



เอกสารผลงาน

เรื่อง

การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบาย

กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)

: ศึกษาเฉพาะกรณี การวางแผนพัฒนาจังหวัด

ของ

ร้อยเอก สมพงษ์ กล้าหาญ

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว.

ส่วนนโยบายและแผน

สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



312.05 G  
๕๒63๐  
๗.๑

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



00647

การบริหารการพัฒนาฯ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ที่ ๕ เล่ม

## บทคัดย่อ

หัวข้อเรื่อง                      การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความ  
เจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผน  
พัฒนาจังหวัด

ผู้ศึกษา                              ร้อยเอก สมพงษ์    กล้าหาญ

ปีที่ศึกษา                            2541 - 2542

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด  
ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด และแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคและ  
การปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด

วิธีการศึกษา ใช้วิธีการศึกษาแบบ “การวิจัยเอกสาร” (Documentary Research)  
แล้วนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

ผลการศึกษา พบว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการวางแผนแบบผสมผสาน  
(Integrated Planning) ซึ่งเป็นการวางแผนแบบพหุคูณครั้งทางระหว่าง การวางแผนแบบบนลงล่าง  
(Top-Down Planning) และ การวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Planning) โดยมีการ  
กำหนดกรอบนโยบายในการพัฒนาจากส่วนกลาง ในขณะที่ประชาชนได้พิจารณาจัดทำแนวทางใน  
การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง โดยให้สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง

การวางแผนพัฒนาจังหวัด มีขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน คือ การจัดทำยุทธศาสตร์การ  
พัฒนาจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี  
และการจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

แนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการประสานการวางแผนของส่วนกลาง  
และส่วนภูมิภาค โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่  
ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) สำนักงบประมาณ  
8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม และกรมต่าง ๆ ภายใต้ระบบ กนภ. และคณะ  
กรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นต้น โดยแนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นไปตาม  
ปฏิทินที่กำหนดไว้

เนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัด จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี และแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี มีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สรุปบทบาทวิสัยทัศน์โครงการ และรายละเอียดของแผน โดยรายละเอียดของแผนจะแยกบัญชีออกเป็น แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. แผนงาน/โครงการนอกระบบ กนภ. และแผนงาน/โครงการตามนโยบายของจังหวัด สำหรับแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี มีส่วนประกอบเพิ่มเติม เช่น สภาพข้อมูลทั่วไปของจังหวัด และปัญหาความต้องการของจังหวัด เป็นต้น

สำหรับองค์การบริหารการวางแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วยองค์การตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น คือ

1. องค์การระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)
2. องค์การระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)
3. องค์การระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)
4. องค์การระดับตำบลและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สภาพตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นสิ่งที่บั่นทอนประสิทธิภาพของการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง โดยมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ เช่น

1. งาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ.ไม่แตกต่างหรือพิเศษกว่างาน/โครงการภายใต้ระบบปกติ ทำให้ส่วนกลางไม่ให้ความสำคัญ และไม่ต้องการเข้าร่วมดำเนินการ
2. การกำหนดนโยบายของกระทรวง/กรม มักยึดตามกรอบงบประมาณ ซึ่งโครงการบางโครงการอาจไม่จำเป็นในบางพื้นที่แต่ก็ยังคงกำหนดลงไปให้จังหวัดดำเนินการ ทำให้เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาจังหวัดเหมือนกันทุกจังหวัด
3. การจัดทำแผนปฏิบัติการและการกำหนดพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะต่างหน่วยต่างทำ และจัดทำไม่พร้อมกัน เนื่องจากการแจ้งผลการอนุมัติโครงการมาไม่พร้อมกัน จึงทำให้เกิดความยุ่งยากในการประสานโครงการ
4. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำที่ยาวนานมาก ทำให้ไม่ทันกับการแก้ไขปัญหาบางอย่าง
5. แผนงานและโครงการจากส่วนกลางมักจะกำหนดเทคนิควิธีการปฏิบัติที่ตายตัว ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของตนเอง

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. แยกงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ออกจากงบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบปกติอย่างชัดเจน พร้อมทั้งให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัด และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่เอื้อประโยชน์ต่องาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ.

2. ให้มีการบูรณาการโครงการภายใต้ระบบ กนภ. ระดับจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการพัฒนาของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการประหยัดทั้งงบประมาณ กำลังคน และเวลา รวมถึงเป็นการยึดความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

3. ปรับปรุงแนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด โดยแยกกระบวนการจัดทำคำของบประมาณของงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ออกจากกระบวนการจัดทำคำของบประมาณภายใต้ระบบปกติ เพื่อลดขั้นตอนและเวลาของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะส่งผลให้การแก้ไขปัญหากระทำได้ทันเหตุการณ์

## คำนำ

แรงจูงใจในการศึกษาเรื่อง การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการ นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนพัฒนา จังหวัด ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากการที่ผู้ศึกษามีส่วนรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบ กนภ. นี้ มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก เพราะต้องเกี่ยวข้องกับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นทั้งระบบ โดยเฉพาะระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบ กนภ. ทำให้ผู้ศึกษาต้องการที่จะรับทราบถึงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดใน ลักษณะเจาะลึก และต้องการที่จะรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปปรับปรุงการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบให้มี ประสิทธิภาพสูงขึ้นต่อไป

อนึ่ง จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ยังไม่ปรากฏเอกสารเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด และการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบ กนภ. ที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จึงทำให้ผู้ศึกษาได้ศึกษาเรื่องนี้ขึ้นมา

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้คงจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด และผู้สนใจทั่วไป หากการศึกษาครั้งนี้มีข้อผิดพลาดประการใดก็ตม ผู้ศึกษาขออภัยไว้ด้วยความเต็มใจยิ่ง

ร้อยเอก สมพงษ์ กล้าหาญ

ส่วนนโยบายและแผน

สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

มกราคม 2542

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
คำนำ	(4)
สารบัญเรื่อง	(5)
สารบัญแผนภูมิ	(7)
สารบัญตาราง	(8)
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
วิธีการศึกษา	3
ขอบเขตของการศึกษา	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	4
2. แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	5
การวางแผน	5
การพัฒนา	14
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	19
3. การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจาย	24
ความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)	
วิวัฒนาการของการบริหารการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบการบริหาร	24
การพัฒนาแนวใหม่	
โครงสร้างขององค์กรบริหาร	25
อำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหาร	29
4. การวางแผนพัฒนาจังหวัด	37
ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด	37

	หน้า
ความเป็นมาและแนวคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8	38
การวางแผนพัฒนาจังหวัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 8	42
แนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด	58
เนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัด	62
กรอบงาน/โครงการ ระหว่างปี 2540-2544	66
ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาจังหวัด	67
5. สรุปและข้อเสนอแนะ	72
สรุป	72
ข้อเสนอแนะ	77
ภาคผนวก	81
ก. แบบฟอร์มสำหรับแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี	81
ข. แบบฟอร์มสำหรับแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี	85
ค. แบบฟอร์มสำหรับแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี	89
ง. งาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ.ของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ปี 2540-2544	93
บรรณานุกรม	95

## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่	
1. ขั้นตอนการวางแผน	10
2. คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ในคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญ ไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)	27
3. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	45
4. โครงสร้างการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี	51
5. โครงสร้างการจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี	55
6. โครงสร้างการจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี	57
7. ปฏิทินการประสานแผนพัฒนาจังหวัด	61