

ส่วนที่ 1

ความเป็นมา แนวคิด และหลักการวางแผนพัฒนาจังหวัด

1. ความเป็นมา

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารหรือการพัฒนาใดๆ ก็ตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนเตรียมไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการเตรียมการเพื่อการปฏิบัติ และย่อมจะอำนวยความสะดวกหลายประการ เช่น การใช้ทรัพยากรและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการวางแผนให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์นั้น จะต้องคำนึงถึงหลักวิชาการวางแผน เพื่อให้วิธีการวางแผน การปฏิบัติตามแผน กลไกการทำงานมีความชัดเจน ปฏิบัติได้และประการสำคัญที่สุดแผนงาน โครงการ ในการวางแผนนั้นจะต้องมีการประสานแผนเพื่อแก้ไขปัญหาให้ตรงจุด ลดการซ้ำซ้อนของโครงการ แผนงาน

ประเทศไทยจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบท โดยนำแนวความคิดการวางแผนสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Planning) ซึ่งแบ่งระดับของแผนออกเป็นระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น (ในแผนแต่ละระดับใช้วิธีการวางแผนแบบผสมผสานซึ่งเป็นความสอดคล้องของโครงการในด้านเนื้อหา วัตถุประสงค์ โครงสร้างการทำงาน การประสานงาน) ดังนี้

1.1 การวางแผนจากส่วนกลาง คือการวางแผนใน 3 ระดับ คือแผนระดับชาติ แผนระดับกระทรวง และแผนระดับกรม

1.2 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือการวางแผนใน 4 ระดับด้วยกัน ได้แก่ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาตำบล

2. แนวคิดการวางแผนพัฒนาของประเทศไทย

ประเทศไทยมีการวางแผนพัฒนา โดยอาศัยแนวความคิดพื้นฐานซึ่งผสมผสานระหว่างปรัชญาและหลักการของเศรษฐกิจแบบเสรีกับการวางแผนเศรษฐกิจแบบรวมอำนาจและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น)

แผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Planning) มีแนวคิดดั้งเดิมจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการวางแผนการลงทุนภาครัฐบาลแบบผสมผสาน ในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบ ซึ่งอาจอธิบายลักษณะของการวางแผน ตลอดจนความสัมพันธ์ของแผนระดับต่าง ๆ จากนักวิชาการต่าง ๆ ได้ ดังนี้

อาจารย์ไพจิต เอื้อทวิกุล (2528 : 52 - 72) ได้ให้ความหมายการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ ว่าเป็นการวางแผนซึ่งครบถ้วนและผสมผสานในหน้าที่ (Function) และระดับ (Hierachy) ในด้านหน้าที่จะต้องประกอบด้วยการวางแผนมหภาค (Macro Planning) การวางแผนจุลภาค (Micro Planning)

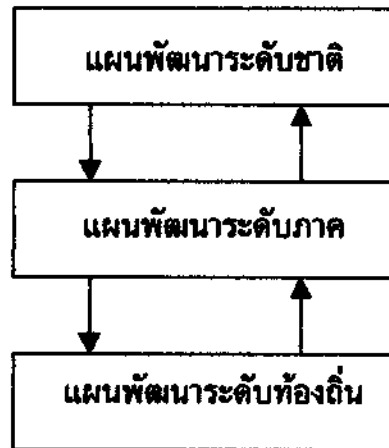
รศ. จำลอง อติกุล (2521) ได้ให้ความหมายของการวางแผนสมบูรณ์แบบไว้ในการวางแผนพัฒนาภาคว่า หมายถึง การวางแผนพัฒนาที่ยึดหลักการประสานงานและการผสมผสานที่พัฒนาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแน่ชัด โดยมีการผสมผสานในเนื้อหาการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมและการผสมผสานกระบวนการพัฒนาระหว่างระดับด้วย

โดยสรุปแล้ว การวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ เป็นการมองการวางแผนในระบบที่มีการวางแผนหลายระบบ (Multi - Level Planning) ซึ่งตรงกับสภาพของประเทศไทยที่พยายามนำแนวความคิดการวางแผนสมบูรณ์แบบระดับต่าง ๆ มาใช้ เช่น ระดับชาติใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและระดับท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือและวิธีการวางแผนแบบผสมผสานในแผนแต่ละระดับ

3. ความสัมพันธ์ของแผนในมิติต่าง ๆ (ไพจิต เอื้อทวิกุล : 2525)

(1) แผนพัฒนาประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ ซึ่งประกอบด้วยแผนพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น แผนย่อยทั้งสามระดับจะต้องมีความสัมพันธ์ทั้งขึ้นและลง โดยมีแผนพัฒนาระดับภาคเป็นแกนกลางเชื่อมโยงแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นเข้ากับแผนพัฒนาระดับชาติ หมายความว่าแผนทั้งสามระดับนี้จะต้องมีแนวทางการพัฒนาในลักษณะเดียวกัน มีความสอดคล้องในแง่ของนโยบายและมาตรการที่ใช้

ความสัมพันธ์ของแผนระดับต่าง ๆ



(2) นอกจากความสัมพันธ์ขึ้น - ลง ตามข้อ (1) แล้ว แผนพัฒนาทั้ง 3 ระดับ จะต้องมีความสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

(2.1) สัมพันธ์กันในเนื้อหาสาระ โดยแผนพัฒนาระดับชาติ จะวางเป้าหมายของส่วน (Sectors) ของระบบเศรษฐกิจได้ ในแผนพัฒนาระดับภาคก็จะมีโครงการที่จะปฏิบัติให้เป็นผลตามเป้าหมายระดับชาติ ส่วนแผนในระดับท้องถิ่นก็จะมีโครงการย่อยสนับสนุนโครงการระดับภาคอีกทอดหนึ่ง

ความสัมพันธ์ของแผนระดับต่าง ๆ ในเนื้อหาสาระ

ระดับของการวางแผน	เนื้อหาสาระ
ชาติ	เป้าหมายของส่วน หรือ Sectors ต่าง ๆ ↓ โครงการสำคัญ ๆ ของภาค ↓ โครงการย่อยท้องถิ่น ↑ โครงการสำคัญ ๆ ของภาค ↑ เป้าหมายของส่วน หรือ Sectors ต่าง ๆ
ภาค	
ท้องถิ่น	

(2.2) ความสัมพันธ์ของแผนในมิติของเวลา อาจแบ่งออกได้ เป็น 4 ประเภทตามระยะเวลา ดังนี้

แผนระยะยาว (Perspective Plan) มีระยะเวลา 10 ปี, 15 ปี, หรือ 20 ปี

แผนระยะกลาง (Intermediate Range Plan) มีระยะเวลา 3 - 7 ปี แต่ส่วนใหญ่ จะกำหนดไว้ 5 ปี

แผนประจำปี (Annual Plan) มีระยะเวลา 1 ปี

แผนหมุนเวียน (Rolling Plan) มีระยะเวลา 3 - 5 ปี แต่ส่วนใหญ่ จะกำหนดไว้ 3 ปี

ความสัมพันธ์ของแผนในมิติของระยะเวลา

ระดับของการวางแผน	ระยะเวลาของแผน			
	ระยะยาว	ระยะกลาง	ประจำปี	หมุนเวียน
ชาติ	ควรมี	สำคัญ	สำคัญ	อาจมี
ภาค	ควรมี	สำคัญ	สำคัญ	อาจมี
ท้องถิ่น	ไม่จำเป็น	ไม่จำเป็น	สำคัญ	สำคัญ

จากตารางความสำคัญของแผนในมิติของระยะเวลา แผนระยะกลางและแผนประจำปี เป็นแผนที่สำคัญการวางแผนระดับชาติ และระดับภาค ส่วนในระดับท้องถิ่นนั้น แผนประจำปีและแผนหมุนเวียนมีความสำคัญ

ความสัมพันธ์ของแผนระยะต่าง ๆ มีดังนี้ คือ แผนระยะกลางของระดับชาติเป็นกรอบสำคัญระดับแผนประจำปีในระดับเดียวกัน และแผนระยะกลางของระดับภาค

ซึ่งแผนทั้งสองนี้จะเป็นกรอบให้แผนประจำปีระดับภาคอีกทีหนึ่ง และแผนประจำปีระดับภาคก็จะเป็นกรอบให้แผนประจำปีระดับท้องถิ่นซึ่งจะมีอิทธิพลต่อแผนหมุนเวียนของการวางแผนระดับท้องถิ่น

(2.3) ความสัมพันธ์ของแผนตามหน้าที่ อาจทำหน้าที่ต่าง ๆ กันตามอำนาจรัฐซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

แผนพัฒนา (Positive Plan) ใช้อำนาจรัฐในการบังคับให้ปฏิบัติตามที่รัฐต้องการ

แผนลักษณะข้างต้นใช้เพื่อการควบคุม (Regulatory Plan) ใช้อำนาจรับในการควบคุมให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐเห็นสมควร เช่น การวางแผนทางกายภาพ (Physical Planning)

แผนชี้แนะ (Indicative Plan) ใช้อำนาจรัฐในการชี้ชวนให้ปฏิบัติในทางที่รัฐต้องการ

ความสัมพันธ์ของแผนตามหน้าที่

ระดับของการวางแผน	ประเภทของกรอบ		
	Positive	Regualtory	Indicative
ชาติ	สำคัญ ↑ ↓	สำคัญ ↑ ↓	สำคัญ ↑ ↓
ภาค	สำคัญ ↑ ↓	สำคัญ ↑ ↓	สำคัญ ↑ ↓
ท้องถิ่น	สำคัญ ↑ ↓	(เน้นเฉพาะด้านบวก) ↑ ↓	ควรมี ↑ ↓

จากตารางความสัมพันธ์ของแผนตามหน้าที่ ความสัมพันธ์ของแผนมีลักษณะเป็นลูกโซ่ ขึ้น - ลง ในแต่ละระดับของแต่ละประเภท แต่ความสัมพันธ์อาจไม่เห็นชัดเหมือนในแผน 2 ประเภท ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าทิศทางของแผนแต่ละระดับควรอยู่ในแนวเดียวกัน

โดยสรุปแล้วจุดสำคัญของการวางแผนสมบูรณ์แบบอยู่^{ที่}การผสมผสาน (Integrate) กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์และเกิดการเชื่อมโยง (Linkage) ระหว่างกิจกรรมเหล่านั้นสูงสุด กิจกรรมที่ครอบคลุมโดยการวางแผนนี้กว้างขวาง ความสำคัญของการวางแผนระดับต่างๆ มีความสำคัญมากต่อผลสำเร็จของการวางแผนสมบูรณ์แบบ แต่อย่างไรก็ตามการวางแผนสมบูรณ์แบบก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้การประสานงานอย่างอื่น

4. ความหมายของการประสานแผน

อัลเบิร์ต วอเทอร์สตัน (1974) และ จาลอง อติกุล (2519) ได้ให้ความหมายของการประสานแผนในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

(1) การประสานแผนในแง่มุมของยุทธศาสตร์การวางแผน หมายถึง การวางแผนที่มีการวางแผนที่การผนึกความพยายามให้เกิดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้สัมพันธ์กับแนวทางและทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ ทั้งระดับที่สูงกว่าและระดับที่ต่ำกว่า เช่น การวางแผนพัฒนาจังหวัดก็จำเป็นต้องมีแนวทางและทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนในการพัฒนาของระดับชาติ ทั้งในขณะเดียวกันจะต้องสอดคล้องและเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาระดับอำเภอและชุมชนระดับพื้นที่(ตำบลและหมู่บ้าน) ด้วย

(2) การประสานแผนในแง่มุมศิลปะของการวางแผน หมายถึง พลังความพยายามในการระดมความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญและอาชีพหรือสังกัดที่แตกต่างกันมาร่วมกันวางแผน ทั้งนี้เพราะความพยายามให้เกิดการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในพื้นที่เป็นเรื่องของการสร้างพลังร่วมของคนต่างสาขาอาชีพ และประสบการณ์เป็นจำนวนมากให้เกิดทัศนคติและแนวคิดร่วมกันในการวางแผน

(3) การประสานแผนในแง่มุมของระเบียบวิธีการวางแผน หมายถึง วิธีการให้เกิดการวางแผนที่มีการประสานงานระหว่างการประสานงานในเนื้อหาและการประสานงานระดับพื้นที่

จากนิยามของการประสานแผนในแง่มุมของระเบียบวิธีการวางแผนในเรื่องระดับเนื้อหา และพื้นที่อาจจะพิจารณาคำหมายของการประสานแผนแยกออกแต่ละเรื่องได้ ดังนี้

(1) การประสานแผนระดับ หมายถึง การถ่ายทอดแนวความคิดจุดมุ่งหมายและหลักการของการพัฒนาประเทศลงสู่การวางแผนในระดับที่ต่ำกว่า เช่น ระดับภาค จังหวัดและชุมชนระดับพื้นที่ เพื่อให้การวางแผนในระดับจังหวัดดังกล่าวมีการประสานสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของชาติ

(2) การประสานแผนในเนื้อหา หมายถึง การเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาในสาขาการพัฒนาเดียวกันในอันที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาตามแบบที่วางไว้

(3) การประสานแผนระดับพื้นที่ หมายถึง การเลือกและตัดสินใจกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่สอดคล้องกับภูมิศาสตร์และจิตวิทยาของชุมชนระดับพื้นที่

ดังนั้น สำหรับการประสานแผนในการวางแผนพัฒนานักวิชาการสามารถสรุปได้ว่าควรมีหลักการประสานแผนที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

(1) แนวทางการพัฒนาพื้นที่จะต้องมีทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ

(2) สภาพพื้นที่ที่แน่นชัด เช่น ถ้าพิจารณาถึงพื้นที่ระดับตำบลหมู่บ้าน ความแน่นชัดมีมาก แต่หากจะพูดถึงพื้นที่ระดับอำเภอและจังหวัด ความแน่นชัดก็น้อยและจะยิ่งเลือนลางเมื่อพูดถึงพื้นที่ระดับภาคและประเทศ ดังนั้นขนาดพื้นที่ยิ่งกว้างขวางเท่าใด ความยากของการประสานแผนในมิติของพื้นที่ก็มีมากเท่านั้นความพยายามในการกำหนดพื้นที่เป้าหมายของการวางแผนพัฒนานานาในแต่ละระดับจึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีการพิจารณากำหนดกิจกรรมการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความจำเป็นของพื้นที่นั้น

(3) ทิศนคติและแนวความคิดของคนที่อยู่ในกระบวนการวางแผนเดียวกันและทุกระดับจะต้องมีพลังพยายามในระดับทิศทางใกล้เคียงกัน จึงจะเกิดการประสานงานเพื่อร่วมกันวางแผนแบบให้มีการประสานแผนได้

5. ปัญหาเกี่ยวกับวางแผนพัฒนาจังหวัด

จากรายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบการประสานแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบลและท้องถิ่นในอนาคต เสนอปัญหาเกี่ยวกับองค์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สรุปได้ดังนี้

5.1 แผนพัฒนาจังหวัดขาดทิศทางพัฒนาในระยะยาวที่สอดคล้องกับศักยภาพโอกาสและสู่ทางการพัฒนาที่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมสาขาพัฒนาจังหวัดอย่างครบถ้วน มุ่งเน้นเฉพาะแผนงานของกระทรวงหลัก (8 กระทรวงหลักและ 2 หน่วยงานเสริม) ในขณะเดียวกันขาดการเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดอำเภอและตำบล 5 ปี รวมทั้งขาดขั้นตอนเชื่อมโยงกับแผนนอกกระทรวง ทำให้ส่วนกลางไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เพื่อสนับสนุนงบประมาณให้จังหวัดเท่าที่ควร

5.2 แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี หรือค่าของงบประมาณจังหวัดไม่ได้ทำการวิเคราะห์อย่างแท้จริงและเมื่อพิจารณาแผนงานดังกล่าวตามกรอบนโยบายของกระทรวงประจำปี บางโครงการไม่สอดคล้องกับปัญหาสภาพแวดล้อมทำให้การวางแผนแก้ไขปัญหามีไม่ตรงจุด

5.3 ขาดองค์กรประสานแผนและงานงบประมาณที่ชัดเจนทำให้กระบวนการประสานแผนไม่มีประสิทธิภาพ ลำช้า และอนุมัติงบประมาณให้กับจังหวัดไม่พร้อมกัน การประสานแผนพัฒนาจังหวัดจึงเกิดขึ้นน้อยมาก

5.4 การวางแผนพัฒนาจังหวัดในระบบ กชช. ๓ ตามนโยบายเฉพาะ เช่น แผนลงทุนจังหวัด โครงการพัฒนาจังหวัดไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติและการสนับสนุนด้านงบประมาณกันอย่างต่อเนื่อง

5.5 ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดมีหลากหลายและในแต่ละระบบนั้นมีวิธีการและขั้นตอนดำเนินงานเฉพาะเป็นของตนเอง ทำให้เกิดการสับสนและยุ่งยากต่อการปฏิบัติ

5.6 ข้อมูลพื้นฐานในระบบ กชช.๓ ได้แก่ข้อมูล กชช. 2 ค. และ จปร. ยังไม่ถูกต้องทันสมัยและครอบคลุมพื้นที่จังหวัด

6. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

จากรายงานการวิจัยตามข้อ 5 ยังระบุถึงปัญหาเกี่ยวกับองค์กรการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

6.1 หน่วยงานจัดทำแผน ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนในระดับกระทรวง กองวิชาการและแผนงานในระดับกรม และส่วนราชการระดับจังหวัดมีโครงสร้างเหมาะสมแต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น บุคลากรขาดทักษะความรู้ความสามารถในการวางแผน และให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่จังหวัด

6.2 คณะกรรมการ / อนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ขาดอนุกรรมการหลักที่คอยช่วยเหลือ กพจ.ด้านต่าง ๆ เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด การพัฒนาประสิทธิภาพกำลังคน การติดตามและประเมินผล การจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ฯลฯ

ร้อยตรีปฏิภาณ จุฑะพุทธิ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาเฉพาะการพิจารณาวางแผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ สรุปปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้ดังนี้ (ปฏิภาณ จุฑะพุทธิ ; 2529 : 111-112)

- (1) มีการกำหนดขั้นตอนประสานงานไว้หลายขั้นตอน รวมทั้งเงื่อนไขระยะเวลาการกำแผนพัฒนาจังหวัดที่จัดทำขึ้นเป็นผลทำให้คุณภาพของแผนไม่มีพอ
- (2) อำนาจในการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดอยู่ที่ส่วนกลาง
- (3) ขาดความชัดเจนทั้งด้านประเภทและวิธีการประสานแผนและโครงการเกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องว่าจะประสานแผนงานและโครงการได้อย่างไร

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ได้สรุปปัญหาของการพัฒนาชนบทได้ดังนี้ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ; 2534 : 4-9)

- (1) โครงสร้างการจัดการองค์กรในระบบ กชช.ไม่ได้จัดทำหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดเป้าหมายการพัฒนาชนบทที่เป็นรูปธรรม ทำให้องค์กรในระบบไม่สามารถทำงานแบบผสมผสานความคิดเห็นการบริหารราชการรวมศูนย์ อำนาจและองค์กรที่มีช่วยในการตัดสินใจไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง

(2) การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาชนบทในช่วง 5 ปี และประจำปี ขาดเป้าหมายการพัฒนาชนบทที่ชัดเจน ขาดกรอบการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในชนบทที่เหมาะสมถูกต้องทำให้ กชช.บ ไม่สามารถกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาชนบทของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาต่างๆ ที่เป็นอยู่ในชนบท

แผนพัฒนาชนบทและวงเงินงบประมาณพัฒนาชนบทแต่ละปีผูกติดกับแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่และงบประมาณที่มีอยู่เดิมของแต่ละกระทรวงหลัก ซึ่งทำให้การนำนโยบายชนบทของ กชช. มาปฏิบัติให้เกิดผลนั้นเป็นไปได้ค่อนข้างช้ามาก และการที่ไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดในระยะยาว

(3) วิธีการกำหนดแผนงานในการพัฒนาชนบทของ กชช. โครงการและกิจกรรมการพัฒนาชนบทของกรมต่างๆ ค่อนข้างหลากหลายขาดการเน้นกิจกรรมพื้นฐาน แก้ไขปัญหาความยากจน และขาดความคิดและการวิเคราะห์ปัญหา

(4) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปี มีขั้นตอนมากเกินไป และใช้เวลาถึง 18 เดือน ทำให้โครงการที่อนุมัติแก้ปัญหาได้ไม่ทันเวลา ในขณะที่เดียวกันระบบข้อมูล กชช. ยังไม่มีคุณภาพเพียงพอต่อการตัดสินใจ

(5) การนำโครงการและกิจกรรมพัฒนาชนบทไปปฏิบัติ การสนับสนุนจากส่วนกลางไม่มีประสิทธิภาพ เช่น กรมต่างๆ มักแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณประจำปีของโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ให้นายงานในสังกัดของระดับจังหวัดล่าช้ากว่าที่ กชช. กำหนด และมักแจ้งให้เพื่อทราบเป็นรายโครงการ/กิจกรรม ไม่ใช่โครงการ/กิจกรรม ทั้งหมดที่แต่ละจังหวัดได้รับอนุมัติงบประมาณ

นอกจากนี้ ระบบการให้บริการหรือการปฏิบัติงานตามโครงการ/กิจกรรมพัฒนาชนบทถูกกำหนดโดยยึดหลักการประสิทธิภาพและประสิทธิผลของส่วนภูมิภาคเป็นหลัก โดยเฉพาะในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีลักษณะแข็งตัวและเป็นการที่มุ่งเน้นการทำงานให้เสร็จตามเป้าหมายของงาน และหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดมากกว่าความละเอียดอ่อนในการแก้ปัญหาต่างๆ

การติดตามผลและการประเมินผลโครงการ/กิจกรรมพัฒนาของกรมต่าง ๆ ไม่ต่อเนื่องสม่ำเสมอและเป็นระบบระเบียบ ทำให้ไม่มีข้อมูลสะท้อนกลับ

ปัญหาสำคัญที่สุด คือ ข้าราชการสังกัดกระทรวงหลักระดับตำบลยังไม่ได้รับการพัฒนาคิดความสามารถในการทำงานอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 2

ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่น

การวางแผนเป็นงานหรือหน้าที่อันสำคัญยิ่ง เพราะแผนจะต้องมีลักษณะขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมงานทุกด้านและมองไปในอนาคต ดังนั้น การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนจึงเป็นกลไกอันสำคัญในการบูรณาการทรัพยากรเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ การวางแผนใน 4 ระดับด้วยกัน คือแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาตำบล

แผนพัฒนาภาค รับผิดชอบโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัด และเป็นเครื่องมือชี้ลู่ทางในการพัฒนาตามพื้นที่ ซึ่งเป็นกลไกในการประสานการวางโครงการพัฒนา (Coordination & Projects) ในแต่ละภาคและท้องถิ่นได้อย่างผสมผสาน

แผนพัฒนาจังหวัด มีลักษณะเป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมงานพัฒนาของหน่วยราชการ ทุกหน่วยงานทุกระดับ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น) และประกอบด้วยแผนพัฒนาอำเภอและตำบล

แผนพัฒนาอำเภอ มีลักษณะเป็นแผนประสานโครงการและแผนงานของหน่วยงานทุกหน่วยงานและทุกระดับในการจะดำเนินการในท้องถิ่น

แผนพัฒนาตำบล มีลักษณะเป็นแผนที่รวบรวมและสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชนในตำบลในรูปของข้อมูลข่าวสาร เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และกำหนดโครงการ

การวางแผนในลักษณะดังกล่าวนี้ เน้นการผสมผสานระหว่างการวางแผนจากระดับบน และระดับล่างให้ประสานสอดคล้องกัน รัฐบาลได้กำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการวางแผนพัฒนาและทำหน้าที่ประสานและเชื่อมโยงแผนระดับบนคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปัญหาความต้องการของประชาชนในระดับล่าง ให้สอดคล้องกันและลักษณะสำคัญของระบบการวางแผนที่ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือนี้ ทำให้เกิดการประสานงานระหว่างระดับต่าง ๆ

ในแนวคิด ตั้งแต่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับชาติให้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และการประสานงานระหว่างสาขาในแนวนอนระดับกระทรวง ภายในกระทรวงและระดับจังหวัด

ระบบวางแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจุบันประกอบด้วย 6 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

1. องค์การบริหารการพัฒนา
2. เนื้อหาสาระของแผน
3. กระบวนการจัดทำแผน
4. แนวทางการประสานแผน
5. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน
6. ระบบการติดตามและประเมินผล

ซึ่งแสดงดังภาพ



ในเอกสารฉบับนี้จะขอลำไว้ในส่วนขององค์ประกอบย่อยในระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดทั้ง 6 องค์ประกอบ ในส่วนรายละเอียดพอสังเขปขององค์ประกอบที่ 1 - 6 ยกเว้นองค์ประกอบที่ 4 ซึ่งเป็นส่วนที่ผู้จัดทำให้ความสนใจเป็นการเฉพาะในส่วน of แนวทางการวางแผน ซึ่งจะเขียนในส่วนที่ 3 ต่อไป

1. องค์การบริหารการพัฒนาจังหวัด

การจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ในส่วนคณะกรรมการจังหวัด) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) พ.ศ.2539 โดยแบ่งองค์กรเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

2. เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาจังหวัด

นโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาต่าง ๆ ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดมีเนื้อหาครอบคลุมแตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อได้ศึกษาเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้กรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) พ.ศ. 2539 ภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีแผนงาน / โครงการในจังหวัด ความต้องการท้องถิ่น มิติของระยะเวลาการจัดทำแผนโดยสรุป แผนพัฒนาจังหวัดจะมีเนื้อหาสาระ ดังนี้

2.1 แผนพัฒนาจังหวัดของกระทรวงหลักในระบบ กนภ.

2.1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2.1.2 แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

2.1.3 แผนปฏิบัติการประจำปี

2.2 แผนพัฒนาจังหวัดในระบบ กนภ. ตามนโยบายเฉพาะ

2.2.1 แผนลงทุนจังหวัด

2.2.2 โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

2.2.3 โครงการพัฒนาตำบล

2.3 แผนพัฒนาจังหวัดนอกระบบ กนภ.

2.3.1 แผนป้องกันและควบคุมโรคเอดส์

2.3.2 แผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

2.3.3 แผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.4 แผนบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

3. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นส่วนสำคัญของแผนโดย เฉพาะความต่อเนื่องการจัดทำความเป็นขั้นเป็นตอนของกระบวนการ ในส่วนที่ศึกษานี้จะได้ ให้คำนิยามของแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นส่วนที่ได้มีการกำหนดเป็นแนวทางไว้เป็นเบื้องต้น แล้วว่า “ แผนพัฒนาจังหวัด ” หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่ ครอบคลุมแผนงาน / โครงการ เพื่อพัฒนาจังหวัดในทุก ๆ ด้าน ทุก ๆ เรื่อง และทุก ๆ พื้นที่ของจังหวัดที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสอดคล้องกับ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น 3 แผน ตามมติของ ระยะเวลา กล่าวคือ แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี และ แผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี โดยสรุปขั้นตอนย่อยของขั้นตอนหลักในการจัดทำแผน พัฒนาจังหวัด ตามตารางดังนี้

ขั้นตอนย่อยของขั้นตอนหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

(1) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	(2) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี	(3) การจัดทำแผนความต้องการ	(4) การศึกษาแผนปฏิบัติการ
1. การประเมินสภาวะแวดล้อม 2. การประเมินสภาวะองค์การ 3. การกำหนดภารกิจหลัก 4. กำหนดวัตถุประสงค์ 5. การกำหนดยุทธศาสตร์ 6. การกำหนดเป้าหมาย	1. การจัดทำแนวทางการพัฒนาเร่งรัดระยะ 5 ปี 2. การจัดทำแนวทางการพัฒนาอำเภอ 5 ปี 3. การจัดทำข้อเสนอความต้องการของตำบล 5 ปี 4. การจัดทำข้อเสนอความต้องการของอำเภอ 5 ปี 5. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี 6. การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี	1. การจัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี 2. การจัดทำแนวทางการพัฒนาอำเภอประจำปี 3. การจัดทำแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่นประจำปี 4. การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี 5. การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี 6. การเสนอของบประมาณตามแผนความต้องการ	1. การเตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี 2. การจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี (พร.งบประมาณผ่านสภา) 3. การใช้ประโยชน์ของแผนฯ ระดับจังหวัด (ควบคุมกำกับ) 4. การประสานแผนฯ กับส่วนกลาง (ส่วนกลางใช้ประโยชน์) 5. การติดตามประเมินผล 6. การติดตามประเมินผล
7. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี)	7. การจัดทำแผนพัฒนาตำบล / ท้องถิ่น 5 ปี		
สถานภาพของแผนระยะยาว 10 - 20 ปี	จัดทำทุก 5 ปี สอดคล้องกับแผนชาติ	จัดทำทุกปี (ส่วนหน้า 2 ปี)	จัดทำทุกปี ปีงบประมาณนั้น ๆ

4. แนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด

แนวทางตามหัวข้อนี้จะได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 3 โดยเฉพาะแนวทางการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ต่อไป

5. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบข้อมูลของ กนภ. และระบบข้อมูลนอกระบบ กนภ.

5.1 ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดของ กนภ.

ประกอบด้วย

5.1.1 ระบบข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้าน (กชช. 2 ค)

เป็นข้อมูลที่สำรวจข้อเท็จจริงของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ในแต่ละหมู่บ้าน ข้อมูล กชช. 2 ค แบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม 37 ตัวชี้วัด ได้แก่ สภาพพื้นฐาน รายได้และการมีงานทำ สาธารณสุขและการอนามัย ข้อมูลแหล่งน้ำ ความรู้การศึกษาและวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1.2 ระบบข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานระดับครัวเรือน

(จปฐ.) เป็นชุดข้อมูลที่สำรวจเพื่อจัดระดับคุณภาพชีวิต ว่าความจำเป็นพื้นฐานอยู่ในระดับใด โดยแบ่งเป็น 9 หมวด 37 ตัวชี้วัด

5.2 ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดนอกระบบ กนภ.

ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดนอกระบบ กนภ.

เป็นระบบข้อมูลเฉพาะของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ใช้เฉพาะภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แก่ จำนวนข้อมูลแรงงาน การแยกประเภทแรงงาน ข้อมูลด้านสวัสดิการค่าจ้างแรงงาน เป็นต้น

6. ระบบการติดตามและประเมินผล

กระทรวงมหาดไทยในฐานะเลขานุการคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) กำหนดแนวทางการรายงานติดตามผลตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดภายใต้ระบบ กนภ. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.1 สำนักงานเลขานุการ กนภ. ทำการประเมินภาพรวม

6.2 อผจ. ประสานการดำเนินงานติดตามการประเมินผลโครงการจากระดับจังหวัดโดยผู้ประสานแผนของกระทรวงแต่ละกระทรวงรับทราบข้อมูลจาก อผจ. แล้วแจ้งให้ผู้อำนวยการโครงการแต่ละกรมแจ้งหน่วยงานในสังกัดในระดับจังหวัดให้ประสานงานกับสำนักงานจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน จะประกอบด้วยผู้แทนของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม ทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัด

ส่วนที่ 3

แนวทางและหลักการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

ในเอกสารฉบับนี้ ส่วนที่ 3 จะกล่าวถึงแนวทางและหลักของการประสานแผนพัฒนาและการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำเอกสารวิชาการเฉพาะ

1. หลักของการประสานแผนพัฒนา

เป็นความจริงที่ว่า การประสานแผนพัฒนามีใช้หลักการสำคัญแต่เพียงอย่างเดียวในการบริหาร แต่เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ในการพัฒนาทุกระดับที่จะต้องอาศัยความร่วมมือประสานแผนมากขึ้นจากความหมายของการประสานแผนพัฒนา ได้กำหนดหลักการในการประสานแผนพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่

(1) การประสานแผนพัฒนากับนโยบาย จะต้องให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน การประสานแผนพัฒนาจึงเป็นการประสานทิศทางการปฏิบัติงานกับนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของแผนเข้าด้วยกันในลักษณะร่วมกันคิด

(2) การประสานแผนพัฒนากับโครงการ / กิจกรรม เป็นการประสานการปฏิบัติงานตามโครงการ / กิจกรรม ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในทางปฏิบัติการประสานแผนพัฒนาจึงเป็นการจัดทำโครงการ / กิจกรรม โดยมีเป้าหมายร่วมกันในลักษณะร่วมกันทำ

(3) การประสานแผนพัฒนากับหน่วยงาน เป็นการผสมผสานการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ให้เป็นไปตามบทบาทและภารกิจที่กฎหมายกำหนดซึ่งสอดคล้องกันและเป็นปัจจัยสำคัญของการประสานแผน ดังนั้นการใช้แผนเป็นเครื่องในการประสานการปฏิบัติงาน จึงเป็นเรื่องสำคัญและมีใช้เพียงแต่บุคลากรของหน่วยงานที่มีความเห็นสอดคล้องตามกันเท่านั้น หากแต่ต้องพยายามก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์นั้น ๆ ด้วย การประสานแผนจึงเป็นการประสานวิธีการและแนวทางปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดเข้าด้วยกันในลักษณะร่วมกันรับผิดชอบ

(4) การประสานแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน เงิน งานและจิตใจ ทั้งนี้เพราะว่าการประสานแผนพัฒนามิได้เพียงแต่หมายความว่าจัดให้มีการประสานคน เงิน และงานเท่านั้น หากแต่ต้องยังเอา “คน” คือ ผู้ปฏิบัติงานเข้ามาร่วมกันทำงานอย่าง

สมานฉันท์เป็น “ ทีมเวิร์ค ” โดยนัยนี้จึงเห็นว่าข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานแผนพัฒนา คือ “ ความร่วมมือ ” ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจในการทำงานร่วมกัน ดังนั้น ขอความร่วมมือจึงเป็นการประสานแผนโดยมีเป้าหมายร่วมกัน

ระดับของการประสานแผนพัฒนา

การประสานแผนพัฒนาที่สำคัญ มี 2 ระดับด้วยกัน คือ

(1) การประสานแผนพัฒนาในแนวราบ เป็นการประสานแผนพัฒนาในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างกระทรวงกับกระทรวง กรมกับกรม จังหวัดกับจังหวัด ซึ่งมีเป้าหมายและวิธีปฏิบัติร่วมกันโดยมีหน่วยงานที่เป็นองค์กรที่เป็นแกนกลางในการประสานแผน

(2) การประสานแผนพัฒนาในแนวตั้ง เป็นการประสานแผนพัฒนาในระดับที่ต่างกัน เช่น การประสานแผนพัฒนาระหว่างแผนชาติกับแผนกระทรวง แผนกระทรวงกับแผนกรม แผนกรมกับแผนจังหวัด แผนจังหวัดกับแผนอำเภอ และแผนอำเภอกับแผนตำบล ให้มีทิศทางและเป้าหมายสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม

ประเภทของการประสานแผน

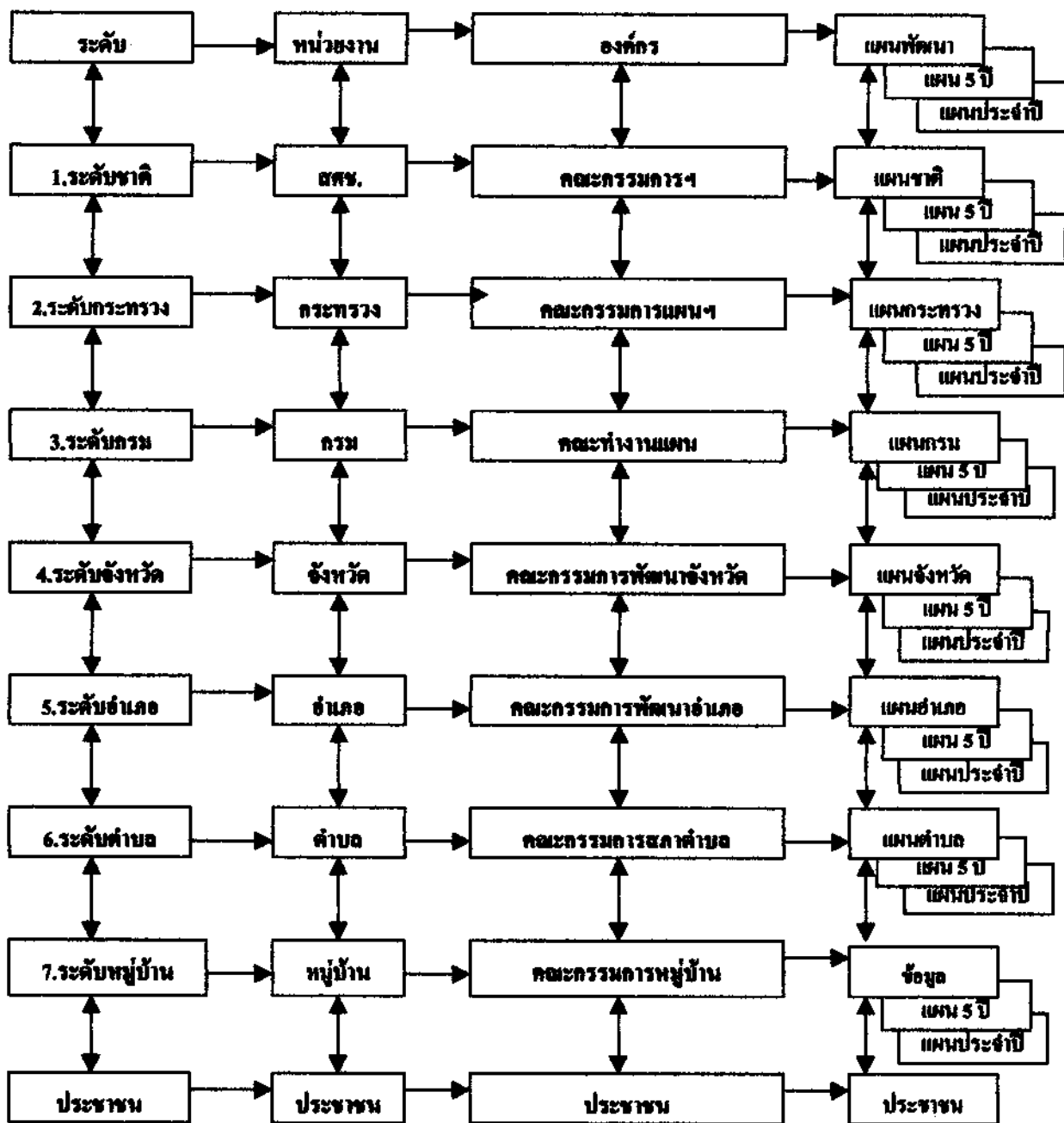
(1) การประสานแผนเป็นเป็นทางการ (Formal - Communication) เป็นการประสานแผนตามระเบียบ ขั้นตอนและวิธีการที่กำหนด

(2) การประสานแผนแบบไม่เป็นทางการ (Informal - Communication) เป็นการประสานแผนนอกระบบ

2. การประสานแผนพัฒนาในทางปฏิบัติ

2.1 ปัจจัยและองค์ประกอบของการประสานแผนพัฒนา

องค์กร หน่วยงาน การประสานแผนพัฒนาในแต่ละระดับ



กชช.ภ. = คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการประสานแผนพัฒนาในทางปฏิบัติได้นั้นจำเป็นต้องมีปัจจัยและองค์ประกอบของการประสานแผนพัฒนาที่ชัดเจน 2 ประการ คือ

2.1.1 การจัดองค์กรประสานแผน

ลักษณะขององค์กรโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หน่วยงานหลัก (Line Agency) หน่วยงานวิชาการ (Staff Agency) และหน่วยงานอำนวยการ (Auxiliary Agency) หน่วยงานหลักจะมีหน้าที่ติดต่อกับผู้บริหารโดยตรง ส่วนหน่วยงานวิชาการจะมีหน้าที่เชื่อให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่หน่วยงานหลัก สำหรับหน่วยงานอำนวยการจะช่วยในการอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานวิชาการ ดังนั้นองค์การวางแผน (Planning Agency) จึงเป็นหน่วยงานวิชาการของหน่วยงานหลัก

การวางแผน (Planning) คือ กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยมีองค์การวางแผน (Planning Agency) เป็นสำนักงานกลางของการบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่ประสานแผนจากหน่วยงานต่างๆหน้าที่ของ Planning Agency มี 6 ประการ คือ

- (1) ชี้นำและประสานการวางแผน
- (2) ประเมินสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เพื่อนำมาใช้ในการวางแผน
- (3) กระตุ้นให้มีการวิจัย เพื่อนำมาใช้ในการวางแผน
- (4) ร่วมมือกับสำนักงบประมาณในการประสานแผนกับงบประมาณ ให้สอดคล้องกัน

(5) วิเคราะห์และรายงานผลต่อผู้บริหารเป็นระยะ ๆ

(6) รายงานผลการพัฒนาให้ประชาชนทราบ

สิ่งที่ Planning Agency ไม่ควรทำคือ ดำเนินโครงการเสียเอง หรือนำแผนไปปฏิบัติซึ่งเป็นหน้าที่ของ Line Agency ควรสงวนพลังงานและความสามารถของบุคลากรไว้เพื่อ “การวางแผน” และ “การประสานแผน” เท่านั้น สำหรับหน่วยงานวางแผนในระดับพื้นที่นั้น จะต้องมียกวางแผนแต่ละกระทรวงไปประจำในท้องที่ซึ่งมีความรู้สภาพข้อมูลในพื้นที่ และการปกครองแต่ละท้องถิ่น โดยอาจจะมีหน่วยงานที่ปรึกษาการวางแผนช่วยเหลืออีกก็ได้ องค์การวางแผนและประสานแผนโครงการต่างๆ มีดังนี้

ก. ส่วนกลาง

(1) ระดับชาติ

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.)
- คณะอนุกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กจภ.)

(2) ระดับกระทรวง (กรณีตัวอย่างกรณีของกระทรวงมหาดไทย)

- คณะกรรมการประสานนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย
- คณะอนุกรรมการประสานนโยบายและแผนรวม
- คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล
- คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาการเมืองการปกครองและการบริหาร
- คณะอนุกรรมการแผนรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
- คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาเมือง สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ

(3) ระดับกรม

- คณะทำงานประสานแผนของกรมต่าง ๆ

(4) ระดับภาค

- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- คณะกรรมการพัฒนาภาคเหนือ
- คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ฯลฯ

ข. ส่วนภูมิภาค

- คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)
- คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)
- คณะกรรมการพัฒนากิจอำเภอ (กพอ.ก)
- คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

ข. ส่วนท้องถิ่น

- สภาเทศบาล
- สภาจังหวัด
- สภา กทม.
- คณะกรรมการสุขาภิบาล
- สภาพัทยา

2.1.2 ขั้นตอนในการประสานแผนพัฒนา (Process)

เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดการประสานแผนระหว่างหน่วยงานและแผน การกำหนดกิจกรรม ขั้นตอน ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบในการประสานแผนพัฒนาและชักซ้อมแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ ทุกขั้นตอนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ดังนี้

1. การเตรียมการจัดทำแผน

- (1) จัดทำปฏิทินกำหนดกิจกรรมการทำแผน
- (2) จัดตั้งองค์การคณะทำงาน ผู้รับผิดชอบ
- (3) กำหนดเค้าโครงของแผน
- (4) ประชุมชี้แจงแนวปฏิบัติการจัดทำแผนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การจัดทำแผน

- (5) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- (6) กำหนดขอบเขตและโครงสร้างของปัญหา
- (7) กำหนดประเด็นในการพัฒนา

- (8) กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องปฏิบัติ
- (9) วิเคราะห์ทางเลือกและความเป็นไปได้ของแผน / โครงการ
- (10) นำทางเลือกที่เห็นว่าดีที่สุดจัดทำเป็นแผนงาน/โครงการ
- (11) จัดทำเอกสารตามเค้าโครงการแผนที่กำหนด
- (12) เสนอแผนตามลำดับเพื่อการอนุมัติแผน

3. การปฏิบัติตามแผน

- (13) ศึกษารายละเอียดของโครงการในส่วนต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติให้อยู่ในแผน
- (14) จัดทำเอกสารแผนงาน / โครงการ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ
- (15) จัดทำค่าของงบประมาณประจำปี
- (16) อนุมัติงบประมาณ ตามแผนงาน / โครงการ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ
- (17) จัดทำแผนปฏิบัติการตามโครงการที่ได้รับงบประมาณ
- (18) ศึกษารายละเอียดของแผนงาน / โครงการ ในส่วนต่าง ๆ เพื่อทราบว่าใครทำอะไรบ้างและจะอย่างไร
- (19) เตรียมความพร้อมของคน พื้นที่ ผู้ปฏิบัติ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง
- (20) จัดเตรียมแผนดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติงาน
- (21) แจ้ง / ประสานให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบถึงโครงการและการควบคุม
- (22) เริ่มการทำงาน

4. การติดตามและประเมินผล

- (23) รวบรวมข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผน
- (24) การตรวจสอบและประเมินผลข้อมูลและตัวเลข
- (25) การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม

(26) การรายงานผลการปฏิบัติตามแผนให้ผู้บังคับบัญชาและผู้วางแผน
ได้ทราบ

2.2 ประสานแผนพัฒนาในทางปฏิบัติ เมื่อกำหนดองค์กรและขั้นตอนการประสาน
แผนพัฒนาเรียบร้อยแล้ว เริ่มดำเนินการประสานแผนพัฒนาในแนวราบและแนวตั้งอย่างเป็นทางการ
และไม่เป็นทางการ ดังนี้

2.2.1 การประสานแผนพัฒนาในแนวราบแบบเป็นทางการ ประกอบด้วย

ก. การประสานแผนแม่บท

(1) ระดับชาติ ประสานการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ที่กำหนดกรอบและทิศทางการพัฒนาที่จะทำให้ประเทศเป็นไปในภาพรวมของ
ประเทศอย่างกว้าง ๆ ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ-
กิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแกนหลักและมีคณะอนุกรรมการ คณะทำงานอื่น ๆ สนับสนุน

(2) ระดับกระทรวง ประสานการจัดทำแผนแม่บทของกระทรวง
ที่กำหนดกรอบแนวทางและเป้าหมายการพัฒนา ของกระทรวงตามบทบาทและภารกิจ หน้าที่
ที่กฎหมายกำหนดโดยคณะกรรมการประสานการจัดทำแผนของกระทรวงเป็นแกนหลักและมี
คณะอนุกรรมการต่าง ๆ สนับสนุน

(3) ระดับกรม ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปีของกรม
ที่มีโครงการ / กิจกรรม และเป้าหมายของการพัฒนาตามบทบาท ภารกิจ และหน้าที่ของกรม
โดยคณะกรรมการแผนของกรมเป็นแกนหลักและฝ่ายแผนและวิชาการของกรมต่าง ๆ เป็นส่วน
สนับสนุน

(4) ระดับจังหวัด ประสานการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมของจังหวัดที่กำหนดความต้องการที่จะให้จังหวัดเป็นไปตามศักยภาพการพัฒนาของ
จังหวัด ทั้งในเขตเมือง (รวมเทศบาลและสุขาภิบาล) และเขตชนบท (เขตองค์การ-
บริหารส่วนจังหวัด) โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นแกนหลักและคณะเจ้า
หน้าที่จัดทำแผนของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริมเป็นส่วนสนับสนุนและให้ความ
ช่วยเหลือทางวิชาการจากศูนย์พัฒนาการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ

(5) **ระดับอำเภอ** ประสานการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอที่กำหนดเป้าหมายที่ต้องการโดยมีแผนงาน / โครงการ / กิจกรรม มารองรับให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงของอำเภอ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เป็นแกนหลัก และหน่วยงานต่าง ๆ ในอำเภอเป็นส่วนสนับสนุน

(6) **ระดับตำบล** ประสานการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่รวบรวมความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จากการสำรวจความต้องการอย่างเป็นระบบในการเสนอแนะปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนโดยสภาตำบล (กสต.) หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นแกนหลัก และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

ช. การประสานแผนประจำปี

(1) **ระดับชาติ** ประสานการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เป็นไปตามกรอบและทิศทางที่กำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีสำนักงบประมาณเป็นแกนหลัก นำเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการด้านงบประมาณ และ ครม. พิจารณาให้ความเห็นชอบ และสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) ระดับกระทรวง

- ประสานการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงตามบทบาทและภารกิจของกระทรวงที่ได้ปรับให้สอดคล้องกับนโยบาย และแนวทางการพัฒนาของกระทรวงประจำปี ให้สอดคล้องกับจุดเน้นการพัฒนาที่จำเป็นเร่งด่วน ดำเนินการในปีนั้น ๆ มีสำนักนโยบายและแผนเป็นแกนหลัก และคณะทำงานแผนด้านต่าง ๆ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของงบประมาณและโครงการ

- ประสานการจัดทำโครงการ / กิจกรรม ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณประจำปีเรียบร้อยแล้วจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี โดยมีสำนักนโยบายและแผนเป็นหลัก

(3) ระดับกรม

- ประสานการจัดทำค่าของงบประมาณของกรมที่จะดำเนินการในพื้นที่ประจำปีที่ได้ปรับให้สอดคล้องกับเป้าหมายและจุดเน้นการพัฒนาที่จำเป็นเร่งด่วน ดำเนินการในพื้นที่ มีฝ่ายแผนและงบประมาณของกรมเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน
- ประสานการจัดทำโครงการ / กิจกรรม ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการประจำปีเรียบร้อยแล้วจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ โดยฝ่ายแผนและงบประมาณและผู้รับผิดชอบงานแผนของกองต่าง ๆ เป็นแกนกลางในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

(4) ระดับจังหวัด

- ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีให้สอดคล้องกับจุดเน้นการพัฒนาที่จำเป็นเร่งด่วนดำเนินการในปีนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการในการแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ ทั้งในเขตเมือง (เทศบาล สุขาภิบาล กทม. และเมืองพัทยา) และเขตชนบท โดยมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบและสำนักงานจังหวัดเป็นแกนกลางในการประสานแผนปฏิบัติการของ 8 กระทรวงหลักและ 2 หน่วยงานเสริมในระดับจังหวัด

(5) ระดับอำเภอ

- ประสานการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี โดยกลั่นกรองและประสานความต้องการในพื้นที่ให้เป็นระบบเพื่อเตรียมความพร้อมและความเป็นไปได้ของโครงการ / กิจกรรมที่กำหนดเป้าหมายการดำเนินการของอำเภอตามสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงของอำเภอที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่ได้รับการปรับแนวทางการพัฒนาอำเภอประจำปีจากแผนพัฒนา 5 ปี โดยมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและสำนักงานอำเภอเป็นแกนกลางในการประสานแผนพัฒนาประจำปี
- ประสานการจัดทำโครงการ / กิจกรรมที่จะดำเนินการในปีนั้น ๆ เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีโดยมีสำนักงานอำเภอเป็นแกนกลางในการประสานแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ ในอำเภอ

(6) ระดับตำบล

- ประสานการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี เพื่อเตรียมความพร้อมและความเป็นไปได้ของโครงการ / กิจกรรม ที่กำหนดเป้าหมายการดำเนินการของตำบลที่ได้ปรับแนวทางการพัฒนาตำบลประจำปีจากแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน โดยมีสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นแกนหลัก และความช่วยเหลือทางวิชาการจากคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

- ประสานการจัดทำโครงการ / กิจกรรมในพื้นที่เป้าหมายที่จะดำเนินการในปีนั้น ๆ เป็นแผนปฏิบัติการประจำปี โดยมีที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอเป็นแกนกลางในการประสานแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ ในตำบล

2.2.2 การประสานแผนพัฒนาในแนวราบแบบไม่เป็นทางการเป็นการประสานแผนนอกระบบนอกเหนือจากวิธีการและขั้นตอน จนลักษณะความเป็นผู้นำของบุคลากรในหน่วยงานที่มีหลายรูปแบบ เช่น สมาคม ชมรม การพบปะสังสรรค์ การรับประทานอาหารของผู้รับผิดชอบงาน / โครงการร่วมกัน ทำให้เกิดบรรยากาศในการทำงาน

2.2.3 การประสานแผนพัฒนาในแนวตั้งแบบเป็นทางการประกอบด้วย

ก. การประสานแผนแม่บท

(1) ระดับชาติ ประสานและจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้อยู่ในระบบเดียวกันโดยมีคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแกนหลัก คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) และคณะอนุกรรมการอื่น ๆ เป็นส่วนสนับสนุน

(2) ระดับกระทรวง

- ประสานและจัดทำแผนแม่บทของกระทรวงตามกรอบ แนวทางและทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามบทบาทและภารกิจหน้าที่ของกระทรวง

(3) ระดับกรม

- แปลงกรอบและแนวทางการพัฒนาของกระทรวง เป็นแผนปฏิบัติงานของกรมตามภารกิจและหน้าที่ที่กำหนดตามขีดและความสามารถของกรม

(4) ระดับจังหวัด

- ประสานการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นการกำหนดภาพรวมทิศทางการพัฒนาของจังหวัด โดยการประเมินโอกาส/อันตราย/จุดอ่อน/จุดแข็งของจังหวัด แล้วนำมากำหนดภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และเป้าหมายในการพัฒนา ที่ทุกฝ่ายในจังหวัดประสงค์ร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการยอมรับและเกิดผลในการนำไปปฏิบัติ

- ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะต้องกำหนดกรอบแผนงาน / โครงการ ที่จะต้องนำมาจัดทำเป็นแผนดำเนินการของจังหวัดในช่วงระยะเวลา 5 ปีตามช่วงเวลาของแผนชาติและถ้ามีการปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำเป็นต้องปรับแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ให้สอดคล้องกันด้วย

(5) ระดับอำเภอ

- ประสานการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาอำเภอให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี โดยจะต้องกำหนดกรอบแผน/โครงการที่จะต้องนำมาจัดทำเป็นแผนดำเนินการของอำเภอในช่วงระยะ 5 ปี ตามช่วงเวลาของแผนพัฒนาจังหวัดและถ้ามีการปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัด จำเป็นต้องปรับแผนพัฒนาอำเภอให้สอดคล้องกันด้วย

(6) ระดับตำบล

- ประสานการจัดทำแผนแม่บทของกระทรวงตามกรอบแนวทางและทิศทาง

- การประสานจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลตามสภาพปัญหา ความต้องการและข้อเท็จจริงของหมู่บ้าน โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี โดยจะต้องกำหนด

เลขเรียกหนังสือ	22.05.16 สจ.จ.ร.พ.
เลขทะเบียน	538
วันที่	22 ธ.ค 2545

โครงการ / กิจกรรม ที่จะต้องนำมาจัดทำเป็นแผนดำเนินการในหมู่บ้านมาเป็นแผนดำเนินการของตำบล ในช่วงระยะ 5 ปี ตามช่วงเวลาของแผนอำเภอและสถานการณ์และข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนถ้ามีการปรับปรุงแผนพัฒนาอำเภอ จำเป็นต้องปรับแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปด้วย

(7) เทศบาล

- การประสานจัดทำแผนแม่บทพัฒนาเทศบาล 5 ปี เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาเทศบาลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด, แผนพัฒนาอำเภอ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจะต้องกำหนดทิศทาง เป้าหมาย แผนงาน / โครงการ ที่จะต้องนำมาประกอบการจัดทำเป็นแผนดำเนินการของเทศบาลในช่วงระยะ 5 ปี ตามช่วงเวลาของแผนอำเภอและสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องปรับแผนพัฒนาเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

(8) สุขาภิบาล

- การประสานจัดทำแผนแม่บทพัฒนาสุขาภิบาล 5 ปี เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาสุขาภิบาลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจะต้องกำหนดทิศทาง เป้าหมาย แผนงาน / โครงการ ที่จะต้องนำมาประกอบการจัดทำเป็นแผนดำเนินการของสุขาภิบาลในช่วง 5 ปี ตามช่วงเวลาของแผนอำเภอและสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องปรับแผนสุขาภิบาลให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

(9) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- การประสานจัดทำแผนแม่บทพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5 ปี เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอและความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่ โดยจะต้องกำหนดทิศทาง เป้าหมาย แผนงาน / โครงการ ที่จะต้องนำมาประกอบการจัดทำแผนดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในช่วงระยะ 5 ปี ตามช่วงเวลาของแผนอำเภอ และถ้าสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องปรับแผนองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

(10) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา
เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ

- การประสานจัดทำแผนแม่บทพัฒนากรุงเทพมหานคร 5 ปี เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนา กทม. ให้สอดคล้องกับนโยบายของสถานการณ์และสภาพปัญหาของประชาชนในพื้นที่ โดยจะต้องกำหนดทิศทาง เป้าหมาย แผนงาน / โครงการ ที่จะต้องนำมาประกอบการจัดทำแผนดำเนินการของ กทม. ในช่วงเวลาของแผนชาติ และถ้ามีการปรับแผนชาติจำเป็นต้องปรับแผนพัฒนา กทม. ให้สอดคล้องกันด้วย การจัดทำแผนแม่บทพัฒนาเมืองพัทยา ดำเนินการในลักษณะคล้ายกับแผนแม่บทพัฒนา กทม.

ข. การประสานแผนประจำปี

(1) ระดับชาติ กำหนดวงเงินรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินประจำปีตามกรอบและแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนชาติ และขีดความสามารถตามงบประมาณและค่าเสนอของงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยสำนักงบประมาณ เป็นผู้พิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้เสนอตามเหตุผลและความจำเป็นให้คณะกรรมการและ ครม. พิจารณาอนุมัติ

(2) ระดับกระทรวง

- ประสานค่าของงบประมาณจากกรมกองต่าง ๆ ในสังกัด จัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตาม พรบ. งบประมาณ พ.ศ. 2520) นำเสนอรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามส่งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนที่กำหนดส่งให้สำนักงบประมาณ

- ประสานจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงในภาพรวม ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติในแต่ละปี

(3) ระดับกรม

- จัดทำคำของบประมาณประจำปีจากหน่วยงานในระดับจังหวัด และความต้องการตามแผนแม่บทของกระทรวงและกรม ประมวลเป็นคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามภารกิจหน้าที่และขีดกำลังความสามารถของกรม ส่งคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กระทรวง

- จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกรม ในรายละเอียดของแผนงาน / โครงการที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณแล้ว ให้กระทรวงทราบ

(4) ระดับจังหวัด

- การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อเตรียมการในเรื่องแผนงาน / โครงการ และกิจกรรมและพื้นที่เป้าหมายดำเนินการ โครงการที่จังหวัดจะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณตามที่ได้ปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี จากแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความต้องการของระดับพื้นที่และเพื่อสนองนโยบายที่ได้รับแจ้งจากส่วนกลางให้ดำเนินการในปีนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อรองรับการจัดสรรโครงการและงบประมาณ ที่มาจากแหล่งงบประมาณต่าง ๆ

- การประสานจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อแสดงผลการพิจารณาของจังหวัด (กพจ.) ในการจัดสรรโครงการและงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการ ตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีซึ่ง จะจัดทำหลังจากที่ได้รับแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณจากส่วนกลาง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการประสานกับส่วนกลางในการอนุมัติเงินประจำงวด และในการติดตามประเมินผลของ ส่วนกลางและในขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของจังหวัด

(5) ระดับอำเภอ

- การประสานจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี การจัดทำแผนเพื่อเตรียมการในเรื่องแผนงาน / โครงการและกิจกรรม และพื้นที่เป้าหมาย ดำเนินงาน โครงการที่อำเภอจะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณตามที่ได้รับแนวทางการ พัฒนาอำเภอประจำปีจากแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี ให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาความต้องการของระดับพื้นที่ และเพื่อสนองนโยบายที่ได้รับแจ้งจาก

จังหวัด ให้ดำเนินการในปีนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อรองรับการจัดสรรโครงการและงบประมาณที่มาจากแหล่งงบประมาณต่าง ๆ

- การประสานจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาอำเภอ ประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อแสดงผลการพิจารณาของอำเภอ (กพอ.) ในการจัดสรรโครงการและงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการตามแผนพัฒนาอำเภอประจำปีซึ่งจะจัดทำหลังจากที่ได้รับแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณจากจังหวัด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานกับจังหวัดและส่วนกลางในการอนุมัติเงินประจำงวดและในการติดตามประเมินผลของจังหวัดและส่วนกลาง ในขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือบริหารงานในอำเภอ

(6) ระดับตำบล

- การประสานจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีเป็นการจัดทำแผนเพื่อเตรียมการในเรื่องโครงการ/กิจกรรม และพื้นที่เป้าหมายดำเนินการ โครงการกิจกรรม ที่ตำบลจะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณตามที่ได้รับแนวทางการพัฒนาตำบลประจำปี จากแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่และเพื่อสนองนโยบายที่ได้รับแจ้งจากอำเภอให้ดำเนินการในปีนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อรองรับการจัดสรรโครงการและงบประมาณที่มาจากแหล่งงบประมาณต่าง ๆ

- การประสานจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนา ตำบล ประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อแสดงโครงการ/กิจกรรม ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง จังหวัดและอำเภอลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการตามแผนพัฒนาตำบลประจำปี ซึ่งจะจัดทำหลังจากที่ได้รับแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณจากอำเภอ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานกับส่วนกลาง จังหวัด และอำเภอในการใช้จ่ายเงินประจำงวดในการติดตามประเมินผลของหน่วยงานต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของตำบล

(7) เทศบาล

- การประสานจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่องแผนงาน/โครงการและกิจกรรม และพื้นที่เป้าหมายดำเนินการ โครงการที่เทศบาลจะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณตามที่ได้ปรับแนวทางการพัฒนาเทศบาลประจำปี จากแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี คณะเทศมนตรีจะพิจารณาให้ความ

เห็นชอบให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความต้องการของพื้นที่และเพื่อสนองนโยบายที่สมาชิกเทศบาลได้แถลงไว้ในสภาเทศบาล

- การประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเทศบาลประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อแสดงผลการพิจารณาของสภาเทศบาลและ กพจ. บางโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัด ในการจัดสรรโครงการและงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการ ตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีซึ่งจะจัดทำหลังจากที่ได้รับแจ้งผลการอนุมัติจากจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลแล้วเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการเบิกจ่ายเงินประจำงวด และการติดตามประเมินผลของส่วนติดตามประเมินผลของเทศบาลและส่วนที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของเทศบาลด้วย

(8) สุขาภิบาล

- การประสานจัดทำแผนพัฒนาสุขาภิบาลประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่องของแผนงาน/โครงการและกิจกรรมและพื้นที่เป้าหมายดำเนินงานโครงการที่สุขาภิบาลจะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณตามที่ได้ปรับแนวทางการพัฒนาสุขาภิบาลประจำปีจากแผนพัฒนาสุขาภิบาล 5 ปี คณะกรรมการสุขาภิบาล จะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความต้องการในระดับพื้นที่เพื่อสนองนโยบายที่คณะกรรมการสุขาภิบาลได้แถลงไว้ในคณะกรรมการสุขาภิบาล

- การประสานจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาสุขาภิบาลประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อแสดงผลการพิจารณา ของคณะกรรมการสุขาภิบาลและ กพจ. บางโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ จากจังหวัดในการจัดโครงการและงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการตามแผนพัฒนาสุขาภิบาลประจำปี ซึ่งจะจัดทำหลังจากที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการสุขาภิบาลและได้รับการแจ้งผลอนุมัติจากจังหวัดแล้ว เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเบิกจ่ายเงินประจำงวดและในการติดตามประเมินผลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของสุขาภิบาลด้วย

(9) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- การประสานจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจำปีเป็นการจัดทำแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่องของแผนงาน/โครงการและกิจกรรม และพื้นที่เป้าหมายดำเนินงานโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณตามที่ได้ปรับแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปี จากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5 ปี (สมาชิกสภาจังหวัด) จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพื่อสนองนโยบายที่สมาชิกสภาจังหวัดได้แถลงไว้ในสภาจังหวัด

- การประสานจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อแสดงผลการพิจารณาของสมาชิกสภาจังหวัดและ กพจ. บางโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัด ในการจัดสรรโครงการและงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปี ซึ่งจะจัดทำหลังจากที่ได้รับการอนุมัติจากสภาจังหวัดและได้รับแจ้งผลการอนุมัติจากจังหวัดแล้วเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการเบิกจ่ายเงินประจำงวดและในการติดตามประเมินผลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

(10) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

- การประสานจัดทำแผนพัฒนา กทม.ประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่องของแผน / โครงการและกิจกรรมและพื้นที่เป้าหมายดำเนินการโครงการที่ กทม. จะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ ตามที่ได้ปรับแนวทางการพัฒนา กทม. ประจำปี จากแผนพัฒนา กทม. 5 ปี (สมาชิกสภา กทม.) จะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพื่อสนองนโยบายที่สมาชิกสภา กทม.ได้แถลงไว้ในสภา กทม.

- การประสานจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนา กทม. ประจำปี เป็นการจัดทำแผนเพื่อแสดงผลการพิจารณาของสมาชิกสภา กทม. และ ครม.บางโครงการที่ กทม. ขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินในการจัดสรรโครงการและงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการตามแผนพัฒนา กทม. ประจำปี ซึ่งจะทำหลังจาก

ได้รับการอนุมัติจากสภา กทม. และ ครม. แล้วเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของ กทม. อีกทางหนึ่งด้วย

- การดำเนินการในส่วนของเมืองพัทยาเช่นเดียวกับ กทม.

2.2.4 การประสานการพัฒนาในแนวตั้งแบบไม่เป็นทางการ เป็นการประสานแผนแบบนอกระบบนอกเหนือจากวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การพบปะสังสรรค์ การตรวจราชการ การไปรับประทานอาหารว่างร่วมกันของผู้รับผิดชอบงานแผน/โครงการร่วมกัน ทำให้เกิดบรรยากาศในการทำงาน

ส่วนที่ 4

ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาและอุปสรรค

- 1.1 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลทางเลือก และวิธีการประเมินผลในการจัดทำ
- 1.2 แผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาไม่ครอบคลุมทุกสาขาการพัฒนาจังหวัด ทำให้ต่างคนต่างทำแผนในสาขาของตนเองและลงไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติ
- 1.3 ไม่มีความชัดเจนในการประสานแผนและโครงการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ยังมีลักษณะของการประมวลโครงการและจัดหมวดหมู่ของโครงการเท่านั้น
- 1.4 มีการกำหนดขั้นตอนการประสานงานไว้หลายขั้นตอน รวมทั้งเงื่อนไขในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ที่จัดทำขึ้นเป็นผลอาจทำให้คุณภาพของแผนอาจไม่ดีพอ

2. ข้อเสนอแนะ

- 2.1 ปรับบทบาทให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ และประสานการบริหารการพัฒนาในจังหวัดทั้งหมด ให้มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ เน้นการติดตามและประเมินผลและวัดผลสำเร็จของงาน ให้มีการบูรณาการแผนงาน / โครงการในระบบ กนภ. เข้าด้วยกัน
- 2.2 พัฒนาบุคลากรด้านการวางแผน ปรับและเชื่อมโยงกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด
- 2.3 ปรับบทบาทหน่วยงานกลางให้ทำหน้าที่ทางวิชาการแก่จังหวัด ดำเนินการแผนกลยุทธ์ และให้มีการติดตามผลและวัดผลสำเร็จของงาน



บรรณานุกรม

1. ดวงพร บุญครบ รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบ การประสานแผนพัฒนา จังหวัด อำเภอลำปาง และท้องถิ่นในอนาคต เอกสารวิจัยเสนอต่อสำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย 2540
2. ชัยรัตน์ อุดมเดช การประสานแผนพัฒนา, เมษายน 2542 (เอกสารโรเนียว)
3. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่ ดร. รายงานการวิจัยเรื่องโครงการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบบริหารพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 (2534 - 2539) เอกสารวิจัยเสนอต่อศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ 2534 (อัดสำเนา)
4. ไพจิตร เอื้อทวีกุล แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบท : อดีตและปัจจุบัน อ่างในการบริหารการพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสตรี 2525



ว12.05.6
8773น
ร.2

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



00538

แนวคิดและหลักการประสาน