฎี Y ที่เชื่อว่าบุคคลกลุ่มนี้จะไม่มีความทะเยอทะยาน มีจุดมุ่งหมายในชีวิตที่ชัดเจน มีทัศนคติที่ดีต่องาน มีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง ผู้บริหารเพียงแต่คอยให้คำแนะนำโดยไม่ต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของดักลาส แมคเกเกอร์ ได้รับการยอมรับและนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การ ทั้งการพัฒนาผู้บริหารในระดับต่างๆ ขององค์การ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การเพิ่มประสิทธิภาพบุคคลโดยการทำความเข้าใจพฤติกรรมและปรับองค์การให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของบุคคลแล้ว จะทำให้องค์การ ประสบความสำเร็จ

3. การศึกษาการจัดการเชิงปริมาณ (Quantitative Approaches to Management) เป็นการนำหลักการและเทคนิคของวิชาคณิตศาสตร์และเครื่องมือทางสถิติมาประยุกต์ใช้ในการตั้งสมมติฐานและออกแบบจำลองการแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจ ประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญ คือ

3.1 วิทยาการจัดการหรือการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Management Science หรือ Operation Research) เป็นแนวทางการจัดการเชิงปริมาณที่ประยุกต์ใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์และหลักสถิติในการกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เช่น การจัดส่วนผสมการผลิต การจัดสรรทรัพยากร การกระจายสินค้า การให้บริการ รวมถึงการจำลองสถานการณ์และการพยากรณ์จำนวนประชากรในอนาคต เป็นแนวคิด ที่ได้รับความสนใจและนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการ ทำความเข้าใจและพยากรณ์อนาคต แต่อย่างไรก็ดี เทคนิคต่างๆ นั้นจะต้องอาศัยการตั้งสมมติฐาน โดยอาศัยข้อมูลที่เหมาะสม ทั้งนี้ การสร้างแบบจำลองอาจเป็น เรื่องที่สลับซับซ้อนในบางสถานการณ์เท่านั้น

3.2 การจัดการด้านการดำเนินงาน (Operations Management) เป็นการประยุกต์ใช้เทคนิคเชิงปริมาณเพื่อนำไปปรับปรุงกระบวนการแปรรูปผลิตภัณฑ์ (Transformation Process) และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การ รวมถึงการออกแบบระบบงาน การวางแผนการผลิต และการบริหารสินค้าคงคลัง

3.3 ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information Systems) หรือ MIS เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการบริหารข้อมูลขององค์กร ส่วนใหญ่เป็นระบบคอมพิวเตอร์ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อจัดเก็บข้อมูล ประมวลผลข้อมูล ซึ่งผู้ใช้สามารถเรียกใช้ได้ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ มีความปลอดภัย และประหยัดค่าใช้จ่าย เป็นการสนับสนุนการบริหารงานในระดับต่างๆ โดยปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) หรือ IT ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลขององค์กร ลูกค้า และสภาพแวดล้อม เป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานและตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดการเชิงปริมาณ เป็นการจัดการที่นำเทคนิคทางคณิตศาสตร์ เครื่องมือทางสถิติและข้อมูลมาช่วยแก้ปัญหาทางการบริหารจัดการศาสตร์หรือการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เป็นทัศนคติการบริหารเชิงปริมาณ เป็นการประยุกต์ใช้วิชาคณิตศาสตร์ในการตัดสินใจในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ในการเลือกทางเลือกที่มีอยู่ โดยเฉพาะการวางแผน

4. แนวคิดเรื่องการจัดการสมัยใหม่ (Modern Approaches to Management) แนวคิดการจัดการสมัยใหม่ที่สำคัญ ได้แก่

4.1 การจัดการและการคิดอย่างเป็นระบบ (System Thinking and Management) เป็นแนวคิดทางการจัดการที่เน้นการพิจารณาองค์กรในฐานะระบบ (System) ที่มีปฏิสัมพันธ์กับการแลกเปลี่ยนระหว่างทรัพยากรกับสิ่งแวดล้อม โดยระบบองค์กรจะเป็นกลุ่มของการประกอบระบบย่อย (Subsystem) ที่มีความเกี่ยวข้องกัน และมีจุดมุ่งหมายที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจปัญหาและตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง ครบคลุม ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบย่อยอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อ แบบลูกโซ่

4.2 การจัดการเชิงสถานการณ์ (Contingency Management) คือ การจัดการที่มีความเป็นสากลแต่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์กร แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้บริหาร จะสามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกสถานการณ์ โดยผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในองค์กรหนึ่งอาจเป็นผู้บริหารระดับธรรมดาเมื่อต้องอยู่กับอีกองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้การจัดการเชิงสถานการณ์จะให้ความสำคัญกับตัวแปรและข้อจำกัดของสถานการณ์ โดยเฉพาะเทคโนโลยีสภาพแวดล้อมของการทำงาน และทรัพยากรมนุษย์ โดยผู้บริหาร

จะต้องมีความรู้ความเข้าใจและสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการจัดการให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ

4.3 ทฤษฎี Z (theory Z) โดย อูชิ (Ouchi, 1981) ที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการของธุรกิจอเมริกันและญี่ปุ่น และได้สรุปผลการศึกษาเป็นทฤษฎี A ทฤษฎี J และทฤษฎี Z ดังนี้

ทฤษฎี A เป็นแนวความคิดทางการจัดการแบบอเมริกัน ที่พนักงานแต่ละคนจะรับผิดชอบและตัดสินใจในการทำงานของตน โดยพนักงานจะมีการแข่งขันและผู้บริหารจะประเมินผลงานตามความสามารถในการเลื่อนตำแหน่ง หรือการโยกย้าย เปลี่ยนสายงาน มีการควบคุมอย่างเป็นระบบ ซึ่งพนักงานจะให้ความสำคัญกับการทำงานเพื่อความก้าวหน้าตามสายงานของตน

ทฤษฎี J เป็นแนวความคิดทางการจัดการแบบญี่ปุ่น คือการให้ความสำคัญกับการร่วมรับผิดชอบ และการร่วมตัดสินใจแบบเอกฉันท์ มีการประเมินผลการทำงานและการควบคุมแบบไม่เป็นทางการ มีการเลื่อนตำแหน่งแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่มีความมั่นคงในการจ้างงาน ไม่เน้นความรู้ความเชี่ยวชาญแต่จะเกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกัน

ทฤษฎี Z เป็นแนวความคิดทางการจัดการที่ผสมผสานระหว่างแนวคิดแบบอเมริกันและแนวคิดแบบญี่ปุ่น คือ องค์กรจะให้ความสำคัญและความมั่นคงในการจ้างงาน พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการประเมินผลการทำงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งแบบเป็นขั้นตอนอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการแต่จะมีระบบในการประเมินและติดตามที่ชัดเจน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดการสมัยใหม่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ หมายถึง เป็นศาสตร์ คือการอาศัยทฤษฎีการจัดการ เป็นศิลป์ คือเทคนิคของการนำทฤษฎีมาปรับใช้กับสภาพแวดล้อมขององค์กรอย่างเหมาะสม ซึ่งนับว่าการจัดการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องใช้การจัดการสมัยใหม่ที่มีขอบเขตที่ไม่จำกัด โดยไม่มีทฤษฎีใดที่ถือว่าดีที่สุด เพราะแต่ละทฤษฎีย่อมมีความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ดังนั้น ผู้บริการจำเป็นต้องศึกษาผลสำเร็จและความล้มเหลวของทฤษฎีแบบต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเพื่อนำมาแก้ไข ปรับปรุง ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และวางแผนกลยุทธ์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคต

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) หมายถึง กรอบแนวความคิดหรือความรู้ที่ได้จากวิธีการทางวิทยาศาสตร์โดยมุ่งที่จะ

อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น
 ในองค์การและการกำหนดแนวทางในการจัดองค์การเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ
 ประกอบด้วย แนวความคิดทางการจัดการในสมัยเดิมหรือยุคคลาสสิก ได้แก่ แนวความคิด
 ทางการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ แนวความคิดการจัดการองค์การระบบราชการ และแนว
 ความคิดทางการจัดการเชิงกระบวนการ แนวความคิดทางการจัดการเชิงพฤติกรรม
 ศาสตร์ ได้แก่ แนวความคิดทางการจัดการเชิงมนุษยสัมพันธ์ แนวความคิดทางการจัดการ
 เชิงสังคมศาสตร์ และแนวความคิดทางการจัดการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ แนวความคิด
 ทางการจัดการสมัยใหม่ ได้แก่ แนวความคิดทางการจัดการเชิงปริมาณ แนวความคิด
 เชิงระบบ และแนวคิดเชิงสถานการณ์ และแนวความคิดทางการจัดการยุคโลกาภิวัตน์
 ได้แก่ การควบคุมคุณภาพ การควบคุมคุณภาพโดยรวม การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
 และการรีรูปร่างระบบ

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

1. ความหมายของการวางแผน

มีนักวิชาการด้านการบริหารหลายท่านได้อธิบายความหมายของการ
 วางแผนไว้ดังนี้

Simmons (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2540, หน้า 138) ได้ให้ความหมาย
 ของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนหมายถึง (1) งานที่ต้องปฏิบัติของผู้บริหารแต่ละคน คือ
 การกำหนดวัตถุประสงค์ การจูงใจและสื่อความหมาย การวัดผลงาน และการพัฒนา
 บุคคล

(2) กระบวนการบริหารงานที่ต่อเนื่อง ครอบคลุมทุกกิจกรรมของงานและมุ่งสู่อนาคต

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543, หน้า 3-4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน คือ
 การตัดสินใจล่วงหน้า ในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นวัตถุประสงค์
 หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไม
 จึงต้องทำ (Why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำ
 ที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How)

Koontz and Donnell (อ้างอิงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2543, หน้า 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบัน ไปสู่นาคตที่ต้องการและทำในสิ่งต่างๆ ให้เกิดขึ้นตามต้องการ

Simon, Smithberg and Thompson (อ้างอิงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2543, หน้า 1) การวางแผน คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในอนาคต ในเรื่องการประเมินข้อเสนอต่างๆ ที่มีให้เลือก และเกี่ยวกับวิธีการต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จของข้อเสนอ

นั่นๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผลและมีการควบคุมให้ดำเนินการด้วย

Ackoff (อ้างอิงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2543, หน้า 2) การวางแผน คือ บางสิ่งที่เราคิดก่อนที่จะมีการกระทำ (Action) เกิดขึ้น และเป็นเรื่องของการตัดสินใจโดยอาศัยการทำนายล่วงหน้า การวางแผนเป็นเรื่องที่จำเป็นเมื่อสภาพในอนาคตที่เราต้องการนั้น เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การวางแผนเป็นกระบวนการอันหนึ่งที่ทำให้เกิดสภาพอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่าง อันเป็นสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต และเป็นสิ่งที่ไม่คาดว่าจะเป็นเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีการกระทำ

Wohlsetter (อ้างอิงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2543, หน้า 2) หมายถึง วิธีการที่จำเป็นของการทำให้การตัดสินใจก้าวหน้า และเป็นสิ่งที่จะต้องมียู่ก่อนการกระทำ การวางแผนจะต้องหาคำตอบ 2 ประการ นี้ให้ได้ คือ (1) ความมุ่งหมายขององค์กร (2) อะไรคือวิธีการที่ดีที่สุดที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จของความมุ่งหมายนั้น และยิ่งกว่านั้นยังเน้นอีกต่อไปว่า การวางแผนเป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ต้องมีการปรับเปลี่ยน อยู่เสมอ และสามารถทำนายการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด (2552, หน้า 20) กระบวนการวางแผน (Plan) คือ กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานว่าจะดำเนินการอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการวางแผนนั้น จัดว่าเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการวางแผนจะเป็นกรอบกำหนดวิธีการดำเนินงาน และช่วยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ให้มีความชัดเจน เกิดการประสานงาน การทำงานเป็นทีม องค์กรพัฒนาไปอย่างมีทิศทาง และยังช่วยให้การบริหารทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การวางแผนยังเป็นกลไกในการระดมทรัพยากรในการบริหาร เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการกำกับดูแล

ติดตาม และทราบถึงปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติงานขององค์กร ทำให้ผู้บริการสามารถแก้ไข้ปัญหาได้ตรงจุดและทันที่

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี (อ้างอิงใน ธนากร รวิยะวงศ์, 2558, หน้า 13) ได้ให้ความหมายของการวางแผน (Planning) ไว้ว่า การวางแผน คือ การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และการระบุวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ณรัชชอร์ (ณัฐนรี) ศรีทอง (อ้างอิงใน ธนากร รวิยะวงศ์, 2558, หน้า 13) ได้ให้ความหมายของการวางแผน (Planning) ไว้ว่า เป็นการนำนโยบายที่องค์กรได้กำหนดไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม การวางแผนเป็นการกำหนดอนาคตขององค์กร โดยการระบุว่าจะทำอะไร (What) ทำที่ไหน (Where) กระทำเมื่อใด (When) และใครเป็นผู้กระทำ (Who) เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ซึ่งการวางแผนจะช่วยให้กระบวนการบริหารองค์กรเป็นไปอย่างมีทิศทางช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นใจ และมีการบริหารงานอย่างมีระบบ

นอกจากที่กล่าวอ้างมานี้ ยังมีนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์อีกมากมายที่ได้อธิบายถึงความหมายของการวางแผน โดยทั่วไปแล้วอธิบายถึงสิ่งเดียวกัน คือ การตัดสินใจเลือกทางเลือก (Alternative) ไม่ว่าจะเป็ทางเลือกเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เป้าหมายทั้งขององค์การ โครงการ หรือของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการส่วนตัวเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหรือสิ่งอื่นใดก็ตาม สำหรับการอธิบายนั้น บางท่านจะใช้คำที่เน้นไปในเรื่องต่างๆ กันของการตัดสินใจ กล่าวคือ บางท่านเน้นการทำนายอนาคตหรือทิศทางของการเปลี่ยนแปลง อย่างเช่น Dalton E. McFarland (1974, pp. 315-316) บางท่านเน้นเป้าหมาย กิจกรรม และผลสำเร็จ ดังกล่าวมาแล้วในคำอธิบายของไซมอน และอาร์แมน เอ.อัลเซียน จากคำนิยามดังกล่าวสามารถแยกองค์ประกอบของการวางแผนได้

7 ประการ คือ

การวางแผนเป็นกระบวนการ (Process) กระบวนการในที่นี้หมายถึงกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยเดียวกัน กิจกรรมนี้ต้องการทั้งทรัพยากรและพลังงานเพื่อทำให้กิจกรรมดำเนินไปได้

การจัดเตรียม (Preparing)

การวางแผนเป็นกระบวนการของการเตรียมหนึ่งของการตัดสินใจ เพื่อให้ได้รับการอนุมัติและดำเนินการโดยองค์การอื่นๆ แม้ว่าหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่

วางแผน มีอำนาจอนุมัติและดำเนินการตามแผน อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวนี้
คงยังมีอยู่ต่างหากโดยเฉพาะ

เป็นชุดหนึ่ง (A set)

ในที่นี้จำเป็นต้องแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการวางแผนกับการ
ตัดสินใจ เพราะการวางแผน หมายถึง การตัดสินใจประเภทหนึ่ง และในที่นี้มีลักษณะ คือ
มีความเกี่ยวข้องกับชุดหนึ่งของการตัดสินใจที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นระบบ

การตัดสินใจเพื่อการทำ (Decisions for action) การวางแผนมุ่งสู่การ
กระทำเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ได้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อย่างอื่น แต่การวางแผนก็มีผลงานระดับสอง
(Secondary results) อีกหลายๆ อย่าง เช่น การพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการตัดสินใจ
และการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกัน เป็นต้น

ในอนาคต (In the future) ลักษณะสำคัญยิ่งของการวางแผน ได้แก่
การมุ่งสู่อนาคต มีการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต ความไม่แน่นอน และเงื่อนไขต่างๆ
การมุ่งสู่การทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ (Directed at achieving goals)

กระบวนการวางแผนจะไม่สามารถดำเนินการไปได้ถ้าขาดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้
เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดทิศทาง จุดหมายปลายทางของการกระทำเป็น
กระบวนการดังกล่าวมา

ใช้วิธีการที่ให้ผลงานสูง (By optimal means)

จุดสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผนก็คือการวิเคราะห์ความสัมพันธ์
ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (Means/End analysis) เพื่อเลือกวิธีการกระทำที่ก่อให้เกิดผล
ตามเป้าหมายมากที่สุด

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าการวางแผนก็คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการ
เลือกทางเลือกที่เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไป
จะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมต้องทำ (Why) ใครบ้างจะเป็น
ผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำ
กันอย่างไร (How)

2. ความสำคัญ/ประโยชน์ของการวางแผน

ศิริพร วงศ์ศรีโรจน์ (อ้างอิงใน เอกวิทย์ มณีธร, 2552, หน้า 62) ได้อธิบาย
ความสำคัญของการวางแผนที่มีต่อการบริหารองค์กร ดังนี้

1) การวางแผนเป็นการรักษาสมดุลภาพของความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลง (To offset uncertainty and change) เป็นที่ยอมรับกันว่า ความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เพื่อเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อป้องกันหรือลดความผิดพลาด และช่วยในการตัดสินใจเพราะการวางแผนเป็นการเตรียมหรือหาวิธีการหลายๆ วิธีไว้ล่วงหน้า และพอถึงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็สามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ได้คิดไว้แล้วมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ ได้อย่างทันที่

2) มุ่งความตั้งใจไปยังวัตถุประสงค์ (To focus attention of objective) ผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผน หมายถึง งานนั้นต้องบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถหาวิธีการ หรือการบริหารทรัพยากรในองค์กรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะการวางแผนจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าองค์กรต้องการเป็นอะไร จะต้องทำอะไร อย่างไร ที่ไหน เวลาใด และใครเป็นผู้กระทำ เพื่อเป็นอธิบายบทบาท หน้าที่การรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน ป้องกันการทำงานแบบสับสนหรือซ้ำซ้อนกัน ซึ่งอาจไม่เกิดประโยชน์ต่อองค์กร

3) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารควบคุมง่ายขึ้น (To facilitate control) การวางแผนเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ล่วงหน้าที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดถึงผลที่จะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียงกับผลที่คาดหวังไว้มากที่สุด และหากเกิดปัญหาหรืออุปสรรคก็สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุมการปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น

การวางแผน เป็นกิจกรรมขั้นแรกที่สำคัญสำหรับผู้บริหารเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรบรรลุเป้าหมาย ซึ่งในสภาวะปัจจุบันสังคมมีความเปลี่ยนแปลงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ยากที่มนุษย์จะตัดสินใจกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด ด้วยการพิจารณาแค่ผิวเผิน เนื่องจากมีตัวแปรอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกิจกรรมต่างๆ มีมากมาย องค์กรจึงจำเป็นต้องให้หลักวิชาการเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์และจัดระเบียบของตัวแปรทั้งหลาย และพยายามคิดหาวิธี หรือแนวทางความเป็นไปได้ในอนาคต นั่นก็คือ “การวางแผน” (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2543 อ้างถึงใน ประภาพร คำสงค์, 2554, หน้า 16)

Robbins (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554, หน้า 22 อ้างถึงใน
 ธนากร รวิยะวงศ์, 2558, หน้า 14) อธิบายถึงความหมายและความสำคัญของการวางแผน
 ดังต่อไปนี้

1) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศหรือองค์กร

เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเสมือนเข็มทิศที่บอกเป้าหมายปลายทางของ
 การพัฒนาหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งยังเป็นแผนที่บอกเส้นทางที่จะ
 นำไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้น การวางแผนจึงถือเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนา
 ประเทศหรือองค์กร การวางแผนที่ดีจะทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย
 ในเวลาที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) เพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่น สภาพสังคม เศรษฐกิจ
 การเมือง เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมและมีผลกระทบต่อการพัฒนาขององค์กร
 ความไม่แน่นอน ความแตกต่าง ดังนั้นการวางแผนที่ดีและเหมาะสมกับลักษณะ
 สภาพแวดล้อมและขนาดขององค์กรจะช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
 ของสิ่งแวดล้อมมิให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรมากเกินไป หรือกระทบกับองค์กร
 น้อยที่สุด

3) เพื่อลดความสูญเสียและความซ้ำซ้อนในองค์กร

การวางแผนที่ดีจะทำให้ทราบว่ามีส่วนใดขององค์กรบ้างที่ไม่มี
 จำเป็น หรือมีความจำเป็นน้อยที่สุด หรือซ้ำซ้อนกับงานอื่นหรือไม่ ซึ่งข้อมูลดังกล่าว
 เป็นประโยชน์ต่อนักวางแผนหรือผู้บริหารในการปรับโครงสร้างขององค์กร โดยยกเลิก
 การปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นหรือมีความซ้ำซ้อน ทำให้องค์กรมีความคล่องตัวมากขึ้น
 การบริหารทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งงบประมาณ บุคลากร
 วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนี้การวางแผนยังช่วยให้องค์กรสามารถหลีกเลี่ยง
 การดำเนินงานที่ไม่ถูกต้อง เพราะการวางแผนจะต้องผ่านการวิเคราะห์อย่างรัดกุม
 รอบคอบ โดยอาศัยวิเคราะห์จากแผนที่เคยดำเนินการมาแล้วและนำมาปรับปรุงให้เหมาะสม
 กับสถานการณ์ในปัจจุบัน

4) เพื่อกำหนดมาตรฐานการควบคุม

การวางแผนนอกจากจะเป็นการระบุแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจนและ
 ครอบคลุมแล้ว ยังเป็นการควบคุม กำกับ ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามแผน

(การประเมินแผน) เพื่อให้ทราบอย่างแน่ชัดว่า ช่วงระยะเวลาที่มีการปฏิบัติตามแผนนั้นมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง สามารถแก้ไขได้อย่างไร รวมถึงความสามารถในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบเพื่อให้แผนนั้นบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการวางแผนจะช่วยให้การกำหนดมาตรการในการควบคุมเป็นที่เชื่อถือต่อผู้ปฏิบัติ

5) เพื่อการกำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงาน/ฝ่ายต่างๆ ในองค์กร ขาดการทำงาน เป็นทีม ก่อให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กรได้ดัง นั้นการวางแผนจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารทราบถึงสภาพปัญหา หรือความเคลื่อนไหวขององค์กร อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน/ฝ่าย เป็นอย่างไร จะต้องมีการทำงานแบบบูรณาการกันอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นเอกภาพ ซึ่งจะเป็นพลังสำคัญในการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

6) เพื่อสร้างความผูกพันในองค์กรต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาองค์การอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การรวมพลัง ความสามัคคี กลมเกลียวของบุคคลภายในองค์กร ซึ่งปัจจัยนี้จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีการวางแผนที่ดี มีความชัดเจน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความสามัคคีในองค์กรต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และความสำเร็จขององค์กรก็ย่อมหมายถึงความสำเร็จของบุคลากรภายในองค์กรเช่นกัน

7) เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

ในกระบวนการวางแผนมีจุดเริ่มต้นที่การกำหนดวัตถุประสงค์การกำหนดกลยุทธ์ และสุดท้ายคือการกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งทุกขั้นตอนของการวางแผนจะต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบคอบ รัดกุม โดยเฉพาะการวิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การวางแผนจึงประกอบไปด้วยกระบวนการที่สำคัญที่จะเสริมสร้างให้องค์การมีระบบบริหารงานที่สามารถนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จ

8) เพื่อการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ในกระบวนการวางแผนนั้น ขั้นตอนที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพยากรณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์

ที่มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดกลยุทธ์ และแนวทางในการปฏิบัติ ดังนั้น การวางแผนจึงจำเป็นต้องใช้การพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งจะช่วยให้องค์กรรับรู้ว่าการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อองค์กรอย่างไร เพื่อให้องค์กรมีการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคต

9) เพื่อพัฒนาแนวทางรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม

การวางแผนจะทำให้ผู้บริหารองค์กรรับรู้ถึง ปัจจุบันองค์กรมีการพัฒนาอยู่ในระดับใด และในอนาคตองค์กรจะพัฒนาไปในทิศทางใด ซึ่งการวิเคราะห์สภาพการณ์ดังกล่าวจะช่วยให้องค์กรเตรียมวิธีการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้อย่างก้าวหน้าและมั่นคง

10) เพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต

คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอนาคตคือความไม่แน่นอนและความไม่แน่นอนคือปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาองค์กร ความไม่แน่นอนของอนาคตเป็นสิ่งที่องค์กรไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือกำจัดให้หมดไปได้ แต่การวางแผนจะช่วยให้องค์กรได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนน้อยที่สุด เนื่องจากการวางแผนต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในอดีต และการวิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุดและเหมาะสมกับองค์กร ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคตได้อีกทางหนึ่ง

11) เพื่อการบรรลุผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน

เนื่องจากการวางแผนมีกระบวนการที่ต้องกำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของภารกิจที่จะปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์และวิธีการปฏิบัติ ดังนั้น องค์กรย่อมคาดหวังให้เกิดผลลัพธ์อย่างชัดเจน รวมทั้งการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาองค์กร

12) เพื่อการสำรวจและการขจัดสิ่งที่ไม่ประสิทธิภาพออกจากองค์กร

เนื่องจากการวางแผนต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่างๆ ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ผู้บริหารองค์กรทราบว่าปัญหา อุปสรรคขององค์กรเกิดจากอะไร หรือส่วนใดที่ทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรค หรือไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารในการกำจัด แก้ไข และป้องกันสิ่งเหล่านั้น รวมถึงการยุบรวมหน่วยงานที่มีการทำงานซ้ำซ้อนหรือมีการปฏิบัติงานที่ด้อยประสิทธิภาพ

ทำให้องค์การมีการบริหารทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลประโยชน์ต่อ
องค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

13) เพื่อการเปรียบเทียบระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าประสงค์
ที่กำหนดไว้

เนื่องจากการวางแผนที่ดีจะต้องมีการระบุเป้าหมายที่องค์กรต้องการ
ให้เกิดขึ้นและแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย และเมื่อองค์การ
ได้ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้แล้วต้องนำผลลัพธ์ดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับ
เป้าหมายที่ได้กำหนดในแผนว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ถ้าแตกต่างกันมาก
ก็แสดงว่าแผนที่กำหนดไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการเปรียบเทียบดังกล่าวจะนำไปสู่
การทบทวนการวางแผน เพื่อปรับปรุงทางเลือกหรือแนวทางให้มีความเหมาะสมและมี
ประสิทธิภาพต่อไป

14) เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการเพิ่มพูนสมรรถนะ
ในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ย่อมมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาองค์การให้มีความ
เจริญก้าวหน้าและมั่นคง มีความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและ
นวัตกรรมใหม่ๆ อยู่เสมอ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับความต้องการและ
โครงสร้างขององค์การ เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

15) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงการเป็นผู้นำ
การบริหารองค์การต่างๆ ผู้บริหารจะต้องเผชิญกับการแข่งขัน
ตลอดเวลา หัวใจสำคัญอย่างหนึ่งจะส่งเสริมให้การช่วงชิงการเป็นผู้นำในหมู่ผู้แข่งขัน คือ
การวางแผน เพราะการวางแผนที่ดีจะทำให้ผู้บริหารมีความเข้าใจสภาพการณ์ของตนเอง
และคู่แข่งในด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้
ผู้บริหารสามารถตัดสินใจเพื่อเพิ่มโอกาสและจุดแข็งขององค์การให้มากขึ้น และขจัด
หรือเพิ่มช่องทางในการลดจุดอ่อนหรือข้อจำกัดขององค์การให้น้อยลง ซึ่งการตัดสินใจ
ดังกล่าวจะต้องมีการวางแผนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3. ลักษณะของการวางแผน (The Nature of Planning)

สุพจน์ บุญวิเศษ (อ้างอิงใน ธนากร รวิยะวงศ์, 2558 หน้า 18) ได้กล่าว
อธิบายไว้ว่าการวางแผนมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

1) การวางแผนด้านงบประมาณ (Budget) คือ การวางแผนที่แสดงในรูปของตัวเลข (Rubberized Program) งบประมาณอาจแสดงออกมาในรูปของตัวเงิน จำนวนชั่วโมงการทำงาน จำนวนผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

2) นโยบาย (Policies) คือ ข้อความทั่วๆ ไปหรือสิ่งที่เข้าใจและเป็นที่ยอมรับ ซึ่งนโยบายเป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ นโยบายยังช่วยให้การบริหารงานของผู้บริหารคงเส้นคงวา ช่วยป้องกันหรือลดความผิดพลาดทางการบริหาร ช่วยประหยัดเวลาในการตัดสินใจและการปฏิบัติงาน เช่น นโยบายการเลื่อนตำแหน่ง

3) ระเบียบวิธีการปฏิบัติ (Procedure) คือ ข้อบังคับการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ โดยระเบียบวิธีการปฏิบัติจะบอกให้ทราบถึงลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติงานที่ต้องทำ เช่น ระเบียบว่าด้วยงานสารบัญ

4) วิธีทำ (Methods) คือ การบอกให้ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติงานที่ละเอียด ชัดเจน และสมบูรณ์กว่าระเบียบวิธีการปฏิบัติ หมายความว่า ถ้าองค์การได้กำหนดวิธีการทำงานนั้นๆ ไว้เป็นมาตรฐานแล้ว ก็จะเป็นแบบแผนให้การทำงานประเภทเดียวกันในคราวต่อไป ซึ่งจะทำให้งานนั้นสำเร็จในเวลาอันรวดเร็วและไม่ติดขัด

5) กฎ (Rules) หมายถึง ข้อความที่กำหนดว่า อะไรที่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่ได้ ภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดไว้ที่ทุกคนในองค์การจะต้องปฏิบัติหรือทำตาม

6) ตารางเวลาการทำงาน (scheduling) คือการกำหนดช่วงเวลาสำหรับการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดขึ้นในแต่ละกิจกรรม โดยตารางเวลาจะระบุรายละเอียดของการปฏิบัติงานแต่ละกิจกรรมจนเสร็จสิ้นกิจกรรม รวมถึงตารางวันหยุด ซึ่งการจัดช่วงเวลาการทำงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถติดตามความก้าวหน้าของงาน และตรวจสอบความผิดปกติ ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนทรัพยากร และเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างดำเนินกิจกรรมได้อย่างทันที่

7) กลยุทธ์ (Strategies) กลยุทธ์เป็นการวางแผนอย่างหนึ่งที่ครอบคลุมแผนงานทั้งหมดขององค์การ กลยุทธ์จะเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเลือกจุดมุ่งวัตถุประสงค์ รวมถึงการบริหารทรัพยากรขององค์การ เพื่อให้บุคคลภายนอกองค์การรับรู้ทิศทางการทำงานขององค์การ

8) แผนงาน (Program) เป็นแผนพิเศษซึ่งมีนโยบาย ระเบียบวิธีการปฏิบัติ วิธี กฎ ของงานที่ได้รับมอบหมายและองค์ประกอบอื่นๆ รวมเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติตามคำสั่งให้สำเร็จได้ในเวลาที่กำหนด

4. องค์ประกอบของการวางแผน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537 หน้า 26-29) ได้ให้ทรรศนะว่า องค์ประกอบของการวางแผนอาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1) องค์ประกอบเชิงกระบวนการ

องค์ประกอบของการวางแผนมีกระบวนการที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ซึ่งการจำแนกขั้นตอนการวางแผนอาจมีความแตกต่างกันออกเหนือจากนี้ เช่น การจำแนกกระบวนการวางแผนโดยยึดประเภทของแผนเป็นหลัก ซึ่งจะมีกระบวนการวางแผน 6 ขั้นตอน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำแผนระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว การจัดทำแผนการปฏิบัติงาน การปฏิบัติตามแผน และการติดตามประเมินผล (Hilt, Middlemist and Mathis, 1997, p.123) ซึ่งในขั้นตอนที่ 6 นั้น ก็มีขั้นตอนที่เหมือนกับขั้นตอน 4 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น จะแตกต่างก็คือ ขั้นตอนการจัดทำแผนที่แยกเป็น แผนระยะสั้น แผนระยะกลาง และแผนระยะยาว ทำให้มีขั้นตอนเพิ่มขึ้น แต่ยังคงมีขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน

ข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบเชิงกระบวนการก็คือ หลังจากทำแผนเสร็จสิ้นแล้ว และก่อนที่จะนำแผนสู่การปฏิบัติ ยังมีกระบวนการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การอนุมัติแผน (Plan adoption) ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนำแผนไปปฏิบัติ การอนุมัติแผนจะต้องผ่านการพิจารณาจากหลายฝ่ายในองค์กร และผู้บริหาร จะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการยอมรับและสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น แผนจึงต้องได้รับการอนุมัติก่อนนำไปปฏิบัติ

2) องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง

เมื่อพิจารณาแผนฉบับใดฉบับหนึ่งจะเห็นว่าแผนประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

2.1) ปณิธาน หรือ พันธกิจ (Mission) พันธกิจ เป็นจุดรวมของ วัตถุประสงค์ มีลักษณะกว้างแต่ครอบคลุมทุกส่วนขององค์กร ส่วนใหญ่แล้วการกำหนด พันธกิจจะให้ความสำคัญต่อสังคม

2.2) วัตถุประสงค์ (Objectives) วัตถุประสงค์ คือ สิ่งที่ต้องการต้องการ ให้เกิดขึ้นในอนาคต วัตถุประสงค์มีลักษณะทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณมีทั้งกว้าง และแคบ ซึ่งวัตถุประสงค์ที่กว้างจะเป็นวัตถุประสงค์ทั่วไป ส่วนวัตถุประสงค์ที่แคบจะเป็น วัตถุประสงค์ที่ชี้เฉพาะเจาะจง

2.3) กลยุทธ์ (Strategies) หมายถึง วิธี (Ways) และกรรมวิธี (Means) ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นวัตถุประสงค์จึงเป็นที่มาหรือสิ่งกำหนดกลยุทธ์ คือ วัตถุประสงค์ทุกข้อจะต้องประกอบด้วย 1 กลยุทธ์ (Every objective must have at least one strategy) (Donnelly and Gibson, 1983, p. 65)

2.4) นโยบาย (Policies) หมายถึง แนวทางหรือการตัดสินใจ ของผู้บริหาร เพื่อเป็นกรอบสำหรับการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นโยบายที่ดีต้องมีความยืดหยุ่น ผู้บริหารสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินงานตาม นโยบาย ซึ่งจะมีความแตกต่างจากแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่มีความยืดหยุ่น

2.5) แนวทางการปฏิบัติ (Procedure) หมายถึง วิธีการ ขั้นตอน การดำเนินงาน มีลักษณะตายตัวและไม่มีมีความยืดหยุ่น

2.6) ระเบียบ (Rule) หมายถึง แบบแผนที่กำหนดไว้เป็นแนวทางการดำเนินงาน มีลักษณะเหมือนแนวทางการปฏิบัติ

2.7) แผนงาน (Programs) หมายถึง แผนของการกระทำ ซึ่ง ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวทางการปฏิบัติ ระเบียบ และทรัพยากร

2.8) งบประมาณ (Budgets) งบประมาณเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ต่อการดำเนินงานขององค์กร งบประมาณอาจจำแนกเป็นหมวดแบบกว้าง ๆ คือ งบดำเนินงานและงบลงทุน งบดำเนินงานเป็นงบที่ใช้สำหรับการดำเนินงานในแต่ละปี ส่วนงบลงทุน คือ งบประมาณที่ใช้สำหรับจัดหาทรัพย์สินถาวร เช่น ที่ดิน อาคารสถานที่ และครุภัณฑ์ต่างๆ

ทวีป ศิริรัศมี (อ้างอิงใน ประภาพร คำสงค์, 2554 หน้า 20) ได้อธิบายว่า องค์ประกอบของการวางแผนสามารถแบ่งได้ 3 ลักษณะ ได้แก่

1. องค์ประกอบเชิงกระบวนการ ได้แก่ การจัดทำร่างแผน การชี้แจงแผนต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ การปรับแผน การดำเนินการตามแผนหรือการนำแผนไปปฏิบัติ การตรวจสอบควบคุมแผน และการประเมินแผนหลังจากที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว

2. องค์ประกอบเชิงเนื้อหา ได้แก่ จุดมุ่งหมาย วิธีการ ทรัพยากร และการนำแผนไปปฏิบัติ

3. องค์ประกอบเชิงปฏิบัติการ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลจำนวนมาก ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อนำมาสู่การตัดสินใจเพื่ออนาคต การนำแผนมาปฏิบัติร่วมกัน ภายในองค์กร และการกำหนดเป้าหมายของการจัดทำแผนไว้อย่างชัดเจน

สมพิศ ไห้งาม (2548, หน้า 3) ได้กล่าวว่า แผน มีองค์ประกอบดังนี้

1. การวางแผน (Design)
2. การชี้แจงแผน (Communication)
3. การปรับแผน (Flexibility)
4. การนำแผนไปใช้ (Implementation)
5. การควบคุมแผน (Control)

โดยสรุปนโยบายเป็นกระบวนการวางแผนซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล และในเชิงโครงสร้างแผนประกอบด้วยพันธกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ นโยบาย วิธีการปฏิบัติ ระเบียบ กฎ และงบประมาณ

5. ประเภทของการวางแผน

ปัญญาชัย เลื่อมประเสริฐ (2545, หน้า 14) ได้อธิบายว่า การวางแผนสามารถแบ่งออกได้หลายลักษณะ หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการจำแนกตามลักษณะองค์ประกอบ โดยทั่วไปจะแบ่งประเภทของแผนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. แผนระยะสั้น (Short – range planning) เป็นแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาสั้นๆ เช่น สัปดาห์ หรือเดือนเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้วแผนระยะสั้นจะมีระยะเวลาการปฏิบัติไม่เกินหนึ่งปี

2) แผนระยะปานกลาง (Intermediate – range planning) เป็นแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้มีเวลาเพียงพอต่อการติดตามและประเมินผล โดยปกติแล้วแผนระยะยาวจะกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติไม่เกิน 2 ปี

3) แผนระยะยาว (Long – range planning) เป็นแผนที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่ไม่ควรเกิน 5 ปี

อย่างไรก็ตาม ประเภทระยะของแผนไม่มีข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานสากลว่า แผนที่กำหนดนั้นจะต้องจำแนกตามระยะเวลาเท่านั้น แต่การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามแผนควรให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะของแผนหรืองานที่ต้องกระทำ และควรเป็นช่วงระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานอันจะเกี่ยวข้องกับผลของการตัดสินใจในการกระทำตามแผนนั้น

สุธรรม ธรรมทัศนานนท์ และวิทยา จันทร์ศิริ (2550, หน้า 26 อ้างอิงใน ประภาพร คำสงค์, 2554, หน้า 23) ได้แบ่งประเภทของการวางแผนออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. การวางแผนจำแนกตามเวลา ได้แก่
 - 1.1 การวางแผนระยะสั้น
 - 1.2 การวางแผนระยะปานกลาง
 - 1.3 การวางแผนระยะยาว
2. การวางแผนจำแนกตามระดับการจัดการ ได้แก่
 - 2.1 การวางแผนกลยุทธ์
 - 2.2 การวางแผนบริหาร
 - 2.3 การวางแผนปฏิบัติ
3. การวางแผนจำแนกตามระดับโครงสร้างของการบริหารประเทศ ได้แก่
 - 3.1 การวางแผนระดับชาติ
 - 3.2 การวางแผนระดับภาค
 - 3.4 การวางแผนระดับท้องถิ่น
4. การวางแผนจำแนกตามหน้าที่ เช่น
 - 4.1 การวางแผนด้านการผลิต
 - 4.2 การวางแผนด้านบุคลากร
 - 4.3 การวางแผนด้านการตลาด
 - 4.4 การวางแผนด้านการเงิน

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี (2551, หน้า 61–62 อ้างอิงใน ธนาธร รวิยะวงศ์, 2558, หน้า 25) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนไว้ว่า การวางแผนแต่ละแบบจะต้อง

มีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์การในแต่ละระดับ มีความแตกต่างกัน โดยสามารถแยกประเภทของการวางแผนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดว่าองค์การจะสามารถบรรลุเป้าหมายในระยะยาวได้อย่างไร ซึ่งการวางแผนประเภทนี้จะเป็นการระบุว่าองค์การจะได้เปรียบทางการแข่งขันได้อย่างไร รวมทั้งด้านการเติบโตและผลกำไรขององค์กร

2) การวางแผนในระดับกลาง (Intermediate Planning) การวางแผนในระดับกลาง เป็นการกำหนดว่าการสนับสนุนของหน่วยงานย่อยขององค์การมีความเหมาะสมกับทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร

3) การวางแผนเชิงปฏิบัติการ (Operational Planning) การวางแผนเชิงปฏิบัติการ เป็นการกำหนดวาระหน้าที่การปฏิบัติงานที่มีความเฉพาะเจาะจงจะสามารถทำให้ได้ผลตอบแทนที่ดีที่สุด ภายในระยะเวลาที่กำหนดและคุ้มค่างบทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2554, หน้า 36 อ้างอิงใน ธนาธร วริยะวงศ์, 2558, หน้า 24) ได้แบ่งแผนออกเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากเป้าหมายของแผนตามสถานการณ์ สภาพสังคม และช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) แผนยามสงคราม (Wartime Plan) เป็นแผนที่ใช้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อควบคุมและตรวจสอบสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในทุกมิติของประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

2) แผนกายภาพ (Physical Plan) เป็นแผนสำหรับการบริหารการใช้ที่ดินให้ถูกต้อง เหมาะสม การวางผังเมือง การสร้างเมือง การตั้งถิ่นฐานของประชาชน การกำหนดเขตพื้นที่สำหรับสร้างนิคมอุตสาหกรรม รวมถึงเป็นแผนที่ใช้สำหรับระบบขนส่งมวลชน

3) แผนพัฒนา (Development Plan) มี 2 ลักษณะ คือ

3.1) แผนสำหรับการใช้ทรัพยากร (Anticyclical Plan) เป็นแผนที่นิยมใช้ในประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากภาคเอกชนมีความสามารถสูง มีตลาดการแข่งขันที่สมบูรณ์ โดยเป้าหมายที่สำคัญของแผนประเภทนี้ก็คือ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ คือ เงินทุน แรงงาน เครื่องจักรกล และการบริหารจัดการ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งแนวทาง

ของการจัดทำแผนประเภทนี้ ภาคเอกชนจะมีอิทธิพลในการเป็นตัวนำและการกำหนดอัตราเพิ่มของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากภาคเอกชนมีเงินทุนในการดำเนินโครงการมากมาย ภาครัฐจึงเป็นเพียงหน่วยดูแลเพื่อควบคุมไม่ให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญและเติบโตเร็วเกินไป ซึ่งจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แผนประเภทนี้จึงเป็นแผนสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้า เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ โดยอาศัยความร่วมมือจากสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ สถาบันทางสังคม และสถาบันอื่นๆ เป็นต้น

3.2) แผนพัฒนาประเทศ (National Development) ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีการวางแผนพัฒนาทั้งในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค เพราะประเทศที่กำลังพัฒนามีสภาพปัญหาที่แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ความไม่สมดุลทางสภาวะเศรษฐกิจ การจ้างงานและอัตราค่าจ้างแรงงาน การขาดดุลทางการค้า ข้อจำกัดด้านกระบวนการผลิตและการกระจายรายได้ เนื่องจากความสามารถด้านการเงิน การลงทุนภาคเอกชนไม่สูงพอ ปัญหาทางการเมืองและความอ่อนแอของรัฐบาล เป็นต้น

6. ขั้นตอนกระบวนการวางแผน (Step in Planning)

พะยอม วงษ์สารศรี (2543, หน้า 75 – 76 อ้างอิงใน ประภาพร คำสงค์, 2554, หน้า 24) ได้อธิบายกระบวนการของการวางแผนไว้ว่า การดำเนินงานใดๆ ก็ตาม จำเป็นต้องมีการจัดลำดับและขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อช่วยให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ กระบวนการวางแผนประกอบด้วย

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อให้รู้ทิศทางหรือสิ่งที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต
2. การพัฒนาข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือที่มีอิทธิพลในการกำหนดขอบเขตของการวางแผน เพื่อช่วยในการคาดคะเนหรือพยากรณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
3. การพิจารณาข้อจำกัดที่เกี่ยวข้อง ที่อาจเกิดขึ้นในการจัดทำแผน
4. การพัฒนาทางเลือก โดยผู้วางแผนควรแสวงหาทางเลือกหรือเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามแผน
5. การประเมินทางเลือก การประเมินทางเลือกไม่มีทางเลือกใดที่จะให้ผลตอบแทนสูงสุดเพียงทางเลือกเดียว ฉะนั้นผู้บริหารจะต้องพิจารณาดัดสินเลือกทางเลือกไว้สองทางเลือกเสมอ และนำทางเลือกที่ได้เลือกแล้วมาหลอมรวมกัน เพื่อให้ได้ทางเลือกที่สามารถนำไปปฏิบัติและมีประสิทธิผลมากที่สุด

6. การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่จะออกมาในรูปแบบ การกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการ และกิจกรรมต่าง ซึ่งต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย และงบประมาณที่กำหนดในแผน

สุพาดา สิริกฤตดา (2543, หน้า 12 – 15) ได้อธิบายกระบวนการและขั้นตอน การวางแผนไว้ ดังนี้

1. การวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ หมายถึง การพยากรณ์หรือ การคาดคะเนสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ
 - 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ที่องค์การ ต้องการให้เกิดขึ้น
 - 1.3 การตั้งสมมติฐานของการวางแผน
 - 1.4 การกำหนดทางเลือกต่างๆ หมายถึง การค้นหาและสำรวจ ทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
 - 1.5 การเปรียบเทียบทางเลือก หรือการประเมินทางเลือก หรือการ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของแต่ละทางเลือกภายใต้สมมติฐานและเป้าหมายที่องค์การ กำหนด
 - 1.6 การตัดสินใจเลือกทางเลือกและกิจกรรมที่ดีที่สุด เป็นขั้นตอน ที่มีการยอมรับในแผน
 - 1.7 การสร้างแผนสนับสนุน หรือแผนสำรองเพื่อสนับสนุนแผนงานหลัก
 - 1.8 การวางแผนตัวเลข หรือการวางแผนงบประมาณ
 2. การนำแผนมาปฏิบัติ หรือการปฏิบัติตามแผนที่ได้กำหนดไว้
 3. การประเมินแผน คือ การตรวจสอบสิ่งต่างๆ เมื่อได้ดำเนินการ ตามแผนนั้นแล้ว การประเมินแผนจะทำให้องค์การทราบว่าแผนที่กำหนดนั้นมี ประสิทธิภาพหรือไม่ องค์การสามารถจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มีข้อบกพร่อง ปัญหา อุปสรรค อย่างไรบ้าง เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงแผนในครั้งต่อไป
- สมพิศ โห้งาม (2548, หน้า 26 – 29) ได้อธิบายว่า กระบวนการ การวางแผนสามารถจำแนกออกเป็นขั้นตอน 8 ขั้นตอน ดังนี้
1. การกำหนดวัตถุประสงค์ เพราะจุดประสงค์จะบ่งบอกว่า องค์การ ต้องการอะไร มีเป้าหมายอย่างไร

2. การวิเคราะห์สถานการณ์ โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมหรือปัจจัยที่มีผลกระทบต่อองค์การ โดยอาศัยเครื่องมือ “STOW Analysis” S (Strength) จุดแข็ง W (Weakness) จุดอ่อน O (Opportunity) โอกาส และ T (Threat) อุปสรรค

3. การกำหนดสมมติฐาน เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดขอบเขตของการวางแผนภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ

4. การค้นหาทางเลือกและการกำหนดทางเลือก

5. การประเมินทางเลือก คือการวิเคราะห์หรือการประเมินผลของแต่ละทางเลือก ซึ่งต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของแผนที่กำหนด

6. การตัดสินใจเลือกทางเลือก ต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน และความคุ้มค่า

7. การลงมือปฏิบัติและการสร้างแผนสนับสนุนแผนงานหลักหรือแผนกลยุทธ์ (Strategy) หรือยุทธวิธี (Tactics)

8. การทำแผนตัวเลข หรือแผนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผน

สมคิด บางโม (2545, หน้า 89 – 90) ได้อธิบายว่ากระบวนการของการวางแผนหมายถึง การกำหนดสิ่งที่จะต้องทำ โดยการวางลำดับก่อน – หลังอย่างไร โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การเตรียมการก่อนการวางแผน ได้แก่

1.1 การกำหนดหน่วยงานหรือบุคคลเพื่อรับผิดชอบการวางแผน

1.2 การกำหนดวิธีการวางแผน ระบุขั้นตอน วิธีการจัดทำแผน

1.3 การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน

2. การวิเคราะห์ข้อมูลและปัญหา

3. การกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ

3.1 แผนงาน (Program) คือการกำหนดแผนงานที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน เป็นการแบ่งงานออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ

3.2 โครงการ (Project หรือ Project Plan) เป็นการกำหนดรายละเอียดหรือแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในแผน โดยระบุว่า จะทำอะไร ทำที่ไหน ทำอย่างไร และใครเป็นผู้กระทำ

3.3 กิจกรรม (Activity) กิจกรรมเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ บางโครงการอาจมีมากกว่าหนึ่งกิจกรรม การกำหนดกิจกรรมต้องกำหนดสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้ด้วย

3.3.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การและแผนงาน

3.3.2 วิธีการ โดยระบุว่าองค์การจะกระทำกิจกรรมอะไรก่อน – หลัง การกำหนดตัวบุคคล ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา และวิธีการประเมิน

3.3.3 การกำหนดค่าใช้จ่าย หรืองบประมาณ

4. การปฏิบัติตามแผน หรือการนำแผนไปปฏิบัติ มีหลักการดังนี้

4.1 หัวหน้างานหรือผู้ปฏิบัติจะต้องศึกษาแผนให้เข้าใจก่อนนำไปปฏิบัติ เช่น วัตถุประสงค์ วิธีการปฏิบัติระยะเวลา งบประมาณ เป็นต้น

4.2 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน

4.3 การชี้แจงรายละเอียดของแผนให้ทราบโดยทั่วกัน

4.4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยในองค์การ

4.5 การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามแผน

4.6 การจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานแจกจ่ายให้ผู้ปฏิบัติ

หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

5. การประเมินผล เมื่อได้ดำเนินการตามแผนในระยะหนึ่งแล้ว ควรมีการประเมินผลตรวจสอบ นิยมประเมินในระยะครึ่งเวลาของแผนและหลังสิ้นสุดระยะเวลาของแผน เพื่อตรวจสอบจุดแข็ง ข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุง และการลดความเสี่ยงของการเกิดปัญหาต่างๆ และที่สำคัญเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนครั้งต่อไป การประเมินแผนมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

5.1 การศึกษาหรือทบทวนจุดประสงค์ เป้าหมายของแผนให้เข้าใจมากยิ่งขึ้น

5.2 การเลือกวิธีการประเมินที่เหมาะสม

5.3 การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามแผน

5.4 การเปรียบเทียบผลที่เกิดจากการปฏิบัติ กับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดในแผน

5.5 การรายงานการประเมินผลต่อผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้อง

Sisk (1972, หน้า 91 – 93 อ้างอิงใน วีรนาารถ มานะกิจ และพรรณี ประเสริฐวงษ์, 2531, หน้า 35 – 53) ได้อธิบายว่า แผนงานที่องค์การได้กำหนดไว้นั้น ไม่ว่าจะดีเลิศเพียงใดก็ตาม หากไม่มีผู้นำแผนไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ หรือองค์การไม่ปฏิบัติตามแผน แผนนั้นก็ไม่มี ความหมายอะไรเลย หรือหากมีผู้นำแผนไปใช้แต่ไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ ซึ่งอาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ซึ่ง Sisk ได้กำหนดขั้นตอนการวางแผนการดำเนินการวางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์ไว้ 6 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Statement of Objective) การทำงานตามหลักวิทยาศาสตร์ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ แต่การกำหนดวัตถุประสงค์ก็มีความจำเป็นสำหรับการวางแผนที่จะทำให้ทราบความต้องการขององค์กร เพื่อนำไปกำหนดว่าแต่ละหน่วยงานย่อยต้องปฏิบัติอย่างไรที่จะทำให้้องค์การประสบผลสำเร็จ

2. การระบุปัญหาให้ชัดเจน (Statement of Problems) เมื่อองค์การมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนครั้งใหม่ นั้นย่อมหมายความว่าองค์การยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีความแตกต่างระหว่างผลงานที่ได้รับในปัจจุบันกับผลงานที่องค์การต้องการ จึงเป็นสาเหตุให้้องค์การต้องมีการวางแผนใหม่ โดยอาศัยข้อมูลจากการปฏิบัติตามแผนเดิมมาปรับปรุง เช่น ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ดังนั้น ้องค์การจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องระบุปัญหา อุปสรรค ของของ้องค์การให้ชัดเจน เพื่อนำไปกำหนดเป้าหมายของการวางแผนให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

3. การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการวางแผน (Designation of Planning) เมื่อ้องค์การได้ระบุปัญหาและได้รับการอนุมัติให้มีการวางแผนแล้ว สิ่งที่้องค์การต้องกำหนดต่อไปคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลรับผิดชอบดำเนินการตามกระบวนการวางแผน และการกำหนดทางเลือก หลายๆ ทาง ทั้งนี้ควรระบุหน้าที่ให้กับหน่วยงานหรือบุคคลที่อยู่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ด้วย พร้อมทั้งจะต้องกำหนดระดับของผู้มีอำนาจในการอนุมัติแผนไว้ด้วย

4. การรวบรวมและการแปลข้อมูล (Collection and Interpretation of data) ้องค์การจะต้องรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งจากแหล่งข้อมูลภายในและภายนอก้องค์การ เพื่อนำมาประเมินค่าและประมาณการคาดคะเนสำหรับ

อนาคต พร้อมทั้งการแปลความหมายที่ชัดเจนของข้อมูลเหล่านั้น เพื่อความมั่นใจว่าแผนที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน จะสามารถทำให้องค์การประสบผลสำเร็จ

5) การจัดทำและการทดสอบแผนชั่วคราว (Formulation and Testing of tentative plan) การจัดทำแผนชั่วคราวนั้น วัตถุประสงค์เพื่อหาข้อบกพร่องของแผนหลัก ซึ่งหากว่ามีข้อบกพร่ององค์การจะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขเสียก่อน ทั้งนี้การทดสอบแผนชั่วคราวอาจจะทำไม่ได้สำหรับแผนบางอย่าง การทดสอบแผนจะเป็นการคาดคะเนความสำเร็จของแผนในอนาคตว่าจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

6) การกำหนดแผนขั้นสุดท้าย (Statement of Final plan) เป็นกระบวนการสุดท้ายสำหรับการวางแผน เมื่อองค์การได้ทำการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของแผนแล้ว จึงรวบรวมแผนต่างๆ เข้าด้วยกัน และจัดทำเป็นแผนขั้นสุดท้าย

สรรเสริญ วงศ์ช่อม (2554, หน้า 11) ได้สรุปกระบวนการวางแผน ไว้ดังนี้

1. การประเมินผลแผนงานที่ผ่านมา
2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์การทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งประเด็นการพัฒนา
3. การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น ๆ และจากประชาชน
4. การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และการกำหนดกลยุทธ์
5. การกำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนา
6. การจัดทำรายละเอียดของแผนงาน โครงการ โดยการระดมความคิดเห็นจากการจัดประชุมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

7. การอนุมัติแผน เพื่อประกาศใช้แผน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปกระบวนการขั้นตอนการวางแผน ได้ดังนี้

1. ขั้นตอนการเตรียมแผน ซึ่งประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้การวางแผนทราบถึงปัญหา ความต้องการ หรือสิ่งที่องค์การต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อนำไปสู่การกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาหรือวิธีการที่จะทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จ โดยการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด การกำหนดวัตถุประสงค์ของการวางแผนหรือเป้าหมายที่ต้องการ เพื่อนำเป็นปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ต้องการ

2. ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน หรือการนำแผนมาปฏิบัติ

3. ขั้นตอนการประเมินผล เป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติตามแผน ที่กำหนดไว้ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหา อุปสรรค ผลดี ผลเสีย อย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงแผนในครั้งต่อไป

7. ข้อจำกัด/อุปสรรคของการวางแผน

กระบวนการวางแผนนั้น ย่อมมีอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ การวางแผน ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้รวบรวมปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การวางแผนไว้ ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2543, หน้า 11 – 13) ได้อธิบายข้อจำกัดของ การวางแผนว่ามีสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ความยากลำบากในการหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน
2. สภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา
3. ความไม่แน่ของปัจจัยภายในองค์กร เช่น บุคลากร นโยบายผู้บริหาร หรืองบประมาณ เป็นต้น
4. ความไม่แน่นอนของปัจจัยภายนอกองค์กร เช่น การเมือง สภาพ แรงงาน เป็นต้น
5. ระยะเวลา และงบประมาณ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543, หน้า 11 – 13) ได้สรุปจุดอ่อนและข้อจำกัดของ การวางแผนไว้ ดังนี้

1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำนายอนาคต เนื่องจากการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไร้ล่วงหน้า จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลหลายด้านมาประกอบการตัดสินใจ ซึ่งในบางครั้ง ก็ไม่สามารถข้อมูลได้ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการพยากรณ์ ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงข้อผิดพลาด ของการทำนาย ยิ่งทำนายอนาคตในระยะยาวมากเท่าใด แนวโน้มที่ผลการทำนาย จะผิดพลาดก็จะมากตามไปด้วย

2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวเลขและข้อมูล
3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเสนอแนวทางการปฏิบัติของบุคลากร
4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับค่านิยมของผู้บริหาร
5. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการปรับปรุงแผนให้มีความเหมาะสม กับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ปัจจุบัน

6. ข้อจำกัดด้านเวลา และทรัพยากรอื่นๆ

7. ข้อจำกัดด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนของบุคลากร
 ปัญจชัย เลื่อมประเสริฐ (2547, หน้า 40 อ้างอิงใน ประภาพร คำสงค์,
 2554 หน้า 28) ได้จำแนกข้ออุปสรรคของการจัดทำแผนไว้ 2 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดจากภายนอกองค์กร ได้แก่
 1) การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่ไม่สามารถควบคุมได้
 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายในระดับสูง
 ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของแต่ละท้องถิ่น
 3) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ หรือไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ
 จาแผนงาน โครงการที่กำหนดในแผน

4) ผู้ประเมินจากภายนอกไม่เข้าใจหลักและวิธีการประเมินผล
 โครงการ

2. ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดจากภายนอกองค์กร ได้แก่
 1) ผู้บริหารขาดข้อมูลในการวางแผนจากหน่วยงานย่อยภายใน
 องค์กร
 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ในแผนงาน โครงการไม่มีความชัดเจน
 ยากต่อการนำไปปฏิบัติ

3) ผู้บริหาร หรือผู้จัดทำแผนไม่วางลำดับความสำคัญของแผนงาน
 โครงการ

4) แผนงาน โครงการ ไม่สอดคล้องกับแผนที่วางไว้

5) จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ

6) ขาดการประเมินผลที่ต่อเนื่อง สม่ำเสมอ

สมพิศ ไห่งาม (2548, หน้า 86 – 87) ได้สรุปถึงปัญหาและอุปสรรค
 ของการจัดทำแผนไว้ 2 ประการ ดังนี้

1. ผู้บริหารไม่เต็มใจในการจัดทำแผน ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

1.1 ความไม่เต็มใจยกเลิกทางเลือกที่ได้กำหนดไว้แล้ว

1.2 กลัวความล้มเหลว

1.3 ผู้บริหารขาดความรู้ด้านองค์การ

1.4 ผู้บริหารขาดความเชื่อมั่น ในการปฏิบัติตามแผน

2. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ที่อาจเกิดขึ้นจากสมาชิกภายในองค์การ

ศุภกิจ ไชยเชษฐ์ (2552, หน้า 33 – 35) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนไว้ดังนี้

1. ปัญหาด้านบุคลากร ได้แก่

- 1.1 ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนขาดความรู้ความสามารถในการจัดทำแผน
- 1.2 จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามแผน
- 1.3 ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องขาดความเชี่ยวชาญในการวางแผน
- 1.4 ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรไม่ให้ความสำคัญกับการวางแผน

การวางแผน

- 1.5 ผู้บริหารยึดความคิดเห็นส่วนตัวเป็นสำคัญ
- 1.6 เอาประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้อง
- 1.7 ผู้บริหารกลัวความล้มเหลว ไม่กล้าเผชิญความจริง

2. ปัญหาเกี่ยวกับระบบและวิธีการดำเนินงาน ได้แก่

- 2.1 ขาดแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้
- 2.2 ขาดการนำข้อมูลในอดีตมาวิเคราะห์สภาพปัญหา
- 2.3 ขาดการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ
- 2.4 ไม่วิเคราะห์ผลการดำเนินงาน กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่

2.5 ขาดการประเมิน ติดตามผลไม่ต่อเนื่อง สม่่าเสมอ

2.6 กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายกว้างเกินไป ไม่ชัดเจนจนไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่

3.1 สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่น สังคม วัฒนธรรม ประเพณี การเมือง

3.2 สภาพแวดล้อมภายใน เช่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากร จำนวนบุคลากร งบประมาณ ระยะเวลา

ตุลา มหาพสุธานนท์ (2554, หน้า 129 – 130) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนไว้พอสังเขป ดังนี้

1. ผู้บริหารหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ทางวิชาการในการวางแผน

2. ขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน
3. การวางแผนโดยอาศัยความเคยชิน
4. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายไม่ครอบคลุมชัดเจน และสอดคล้องกัน

5. การนำผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้องในการจัดทำแผน
6. สภาพแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม และการเมือง
7. ขาดปัจจัยหรือทรัพยากรในการปฏิบัติตามแผน

Terry (1977, p. 221 – 224 อ้างอิงใน ธนาธร รวิยะวงศ์, 2558 หน้า 35)

ได้อธิบายไว้ว่า ข้อจำกัดที่มีผลกระทบต่อการวางแผนมีหลายประการ ที่สำคัญดังนี้

1. การถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ
2. ค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณ
3. ความเชื่อส่วนบุคคล
4. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคคลมีอย่างจำกัด
5. ความล่าช้าของการปฏิบัติตามแผน เนื่องจากมีกระบวนการทำงานที่ซับซ้อน หลายขั้นตอน

องค์การ

6. การจัดทำแผนที่เกินความเป็นจริง ไม่เหมาะสมกับศักยภาพของ
 7. การวางแผนที่เน้นทฤษฎีมากเกินไป
- จากที่กล่าวมาพอจะสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนมีสาเหตุ ดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดทำแผนไม่ชัดเจน
2. ผู้นำแผนไปปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจในแผน
3. ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำแผนและมักยึดความคิดเห็นส่วนตัวเป็นหลัก

4. ขาดการจัดลำดับความสำคัญของการวางแผน
5. บุคลากรในองค์กรไม่เห็นความสำคัญ มองว่าแผนเป็นกระบวนการทำงานที่ยุ่งยาก เสียเวลา และงบประมาณ

6. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัด

7. เทคโนโลยีการบริหารไม่ทันสมัย และไม่เพียงพอ

8. ขาดข้อมูลที่ดีในการวางแผน

8. ลักษณะของแผนที่ดี

สมคิด บางโม (2554, หน้า 82 – 83) ได้อธิบายไว้ว่า แผนที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1. มีความยืดหยุ่น หรือความคล่องตัวในการปรับตัวอุปสงค์หรือกลยุทธ์ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่ต้องเผชิญ
2. มีความครอบคลุมไปถึงทุกหน่วยงานย่อยในองค์การเพื่อการบรรลุเป้าหมายเดียวกัน
3. ความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดโดยสิ้นเปลืองทรัพยากรน้อยที่สุด
4. มีความชัดเจน ว่าใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไร และกระทำเมื่อใด
5. ระยะเวลาของแผน ต้องกำหนดระยะเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดที่ชัดเจน และเหมาะสม
6. ความเป็นพิธีการ การจัดทำแผนจำเป็นต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการตามหลักเกณฑ์การจัดทำแผน ตั้งแต่การเตรียมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดแผนงาน โครงการ การขออนุมัติแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผล
7. ความปกปิด ในด้านธุรกิจแผนจะต้องรู้เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เพราะหากคู่แข่งชั้นรู้จะเป็นผลเสียต่อองค์การ
8. ความสำเร็จ การกำหนดแผนจำเป็นต้องมีเหตุผลในการกำหนดแผน สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้
9. ความสอดคล้อง แผนที่ดีควรมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่องค์การต้องการ
10. เน้นอนาคต ควรกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามแผนเป็น 3 – 5 ปี ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่องค์การสามารถคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้
11. ความต่อเนื่อง แผนที่ดีควรมีความเชื่อมโยงหรือต่อเนื่องกับแผนอื่นๆ ในกระบวนการจัดการด้วย

ตุลา มหาพสุธานนท์ (2554, หน้า 118 – 119 อ้างอิงใน ธนากร รวิยะวงศ์, 2554 หน้า 36) ได้อธิบายไว้ว่า การวางแผนทั้งในระดับประเทศ และระดับองค์การ

สิ่งที่ต้องคำนึงคือทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามแผน เนื่องจากการวางแผน คือการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิผลมีความคุ้มค่า ทั้งนี้เป้าหมายของการวางแผน เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดกับองค์กรในอนาคต ดังนั้น แผนงานที่กำหนดขึ้นจะต้องสามารถตอบสนองเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งลักษณะของแผนที่ดีโดยทั่วไปสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. มีลักษณะที่เลิกกะทัดรัด มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการนำองค์การให้บรรลุเป้าหมายโดยสูญเสียทรัพยากรน้อยที่สุด
2. สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริหารองค์การ
3. บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน
4. สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง
5. สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสภาพปัญหาขององค์การ

แนวคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด

1. หลักการและแนวคิดพื้นฐาน

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2527 หน้า 4) ความมุ่งหวังของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนี้

1.1 การส่งเสริมความสามารถในการพึ่งตนเอง (Self Reliance) โดยมุ่งหวังให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น

1.2 ส่งเสริมความผูกพันต่อสังคม (Sense of Belonging) ด้วยการมุ่งหวังให้แผนพัฒนาจังหวัดสร้างความรู้สึกให้ประชาชนรักและผูกพันกับท้องถิ่นของตน เกิดความรัก ความสามัคคี ความปรารถนาที่จะร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยการร่วมมือกันของคนในสังคมและภาครัฐ

1.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) การพัฒนาจังหวัดจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องมีความสอดคล้องครอบคลุมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในจังหวัด ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อขยายขอบเขตของการดำเนินงานให้มีความครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด

1.4 การส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม (Social equality and Justice) แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องพิจารณาถึงกลุ่มประชาชนในที่แตกต่างกัน ของจังหวัด โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่มีฐานะยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพื่อให้ประชาชนกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์ รวมทั้งเป็นการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม มีความเสมอภาค ทั้งด้านเศรษฐกิจและการบริการจากภาครัฐ

2. แนวความคิดสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2527 หน้า 4) ได้อธิบายว่า การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น จะเน้นที่ความสำคัญของการพัฒนาจังหวัดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ประกอบด้วย

2.1 การให้ความสำคัญและคำนึงถึงสภาพปัญหาของท้องถิ่น

2.2 การสำรวจความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นๆ เช่น แผนพัฒนาภาค แผนเฉพาะของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อสร้างความสอดคล้องและต่อเนื่องของแผนพัฒนาจังหวัด และก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในอันที่จะปฏิบัติตามแผนที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 การศึกษาองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการวางแผน นักวางแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ผู้วางแผนจะต้องศึกษาองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาค และในระดับจังหวัด เช่น อำเภอ ตำบล รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการรวมตัวของประชากร เพื่อศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และบทบาท รวมทั้งพฤติกรรมองค์กร ซึ่งจะเป็นสิ่งที่จะช่วยให้นักวางแผนสามารถทำงานประสานกับองค์กร หน่วยงาน ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4 การใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ในท้องถิ่น การวางแผนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดเป็นอันดับแรก รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วย

2.5 การใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาจังหวัด นักวางแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องคำนึงถึงแผนงาน โครงการ ที่ต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2557, หน้า 16 – 17)

ได้จัดทำคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

1. มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค (ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) รวมถึงยุทธศาสตร์เฉพาะสาขา/เฉพาะด้าน เช่น ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการพัฒนาการเกษตร ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มาเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2. จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพ โอกาส สภาพปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในจังหวัด ตามกระบวนการประชาคม เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน ทั้งรวบรวมความคิดเห็นจากอำเภอซึ่งจะประมวลข้อมูลตามแผนชุมชน/แผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

3. มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึงความพร้อมของทุกภาคส่วน (ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน) ในพื้นที่ และมีการประสานและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนเพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อความร่วมมือในการสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

โดยสรุป การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ อันได้แก่ แผนบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคและแผนอื่นๆ รวมทั้ง นโยบาย งบประมาณและการปฏิบัติ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถต่อการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน ในทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเดียวกัน เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่

แผนพัฒนาจังหวัด คือ แผนงานที่กำหนดขึ้นเพื่อนำไปปฏิบัติในอนาคต ตามกรอบแนวทางของการพัฒนาจังหวัด มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ ได้แก่ แผนบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และแผนอื่นๆ รวมทั้งศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และมองการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่มีความครอบคลุมทุกมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทำให้การพัฒนาจังหวัดมีลักษณะการพัฒนาแบบบนลงล่าง (Top Down) และจากล่างสู่บน (Bottom Up) ซึ่งจะสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนของโครงสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน การส่งเสริมการค้า การลงทุน ตามศักยภาพปัจจัยพื้นฐานและภูมิสังคมของจังหวัด อย่างไรก็ตามในการพัฒนาจังหวัดคงต้องมองทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมรวมทั้งความสอดคล้องกับการวางตำแหน่ง (Positioning) และทิศทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ มองการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) ในฐานะที่จังหวัดเป็นหน่วยบูรณาการการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่สามารถยึดโยงความร่วมมือระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงการบูรณาการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยบูรณาการทั้งนโยบายงบประมาณ (Matching Fund) และการปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถต่อการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน ในทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเดียวกัน

สาระสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้ (แผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร พ.ศ.2557 – 2560)

ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้แก่ สภาพทางกายภาพ (ที่ตั้ง ขนาด พื้นที่ ลักษณะภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ ฯลฯ) การปกครองและประชากร (อาณาเขตพื้นที่ เขตการปกครอง โครงสร้างบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น องค์การภาคเอกชนในจังหวัด จำนวนประชากรและโครงสร้างประชากร ฯลฯ)

และโครงสร้างพื้นฐาน (ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม การสื่อสารโทรคมนาคม แหล่งน้ำ ฯลฯ)

ส่วนที่ 2 สถานการณ์และแนวโน้ม ด้านเศรษฐกิจ สังคม

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยการวิเคราะห์จากสถิติข้อมูล ผลการพัฒนา จังหวัด/กลุ่มจังหวัดในแต่ละด้านในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาว่าดีขึ้นหรือลดลงอย่างไร และปัจจุบัน อยู่ในระดับใด ขาดแคลน เพียงพอ หรือยังคงมี ปัญหาที่ต้องแก้ไขอีกมากน้อยเพียงใด

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม (SWOT Analysis) เป็นการประเมิน ศักยภาพการพัฒนาในปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของจังหวัดประกอบด้วย การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT Analysis) รวมทั้งการ วิเคราะห์บริบทการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ อาทิ การเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยีใหม่ๆ โครงสร้างประชากรโลกที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และสภาวะแวดล้อมของโลก ที่เปลี่ยนแปลงไป ฯลฯ ซึ่งจะมี ผลกระทบทั้งด้านบวกและลบต่อการพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด

ส่วนที่ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ (Strategic Position) ของจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด พันธกิจ เป้าประสงค์รวม ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายการพัฒนา ประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลยุทธ์หรือแนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ที่จะดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ (Vision) และหรือ ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ (Strategic Position) อันได้แก่

1) วิสัยทัศน์ (Vision) จังหวัด/กลุ่มจังหวัด หมายถึง สภาพด้านการพัฒนา ที่ต้องการจะเห็นในอนาคตและมีความเป็นไปได้ตามห่วงระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นการ กำหนดจากการวิเคราะห์สภาพภูมิสังคมปัจจุบันและแนวโน้ม ตลอดจนผลกระทบจาก ภายนอกและภายใน (SWOT Analysis) และบริบทการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกับการพัฒนา จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

2) พันธกิจ (Mission) เป็นสิ่งที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดต้องดำเนินการ เพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนด โดยเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่ต้องบูรณาการร่วมกัน ภายในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

บริบทการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร

1. บริบทของจังหวัดสกลนคร

1.1 สภาพทั่วไปของจังหวัดสกลนคร

จังหวัดสกลนครตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นที่ราบสูงล้อมรอบด้วยภูเขาและป่าไม้ มีขนาดพื้นที่ ประมาณ 9,605.76 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 6,003,602 ไร่ ตั้งอยู่เหนือระดับน้ำทะเล 172 เมตร ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 647 กิโลเมตร ทางรถยนต์ ห่างจากสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 2 จังหวัดมุกดาหาร ประมาณ 120 กิโลเมตร และสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 3 จังหวัดนครพนม ประมาณ 90 กิโลเมตร ซึ่งเป็นเขตแดนระหว่างประเทศไทย กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จังหวัดสกลนครมีอาณาเขตติดต่อกับเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ	จรด	อำเภอเฝ้าไร่ อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย อำเภอพรเจริญ อำเภอเซกา จังหวัดบึงกาฬ อำเภอนาทม อำเภอสรีสงคราม จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	จรด	อำเภอนาหว้า อำเภอโพนสวรรค์ อำเภอนาแก อำเภอวังยาง อำเภอปลาปาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม
ทิศใต้	จรด	อำเภอดงหลวง จังหวัดมุกดาหาร อำเภอนาคู อำเภอเขาวง อำเภอสมเด็จ อำเภอดำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ อำเภอวังสามหมอ อำเภอกุมภวาปี จังหวัด อุดรธานี
ทิศตะวันตก	จรด	อำเภอไชยวาน อำเภอหนองหาน อำเภอทุ่งฝน อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี

1.2 การปกครองและประชากร

จังหวัดสกลนครแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 18 อำเภอ 125 ตำบล 1,520 หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลตำบล 65 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 74 แห่ง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,142,897 คน แบ่งเป็น ชาย จำนวน 570,684 คน หญิง จำนวน 572,213 คน (ข้อมูลประชากร : ที่ทำการปกครองจังหวัดสกลนคร ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2559)

1.3 สภาพด้านเศรษฐกิจ

ในปี 2557 โครงสร้างการผลิตตามมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จังหวัดสกลนคร จำนวน 16 สาขา มีมูลค่า 49,605 ล้านบาท อยู่ในลำดับที่ 11 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และลำดับที่ 46 ของประเทศ มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว (Per Capita : GPP) จำนวน 60,759 บาท อยู่ในลำดับที่ 10 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และอยู่ในลำดับที่ 63 ของประเทศ โดยสาขาการผลิตที่ทำรายได้มากที่สุดคือสาขาภาคเกษตร ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ มีมูลค่า 13,321 ล้านบาท รองลงมา คือ สาขาภาคนอกการเกษตร ได้แก่ สาขาการศึกษา มีมูลค่า 11,533 ล้านบาท สาขาการขนส่ง การขายปลีก มีมูลค่า 5,451 ล้านบาท และสาขาตัวกลางทางการเงิน มีมูลค่า 3,643 ล้านบาท ตามลำดับ

จังหวัดสกลนคร มีพื้นที่การเกษตรจำนวน 3,148,103 ไร่ แยกเป็น นาข้าว จำนวน 2,253,125 ไร่ ไม้ยืนต้น จำนวน 497,869 ไร่ ไม้ผล จำนวน 17,290 ไร่ พืชไร่ จำนวน 191,442 ไร่ พืชผัก จำนวน 14,126 ไร่ ไม้ดอกไม้ประดับ จำนวน 107 ไร่ ปศุสัตว์ จำนวน 132,288 ไร่ และเพาะเลี้ยงประมง 41,756 ไร่ ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญได้แก่

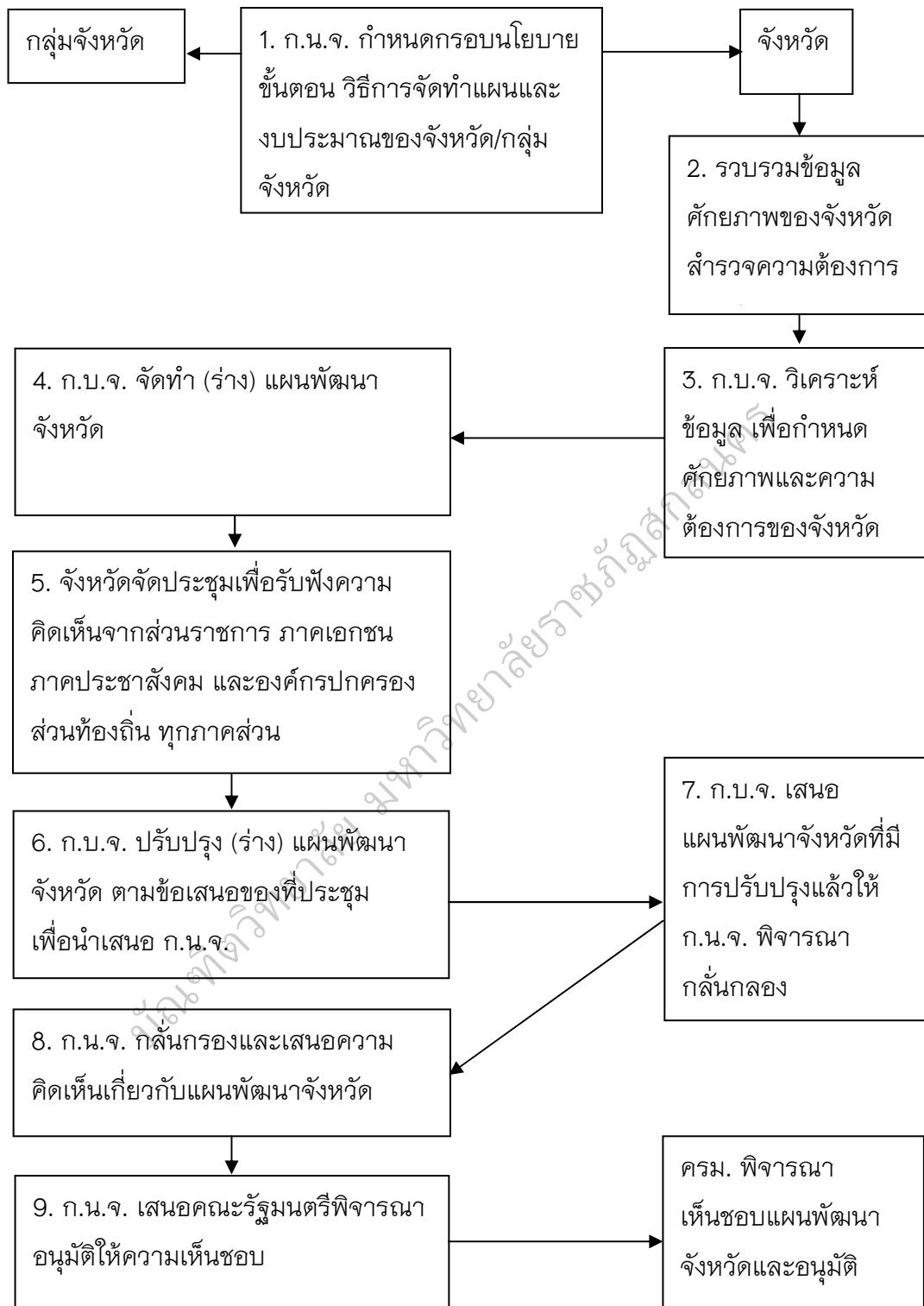
- ข้าวเหนียว พื้นที่ปลูก 1,459,318 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 494 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 686,654 ตัน
- ข้าวเจ้า พื้นที่ปลูก 764,841 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 459 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 322,413 ตัน
- มันสำปะหลัง มีพื้นที่ปลูก 161,409 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 3,271 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 547,101 ตัน
- อ้อยโรงงาน มีพื้นที่ปลูก 25,494 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 9,658 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 303,093 ตัน
- ยางพารา พื้นที่ปลูก 320,542 ไร่ พื้นที่เปิดกรีด 154,771 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 202 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 31,264 ตัน
- คราม พื้นที่ปลูก 600 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 480 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 288 ตัน
- เม่า พื้นที่ปลูก 420 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 1,100 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 232 ตัน

- โคขุนโพนยางคำ สหกรณ์โพนยางคำสามารถผลิตโคขุนได้ปีละ 8,000 ตัว เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว จะมีเงินเหลือ 15,000 บาทต่อตัว

2. บริบทการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร

2.1 จังหวัดสกลนคร ได้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ. 2557 – 2560)

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเป็นประธาน หน้าที่ของคณะกรรมการ ก.บ.จ. คือจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน คือ หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำองค์กรภาคเอกชน ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน และผู้แทนภาคประชาสังคม นอกจากนี้ คณะกรรมการ ก.บ.จ. ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (อ.ก.บ.จ.) และแต่งตั้งคณะทำงานเป็นเจ้าภาพหลักตามประเด็น ยุทธศาสตร์ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนครเป็นแผนที่มีคุณภาพ สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามศักยภาพการพัฒนาของจังหวัดสกลนคร มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร 4 ปี พ.ศ. 2557 – 2560 ดังภาพประกอบต่อไปนี้



ภาพประกอบ 2 กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร
ที่มา : กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดสกลนคร

2.2 แผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร 4 ปี พ.ศ.2567 – 2560 ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสกลนคร 3 ปี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยการนำเสนอข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ คือ ที่ตั้งและเขตการปกครอง และสภาพทางกายภาพ เช่น จำนวนประชากร การศึกษา ศาสนาวัฒนธรรม การสาธารณสุข และสภาพทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น เพื่อจะได้มองเห็นแนวโน้มการพัฒนาจังหวัดในอนาคต โดยใช้คู่มือการวิเคราะห์ SWOT มาพิจารณาข้อมูลเพื่อค้นหาจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหา และโอกาส การพัฒนาจังหวัด

ส่วนที่ 2 นโยบายและแนวทางการพัฒนาจังหวัดสกลนคร เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำพัฒนาจังหวัดสกลนคร 4 ปี พ.ศ.2557 - 2560 ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ทิศทางพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทิศทางการพัฒนากลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน 2 และสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนและศักยภาพการพัฒนาของจังหวัดสกลนคร

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพและทิศทางการพัฒนาจังหวัดสกลนคร จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในของจังหวัดสกลนครเพื่อค้นหาจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกของจังหวัดสกลนคร เพื่อค้นหาโอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) โดยใช้เครื่องมือ SWOT Analysis และการระดมสมองของคณะกรรมการ ก.บ.จ. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและผู้มีส่วนได้เสีย โดยผลการวิเคราะห์ศักยภาพและทิศทางการพัฒนาจังหวัดสกลนคร สรุปได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์การ

1.1 จุดแข็ง

- (1) มีทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ และสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม
- (2) มีหนองหารซึ่งเป็นแหล่งน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดในภาคอีสาน มีอ่างเก็บน้ำและการชลประทานที่ดีที่สุดในภาคอีสาน รวมทั้งมีลำน้ำที่สำคัญหลายสาย เช่น ลำน้ำก่ำ ลำน้ำอูน ลำน้ำยาม ลำน้ำสงคราม

- (3) มีโครงการในพระราชดำริมากมาย และมีศูนย์การศึกษา พัฒนาคุณภาพอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีโรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปที่ 3 (แตงฮอย)
- (4) มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติมากมาย เช่น น้ำตกคำหอม อุทยานแห่งชาติภูผา ภูผายล ฯลฯ และทางโบราณสถานที่สำคัญมากมาย เช่น วัดพระธาตุเชิงชุมวรวิหาร วัดป่าสุทธาวาส พิพิธภัณฑสถานหลวงปู่่มั่น เป็นต้น
- (5) มีสินค้า OTOP ที่มีชื่อเสียงและสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มเกษตรกร และผู้ประกอบการ เช่น ผ้าย้อมคราม เนื้อโคขุนโพนยางคำ 3 ดำมหัศจรรย์ ข้าวฮาง ข้าวกล้อง เป็นต้น
- (6) มีสนามบินพาณิชย์ และเส้นทางขนส่งสินค้าที่เชื่อมต่อกับประเทศลาว และกัมพูชา คือ สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 2 จังหวัดมุกดาหาร ระยะทาง 120 กิโลเมตร และ สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 3 จังหวัดนครพนม ระยะทาง 90 กิโลเมตร
- (7) มีสถาบันการศึกษาที่ 3 แห่งที่ให้การสนับสนุนการพัฒนา จังหวัด
- (8) หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่ประสานและบูรณาการในรูปแบบเครือข่าย
- (9) ประชาชนในจังหวัดสกลนครมีจำนวน 6 เผ่า และ 2 ชชาติพันธุ์ แต่ยังคงอนุรักษ์วิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเองไว้ ซึ่งประชาชนที่มีหลายเผ่าพันธุ์นี้สามารถอาศัยอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน ด้วยความรักสามัคคี และร่วมมือกันในการพัฒนาจังหวัดสกลนคร

1.2 จุดอ่อน (Weakness) ได้แก่

- (1) แหล่งน้ำหนองหารมีสภาพเสื่อมโทรม ตะกอนดิน วัชพืช และสารพิษต่างๆ การตื่นเขินของหนองหารจากตะกอนดินทำให้ปริมาณการกักเก็บน้ำลดลง และประชาชนไม่ตระหนักและให้ความสำคัญในการปกป้อง อนุรักษ์หนองหาร และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ
- (2) ดินมีคุณภาพต่ำ มีสภาพเป็นดินเค็ม อีกทั้งเกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรที่เหมาะสม
- (3) จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่จะรองรับผลผลิตทางการเกษตรมีน้อย เป็นสาเหตุให้แรงงานอพยพไปอยู่ต่างถิ่น และแรงงานในพื้นที่ยังขาดทักษะฝีมือ

หรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงแรงงานต่างด้าว ที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดจ้างแรงงาน และปัญหาทางสังคม อาชญากรรม ด้านสุขภาพอนามัย

(4) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข อีกทั้งผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าขั้นพื้นฐาน

(5) ประชาชนขาดที่ดินทำกิน มีการบุกรุกทำลายป่า

(6) การบริหารจัดการด้านข้อมูลในด้านต่างๆ ของจังหวัด

สกลนครยังไม่ถูกต้อง และทันสมัย

2. การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก

2.1 ปัจจัยสนับสนุนหรือโอกาส (Opportunity)

(1) ประชาชนยึดมั่นในพระพุทธศาสนา มีความรักสามัคคีในการพัฒนาจังหวัดสกลนคร

(2) หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน มีการปฏิบัติงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วน อีกทั้งเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง

(3) ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์กว้างไกล และให้ความสำคัญในการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) เป็นจังหวัดที่เชื่อมโยงสะพานมิตรภาพ ไทย – ลาว แห่งที่ 2 และ 3 ทำให้การเดินทางเชื่อมโยงระหว่างประเทศเพื่อนบ้านมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เกิดการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอาเซียน ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

(5) นโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และการใช้ผ้าไทย รวมถึงกระแสความต้องการบริโภคผลผลิตทางการเกษตรปลอดภัยมากขึ้น

2.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือภัยคุกคาม (Threat)

(1) ส่วนราชการมุ่งทำงานตามหน้าที่ (Function) เท่านั้น และปฏิบัติงานตามแบบวัฒนธรรมเดิมๆ

(2) การประสานและการสื่อสารระหว่างส่วนราชการยังไม่ทั่วถึง และล่าช้า

(3) ชุมชนมีการเรียกร้องค่าชดเชยไม่มีที่สิ้นสุด และขาดการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา

(4) แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ อพยพเข้าสู่จังหวัดมากขึ้น
ส่วนแรงงานฝีมือของไทยก็อพยพไปต่างถิ่นมากขึ้น

(5) ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรมีราคาแพง พื้นที่การเกษตร
ขาดความอุดมสมบูรณ์ การปลูกพืชไม่เหมาะสมกับพื้นที่ รวมทั้งภัยธรรมชาติที่ไม่สามารถ
ควบคุมได้

(6) การเคลื่อนไหวของมวลชนที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้นักลงทุน
ไม่กล้ามาลงทุนในจังหวัด

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร 4 ปี พ.ศ.2557 – 2560

ค่านิยมหลักของจังหวัดสกลนคร

“อยู่สกล รักสกล ทำเพื่อสกลนคร”

วิสัยทัศน์จังหวัดสกลนคร

“เป็นแหล่งเกษตรปลอดภัย ก้าวไกลการค้า พัฒนาการท่องเที่ยว”

พันธกิจ

1. บริหารยุทธศาสตร์จังหวัดสกลนครสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน
ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. ประสานงานส่งเสริม สนับสนุน และเสริมสร้างความร่วมมือ
ทุกภาคส่วนในจังหวัดสกลนครอย่างบูรณาการ สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อรองรับการ
เข้าสู่ประชาคมอาเซียน

3. กำกับตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการจังหวัด
สกลนครตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เป้าประสงค์รวม

“เพิ่มมูลค่าการเกษตร และรายได้ของประชาชน”

ตัวชี้วัด

1. มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสกลนคร (GPP) ภาคเกษตร
เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 จากปีที่ผ่านมา

2. รายได้ต่อหัวต่อปีของประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จากปีที่ผ่านมา

3. จำนวนฟาร์มที่ผ่านมาตรฐาน GAP เพิ่มขึ้นอย่างน้อยปีละ

100 แปลง/ฟาร์ม

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร 4 ปี พ.ศ.2557 –

2560

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มี 2 กลยุทธ์
 - 1.1 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และมาตรฐาน
 - 1.2. สร้างความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร
2. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว มี 3 กลยุทธ์
 - 2.1 เพิ่มศักยภาพในการคมนาคมขนส่ง
 - 2.2 สร้างขีดความสามารถในการค้า การลงทุน
 - 2.3 สนับสนุนการท่องเที่ยว ๓ ธรรม
3. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างศักยภาพในการแข่งขัน มี 2 กลยุทธ์
 - 3.1 ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
 - 3.2 เสริมสร้างการเรียนรู้และทักษะของคนทุกกลุ่ม
4. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืน มี 3 กลยุทธ์
 - 4.1 เพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและฟื้นฟู ป่าอนุรักษ์
 - 4.2 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม
 - 4.3 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำให้เป็นระบบ
5. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล และความมั่นคง มี 3 กลยุทธ์
 - 5.1 พัฒนาสมรรถนะข้าราชการจังหวัดสู่องค์กรสมรรถนะสูง

5.2 ส่งเสริมการนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
มาใช้ในการบริหารจังหวัด

5.3 พัฒนาขีดความสามารถในการรักษาความมั่นคง
ความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

ฉันทยาพร พุททวงศ์ (2553, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาบทบาทของภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดลำปาง ซึ่งผลการศึกษาพบว่าภาคประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จึงไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกัน แผนพัฒนาชุมชนไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดจะครอบคลุมทั้งจังหวัดเป็นผลให้ภาคประชาชนในระดับพื้นที่ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงซึ่งจังหวัดลำปางได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามขั้นตอนกระบวนการที่กฎหมายกำหนดโดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชน พบว่าการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว เกิดจากการชักนำจากภาครัฐบาล ทำให้บางครั้งแผนพัฒนาดังกล่าวไม่อาจตอบสนองความต้องการที่แท้จริง อีกทั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกัน จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดน้อยลง ซึ่งปัญหาเหล่านั้นภาครัฐควรมีการทบทวน/ปรับปรุงข้อระเบียบ กฎหมาย ที่สามารถเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเสนอ ความคิดเห็น ปัญหา ความต้องการ ในระดับพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม ชัดเจนและสามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาชุมชน ตำบล อำเภอ และระบบ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ภาครัฐจึงต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงภาครัฐต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของพลเมืองที่พึงจะได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

รุ่งทิพย์ เหล็กดี (2554, หน้า 84) ได้ทำการศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัดของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดเชียงใหม่ ด้านระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัดมีความเร่งด่วนและจำกัด ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณไม่สมบูรณ์ ไม่ครอบคลุม บุคลากรส่วนใหญ่ไม่มีความรู้พื้นฐานทางด้านการจัดทำแผน และงบประมาณมากนัก บุคลากรบางหน่วยงานไม่เข้าใจในภารกิจในแผนพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่องการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการ แผนงาน/โครงการไม่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนา ทำให้การพิจารณางบประมาณในแต่ละโครงการมีความล่าช้า การดำเนินงานไม่มีความต่อเนื่องและไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ประกอบกับบุคลากรมีไม่เพียงพอเนื่องจากส่วนราชการ มีบุคลากรด้านการวิเคราะห์ข้อมูลและนโยบายอย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในส่วนของอำเภอที่ต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน และปัญหาเรื่องการประสานงานการสื่อสาร ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

ประภาพร คำสงค์ (2554, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร โดยผลการศึกษารูปได้ดังนี้

1. สภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านทรัพยากรมีสภาพปัญหาในระดับมาก ส่วนด้านการบริหาร และด้านนโยบายอยู่ในระดับปานกลาง

2. ปัญหาการจัดทำแผนตามลักษณะส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน พบว่า บุคลากรที่มีเพศแตกต่างกันมีความเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนครไม่แตกต่างกัน ดังนี้

2.1 บุคลากรที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร โดยรวมไม่แตกต่างกัน

2.2 บุคลากรที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนครโดยรวมไม่แตกต่างกัน

2.3 บุคลากรที่มีระดับตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร โดยรวมไม่แตกต่างกัน

2.4 บุคลากรที่มีประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกัน มีความ

คิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร โดยรวมไม่แตกต่างกัน

3. แนวทางการพัฒนา คือ การสนับสนุนให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร เพราะเป็นกรอบแนวทาง และการกำหนดยุทธศาสตร์ในการจังหวัดสกลนคร ส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยให้ส่วนราชการและอำเภอจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนและประสานงานโดยตรง สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการจัดทำแผน อีกทั้งการสนับสนุนบุคลากรในหน่วยงานเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน การจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากรของส่วนราชการและอำเภอในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนครให้ถูกต้องตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด สนับสนุนการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นและสอดคล้องกับการจัดทำแผน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร

ธนากร รวิยะวงศ์ (2558, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ พ.ศ.2557 – 2560 โดยผลการศึกษาพบว่า กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดยังไม่ครอบคลุม ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของจังหวัด ไม่เป็นปัจจุบันไม่มีจุดเน้นหรือสิ่งที่เด่นชัดของแผนพัฒนาจังหวัด ขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง เช่น ภาคสังคม ภาคเอกชน ภาคการเมือง ด้านข้อมูลที่ใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดพบว่า ข้อมูลที่ใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่ครอบคลุม ไม่เป็นปัจจุบัน ไม่มีฐานข้อมูลอ้างอิงย้อนหลัง ด้านการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก (SWOT) พบว่า การวิเคราะห์ข้อมูลยังไม่มีครอบคลุมหรือสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน ทั้งการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค และโอกาส เนื่องจากข้อมูลที่น่ามา SWOT ยังไม่ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ หรือในกรณีมีคณะจัดทำเจ้าหน้าที่อาจมีความสับสน ขาดความรู้ความชำนาญในการจัดทำแผน ด้านการให้ความสำคัญกับแผนทุกระดับ พบว่า การให้ความสำคัญของแผนทุกระดับ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนกระทรวง แผนกรม แผนพัฒนาภาค แผนกลุ่มจังหวัด แผนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัด จะต้องมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนในทุกระดับ ด้วยการพิจารณาจากปัจจัยพื้นฐาน ศักยภาพของจังหวัด ด้านการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ พบว่า แผนพัฒนาจังหวัดยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา เนื่องจากปัญหามีความหลากหลายด้านประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ พบว่า เน้นที่ภารกิจของตนเอง เป็นสำคัญ

ด้านตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย พบว่า การกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายง่ายตามแต่ที่หน่วยงานรับผิดชอบ ด้านกลยุทธ์ พบว่า มีการกำหนดกลยุทธ์มากเกินไป ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนไม่ครอบคลุม ขาดประสิทธิภาพ ด้านแผนงาน/โครงการ พบว่ายังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้านบุคลากร พบว่า การเปลี่ยนแปลง โยกย้ายบุคลากรบ่อย ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งบางหน่วยงานยังขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีบุคลากรที่ไม่มีประสบการณ์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา จึงไม่เห็นความสำคัญ หรือสภาพปัญหาที่แท้จริงของจังหวัด ด้านระยะเวลาการจัดทำแผนพบว่า หากระยะเวลาการจัดทำแผนมีความจำกัดมากเกินไปจะทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนการวิเคราะห์ข้อมูล (SWOT) ขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้แผนพัฒนาจังหวัด ไม่มีประสิทธิภาพ ด้านการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมพบว่า ภาคเอกชน/ประชาสังคมยังมีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดน้อย

2. งานวิจัยในต่างประเทศ

Currid (1982, p. 280 อ้างอิงใน ประภาพร คำสงค์, 2554, หน้า 47) โดย Currid ได้ศึกษาการวางแผนการศึกษาในรัฐเวอร์จิเนียตะวันตก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำการศึกษาจากประชากรที่อาศัยในท้องถิ่นต่างๆ ที่เป็นที่ตั้งของโรงเรียนว่ามีอิทธิพลต่อการวางแผนการศึกษาหรือไม่ อย่างไร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถามความคิดเห็นกับผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนที่มีที่ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม และในเขตชุมชนจะมีความสัมพันธ์ต่อการวางแผนการศึกษาต่ำ ทั้งนี้ Currid ได้สรุปผลการศึกษาว่า การวางแผนการศึกษาที่ดีขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน

Henderson (2000, pp. 61- 11A อ้างอิงใน ประภาพร คำสงค์, 2554, หน้า 52) ได้ทำการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการในการพัฒนาและการนำแผนประกอบการไปสู่การปฏิบัติในโรงเรียนระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นแผนบูรณาการที่เขียนขึ้นเฉพาะโรงเรียน โดยการระบุถึงที่มาของข้อมูลเพื่อสร้างและกำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงโรงเรียน อธิบายถึงวิธีการที่ของคณะกรรมการวางแผนจะมีปฏิสัมพันธ์ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการงานแผน นอกจากนี้ยังค้นหาว่ากระบวนการในขั้นตอนใดที่ทำให้คณะกรรมการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยใช้วิธีการสังเกตในโรงเรียนและจากการสัมภาษณ์ รวมทั้งการวิเคราะห์จากเอกสาร ซึ่งผลการศึกษาเป็นดังนี้

1. ครูผู้สอนมีภาระงานมากเกินไป ไม่มีเวลาศึกษาคณะกรรมการวางแผนเพื่อดำเนินการตามแผน ทำให้ครูผู้สอนมีความกังวลใจ
2. คณะครูและผู้ปกครองขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการวางแผน
3. ขาดการชี้แจงการเปลี่ยนอำนาจและความรับผิดชอบ การเปลี่ยนแปลงบทบาททำให้เกิดความต้องการเป็นเจ้าของและจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน

Belbasw (1982 อ้างถึงใน สมณี ก หงส์ยิ้ม, 2549, หน้า 74) โดย Belbasw ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการวางแผนการจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนา ของประเทศเนปาล ซึ่งผลการศึกษาพบว่าความล้มเหลวของการจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาหรือระดับวิชาชีพนั้น เนื่องจากมีปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น สภาพสังคมและวัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจ การบริหารการศึกษา นโยบายรวมถึงเหตุผลขององค์การ และปัญหาที่สำคัญก็คือ การบริหารการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด โดย Belbasw ได้ให้ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ว่า ควรมีการวางแผน 3 ระยะ คือ ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว

สรุปการศึกษาแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสภาพปัญหาการจัดทำแผน คือ การจัดทำแผน เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือ จะทำอะไร (What) ทำไมต้องทำ (Why) ใครบ้างจะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How) โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งในอดีตและปัจจุบันมาวิเคราะห์ (SWOT) เพื่อค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และ อุปสรรคขององค์กร องค์ประกอบของแผนประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด แผนงาน/โครงการ

จากผลการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า สภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดคือ บุคลากรหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนไม่มีความเข้าใจในการจัดทำแผน ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ (SWOT) ไม่สมบูรณ์ ครบถ้วน และไม่ครอบคลุมทุกประเด็น ทำให้การกำหนดวิสัยทัศน์ไม่ชัดเจน ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีบุคลากรที่ไม่มีประสบการณ์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ

แผนพัฒนา จึงไม่เห็นความสำคัญ หรือสภาพปัญหาที่แท้จริงของจังหวัด ด้านระยะเวลา
การจัดทำแผน พบว่า หากระยะเวลาการจัดทำแผนมีความจำกัดมากเกินไปจะทำให้ได้
ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนการวิเคราะห์ข้อมูล (SWOT) ขาดความน่าเชื่อถือทำให้แผนพัฒนา
จังหวัดไม่มีประสิทธิภาพ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี