

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ประเทศต่าง ๆ เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาวะความยากจนอันเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญหลาย ๆ ปัจจัยในขณะนั้น โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านสงคราม ดังนั้น คำว่า “ไม่พัฒนา” หรือ “ด้อยพัฒนา” (Underdevelopment) จึงไม่เป็นที่พึงประสงค์ของรัฐบาลและประชาชนทุกประเทศ สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้กำหนดให้การพัฒนาประเทศเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล แต่การพัฒนาในช่วงนั้นยังขาดทิศทางที่ชัดเจน เป็นการพัฒนาที่ไม่มีแบบแผน จึงทำให้ผลของการพัฒนาไม่เป็นที่พอใจมากนัก

ต่อมาในปี 2502 ประเทศไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยในระยะแรกมีผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกมาให้ความปรึกษาในการวางแผน จนเกิดแผนพัฒนาประเทศไทยฉบับแรก คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การพัฒนาประเทศของไทยก็อยู่ภายใต้แผนพัฒนาประเทศ จนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) ซึ่งจากการพัฒนาแบบมีแผนนี้ ทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในทุก ๆ ด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เป็นไปในทิศทางหนึ่งทิศทางใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 เน้นการวางแผนที่มุ่งไปในทางเร่งรัดโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และเน้นการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประเทศเป็นสำคัญ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวสูงขึ้น การพัฒนาชนบทขาดการเอาใจใส่เท่าที่ควร ดังนั้น ถ้าพิจารณาในรายละเอียดของแผนพัฒนาประเทศในช่วงนี้แล้ว จะเห็นว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างไม่สมดุล กล่าวคือ ชนบทบางแห่งยังล้าหลัง นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ของประชาชนในเมืองและชนบทสูงขึ้น โดยวิธีการดำเนินงานในระยะแรกรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินการพัฒนาในพื้นที่ของจังหวัดโดยตรง ตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่มีการจัดทำแผนของจังหวัดรองรับการพัฒนาแต่อย่างใด แต่ได้มีกระบวนการพัฒนาโดยระบบ “โครงการ” คือประกอบด้วยโครงการจำนวนมากกระจัดกระจายอยู่ทุกระดับ แต่ละโครงการก็มีการบริหารที่เป็นเอกเทศ ขาดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ ๆ ต่อระบบการทำงาน คือ ความซ้ำซ้อน การแก้ไขปัญหามิตรงกับพื้นที่และความต้องการของประชาชน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้สนับสนุนให้ใช้ระบบ “แผน” แทนระบบ “โครงการ” ซึ่งแผนที่จัดทำขึ้นก็คือ “แผนพัฒนาจังหวัด” พร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด ให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่สมบูรณ์แบบในด้านเศรษฐกิจและสังคมทุกสาขา และเสนอแนวทางการพัฒนาและงบประมาณ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนระดับชาติได้ จึงได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ประกอบกับรัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนในการใช้บริหารการพัฒนาที่หลากหลาย และสำนักงานจังหวัดยังขาดความพร้อมในทุกด้าน

การพัฒนาในช่วงต่อมารัฐบาลให้ความสำคัญกับการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท และมุ่งลดช่องว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในอดีต โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท โดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของตนเองมากขึ้น และได้มีการปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยยังคงมี “แผนพัฒนาจังหวัด” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเช่นเดิม มีการจัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น คือ องค์กรระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.2524 ซึ่งองค์กรระดับชาติ คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยมีกระทรวงหลักในการพัฒนา 4 กระทรวง ได้แก่ เกษตรและสหกรณ์ มหาดไทย สาธารณสุข และศึกษาธิการ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีกระทรวงหลักเพิ่มขึ้นอีก 2 กระทรวง คือ อุตสาหกรรม และพาณิชย์ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (2535-2539) มีการปรับปรุงองค์กรระดับชาติมาเป็นคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 โดยมีกระทรวงหลักเพิ่มขึ้นอีก 2 กระทรวง คือ กลาโหม และแรงงานและสวัสดิการสังคม และมีหน่วยงานเสริม 2 หน่วยงาน คือ การกีฬาแห่งประเทศไทย และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ซึ่งมีองค์กรบริหารระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) จนถึงปัจจุบัน

ด้วยสาเหตุที่ “แผนพัฒนาจังหวัด” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารการพัฒนาชนบทมาโดยตลอด จึงก่อให้เกิดความสนใจในอันที่จะศึกษาถึงพัฒนาการ ระบบ ตลอดจนปัญหา

และอุปสรรคของการจัดทำแผนหรือการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำผลที่ได้รับจากการศึกษามาแก้ไขปรับปรุงการวางแผนพัฒนาจังหวัด ให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีประสิทธิภาพในการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และเมื่อภูมิภาคและท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าแล้ว ก็จะส่งผลถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศโดยรวมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)

2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)

2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค และการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)

3. วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนพัฒนาจังหวัด ใช้วิธีการศึกษาแบบ “การวิจัยเอกสาร” (Documentary Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้า หนังสือ เอกสารของทางราชการ กฎหมาย ระเบียบ บทความ รายงาน วารสาร งานวิจัย และสิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะทำการศึกษาระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด ในส่วนของขั้นตอนการวางแผน เนื้อหาของแผน แนวทางการประสานแผน และองค์กรบริหารการวางแผน รวมทั้ง จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน โดยจะศึกษาการวางแผนพัฒนาจังหวัดในสภาพปัจจุบัน คือ การวางแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539) และการวางแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นสำคัญ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

5.1 เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการวางแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

5.2 เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเพื่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นต่อไป

5.3 เพื่อเป็นข้อมูลแก่ผู้สนใจในการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนพัฒนาจังหวัด ผู้ศึกษาได้อาศัยแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการพัฒนา สำหรับใช้เป็นกรอบความคิดและใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 การวางแผน (Planning)

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่งในการบริหาร ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าแผนเป็นเครื่องมือที่จะช่วยบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนา และช่วยให้หน่วยงานหรือองค์กรสามารถกำหนดอนาคตตนเองได้

1) ความหมายของการวางแผน

มีนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักบริหาร ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “การวางแผน” ไว้ต่าง ๆ กัน เช่น

พายัพ พยอมยนต์ (2532 : 771) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การวางแผนหมายถึง กระบวนการตัดสินใจล่วงหน้า หรือการเตรียมงานเพื่อให้บุคคลได้ปฏิบัติงาน เพื่อที่จะให้เกิดการมองการณ์ไกลและทำงานให้เป็นไปตามขั้นตอนก่อนหลัง

พรพรรณ เอกเผ่าพันธุ์ (2537 : 5) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ในอนาคต และกำหนดกิจกรรมที่จะกระทำในอนาคต เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการนั้น

ธิดีรัตน์ วิศาลเวทย์ (2533 : 208) กล่าวว่า การวางแผน มีความหมายในเชิงสรุป 3 ลักษณะ คือ

- (1) เป็นการแสดงความต้องการขององค์กรอย่างกว้าง ๆ
- (2) เป็นการเตรียมร่างกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ในสัดส่วนที่เหมาะสม สมดุล ในเชิงปฏิบัติการให้บรรลุความต้องการที่กำหนด
- (3) เป็นกิจกรรมที่จะต้องกระทำ ต้องถูกแจกแจงรายละเอียดขั้นตอน วิธีดำเนินงาน ระยะเวลาที่กำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติ

วีระพล สุวรรณนันท์ (2526 : 2) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการ และวิจรณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534 : 3) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการจัดเตรียมการตัดสินใจขั้นสุดหนึ่งสำหรับการกระทำในอนาคต โดยมีมุ่งสู่การปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งประสงค์สูงสุด

สนธยา พลศรี (2537 : 25) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการขั้นหนึ่งของการบริหารงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เพื่อปฏิบัติการให้สำเร็จไปตามนั้น การวางแผนเป็นการใช้ความรู้ทางวิชาการในการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการที่จะปฏิบัติในอนาคต เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพที่สุด

ธงชัย สันติวงศ์ (2532 : 5) กล่าวว่า การวางแผนสามารถให้ความหมายได้สองแนวทางด้วยกัน คือ แนวทางแรก จะหมายถึงเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลาย ๆ ด้าน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การจูงใจและสื่อความหมาย การวัดผลงาน และการพัฒนาคน และสำหรับแนวทางที่สองที่มีความหมายกว้างกว่าก็คือ การวางแผนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมถึงงานทุกอย่างขององค์กร และเป็นเรื่องที่มีมุ่งถึงอนาคตเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป การวางแผน หมายถึง กระบวนการขั้นหนึ่งของการบริหารโดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า มีการกำหนดวิธีปฏิบัติ ทรัพยากรในการบริหาร ตลอดจนการคาดการณ์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการปฏิบัติ และวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์

2) ลักษณะของการวางแผน

จากความหมายของการวางแผนที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า “การวางแผน” มีลักษณะตรงตามที่มีผู้กำหนดไว้ คือ

สนธยา พลศรี (2537 : 26) กล่าวว่า การวางแผนมีลักษณะ ดังนี้

- (1) การวางแผนเป็นการเตรียมการเพื่อผลที่ต้องการในอนาคต
- (2) การวางแผนเป็นกระบวนการ ประกอบด้วยขั้นตอนที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- (3) การวางแผนต้องอาศัยการตัดสินใจอย่างมีระบบ เพื่อเลือกหาทางเลือกที่ดีที่สุดของแต่ละขั้นตอนของการวางแผน

- (4) การวางแผนควรให้ผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด
- (5) การวางแผนควรมีจุดมุ่งหมาย เพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวมมากกว่าของคนบางกลุ่ม

ธงชัย สันติวงศ์ (2532 : 5) ได้สรุปลักษณะของการวางแผนไว้ ดังนี้

(1) การวางแผน เป็นงานทางการบริหารที่ผู้บริหารจะต้องกระทำเป็นการกิจในทางการบริหารเสมอ ซึ่งย่อมทำให้ผู้บริหารทุกคนจำเป็นต้องเป็นผู้จัดทำแผนงานขึ้นมาสำหรับการบริหารงานของตน

(2) การวางแผนมีขอบเขตครอบคลุมถึงกิจกรรมทุกอย่างขององค์กร กล่าวคือกิจกรรมทุกอย่างในองค์กรต่างจะถูกนำมาคิด วิเคราะห์ และจัดทำเป็นแผนงาน เพื่อให้ปฏิบัติไปในแนวทางที่ดีที่สุดตามที่ได้กำหนดไว้เป็นแผนงานแล้ว

(3) การวางแผนจะเป็นการมุ่งถึงอนาคต คือการคิดวิเคราะห์กิจกรรมหรืองานที่จะทำก้าวเข้าไปในอนาคตข้างหน้า และจัดร่างเป็นโครงร่างหรือแนวทางเพื่อการปฏิบัติหรือกระทำจริงในอนาคต

(4) การวางแผนจะเป็นเครื่องมือลดการเสี่ยงภัย หรือเป็นวิธีที่มุ่งพยายามจะเปลี่ยนสิ่งที่ไม่แน่นอนในองค์กรมีโอกาสที่จะติดตามได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเสาะแสวงหาหนทางที่ปลอดภัย และกำหนดขั้นตอนหรือทิศทางการทำงานที่ช่วยให้เกิดความมั่นใจได้ เนื่องจากสามารถคาดการณ์และติดตามภาวะการณ์ต่าง ๆ ได้โดยใกล้ชิด

(5) การวางแผนจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากร คือกิจกรรมทั้งปวงทุกอย่างต่างก็จะถูกปฏิบัติตามกรอบแนวทางของแผนที่ระบุไว้

(6) การวางแผนจะประกอบด้วย กิจกรรมย่อยทางการบริหารที่ต้องทำหลายอย่างด้วยกัน เช่น ต้องมีการร่วมพิจารณาดกลางและกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร ต้องมีการพิจารณาจัดทำเป้าหมายที่สามารถจูงใจผู้ปฏิบัติและยังต้องมีการสื่อความชี้แจง เป้าหมาย นโยบาย และวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งระบบการวัดผลงานที่จะใช้ติดตามวัดผลเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนการพัฒนาคนให้สามารถปฏิบัติตามแผน และการให้สามารถมีความนึกคิดในการวางแผนดีขึ้นกว่าเดิมด้วย

3) ขั้นตอนการวางแผน (Steps in Planning)

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 119-120) ได้กำหนดขั้นตอนของการวางแผนไว้ 7 ขั้นตอน คือ

- (1) การสร้างสมมุติฐาน
- (2) การกำหนดวัตถุประสงค์
- (3) การพัฒนากลยุทธ์
- (4) การกำหนดเป้าหมายระยะกลาง

- (5) การกำหนดรายการปฏิบัติงาน
- (6) การสนับสนุนแผนหรือการใช้แผน
- (7) การปฏิบัติภารกิจกับกลุ่มข้อมูลย้อนกลับ

Hiran D.Dias (อ้างจาก สานิตย์ บุญชู 2530 : 81) กล่าวว่าในการวางแผนนั้นจะต้องมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) เข้าใจและวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่
- (2) กำหนดลักษณะปัญหา ชี้ความสามารถ ความสามารถพิเศษ
- (3) กำหนดจุดประสงค์ที่มุ่งหมายจะทำให้สำเร็จ
- (4) กำหนดให้แน่ชัดว่าจะสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไร
- (5) กำหนดลักษณะโครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
- (6) เลือกโครงการตามลำดับความสำคัญก่อนหลังและทรัพยากรที่หาได้

เช่น เงิน แรงงาน เป็นต้น

- (7) กำหนดเวลาในการปฏิบัติโครงการตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง
- (8) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างโครงการต่าง ๆ
- (9) กำหนดว่าจะต้องดำเนินโครงการอย่างไร
- (10) จัดการโครงการตามลำดับเวลาและกำหนดแผน
- (11) เริ่มการดำเนินงานโครงการ
- (12) ตรวจสอบดูความก้าวหน้าและประเมินผล
- (13) ปรับปรุงตามความจำเป็น ถ้าหากงานไม่ก้าวหน้าหรือผลออกมาไม่เป็น

ไปตามที่คาดหวัง

- (14) ตรวจสอบขั้นสุดท้ายหรือประเมินผลแผนงานให้สัมพันธ์กับจุดประสงค์ที่

ได้คงเอาไว้

- (15) เริ่มต้นจากขั้นที่ 1 เมื่อจะเริ่มวงจรของการวางแผนครั้งต่อไป

ทองใส ครองยุติ (2536 : 15-16) กล่าวว่า กระบวนการวางแผนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร มีการแบ่งขั้นตอนไว้ต่าง ๆ กัน โดยสรุปประกอบไปด้วยขั้นตอนอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ

- (1) ขั้นก่อนวางแผน (Pre Planning) ซึ่งจะต้องจัดเตรียมในสิ่งต่อไปนี้
 - การจัดหน่วยงานวางแผนที่เหมาะสม
 - จัดทำวิธีการวางแผน
 - จัดรูปโครงสร้างกลไกการบริหาร
 - จัดสร้างเครื่องมือ และวิธีการปฏิบัติในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์

ข้อมูลที่เป็น

(2) ขั้นการวางแผน (Planning) ประกอบด้วยกิจกรรมย่อย ดังนี้

- การประเมินความจำเป็น
- การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย
- การกำหนดเป้าหมายและงบประมาณ
- การกำหนดวิธีการดำเนินการ
- การกำหนดวิธีการประเมินผล
- การจัดทำแผนงานและโครงการ

(3) ขั้นปฏิบัติตามแผน (Plan Implementation) ซึ่งเป็นขั้นนำโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแผนงานแต่ละแผนงานไปปฏิบัติ ในจุดนี้จะต้องประสานกันเกี่ยวกับเรื่องของทรัพยากรหลัก 4 ประการ คือ คน งบประมาณ วัสดุและการจัดการ มีขั้นตอนย่อย 2 ขั้นตอน คือ

- การเตรียมการก่อนดำเนินการ
- การปฏิบัติตามแผน

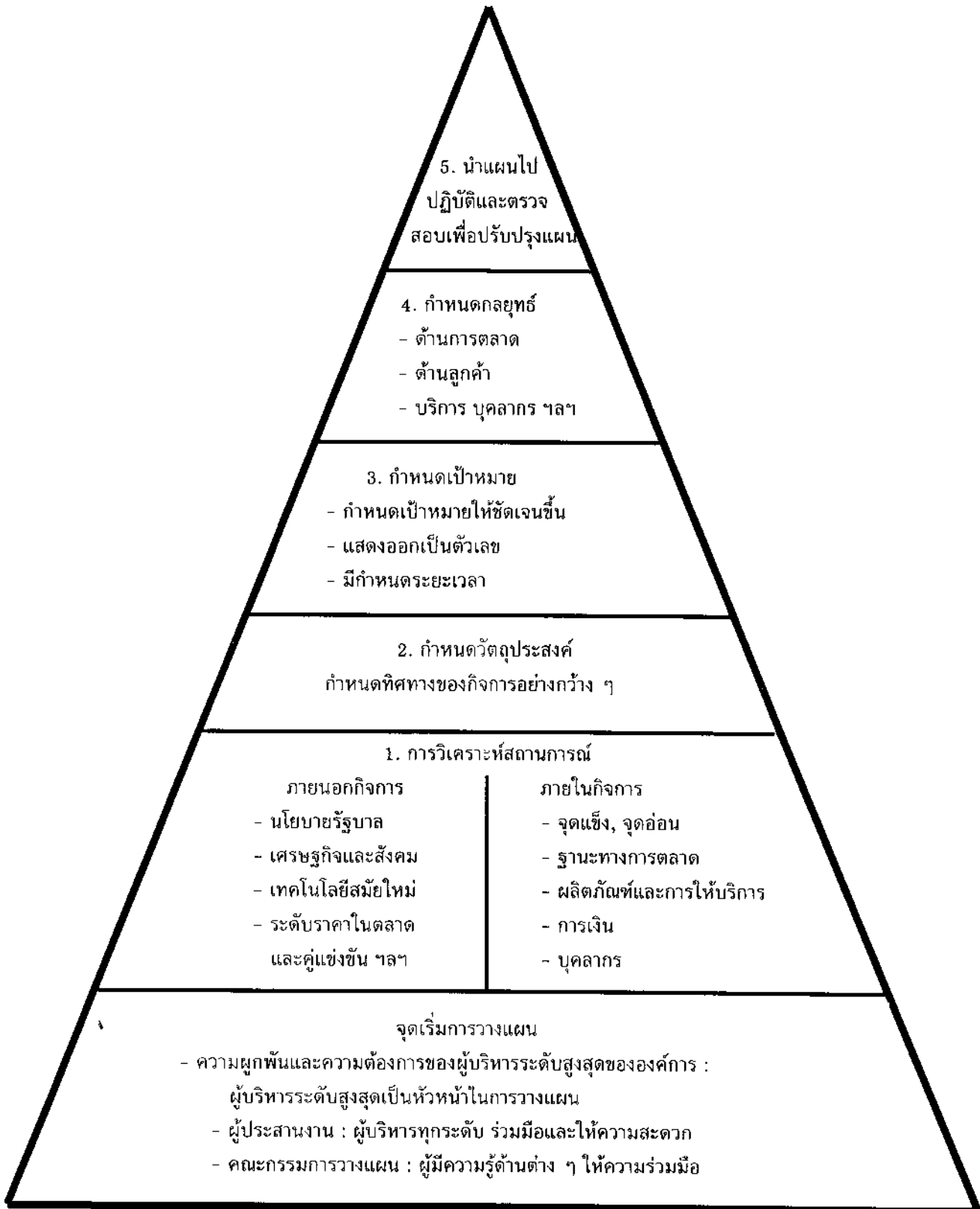
(4) ขั้นการประเมินผล การปรับแผนและการจัดทำแผนใหม่ (Evaluation Revision and Replanning) ในขั้นการประเมินผลอาจแบ่งขั้นตอนย่อยออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

- การประเมินผล
- การรายงาน
- การปรับปรุง

พรพรรณ เอกเผ่าพันธุ์ (2537 : 5) ได้กำหนดขั้นตอนของการวางแผนไว้ ดังนี้

- (1) วิเคราะห์สถานการณ์ของกิจการ
- (2) กำหนดวัตถุประสงค์
- (3) กำหนดเป้าหมาย
- (4) กำหนดกลยุทธ์
- (5) นำแผนไปปฏิบัติและตรวจสอบเพื่อปรับปรุงแผน

แผนภูมิที่ 1 ขั้นตอนการวางแผน



ธิดีรัตน์ วิศาลเวทย์ (2533 : 239-245) กล่าวว่า การวางแผนมีขั้นตอน ดังนี้

(1) การเตรียมการวางแผน

การเตรียมการวางแผนเป็นส่วนที่จะกระทำต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ขั้นตอน และกิจกรรมที่กำหนดอาจจะสามารถดำเนินการพร้อมในเวลาเดียวกันได้

- กำหนดแนวทางและนโยบาย
- ประเมินผลการดำเนินงาน
- ทบทวนบทบาทและหน้าที่และกำหนดจุดเปลี่ยนแปลงหลัก
- การคาดคะเนในอนาคต

(2) การกำหนดรายละเอียดของแผนงาน

- การวางแผน
- การจัดทำรายละเอียดงานและโครงการ
- การจัดสรรงบประมาณ
- มาตรฐานการประเมินผล

(3) การบริหารแผน

- การประเมินแผน
- การปรับแผน

สนธยา พลศรี (2537 : 28) กล่าวว่า การวางแผนเพื่อปฏิบัติงานนั้นมีหลายขั้นตอน แต่ขั้นตอนที่สำคัญซึ่งจะขาดไม่ได้มี 3 ขั้นตอน คือ

(1) การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ เป็นขั้นตอนแรกที่จะกระทำการที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ได้นั้น ต้องทราบเสียก่อนว่าจะต้องทำอะไรมากหรือน้อยเพียงใด เมื่อไร ที่ไหน เพราะเหตุใด นอกจากนี้ยังต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอีกครั้งว่าดีหรือเหมาะสมหรือไม่

(2) การศึกษาหรือวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยละเอียด จัดให้มีการรวบรวมหรือวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เพื่อให้ทราบถึงสภาพความเป็นไปต่าง ๆ ตามความเป็นจริง

(3) การลงมือกำหนดแผนงาน เป็นขั้นตอนที่ต้องทำการวินิจฉัยว่าจะต้องทำอะไรบ้าง ที่ไหน เมื่อไร ใครเป็นผู้ทำ และจะอย่างไร อันเป็นการกำหนดแผนปฏิบัติงาน (Plan of Work) นั้นเอง ในขั้นตอนนี้จะต้องพิจารณาถึงสิ่งต่อไปนี้

- เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้คืออะไร (What)
- ทำอย่างไรและที่ไหน (How, Where)
- เมื่อไร (When)
- ใครรับผิดชอบ (Who)

- จะต้องใช้ปัจจัยอะไร เท่าใด เช่น คน วัสดุ งบประมาณ เป็นต้น

4) ความสำคัญของการวางแผน

ธงชัย สันติวงศ์ (2532 : 95) กล่าวว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานทุกชนิดและทุกลักษณะงาน การวางแผนที่ดีและถูกต้องตามหลักและกระบวนการ นอกจากจะมีคุณประโยชน์และช่วยจัดอิทธิพลสำคัญที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การแล้ว การวางแผนยังมีความสำคัญต่อการดำเนินงานในสาระสำคัญ ดังนี้

(1) โดยที่ทรัพยากรซึ่งใช้ในการดำเนินงานมักมีจำนวนจำกัด ดังนั้นการวางแผนจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

(2) โดยที่การวางแผนเป็นตัวกำหนดกิจกรรม ที่จะดำเนินการในอนาคต ฉะนั้น การได้มาถึงข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้อง นอกจากจะทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายแล้วยังจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติตามแผนหรือผู้บริหารองค์การสามารถคาดเหตุการณ์ ปัญหา อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น แล้วสามารถปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือสภาวะการณ์ และแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแผนต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

(3) โดยที่องค์กรหนึ่ง ๆ ย่อมจะประกอบด้วยองค์ประกอบเป็นจำนวนมากบ้าง น้อยบ้าง และองค์ประกอบเหล่านั้นย่อมจะมีภาระหน้าที่และแผนในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ฉะนั้น การวางแผนย่อมจะช่วยให้เกิดการประสานงานตามภาระหน้าที่ของตนแต่เพื่อจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เดียวกัน ซึ่งจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนความสับสนและความขัดแย้งในการดำเนินงานขององค์การ แต่จะเป็นการเกื้อหนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน และช่วยควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

(4) การวางแผนจะช่วยพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าและสามารถคงอยู่ได้ในสังคม โดยสามารถสนองตอบความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ตามภาวะผูกพันที่องค์กรมีต่อสังคมนั้น

ชินวุธ สุนทรสีมะ (2534 : 8-9) กล่าวว่า แผนมีความสำคัญต่อการพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะการพัฒนาที่จะบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จะต้องมี การดำเนินการด้วยหน่วยงานต่าง ๆ อย่างประสานกันในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพให้เกิดประสิทธิผล บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ ด้วยเหตุนี้การวางแผน จึงเป็นการกำหนดการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม การวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนามาก เพราะการวางแผนเป็นการวางรายการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ให้บังเกิดผลตามต้องการดังกล่าว

การวางแผนจะทำให้มีการศึกษาทรัพยากรอย่างประหยัดและอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บังเกิดประสิทธิผลอย่างที่สุด การวางแผนที่ดีจะทำให้สามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้เป็นระยะเวลาอันยาวนาน เพราะได้มีการใช้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

บุญรงค์ นิลวงษ์ (อ้างจาก ดนัย หงส์พันธ์ 2532 : 8) กล่าวว่า เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในวงการบริหารงานสมัยใหม่ว่า การวางแผนเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการบริหารงานขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งอาจสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้ คือ

- (1) ช่วยให้การบริหารงานขององค์กรเกิดการประสานสอดคล้องกัน
- (2) ช่วยให้เกิดการประหยัดทรัพยากรบริหาร ทั้งคน เงิน วัสดุ และเวลา
- (3) ช่วยให้การดำเนินงานรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นระเบียบ
- (4) ช่วยให้การตรวจสอบ ควบคุม ติดตามงาน มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- (5) ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รวมตลอดจนภาระหน้าที่รับผิดชอบของตนได้แจ่มชัดยิ่งขึ้น
- (6) ช่วยให้องค์กรสามารถระดมกำลังคน และทรัพยากรอื่น ๆ มาใช้ได้โดยทั่วถึง

สนธยา พลศรี (2537 : 26-27) กล่าวว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อไปนี้

- (1) ช่วยให้เกิดทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
- (2) ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างแน่นอน เป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท เพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน
- (3) ช่วยลดความขัดแย้งในองค์กรหรือหน่วยงาน เนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนการทำงาน ตลอดจนบทบาทหน้าที่ ช่วยให้การดำเนินงานไม่สับสนซ้ำซ้อน
- (4) ช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนล่วงหน้าถึงปัญหาและอุปสรรคอันอาจจะเกิดขึ้น และสามารถปรับใช้สถานการณ์ทั้งดีและเลวให้เกิดประโยชน์ได้
- (5) ช่วยให้ผู้สามารถควบคุมงานได้อย่างมีระบบ และไม่ก่อให้เกิดผลในทางลบ
- (6) ช่วยให้การพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาขององค์กร หรือหน่วยงานเป็นไปอย่างทันเหตุการณ์ เนื่องจากได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีระบบ ทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และมีการดำเนินการที่ทันต่อเหตุการณ์
- (7) ช่วยให้การพัฒนาทุกด้านทุกระดับสอดคล้องต้องกัน เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร
- (8) ช่วยให้เกิดการประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมเหมือนกัน คล้ายคลึงหรือเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน
- (9) ช่วยให้องค์กร หรือหน่วยงาน สามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้ แม้การวางแผนจะเกี่ยวข้องกันกับการคาดการณ์ล่วงหน้า แต่ก็มีผู้กล่าวว่า นักวางแผนต่างจากหมอดูตรงที่หมอดูพยายามทำนายว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต แต่นักวางแผนพยายามที่จะควบคุมสิ่งที่จะเกิด

ขึ้นในอนาคต โดยการวิเคราะห์สถานการณ์ล่วงหน้า และเตรียมการเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาอันอาจเกิดขึ้น

1.2 การพัฒนา (Development)

1) ความหมายของการพัฒนา

ปกรณีย์ ปิยากร (2535 : 5) กล่าวว่า ตามรูปศัพท์คำว่า การพัฒนา แปลว่า “ทำให้เจริญขึ้น” ซึ่งตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษที่ใช้กันอย่างกว้างขวางคือคำว่า “to develop” แปลว่า การเปลี่ยนแปลงทีละเล็กทีละน้อยโดยผ่านลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้น เติบโตขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นและเหมาะสมไปกว่าเดิม หรืออาจก้าวหน้าไปถึงขั้นที่อุดมสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจ

จิตจำนงค์ กิติกิริติ (2536 : 42) กล่าวว่า คำว่าการพัฒนา (Development) เป็นคำที่มีความหมายแตกต่างกันหลายอย่างหลายประการ เพราะขึ้นอยู่กับผู้ใช้ว่าจะให้ความหมายอะไรต่อคำนี้ นักบริหารได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาว่า ความหมายของการพัฒนานั้นสามารถแยกพิจารณาออกได้สองความหมาย คือ ความหมายอย่างแคบ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบกระทำการเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงตามความหมายที่เป็นการเปลี่ยนแปลงคุณภาพ และความหมายอย่างกว้าง หมายถึง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นความหมายที่รวมเอาในด้านคุณภาพ การเปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณ และการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2526 : 5) กล่าวว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (directed Change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการวางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า (Planned Change) ซึ่งทิศทางที่กำหนดขึ้นย่อมจะต้องเป็นของดีสำหรับกลุ่มหรือชุมชนที่สร้างขึ้น

รัชนิกร เศรษฐโร (2528 : 298) กล่าวว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ดีขึ้นหรือเพื่อจุดหมายปลายทางอันใดอันหนึ่งเสมอ และไม่จำเป็นจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเฉพาะแต่ทางด้านคุณภาพเป็นสำคัญ

ทวี ทิมขำ (2528 : 1) กล่าวว่า การพัฒนาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องเป็นไปในทางที่ดีขึ้น หรือดีกว่าสภาพที่เป็นอยู่

ดิเรก ฤกษ์หรัย (2527 : 1) กล่าวว่า การพัฒนามีผู้อธิบายไว้หลายคน เมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าการมองและให้ความหมายตามแนวทาง 3 แนว คือ

- (1) ในแง่ของความก้าวหน้าหรือขาดความก้าวหน้า
- (2) ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตโดยการวางแผน
- (3) ในแง่ของวิธีการในการที่จะทำการพัฒนา

จากการให้ความหมายของ การพัฒนา ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ มีการกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า และจะต้องเป็นเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ

2) แนวทางของการพัฒนา

ปรัชญา เวสารัชช (2530 : 79-89) กล่าวว่า การมองการพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ สามารถที่จะพิจารณาได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

(1) การพัฒนาจากบนลงล่าง (Development from Above)

ความหมาย การพัฒนาจากบนลงล่างเป็นกระบวนการพัฒนาที่เน้นไปที่บทบาทของรัฐและหน่วยงานของรัฐในระดับสูง ในการที่จะตัดสินใจกำหนดเป้าหมายและความต้องการที่จะพิจารณา ตลอดจนนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และกลยุทธ์ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับล่างนำไปปฏิบัติตามแนวคิดที่หน่วยงานระดับสูงได้กำหนดขึ้น

ลักษณะที่สำคัญ จากความหมายที่กล่าวข้างต้น อาจจะพิจารณาถึงลักษณะที่สำคัญของแนวทางการพัฒนาจากบนลงล่างได้ ดังนี้

- รัฐบาลเป็นผู้กำหนดความต้องการ ความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท มีจุดเริ่มต้นจากรัฐบาลเป็นผู้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท ทั้งนี้โดยอาศัยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและอาศัยข้อมูลสถิติมหภาพเป็นแนวทางชี้ปัญหาของการพัฒนา

- หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเกือบทั้งหมด ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดมานี้ รัฐบาลอาศัยกลไกของรัฐอื่นได้แก่ หน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการ

- ประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลของการพัฒนา ที่ไม่มีบทบาทมากนักในกระบวนการพัฒนา ประชาชนในท้องถิ่นและชนบทเป็นผู้รับนโยบายโดยไม่มีบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมแต่อย่างใด

เหตุผล เมื่อพิจารณาในแง่ของเหตุผลของการใช้แนวทางการพิจารณาจากบนลงล่างแล้ว อาจสรุปให้เห็นถึงเหตุผลที่สำคัญได้ ดังนี้

- ในช่วงทศวรรษ 1950-1960 แนวทางการพัฒนาจากบนลงล่างถูกนำมาใช้ก็เพื่อมุ่งไปที่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ

- การครอบงำในด้านความคิดและทัศนคติของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้เชี่ยวชาญทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ

- กลไกของรัฐ หรือระบบราชการมีลักษณะโครงสร้างที่เด่นชัดเป็นรูปธรรมอยู่แล้ว ในขณะที่กลไกระบบสนับสนุนของชาวบ้านขาดโครงสร้างที่แน่นอน และไม่ใช่ว่า

- การพัฒนาจากเบื้องบน มักจะเกิดความไม่เชื่อถือในความสามารถของราษฎร และไม่เชื่อถือหรือไม่เข้าใจระบบสนับสนุนในท้องถิ่นและชนบท

(2) การพัฒนาจากล่างขึ้นบน (Development from Below)

ความหมาย การพัฒนาจากล่างขึ้นบน เป็นกระบวนการของการพัฒนาที่เน้นไปที่บทบาทของประชาชน รวมทั้งข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่ตัดสินใจกำหนดความต้องการของตน และจัดทำโครงการเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น โดยรัฐบาลมีหน้าที่เพียงสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

ลักษณะที่สำคัญ จากความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจพิจารณาถึงลักษณะที่สำคัญของแนวทางการพัฒนาจากล่างขึ้นบนได้ ดังนี้

- เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ เป็นแนวทางการพัฒนาที่เริ่มต้นจากประชาชนที่อยู่ในระดับท้องถิ่นและชนบท ซึ่งเป็นระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ
- แนวทางการพัฒนาจากล่างขึ้นบน จะยอมรับความคิดที่หลากหลายในการพัฒนา ในสภาพแวดล้อมที่ต่าง ๆ กัน
- เป็นแนวทางการพัฒนาที่เน้นการใช้ทรัพยากรตามธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น **เหตุผล** เมื่อพิจารณาในแง่ของเหตุผลของการใช้แนวทางการพัฒนาจากล่างขึ้นบนแล้ว อาจสรุปให้เห็นถึงเหตุผลที่สำคัญได้ ดังนี้
 - เนื่องจากการตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า แนวทางการพัฒนาแบบเดิม คือ จากบนลงล่าง ที่มองคนในสังคมในฐานะเป็นเครื่องมือของการพัฒนา
 - เป็นการยอมรับและตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลมิได้รู้ถึงสภาพของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน และเฉพาะเจาะจงในรายละเอียด
 - เป็นการช่วยลดภาระของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ลง กล่าวคือ แทนที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจคิดริเริ่มและดำเนินการด้วยกลไกของรัฐเอง
 - การให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะตัดสินใจ และดำเนินการด้วยตนเอง จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนรู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม เพื่อที่จะสร้างความร่วมมือร่วมใจ การประสานงาน และความรับผิดชอบร่วมกัน ในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเนื่องจากแนวทางการพัฒนาจากบนลงล่าง หรือการพัฒนาจากล่างขึ้นบนแต่เพียงอย่างเดียว นั้น มีข้อจำกัดซึ่งรัฐบาลไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการพัฒนาได้ ซึ่งถ้าจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่รัฐบาลได้ตั้งไว้ การพัฒนาชนบทจะต้องหาวิธีการหลาย ๆ ด้าน และดำเนินงานไปพร้อม ๆ กัน แนวคิดการพัฒนาจะผนวกกิจกรรมการพัฒนา การผนวกภารกิจของทุก ๆ หน่วยงานที่เข้าดำเนินงานเข้าด้วยกันจึงได้เกิดขึ้น แทนที่จะต่างคนต่างทำอย่างเป็นเอกเทศในลักษณะที่แผนใครก็ทำไปตามวัตถุประสงค์ นโยบายและหลักวิธีการของตนอย่างเดิม แนวทางที่คิดค้นเพื่อการพัฒนาชนบทใหม่นี้เรียกว่า *การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated Rural Development)* ที่มุ่งแก้ไข

ปัญหาและสร้างสรรค์ความเจริญทุก ๆ ด้านให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่นและชนบท ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน

ปกรณ์ ปรียากร (2535 : 41-46) กล่าวว่า กลยุทธ์การพัฒนาที่มีส่วนกำหนดกระบวนการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ แนวทางที่กำหนดจากระดับบน และแนวทางที่กำหนดจากระดับล่าง

(1) กลยุทธ์ที่กำหนดจากระดับบน

กลยุทธ์และกระบวนการพัฒนาแบบแรก ที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับทฤษฎีภาวะทันสมัย คือ กรอบความคิดในการพัฒนาจากระดับบน (Center-down paradigm) หรือที่เรียกกันในภาษาพื้น ๆ ว่าการพัฒนาจาก “บนลงล่าง” (top-down approach) กล่าวคือ การพัฒนาที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพนั้น รัฐบาลจะต้องเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง และกลยุทธ์ในการบริหารโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเป็นผลในการสะสมทุนมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในที่สุด

แนวคิดพื้นฐานของกลยุทธ์ แนวคิดที่ถือเป็นพื้นฐานของกลยุทธ์การพัฒนาที่กำหนดจากระดับบนตั้งอยู่บนฐานคิดว่า

- การพัฒนาทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม จะเกิดขึ้นได้โดยอาศัย “แกนนำการเปลี่ยนแปลงหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลง” ที่ได้รับการเลือกสรรแล้วเท่านั้น

- ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความคิดริเริ่มในการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของแกนนำการเปลี่ยนแปลงที่จะชี้นำประชาชน

- แกนนำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความสามารถ และเต็มใจที่จะให้คนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ภายใต้ขอบเขตของเวลาที่เหมาะสมบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน

- ประชาชนเองก็มีความสามารถและเต็มใจ ที่จะรับเอาแบบแผนของการพัฒนามาใช้ในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงตนเอง

- โครงการหรือแบบแผนการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่ริเริ่มโดยแกนนำการเปลี่ยนแปลง ถือว่าเป็นโครงการที่เหมาะสมสำหรับประชาชนทั่วไป

(2) กลยุทธ์การพัฒนาที่กำหนดจากระดับล่าง

กลยุทธ์การพัฒนาที่กำหนดจากระดับล่าง (development from below) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า การพัฒนาจาก “ล่างขึ้นบน” (bottom-up approach) นั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่น และทักษะของประชาชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งนอกจากจะตอบสนอง

ความจำเป็นขั้นพื้นฐานแล้ว ก็ยังเป็นการเพิ่มศักยภาพในการพัฒนา เพื่อพึ่งตนเองของชุมชนและประเทศในเวลาต่อไปด้วย

แนวคิดนี้เชื่อว่าบริการของรัฐที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐาน ต้องเริ่มจากชุมชนระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ที่สามารถอำนวยให้กลุ่มทางสังคมขนาดเล็ก และชุมชนระดับอำเภอหรือจังหวัด ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการและได้รับผลประโยชน์โดยตรง

แนวคิดพื้นฐานของกลยุทธ์ กลยุทธ์ที่กำหนดจากระดับล่างมีฐานคติที่ควรทำความเข้าใจดังต่อไปนี้

- ความไม่เสมอภาคทางด้านชีวิตความเป็นอยู่ของคนในภูมิภาคและชุมชนต่าง ๆ ถือเป็นผลในทางลบที่เกิดจากความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมของโครงการเศรษฐกิจระดับมหภาค

- การพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ สังคม วัฒนธรรม และโครงสร้างทางสถาบันท้องถิ่น ย่อมจะเป็นการเสริมสร้างให้ศักยภาพการพัฒนาในระยะยาวดีขึ้น

- การกำหนดแนวทางและการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มในชุมชน จะมีผลดีกว่าที่กำหนดโดยองค์กรภายนอก

- องค์กรท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาค ควรมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

- การพัฒนาโครงการขนาดมหึมา และการพัฒนาในเมืองใหญ่ ควรคำนึงถึงปัจจัยนำเข้า และภาวะการสนับสนุนจากท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอีกด้วย

- จำเป็นต้องกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมออกจากเมือง ไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยมีแนวคิดที่ชุมชนเมืองควรเป็นตัวเชื่อมโยงการพัฒนาให้เกิดขึ้นภายในประเทศ มากกว่าเป็นฐานในการพัฒนาให้แก่ประเทศตะวันตก

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2534 : 106) กล่าวว่า การพัฒนาชนบทมีแนวทางที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ

(1) แนวทางการพัฒนาชนบทแบบช่วยตนเอง (the self-help approach to rural development) เป็นความพยายามในการชักชวนและการกระตุ้นให้ประชาชนเต็มใจในความพยายามที่จะกำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลง และในการดำเนินการตามโครงการที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรต่าง ๆ ภายนอกระบบสังคม เป้าหมายที่จะมีบทบาทในการรวมกลุ่มและให้ข่าวสารความรู้ และอาจช่วยในการแสวงหาทรัพยากรทางวัตถุ แต่ต้อง

วางตัวเป็นกลางในเรื่องของการตัดสินใจของประชาชน แนวทางนี้ดึงดูดความสนใจ เพราะสามารถไปกันได้ด้วยดีกับแนวความคิดด้านประชาธิปไตย

แนวทางช่วยตนเองนี้ เป็นนโยบายการปฏิบัติซึ่งมุ่งให้ประชาชนพยายามพัฒนาตนเองให้มากที่สุด อาจกล่าวได้ว่า แนวทางช่วยตนเองนี้ เป็นแนวทางการพัฒนาจากเบื้องล่างขึ้นไป (development from below) เป็นการพัฒนาที่ริเริ่มจากประชาชนที่อยู่ในระดับรากฐาน (Grass roots people) ขึ้นไป คือ ประชาชนคิดริเริ่ม ตัดสินใจ และลงมือดำเนินการเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรภายนอก ให้ความสนับสนุนด้านวิชาการความรู้ และทรัพยากรความรู้บ้างเท่านั้น

(2) แนวทางการพัฒนาชนบทแบบวางแผนจากส่วนกลาง (the centralized planning approach to rural development) แนวทางนี้ไม่สนใจว่าประชาชนเป้าหมายในการดำเนินการจะยอมรับหรือช่วยเหลือการพัฒนาชนบทหรือไม่ แนวทางนี้เชื่อว่าการกำหนดรูปแบบการวางแผนและกำหนดการปฏิบัติงานตามโครงการ ควรให้ส่วนกลาง คือ รัฐบาล เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ

แนวทางการวางแผนจากส่วนกลางนี้ เป็นอำนาจของส่วนกลางหรือรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินการพัฒนาให้ประชาชน อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวทางการพัฒนาจากเบื้องบนลงไป เป็นการพัฒนาที่เริ่มต้นจากผู้บริหารประเทศระดับกำหนดนโยบายลงมา กล่าวคือ รัฐเป็นผู้คิดริเริ่มตัดสินใจและลงมือดำเนินการ โดยประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

อนิต กุลสุนทร (2539 : 2) กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการกำหนดจากระดับบนลงไปสู่ระดับล่าง (Top-down) จึงทำให้ละเลยปัญหาของชนบทในประเทศ และการอนุมัติงบประมาณเพื่อการจัดทำโครงการพัฒนาชนบท มีลักษณะไม่กระจายอย่างทั่วถึง และไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้การจัดการวางแผนโดยเริ่มจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน (Bottom-up) เป็นการพัฒนาชนบทในทัศนะที่กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งให้ความสำคัญแก่ประชาชนชนบททุกคนทุกพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน ในการเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดอนาคตและการตัดสินใจของชุมชนเอง ที่จะเลือกแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเหมาะสมกับพื้นที่ โดยเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ กำหนดเป้าหมาย รับผลการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน และสามารถสะท้อนสภาพปัญหาความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี หากชุมชนได้จัดทำโครงการอย่างเหมาะสมกับปัญหาที่ประสบแล้ว จะสามารถดำเนินการแก้ไขให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ และการใช้จ่ายงบประมาณดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่ามากที่สุด

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าเอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำมาประกอบการศึกษาในครั้งนี้ โดยศึกษาวิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ จากสถาบันการศึกษา และงานวิจัยอื่น ๆ จากหน่วยงานที่ได้ทำการวิจัยไว้ สามารถสรุปได้ดังนี้

2.1 รัตนา ศรีศุภลักษณ์ (อ้างจาก ธนิต กุลสุนทร 2539 : 33) ได้วิจัยพบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ได้แก่

- 1) ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในปัจจัยทั้งหมด ที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด
- 2) การใช้นโยบายด้านการพัฒนาชนบทของประเทศต้องแน่นอนชัดเจน เพื่อประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน จะได้ยอมรับและปฏิบัติตามได้
- 3) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด ก็คือบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านแผนมีจำนวนไม่เพียงพอต่อภารกิจของจังหวัดและอำเภอที่เพิ่มมากขึ้น และขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความรู้ ข้อมูลการจัดทำแผนไม่ครอบคลุมและชัดเจน การส่งกรอบนโยบายจากส่วนกลางมาจังหวัดล่าช้า ระบบการจัดทำแผนเน้นการจัดทำแผนตามกรอบนโยบายจากส่วนกลางมากเกินไป ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญกับงานจัดทำแผนค่อนข้างต่ำ
- 4) สำนักงานจังหวัดจะต้องเป็นศูนย์กลางข้อมูลได้ โดยหัวหน้าสำนักงานจังหวัดจะต้องเป็นนักวางแผนที่แท้จริง

2.2 กฤษณนันท์ กำไร (2535 : 75-77) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดกำแพงเพชร พบว่า สำนักงานจังหวัด ถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาจังหวัด ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน เพราะจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการของประชาชนมีหลากหลายและเพิ่มมากขึ้น ปัญหาสังคมมีมากมายและทวีความรุนแรงขึ้น ฉะนั้น บทบาทและความสำคัญของสำนักงานจังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของจังหวัด ภายใต้สภาวะการณ์ข้อจำกัดของทรัพยากรในการวางแผนและความต้องการของประชาชนในจังหวัด ซึ่งปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) บุคลากรในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ของสำนักงานจังหวัดกำแพงเพชร ประสบกับภาวะอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับปริมาณงานโดยเฉพาะในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- 2) งบประมาณที่รับการสนับสนุนจากส่วนกลางมีไม่เพียงพอ ทั้งในด้านงบประมาณการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด
- 3) วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดไม่เพียงพอ
- 4) ข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดขาดความทันสมัย
- 5) การสั่งการจากส่วนกลางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขาดความชัดเจน และซ้ำซ้อน

2.3 สำนักงบประมาณ (อ้างจาก สมชาย มีสิงห์ 2540 : 18-20) ได้ทำการประเมินโครงการจังหวัด 15 จังหวัด สรุปผลได้ดังนี้

1) หน่วยงานที่ดำเนินการโครงการพัฒนาจังหวัด ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดไว้ เช่น จัดทำและอนุมัติโครงการที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินงานมากกว่า 1 ปี จัดทำโครงการตามความต้องการของส่วนบุคคลหรือหน่วยงาน จัดทำโครงการที่มีได้เกิดจากความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2) ผลสำเร็จและผลลัพธ์ของโครงการใน 15 จังหวัด สรุปได้ว่า ผลสำเร็จของโครงการ (output) เท่ากับร้อยละ 86.3 ของเป้าหมายและสามารถใช้ประโยชน์ได้จริงเท่ากับร้อยละ 45.2 ของโครงการที่ทำได้จริง หรือร้อยละ 39.0 ของเป้าหมายที่กำหนด

3) ปัญหาในการดำเนินโครงการ

(1) การเสนอขออนุมัติโครงการ พบว่า จังหวัดขาดการวางแผนโครงการระดับจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ ขาดระบบข้อมูลกลางระดับจังหวัดที่เป็นปัจจุบันและสมบูรณ์ ระยะเวลาในการจัดทำโครงการจำกัด เป็นช่วงเวลาของการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของจังหวัด ผู้รับผิดชอบโครงการยังเข้าใจปัญหาของพื้นที่ไม่ครบถ้วนและถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง ขาดประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเอง การเสนอขออนุมัติโครงการของบางจังหวัดซ้ำซ้อน คือ เสนอขอโครงการเดียวกันทั้งงบประมาณปกติ งบโครงการพัฒนาจังหวัดและงบโครงการพัฒนาตำบล ทั้งนี้เพราะเกรงว่าหากเสนอขออนุมัติโครงการจากงบใดงบหนึ่งจะไม่ได้รับการอนุมัติ

(2) การพิจารณาอนุมัติโครงการของ กพจ.และ กพอ. ส่วนใหญ่จะอนุมัติตามการชี้แนะของผู้มีอำนาจในแต่ละกรมการ มิได้เป็นไปตามลำดับความสำคัญจากความต้องการโครงการของระดับท้องถิ่น คณะกรรมการ กพจ. และ กพอ. บางคนยังมีความเข้าใจไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักเกณฑ์ของโครงการพัฒนาจังหวัด หลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการระหว่างหน่วยงานในจังหวัด ยังไม่เป็นมาตรฐานที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน การคัดเลือกหน่วยดำเนินงานของบางจังหวัด มิได้พิจารณาความพร้อมหรือความชำนาญงานของบุคลากร และเครื่องจักรเครื่องมืออย่างแท้จริง

(3) การดำเนินโครงการ พบว่า หน่วยดำเนินงานบางจังหวัดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ทั้งในส่วนที่ควรปฏิบัติและในส่วนที่ไม่ควรปฏิบัติ หลักเกณฑ์ของระยะเวลาดำเนินโครงการที่กำหนดไว้ 1 ปี มีโครงการจำนวนมากที่มีระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่า 1 ปี ที่ตั้งโครงการบางประเภทไม่เหมาะสมกับพื้นที่ เช่น พื้นที่เหมาะสำหรับการขุดบ่อน้ำดื่ม แต่จังหวัดอนุมัติโครงการตามข้อเสนอของหน่วยงาน คือขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในจังหวัดมีผลกระทบกับความต่อเนื่องของโครงการ และขาดความร่วมมือจากประชาชนเนื่องจาก

รัฐขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนให้เข้าใจโครงการล่วงหน้า ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอขอโครงการอย่างแท้จริง

(4) ปัญหาการบริหารงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอสำหรับแก้ไขปัญหาที่มีความต้องการสูงของจังหวัดได้ทั้งหมด การบริหารงบประมาณยังขาดประสิทธิภาพ ขาดการใช้จ่ายอย่างประหยัด และไม่ให้ความสำคัญของคุณภาพของผลงาน เนื่องจากขาดการชี้แนะที่ชัดเจนจากผู้บริหารระดับจังหวัด การประเมินราคาของหน่วยงานดำเนินงานคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ การอนุมัติให้สามารถขอกู้เงินไว้จ่ายเหลือมปีงบประมาณได้ อาจมีผลกระทบในเรื่องการดูแลและบำรุงรักษาโครงการที่จะได้รับงบประมาณในปีต่อไป คือ ทำให้ต้องดูแลรักษาโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างทั้ง 2 ปี

2.4 ปธาน สุวรรณมลล (อ้างจาก พงศ์ชาย จำเริญไทย 2540 : 16-17) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนาในชนบทของระบบราชการไทย โดยได้สรุปปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบท ดังต่อไปนี้

1) การพัฒนาชนบทที่ดำเนินการมามากกว่าสองทศวรรษแล้ว ขาดทิศทางที่แน่นอน ปรากฏนโยบายที่แน่นอนชัดเจน ทำให้การจัดสรรงบประมาณให้พื้นที่ชนบท ไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่และประชาชน

2) แม้ว่ารัฐบาลจะเน้นความสำคัญของการพัฒนาชนบท ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมาก็ตาม ก็ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงสร้าง การบริหารการพัฒนาชนบทยังคงดำเนินการโดยส่วนกลางเป็นสำคัญ ซึ่งขัดกับแนวคิดการพัฒนาชนบท ที่เน้นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น โดยการกระตุ้นให้มีส่วนร่วมและผ่านองค์กรในท้องถิ่น

3) การจัดองค์กรบริหารการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน มีลักษณะของ “การหลากหลายในรูปแบบและการปฏิบัติ” มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทหลายชุด ทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน คณะกรรมการเหล่านี้ตั้งขึ้นมาโดยหน่วยราชการต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงและไม่ยอมรับองค์กรที่มีอยู่เดิมตามกฎหมาย เป็นผลให้เกิดความหลากหลายและซ้ำซ้อนของคณะกรรมการที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบท

4) จากการประเมินโครงสร้างการบริหารการพัฒนาในระดับชาติ กระทรวง จังหวัด อำเภอ และตำบล แล้ว ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องและประเด็นสำคัญหลายประการ สรุปได้ดังนี้

(1) ในระดับชาติ ยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรกำลังคน ขาดระบบการติดตามและขาดการประเมินผล

(2) ในระดับกระทรวง ยังขาดหน่วยงานวางแผนของกระทรวงที่เข้มแข็ง ที่ช่วยเหลือให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวง เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการพัฒนาของกระทรวง ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง

(3) ในระดับจังหวัด หน่วยงานวางแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่อยู่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการ และทำหน้าที่ประสานแผนงานโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) ในระดับอำเภอ ขาดหน่วยงานวางแผนที่จะทำหน้าที่วางแผน และประสานแผนงานโครงการในระดับอำเภอ

(5) ในระดับตำบล การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีข้อจำกัด สภาพตำบลยังขาดศักยภาพในการบริหารงานพัฒนาที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาการเมืองและการบริหารเป็นสำคัญ

บทที่ 3

การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญ ไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)

1. วิวัฒนาการของการบริหารการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบบริหารการพัฒนาชนบท แนวใหม่

การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะแรก ๆ นั้น เป็นการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของการเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม โดยมุ่งให้ความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นได้กระจายสู่ชนบทอย่างทั่วถึง แต่ผลการพัฒนาไม่ได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ส่งผลให้ปัญหาความยากจนในชนบททวีความรุนแรงมากขึ้น

ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายและแนวทางในการพัฒนาชนบทที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาที่ขาดเอกภาพและทิศทาง โดยมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งวิวัฒนาการขององค์กรบริหารดังกล่าวสามารถแบ่งได้ 3 ระยะ ดังนี้

1.1 ระยะที่ 1 (พ.ศ.2525-2529)

เป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นับเป็นจุดเริ่มของการมีแผนพัฒนาชนบทอย่างเป็นรูปธรรม โดยรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.2524 ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีการจัดตั้งองค์กรบริหารตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับหมู่บ้าน โดยองค์กรระดับชาติ คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งการพัฒนาจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ชนบท 38 จังหวัด และมีการฉีกกำลังในการแก้ปัญหาโดย 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข โดยมีศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) ทำหน้าที่ประสานงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการปฏิบัติในพื้นที่ สำหรับผลของการดำเนินงาน สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ระดับหนึ่ง ส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขอนามัย การศึกษา รวมทั้งบริการต่าง ๆ ของรัฐที่กระจายลงสู่พื้นที่อย่างทั่วถึง

1.2 ระยะที่ 2 (พ.ศ.2530-2534)

เป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ที่เน้นการบริการพื้นฐาน และเพิ่มคุณภาพชีวิต โดยขยายการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และดำเนินการในทุกจังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งเพิ่มกระทรวงหลักอีก 2 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ สำหรับผลการพัฒนาได้ช่วยให้คุณภาพชีวิตของคนในชนบทดีขึ้นทุกด้าน แต่ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นคือ ช่องว่างระหว่างรายได้เพิ่มขึ้น

1.3 ระยะที่ 3 (พ.ศ.2535-ปัจจุบัน)

เป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา ที่เน้นการเพิ่มรายได้และกระจายความเจริญ เพื่อแก้ปัญหาช่องว่างของรายได้ รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 เป็นการปรับองค์การบริหารระดับชาติจากคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) มาเป็น คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มกระทรวงหลักในการพัฒนาอีก 2 กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม และหน่วยงานเสริม 2 หน่วยงาน คือ การกีฬาแห่งประเทศไทย และ สำนักงานอัยการสูงสุด สำหรับการดำเนินงานได้เน้นกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ควบคู่กับการพัฒนาชนบทที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว มีการดึงภาคเอกชนมาเข้าร่วม มีนโยบายผลักดันอุตสาหกรรมและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค ประกอบด้วยมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 กระจายเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ กระจายโครงสร้างพื้นฐาน กำหนดเขตพื้นที่พัฒนา แต่ก็มีปัญหาว่าอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมยังไม่กระจายออกไปจากกรุงเทพมหานครเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐบาลต้องการเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนมากขึ้น ต้องการกระจายอำนาจการเงินการคลังไปสู่ท้องถิ่น ต้องการกระจายอุตสาหกรรมและสถานประกอบการในกรุงเทพมหานครฯ และปริมาณพลออกไปสู่ภูมิภาคให้มากขึ้น ตลอดจนต้องการแก้ปัญหาที่เกิดจากผลกระทบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ส่งผลให้มีการปรับองค์การบริหารระดับชาติ จากคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) มาเป็น คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ซึ่งเป็นองค์กรในปัจจุบัน

2. โครงสร้างขององค์การบริหาร

องค์การบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่มาตามลำดับดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งองค์การบริหารในปัจจุบันได้ถูกกำหนดโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 ดังนี้

2.1 องค์การระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ประกอบด้วย

- 1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
- 2) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน

- 3) คณะกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ
- 4) เลขธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และเลขานุการ
- 5) ให้มีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการตามจำนวนที่จำเป็น
- 6) ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

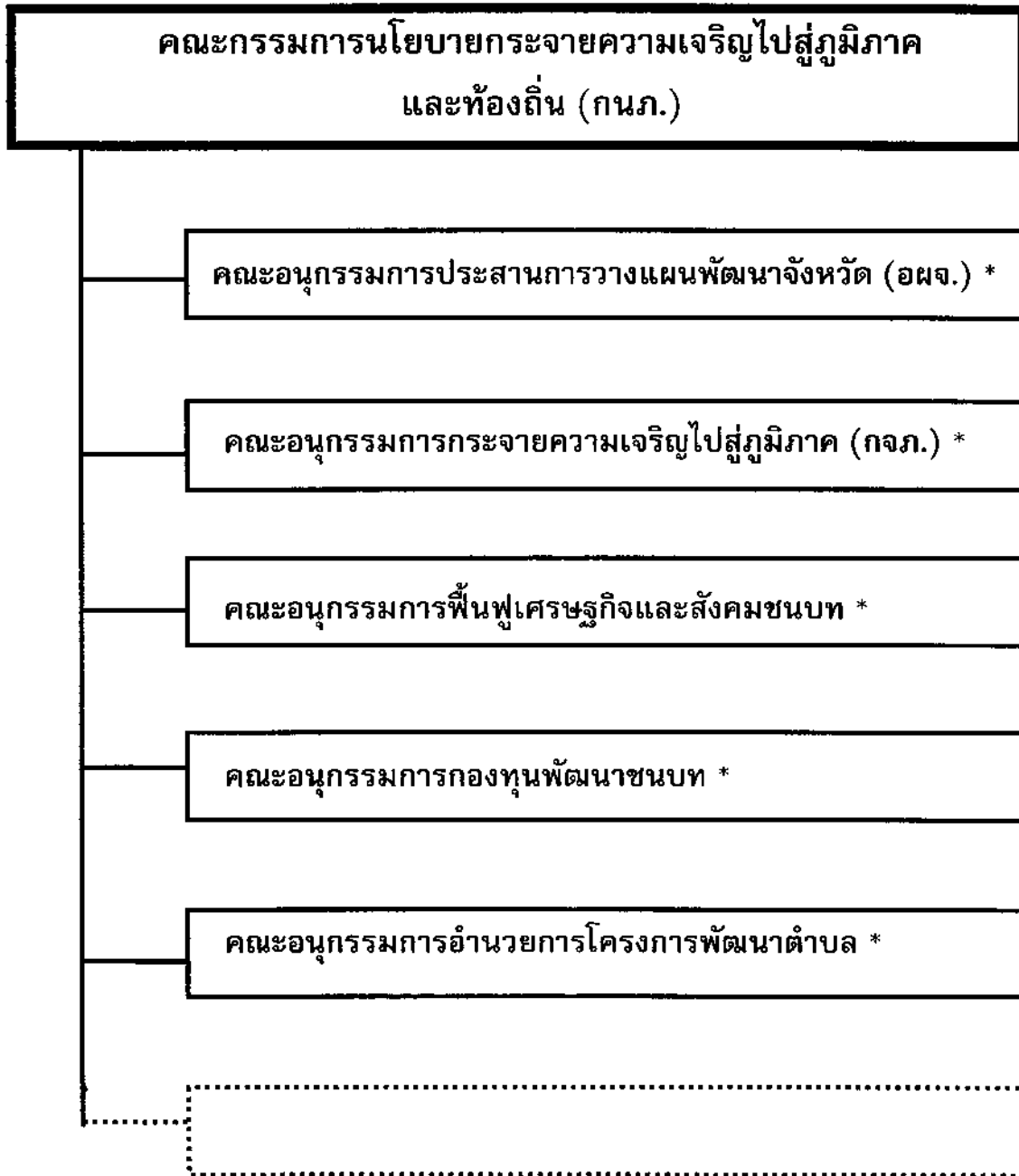
ทั้งนี้ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กนภ.

นอกจากนั้น คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่เห็นสมควร โดยที่ผ่านมามีคณะอนุกรรมการชุดสำคัญ ๆ ที่ กนภ. แต่งตั้ง ดังนี้

- 1) คณะอนุกรรมการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- 2) คณะอนุกรรมการกระจายอำนาจ
- 3) คณะอนุกรรมการกระจายบริการทางสังคม
- 4) คณะอนุกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) คณะอนุกรรมการอำนวยการโครงการพัฒนาตำบล
- 6) คณะอนุกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
- 7) คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด
- 8) คณะอนุกรรมการกองทุนพัฒนาชนบท
- 9) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาคนและสังคม
- 10) คณะอนุกรรมการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท
- 11) คณะอนุกรรมการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาตำบล
- 12) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการเงินการคลังเพื่อสังคม

และเช่นเดียวกัน คณะอนุกรรมการก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงาน ตามที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย ตามที่เห็นสมควร เช่น คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด(อผจ.) ได้แต่งตั้งคณะทำงานชุดต่าง ๆ ได้แก่ คณะทำงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน คณะทำงานวางระบบประชาคมอำเภอ และคณะทำงานปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาอำเภอและท้องถิ่น เป็นต้น

แผนภูมิที่ 2 คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ในคณะกรรมการนโยบายกระจาย
ความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)



หมายเหตุ * คณะอนุกรรมการที่ นายชวน หลีกภัย เป็นประธาน กนภ.
(แต่งตั้งเมื่อ พ.ศ.2541)

2.2 องค์การระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ประกอบด้วยบุคคลสำคัญในจังหวัด เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกท่านในจังหวัดเป็นที่ปรึกษา ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองประธาน ปลัดจังหวัด เป็นกรรมการ นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัดเป็นกรรมการ ประธานหอการค้าจังหวัดเป็น กรรมการ ผู้แทนกระทรวงประจำจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 10 คนเป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและ เลขานุการ เป็นต้น

2.3 องค์การระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนา กิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่งอำเภอ) โดยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอประกอบด้วยบุคคลสำคัญในอำเภอ เช่น นายอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาเป็นรองประธาน หัวหน้า ส่วนราชการประจำอำเภอสังกัดกระทรวงสำคัญเป็นกรรมการ นายกเทศมนตรี และประธาน สุขาภิบาลทุกแห่งเป็นกรรมการ และพัฒนาการอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นต้น

2.4 องค์การระดับตำบลและหมู่บ้าน ได้แก่ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ทำหน้าที่สนับสนุนการ ดำเนินงาน ซึ่ง คปต. ประกอบด้วยบุคคลสำคัญในตำบล เช่น เจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบล สาธารณสุขประจำตำบล ครูที่อยู่ในตำบล และพัฒนาการประจำตำบล เป็นต้น

โครงสร้างขององค์การบริหารภายใต้ระบบ กนภ.

ขอบเขตการบริหาร	องค์การบริหาร	หมายเหตุ
ระดับชาติ	คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น (กนภ.)	
ระดับจังหวัด	คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)	
ระดับอำเภอ	คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)	
ระดับตำบลและหมู่บ้าน	สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	โดยมี คปต. ทำหน้าที่สนับสนุน

3. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหาร

3.1 คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ดังนี้

ให้ กนภ.มีหน้าที่

1) กำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

2) ประสานนโยบายและการปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

3) พิจารณากลับกรองเรื่องต่าง ๆ ทั้งที่เสนอโดยภาคราชการและภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

4) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงาน โครงการของภาคเอกชน ที่จะมีส่วนต่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

5) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรค เพื่อให้การดำเนินงานด้านการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นไปตามเป้าหมาย

6) ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น

7) ปฏิบัติงานตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ให้ กนภ.มีอำนาจ

1) ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

3) พิจารณาแผนงาน/โครงการ และวงเงิน สำหรับพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามระเบียบ ฯ

4) มอบหมายให้ประธานกรรมการ หรือรองประธานกรรมการที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจ กนภ.ได้ ในกรณีที่มีปัญหาหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน และเมื่อดำเนินการเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานให้ กนภ.ทราบ

3.2 คณะอนุกรรมการต่าง ๆ ในคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้สำหรับคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นประธาน (พ.ศ.2541) ได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.)

1) กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการวางแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวม ให้สอดคล้องกับแนวคิดและหลักการของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และนโยบายของคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

2) ประสานแนวทางการดำเนินงาน และแผนงานโครงการของส่วนราชการส่วนกลาง ที่มีการดำเนินการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดเป็นกรอบสำหรับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะบูรณาการ

3) ประสาน สั่งการ กำกับ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนปฏิบัติ ในการวางแผนและประสานแผนพัฒนาจังหวัด ในกรณีที่มีปัญหาหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนให้ อผจ.มีอำนาจมอบหมายให้ประธานอนุกรรมการ หรืออนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจและหน้าที่ อผจ.ได้ และเมื่อได้ดำเนินการไปเป็นประการใดแล้วให้รายงานให้อผจ.ทราบ

4) สนับสนุนการฝึกอบรมด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

5) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะอนุกรรมการฯ มอบหมาย และมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมาชี้แจง หรือส่งเอกสารและข้อมูลให้ตามที่เห็นสมควร

6) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมอบหมาย

คณะอนุกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กจภ.)

1) ดำเนินมาตรการรวมทั้งแผนงานและโครงการ เพื่อรองรับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระยะเร่งด่วนที่จะนำไปสู่การมีงานทำ และสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมบริการที่ช่วยกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมในระยะต่อไป

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการทำความเข้าใจกับประชาชน ในการปรับเปลี่ยนอาชีพ และหรือเตรียมตัวโยกย้ายกลับสู่ท้องถิ่น เพื่อบรรเทาปัญหาจากสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน

3) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย
กองทุนเพื่อกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2536

4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
และท้องถิ่น หรือประธานคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น
มอบหมาย

คณะกรรมการกองทุนพัฒนาชนบท (กพช.)

1) กำหนดนโยบาย แนวทาง ในการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบท

2) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินกองทุนพัฒนาชนบท

3) พิจารณาอนุมัติเงินยืมเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ

4) ให้การผ่อนผันหรือยกเว้นการปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้คืนเงินกู้ หรือเงินยืม

สมทบ

5) กำหนดแบบและระเบียบปฏิบัติเพื่อดำเนินการบริหารกองทุนพัฒนาชนบท

6) ให้การรับรอง หรือยกเลิกการรับรององค์กรพัฒนาภาคเอกชน เพื่อให้เป็น
องค์กรพัฒนาเอกชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท

7) พิจารณาเห็นชอบประมาณการรายจ่ายเงินกองทุนพัฒนาชนบท

ประจำปี ที่สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบทเสนอ

8) กำกับ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนา

ชนบท

9) แต่งตั้งคณะทำงานหรือบุคคลเพื่อดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ตามที่เห็น

สมควร

10) มีอำนาจเชิญบุคคลจากส่วนราชการ และภาคเอกชนมาช่วยดำเนินงานหรือเพื่อ
ให้ชี้แจง หรือเพื่อให้ข้อมูลสถิติใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้

11) ปฏิบัติงานอื่นใด ตามที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
และท้องถิ่นมอบหมาย

คณะกรรมการอำนวยการโครงการพัฒนาตำบล (อคพต.)

1) กำหนดหลักเกณฑ์และจัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล ค่าใช้
จ่ายในการบริหารแต่ละจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอหรือหน่วยงานดำเนินการ และส่วนราชการต่าง ๆ
ตามนโยบายและแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น
(กนภ.) กำหนด

2) ควบคุม อำนวยการ เร่งรัด ตรวจสอบ ประชาสัมพันธ์ และติดตามผลการปฏิบัติ
งานและการเบิกจ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล

3) จัดให้มีการประเมินผลโครงการพัฒนาตำบลทั้งโครงการ โดยอาจจะให้ส่วนราชการ สถาบันหรือคณะบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร

4) สืบสวน สอบสวนเบื้องต้น ในกรณีที่พบว่ามี การทุจริต หรือมีการปฏิบัติที่มีข้อ ด้วยระเบียบ แบบแผน และคำสั่งเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบล

5) แต่งตั้งคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม และมีอำนาจเรียกบุคคลในหน่วยราชการ องค์กรของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจมาช่วยปฏิบัติราชการหรือชี้แจง หรือส่งข้อมูล หรือสถิติใด ๆ ได้

6) ดำเนินการอื่นใด ตามที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นมอบหมาย

คณะกรรมการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท

1) ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรภาคีสหประชาชาติ ในการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท และ การดำเนินงานอื่น ๆ ที่มีส่วนสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท

2) กำหนดโครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมชนบท ตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการประสานงานกันอย่างเป็นเอกภาพ

3) ประสานความช่วยเหลือด้านเงินทุน เงินให้เปล่าและความช่วยเหลือรูปแบบอื่น ๆ ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท

4) กำกับและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อรายงานความก้าวหน้าให้ กนภ.ทราบเป็นระยะ

5) ให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะเรื่องตามความจำเป็น

6) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นมอบหมาย

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารในระดับอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาชนบทมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3.3 คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญ ไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ดังนี้

ให้ กพจ.มีหน้าที่

1) กำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนา และกระจายความเจริญในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของ กนภ. รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวนโยบายการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่จังหวัด

2) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาอำเภอ และประสานแผนพัฒนาอำเภอกับแผนพัฒนาจังหวัด

3) พิจารณาทบทวนแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ กนภ.

4) ให้มีการประสานแผนงานโครงการระหว่างจังหวัด ในกรณีที่แผนงานโครงการนั้นมีการเชื่อมต่อระหว่างจังหวัด

5) จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารงานงบประมาณประจำปีของจังหวัด

6) กำกับ ควบคุมและการให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

7) ติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

8) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กนภ.มอบหมาย

ให้ กพจ.มีอำนาจ

1) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ กพจ.ได้ตามที่เห็นสมควร

2) อนุมัติโครงการและพื้นที่ดำเนินงานสำหรับโครงการที่ดำเนินงานจังหวัด

3) กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงาน และราคากลางของพัสดุให้สอดคล้องตามภาวะข้อเท็จจริงในท้องถิ่น

4) ติดต่อกับส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนภายในจังหวัด เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

3.4 คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ

(กพอ.กิ่งอำเภอ)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่งอำเภอ) ดังนี้

ให้ กพอ. และ กพอ.กิ่งอำเภอ มีหน้าที่

- 1) จัดทำแผนพัฒนาอำเภอ และกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางของจังหวัด
- 2) จัดทำโครงการพัฒนาในส่วนที่เป็นความต้องการของอำเภอ เสนอต่อ กพจ. รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการเสนอของบประมาณรายจ่ายโครงการ เพื่อการพัฒนาชนบทประจำปีในเขตอำเภอต่อ กพจ.
- 3) ให้ความเห็นชอบการประสานแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาอำเภอ รวมทั้งประสานแผนงาน และโครงการของหน่วยราชการที่ดำเนินการในพื้นที่ของอำเภอกับแผนงานโครงการของส่วนท้องถิ่นในอำเภอ
- 4) กำกับ ติดตามผล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอำเภอ เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
- 5) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการ กพจ. และคณะอนุกรรมการของ กพจ.มอบหมาย

ให้ กพอ. และ กพอ.กิ่งอำเภอมีอำนาจ

- 1) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ กพอ. และ กพอ.กิ่งอำเภอ ได้ตามที่เห็นสมควร
- 2) ประสานแผนงานและโครงการพัฒนาของหน่วยราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในพื้นที่ของอำเภอ
- 3) ติดต่อส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนภายในอำเภอ และกิ่งอำเภอ เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

3.5 คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ได้กำหนดหน้าที่ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ดังนี้

- 1) ให้สนับสนุนทางด้านวิชาการ และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามแผนงานโครงการของสภาตำบล หรือ อบต. ตามที่สภาตำบล หรือ อบต.ร้องขอ
- 2) ช่วยเหลือสภาตำบล และ อบต.ในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการทั้งในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ
- 3) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการมอบหมาย และที่สภาตำบล รวมทั้ง อบต.ขอความช่วยเหลือ

4. แนวทางการดำเนินงาน

นับตั้งแต่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานการพัฒนาชนบทของประเทศดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยคณะกรรมการระดับชาติ (ปัจจุบันคือ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น) จะนำแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การพัฒนาชนบท และการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่เป็นของรัฐบาลและของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มารวมกันเพื่อกำหนดเป็นกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้

4.1 การกระจายอำนาจ มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการคลัง การกำหนดนโยบายปกครอง การบริหารการจัดการพัฒนา รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

4.2 การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การกระจายการลงทุนอุตสาหกรรมสินเชื่อ บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

4.3 การกระจายบริการทางสังคม โดยเน้นบริการที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตทั้งทางด้านสาธารณสุข การศึกษา การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

4.4 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความเอาใจใส่ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

5. ขั้นตอนการดำเนินงาน

การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ได้มีการพิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ทั้งเรื่องที่เป็นนโยบายและแผนงาน รวมทั้งการปฏิบัติซึ่งต้องประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิดผลรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ (22 พฤศจิกายน 2536, 20 กรกฎาคม 2538 และ 12 ธันวาคม 2538) เกี่ยวกับการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี เรื่องขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ซึ่งต่อเนืองจนถึงคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

5.1 ให้เลขาธิการเสนอผลการประชุมให้คณะรัฐมนตรีทราบ ในโอกาสแรกที่กระทำได้

5.2 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านนโยบายที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการ ให้บรรจุเป็นวาระการประชุมเมื่อมีมติเป็นประการใดแล้วให้เสนอเรื่องพร้อมมติให้นายกรัฐมนตรีอนุมัติ และแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบและถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี

บทที่ 4

การวางแผนพัฒนาจังหวัด

การบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดรองรับการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนามีเอกภาพและทิศทางที่แน่นอน โดยมีคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ที่มีกองแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งกองแผนพัฒนาจังหวัดมีหน้าที่กำกับ เร่งรัด และให้คำแนะนำ ชี้แจงจังหวัด เกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอน การวางแผนพัฒนาจังหวัดตามกรอบที่กำหนดโดย กนภ. และจัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด การประสานแผน และงบประมาณจังหวัด

1. ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัด หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในจังหวัด โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนา และการประสานแผนงานและโครงการของจังหวัดที่สอดคล้องกับนโยบายของชาติ ซึ่งประกอบด้วย

1) แผนงานและโครงการพัฒนาชนบทของหน่วยราชการในส่วนกลาง ที่ดำเนินการในพื้นที่ของจังหวัด หรือแผนงานโครงการของหน่วยราชการส่วนกลางมอบให้ส่วนราชการภูมิภาคในจังหวัดดำเนินการ หรือแผนงานโครงการที่จังหวัดดำเนินการเอง และจังหวัดเป็นผู้ประสานแผนงานและโครงการพัฒนา ดังกล่าว

2) โครงการพัฒนาตำบล

3) แผนงานและโครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

โครงการพัฒนาตำบล หมายความว่า โครงการที่อาศัยงบประมาณกลางของการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ที่ริเริ่มและดำเนินการโดยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือกลุ่มประชาชนในพื้นที่

โครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น หมายความว่า โครงการลงทุนของรัฐ เอกชน หรือการร่วมทุนเพื่อกระจายฐานการผลิต การจ้างงาน และการเพิ่มพูนประสิทธิภาพไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2539 : 2)

2. ลักษณะของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

การวางแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการวางแผนแบบพบกันครึ่งทาง ระหว่าง “แผนแบบบนลงล่าง” (Top-Down Planning) และ “แผนแบบล่างขึ้นบน” (Bottom-Up planning) กล่าวคือ

1) ระดับจังหวัด มีบทบาทในการปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดให้ครอบคลุมกับจุดเน้นการพัฒนาที่จำเป็นเร่งด่วน และสอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการในการแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งสอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับแจ้งจากส่วนกลาง

2) ระดับอำเภอ มีบทบาทเป็นแกนเชื่อมประสานในการแปลงแนวทางการพัฒนาจังหวัด ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ของแต่ละอำเภอ และในการพิจารณาปัญหา/ความต้องการในการแก้ไขปัญหาหรือในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ในเขตอำเภอ เสนอไปยังระดับจังหวัด

3) ระดับตำบล มีบทบาทในการศึกษาสภาพข้อเท็จจริง และปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือในการพัฒนาของตำบล เสนอไปยังอำเภอ

แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแผนยืนยันความต้องการในการดำเนินงานพัฒนาของจังหวัด เพื่อรองรับการพิจารณาจัดสรรโครงการและงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการ จึงต้องมีความชัดเจนในการระบุประเภทของโครงการ ชื่อแผนงาน ชื่องาน/โครงการและกิจกรรม พร้อมทั้งรายละเอียดของโครงการและกิจกรรม ในประเด็นของลักษณะงาน ปริมาณงาน จำนวนเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมายตามลำดับความสำคัญ ระยะเวลาดำเนินการ วงเงินค่าใช้จ่าย หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ และหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ

3. ความเป็นมาและแนวคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัดก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

3.1 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 (2504-2524)

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินการในพื้นที่ของจังหวัดโดยตรง ตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ โดยไม่มีการจัดทำแผนของจังหวัดมารองรับการพัฒนาแต่อย่างใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ ๆ ต่อระบบการทำงาน คือ ความซ้ำซ้อน การแก้ไขปัญหาไม่ตรงกับพื้นที่และความต้องการของประชาชน การประสานงานในพื้นที่มีน้อย และไม่มีระบบข้อมูลใช้ร่วมกันในการพัฒนา

ในปี 2512 รัฐบาลได้สนับสนุนให้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก พร้อม ๆ กับการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด (พ.ศ.2517-2519) ให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดที่จัดทำขึ้นนี้ เป็นแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบในด้านเศรษฐกิจและสังคมทุกสาขา และเสนอแนวทางการพัฒนาและงบประมาณ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนระดับชาติได้ จึงได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ประกอบกับรัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนในการใช้บริหารการพัฒนาที่หลากหลาย และสำนักงานจังหวัดยังขาดความพร้อมในทุกด้าน

3.2 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)

ในปี 2525 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายและแนวทางในการพัฒนาชนบทที่ชัดเจน เรียกว่า การพัฒนาชนบทแนวใหม่หรือที่เรียกว่าระบบ กชช. (ระบบคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ชนบท จำนวน 38 จังหวัด 288 อำเภอ และ 12,586 หมู่บ้าน ครอบคลุมประชากร 7.8 ล้านคน มีโครงการเพื่อแก้ไขปัญหา รวม 33 โครงการ จากการฝึกกำลัง 4 กระทรวงหลัก คือ เกษตรและสหกรณ์ มหาดไทย สาธารณสุข และศึกษาธิการ ต่อมาในปี 2527 ได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติงาน กชช.ให้ครอบคลุมการพัฒนาชนบทในพื้นที่ทั่วไปทั้งประเทศ ด้วยการให้ทุกจังหวัดจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี” เสนอให้ 4 กระทรวงดังกล่าวพิจารณาอนุมัติโครงการจากงบปกติของกระทรวงและกรม ในสังกัด โดยได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาจังหวัดอยู่ 3 ประการ คือ ให้มีการประสานระหว่างระดับต่าง ๆ ในแนวตั้ง ซึ่งเป็นการกำหนดโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ในแต่ละระดับ ตั้งแต่หมู่บ้าน (กม.) ตำบล (กสต.) อำเภอ (กพอ.) และจังหวัด (กพจ.) จนถึงระดับชาติ (กชช.) และเปิดโอกาสให้มีการประสานงานระหว่างสาขาในแนวนอน โดยกำหนดวิธีการและขั้นตอนการประสานแผนระหว่างกระทรวงทั้งในระดับส่วนกลาง และจังหวัด รวมทั้งได้มีการปรับระบบโครงการ (Project) เป็นระบบแผน (Plan) จากแผนพัฒนาระดับตำบล แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากระทรวง จนถึงแผนพัฒนาระดับชาติ โดยยึดพื้นที่เป้าหมายเป็นหลัก

การจัดระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดการฝึกกำลังจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท และส่งผลให้มีการประสานงานกันตั้งแต่ระดับชาติ ลงไปจนถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีการดำเนินการร่วมกันเป็นแผนอย่างมีระบบ เกิดการผสมผสาน สอดคล้องและต่อเนื่องของโครงการ ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้เข้าใจและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

ทั้งนี้ โดยเน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีแนวความคิดในการพัฒนา ดังนี้

- 1) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน
- 2) ดำเนินการพัฒนาในลักษณะของแผน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองโดยผ่านกระบวนการจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี” จากระดับตำบลสู่อำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง
- 3) จัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบทอย่างเป็นกระบวนการ โดยใช้แผนเป็นเครื่องมือ เพื่อลดความซ้ำซ้อน และได้ริเริ่มสร้างข้อมูลหมู่บ้านเป็นครั้งแรก เพื่อช่วยตัดสินใจ โดยจัดตั้งสถาบันประมวลข้อมูลให้กับกระทรวงและจังหวัดต่าง ๆ

4) เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในชนบทอย่างเป็นขั้นตอน จากการแก้ไข ปัญหาความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีพ ไปสู่การเพิ่มรายได้และสร้างโอกาสการ มีงานทำในช่วงปลายของแผน

3.3 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้มีการดำเนินงานที่ ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยได้ขยายขอบเขตการแก้ไข ปัญหาให้ครอบคลุมทั้ง 72 จังหวัด พร้อมกับเพิ่มความพยายามในการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคง ทางเศรษฐกิจในชนบท ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบในแนวทางการปรับ ปรุงแผนพัฒนาชนบทในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยให้ ความสำคัญมากขึ้นกับการกระจายการผลิตและการตลาด การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีแนวทางใน การพัฒนา ดังนี้

1) ขยายขอบเขตการพัฒนาชนบทจากเดิม 4 กระทรวงหลักเป็น 6 กระทรวงหลัก โดยเพิ่มจากการพัฒนาบริการพื้นฐานและคุณภาพชีวิต ไปสู่การเพิ่มรายได้และการมีงานทำ โดย เพิ่มงานของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์เข้าไปในระบบ กชช.

2) เริ่มกระจายอำนาจการพัฒนาชนบทไปยังส่วนภูมิภาค โดยปรับปรุงการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี (พ.ศ.2535-2539) ใน ช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดเอง โดยไม่ต้องรอแนวทางจากส่วนกลาง ตามมติที่ประชุมคณะ กรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยคณะอนุกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

3) พัฒนาระบบข้อมูลของกระทรวงและจังหวัด 72 จังหวัด โดยใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ เครื่องคอมพิวเตอร์ มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มประสิทธิ ภาพ ทั้งในด้านการวางแผน การประสานแผน และการติดตามประเมินผล ตามกระบวนการวางแผน ครอบวงจร

3.4 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ยังคงมีการดำเนินงานที่ ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไข ปัญหาพื้นฐานของคนในชนบท แต่เนื่องจากโครงสร้างสังคมไทยค่อย ๆ เปลี่ยนจากสังคมชนบทมา เป็นสังคมเมืองมากขึ้น โดยชุมชนเมืองมีแนวโน้มเติบโตอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นฐานการผลิต และการจ้างงานทางด้านอุตสาหกรรม และหลักการที่รองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมือง โครงสร้างการผลิตในชนบทมีแนวโน้มขยายตัวของผู้ผลิตรายใหญ่ และมีลักษณะเป็นธุรกิจครบวงจร

มากขึ้น เป็นแรงผลักดันให้เกษตรกรรายเล็กต้องบุกเบิกพื้นที่ใหม่โดยการบุกกรุกป่าสงวน เป็นผลโดยตรงต่อความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชนบท การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มีแนวความคิดในการพัฒนา ดังนี้

ริเริ่มการกระจายอำนาจในการบริหารและการตัดสินใจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น โดยสนับสนุนงบประมาณ 6,000 ล้านบาท ให้แก่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2535 ในรูปโครงการพัฒนาจังหวัด 3 เรื่อง คือ น้ำกินน้ำใช้ พัฒนาอาชีพเพื่อการกระจายรายได้ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปรับปรุงระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบท โดยรวมระบบการบริหารการพัฒนาชนบทที่มีอยู่ คือ ระบบ กชช. และระบบ กสช.(การสร้างงานในชนบท) ให้เข้ามาอยู่ในระบบเดียวกัน โดยเปลี่ยนโครงการ กสช. เป็นโครงการพัฒนาตำบล เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลการปรับปรุงระเบียบดังกล่าว ทำให้เกิดการรวมงานพัฒนาชนบททุกประเภทเข้าอยู่ในระบบเดียวกัน ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเพียงคณะเดียว มีแผนจังหวัดแผนเดียวเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ซึ่งครอบคลุมในทุกพื้นที่ในแต่ละจังหวัด ทั้งเขตเมืองและเขตชนบท นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายอำนาจให้จังหวัดสามารถกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติโครงการเองได้ตามที่ได้รับมอบอำนาจ

รัฐบาลได้ประกาศนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยกระจายระบบบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การลงทุนและสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนไปสู่ภูมิภาค เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาค และได้ผนวกนโยบายนี้กับนโยบายการพัฒนาชนบทเดิม โดยแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ให้ครอบคลุมทั้งการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคซึ่งเรียกว่า ระบบ กชช.ภ.

นอกจากนี้ รัฐบาลให้ความสำคัญแก่กองทัพให้มีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาเพื่อการเสริมสร้างความมั่นคง จึงได้มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมเป็นอีกกระทรวงหนึ่งที่เข้ามาอยู่ในระบบ กชช.ภ. ประกอบกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้แยกตัวจากกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงใหม่ และยังคงมีส่วนในการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค จึงสรุปได้ว่ามี 8 กระทรวงหลัก ที่เข้าร่วมในระบบ กชช.ภ.

การวางแผนพัฒนาจังหวัดในระบบ กชช. ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 โดยให้ปรับปรุงระบบ กชช.เดิม เป็นระบบ กชช.ภ.เพื่อให้การพัฒนาชนบทมีความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาและการส่งเสริมรายได้ให้แก่คนในชนบท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2538 : 1-4)

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบ กชช.ภ. มาเป็นระบบ กนภ. จนถึงปัจจุบัน

4. การวางแผนพัฒนาจังหวัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

สำหรับในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นั้น ยังคงยึดหลักการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นส่วนใหญ่ และได้ปรับระบบแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายและทิศทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีการปรับปรุงให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางของการประสานการบริหารการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2539 : 14-31, 64)

4.1 หลักการและเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 มีหลักการสำคัญในระเบียบ ดังนี้

(1) เป็นระเบียบที่ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ในรูปคณะกรรมการ โดยให้ความสำคัญกับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

(2) การดำเนินงาน การบริหารงานพัฒนา ยังคงใช้มาตรการด้านนโยบาย มาตรการด้านการประสานงาน และมาตรการด้านปฏิบัติ

2) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 57 (1) (2) (3) และ (6) กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด ให้บริหารราชการตามระเบียบแบบแผน/ตามมติและคำสั่ง ครม./กระทรวง/กรม และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอของบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามแผนพัฒนาจังหวัด

3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) กำหนดมาตรการสำคัญในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

4.2 ประเภทของแผนพัฒนาจังหวัดและวิธีการจัดทำ

แผนพัฒนาจังหวัด หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่ครอบคลุมแผนงาน/โครงการ เพื่อการพัฒนาจังหวัดในทุก ๆ ด้าน ทุก ๆ เรื่อง และทุกพื้นที่ของจังหวัด ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 แผน ดังนี้

ประเภทของแผน	ลักษณะของแผน
แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี	เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดระยะยาว 5 ปี สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะเป็นแผนแม่บทของจังหวัด ซึ่งต้องสะท้อนให้เห็นถึงสภาพ/ศักยภาพ/ปัญหา/ความต้องการ โดยผนวกนโยบายและแนวทางการพัฒนาของจังหวัดที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาพัฒนาของจังหวัดระยะ 5 ปี
แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี	เป็นแผนที่ยืนยันความต้องการ/งานที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี และสอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของส่วนกลาง เป็นคำเสนอของบประมาณของจังหวัดต่อส่วนกลาง (กระทรวง/กรม)
แผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี	เป็นแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด ซึ่งจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องแผนงาน/โครงการ เรื่องงบประมาณและจำนวนเป้าหมายที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ

4.3 มาตรการสำคัญ 3 ประการ เพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

- 1) มาตรการด้านนโยบาย : เน้นนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น
- 2) มาตรการด้านการประสาน : ใช้องค์กรเพื่อการบริหารงานพัฒนาชนบทในรูปของคณะกรรมการ/อนุกรรมการ
- 3) มาตรการด้านการปฏิบัติ : ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการประสานความคิด แนวทาง งบประมาณและการดำเนินงานของทุกฝ่ายในทุกระดับ

4.4 วิธีดำเนินการ

- 1) ให้กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก (แผนภูมิที่ 3)
- 2) ให้ใช้แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาจังหวัด โดยให้มีเนื้อหาสาระ(เค้าโครง) ของแผนฯ ตามที่กำหนด

3) ยึดหลักตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539

4) เพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและผู้แทนกลุ่มประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้นในทุกขั้นตอน บนพื้นฐานของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทั้งภาครัฐ

5) เพิ่มมาตรการในการจัดสรรงบประมาณให้กับภูมิภาคและท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดทุกแผนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเร่งรัดให้เกิดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี กับกระบวนการของงบประมาณของส่วนกลาง (กรม) โดยมีหน่วยงานงบประมาณระดับชาติควบคุม กำกับ และกำหนดขั้นตอนปฏิบัติ

6) ส่วนกลางโดยกรมเจ้าของโครงการจะต้องใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี และแผนความต้องการประจำปี เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา วิเคราะห์ และจัดทำงบประมาณประจำปีของกรม

4.5 แนวทางการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

แนวทางที่	กิจกรรม
1	การเพิ่มศักยภาพคนและชุมชนในชนบท
2	การพัฒนาอาชีพ การมีงานทำ และรายได้ของคนทุกกลุ่ม
3	การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4	การเพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

4.6 กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด

กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- 2) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี
- 3) การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี
- 4) การจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

แผนภูมิที่ 3 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด



4.7 ขั้นตอนย่อยของขั้นตอนหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

- 1) การประเมินสถานะแวดล้อม
- 2) การประเมินสถานะองค์การ
- 3) การกำหนดภารกิจหลัก
- 4) การกำหนดวัตถุประสงค์
- 5) การกำหนดกลยุทธ์
- 6) การกำหนดเป้าหมาย
- 7) การจัดทำแผนปฏิบัติการ (แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี)
(สภาพของแผนเป็นแผนระยะยาว 10-20ปี)

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

- 1) การจัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี
- 2) การจัดทำแนวทางการพัฒนาอำเภอระยะ 5 ปี
- 3) การจัดทำข้อเสนอความต้องการของตำบลระยะ 5 ปี
- 4) การจัดทำข้อเสนอความต้องการของอำเภอระยะ 5 ปี
- 5) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี
- 6) การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี
- 7) การจัดทำแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่น 5 ปี
- 8) การประสานแผนพัฒนากับส่วนกลาง
(จัดทำทุก 5 ปี สอดคล้องกับแผนชาติ)

การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

- 1) การจัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี
- 2) การจัดทำแนวทางการพัฒนาอำเภอประจำปี
- 3) การจัดทำแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่นประจำปี
- 4) การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี
- 5) การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี
- 6) การเสนองบประมาณตามแผนความต้องการ
(จัดทำทุกปี โดยจัดทำล่วงหน้า 2 ปี)

การจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

- 1) การเตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี
(หลังจากแจ้งผลการพิจารณาเบื้องต้น)
- 2) การจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี
(พ.ร.บ.งบประมาณผ่านสภา ฯ)

- 3) การใช้ประโยชน์ของแผน ฯ ระดับจังหวัด (ควบคุม กำกับ)
- 4) การประสานแผน ฯ กับส่วนกลาง (ส่วนกลางใช้ประโยชน์)
- 5) การติดตามประเมินผล
(จัดทำทุกปีสำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ)

4.8 รายละเอียดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

1) แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

ขั้นตอนการจัดทำ	วิธีการปฏิบัติ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
1. จัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี	<p>1) จังหวัดพิจารณาจัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดให้สะท้อนถึงทิศทางหรือแนวนโยบายการพัฒนาที่จังหวัดเน้นในแต่ละเรื่องแต่ละด้าน เพื่อเป็นเครื่องชี้แนวทางการพัฒนา (การจัดทำแผนงาน/โครงการรองรับ) ให้ทุกหน่วยงานในระดับจังหวัดปฏิบัติการและให้หน่วยงานระดับล่าง ๆ รองลงไป (อำเภอ/ตำบล/ท้องถิ่น) ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของระดับนั้น ๆ</p> <p>2) ให้ กพจ.เป็นผู้จัดทำแนวทางตามข้อ 1) โดยพิจารณา/วิเคราะห์จากนโยบายของรัฐบาล/แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ แผนแม่บทของกระทรวง/กรม และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด</p> <p>3) จัดประชุมแจ้งแนวทางตามข้อ 2) ให้ทุกส่วนราชการในภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะอำเภอรับทราบนำไปปฏิบัติ</p>	1-30 มิ.ย. ของปีสุดท้ายของแผนชาติที่ใช้ปฏิบัติ	กพจ. ก พ จ . และ คณะทำงาน ภายใต้ กพจ. จังหวัด (สำนักงานจังหวัด)

ขั้นตอนการจัดทำ	วิธีการปฏิบัติ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
2. อำเภอจัดทำแนว ทางพัฒนาอำเภอ ระยะ 5 ปี	1) กพอ.จัดทำแนวทางพัฒนาอำเภอระยะ 5 ปี โดยการวิเคราะห์จากแนวทางการ พัฒนาจังหวัด 5 ปี ภายใต้ขอบเขต พื้นที่และศักยภาพของอำเภอ 2) แจกแนวทางการพัฒนาอำเภอระยะ 5 ปี ให้สภาตำบล/อบต./และท้องถิ่น ทุกรูปแบบในเขตอำเภอรับทราบและ นำไปปฏิบัติ	1-15 ก.ค. 15 ก.ค	กพอ. ประธาน กพอ.
3. ตำบลและท้องถิ่นจัดทำข้อ เสนอความต้องการ การของตำบล ระยะ 5 ปี	1) สภาตำบล/อบต./ท้องถิ่น สํารวจ ปัญหาความต้องการของประชาชนใน พื้นที่ 2) นำแนวทางพัฒนาอำเภอระยะ 5 ปี มาพิจารณาหาความสอดคล้องกับข้อ 1) เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ความต้องการให้เป็นรูปธรรม 3) จัดทำข้อเสนอความต้องการของตำบล /ท้องถิ่นให้ครอบคลุมข้อ 1) และ 2) เสนอให้อำเภอ (กพอ.) <ul style="list-style-type: none"> • วิธีการปฏิบัติให้กรรมการปกครอง ร่วมกับกรรมการพัฒนาชุมชน ร่วมกับกรรมการพัฒนาชุมชน พิจารณารายละเอียดแจ้งตำบล/ ท้องถิ่นถือปฏิบัติต่อไป 	15 ก.ค.- 15 ส.ค.	สกต./ ท้องถิ่น
4. อำเภอจัดทำข้อ เสนอความต้อง การของอำเภอ ระยะ 5 ปี	1) อำเภอ โดย กพอ.รวบรวมข้อเสนอ ปัญหาความต้องการของทุกตำบล/ ท้องถิ่น มาวิเคราะห์ร่วมกับแนวทาง การพัฒนาอำเภอ/จังหวัด แล้วดำเนิน การทำงานองเดียวกับตำบล/ท้องถิ่นตาม ข้อ 3	16 ส.ค.- 15 ก.ย.	กพอ.

ขั้นตอนการจัดทำ	วิธีการปฏิบัติ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
	2)จัดทำข้อเสนอความต้องการของ อำเภอระยะ 5 ปีส่งจังหวัด • วิธีการปฏิบัติและรายละเอียดให้ กรมการปกครองเป็นผู้กำหนดและ แจ้งผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป		กรมการ ปกครอง
5. จังหวัดจัด ทำแผนพัฒนา จังหวัด 5 ปี ตาม เนื้อหา/เค้าโครง ที่กำหนด	1) กพจ. แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผน พัฒนาจังหวัด 5 ปี 2) กพจ./คณะทำงานตรวจสอบ/พิจารณา ความสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างข้อเสนอ ความต้องการของทุกอำเภอกับแนวทาง การพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี 3) เพิ่มส่วนขาด/ตัดส่วนเกินที่มีผลต่อ การบรรลุผลการพัฒนาของจังหวัดและ จัดทำเป็น “แผนพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี” ตามเค้าโครงที่กำหนดไว้ 4) จัดประชุมพหุภาคีพิจารณาประสาน แนวความคิดและรับข้อเสนอแนะทาง การพัฒนาจังหวัด ทั้งนโยบายและแผน งาน/โครงการ 5) ให้ กพจ. พิจารณานุมัติแผนฯ 5 ปี แล้วเสนอกรมการจังหวัดให้ความเห็น ชอบ	16 ก.ย.-30 ต.ค.	- กพจ. - คณะทำ งานที่ กพจ. แต่งตั้ง
6. อำเภอจัดทำแผน พัฒนาอำเภอ 5 ปี	1) จังหวัด ภายใต้การกำกับของ อผจ. ส่ง การให้อำเภอ/ตำบล/ท้องถิ่น จัดทำ แผนพัฒนาอำเภอระยะ 5 ปี โดยยึด แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นกรอบใน การจัดทำ 2) ให้ กพอ. เสนอแผนฯ ให้ กพจ. ให้ความ เห็นชอบ	1-15 พ.ย.	กพอ. กพจ. (เห็นชอบ)

ขั้นตอนการจัดทำ	วิธีการปฏิบัติ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
7. ตำบล/ท้องถิ่นจัดทำแผนตำบล/ท้องถิ่น 5 ปี	1)ตำบล/ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี โดยยึดแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี เป็นกรอบในการจัดทำ 2)ให้ สกต./อบต./ท้องถิ่น เสนอแผนฯ ให้ กพอ.พิจารณาให้ความเห็นชอบ	16-30 พ.ย.	สกต./ท้องถิ่น
8. ประสานกับส่วนกลางและจังหวัดจัดส่งแผนจังหวัด 5 ปี ให้ส่วนกลางใช้ประโยชน์	- จังหวัดจัดส่งแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ให้ส่วนกลางเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป	30 ต.ค.	
9. จังหวัดใช้ประโยชน์จากแผนฯ 5 ปี	-ใช้แผนฯ 5 ปี เป็นแผนแม่บทในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดรูปแบบอื่น ๆ ต่อ ไป	ตลอดช่วงแผน	

ขั้นตอนการจัดทำ	วิธีการปฏิบัติ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
	2)เนื้อหา/เค้าโครงของแผนตำบล/ท้องถิ่นประจำปี ให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชนกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้อง 3)ส่งแผนฯ ให้อำเภอดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปีต่อไป	31 ต.ค.	
4. อำเภอจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี	1)ดำเนินการทำนองเดียวกับข้อ 3 2)ส่งแผนพัฒนาอำเภอประจำปีให้ กพจ.พิจารณาให้ความเห็นชอบ	1-31ส.ค.	กพอ.
5. จังหวัดจัดทำแผนความต้องการการจังหวัดประจำปี	1)กพจ.พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาอำเภอประจำปี 2)รวบรวม จำแนกและวิเคราะห์ปัญหาความต้องการประจำปีของแผนพัฒนาอำเภอทุกอำเภอในพื้นที่ที่ผ่านความเห็นชอบของ กพจ.แล้วเสนอ กพจ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี	1-31ก.ย.	-กพจ. -คณะทำงาน -ผู้ประสานแผนทุกกระทรวง
6. ประสานแผนกับส่วนกลาง ผวจ.เสนอค่าของงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดในรูปของแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี	- เสนอค่าของงบประมาณให้ส่วนกลางในรูปของแผนความต้องการของจังหวัดประจำปีให้กระทรวง/กรม ใช้เป็นฐานในการจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนกลางต่อไป	30 ก.ย.	ผู้ว่าราชการจังหวัด

ขั้นตอนการจัดทำ	วิธีการปฏิบัติ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
7. ส่วนกลางใช้ประโยชน์จากแผนความต้องการการวิเคราะห์และจัดทำคำขออนุมัติงบประมาณของกรม/กระทรวง	- ส่วนกลางใช้แผนความต้องการของจังหวัดเป็นฐานในการวิเคราะห์จัดทำคำขออนุมัติงบประมาณของกรม/กระทรวงต่อไป	1 ต.ค.- 31 ธ.ค.	กรม/ กระทรวง

3) แผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

ขั้นตอนการจัดทำ	วิธีการปฏิบัติ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
1. จังหวัดเตรียม การจัดทำแผน ปฏิบัติการจังหวัด ประจำปี	1)กระทรวงรวบรวมแจ้งผลการ พิจารณางบประมาณเบื้องต้น(กชช. 4 เดิม) ให้ อผจ. 2)อผจ.รวบรวมผลการพิจารณาเบื้องต้น ให้ครบทุกกระทรวงแล้วแจ้งจังหวัด 3)จังหวัดใช้ผลการพิจารณาเบื้องต้น เตรียมยกร่างแผนปฏิบัติการจังหวัด ประจำปี	1-30 มี.ย. 1-31 ก.ค. 1-31 ส.ค.	ผู้ประสานแผน กระทรวง อผจ. -กพจ. -คณะทำงาน
2. จังหวัดจัดทำ แผนปฏิบัติการ จังหวัดประจำปี	1)กระทรวงแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณ ของทุกกรมในสังกัดให้ อผจ.ทราบ 2)อผจ.รวบรวมผลการอนุมัติงบประมาณ ครบทุกกระทรวงแจ้งจังหวัด 3)จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการของ จังหวัดประจำปี	1-30 ก.ย. 1-15 ต.ค. 15 ต.ค.- 15 พ.ย.	ผู้ประสานแผน อผจ. กพจ.
3. จังหวัดใช้ ประโยชน์จาก แผนปฏิบัติการ จังหวัดประจำปี	- จังหวัดใช้ประโยชน์จากแผนปฏิบัติ การในการควบคุม กำกับ และดำเนิน การตามแผน	ตลอดปี งบประมาณ	จังหวัด
4. การประสาน แผนฯ กับส่วน กลาง	1)จังหวัดจัดส่งแผนปฏิบัติการให้ส่วน กลาง 2)ส่วนกลางใช้ประโยชน์จากแผนปฏิบัติ การ	ภายใน 30 พ.ย.	
5. การติดตาม ประเมินผล	-ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตาม แผน	ทุก 3 เดือน	

5. แนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด

เพื่อให้การจัดทำแผนและการประสานแผนพัฒนาจังหวัดสนองวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาจังหวัด จึงได้มีการกำหนดแนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัดไว้ ดังนี้

5.1 กำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี

ถึงแม้ว่าจังหวัดจะสามารถกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาจังหวัดสำหรับการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของจังหวัดได้เอง แต่แนวทางการพัฒนาจังหวัดก็ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงานลงสู่พื้นที่ของจังหวัด ดังนั้น ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี จึงแยกดำเนินการเป็น 2 ส่วน คือ

1) ส่วนแรก เป็นการดำเนินการเฉพาะส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการ กนภ. คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อพจ.) คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ของ กนภ. กระทรวง ทบวง กรม เพื่อแจ้งนโยบายและการสั่งการของรัฐบาล กนภ. กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องให้จังหวัดทราบ

2) ส่วนที่สอง เป็นการดำเนินการเฉพาะส่วนภูมิภาค ตามแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) กำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัดประจำปีจากนโยบายการพัฒนาจังหวัด 5 ปี โดยพิจารณาจุดเน้นของการพัฒนาให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัดและนโยบายรัฐบาล แนวทางดำเนินการของส่วนกลางที่ได้แจ้งให้จังหวัดดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติสำหรับส่วนราชการ และองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

(2) ส่วนราชการ/องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด แปลงนโยบายการพัฒนาจังหวัดประจำปีที่ กพจ. กำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีของหน่วยงาน โดยพิจารณาแผนงาน/โครงการที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี มากำหนดแผนงาน/โครงการที่จะดำเนินการในแต่ละแนวทางการพัฒนา

(3) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาบททวนและกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ และกิจกรรมที่ส่วนราชการและองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ เพื่อจัดลำดับความสัมพันธ์ของโครงการในแต่ละกลุ่มโครงการหรือแต่ละแผนงาน เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี

(4) แนวทางการพัฒนาจังหวัด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ก่อนที่จะนำมาจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

5.2 จัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

ดำเนินการเฉพาะส่วนภูมิภาค โดยมีแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

1) ส่วนราชการ/องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบงาน/โครงการ และกิจกรรม ที่ได้กำหนดไว้ในแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี เป็นหน่วยงานจัดทำรายละเอียดของแต่ละงาน/โครงการและกิจกรรมนั้น ๆ โดยแยกประเภทแผนงาน/โครงการออกเป็น 3 ส่วน คือ

- (1) แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ.
- (2) แผนงาน/โครงการภายใต้บังคับ
- (3) แผนงาน/โครงการตามนโยบายของจังหวัด

2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด รวบรวมรายละเอียดจากส่วนราชการ/องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาจัดทำเป็นแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี แล้วส่งให้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเลขาธิการ กนภ. และสำนักงานประมาณ แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ในฐานะที่เป็นหน่วยรับผิดชอบการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ทั้งนี้การจัดส่งแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี จะต้องเป็นไปตามกำหนดระยะเวลาปฏิทินการประสานแผนพัฒนาจังหวัด

5.3 แจ้งผลการพิจารณาคำขอของประมาณ และแนวทางการดำเนินการของจังหวัด

1) กรมเจ้าของงบประมาณ ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) พิจารณาคำขอของประมาณประจำปีของจังหวัด

(2) จัดทำเป็นคำขอของประมาณประจำปีของกรม และเสนอกระทรวงเพื่อรวบรวมจัดทำเป็นคำขอของประมาณประจำปีของกระทรวง แล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะเสนอไปยังสำนักงานประมาณตามกระบวนการงบประมาณประจำปี ซึ่งในกรณีโครงการของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริมภายใต้ระบบ กนภ. การจัดทำเป็นคำขอของประมาณประจำปีของกระทรวง จะต้องได้รับการพิจารณาจาก กนภ. ก่อน

(3) แจ้งผลการพิจารณาเบื้องต้นให้ อผจ. เพื่อแจ้งจังหวัดทราบ โดยระบุเป็นจำนวน/ปริมาณของเป้าหมายแต่ละกิจกรรมในแต่ละงาน/โครงการ ที่กรมจะสามารถให้การสนับสนุนได้

2) การดำเนินการโดยจังหวัดมีดังนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีให้สอดคล้องกับผลการพิจารณาเบื้องต้น และแนวทางการดำเนินการของจังหวัดตามที่ได้รับแจ้งจากส่วนกลาง

(2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) แจ้งแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีที่ปรับใหม่ให้อำเภอ เพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี

(3) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ปรับแนวทางการพัฒนาอำเภอ ประจำปีของจังหวัด เป็นแนวทางการพัฒนาอำเภอประจำปีแจ้งไปยังตำบล เพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี

(4) หน่วยงานส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จัดทำรายละเอียดโครงการพัฒนาจังหวัด เพื่อเสนอ กพจ.พิจารณาให้การสนับสนุนในส่วนของงบประมาณสนับสนุน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

5.4 แจกผลการอนุมัติประจำปี

1) หลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี กระทรวง/กรม เจ้าของงบประมาณแจ้งผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้ อผจ.เพื่อแจ้งให้จังหวัดทราบ

2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ เป้าหมายตามแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

5.5 จัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

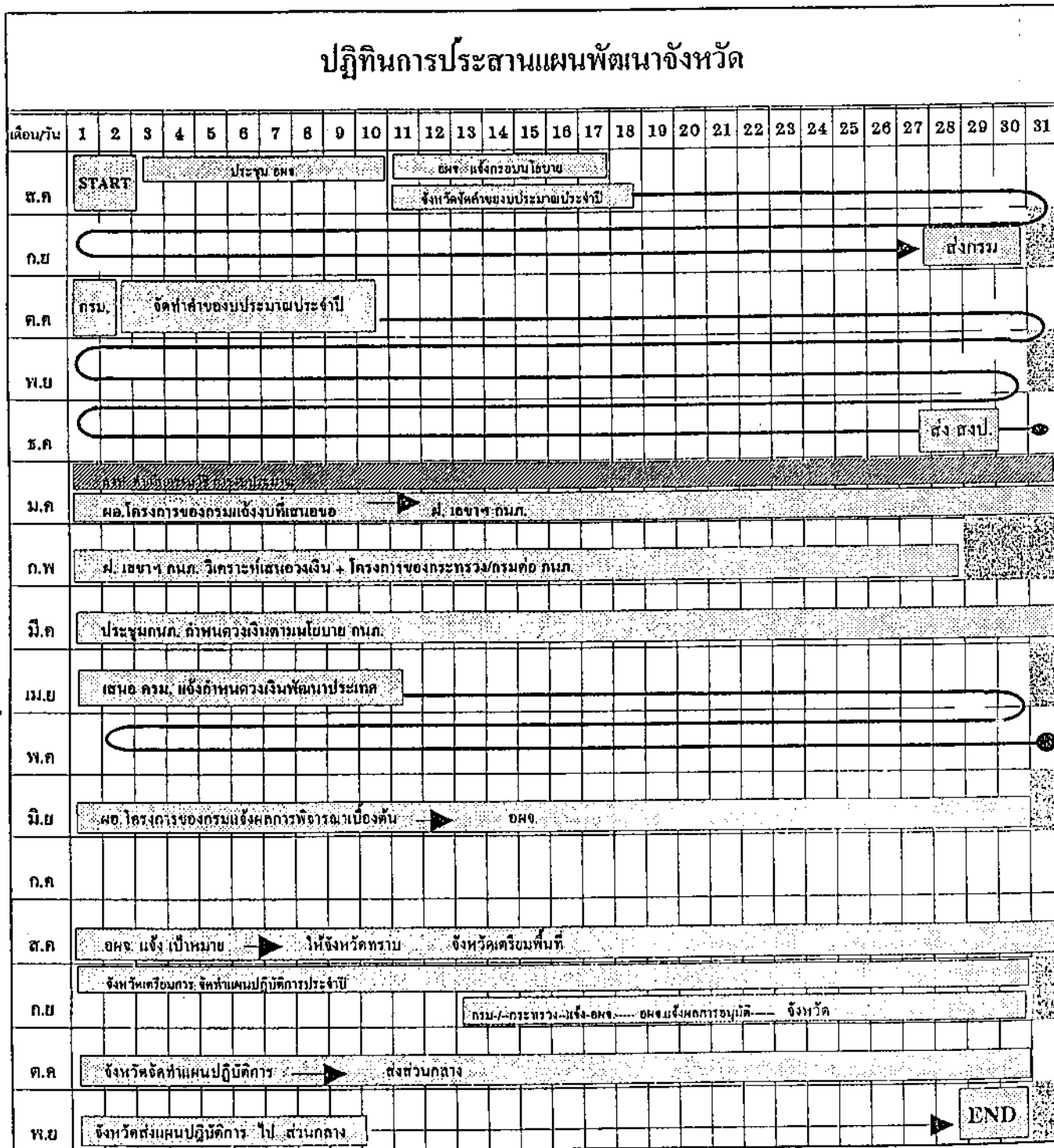
คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) รวบรวมรายชื่องาน/โครงการและกิจกรรม ที่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน แล้วจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการจังหวัด ประจำปี

5.6 ประสานแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

1) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ส่งแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปีให้ กระทรวงที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) และสำนักงานเลขานุการ กนภ. เพื่อประสานขอรับการจัดสรรอนุมัติเงินประจำงวดที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการ และเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล

2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ส่งแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปีให้ส่วนราชการระดับจังหวัดและส่งให้อำเภอ รวมทั้งองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการตามแผนฯ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) รับผิดชอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

แผนภูมิที่ 7 ปฏิทินการประสานแผนพัฒนาจังหวัด



6. เนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัด

6.1 แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี มีเนื้อหา ประกอบด้วยสาระสำคัญ 6 ส่วน ดังนี้

- 1) ส่วนที่ 1 สภาพข้อมูลทั่วไป
- 2) ส่วนที่ 2 ปัญหาและความต้องการของจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนย่อย คือ
 - (1) ปัญหา ระบุถึงปัญหาหลักและปัญหารอง
 - (2) ความต้องการ มีการจัดลำดับความต้องการ
- 3) ส่วนที่ 3 กรอบนโยบายที่จังหวัดใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด แบ่งออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ
 - (1) นโยบายรัฐบาลและแผนชาติ
 - (2) นโยบายของส่วนกลาง (กระทรวง/กรม)
 - (3) นโยบายริเริ่มหรือนโยบายเฉพาะของจังหวัด
- 4) ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี
- 5) ส่วนที่ 5 สรุบบทนำบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี โดยแยกสรุบบทนำบัญชีโครงการ ดังนี้
 - (1) สรุบบทนำจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของทุกกระทรวงในระดับจังหวัด จำแนกรายแผนงานโครงการ โดยสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำ ตามแบบ ผจ-01
 - (2) สรุบบทนำจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัดแยกกรม จำแนกแผนงานโครงการ โดยผู้แทนกระทรวงในระดับจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำ ตามแบบ ผจ-02
 - (3) สรุบบทนำจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของกรมในระดับจังหวัด จำแนกรายแผนงานโครงการและแนวทาง โดยผู้แทนกรมในระดับจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำ ตามแบบ ผจ-03
- 6) ส่วนที่ 6 แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ใช้บัญชีแผนงานโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ตามแบบ ผจ-04 และให้ถือปฏิบัติ ดังนี้
 - (1) แยกบัญชีตามประเภทของแผนงานโครงการ เป็น 3 ประเภท คือ
 - แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ.
 - แผนงาน/โครงการภายใต้บังคับของทุกกระทรวง (นอกกรอบ กนภ.)
 - แผนงาน/โครงการตามนโยบายของจังหวัด (โครงการริเริ่มของจังหวัด)

ในแต่ละแผนงานโครงการ มีการจัดเรียงลำดับตามประเภทของแผนงานโครงการ รวมกันแต่ละกรม ทั้ง 3 แผนงานโครงการ

(2) ในแต่ละประเภทของแผนงานตามข้อ (1) มีการจำแนกบัญชีแผนงานโครงการออกเป็นรายการ (แบบ ผจ-03) รายการกระทรวง (แบบ ผจ-02) และภาพรวมของจังหวัดทุกกระทรวง (แบบ ผจ-01)

6.2 แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

ลักษณะเนื้อหาของแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ส่วน ดังนี้

1) ส่วนที่ 1 สรุบบหน้าบัญชีโครงการตามแผนความต้องการประจำปีของจังหวัด โดยแยกสรุบบหน้าบัญชีโครงการ ดังนี้

(1) สรุบบหน้าจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของทุกกระทรวงในระดับจังหวัด จำแนกรายแผนงานโครงการและแนวทาง โดยสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำตามแบบ ผต-01

(2) สรุบบหน้าจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัดแยกรายกรม จำแนกแผนงานโครงการและแนวทาง โดยผู้แทนกระทรวงในระดับจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำ ตามแบบ ผต-02

(3) สรุบบหน้าจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของกรมในระดับจังหวัด จำแนกรายแผนงานโครงการและแนวทาง โดยผู้แทนกรมในระดับจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำตามแบบ ผต-03

2) ส่วนที่ 2 แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี ใช้บัญชีแผนงานโครงการตามแผนความต้องการประจำปีของจังหวัด ตามแบบ ผต-04 และให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) แยกบัญชีตามประเภทของแผนงานโครงการ เป็น 3 ประเภท คือ

- แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ.
- แผนงาน/โครงการภายใต้บังคับของทุกกระทรวง (นอกระบบ กนภ.)
- แผนงาน/โครงการตามนโยบายของจังหวัด (โครงการริเริ่มของจังหวัด)

ในแต่ละแผนงานโครงการ มีการจัดเรียงลำดับตามประเภทของแผนงานโครงการ รวมกันแต่ละกรม ทั้ง 3 แผนงานโครงการ

(2) ในแต่ละประเภทของแผนงานตามข้อ (1) มีการจำแนกบัญชีแผนงานโครงการออกเป็นรายการ (แบบ ผต-03) รายการกระทรวง (แบบ ผต-02) และภาพรวมของจังหวัดทุกกระทรวง (แบบ ผต-01)

6.3 แผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

ลักษณะเนื้อหาของแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ส่วน ดังนี้

1) ส่วนที่ 1 สรุบบทนำบัญชีโครงการตามแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี โดยแยกสรุบบทนำบัญชีโครงการ ดังนี้

(1) สรุบบทนำจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของทุกกระทรวงในระดับจังหวัด จำแนกรายแผนงานโครงการและแนวทาง โดยสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำตามแบบ สป-01

(2) สรุบบทนำจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัดแยกกรม จำแนกแผนงานโครงการและแนวทาง โดยผู้แทนกระทรวงในระดับจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำ ตามแบบ สป-02

(3) สรุบบทนำจำนวนโครงการและงบประมาณ ภาพรวมของกรมในระดับจังหวัด จำแนกรายแผนงานโครงการและแนวทาง โดยผู้แทนกรมในระดับจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำตามแบบ สป-03

2) ส่วนที่ 2 แผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี ใช้บัญชีแผนงานโครงการตามแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี ตามแบบ สป-04 และให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) แยกบัญชีตามประเภทของแผนงานโครงการ เป็น 3 ประเภท คือ

- แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ.
- แผนงาน/โครงการภายใต้บังคับของทุกกระทรวง (นอกระบบ กนภ.)
- แผนงาน/โครงการตามนโยบายของจังหวัด (โครงการริเริ่มของจังหวัด)

ในแต่ละแผนงานโครงการ มีการจัดเรียงลำดับตามประเภทของแผนงานโครงการ รวมกันแต่ละกรม ทั้ง 3 แผนงานโครงการ

(2) ในแต่ละประเภทของแผนงานตามข้อ (1) มีการจำแนกบัญชีแผนงานโครงการออกเป็นรายการ (แบบ สป-03) รายการกระทรวง (แบบ สป-02) และภาพรวมของจังหวัดทุกกระทรวง (แบบ สป-01)

หมายเหตุ ตัวอย่าง แบบ ผจ-01 - 04, แบบ ผต-01 - 04, แบบ สป-01 - 04

อยู่ในภาคผนวก

7. การใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาจังหวัด

7.1 แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

- 1) กรม/กระทรวงใช้เป็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และจำแนก/จัดกลุ่ม/และทราบจำนวนและความรุนแรงของปัญหา/ความต้องการของพื้นที่ในภาพรวม
- 2) เพื่อจัดทำแผนความต้องการของกระทรวงระยะ 5 ปี
- 3) เพื่อกำหนดนโยบายเน้นหนักของส่วนกลางให้สอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการของพื้นที่ในระยะ 5 ปี และประจำปี
- 4) เพื่อจัดทำและกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาของกระทรวง/กรม ให้สอดคล้องเหมาะสมยิ่งขึ้นระหว่างภารกิจของหน่วยงานกับพื้นที่
- 5) เพื่อการวางแผนบริหารทรัพยากรทางการบริหารทั้ง คน วัสดุอุปกรณ์ แนวทางการพัฒนาและงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 6) เพื่อสามารถเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของแผนชาติ แผนกระทรวง/กรม กับพื้นที่ (จังหวัด/อำเภอ/ตำบล) เพื่อให้การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

7.2 แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

- 1) ใช้เป็นคำของบประมาณของจังหวัด
- 2) กระทรวง/กรม ใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบจำนวน/ขอบเขตปัญหา/ความต้องการในเชิงกายภาพในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กับความต่อเนื่องของปัญหาความต้องการและการจัดการต่อปัญหาความต้องการของพื้นที่
- 3) ใช้เป็นฐานข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ และสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำคำของบประมาณของกรม
- 4) เพื่อให้จังหวัดใช้ยืนยันปัญหาความต้องการเป็นประจำปี ตามที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

8. การประสานขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง

งบประมาณที่จังหวัดได้รับการสนับสนุนในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด มีทั้งงบประมาณของหน่วยงานในส่วนกลาง งบอุดหนุนพิเศษ งบกลางที่จัดสรรพิเศษให้จังหวัดโดยตรง (งบสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น งบโครงการพัฒนาตำบล) รวมทั้งเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนโครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และงบตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอื่น ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันในขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นงบปกติของส่วนกลาง ซึ่งจะต้องยึดวิธีปฏิบัติตามกระบวนการงบประมาณประจำปีที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนด

เพื่อให้การสนับสนุนในงบประมาณของส่วนกลางสามารถสนองความต้องการที่แท้จริงของจังหวัด ทั้งในส่วนที่มีการประสานแผนงาน/โครงการไว้ระบบ กชช.ภ. และที่อยู่นอกระบบ กชช.ภ. จึงกำหนดให้ใช้ค่าของงบประมาณประจำปีของจังหวัด ที่ทุกจังหวัดต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 57(6) เป็นเครื่องมือในการประสานขอรับการสนับสนุนดังกล่าว โดยยึดปฏิทินกระบวนการงบประมาณประจำปีเป็นสำคัญ เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณสามารถนำค่าของงบประมาณประจำปีของจังหวัด ไปพิจารณาจัดทำเป็นค่าของงบประมาณประจำปีของตน ซึ่งจะต้องจัดทำล่วงหน้าปีงบประมาณถึงครึ่งปี ดังนั้น หากจังหวัดจะต้องรอให้แผนพัฒนาจังหวัดเสร็จก่อนแล้วจึงจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี จังหวัดก็จะต้องจัดทำแผนประจำปีล่วงหน้าปีงบประมาณจริงถึง 2 ปี

ในทางปฏิบัติจึงกำหนดให้จังหวัดต้องจัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี ในภาพรวม ที่มีความชัดเจนในการกำหนดแนวทางการพัฒนา วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแต่ละแนวทาง แผนงานที่จะใช้ดำเนินการในแต่ละแนวทาง โครงการที่จะสนับสนุนการดำเนินงานในแต่ละแผนงาน ลำดับก่อนหลังของการดำเนินโครงการในแต่ละแผนงาน ผู้รับผิดชอบการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการนำไปจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณของแต่ละโครงการ/กิจกรรม รวมทั้งระบุแหล่งงบประมาณของแต่ละโครงการ/กิจกรรมไว้ด้วย โดยพิจารณาจากพื้นฐานของทรัพยากร และขีดความสามารถในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ และเสนอคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาและจัดทำเป็นค่าของงบประมาณประจำปีของจังหวัดเสนอกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่อไป (คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด 2539 : 5-6)

9. กรอบงาน/โครงการ ระหว่างปี 2540-2544

แผนพัฒนาจังหวัดทั้ง 3 แผน ประกอบด้วยสาระสำคัญหลายส่วน โดยเฉพาะแผนงาน/โครงการถือเป็นหัวใจของแผนพัฒนาจังหวัด เป็นส่วนที่ทำให้การบริหารการพัฒนาชนบทบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากแผนงาน/โครงการประกอบด้วยงาน/โครงการ/กิจกรรม เป้าหมาย แนวทางการพัฒนา และที่สำคัญก็คือมีงบประมาณ โดยในส่วนของแผนงาน/โครงการจะมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ สำหรับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ฝ่ายเลขานุการ กนภ. และฝ่ายเลขานุการ อผจ. ได้ประชุมหารือกับผู้ประสานแผนของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม และสำนักงบประมาณ เพื่อพิจารณางาน/โครงการ และได้จัดทำเอกสาร “งาน/โครงการ และประมาณการวงเงินของ 8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม ภายใต้ระบบ กนภ.ปี 2540-2544” เพื่อใช้เป็นกรอบงาน/โครงการ ระหว่างปี 2540-2544 โดยมีงาน/โครงการ ภายในระบบ กนภ.ทั้งสิ้น 190 งาน/โครงการ สามารถสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2540 : 13)

ตารางที่ 1 งาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ปี 2540-2544

กระทรวง	จำนวนโครงการ	แนวทางที่	แนวทางที่	แนวทางที่	แนวทางที่
		1 (โครงการ)	2 (โครงการ)	3 (โครงการ)	4 (โครงการ)
เกษตรและสหกรณ์	63	9	35	14	5
ศึกษาธิการ	20	16	4	-	-
มหาดไทย	32	9	19	4	-
สาธารณสุข	27	27	-	-	-
อุตสาหกรรม	13	-	11	2	-
พาณิชย์	6	1	5	-	-
แรงงานและสวัสดิการ	22	21	1	-	-
กลาโหม	4	-	4	-	-
การกีฬา	1	-	1	-	-
สำนักงานอัยการฯ	2	2	-	-	-
รวม	190	85	80	20	5

หมายเหตุ 1. รายละเอียดแนวทางที่ 1-4 อยู่ในแนวทางการพัฒนา (เอกสารหน้า 44)

2. รายละเอียดงาน/โครงการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อยู่ในภาคผนวก

10. ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

การวางแผนพัฒนาจังหวัดได้ดำเนินการต่อเนื่องมาหลายปี ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงกระบวนการวางแผนให้สอดคล้องและเหมาะสมมาโดยตลอด แต่ก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย โดยมีผู้เกี่ยวข้องได้เสนอปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัดไว้ ดังนี้

10.1 การประชุมคณะทำงานปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาอำเภอและท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2541

ที่ประชุมคณะทำงานปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาอำเภอและท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2541 เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2541 ได้เสนอปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1) แผนพัฒนาจังหวัด ขาดการวิเคราะห์และกลั่นกรองแผนในระดับจังหวัด ทำให้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องเป้าหมาย ก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ

(1) กรมไม่สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาของจังหวัด และจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับสภาพปัญหาของจังหวัดได้

(2) สำนักงบประมาณไม่สามารถชี้แจงหรือผลักดันงบประมาณ ต่อคณะกรรมการพิจารณาจ่ายงบประมาณประจำปีได้ เนื่องจากงบประมาณที่จังหวัดเสนอขอมา มีจำนวนมากเกินกว่าที่จะจัดสรรให้ได้ทั้งหมด และไม่มีเกณฑ์ว่าจังหวัดไหนควรได้มากกว่าจังหวัดไหน

2) งาน/โครงการในระบบ กนภ. ไม่แตกต่างหรือพิเศษกว่างาน/โครงการในงปท. ของกระทรวง ทำให้กรมไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ประกอบกับระบบ กนภ. มีเงื่อนไขในการจัดโครงการเข้าไว้ใน กนภ. เช่น การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม การให้จังหวัดกำหนดพื้นที่ปฏิบัติงานได้เอง หรือร่วมดำเนินโครงการได้ แต่งาน/โครงการของกรมไม่สะดวกที่จะจัดทำในลักษณะดังกล่าว จึงไม่จัดเข้าไว้ในระบบ กนภ.

3) การจัดทำมีขีดจำกัดในเรื่องเวลา ตลอดจนกรอบแนวทางการพัฒนาในแต่ละระดับไม่ชัดเจน ประกอบกับไม่มีบุคลากรเพียงพอ การจัดทำจึงเป็นในลักษณะการรวบรวมแผนงาน/โครงการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดส่งเข้ามา แผนจึงมีเล่มที่ใหญ่ แต่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ สำนักงบประมาณต้องการเอกสารที่มีสรุปสาระสำคัญ มีเป้าหมายชัดเจนในแต่ละด้านและสถานภาพในแต่ละเรื่อง เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณ

4) ขาดการติดตามผลการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการที่ชัดเจน และขาดข้อมูลที่สามารถชี้ความรุนแรงของสภาพปัญหา เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์งบประมาณที่จะจัดสรรให้จังหวัดต่าง ๆ

5) งาน/โครงการในระบบ กนภ. ควรมีความชัดเจนในเรื่องเป้าหมายเช่นเดียวกับโครงการตามพระราชดำริ เพื่อที่กรมจะสามารถระบุเป้าหมายในแต่ละปีให้จังหวัดทราบ และเสนอของบประมาณได้ไม่เกินกรอบ

6) การวางแผนพัฒนาจังหวัด ยังไม่มีการกำหนดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ต้องการได้รับการแก้ไขก่อนหลัง ทำให้สำนักงบประมาณไม่สามารถกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมได้

7) งาน/โครงการต่าง ๆ ที่ส่งเข้ามาจากจังหวัดมิได้มีการประสานหรือวิเคราะห์ร่วมกัน จึงไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของโครงการ ที่อาจจะเกื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้

10.2 การประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบข้อมูลและจัดทำตัวชี้วัดสภาพปัญหาเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด

การประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบข้อมูลและจัดทำตัวชี้วัดสภาพปัญหาเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยร่วมกับมหาวิทยาลัยมหิดล ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2541 ซึ่งได้มีการกำหนดปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาจังหวัดไว้ ดังนี้

1) แผนงาน/โครงการตามกรอบนโยบายของกระทรวงที่จัดส่งให้จังหวัด เป็นไปตามงบประมาณ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ กล่าวคือ การกำหนดกรอบนโยบายของกระทรวง/กรมมักยึดตามกรอบงบประมาณ บางโครงการอาจไม่จำเป็นในบางพื้นที่และลักษณะภูมิประเทศรวมทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของแต่ละจังหวัด ทำให้เนื้อหาสาระสำคัญของแผนเหมือนกันทุกจังหวัด มีผลทำให้ขาดความคล่องตัว และมีปัญหาในขั้นตอนโครงการ และการกำหนดวงเงินงบประมาณในแต่ละโครงการก็เป็นไปในลักษณะกิจกรรมละเท่า ๆ กัน ซึ่งบางโครงการนั้นในบางพื้นที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณมากกว่าอีกพื้นที่หนึ่ง เช่น โครงการไร่นาสวนผสม

2) การประสานแผนงาน/โครงการและการจัดสรรงบประมาณของส่วนกลาง ยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและแผนพัฒนาจังหวัด คือ กรมต่าง ๆ มักจะจัดสรรโครงการให้จังหวัดตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ เช่น โครงการเจาะบ่อบาดาลให้จังหวัดละ 20 บ่อ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรมไม่ได้พิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด จึงทำให้จังหวัดไม่ให้ความสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัดเท่าที่ควร ผลที่ตามมาก็คือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีประสิทธิภาพลดลง

3) โครงการและกิจกรรมที่ได้รับงบประมาณ มักจะไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องมาจาก

(1) การจัดทำคำขอของงบประมาณไม่ได้พิจารณาบนพื้นฐานของปัญหา และความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง หรือในทางกลับกันคือ การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามคำขอของงบประมาณของจังหวัด แต่จัดสรรให้ตามสัดส่วน

(2) โครงการในระบบ กนภ. ยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของจังหวัด โดยเฉพาะโครงการด้านสิ่งแวดล้อม

(3) การกำหนดพื้นที่โครงการ มักจะกำหนดโดยส่วนราชการในระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอ ขาดการตรวจสอบสภาพพื้นที่ ความต้องการของประชาชน และความเป็นไปได้ของโครงการ

4) การประสานแผนและการประสานโครงการมีน้อย ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้นบ่อย เพราะ

(1) การจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดพื้นที่โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ และจัดทำไม่พร้อมกัน เนื่องจากการแจ้งผลการอนุมัติโครงการมาไม่พร้อมกัน การประสานโครงการจึงทำให้ยุ่งยาก

(2) การจัดทำแผนและโครงการพัฒนา เพื่อรองรับงบประมาณของแต่ละแหล่งมี กำหนดการจัดทำไม่พร้อมกัน และไม่ใช่ออกภาพ เช่น แผนงาน/โครงการของส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และสับสนแก่ผู้ปฏิบัติ

(3) ประการสำคัญการที่จะให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จังหวัด จึงเป็นไปได้ยาก เพราะปัญหาแต่ละด้าน แต่ละพื้นที่ต่างก็จะมุ่งไปของงบประมาณจากหน่วยงานที่สนับสนุนในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง จะเห็นได้จากแผนแต่ละแผนไม่สอดคล้องตรงกับแผนพัฒนา จังหวัด ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด เป็นต้น

5) ไม่ยึดแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นแผนชั้นนำการพัฒนา การจัดทำแผนพัฒนา จังหวัด 5 ปี ที่ผ่านมา ยังไม่สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติ เพราะ

(1) แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ไม่มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน ไม่มี ทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่มองเห็นได้ โดยเฉพาะไม่ชัดเจนในกิจกรรม เป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย และกลุ่มเป้าหมาย

(2) แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ขาดความสมบูรณ์ เพราะส่วนใหญ่ในแผนมักจะเป็น กิจกรรมของกระทรวงหลักและกระทรวงเสริมเท่านั้น การกำหนดแนวทางการพัฒนาเป็นการ กำหนดแผนในเชิงรับ (ตามสภาพปัญหาเท่านั้น) ขาดการวางแผนในเชิงรุก (นอกกรอบ กนภ.) มี โอกาสเป็นไปได้ยากมาก

(3) ส่วนกลางและจังหวัดเองมักจะไม่นำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี มาใช้ในการ จัดทำของงบประมาณของกระทรวง/กรมและแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

6) กระบวนการจัดทำแผนและการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ต้องใช้เวลา มาก (15 เดือน) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำค่าของ งบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณที่ยาวมาก ใช้เวลาประมาณ 15 เดือน ทำให้ไม่ทันกับการแก้ ปัญหาบางอย่าง หรือได้มีการดำเนินงานไปก่อนแล้ว (จากงบประมาณอื่นหรือทำเอง) ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความจำเป็นหรือความจำเป็นน้อย นอกจากนั้นระบบ การประสานแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล ที่ใช้เวลายาวนาน ยังทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงการในแต่ละพื้นที่ได้

10.3 การประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้ ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบท ภายใต้ระบบ กนภ.ระหว่างปี 2540-2541 ซึ่งรายงานการติดตามประเมินผลขั้นต้นได้ระบุถึงปัญหา และอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

- 1) การวางแผนงานและโครงการจะมีการกำหนดกรอบไปจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไม่สามารถที่จะทำโครงการที่ตอบสนองความต้องการของตนได้
- 2) การจัดสรรงบประมาณไม่ได้ตามที่จังหวัดเสนอขึ้นมากตามความจำเป็น แต่จะถูกเฉลี่ยไปทั้งยอดเงินและประเภทของโครงการ
- 3) การทำงานจะมีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ ต่างหน่วยต่างมีเป้าหมายไม่เหมือนกัน ทำให้ไม่สามารถทำงานให้ครบวงจรได้
- 4) ระบบงบประมาณที่ต้องมีการเตรียมล่วงหน้าถึง 2 ปี ทำให้ความต้องการและปัญหาที่ต้องการแก้ไขเปลี่ยนไป
- 5) การยกเลิกงบประมาณจังหวัดทำให้การวางแผนพัฒนาจังหวัด และระบบคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและคณะกรรมการพัฒนาอำเภอหมดความหมาย
- 6) การวางแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปีมีสำนักงานจังหวัดเป็นผู้ประสานงาน การวางแผนพัฒนาอำเภอมีพัฒนาการอำเภอเป็นผู้ประสานงาน และการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (แผนใช้เงิน) มีฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องสอดคล้องในการปฏิบัติงาน
- 7) แผนงานและโครงการจากส่วนกลางมักจะกำหนดเทคนิควิธีปฏิบัติงานที่ตายตัว ไม่สามารถทำให้ท้องถิ่นเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นของตนเองได้
- 8) ตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ยังไม่สามารถร่วมกันทำงานอย่างมีบูรณาการ และเอกภาพได้
- 9) หน่วยงานแต่ละกระทรวงและกรมมีความคิดว่างาน กนภ.สร้างภาระโดยไม่จำเป็น
- 10) งบประมาณ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม กับงบประมาณตำบลยังไม่ประสานกัน
- 11) โครงการภายใต้ระบบ กนภ.บางโครงการล้ำสมัยสำหรับบางท้องถิ่น

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

การศึกษาเรื่อง การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อศึกษาถึงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด และแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคและการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด สำหรับวิธีการศึกษา ใช้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1 พัฒนาการและลักษณะของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

การบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ภายใต้ระบบการบริหารของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งเป็นองค์กรบริหารระดับชาติ ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และต่อมาได้มีการเพิ่มบทบาทจากการพัฒนาชนบท เป็นการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยมีการเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารระดับชาติเป็น คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) จนถึงปัจจุบันนี้ได้มีการขยายขอบเขตการพัฒนา โดยรวมเอาการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าอยู่ในระบบด้วย และมีคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เป็นองค์กรบริหารระดับชาติ

การบริหารการพัฒนาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มี “แผนพัฒนาจังหวัด” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหาร ซึ่ง “การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด” หรือ “การวางแผนพัฒนาจังหวัด” นั้นเป็นการวางแผนพัฒนาในลักษณะที่เรียกว่า การวางแผนแบบผสมผสาน (Integrated Planning) ซึ่งเป็นการวางแผนแบบพหุกันครั้งทางระหว่าง การวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-Down Planning) และ การวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Planning) โดยมีการกำหนดกรอบนโยบายในการพัฒนาจากส่วนกลาง ในขณะที่ประชาชนได้พิจารณาจัดทำแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง โดยให้สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง

1.2 ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด

สำหรับระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาเฉพาะในส่วนของขั้นตอนของการวางแผน แนวทางการประสานแผน เนื้อหาของแผน และองค์การบริหารการวางแผน ดังนี้

1) ขั้นตอนของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี และการจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี โดยมี

คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นองค์กรรับผิดชอบ ซึ่งแต่ละขั้นตอนหลักจะประกอบด้วย ขั้นตอนย่อยหลายขั้นตอน สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

- การประเมินสถานะแวดล้อม
- การประเมินสถานะองค์การ
- การกำหนดภารกิจหลัก
- การกำหนดวัตถุประสงค์
- การกำหนดกลยุทธ์
- การกำหนดเป้าหมาย
- การจัดทำแผนปฏิบัติการ

(2) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

- การจัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี
- การจัดทำแนวทางการพัฒนาอำเภอระยะ 5 ปี
- การจัดทำข้อเสนอความต้องการของตำบลระยะ 5 ปี
- การจัดทำข้อเสนอความต้องการของอำเภอระยะ 5 ปี
- การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี
- การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี
- การจัดทำแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่น 5 ปี
- การประสานแผนกับส่วนกลาง

(3) การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

- การจัดทำแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี
- การจัดทำแนวทางการพัฒนาอำเภอประจำปี
- การจัดทำแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่นประจำปี
- การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี
- การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี
- การเสนอของบประมาณตามแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

(4) การจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

- การเตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี
- การจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

- การใช้ประโยชน์ของแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปีระดับจังหวัด
- การประสานแผนกับส่วนกลาง
- การติดตามประเมินผล

2) แนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด

การประสานแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการประสานการจัดทำแผนของส่วนภูมิภาค โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) กับการนำแผนมาวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนงบประมาณโดยหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวง/กรม คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) และสำนักงบประมาณ เป็นต้น สำหรับแนวทางการประสานแผนสรุปได้ดังนี้

- (1) คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ประชุมเพื่อกำหนดกรอบนโยบาย
- (2) อผจ. แจกกรอบนโยบายให้จังหวัดจัดทำคำของบประมาณประจำปี (แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี)
- (3) จังหวัดจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปีส่งหน่วยงานส่วนกลาง โดยส่งให้ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (4) กระทรวง/กรมนำแผนมาวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณประจำปี ส่งสำนักงบประมาณเพื่อดำเนินกรรมวิธีการงบบประมาณ
- (5) กระทรวง/กรมแจ้งงบประมาณที่เสนอขอให้ฝ่ายเลขานุการ กนภ.ทราบ
- (6) ฝ่ายเลขานุการ กนภ.วิเคราะห์ เสนอวงเงินและโครงการของกระทรวง/กรมต่อ กนภ.
- (7) กนภ. ประชุมเพื่อกำหนดวงเงินตามนโยบาย กนภ.
- (8) ฝ่ายเลขานุการ กนภ.เสนอคณะรัฐมนตรี แจกกำหนดวงเงินพัฒนาประเทศ
- (9) กระทรวง/กรมแจ้งผลการพิจารณาเบื้องต้นต่อ อผจ.
- (10) อผจ.แจ้งเป้าหมายให้จังหวัดทราบ เพื่อให้จังหวัดเตรียมพื้นที่
- (11) จังหวัดเตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
- (12) เมื่องบประมาณผ่านการอนุมัติของรัฐสภา กระทรวง/กรมแจ้ง อผจ. เพื่อให้ อผจ.แจ้งผลการอนุมัติให้จังหวัดทราบ
- (13) จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปีจัดส่งให้ส่วนกลาง

3) เนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัด เป็นเอกสารที่มีความหนาและมีเนื้อหาที่ยาวมาก ทั้งนี้ เพราะแผนพัฒนาจังหวัดเป็นที่รวมของแผนงาน/โครงการของทุกส่วนราชการของจังหวัด พร้อมทั้งบรรจุรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในเล่มเดียวกัน ซึ่งสามารถสรุปเนื้อหาของแผนได้ ดังนี้

(1) แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ประกอบด้วย

- ส่วนที่ 1 สภาพข้อมูลทั่วไป
- ส่วนที่ 2 ปัญหาและความต้องการของจังหวัด
- ส่วนที่ 3 กรอบนโยบายที่จังหวัดใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด
- ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี
- ส่วนที่ 5 สรุปงบประมาณบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี โดย

แยกออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ สรุปงบหน้าจำนวนโครงการและงบประมาณภาพรวมของทุกกระทรวงในระดับจังหวัด ภาพรวมของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัดแยกรายการ และภาพรวมของกรมในระดับจังหวัด

- ส่วนที่ 6 แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี โดยแยกประเภทของแผนงานโครงการออกเป็น 3 ประเภท คือ แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ภายใต้บังคับของทุกกระทรวงและตามนโยบายของจังหวัด

(2) แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี ประกอบด้วย

- ส่วนที่ 1 สรุปงบหน้าบัญชีโครงการตามแผนความต้องการประจำปีของจังหวัด โดยแยกออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ สรุปงบหน้าจำนวนโครงการและงบประมาณภาพรวมของทุกกระทรวงในระดับจังหวัด ภาพรวมของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัดแยกรายการ และภาพรวมของกรมในระดับจังหวัด

- ส่วนที่ 2 แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี โดยแยกประเภทของแผนงานโครงการออกเป็น 3 ประเภท คือ แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ภายใต้บังคับของทุกกระทรวง และตามนโยบายของจังหวัด

(3) แผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี ประกอบด้วย

- ส่วนที่ 1 สรุปงบหน้าบัญชีโครงการตามแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี โดยแยกออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ สรุปงบหน้าจำนวนโครงการและงบประมาณภาพรวมของทุกกระทรวงในระดับจังหวัด ภาพรวมของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัดแยกรายการ และภาพรวมของกรมในระดับจังหวัด

- ส่วนที่ 2 แผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี โดยแยกประเภทของแผนงานโครงการออกเป็น 3 ประเภท คือ แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ภายใต้บังคับของทุกกระทรวง และตามนโยบายของจังหวัด

4) องค์การบริหารการวางแผนพัฒนาจังหวัด

การวางแผนพัฒนาจังหวัดมีองค์การบริหารทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น ดังนี้

- (1) องค์การระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)
- (2) องค์การระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)
- (3) องค์การระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)
- (4) องค์การระดับตำบลและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาคมตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

จากการศึกษาปรากฏว่า ได้มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นอย่างมากมายในระบบของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้เป็นปัจจัยที่บั่นทอนประสิทธิภาพของการวางแผนพัฒนาจังหวัดและการพัฒนาประเทศภายใต้ระบบ กนภ. โดยสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคได้ ดังนี้

- 1) การวางแผนพัฒนาจังหวัดขาดการวิเคราะห์และกลั่นกรองในระดับจังหวัด
- 2) งาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ไม่แตกต่างหรือพิเศษกว่างาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ ทำให้กรมไม่ให้ความสำคัญและเข้าร่วมดำเนินการ
- 3) การวางแผนพัฒนาจังหวัดมีขีดจำกัดในเงื่อนไข มีกรอบแนวทางการพัฒนาในแต่ละระดับไม่ชัดเจน และไม่มีบุคลากรเพียงพอ ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่
- 4) ขาดการติดตามผลการดำเนินงานที่ชัดเจน และขาดข้อมูลที่สามารถชี้ความรุนแรงของสภาพปัญหา เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์งบประมาณได้
- 5) งบประมาณที่จังหวัดเสนอขอมา มีจำนวนมากเกินกว่าที่จะจัดสรรให้ได้ทั้งหมด ทำให้จังหวัดไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- 6) การกำหนดนโยบายของกระทรวง/กรม มักจะยึดตามกรอบงบประมาณ โครงการบางโครงการอาจไม่จำเป็นในบางพื้นที่แต่ก็ยังคงกำหนดให้จังหวัดดำเนินการ ทำให้เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาจังหวัดเหมือนกันทุกจังหวัด
- 7) กระทรวง/กรม ไม่ได้พิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด แต่จัดสรรให้ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ ทำให้จังหวัดไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดเท่าที่ควร
- 8) การวางแผนและโครงการมีการกำหนดกรอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนภูมิภาคไม่สามารถที่จะจัดทำโครงการที่ตอบสนองความต้องการของตนเองได้อย่างเต็มที่

9) การจัดทำแผนปฏิบัติการและการกำหนดพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ และจัดทำไม่พร้อมกัน เนื่องจากการแจ้งผลการอนุมัติโครงการมาไม่พร้อมกัน การประสานโครงการจึงทำได้โดยยาก

10) ปัญหาแต่ละด้านแต่ละพื้นที่ต่างมุ่งไปของงบประมาณจากหน่วยงานที่สนับสนุนในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง ทำให้แผนอื่น ๆ ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

11) ส่วนกลางและจังหวัดมักจะไม่นำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี มาใช้ประกอบในการจัดทำของงบประมาณ และแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

12) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำที่ยาวนานมาก ทำให้ไม่ทันกับการแก้ไขปัญหาบางอย่าง

13) แผนงานและโครงการจากส่วนกลาง มักจะกำหนดเทคนิควิธีการปฏิบัติที่ตายตัว ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นของตนเองได้

14) มีการจัดทำกรอบงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ไว้ 5 ปี ทำให้ไม่สามารถเสนองาน/โครงการอื่น ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาในช่วงเวลานั้น ๆ ได้ เนื่องจากอยู่นอกกรอบงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. 5 ปี

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัดดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้สูงสุด โดยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดไว้ 3 แนวทาง คือ แยกงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ออกจากงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ การบูรณาการโครงการภายใต้ระบบ กนภ. ระดับจังหวัด และการปรับปรุงแนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แยกงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ออกจากงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ

จากการที่งาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ไม่ได้มีความแตกต่างหรือพิเศษไปกว่างาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนงบประมาณที่ได้รับ หรือแม้แต่ขั้นตอนในการจัดทำแผนหรือประสานแผนเพื่อขออนุมัติงบประมาณ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับไม่ให้ความสำคัญกับงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ดังนั้นจึงเห็นควรดำเนินการดังนี้

1) แยกงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ออกจากงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบปกติอย่างชัดเจน โดยนำงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ทั้งหมดมาจัดตั้งเป็นแผนงานใหม่ ภายใต้โครงสร้างแผนงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กนภ.) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) โดยใช้ชื่อว่า “แผนงานพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น”

2) ให้ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัด และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ที่แตกต่างจากงาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์แก่งาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. เพื่อเป็นแนวทางให้จังหวัดเสนอขอวงเงินงบประมาณได้สูงกว่างาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ

2.2 การบูรณาการโครงการภายใต้ระบบ กนภ. ระดับจังหวัด

จากปัญหาความซ้ำซ้อนของการพัฒนาของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” ความต้องการที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณและโครงการจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค ประกอบกับความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างประหยัด ทั้งงบประมาณ กำลังคน และเวลา รวมไปถึงการยึดประชาชนเป็นเป้าหมายการพัฒนามากกว่าการยึดภารกิจของหน่วยงาน จึงเห็นควรมีการบูรณาการโครงการภายใต้ระบบ กนภ. ในระดับจังหวัด ดังนี้

1) ขั้นตอนการดำเนินการ

เมื่อจังหวัดได้รับแจ้งกรอบนโยบายการจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี จากคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) แล้ว ให้จังหวัดจัดตั้งคณะทำงานบูรณาการโครงการของจังหวัด เพื่อบูรณาการโครงการภายใต้ระบบ กนภ. ระดับจังหวัด โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

(1) รวบรวมและประมวลโครงการภายใต้ระบบ กนภ. ของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริมในจังหวัด

(2) วิเคราะห์และจัดกลุ่มโครงการตามสภาพของปัญหา เช่น กลุ่มฝึกอบรมความรู้ทั่วไป กลุ่มฝึกอบรมอาชีพ กลุ่มพัฒนาคุณภาพชีวิต และกลุ่มพัฒนาสาธารณสุขเป็นต้น

(3) นำโครงการที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน มาบูรณาการเข้าด้วยกัน

(4) สำหรับงบประมาณ บุคลากร เวลา และวัสดุอุปกรณ์ ที่เหลือจากการบูรณาการโครงการให้นำมาขยายเป็นกิจกรรมเพิ่มขึ้น เพื่อให้โครงการนั้น ๆ เป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(5) จัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี ในส่วนของโครงการที่บูรณาการและโครงการภายใต้ระบบ กนภ. อื่น ๆ ที่ไม่สามารถบูรณาการได้ (แยกต่างหากจากแผนความต้องการของจังหวัดประจำปีภายใต้ระบบปกติ) เพื่อเสนอขอวงเงินงบประมาณประจำปีจากส่วนกลาง

2) วิธีการบูรณาการโครงการ

การบูรณาการโครงการภายใต้ระบบ กนภ. ระดับจังหวัด มีวิธีการดำเนินการโดยพิจารณาถึงองค์ประกอบของโครงการ ดังนี้

(1) พิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยโครงการที่จะบูรณาการได้นั้น ต้องมีวัตถุประสงค์ของโครงการส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน หรือมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน

(2) พิจารณากลุ่มเป้าหมาย โดยพิจารณาว่าโครงการใดมีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน หรือเป็นโครงการที่สามารถรวมกลุ่มเป้าหมายเข้าด้วยกันได้

(3) พิจารณาเนื้อหาหลักสูตร ซึ่งถ้าโครงการที่จะบูรณาการเป็นโครงการที่เกี่ยวกับหลักสูตรฝึกอบรม การที่จะนำโครงการมาบูรณาการ ต้องสามารถปรับหลักสูตรให้รวมเป็นหลักสูตรเดียวกันได้

(4) พิจารณาพื้นที่เป้าหมาย โดยโครงการที่นำมาบูรณาการต้องมีพื้นที่เป้าหมายที่เป็นพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งอาจจะมีการตัดพื้นที่เป้าหมายออกหรือย้ายพื้นที่เป้าหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้

(5) พิจารณาระยะเวลาดำเนินการ โดยพิจารณาปรับระยะเวลาดำเนินการ รวมทั้งพิจารณาถึงช่วงเวลาดำเนินการของโครงการต่าง ๆ ให้ตรงกัน เพื่อให้สามารถดำเนินการไปพร้อม ๆ กันได้

(6) พิจารณารายละเอียดงบประมาณดำเนินการ ให้พิจารณาว่าจะสามารถปรับลดงบประมาณของโครงการใดลงจำนวนเท่าไร เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่าที่สุด

(7) พิจารณาหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน โดยพิจารณาว่าเมื่อโครงการต่าง ๆ ได้บูรณาการเข้าด้วยกันแล้ว หน่วยงานใดควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ และหน่วยงานใดจะช่วยเสริมให้โครงการสามารถดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ อาจพิจารณาจากงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน หรือภารกิจที่จะดำเนินการ

2.3 การปรับปรุงแนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด

เห็นควรจัดทำค่าของงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. แยกต่างหากจากงาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ ดังนี้

1) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) สำนักงานงบประมาณ และ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริมภายใต้ระบบ กนภ. ร่วมพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณ และกรอบงาน/โครงการให้จังหวัด โดยกรอบวงเงินให้พิจารณาในลักษณะที่เป็นกลุ่มก้อน (Lump Sum)

2) คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) แจ้างกรอบนโยบายการจัดทำคำของบประมาณประจำปี (แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี) พร้อมกรอบวงเงินและกรอบงาน/โครงการให้จังหวัดทราบ

3) จังหวัดจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี ในลักษณะบูรณาการทั้งจังหวัด โดยสอดคล้องกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาของจังหวัด และอยู่ภายใต้วงเงินที่กำหนดให้ สำหรับโครงการที่ไม่สามารถบูรณาการได้ก็ให้บรรจุไว้ในแผนความต้องการประจำปีเช่นเดียวกับโครงการที่สามารถบูรณาการได้

4) จังหวัดเสนอแผนความต้องการประจำปีทั้งฉบับโดยตรงต่อสำนักงานเลขาธิการ กนภ.

5) สำนักงานเลขาธิการ กนภ. ร่วมกับหน่วยงานตาม ข้อ 1) พิจารณาแผนความต้องการของจังหวัดประจำปีเป็นรายจังหวัด เมื่อเห็นชอบแล้ว ให้ดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายใต้แผนงานพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น

6) เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ให้สำนักงานเลขาธิการ กนภ. แจ้างผลการอนุมัติงบประมาณให้จังหวัดทราบ

7) จังหวัดทำการปรับโครงการที่บูรณาการ ในช่วงที่จัดทำแผนความต้องการประจำปีใหม่อีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัดประจำปีส่งให้ส่วนกลาง

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- จิตจำนงค์ กิติเกียรติ. การพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดคุณพินอักษรกิจ,
2536.
- ชินวุธ สุนทรสีมะ. การวิเคราะห์โครงการและแผนงาน. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช, 2534.
- ดิเรก ฤกษ์ห่วย. การพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2527.
- ทวี ทิมขำ. การพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2528.
- ธงชัย สันติวงศ์. การวางแผนและควบคุมงานบริหาร. กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชนจำกัด,
2532.
- ธิดีรัตน์ วิศาลเวทย์. การวางนโยบาย โครงการและการบริหารโครงการ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้น
ส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2533.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. การพัฒนาชนบท. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
2534.
- ปกรณัม ปรียากร. การบริหารการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : บริษัททวณกจำกัด, 2535.
- ปรีชญา เวสารัชช์. การบริหารแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้น
ส่วนจำกัดโรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2530.
- ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน : หลักและทฤษฎี. กรุงเทพฯ : เนติกุลการ
พิมพ์, 2539.
- พายัพ พยอมยนต์. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสารจำกัด,
2532.

พรพรรณ เอกเผ่าพันธุ์. การวางแผนและควบคุมโดยงบประมาณ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
ฟิลิกส์เซ็นเตอร์, 2537.

รัชนีกร เศรษฐ์. สังคมวิทยาชนบท. กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2528.

วีระพล สุวรรณันท์. หลักและเทคนิคการวางแผน. กรุงเทพฯ : บริษัทประยูรวงศ์จำกัด, 2526.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. การพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด,
2526.

สานิตย์ บุญชู. การวางแผนพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2530.

สนธยา พลศรี. กระบวนการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนส์โตร, 2537.

อนันต์ เกตุวงศ์. หลักและเทคนิคการวางแผน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมา
ธิราช, 2534.

เอกสารอื่น ๆ

กฤษณันท์ กำไร. “ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัด
กำแพงเพชร.” ภาคนิพนธ์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2535.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
อำเภอ ตำบล 5 ปี พ.ศ.2540-2544.” 2538.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.
2539.” 2539.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “คู่มือการจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัด.” 2539.



คณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด. “คู่มือการจัดทำแผนและการประสานแผนพัฒนาจังหวัด สำหรับปีงบประมาณ 2539.”

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน “งาน/โครงการ และประมาณการวงเงินของ 8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม ภายใต้ระบบ กนท.ปี 2540-2544.” 2540.

ดนัย หงส์พันธ์. “จุดบกพร่องของการวางแผนพัฒนาอำเภอ.” ภาคนิพนธ์ สถาบันเทคโนโลยีสังคม, 2532.

ทองใส ครองยุติ. “ระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการวางแผนพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี.” ภาคนิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

ธนิต กุลสุนทร. “การศึกษานโยบายและการบริหารงานโครงการพัฒนาจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนครนายก.” ภาคนิพนธ์, มหาวิทยาลัยเกริก, 2539.

พงศ์ชาย จำเนียรไทย. “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอ่างทอง.” ภาคนิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540.

สมชาย มีสิงห์. “การบริหารงบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการพัฒนาจังหวัดขอนแก่น.” ภาคนิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540.



ว12.05.6
ส26311
ฉ.1

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



00647

การบริหารการพัฒนาฯ