



เอกสารผลงาน

เรื่อง

**การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบาย
กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)
: ศึกษาเฉพาะกรณี การวางแผนพัฒนาจังหวัด**

ของ

ร้อยเอก สมพงษ์ กล้าหาญ

**ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว.**

ส่วนนโยบายและแผน

สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



312.05.6
๕๕๖3๐
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 การบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนพัฒนาจังหวัด ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากการที่ผู้ศึกษามีส่วนรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบกนภ.นี้ มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก เพราะต้องเกี่ยวข้องกับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นทั้งระบบ โดยเฉพาะระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบ กนภ. ทำให้ผู้ศึกษาต้องการที่จะรับทราบถึงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะเจาะลึก และต้องการที่จะรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปปรับปรุงการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นต่อไป

อนึ่ง จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ยังไม่ปรากฏเอกสารเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด และการบริหารการพัฒนาภายใต้ระบบกนภ. 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)
บทที่	
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

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ประเทศต่าง ๆ เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาวะความยากจนอันเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญหลาย ๆ ปัจจัย ในขณะนั้น 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 การพัฒนาประเทศไทยก็อยู่ภายใต้แผนพัฒนาประเทศ จนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) ซึ่งจากการพัฒนาแบบมีแผนนี้ ทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในทุก ๆ ด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เป็นไปในทิศทางหนึ่งทิศทางใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ละฉบับมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน

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 แผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการ และวิจรรย์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต

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

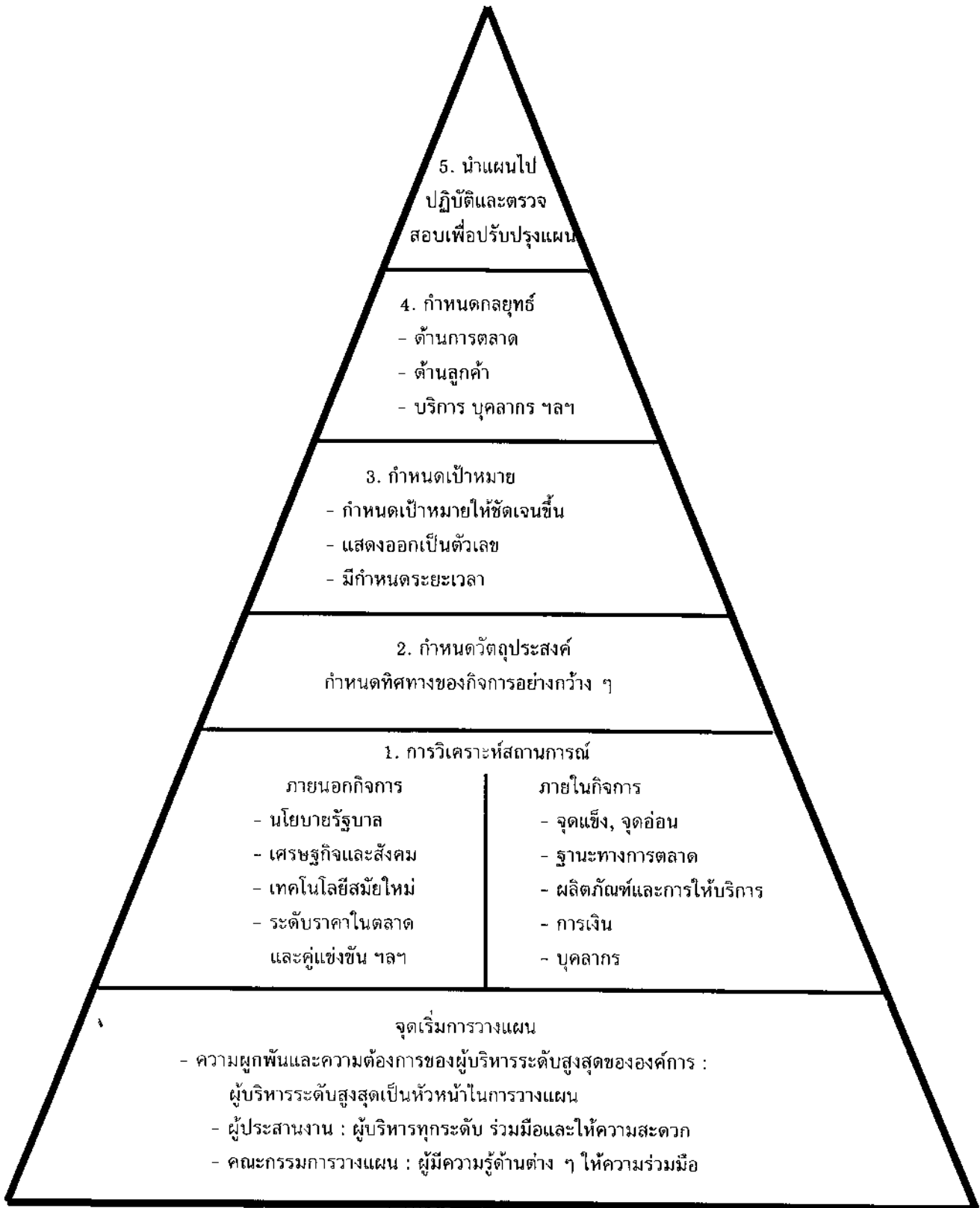
(4) ขั้นการประเมินผล การปรับแผนและการจัดทำแผนใหม่ (Evaluation Revision and Replanning) ในขั้นการประเมินผลอาจแบ่งขั้นตอนย่อยออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

- 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 การเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กทีละน้อยโดยผ่านลำดับขั้นตอนต่าง 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 รัฐบาลอาศัยกลไกของรัฐอันได้แก่ 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

ปกรณัม 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 เป็นช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของจังหวัด 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 การอนุมัติให้สามารถขอกู้เงินไว้จ่ายเหลื่อมปีงบประมาณได้ อาจมีผลกระทบในเรื่องการดูแลและบำรุงรักษาโครงการที่จะได้รับงบประมาณในปีต่อไป คือ ทำให้ต้องดูแลรักษาโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างทั้ง 2 ปี

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

1) การพัฒนาชนบทที่ดำเนินการมากว่าสองทศวรรษแล้ว 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

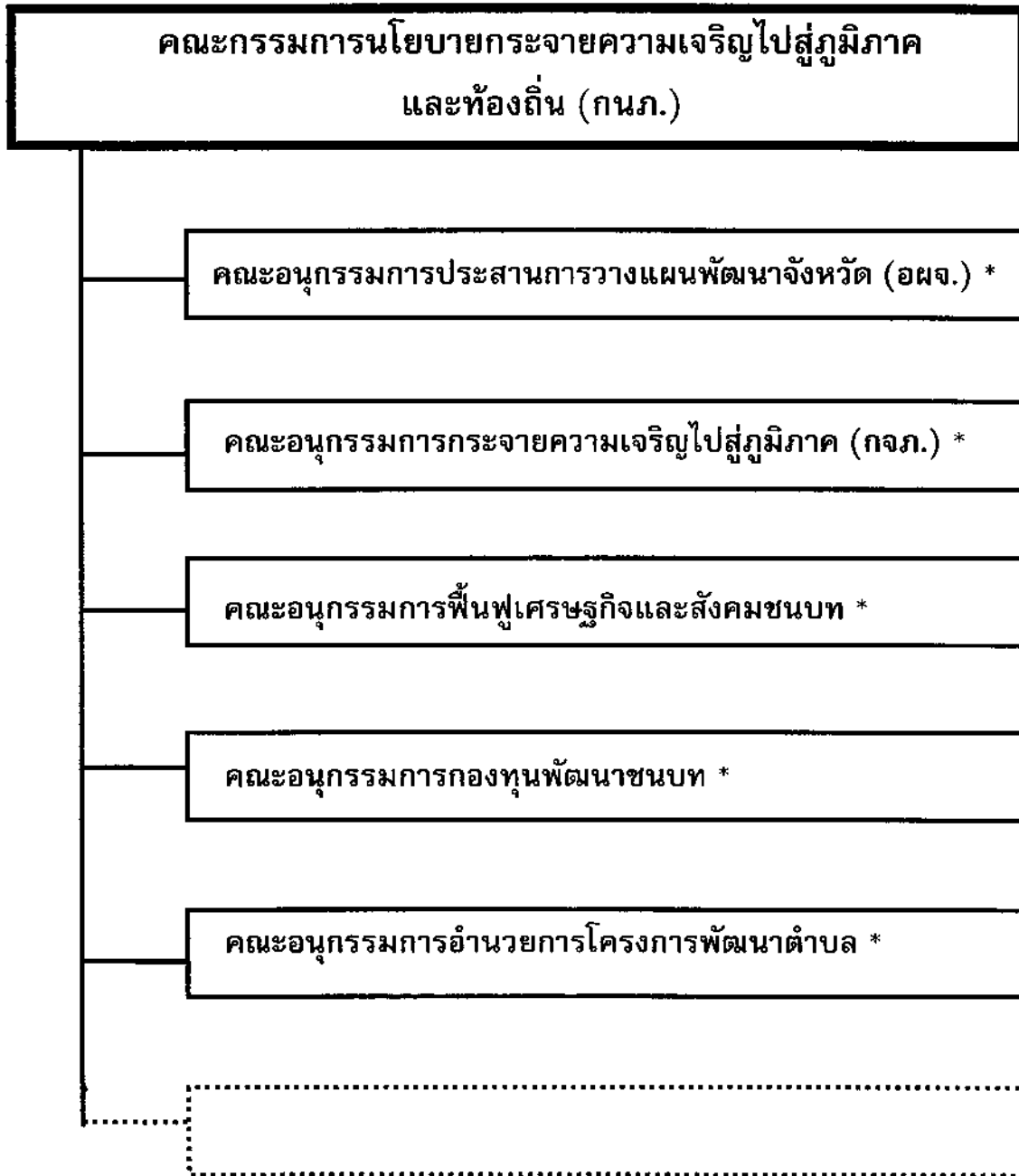
ทั้งนี้ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กนภ.

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 องค์การของรัฐ 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 เพื่อการพัฒนาชนบท ประจำปีในเขตอำเภอต่อ 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