

บทที่ 1

บทนำ

1. หลักการ เหตุผล

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ประชากรของประเทศส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท และมีอาชีพทางการเกษตร ซึ่งเป็นการเกษตรที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ หรือเป็นการเกษตรแบบพึ่งพาตนเองเป็นส่วนใหญ่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างไม่สมดุล ชนบทบางแห่งยังล้าหลัง เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำ ในด้านรายได้ของประชาชนในเมืองและชนบทสูงขึ้น ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปดูแลให้การช่วยเหลือ ประกอบกับไม่มีการจัดทำแผนงานมารองรับการพัฒนาแต่อย่างใด เพียงแต่มีกระบวนการพัฒนาโดยระบบ “โครงการ” คือ ประกอบด้วยโครงการจำนวนมากมากระจัดกระจายอยู่ทุกระดับ ซึ่งแต่ละโครงการมีการบริหารงานที่เป็นเอกเทศ ขาดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ต่อระบบการทำงาน เช่น ความซ้ำซ้อนในการทำงาน การแก้ไขปัญหามิตรงกับพื้นที่ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ชนบท

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะต้องหาทางในการแก้ไข ดูแลช่วยเหลือ ซึ่งจำเป็นต้องใช้การบริหารการพัฒนา โดยใช้ระบบ “แผน” แทนระบบ “โครงการ” ซึ่งแผนจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารการพัฒนาชนบท โดยมีการจัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ซึ่งแผนจะเป็นเครื่องมือกำหนดวิถีของการกระทำล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด ทำที่ไหนและใครเป็นผู้กระทำ และโดยสภาพของแผนแล้วจะทำให้เกิดความรู้สึกถึงความต่อเนื่องระหว่างการใช้ปัจจัยทางธรรมชาติต่าง ๆ ไปสู่สิ่งที่คาดหวังและต้องการ ต่าง ๆ ในอนาคต

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้จัดทำเอกสารในฐานะผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้พิจารณาเห็นว่า สิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จของการบริหารการพัฒนาชนบทในการให้การดูแลและช่วยเหลือประชาชน และเพื่อให้มีทิศทางดำเนินการอย่างเป็นระบบ คือ การวางแผนเพื่อการพัฒนาชนบทและการบูรณาการแผนงาน/โครงการ จึงได้รวบรวมศึกษาค้นคว้า เอกสารคู่มือ บทความ และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง

การวางแผนพัฒนาจังหวัด จัดทำเป็นเอกสารวิชาการ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับการบูรณาการโครงการขึ้น โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี และการบูรณาการ และผู้สนใจได้ศึกษาทำความเข้าใจในการปฏิบัติงานต่อไป

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดโครงการที่รับผิดชอบในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมาของประเทศไทย
2. เพื่อให้ทราบความหมายและคุณลักษณะของแผนในด้านต่าง ๆ ในเชิงวิชาการ และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี
3. เพื่อให้ทราบกระบวนการประสานงานในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี
4. เพื่อให้ทราบกระบวนการบูรณาการ แผนงาน โครงการจากการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

3. ความเป็นมา

แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ได้เริ่มต้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยได้พัฒนาเป็นระบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และกำหนดให้ทุกจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดครบทุกจังหวัดในปี 2519 ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ได้ปรับระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด เรียกว่า การวางแผนพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ขึ้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เรียกว่า ระบบ กชช. (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) มี 6 กระทรวงหลักเป็นหน่วยงานดำเนินการ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้เน้นการเพิ่มรายได้และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาลำโพงของรายได้ รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2535 เป็นการปรับการบริหารระดับชาติจากคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) มาเป็น คณะกรรมการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ) นอกจากนั้น ยังได้เพิ่มกระทรวงหลักในการพัฒนาอีก 2

กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กับอีก 2 หน่วยงานเสริม คือ การกีฬาแห่งประเทศไทย และ สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งการดำเนินงานจะเน้นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ควบคู่กับการพัฒนาชนบทที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐบาลต้องการเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้มากขึ้น และต้องการกระจายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ออกสู่ภูมิภาคให้มากขึ้นตลอดจนต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากผลกระทบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 ส่งผลให้มีการปรับองค์การบริหารระดับชาติ จากคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) มาเป็น คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ซึ่งเป็นองค์กรในปัจจุบัน

โครงสร้างขององค์การบริหารภายใต้ระบบ กนภ.

ขอบเขตการบริหาร	องค์การบริหาร	หมายเหตุ
ระดับชาติ	คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)	
ระดับจังหวัด	คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)	
ระดับอำเภอ	คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ / กิ่งอำเภอ(กพอ. / กพอ.กิ่งอ.)	
ระดับตำบล	สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	โดยมี คปต. ทำหน้าที่สนับสนุน

4. นโยบายที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด

2.1 รัฐบาล โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ โดยการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของส่วนราชการ ให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลมากที่สุดต่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน สำหรับในระดับจังหวัด คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 เห็นชอบโครงการนำร่องการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัด โดยใช้รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีแนวทางสำคัญ คือ การกระจายอำนาจลงสู่ระดับจังหวัด และปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive

Officer : CEO) ที่สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยตรง ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหลายประการ และที่สำคัญ คือ การกำหนดให้ จังหวัดจะต้องมี “ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด” เพื่อใช้เป็นแผนเชิงกลยุทธ์ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตตามศักยภาพที่มีอยู่ และใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาสำคัญของจังหวัด ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และทุกหน่วยงานจะต้องยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการกำหนดแผนงาน โครงการ และงบประมาณ ในลักษณะการบูรณาการร่วมกัน (Integration) เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

2.2 คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ได้มีมติเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจน ดังนี้

(1) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดำเนินการจัดทำรายละเอียดกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจน และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปลงกรอบแนวทาง

(2) ให้คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) เป็นองค์กรกำกับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และ สศช. ได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำร่างแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาคความยากจน (พ.ศ. 2545 – 2549)

การพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาของจังหวัด โดยให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาตามศักยภาพของจังหวัด ทั้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมและทรัพยากรบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนระดับชาติ แผนระดับกระทรวง และแผนระดับกรม ในรูปของแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อใช้เป็นแผนพัฒนาจังหวัด และใช้เป็นเครื่องมือในการประสานความต้องการในการพัฒนาจังหวัด เพื่อรองรับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานโครงการที่ลงสู่พื้นที่เป้าหมาย จึงต้องมีความชัดเจนในการระบุประเภทของโครงการ ชื่อแผนงาน ชื่องาน / โครงการ และกิจกรรม พร้อมทั้งรายละเอียดของโครงการและกิจกรรม

สำหรับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อให้จังหวัดสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอยู่ 4 แนวทาง (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2539 : 39)

1) วางพื้นฐานกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้เป็นของประชาชน เพื่อประชาชนด้วยการปรับปรุงโครงสร้าง กำหนดบทบาทและภารกิจ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติในการรับใช้ประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) เร่งรัดการปฏิบัติทั้งเพื่อส่งเสริมการมีงานทำ และการเพิ่มพูนรายได้ของประชาชนทั้งงานในประเทศและงานต่างประเทศ ด้วยการจัดตั้งบริษัทมหาชน ตลอดจนมุ่งขจัดปัญหาหลักของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบันเพื่อให้การไปทำงานต่างประเทศถูกต้องตามกฎหมาย ลดค่าใช้จ่ายและจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อปลดหนี้สินแก่ผู้ใช้แรงงาน

3) มุ่งพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อยกระดับความรู้ ความสามารถทั่วไป และความรู้ความสามารถพิเศษเฉพาะทาง ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านการผลิต ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการของโลกและภูมิภาค ซึ่งจะมีการแข่งขันและการร่วมมือมากขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นหนึ่งในของขบวนการแรงงานไทยในภูมิภาคนี้

4) สร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรีผู้สูงอายุ และคนพิการ ด้วยระบบบริการด้านสุขภาพ อนามัย การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ การขยายประกันสังคมไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ทั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม เพื่อให้ครอบคลุมประชาชนอย่างกว้างขวาง

ดังนั้น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงเป็นกระทรวงหนึ่งในการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ที่มีแผนงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่นเดียวกับกระทรวงอื่น ๆ และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน และใช้ในการประสานการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงอื่น ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงกำหนดให้มีหน่วยงานผู้แทนกระทรวงในระดับจังหวัด คือ สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด ทำหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนนโยบายและแผน เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับงานนโยบายและประสานการจัดทำกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนของสำนักวิชาการฯ ที่รับผิดชอบงานนโยบายและประสานการจัดทำกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานสวัสดิการสังคม จึงมีหน้าที่ในการประสานหน่วยงานในสังกัดระดับกรมเพื่อจัดทำกรอบนโยบายและการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดประจำปี หรือแผนความต้องการประจำปี และแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปีด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคในการจัดทำแผนฯ ประจำปี

5. ขอบเขตเนื้อหาของเอกสาร

เอกสารแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และการบูรณาการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับนี้ เหมาะสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1. ว่าด้วยแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ประกอบด้วย

1. ความเป็นมาและความสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัด และการบูรณาการ
2. โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
3. ขั้นตอนและกระบวนการในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
4. ปฏิทินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ส่วนที่ 2. ว่าด้วยการบูรณาการ โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ประกอบด้วย

1. การดำเนินการบูรณาการ
2. ขั้นตอนการบูรณาการ
3. ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการ

ส่วนที่ 3. แนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด และประโยชน์ของเอกสาร พร้อมบทสรุป

บทที่ 2

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

การบริหารการพัฒนาด้านการพัฒนาชนบท ตามแผนการพัฒนาชนบทแนวใหม่ มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดรองรับการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนามีเอกภาพและทิศทางที่แน่นอน คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ที่มีกองแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่ในการกำกับ ประสาน เร่งรัด และให้คำแนะนำ และให้คำชี้แจงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้กับกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง และจังหวัด ตามกรอบที่กำหนดโดย กนภ.

1. ความหมายของแผน

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายของ “การวางแผน” และ “แผน” ไว้ เช่น

เอช. จี. ฮิกส์ (H.G. Hicks) อธิบายว่า การวางแผนเป็นหน้าที่ทางบริหาร ประการแรกที่ทำเพื่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งโดยเฉพาะ การที่จะวางแผนได้สำเร็จผลนั้น จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ตัวเลขข้อมูลจากอดีต การตัดสินใจในปัจจุบันและทำการประเมินผลในอนาคต

ฮาโรลด์ คูนต์ (Harold Koontz) และซีริล โอดคอนเนลล์ (Cyril O Donnell) กล่าวว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจัยไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามต้องการ และผลที่เกิดจากการวางแผนก็คือ “แผน” ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

พี. พี. เลอ เบรอตัน (P.P. Le Breton) และ เดล เอ เฮนนิ่ง (Dale A. Henning) อธิบายว่า “แผน” หมายถึง วิธีของการกระทำที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว ซึ่งประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ (ก) จะต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต (ข) จะต้องเกี่ยวข้องกับการกระทำ และ (ค) จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องขององค์การ

“แผนงาน” ตามความหมายของ ศาสตราจารย์ยอนันต์ เกตุวงศ์ การรวมเข้าด้วยกันของโครงการหลาย ๆ โครงการที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อันอาจเป็นโครงการที่มีลักษณะงานเหมือนกัน หรือแตกต่างกันก็ได้

2. ลักษณะหรือมิติของแผน

“มิติ” ของแผน ได้แก่ การพิจารณาและวิเคราะห์แผนในด้านต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ทราบว่าแผนหนึ่ง ๆ มีลักษณะอย่างไร ซึ่งมีส่วนประกอบดังนี้

1. ความซับซ้อนของแผน ความซับซ้อนก่อให้เกิดความยากง่าย ถ้าแผนมีส่วนประกอบมาก ย่อมมีความสลับซับซ้อน

2. ความสำคัญของแผน ความสำคัญของแผนพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) งบประมาณทั้งหมดที่ใช้ในการเตรียมการวางแผนและดำเนินการตามแผนฯ

(2) ผลที่คาดว่าจะได้จากการใช้แผน

(3) ลักษณะและส่วนประกอบที่มีความสำคัญต่อแผน

3. ความครอบคลุมของแผน หมายถึง ขอบเขตของแผนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือองค์การซึ่งเป็นไปได้ทั้งในทางตั้งและในทางราบ หรือทั้งสองทางพร้อม ๆ กัน

4. ความสมบูรณ์ของแผน ครอบคลุมถึงทุกส่วนของแผน รวมทั้งข้อมูลที่เป็นไปเพื่อใช้ในการพิจารณาคัดสินใจ รายละเอียดของวิธีปฏิบัติ และผลที่คาดว่าจะได้รับ

5. ความจำเพาะของแผน (specificity) คือ ความที่แน่ชัดว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร จะกระทำให้มีประสิทธิภาพแค่ไหน รวมทั้งความแน่ชัดในเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้เทคนิคต่าง ๆ เกี่ยวกับการวัดผลและการประเมินผล

6. ระยะเวลาของแผน (Time) เวลาเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการวางแผน และเป็นตัวแปรที่สำคัญทั้งของการวางแผนและการดำเนินการตามแผน ซึ่งเวลาที่เกี่ยวข้องกับแผนที่สำคัญ คือ

(1) เวลาในการเตรียมแผน

(2) เวลาที่ต้องคอยเพื่อให้ส่วนสำคัญของแผนกระทำเสร็จก่อน

(3) เวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามแผนทั้งหมด

(4) เวลาในอนาคตระยะยาว

7. ความอ่อนไหวของแผน หรือความยืดหยุ่น (flexibility) แผนจะมีประโยชน์และคุ้มค่ามากสำหรับองค์กรหรือหน่วยงานควรจะเป็นแผนที่สะท้อนให้เห็นการบริหารในแนวทางที่ดีที่สุด คือสามารถสนองให้เกิดผลแก่วัตถุประสงค์สูงสุดด้วย

8. ความถี่ของแผน (frequency) แผนบางประเภทมีการนำไปปฏิบัติอยู่เสมอซ้ำ ๆ แต่แผนบางประเภทนำไปปฏิบัติเพียงครั้งเดียวหรือสองครั้งในระยะเวลาไม่บ่อยนัก ความถี่ในที่นี้หมายถึงจำนวนครั้งของการเตรียมแผน

9. ลักษณะปกปิด (confidential nature) ลักษณะปกปิดของแผนเป็นมิติที่สำคัญ เพราะแผนงานบางประเภทต้องปกปิด หากเปิดเผยให้ผู้อื่นนอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยเฉพาะฝ่ายตรงข้าม

10. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (authorization) งานที่สำคัญอย่างหนึ่งของนักบริหารก็คือ การวางแผน นักบริหารจึงมักมีส่วนร่วมในกิจกรรมวางแผนอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นแผนบริหารหรือแผนงานด้านอื่น ๆ

3. โครงสร้างและระดับของแผน

แผนมีหลายระดับ ซึ่งอาจแบ่งออกได้ ดังนี้

1) แผนระดับโลก (world organizational plan) ได้แก่ แผนที่กำหนดขึ้นโดยองค์การที่ประกอบด้วยประเทศส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอยู่ด้วย เช่น แผนขององค์การสหประชาชาติ

2) แผนระหว่างประเทศ (international plan) คือแผนที่กำหนดขึ้นโดยองค์การที่มีความร่วมมือกันตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป

3) แผนระดับชาติ (national plan) เป็นแผนของแต่ละประเทศ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลของประเทศ มีขอบเขตใช้ภายในประเทศเท่านั้น เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษา

4) แผนระดับกระทรวง (country department plan) เป็นแผนของหน่วยงานระดับกระทรวงของรัฐบาล ซึ่งจัดทำแผนเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่อง

5) แผนระดับท้องถิ่น (local government plan) เช่น แผนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล

4. ประโยชน์ และความสำคัญของแผน

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 10) กล่าวว่าแผนมีความสำคัญต่อผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การป้องกันมิให้เกิดปัญหาในอนาคต หรืออาจลดความรุนแรงของปัญหาในอนาคตลงได้ ซึ่งจะมากน้อยอย่างไรขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากได้กำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานไว้แล้วล่วงหน้า เป็นแนวทางให้สามารถดำเนินการตามแนวทางนั้นได้ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้
3. ช่วยทำให้ผู้บริหารปฏิบัติงานได้อย่างมั่นใจ เพราะมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า จึงสามารถรู้ว่าควรจะทำอย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์
4. การวางแผนก่อให้เกิดการประหยัดในทุก ๆ ด้าน ทั้งทรัพยากรทางบุคคล เงิน วัสดุ และเวลา
5. ก่อให้เกิดความสะดวก และง่ายในการบริหาร เนื่องจากแผนได้กำหนดระบบการดำเนินการไว้แล้ว จึงต้องปฏิบัติตามระบบที่กำหนดไว้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและสัมพันธ์กันทุกส่วนทุกด้าน
6. ป้องกันปัญหาทางด้านโครงสร้างและการบริหาร เมื่อมีการวางแผนย่อมหมายถึงการเริ่มต้นของงานอย่างเป็นระบบ
7. กำลั้งขวัญและความรับผิดชอบสูง เพราะการมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญกำลังใจตลอดจนความมั่นใจทำงานให้สำเร็จ ได้ดีขึ้น

แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี เป็นแผนระยะสั้น ซึ่งเป็นการวางแผนแบบครึ่งทาง ระหว่าง แผนแบบลงล่าง (Top-Down Planning) และ แผนแบบขึ้นบน (Bottom-up planning) จึงเป็นการจัดระบบการประสานงานตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับตำบล และมีระบบงบประมาณรองรับ จึงจะก่อให้เกิดผลได้ และยังเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน หรือแก้ปัญหาของประชาชนได้ตรงจุดมากที่สุด

1. ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด

“แผนพัฒนาจังหวัด” หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ที่ครอบคลุมแผนงาน / โครงการ เพื่อการพัฒนาจังหวัดในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ พื้นที่ ของจังหวัด ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสอดคล้องกับแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นแผนที่มีลักษณะการพบกันครึ่งทางระหว่างการวางแผนจาก ระดับบนลงสู่ระดับล่าง (Top – down Planning) หรือการนำนโยบายของรัฐบาลและแนวทางการพัฒนาประเทศ ลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ กับการวางแผนจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน (Bottom – up Planning) หรือการนำปัญหา และความต้องการของประชาชน เสนอขึ้นมาตาม ลำดับตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน จนถึงระดับจังหวัด

2. ประเภทของแผนพัฒนาจังหวัด

1) แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ จังหวัดระยะ 5 ปี ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะเป็น แผนแม่บทของจังหวัดซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพ / ศักยภาพ / ความต้องการโดยผนวก นโยบายและแนวทางการพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาและความต้องการพัฒนา จังหวัด

2) แผนความต้องการของจังหวัดประจำปี หรือ แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี หมายถึง แผนที่ยืนยันความต้องการหรืองานที่บรรลุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี และสอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของส่วนกลางและเป็นคำเสนอของงบประมาณของจังหวัดต่อส่วน กลาง (กระทรวง / กรม)

3) แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี หมายถึง แผนปฏิบัติการระดับจังหวัด ซึ่งต้องมีความชัดเจนในเรื่องแผนงาน / โครงการ เรื่องงบประมาณ และจำนวนเป้าหมายที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ

4) แผนพัฒนาอำเภอ หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของอำเภอซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางและรายการประสานแผนงาน และโครงการของจังหวัด อำเภอ ตำบล ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และการดำเนินงานของประชาชนในท้องที่ที่อำเภอได้จัดทำขึ้น เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในอำเภอ

5) แผนพัฒนาตำบล หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตำบล ซึ่งมีลักษณะแนวทางและรายการประสานแผนงานและโครงการของอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และการดำเนินงานของประชาชนในท้องที่ตำบลได้จัดทำขึ้น เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบล

นโยบายการพัฒนาชนบทภายใต้การบริหารของคณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) จึงได้ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการขอรับการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม ซึ่งประกอบด้วยองค์กรระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น ได้แก่

1) องค์กรระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการ นโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น หรือ กนภ. ซึ่งมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดประสานนโยบาย พิจารณากลับกรองแผนปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและกำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุนงาน การติดตามประเมินผล โดยมีคณะอนุกรรมการต่าง ๆ อีก 12 ชุด ช่วยทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงตามที่ กนภ. มอบหมาย

2) องค์กรระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนในจังหวัดเป็นที่ปรึกษา มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองประธาน ปลัดจังหวัด นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้แทนกระทรวงต่างๆ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 10 คน เป็นกรรมการ

และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณาการวางแผนพัฒนาชนบท ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี แผนความต้องการจังหวัดประจำปี แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี รวมถึงการกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิบัติการพัฒนาชนบทในจังหวัด

3) องค์การระดับอำเภอ / กิ่งอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) หรือ คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่ง อ.) ซึ่งมีนายอำเภอ / ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาเป็นรองประธาน และมีพัฒนาการอำเภอ / พัฒนาการกิ่งอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาอำเภอ / กิ่งอำเภอ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางของจังหวัด และจัดทำโครงการที่เป็นความต้องการของอำเภอ / กิ่งอำเภอให้ กพจ. พิจารณา รวมทั้งให้ความเห็นชอบและประสานแผนงานโครงการการพัฒนาชนบท

4) องค์การระดับตำบลและหมู่บ้าน ได้แก่ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่ง คปต. ประกอบด้วยบุคคลสำคัญในตำบล เช่น เจ้าหน้าที่ยศพรประจำตำบล สาธารณสุขตำบล ครูที่อยู่ในตำบล และพัฒนาการประจำตำบล เป็นต้น มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาตำบลเพื่อเสนอ กพอ. / กพอ.กิ่ง อ. รวมทั้งช่วยเหลือตรวจสอบความเป็นไปได้ของแผนงานและโครงการ

3. โครงสร้างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

นโยบายการพัฒนาชนบทภายใต้การบริหารของคณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) จึงได้ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการขอรับการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม ซึ่งประกอบด้วยองค์การระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น ได้แก่

1) องค์การระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการ นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น หรือ กนภ. ซึ่งมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดประสานนโยบาย พิจารณากลั่นกรองแผนปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานการและกำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุนงาน การติดตาม

ประเมินผล โดยมีคณะกรรมการต่าง ๆ อีก 12 ชุด ช่วยทำหน้าที่เป็นผู้เลี้ยงตามที กนก. มอบหมาย

2) องค์การระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนในจังหวัดเป็นที่ปรึกษา มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองประธาน ปลัดจังหวัด นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้แทนกระทรวงต่างๆ หรือหัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 10 คน เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณาการวางแผนพัฒนา ชนบท ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี แผนความต้องการจังหวัดประจำปี แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี รวมถึงการกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิบัติการ พัฒนาชนบทในจังหวัด

3) องค์การระดับอำเภอ / กิ่งอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) หรือ คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่ง อ.) ซึ่งมีนายอำเภอ / ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาเป็นรองประธาน และมีพัฒนาการอำเภอ / พัฒนาการกิ่งอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำแผน พัฒนาอำเภอ / กิ่งอำเภอ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางของจังหวัด และจัดทำ โครงการที่เป็นความต้องการของอำเภอ / กิ่งอำเภอให้ กพจ. พิจารณา รวมทั้งให้ความเห็นชอบและประสานแผนงานโครงการการพัฒนาชนบท

4) องค์การระดับตำบลและหมู่บ้าน ได้แก่ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล (อบต.) โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่ง คปต. ประกอบด้วยบุคคลสำคัญในตำบล เช่น เจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบล สาธารณสุขตำบล ครูที่อยู่ในตำบล และพัฒนาการประจำตำบล เป็นต้น มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดทำแผน งานและโครงการพัฒนาตำบลเพื่อเสนอ กพอ. / กพอ.กิ่ง อ. รวมทั้งช่วยเหลือตรวจสอบความ เป็นไปได้ของแผนงานและโครงการ

4. แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี แบ่งออกได้ ดังนี้

1) แผนระยะยาว (Long – term Plan) คือ แผนในระดับสูง มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นแผนที่มีขอบเขตคลุมในทุกด้าน มีกิจกรรมครอบคลุมหลายด้าน ต้องใช้ระยะเวลายาวนานจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้เวลาดำเนินการประมาณ 10 ปี ขึ้นไป เช่น แผนพัฒนาจังหวัดที่ยั่งยืน

2) แผนระยะกลาง (Intermediate range Plan) คือ เป็นแผนที่จะต้องใช้เวลา มาก เพราะงานมีลักษณะกว้างและมีกิจกรรมจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลา 5 ปี ถึง 10 ปี ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

3) แผนระยะสั้น (Short range plan) คือแผนที่ใช้ระยะเวลาไม่ยาวนาน กิจกรรมมีไม่มากสามารถทำให้เสร็จไปได้โดยเร็ว ส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ไม่เกิน 2 ปี หรืออาจใช้เวลาเพียงไม่กี่วัน เช่น แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี

ก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี เราจะต้องมารู้จักกับความหมายของคำต่าง ๆ ที่อ้างถึงในกระบวนการจัดทำ และขอบเขตของเนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ดังนี้

4.1 คำจำกัดความที่ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

- 1) สศช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2) กนภ. หมายถึง คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น
- 3) อผจ. หมายถึง คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด
- 4) กพจ. หมายถึง คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด
- 5) กพอ. หมายถึง คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ
- 6) กพอ.กิ่ง อ. หมายถึง คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ
- 7) กกก. หมายถึง คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- 8) อบต. หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล
- 9) อบจ. หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2 คำโครงสร้างและเนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

ส่วนที่ 1 คำโครงสร้างและเนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

1. ข้อมูลพื้นฐานสำคัญของจังหวัด

เป็นการนำเสนอข้อมูลสำคัญของจังหวัด ได้แก่ ที่ตั้งและอาณาเขต เขตการปกครอง จำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์มวลรวม และรายได้ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การศึกษา สาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. สรุปวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด ประจำปี รวมทั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตามแผนพัฒนาจังหวัด

3. ทิศทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี เป็นการเสนอทิศทางการพัฒนาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยปัญหา / ความต้องการของจังหวัด และวัตถุประสงค์ / เป้าหมายในการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยจัดลำดับเร่งด่วนที่ความต้องการแก้ไข รวมทั้งผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการแก้ไขตามกลุ่มเป้าหมาย

4. สรุปพื้นที่เร่งรัดการพัฒนาของจังหวัดประจำปี เป็นการนำเสนอพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล ที่ตกเกณฑ์ชีวิตตามข้อมูล กชช.2ค. หรือข้อมูลของแต่ละส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการบูรณาการงาน / โครงการของจังหวัด หรือการพิจารณาคัดเลือกประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ เพื่อให้มีการบูรณาการโครงการร่วมกัน

ส่วนที่ 2 สรุปงบหน้าบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี ประกอบด้วย

- สรุปงบหน้าจำนวนงาน / โครงการและงบประมาณจำแนกตามประเภทโครงการ แนวทางการพัฒนาของ กระทรวง กรม โดยให้เรียงลำดับกระทรวง และกรมตามตัวอักษร ตามแบบ ผจ. 01/2546
- สรุปงบหน้าจำนวนงาน / โครงการ จำแนกตามประเภทโครงการ และแนวทางการพัฒนาแยกรายอำเภอ ตามแบบ ผจ. 02/2546

ส่วนที่ 3 รายละเอียดแผนงาน งาน / โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

เป็นการนำเสนอรายละเอียดการขอรับการสนับสนุนงาน / โครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่จังหวัด โดยแสดงตามแบบ ผจ. 03/2546 โดยให้เรียงลำดับกระทรวง กรม ประเภท แนวทางตามที่กำหนด

ส่วนที่ 4 การบูรณาการโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

เป็นการแสดงรายละเอียดการบูรณาการ โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยแยกตามรูปแบบการบูรณาการ กล่าวคือการบูรณาการตามพื้นที่เร่งรัดการ

พัฒนาของจังหวัด ตามแบบ ผจ. 04/2546 และการบูรณาการตามประเด็นการพัฒนา ตามแบบ ผจ. 05/2546

ส่วนที่ 5 การบริหารจัดการและการติดตามประเมินผล

เป็นการนำเสนอองค์กรและวิธีการบริหารจัดการในการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

4.3 เนื้อหาสาระตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

คณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ได้ปรับขบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อขอรับการสนับสนุนงาน / โครงการ และงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

- (1) เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน / ชุมชน / ประชาคมในการจัดทำแผนทุกระดับ
- (2) แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องประสานการจัดทำมาจากแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน / ชุมชนในจังหวัด
- (3) สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี (พ.ศ. 2545 – 2549) ที่วางไว้ และใช้ข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจทุกขั้นตอน โดยมีขั้นตอนและแนวทางการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

มีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยให้พิจารณา และจัดกลุ่มปัญหา และแนวทางการพัฒนา ตลอดจนประเด็นการพัฒนา และลักษณะงาน / โครงการในการแก้ปัญหา ดังนี้

1. กลุ่มของปัญหาในการพัฒนา แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ
 - (1) ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังไม่ดีพอ
 - (2) ปัญหาความยากจน
 - (3) ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม
 - (4) ปัญหาการบริหารจัดการ
2. แนวทางแก้ไขปัญหามีอยู่ 4 แนวทาง
 - (1) การพัฒนาคน ชุมชน และสังคมให้เข้มแข็ง
 - (2) การพัฒนาอาชีพ รายได้ และการจ้างงาน

- (3) การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) การบริหารจัดการภาครัฐ

3. ประเด็นการพัฒนา ที่มุ่งเน้นมี ดังนี้

- (1) การศึกษา และการพัฒนาประชากร
- (2) สุขภาพอนามัย
- (3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (4) การแก้ไขปัญหาเสพติด
- (5) การสังคมสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคม
- (6) การส่งเสริมอาชีพ/รายได้ของประชาชนด้านการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ และการท่องเที่ยว
- (7) การพัฒนาฝีมือแรงงาน
- (8) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- (9) การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน และเศรษฐกิจพอเพียง
- (10) การอนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่าไม้ ป่าชายเลน ชายฝั่งทะเล ฯลฯ)
- (11) การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (ขยะ น้ำเสีย มลพิษ มลภาวะ สภาพแวดล้อม)
- (12) การพัฒนาเมืองและชุมชนน่าอยู่ ต่าง ๆ
- (13) การบริการประชาชนที่ดี
- (14) การบริหารแบบมีส่วนร่วม
- (15) การเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งการพึ่งพาตนเอง
- (16) การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ
- (17) การบริหารงานแบบโปร่งใส และตรวจสอบได้
- (18) การติดตามและประเมินผล

4.4 งาน / โครงการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

หมายถึง งาน / โครงการพัฒนาที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 งานโครงการที่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยดำเนินการ มีลักษณะ ดังนี้

- (1) เป็นงาน / โครงการที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน 1 ปี
- (2) เป็นงาน / โครงการที่สามารถดำเนินการได้ในทุกจังหวัด
- (3) จังหวัดสามารถกำหนดพื้นที่ดำเนินการเองได้
- (4) เป็นโครงการที่ส่วนราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้ส่วนราชการส่วนภูมิภาคดำเนินการและมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการได้เต็มที่ รวมทั้งเป็นผู้บริหารโครงการและงบประมาณ

ประเภทที่ 2 งาน / โครงการที่ส่วนราชการส่วนกลางเป็นหน่วยดำเนินการ หรือมอบอำนาจให้ส่วนราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการแทน มีลักษณะ ดังนี้

- (1) เป็นงาน / โครงการที่นำเสนอ เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นหน่วยดำเนินการในพื้นที่ของจังหวัด
- (2) เป็นงาน / โครงการที่ต้องใช้เทคนิคและวงเงินงบประมาณสูง
- (3) หน่วยงานส่วนกลางกำหนดพื้นที่ดำเนินการเฉพาะบางจังหวัด
- (4) เป็นงาน / โครงการที่ดำเนินการคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่จังหวัด
- (5) เป็นงาน / โครงการที่ส่วนราชการส่วนกลางไม่ได้มอบอำนาจการพิจารณาและตัดสินใจให้ส่วนราชการส่วนภูมิภาคดำเนินการ

ประเภทที่ 3 งาน / โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ โดยใช้งบประมาณอุดหนุน หรืองบประมาณจากการถ่ายโอนจากส่วนราชการ มีลักษณะ ดังนี้

- (1) งาน / โครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนราชการ
- (2) งาน / โครงการที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ

4.5 กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี (คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี 2546 :1-23)

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดทิศทางการพัฒนาภาพรวมและบัญชีข้อมูล / โครงการพัฒนาของกระทรวง / กรม ประจำปี

1.1 กระทรวง กรม เจ้าของงบประมาณ กำหนดทิศทางการพัฒนาและงาน / โครงการที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ในปีงบประมาณ โดยแยกตามกลุ่มปัญหา

แนวทางการพัฒนาและประเภทที่กำหนดเพื่อให้จังหวัดใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

1.2 อศจ. แจ้งทิศทางการพัฒนาภาพรวมและบัญชีข้อมูลงาน / โครงการพัฒนา ให้ 8 กระทรวงหลัก / 2 หน่วยงานเสริม เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ใช้เป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

1.3 8 กระทรวงหลัก / 2 หน่วยงานเสริม แจ้งทิศทางการพัฒนาภาพรวมและบัญชีข้อมูลงาน / โครงการพัฒนาจังหวัด ให้หน่วยงานสังกัดส่วนภูมิภาค เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดทิศทางการและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

2.1 จังหวัด โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) วิเคราะห์ปัญหา / ความต้องการ และกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตลอดจนวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตามแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี (พ.ศ. 2545 – 2549) และทิศทางการพัฒนาจังหวัดภาพรวม แจ้งให้ส่วนราชการระดับจังหวัด และอำเภอ / ท้องถิ่นทราบ พร้อมทั้งจัดส่งบัญชีข้อมูลงาน / โครงการพัฒนาจังหวัดประจำปี เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำบัญชีงาน / โครงการพัฒนาจังหวัดประจำปี

2.2 อำเภอ โดยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) วิเคราะห์ปัญหา / ความต้องการ และกำหนดทิศทางการพัฒนาอำเภอประจำปี ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี และทิศทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี

2.3 แจ้งให้ส่วนราชการระดับท้องถิ่นทราบพร้อมทั้งจัดส่งบัญชีข้อมูลงาน / โครงการพัฒนาฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำบัญชี / โครงการพัฒนาประจำปี

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

3.1 ตำบล / ท้องถิ่นทบทวนปัญหา / ความต้องการของประชาชน ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน / ประชาชน ตำบล / ท้องถิ่น แล้วจัดลำดับความสำคัญของปัญหา พร้อมทั้งจัดทำบัญชีงาน / โครงการพัฒนา ประจำปี เพื่อขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ

3.1.1 งาน / โครงการที่ตำบล / ท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้เอง โดยใช้งบประมาณจากรายได้ของท้องถิ่น ให้ตำบล / ท้องถิ่นเสนองาน / โครงการดังกล่าวบรรจุไว้ในแผนตามข้อบังคับงบประมาณ / เทศบัญญัติ / ข้อบัญญัติจังหวัด งบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.1.2 งาน / โครงการที่ตำบล / ท้องถิ่น ขอรับการสนับสนุนงาน / โครงการจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ เพื่อมาดำเนินการในพื้นที่ให้แยกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 งาน / โครงการที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นหน่วย ดำเนินการ

ประเภทที่ 2 งาน / โครงการที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นหน่วยดำเนินการ

ประเภทที่ 3 งาน / โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ (เงินอุดหนุนและงบประมาณ ถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ)

ทั้งนี้ โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาอำเภอประจำปี และแผนพัฒนาตำบล / ท้องถิ่น ระยะ 5 ปี ที่ได้จัดทำไว้ รวมทั้งให้มีการบูรณาการโครงการในระดับตำบล / ท้องถิ่นด้วย แล้วเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ส่งให้อำเภอดำเนินการต่อไป

3.2 อำเภอ โดยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) จัดทำแผนพัฒนาอำเภอ ประจำปี โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาตำบล / ท้องถิ่น (ในส่วนของ อบต. และเทศบาลตำบล) และทิศทางการพัฒนาอำเภอประจำปี โดยจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วยผู้แทนประชาคมอำเภอ ผู้แทนตำบล / ท้องถิ่นในอำเภอทุกแห่ง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีการจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับทรัพยากรและขีดความสามารถในการสนับสนุนงบประมาณแต่ละปี พร้อมทั้งให้มีการบูรณาการโครงการในระดับอำเภอ โดยมีสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ทิศทางการพัฒนาอำเภอประจำปี ประกอบด้วยปัญหา / ความต้องการ วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาอำเภอประจำปี

ส่วนที่ 2 บัญชีงาน / โครงการพัฒนาจังหวัดประจำปี ประกอบด้วย
 3 ประเภท ตามข้อ 3.1.2

ทั้งนี้ โดยนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ให้
 ความเห็นชอบ แล้วส่งให้จังหวัดดำเนินการต่อไป

3.3 จังหวัด โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) จัดทำแผน
 พัฒนาจังหวัดประจำปี โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาอำเภอ / ท้องถิ่น (ยกเว้นในส่วนของ
 อบจ. และเทศบาลเมือง / นคร / เมืองพัทยา) และทิศทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยจัด
 ให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยประกอบด้วยผู้แทนประชาคมจังหวัด
 ผู้แทน กพอ. ผู้แทนตำบล / ท้องถิ่น และผู้แทนส่วนราชการระดับจังหวัดพร้อมทั้งให้มีการ
 บูรณาการโครงการในระดับจังหวัด โดยมีสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ทิศทางการพัฒนาจังหวัด ประจำปี ประกอบด้วย
 ปัญหา / ความต้องการ วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดประจำปี

ส่วนที่ 2 บัญชีงาน / โครงการพัฒนาจังหวัดประจำปี แยกเป็น
 3 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 งาน / โครงการที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยดำเนินการ

ประเภทที่ 2 งาน / โครงการ ที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นหน่วยดำเนินการ

ประเภทที่ 3 งาน / โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ

ทั้งนี้ โดยนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ให้ความเห็น
 ชอบแล้วจัดส่งให้กระทรวง / กรมหน่วยงานในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การประสานระดับนโยบายเพื่อกำหนดงบประมาณประจำปี

4.1 กระทรวง / กรม นำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี มาพิจารณา
 ประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณ ประจำปีของ กระทรวง / กรม

4.2 กระทรวง / กรม จัดทำค่าของงบประมาณประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และนโยบายทิศทางการพัฒนาของกระทรวง / กรม และ
 แนวทางการจัดสรรงบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 5 การพิจารณาสนับสนุนงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด

ประจำปี

5.1 ฝ่ายเลขานุการ กนภ. / สำนักงบประมาณ ร่วมพิจารณาวงเงิน งบประมาณ ประจำปี เพื่อจัดสรรให้จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

5.2 กระทรวง / กรม กำหนดเป้าหมายและกรอบวงเงินงาน / โครงการพัฒนาที่จะจัดสรรให้จังหวัด แยกเป็นรายจังหวัด ไว้ในคำของบประมาณ ประจำปี ของ แต่ละหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี

6.1 คณะรัฐมนตรีกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปี ของประเทศ

6.2 สำนักงบประมาณจัดทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี

6.3 สำนักงบประมาณจัดส่งร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ของ ทุกกระทรวงให้จังหวัดเป็นข้อมูลในการตรวจสอบงาน / โครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ จังหวัด ๆ ละ 1 ชุด (ตามปกติกระทรวงจะดำเนินการจัดส่งร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ให้จังหวัดเอง)

ขั้นตอนที่ 7 การเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ประจำปี

7.1 คณะรัฐมนตรีเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 เพื่อรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการฯ พิจารณารายละเอียด

7.2 กระทรวง / กรม แจ้งผลการพิจารณาจัดสรรงาน / โครงการพัฒนา และงบประมาณประจำปีเบื้องต้น เป็นรายจังหวัด ให้จังหวัดทราบเพื่อเตรียมจัดทำร่าง แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี และการบูรณาการโครงการในระดับจังหวัด

7.3 สภาฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ในวาระที่ 2-3 และ ประกาศใช้ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี

ขั้นตอนที่ 8 การแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณ และการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนา จังหวัด ประจำปี

8.1 ผู้ประสานแผนกระทรวง / ผู้อำนวยการโครงการ แจ้งยืนยันผลการอนุมัติงาน / โครงการพัฒนา และงบประมาณประจำปี แยกเป็นรายจังหวัดตาม พ.ร.บ. งบประมาณที่ประกาศใช้ให้ทุกจังหวัดทราบ

8.2 จังหวัดปรับร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด ประจำปี ตามงบประมาณที่ได้รับจริง

8.3 จังหวัดดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ และบูรณาการโครงการ พร้อมทั้งติดตามผลการดำเนินงานตามแผน

4.6 การส่งแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

เมื่อจังหวัด โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะกรรมการจังหวัด ได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ที่ได้จัดพิมพ์เป็นรูปเล่มเอกสารแล้ว ให้ดำเนินการจัดส่งแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ให้หน่วยงานในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องหน่วยงานละ 2 ชุด ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการ กนภ. (กองประสานการพัฒนาชนบท สศช.)
- (2) ฝ่ายเลขานุการ อผจ. (กองแผนพัฒนาจังหวัด สป.มท.)
- (3) สำนักงานประมาณ
- (4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (5) กระทรวงศึกษาธิการ
- (6) กระทรวงสาธารณสุข
- (7) กระทรวงมหาดไทย
- (8) กระทรวงอุตสาหกรรม
- (9) กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (10) กระทรวงกลาโหม
- (11) สำนักงานอัยการสูงสุด
- (12) การกีฬาแห่งประเทศไทย
- (13) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (14) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

4.7 การบริหารจัดการและการประเมินผล

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) กำหนดแนวทางการรายงานติดตามผลตามแผนพัฒนาจังหวัดภายในระบบ กนภ. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

7.1 สำนักเลขานุการ กนภ. ทำการประเมินภาพรวม จากแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

7.2 อผจ. ประสานการดำเนินงานติดตามการประเมินผลโครงการจากระดับจังหวัด โดยผู้ประสานแผนของกระทรวงแต่ละกระทรวงรับทราบข้อมูลจาก อผจ. แล้วแจ้งให้ผู้อำนวยการโครงการแต่ละกระทรวง / กรม แจ้งหน่วยงานในสังกัดระดับจังหวัดให้ประสานงานกับสำนักงานจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน จะประกอบด้วยผู้แทนของ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม ทำหน้าที่ในการติดตามประเมินผลการพัฒนาจังหวัด

4.8 บทสรุป

การดำเนินการพัฒนาทุก ๆ ด้านในระดับจังหวัด จะต้องผ่านกลไกของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องมีการปรับให้เข้ากับภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

1. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชน/ประชาคม ในการจัดทำแผนทุกระดับของจังหวัด
2. การจัดทำแผน ฯ จะต้องมีการประสานการจัดทำมาจากแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาคือความต้องการของประชาชน/ชุมชน/ประชาคมในจังหวัดเป็นหลัก
3. จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ที่วางไว้และใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจ

ซึ่งแนวทางการพัฒนางาน/โครงการที่จะดำเนินการแก้ไขจะมุ่งประเด็นไปที่ การพัฒนาคน ชุมชน และสังคมให้เข้มแข็ง การพัฒนาอาชีพ รายได้ การจ้างงาน การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการภาครัฐเป็นสำคัญ การพัฒนาดังกล่าว จะผ่านกระบวนการวางแผนที่มีการระดมความคิดเห็นร่วมกันอย่างเป็นระบบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การวางแผนมีความสัมพันธ์สอดคล้องซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ของแผนฯ ร่วมกัน ตามคำกล่าวที่ว่า “ร่วมคิด ร่วมทำ”

โดยยึดหลัก “ประชาชน” คือเป้าหมายหลักของการพัฒนาาร่วมกันที่เรียกว่า “การบูรณาการ” ซึ่งการบูรณาการจะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

- 1) การบูรณาการโครงการตามพื้นที่เป้าหมาย
- 2) การบูรณาการโครงการตามประเด็นการพัฒนาของจังหวัด

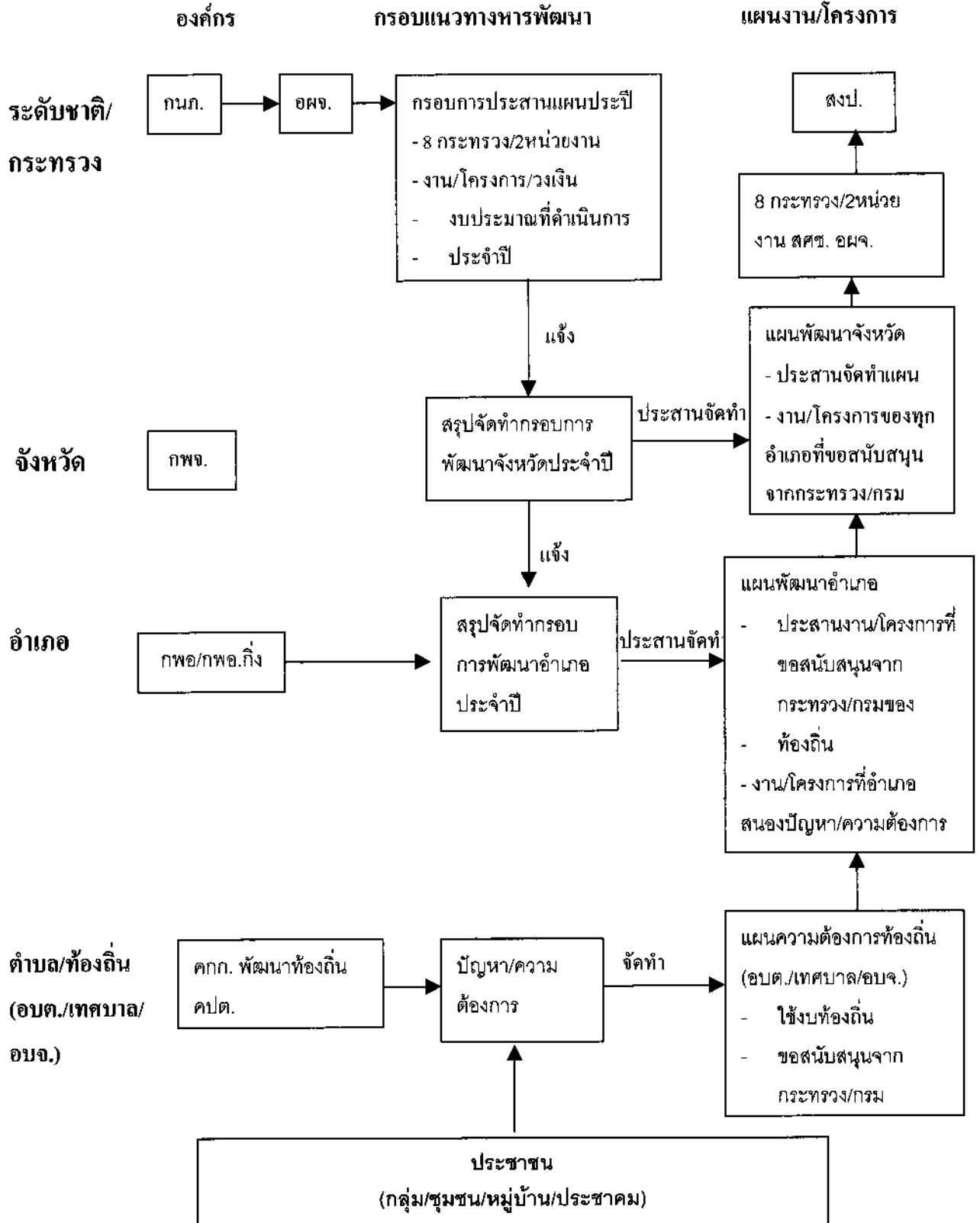
จากลักษณะของการดำเนินการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีดังกล่าว จังหวัดต่าง ๆ มักจะมีปัญหาในการดำเนินการในเรื่องของการบูรณาการโครงการ เนื่องจากไม่สามารถตัดสินใจได้ว่างาน/โครงการใด ที่จะนำไปบูรณาการร่วมและจะใช้งบประมาณอย่างไรในการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งจากที่ผู้จัดทำเอกสารได้ประสบมาในการปฏิบัติงานด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ควรจะมีการดำเนินการต่อไปนี้ จากส่วนกลาง

1. ควรกำหนดประเภทของงาน / โครงการที่จะบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค
2. ควรจัดสรรงบประมาณแยกให้เป็นการเฉพาะกับงาน / โครงการพัฒนาจังหวัดโดยตรงให้ชัดเจนเพื่อจังหวัดจะได้นำไปดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์
3. งาน / โครงการใดที่สามารถนำไปบูรณาการร่วมกันได้ให้ส่วนกลางกำหนดให้แน่ชัดเพื่อให้ส่วนภูมิภาคสามารถนำไปบูรณาการร่วมกันได้ทันที

บทที่ 3

การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

ระบบการประสานเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี



ในเอกสารฉบับนี้ จะกล่าวถึงหลักการ และการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ที่ผู้จัดทำประสบมาในการปฏิบัติงานด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

1. หลักของการประสานแผนพัฒนาจังหวัด

หลักสำคัญประการหนึ่งที่จะขาดเสียไม่ได้ในการพัฒนาทุกระดับที่จะต้องอาศัยความร่วมมือประสานแผนมากขึ้นจากความหมายของการประสานแผนพัฒนา ได้กำหนดหลักการในการประสานแผนพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่

(1) การประสานแผนพัฒนากับนโยบาย จะต้องให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน การประสานแผนพัฒนาจึงเป็นการประสานทิศทางการปฏิบัติงานกับนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของแผนเข้าด้วยกันในลักษณะร่วมกันคิด

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

(3) การประสานแผนพัฒนากับหน่วยงาน เป็นการผสมผสานการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ให้เป็นไปตามบทบาทและภารกิจที่กฎหมายกำหนดซึ่งสอดคล้องกันและเป็นปัจจัยสำคัญของการประสานแผน

(4) การประสานแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับ คน เงิน งานและจิตใจ เพราะการประสานแผนพัฒนามิได้เพียงแต่หมายความว่า การจัดให้มีการประสานคน เงิน และงานเท่านั้น หากแต่ต้องใช้ “คน” เป็นผู้ปฏิบัติงาน และเข้ามาร่วมกันทำงาน ซึ่งสิ่งสำคัญของการประสานแผนพัฒนา คือ “ความร่วมมือ” ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจในการทำงานร่วมกันและยังการวางแผนระดับยิ่งต่ำยิ่งต้องอาศัยการประสานงานมากยิ่งขึ้น

2. ระดับของการประสานแผนพัฒนา

การประสานแผนพัฒนาที่สำคัญ มี 2 ระดับ คือ

(1) การประสานแผนพัฒนาในแนวราบ เป็นการประสานแผนพัฒนาในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างกระทรวงกับกระทรวง กรมกับกรม จังหวัดกับจังหวัด ซึ่งมีเป้าหมายและวิธีปฏิบัติร่วมกัน โดยมีหน่วยงานที่เป็นองค์กรที่เป็นแกนกลางในการประสานแผน

(2) การประสานแผนพัฒนาในแนวดิ่ง เป็นการประสานแผนพัฒนาในระดับที่ต่างกัน เช่น การประสานแผนพัฒนาระหว่างชาติกับแผนกระทรวง แผนกระทรวงกับแผนกรม แผนกรมกับแผนจังหวัด แผนจังหวัดกับแผนอำเภอ และแผนอำเภอกับแผนตำบล ให้มีทิศทางและเป้าหมายสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม

3. ประเภทของการประสานแผน

(1) การประสานแผนแบบเป็นทางการ (Formal – Communication) เป็นการประสานแผนตามระเบียบ ขั้นตอนและวิธีการที่กำหนด

(2) การประสานแผนแบบไม่เป็นทางการ (Informal – Communication) เป็นการประสานแผนนอกระบบของแผน

4. แนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

แนวทางการพัฒนาจังหวัดจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล กระทรวง กรม ต่าง ๆ ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นแผนที่รองรับการพัฒนาจังหวัด เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาและความต้องการของจังหวัดเองก็ตาม ฉะนั้นการกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัด จึงแยกดำเนินการออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) เป็นการดำเนินการเฉพาะส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการ กนภ. คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อพจ.) คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ของ กนภ. กระทรวง ทบวง กรม เป็นการแจ้งนโยบายการพัฒนา และการสั่งการของรัฐบาล และนโยบายของ กนภ. ที่เกี่ยวข้องกับ กระทรวง ทบวง กรม ให้จังหวัดทราบ

2) เป็นการดำเนินการเฉพาะส่วนภูมิภาค ตามแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (อพจ.) กำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยอิงแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี และพิจารณาจุดเน้นการพัฒนาให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัดและนโยบายรัฐบาล และแนวทางของกระทรวงที่แจ้งให้จังหวัดทราบ

(2) ส่วนราชการ / องค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัด แปลงนโยบายการพัฒนาจังหวัดประจำปีเป็นแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีของหน่วยงาน โดยพิจารณาแผนงาน / โครงการที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นหลัก

- (3) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณากลับกรองแผนงาน / โครงการ และกิจกรรมที่ส่วนราชการและองค์กรส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ในการพัฒนา
- (4) แนวทางการพัฒนาจังหวัด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ก่อนที่จะนำมาจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

5. บทบาทของผู้ประสานแผนพัฒนาจังหวัด ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) จะขอความร่วมมือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการจัดทำบัญชีงาน / โครงการเพื่อให้ส่วนราชการในสังกัดจังหวัดใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะทำหน้าที่ประสานงานกับกรมในสังกัด และจังหวัด ในนามของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนี้

1. ประสานกรม / สำนักงานประกันสังคม เพื่อจัดทำกรอบข้อมูลบัญชีงาน / โครงการ ที่จะดำเนินการในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้จังหวัดในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการจัดทำกรอบบัญชีงาน / โครงการ จะต้องเป็นไปตามแบบขกร่าง ที่ อผจ. จัดทำไว้ โดยให้ตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งปรับปรุง แก้ไข ตัดตอน เพิ่มเติม รายละเอียดของงาน / โครงการที่คาดว่าจะดำเนินการได้ในแต่ละปี พร้อมทั้งสรุปจำนวนงาน / โครงการในภาพรวมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
2. สัมภาษณ์รายชื่อบุคลากร ผู้ประสานแผน ผู้อำนวยการโครงการ และผู้แทนกระทรวงกรม และตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน
3. จัดส่งข้อมูลตามข้อ 1 และ 2 ให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานของกรอบบัญชีงาน / โครงการในคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี
4. ประสานกรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี พิจารณาดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และบูรณาการโครงการ โดยใช้กรอบบัญชีงาน / โครงการ และวงเงิน ตามที่ อผจ. กำหนดในคู่มือ

5. ประสานกับทุกจังหวัด ให้สั่งการแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด พิจารณาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และบูรณาการตามคู่มือ แล้วให้จัดส่งสำนักงานวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมตามที่กำหนดในคู่มือ

6. สำนักงานวิชาการฯ รวบรวมแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีจากทุกจังหวัด แล้วนำเสนอกรมในสังกัดส่วนกลาง เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำค่าของบประมาณรายจ่ายประจำปี

7. สำนักงานวิชาการฯ นำข้อมูลในส่วนของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด มาประมวลเพื่อจัดทำค่าของบประมาณรายจ่ายประจำปีร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในส่วนกลาง

6. ผู้ประสานแผน ผู้อำนวยการโครงการ และผู้แทน

1. กระทรวง หมายถึง กระทรวงเจ้าสังกัดของกรมที่มีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

(1) ผู้ประสานแผนกระทรวง หมายถึง รองปลัดกระทรวงที่ปลัดกระทรวงมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านนโยบายและแผน

(2) ผู้แทนผู้ประสานแผนกระทรวง (1) หมายถึง ผู้อำนวยการสำนัก / กอง ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการประสานงานด้านนโยบายและแผนของกระทรวง

(3) ผู้แทนผู้ประสานแผนกระทรวง (2) หมายถึง หัวหน้าฝ่าย ของสำนัก / กองของผู้แทนผู้ประสานแผนกระทรวง (1) ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการประสานงานด้านนโยบายและแผนของกระทรวง

2. กรม หมายถึง กรมที่มีโครงการประสานตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

(1) ผู้อำนวยการโครงการ หมายถึง รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านนโยบายและแผนของกรม

(2) ผู้แทนผู้อำนวยการโครงการ (1) หมายถึง ผู้อำนวยการกอง ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการประสานงานด้านนโยบายและแผนของกรม

(4) ผู้แทนผู้อำนวยการโครงการ (2) หมายถึง หัวหน้าฝ่าย ของกองของผู้แทนผู้อำนวยการโครงการ (1) ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการประสานงานด้านนโยบายและแผนของกรม

7. การบูรณาการโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

ความหมายของ “การบูรณาการ”

1) บูรณาการ (Integrate) หมายถึง การทำให้สมบูรณ์ หรือการทำให้หน่วยย่อย ๆ ที่สัมพันธ์กันอาศัยกันอยู่เข้ามาทำหน้าที่อย่างประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเอง (ดร.อรรถ ฤกษ์คำ และคณะ , 2541 : p. 9-10)

2) บูรณาการ หมายถึง การรวมหน่วยหรือการรวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (ราชบัณฑิตยสถาน) กล่าวคือวิธีคิดและกระทำอย่างเข้าใจในความเชื่อมโยงเป็นระบบของทุกสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน โดยให้ความสำคัญแก่ความเชื่อมโยงเป็นระบบมากกว่าการคิดแยกย่อยเป็นส่วนเล็ก ๆ

3) บูรณาการในความหมายการวางแผน หมายถึง กระบวนการวางแผนที่มีการระดมความคิดเห็นร่วมกันอย่างเป็นระบบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การวางแผนในระดับสาขาที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายหลักของแผนร่วมกันได้

8. หลักการของการบูรณาการ

- เพื่อผลึกกำลังของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมายเดียวกันอย่างเป็นระบบและสามารถเห็นผลได้จริง
- เพื่อประสานการทำงานในเรื่องเดียวกันไม่ให้ซ้ำซ้อน และเป็นการประหยัดเวลา กำลังงาน และงบประมาณ

9. กระบวนการของการบูรณาการแผนและโครงการพัฒนาจังหวัด

1) กระบวนการและขั้นตอนของแผน

ในกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีนั้น เป็นแผนที่เน้นการนำไปปฏิบัติได้จริง และอาศัยพื้นฐานการประสานแผนที่เป็นระบบตั้งแต่ระดับบน คือ กระทรวง/ทบวง/กรมต่าง ๆ ที่จะต้องกำหนดกรอบทิศทาง การประสานแผนประจำปี ซึ่งประกอบด้วย บัญชี แผนงาน และงาน/โครงการ รวมทั้งวงเงินงบประมาณ และหน่วยงานรับผิดชอบ แจกให้ทุกจังหวัดทราบเพื่อถ่ายทอดเป็นกรอบการพัฒนาจังหวัด อำเภอแจ้งไปยังตำบลและท้องถิ่น รวมทั้ง หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับความเห็นชอบในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะตำบลและท้องถิ่น จะต้องเป็นพื้นฐานในการสำรวจและ

ประมวลปัญหาความต้องการ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของกลุ่มชุมชนและประชาคมกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาในด้าน ต่าง ๆ เสนอแนะเป็นแผนงาน และงาน โครงการประมวลเป็นรูปของแผนพัฒนาของตำบล / ท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถด้านงบประมาณแต่ละปีและกรอบการพัฒนาของอำเภอและจังหวัดตามขั้นตอน แล้วจัดส่งให้หน่วยงานในส่วนกลาง เพื่อพิจารณาให้การสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด โดยการเสนอของบประมาณผ่านทางหน่วยงานเจ้าของงาน / โครงการ ไปยังสำนักงบประมาณ ในการนี้ หน่วยงานส่วนราชการจะต้องแจ้งผลการอนุมัติงาน / โครงการ และงบประมาณให้ทุกจังหวัดรับทราบตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ทุกจังหวัดนำไปดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้ รวมทั้งจะต้องปฏิบัติตามแผนและติดตามประเมินผลแผนตามกระบวนการและขั้นตอนต่อไป

2) ข้อควรคำนึงและข้อเสนอแนะก่อนดำเนินการ

2.1 การพิจารณาโครงการที่จะนำมาบูรณาการมีประเด็นพิจารณาเรียงตามลำดับ ดังนี้

- (1) กลุ่มเป้าหมาย : ใกล้เคียงกัน หรือซ้ำกัน สามารถนำมาบูรณาการร่วมกันได้
- (2) พื้นที่เป้าหมาย : อาจร่วมกัน หรือเปลี่ยนแปลง หรือดำเนินการควบคู่กันไป
- (3) วัตถุประสงค์ : ใกล้เคียงกัน สนับสนุนซึ่งกันและกันให้นำมาบูรณาการกัน
- (4) ระยะเวลาดำเนินการ : กิจกรรมเหมือนกัน / ใกล้เคียงกัน / สัมพันธ์ / สนับสนุนซึ่งกันและกันหากกำหนดระยะเวลาดำเนินการในห้วงเวลาแตกต่างกัน ควรนำมาบูรณาการ

2.2 นำโครงการที่พิจารณาเห็นว่าสามารถนำมาบูรณาการร่วมกันได้มาพิจารณากำหนดชื่อโครงการใหม่ให้สอดคล้องและเหมาะสม พร้อมกำหนดรายละเอียดการมอบหมายภารกิจระหว่างหน่วยงานหลัก และหน่วยงานเสริม รวมทั้งแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน การติดตามผลและการรายงานผลการดำเนินงาน รวมทั้งให้มีผู้จัดการโครงการหรือผู้จัดการแผนงานร่วม เพื่อเป็นแกนหลักในการประสานการ

ดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น การนัดหมายการประชุมงาน การจัดกำลังคน การเบิกจ่ายและการติดตามประเมินผล

ในเรื่องการเบิกจ่ายเงิน ผู้จัดการโครงการจะต้องทำหน้าที่ในการหาข้อสรุปเพื่อแบ่งมอบภารกิจในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยดำเนินการให้ชัดเจน ซึ่งอาจดำเนินการในหลายลักษณะ เช่น แบ่งตามประเภทค่าใช้จ่าย แบ่งตามจำนวนกลุ่มเป้าหมาย แบ่งตามพื้นที่เป้าหมาย เป็นต้น

ความสำเร็จในการบูรณาการแผนและโครงการจะต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือ ร่วมใจ และเห็นแก่ประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริงทั้งหน่วยงานในระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณ (สงป.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กระทรวง/ทบวง/กรมต่าง ๆ รวมทั้ง หน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ โดยยึดถือประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายร่วมกันก็จะทำให้เกิดผลสำเร็จได้

2.3) แนวคิดเกี่ยวกับการบูรณาการ เพื่อให้แนวความคิดในการบูรณาการซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็นในการวางแผนฉะนั้นสมควรที่จะต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันในสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

(1) ปรับการบริหารงานและวิธีการทำงานใหม่จากเดิม “ต่างคนต่างทำ” มาเป็น “ร่วมคิด ร่วมทำ” เพื่อให้มีการระดมความคิดมุ่งไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ตรงกันหรือเห็นพ้องต้องกัน

(2) กระจายอำนาจการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาให้กับหน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการพิจารณา รวมทั้งการบริหารงาน / โครงการงบประมาณจาก “ส่วนกลาง” สู่ “ส่วนภูมิภาค”

(3) ยึดหลัก “ประชาชน” คือ เป้าหมายการพัฒนาาร่วมกันแทนการยึดหลัก “หน่วยงาน” หรือ “ภารกิจของหน่วยงาน” เป็นตัวตั้ง

(4) ใช้หลัก “AFP” ในการบูรณาการ คือ ในการวางแผนจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องพื้นที่ (AREA) ว่าพื้นที่ใดที่จะลงไปดำเนินการตามระบบการบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นพื้นที่ระดับตำบล ท้องถิ่น หรือระดับอำเภอ จังหวัด ที่มีอำนาจในการบริหารงาน / โครงการและงบประมาณ ต่อจากนั้น จึงจะค้นหาปัญหา / ความต้องการ และกลุ่มเป้าหมาย (คน) ให้ชัดเจนว่าคืออะไร และกลุ่มเป้าหมายเป็นใครบ้าง ขั้นต่อไป คือการพิจารณา กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา และกำหนดงาน / โครงการพัฒนาว่า จะต้องมีการบูรณาการ

โดยเข้าไปร่วมดำเนินการบ้างตามภารกิจที่รับผิดชอบ (Function) ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าว อาศัยหลักร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ คือ การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด (Participation) ซึ่งถือว่าเป็นการบูรณาการ ลำดับแรกในระดับของแผนมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาร่วมกัน (มุ่งสู่ประสิทธิผล) ลำดับต่อไป คือ การบูรณาการในระดับโครงการโดยพิจารณาว่า ในงานซึ่งต้องลงไปดำเนินการร่วมกันนั้น ถ้ามีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องจะสามารถปรับการทำงานหรือประสานการทำงานร่วมกันได้หรือไม่ เป็นการบูรณาการในระดับของโครงการเพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัดเวลา ประหยัดกำลังคน (แรงงาน) และ ประหยัดงบประมาณ (มุ่งสู่ประสิทธิผล)

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบูรณาการ มีหลักการที่สำคัญคือ การยึดพื้นที่ปัญหาและกลุ่มประชาชนเป็นที่ตั้ง แล้วจึงกำหนดภารกิจ งาน / โครงการ / กิจกรรม เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาให้ประชาชน ในพื้นที่นั้น โดยพิจารณา จากแหล่งงบประมาณที่มีอยู่ของแต่ละหน่วยงาน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นร่วมกัน เพื่อใช้ในการตอบสนองต่อการแก้ปัญหาในแต่ละเรื่อง

สำหรับการบูรณาการที่ดำเนินในขณะนี้ เช่นการดำเนินการบูรณาการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไปนั้น เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของหลักการบูรณาการคือ ยึดกลุ่มของงาน / โครงการ / กิจกรรม ประเภทเดียวกันเป็นตัวตั้งและใช้ระบบการประสานความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มาร่วมกันคิดและผสมผสานการทำงานร่วมกันภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ในช่วงระยะเวลานั้น ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานเป็นหลัก ซึ่งเป็นการริเริ่ม โดยนำส่วนหนึ่งของหลักการบูรณาการมาใช้ เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม อันจะได้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักบูรณาการที่แท้จริงตามรูปแบบต่อไป

2.4) รูปแบบการบูรณาการงาน / โครงการ / กิจกรรม ตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี กำหนดให้มีการบูรณาการ 2 วิธี

(1) การบูรณาการโครงการตามพื้นที่เป้าหมาย

กำหนดพื้นที่เป้าหมาย และกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน (A) แล้วพิจารณาว่ามีส่วนราชการใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวเพื่อมอบภารกิจการปฏิบัติงานให้ชัดเจน (F) โดยกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งในส่วน of ส่วนราชการ และประชาชน (P)

ดังนี้

- (2) การบูรณาการโครงการตามประเด็นการพัฒนา
- 2.5) วิธีบูรณาการ ให้จังหวัดดำเนินการ ดังนี้
- (1) การบูรณาการโครงการตามพื้นที่เป้าหมาย ให้จังหวัดดำเนินการ
- (1.1) คัดเลือกพื้นที่เร่งรัดการพัฒนาโดยพิจารณาจากข้อมูล กชช. 2ค/จปฐ. ของจังหวัดและกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายให้มีการบูรณาการโครงการ
- (1.2) ค้นหาปัญหา / ความต้องการในการพัฒนาพื้นที่ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมและตัดสินใจร่วม และให้ภาคราชการให้การสนับสนุนด้านบริการพื้นฐาน และปัจจัยที่จำเป็น
- (1.3) กำหนดส่วนราชการ / หน่วยงาน ที่มีภารกิจในการดำเนินงาน / โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของพื้นที่โดยให้มีการบูรณาการโครงการให้ชัดเจน
- (1.4) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างส่วนราชการ / หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตาม (1.3) เพื่อร่วมกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงาน / โครงการ ในการบูรณาการให้ชัดเจน
- (2) การบูรณาการโครงการตามประเด็นการพัฒนา ให้จังหวัด

ดำเนินการ ดังนี้

- (2.1) พิจารณาจากปัญหาของจังหวัดที่ได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการแก้ไข และกำหนดเป็นประเด็นการพัฒนาที่ให้มีการบูรณาการโครงการ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานมีกิจกรรมที่คล้ายคลึงกัน ดำเนินการอยู่แล้ว ให้มีการบูรณาการโครงการ หรือทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ
- (2.2) พิจารณา / โครงการและกิจกรรมการพัฒนาตามประเด็นปัญหา ว่ามีกิจกรรมอะไร ของหน่วยงานใด ที่จะ

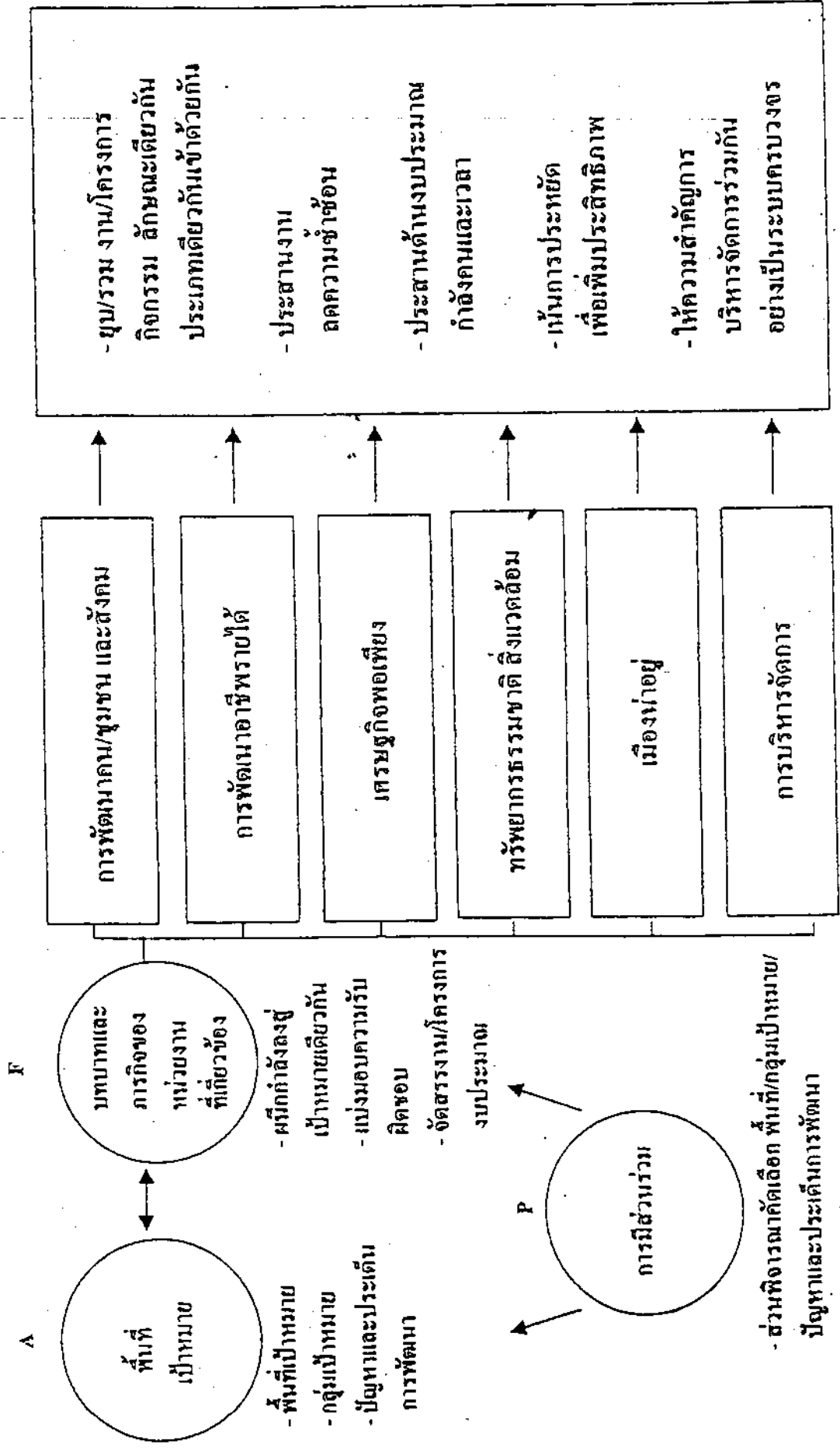
บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ

จังหวัด	↔	ริเริ่มบูรณาการ โครงการตามแนวทางที่กำหนด (ทำอะไร ร่วมกับใคร ทำที่ไหน ทำเมื่อใด)
กระทรวง/กรม	↔	ขอเงินงวดจากสำนักงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของจังหวัด
อพจ.	↔	สร้างความเข้าใจ กำหนดขั้นตอนและกำกับการดำเนินงานในส่วนภูมิภาค
สปป.	↔	จัดสรรเงินงวดตามที่กระทรวง / กรม เสนอขอ
สตง.	↔	ตรวจสอบการใช้จ่าย โดยใช้แผนปฏิบัติการของจังหวัดเป็นหลัก
ผู้ตรวจราชการ	↔	กำกับและติดตามการดำเนินงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามหลักการ
สตช. /สปป 8 กระทรวง	↔	ตรวจสอบการใช้จ่าย โดยใช้แผนปฏิบัติการของจังหวัดเป็นหลัก

การบูรณาการแผนและโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

ระดับโครงการ

ระดับแผน



บทที่ 4

ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และการดำเนินการตามโครงการบูรณาการระดับจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำที่สำคัญ คือ

1. แนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกระบวนการและขั้นตอนที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาต่าง ๆ จนปัจจุบันอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) และกำลังจะสิ้นสุดลง โดยจะก้าวเข้าสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แต่การพัฒนาพื้นที่ชนบทก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานระดับจังหวัด ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนขาดที่พึ่งในระดับพื้นที่ ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ได้ศึกษาวิจัยและเสนอให้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และวิธีการเพื่อให้การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายและตามข้อกำหนดของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ซึ่งปัจจุบันได้ปรับใหม่เป็นคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการโครงการพัฒนาชนบท ให้เกิดความ เป็นเอกภาพ และสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาชนบท ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม สามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การดำเนินการก็ยังคงประสบปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน ดังนี้

1. โครงสร้างและองค์การในการวางแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่ครอบคลุมและ สอดคล้องทั้งกระบวนการวางแผนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ตำบล อำเภอ จนถึงส่วนกลาง และ องค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละระดับมักจะเป็นตัวแทนของภาคราชการเป็นหลัก ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการวางแผนพัฒนาจังหวัดกับระบบงบประมาณมีน้อยเพราะการจัดสรรงบประมาณ ไม่ได้ยึดแผนพัฒนาจังหวัด เป็นฐานข้อมูลหลัก อย่างแท้จริง แต่ยึดตามภารกิจของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในส่วนกลาง ทำให้การจัด สรรงาน / โครงการ และงบประมาณไม่ตรงกับปัญหาที่แท้จริง

3. หน่วยงานเจ้าของงบประมาณยังคงสงวนอำนาจไว้ในส่วนกลาง ยังไม่กระจายอำนาจในการบริหารงาน / โครงการ และงบประมาณให้กับจังหวัดอย่างเพียงพอ คือ จังหวัดไม่สามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณได้เอง ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และการบูรณาการงาน / โครงการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

4. กระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตั้งแต่การเสนอขอรับการสนับสนุนงาน / โครงการ และงบประมาณจากจังหวัด จนถึงการอนุมัติงาน / โครงการและงบประมาณจากส่วนกลาง ต้องใช้เวลายาวนานถึง 18 เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ ประจำปี ทำให้โครงการที่ส่วนกลางอนุมัติให้กับจังหวัดช้า ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

5. ยังไม่มีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนของส่วนกลาง ที่จะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดให้สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้แบบเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง

1.1 การปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน

1.1.1 ด้านรูปแบบการจัดทำ ควรเปลี่ยนจากการจัดทำแผนตามภารกิจหน้าที่ และงบประมาณของแต่ละหน่วยงานในจังหวัดได้รับในแต่ละปี (Functional Planning) ไปเป็น การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) หรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Provincial Development Strategic Plan) เพื่อเป็นแผนสำหรับชี้นำทิศทางการพัฒนาจังหวัดในเชิงรุก และเพื่อแปลงนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่จังหวัด ในทุกขั้นตอนของการวางแผน และเน้นการใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดประจำปี

1.1.2 ด้านระบบการบริหารจัดการ เปลี่ยนจากลักษณะการบริหารการพัฒนาแบบมุ่งผลสำเร็จตามภารกิจของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ไปเป็น การบริหารการพัฒนาแบบบูรณาการร่วมกัน (Integration)

1.1.3 ด้านระบบการจัดสรรงบประมาณ เปลี่ยนจากการจัดสรรโดยส่วนราชการในส่วนกลางที่กำหนดให้หน่วยงานในสังกัด ตามที่พิจารณาเห็นเหมาะสมไปเป็น การจัดสรรตามศักยภาพและปัญหาความต้องการของจังหวัด โดยมอบอำนาจให้จังหวัด

เป็นผู้เสนอคำขอของงบประมาณเป็นรายจังหวัดได้เอง โดยต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมตามหลัก AFP (Areas, Functions and Participation) เพื่อให้สามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ และสามารถวัดผลสำเร็จได้แบบเบ็ดเสร็จ

1.1.4 ด้านองค์การวางแผนและประสานการจัดทำแผน ปรับเปลี่ยนให้มีองค์การวางแผนที่สอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน ตั้งแต่ระดับชาติ กระทรวง จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรเปลี่ยนจากองค์กรที่ประกอบด้วยภาคราชการเป็นส่วนใหญ่ ไปเป็น องค์กรที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในอัตราส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรม และมีกระบวนการวางแผนที่สอดคล้องกันทุกระดับ

1.1.5 ด้านระบบการติดตามและประเมินผล เปลี่ยนจาก การติดตามผลที่มอบหมายให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการเฉพาะส่วนของตนเอง ไปเป็น การติดตามประเมินผลการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม โดยมีตัวชี้วัดผลการพัฒนาอย่างชัดเจน เพื่อให้เห็นผลลัพธ์สุดท้ายของการพัฒนาที่แท้จริง

1.2 การปรับปรุงขอบเขตเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาจังหวัด

เพื่อให้เนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัดสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และปัญหาความต้องการของประชาชน โดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 2 ส่วน คือ

1.2.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล โดยจังหวัดพิจารณาจากนโยบายสำคัญของรัฐบาล ซึ่งเป็นวาระสำคัญของชาติ ที่จังหวัดจะต้องดำเนินการแปลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป็นวาระสำคัญของจังหวัด ซึ่งปัจจุบันได้แก่นโยบาย 3 สงครามของรัฐบาล ประกอบด้วย

- (1) การแก้ไขปัญหาความยากจน
- (2) การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- (3) การป้องกันและปราบปรามทุจริตประหลดมิชอบ

1.2.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามนโยบายริเริ่มของจังหวัด โดยจังหวัดพิจารณาจากปัญหา / สถานการณ์สำคัญของจังหวัดที่เผชิญอยู่ ประกอบด้วย

- (1) การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในระดับพื้นที่

- (2) การให้บริการประชาชน เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ (Good Governance)
- (3) งาน / โครงการพัฒนาของจังหวัดตามภารกิจของส่วนราชการ / หน่วยงานต่าง ๆ

1.3 การปรับปรุงวิธีการวางแผนพัฒนาจังหวัด

โดยการนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) มาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม โดยแต่ละจังหวัดควรปรับปรุงระบบการบริหาร ดังนี้

1.3.1 จัดทำระบบฐานข้อมูล (Database) ของจังหวัดตามขอบเขตเนื้อหาสาระของแผนให้มีข้อมูลที่ครอบคลุมครบถ้วน ต่อเนื่อง เป็นปัจจุบัน และชัดเจน ซึ่งในเบื้องต้นเป็นการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ทางการบริหาร (Management Information System : MIS) ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลแต่ละเรื่องได้ถึงระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งจะทำให้มองเห็นภาพ หรืออธิบายปัญหา / สถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน และจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนและการบริหารงานของจังหวัด และถ้าสามารถแปลงข้อมูลไปเป็นระบบฐานสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic) Information System :GIS) หรือข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ ก็จะทำให้สามารถเห็นภาพอย่างชัดเจนและสื่อความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นรูปธรรม และส่งผลต่อความร่วมมือที่ดีในการทำงานต่อไป

1.3.2 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ในการวางแผน และนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคคลจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตามขั้นตอนต่าง ๆ และควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในลักษณะการประชาพิจารณ์ ก่อนการตัดสินใจอนุมัติแผนและประกาศใช้แผน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการยอมรับเป็นลักษณะการเห็นพ้องต้องกัน และร่วมมือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ต่อไป

1.3.3 เน้นการบูรณาการงาน / โครงการ และงบประมาณ (Integration) โดยดำเนินการ 3 ขั้นตอน ตามลำดับ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชน ตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่ละด้าน โดยกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนา

ประจำปี ในแต่ละประเด็นให้ชัดเจน พิจารณาว่าส่วนราชการ / หน่วยงานใดบ้างเกี่ยวข้องเพื่อให้มีการบูรณาการงาน / โครงการพัฒนาที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยยึดหลัก AFP (Areas, Function and Participation) เป็นหลักในการบูรณาการ

(2) การจัดสรรทรัพยากรแบบบูรณาการ โดยการจัดสรรงาน / โครงการ และงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ / หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และรัฐวิสาหกิจ โดยประสานกิจกรรม งบประมาณ และระยะเวลา ให้สอดคล้องกับพื้นที่เป้าหมาย / กลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และเกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ตามแนวทางของแต่ละยุทธศาสตร์ที่วางไว้

(3) กำหนดให้มีผู้จัดการแผนงานร่วม หรือผู้จัดการโครงการ เพื่อทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ในแต่ละประเด็นของยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องในแต่ละแผนงาน ซึ่งต้องมาบูรณาการร่วมกัน

2. ปัญหา / อุปสรรคของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี

ปัญหา / อุปสรรค ของการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี มีดังนี้

1) ปัญหาด้านโครงสร้าง และองค์กรในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ที่ไม่ครอบคลุมและสอดคล้องในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จนถึงส่วนกลาง เนื่องจากเป็นการกำหนดนโยบายที่อาศัยองค์กรภาคราชการเป็นหลักในแต่ละระดับ

2) การกำหนดทิศทางการพัฒนา ของส่วนกลางไม่สอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด หรือไม่สนองตอบความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาของจังหวัด

3) กระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลายาวนานเกินไป จึงทำให้ขาดการประสานงานที่ต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง กับหน่วยงานปฏิบัติ

4) หน่วยงานจัดทำแผน ไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำ จึงขาดความสำนึกในการที่จะใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดที่แท้จริง

5) กระบวนการจัดสรรงบประมาณ จะเป็นการจัดสรรงบประมาณจาก ส่วนกลางตามแผนงานที่ดำเนินการอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่สนองตอบความต้องการของ จังหวัดได้อย่างแท้จริง

3. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ตามโครงการบูรณาการระดับจังหวัด

การดำเนินการเกี่ยวกับการบูรณาการที่ผ่านมา มีปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะพอสรุปได้ 3 ด้าน คือ

1) ด้านนโยบาย และแนวทางปฏิบัติ

1.1 ปัญหาอุปสรรค

- (1) นโยบาย / การสั่งการ / ขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการบูรณาการยังไม่ชัดเจน
- (2) แนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจนในเรื่องการมอบอำนาจ / ภารกิจ / งบประมาณ
- (3) นโยบายของส่วนราชการระดับกระทรวง / กรม แตกต่างกัน โดยเฉพาะขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามโครงการ
- (4) แผนงาน และโครงการของแต่ละหน่วยงานในจังหวัด แตกต่างกัน ทำให้ยากต่อการบูรณาการฯ
- (5) กระทรวงและกรมต่าง ๆ แจกอนุมัติแผนงาน / โครงการ และงบประมาณให้หน่วยดำเนินการระดับจังหวัดไม่พร้อมกัน การจัดสรรเงินงวดไม่ตรงกัน จึงไม่สามารถบูรณาการโครงการได้
- (6) กพจ. มีอำนาจในการประสานแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนา เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 แต่การจัดทำแผนของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล สุขาภิบาล อบต.) เป็นไปตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ซึ่งยังไม่มีแนวทางการประสานแผนฯ อย่างชัดเจนทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำโครงการบูรณาการเข้าด้วยกัน
- (7) ความต่อเนื่องของการดำเนินงานตามโครงการ ฯ ภายหลังจากการบูรณาการแล้ว ยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนว่าจะให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยหลักในการติดตามผล

2) ด้านการบริหารจัดการ

2.1 ปัญหาอุปสรรค

- (1) บุคลากรยังขาดความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติในเรื่องบูรณาการ เนื่องจากเป็นการดำเนินการตามหลักการบูรณาการโครงการในระยะแรก
- (2) ส่วนราชการบางแห่งยังยึดติดกับแผนงาน / โครงการของหน่วยงานของตนเองจึงไม่ค่อยยอมรับการบูรณาการโครงการรวมทั้งเกรงว่างบประมาณที่ได้รับจะลดลง
- (3) ระยะเวลาการจัดสรรงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ / โครงการของแต่ละกระทรวง และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องไม่พร้อมกันทำให้การวางแผนที่จะดำเนินการบูรณาการโครงการต่าง ๆ ซ้ำ เนื่องจากเกรงว่าจะไม่เป็นไปตาม แผนงาน / โครงการ ต่าง ๆ ที่เตรียมไว้เพื่อการบูรณาการ
- (4) กรมต้นสังกัด ยังไม่มีการซักซ้อมความเข้าใจแนวทางการดำเนินการบูรณาการโครงการกับหน่วยงานในสังกัดทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจบูรณาการแผนงานโครงการ
- (5) การดำเนินการบูรณาการโครงการเข้าด้วยกัน ต้องอาศัยข้อมูลรายละเอียดของโครงการค่อนข้างมาก เวลาในการตัดสินใจค่อนข้างน้อย
- (6) แม้โครงการบูรณาการจะเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รายละเอียดพื้นที่ วิชาการ วิทยาการ และการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการใช้งานงบประมาณตามขั้นตอน
- (7) โครงการ / กิจกรรม ของแต่ละหน่วยงานที่สามารถบูรณาการได้ มีรายละเอียดแตกต่างกันทำให้ต้องขยายเวลาและเพิ่มปริมาณตามแผนงาน / โครงการที่เกี่ยวข้องเดิม ๆ อยู่
- (8) หัวหน้าส่วนราชการ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง / กรมต่าง ๆ ขาดความมั่นใจในการบูรณาการ เพราะต้องยึดถือระเบียบปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องเดิม ๆ อยู่

2.2 ข้อเสนอแนะ

- (1) ควรมีการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนฯ ซึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในความหมายและกระบวนการบูรณาการโครงการที่ชัดเจน

(2) หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ควรมีการกำหนดแผนงานโครงการที่จะนำไปบูรณาการให้หน่วยงานปฏิบัติ

(3) ควรมีการจัดสรรงบประมาณโดยระบุงาน/โครงการที่จะนำไปบูรณาการร่วมไว้แน่นอน

3) ด้านงบประมาณ

3.1 ปัญหาอุปสรรค

(1) แนวทางการเบิกจ่ายงบประมาณ ยังไม่ชัดเจน หลังจากดำเนินการตามโครงการบูรณาการแล้ว เกิดปัญหาในเรื่องการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานที่นำโครงการมาบูรณาการ

(2) โครงการบางโครงการที่นำมาบูรณาการได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วนเพราะสำนักงานงบประมาณโอนเงินงบประมาณมาตั้งจ่ายให้เป็นงวด และจำนวนเงินโอนแต่ละงวดแตกต่างกันทำให้มีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในงวดต่อไป ซึ่งหากนำงบประมาณไปรวมกับหน่วยงานอื่น อาจทำให้โครงการเดิมไม่บรรลุผล ตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้

1.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ควรมีการกำหนดระเบียบที่ให้อำนาจ กพง. หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติโครงการที่จะนำมาบูรณาการ

(2) ควรมีการกำหนดกิจกรรม / โครงการจากส่วนกลางเพื่อให้จังหวัดดำเนินการได้เลย

(3) กรมต้นสังกัดทุกกระทรวงควรสั่งการและกำชับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคให้เห็นความสำคัญในการบูรณาการโครงการ ทั้งในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง จะทำให้ประหยัดงบประมาณหรือขยายผลออกไปได้

(4) ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติโครงการทุกโครงการที่จะนำมาบูรณาการได้ โดยประสานกับส่วนราชการเจ้าของโครงการ

(5) ควรให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดโครงการที่จะนำมาบูรณาการเอง โดยส่วนกลางจัดสรรงบประมาณลงมา โดยมอบให้คณะทำงานฯ และ กพง. เป็นผู้พิจารณาดำเนินโครงการในองค์กรรวม โดยที่ส่วนกลางควรปรับปรุงบทบาทเป็นผู้ควบคุมกำกับงาน เงินรวมทั้งสนับสนุน วัสดุครุภัณฑ์ ที่ไม่สามารถหาได้ในท้องถิ่น

(6) ส่วนกลางควรเป็นผู้กำหนดโครงการที่จะนำมาบูรณาการก่อน แล้วจึงสั่งการให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการ

(7) ควรวางแนวทางการส่งเสริมการบูรณาการโครงการอย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

(8) การดำเนินการบูรณาการโครงการควรจะดำเนินการก่อนที่จะให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

(9) ส่วนกลางควรมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจาก 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม เพื่อเป็นผู้ดำเนินการเรื่องการบูรณาการ โดยเฉพาะ

(10) กรมบางกรมสั่งการให้หน่วยงานจัดทำแผนความต้องการโดยระบุพื้นที่กลุ่มเป้าหมายไว้ล่วงหน้าทำให้เป็นอุปสรรคในการบูรณาการ

(11) ควรให้ความรู้หรือประชุมสัมมนา หัวหน้าส่วนราชการ กพจ. แจ้งนโยบายแนวทางในการปฏิบัติการบูรณาการก่อน เพราะถ้าฟังคณะทำงานบูรณาการโครงการไม่กล้าตัดสินใจนำโครงการมาบูรณาการ และส่วนราชการผู้แทนกระทรวงในจังหวัด ควรซักซ้อมความเข้าใจแนวทางการดำเนินงานบูรณาการแก่ส่วนราชการในกระทรวงในจังหวัด

3.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ควรมีแนวทางนำงบประมาณที่เหลือ หลังจากบูรณาการโครงการให้นำไปใช้ในโครงการอื่น ๆ ได้ กรณีที่งบประมาณของโครงการอื่น ๆ นั้นไม่เพียงพอ

(2) การบูรณาการโครงการควรดำเนินการตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ

(3) การอนุมัติงบประมาณจากหน่วยงานในส่วนกลางควรอนุมัติ

ให้หน่วยงานในสังกัดส่วนภูมิภาคดำเนินการให้พร้อมกันทุกกระทรวง

(4) ควรมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับงบประมาณในการดำเนินการบูรณาการโครงการที่ชัดเจนและแตกต่างจากโครงการปกติ

(5) ควรมีการกำหนดระเบียบงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการทั้งหมด เช่น ให้ กพจ. มีอำนาจอนุมัติเงินส่วนที่เหลือหลังจากบูรณาการสามารถนำไปใช้ในการจัดทำโครงการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

(6) ส่วนกลางควรออกกฎ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วกำหนดขั้นตอน วิธีการปฏิบัติในการบูรณาการและวิธีการเบิกจ่ายให้ชัดเจน

4. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการวางแผนและการประสานแผนพัฒนาจังหวัด

เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และการบูรณาการ เป็นไปด้วยความถูกต้องและตรงตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น จึงได้มีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการวางแผนและการประสานแผนฯ ใน 5 ประเด็น ดังนี้

- (1) ควรปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทขององค์กรวางแผนและประสานแผนพัฒนาจังหวัดในทุกระดับ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย
- (2) ควรปรับระบบการจัดสรรทรัพยากร โดยปรับระบบงบประมาณให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง
- (3) ควรสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร เพื่อการวางแผนให้มีสมรรถนะอย่างเพียงพอ
- (4) ควรให้มีการบูรณาการงาน / โครงการพัฒนาร่วมกันของส่วนราชการ และหน่วยงานในทุกขั้นตอนของการวางแผน เพื่อให้เกิดพลังในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ
- (5) ควรวางระบบควบคุม กำกับ ติดตามผล และประเมินผลสำเร็จของแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีระบบข้อมูล และเครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาอย่างชัดเจน และเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

บรรณานุกรม

ก. ตำรา

- การประเมินโครงการ แนวคิดและแนวปฏิบัติ : เยาวดี ราชชัยกุลวิบูลย์ศรี ,
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- การประเมินผลโครงการ : รศ.ดร.สมชาย ดุรงค์เดช , คณะสาธารณสุขศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
- การวางแผน : รองศาสตราจารย์ธงชัย สันติวงษ์
- กลยุทธ์การวางแผนและการบริหารโครงการ : โครงการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ
คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เทคนิค วิธีการวิเคราะห์นโยบาย : ทศพร ศิริสัมพันธ์ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- หลักการจัดการ : รองศาสตราจารย์ธงชัย สันติวงษ์
- หลักและเทคนิคการวางแผน : ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ข. เอกสาร

- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544
- ทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในช่วงแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี 2546
กองแผนพัฒนาจังหวัด สป.มท.
- ทิศทางการทำงาน ปี 2539 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รส 09/2538
- แนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด
และการประสานงบประมาณจังหวัด (กองแผนพัฒนาจังหวัด สป.มท. มีนาคม 2544)
- (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) สป.รส.
- เอกสารการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอในช่วง
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 สป.มท.(ฉบับสำเนา)
- เอกสารการประชุมคณะอนุกรรมการ อผจ. ครั้งที่ 4/2544 (ฉบับสำเนา) สป.มท.