

บทที่ 1

บทนำ

หลังจากที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้สิ้นสุดลงในปีงบประมาณ 2544 จากการเตรียมการและการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) โดยคำนึงถึงสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งยังได้นำผลการระดมความคิดของประชาชนทุกระดับทั่วประเทศมาตั้งคราะห์เชื่อมโยงเข้าด้วยกันให้เป็นระบบ โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อสร้างจิตสำนึกของคนไทยให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนระบบการคิด ทักษะคิดและกระบวนการทำงานให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพ รู้เท่าทันและก้าวทันโลก โดยมีความสามารถเลือกใช้ความรู้และเทคโนโลยีได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีระบบภูมิคุ้มกันที่ดี และมีความยืดหยุ่นพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปกับการมีคุณธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 นายกรัฐมนตรี เสนอว่าตามที่ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการ เมื่อวันที่ 4 – 5 สิงหาคม 2544 ณ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ได้ข้อสรุปประการหนึ่งว่า ควรกระจายอำนาจให้ระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit - SBU) (คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) 2544 : 6) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด

จากนโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ โดยการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ ให้มีประสิทธิภาพ จะเกิดประสิทธิผลมากที่สุดต่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองของความต้องการของประชาชน สำหรับในระดับจังหวัด ได้เน้นใช้รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีแนวทางสำคัญ คือ การกระจายอำนาจลงสู่ระดับจังหวัด และปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหลายประการที่สำคัญประการหนึ่ง คือการกำหนดให้จังหวัดจะต้องมี "ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด" เพื่อใช้เป็นแผนเชิงกลยุทธ์ที่นำทิศทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตตามศักยภาพที่มีอยู่ และใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาสำคัญของจังหวัด ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ ทุก

หน่วยงานจะต้องยึดยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดเป็นเครื่องมือในการกำหนดแผน โครงการ และงบประมาณ ในลักษณะการบูรณาการร่วมกัน (Integration) เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยในปีงบประมาณ 2545 ได้มีโครงการจังหวัด ทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท ลำปาง ศรีสะเกษ ภูเก็ต และนราธิวาส ตามลำดับ

การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดเป็นขั้นตอนแรกของการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดทั้งหมด (คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนารัฐบาลจังหวัด (อผจ.) 2537 : 6) ดังนั้น การที่จังหวัดจะวางแผนพัฒนารัฐบาลจังหวัดได้ย่อมต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดให้มีทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อจะนำไปสู่การวางแผนพัฒนารัฐบาลจังหวัดให้สอดคล้องกับทิศทางที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดนั้น มีหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อ ระดมความคิดเห็นและเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจนเป็นที่ ยอมรับว่าเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดอย่างแท้จริง ดังนี้

1. เสนอความคิดเห็นและประสานขอรับการสนับสนุนจากคนที่รับผิดชอบโดยตรงทั้ง จากผู้บริหารปฏิบัติ นักวิชาการ นักลงทุนในจังหวัด ฯลฯ เพื่อระดมข้อมูลและข้อคิดเห็นในการ วางยุทธศาสตร์ และการวางแผนของจังหวัด

2. แสวงหาความร่วมมือจากภาคราชการและภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมการ กำหนดยุทธศาสตร์

3. ระดมความคิดเห็นในลักษณะที่เปิดกว้างให้มีการระดมความคิดเห็นอย่างเสรี โดยการจัดสัมมนาหรือการประชุมปฏิบัติการ

4. ให้มีองค์กรรับผิดชอบ(เจ้าภาพ)ในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด

โดยที่รัฐบาลปัจจุบัน ได้กำหนดโครงการลงไปดำเนินการในระดับพื้นที่เป้าหมาย และกลุ่มเป้าหมาย เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการพัฒนาเกษตรกรรมรายย่อย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยง ระบบการวางแผน พัฒนารัฐบาล ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ คณะอนุกรรมการประสานงานการวางแผน พัฒนารัฐบาล (อผจ.) ภายใต้คณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น (กนท.) จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2546 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2544 เห็น ชอบให้มีการศึกษาแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ มีการ แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาพัฒนาระบบและประสานการวางแผนพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ ซึ่ง คณะทำงานฯ ได้เสนอแนวทางปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนารัฐบาลใน 3 ด้านคือ

1. ปรับแนวทางด้านการดำเนินการ
2. ปรับขอบเขตเนื้อหาของแผน

3. ปรับวิธีการวางแผน

หลังจากที่ได้มีการศึกษาข้อเสนอร่วมกันระหว่างแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ได้มีมติการประชุมครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบในระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดตามระบบใหม่ จะเป็นการปรับทั้งด้านขอบเขตเนื้อหาสาระของแผน ด้านการประสานงบประมาณ ด้านรูปแบบการวางแผนและด้านองค์การวางแผน และกำหนดให้ใช้ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ข้อสังเกตที่สำคัญที่ข้าพเจ้ามีต่อระบบการวางแผนของประเทศ คือการจัดทำแผนระดับประเทศนั้นชอบที่จะครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ให้อย่างครบถ้วนมากที่สุด อันเป็นความยากลำบากที่ผู้วางแผนจะคาดคิดไปถึงว่าปัจจัยใดบ้างที่ควรนำมารวมไว้ในแผนเพราะปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ของสังคมบางอย่างมีสภาพเป็นนามธรรมยากที่จะหยิบยกมาทำแผนได้ เช่น วัฒนธรรม ค่านิยมส่วนบุคคล ความสามัคคี ความซื่อสัตย์ การสร้างความเชื่อมั่นในระบบประชาธิปไตย หลักสูตรและเนื้อหาของการศึกษาในระดับต่าง ๆ ฯลฯ กอปรกับการทำแผนที่ดีจะทำได้ต่อเมื่อมีข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำมาคิดทำแผนที่สมบูรณ์ถูกต้องในการทำแผนฯ ต้องหมั่นประเมินผลระยะสั้นเพื่อปรับแผนที่เหลือให้เดินไปตามเป้าหมายในระยะเวลาที่กำหนดตลอดจนการประเมินผลที่สมบูรณ์ของแผนแรก ๆ เพื่อนำมาใช้ทำแผนต่อ ๆ ไปสิ่งเหล่านี้หาได้มีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอไม่ เพราะยังไม่มีการวัดผลและประเมินผลที่ดีที่เชื่อถือได้เท่าที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมักจะคอยฟังรายงานจากส่วนราชการและองค์การที่ได้รับเงินให้ไปทำแผนว่าได้ผลตามเป้าหมายทุกประการทั้งนั้นถ้ามีผู้ไปตรวจพบความจริงเข้าเจ้าหน้าที่ก็มักมีวิธีการอธิบายและหลบหลีกไปได้เสมอ เช่น อ้างว่าหน่วยงานอื่นไม่ทำงานประสานต่อเนื่องกัน อ้างว่าฝนตกน้อยกว่าที่คาดไว้ อ้างว่าไฟไหม้หรือลมพัดพังไปเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นต้น

ปัจจัยและข้อจำกัดต่างๆของการพัฒนาประเทศด้วยการมีแผนพัฒนาที่แน่นอนแม้จะมีอยู่มากมายนี้ก็ไม่ควรถือเป็นเหตุให้เกิดความท้อแท้เบื่อหน่ายจนถึงกับเห็นว่าควรที่จะเลิกทำแผนเสีย ปล่อยให้ตามยถากรรมตรงกันข้ามหน้าที่ของรัฐบาล คือ การพยายามเอาชนะอุปสรรคต่างๆ และพยายามทำแผนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอีกเรื่อย ๆ กล่าวคือทำแผนฉบับที่สองจะต้องได้ดีกว่าฉบับแรก ฉบับที่สามดีกว่าฉบับที่สองต่อไปเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นที่น่ายินดีที่รัฐบาลได้ถือฐานคติเช่นนี้อยู่แล้ว โดยเฉพาะรัฐบาลปัจจุบันมีสิ่งทีถือเป็น bottom line ของการบริหารประเทศไม่ว่าจะเป็นระบบบริหารแบบใดนั่นคือ "ความผาสุกของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ" โดย

เลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้ปลดปล่อยพลังสมอง ความรู้ความสามารถมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยอาศัยการคาดการณ์จากประสบการณ์ และความเชื่อมั่นที่ว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐแบบบูรณาการจะเป็นแผนที่กว้างขวางสมบูรณ์กว่าแผนพัฒนาจังหวัดฉบับที่ผ่านมา ทำให้ผู้เขียนสนใจศึกษาเรื่องนี้ด้วยความประสงค์ที่จะสนับสนุนให้วิธีการวางแผนฯ ได้ครอบคลุมถึงการพัฒนาในทุกด้านของประเทศ เพราะการ พัฒนาประเทศที่จะให้ได้ผลดีนั้นควรจะพัฒนาส่วนต่างๆ ที่ได้รับการพิจารณาว่าสำคัญ และจำเป็นในแต่ละพื้นที่ไปพร้อมๆ กัน

ขอบเขตการศึกษา

ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดมีปัจจัยและข้อจำกัดต่างๆ อยู่มากมายที่ทำให้การวางแผนและการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้สมบูรณ์ตามความคาดหมาย เช่น ทางราชการ ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดไม่อาจจะคาดคะเนการดำเนินการฝ่ายเอกชนได้ถูกต้องหรือใกล้เคียง เพราะแม้ฝ่ายเอกชนแต่ละห้างแต่ละบริษัทก็ยังไม่ทราบว่าตนจะทำกิจการใด เพียงใด ในรอบระยะของแผนพัฒนาจังหวัดในภูมิภาคของตน ส่วนของทางราชการเองก็ยังมีปัญหาเพราะหน่วยราชการรวมทั้งรัฐวิสาหกิจในจังหวัดมีอยู่มากมาย แต่ละหน่วยต่างก็มีผลประโยชน์ มีความสนใจ ทั้งที่ปกปิดและเปิดเผย ที่ตนตั้งใจจะรักษาหรือจะจัดทำเอง ทางฝ่ายผู้วางแผนระดับชาติเองก็หาได้มีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่นๆ ในจังหวัดที่ตนจะวางแผน การวางแผนส่วนใหญ่จึงได้แก่การขอให้ส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดส่งแผนของตนมาประมวลกันเข้าเป็นแผนฉบับเดียวกันเท่านั้น โอกาสที่จะคิดวิเคราะห์วิจารณ์โครงการที่คล้ายๆ กันของส่วนราชการต่างๆ เพื่อพิจารณาว่าแผนของหน่วยใดจะมีประโยชน์มากกว่ากันมีอยู่ไม่มากนัก เพราะส่วนราชการต่างๆ มักมีกลิ่นเมื่อดูที่ชี้แจงว่า งานนี้เป็นงานของตน หน่วยงานอื่นไม่มีหน้าที่หรืองานที่เสนอนี้ก็ไม่ใช่หรือคล้ายคลึงกับงานอื่น สิ่งซึ่งจังหวัดจะทำได้ก็คือการจัดลำดับของโครงการของส่วนราชการหนึ่งเท่านั้น ซึ่งส่วนราชการนั้นก็มักถือว่าตนได้พิจารณาดีแล้วยากที่หน่วยงานอื่นจะมีเวลาและความสามารถทางเทคนิคที่จะตรวจสอบได้ที่ถ้วน บางครั้งส่วนราชการก็ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเสนอแผนฯ มาแต่อย่างใด เพราะสามารถปฏิบัติงานที่ตนต้องการจะทำได้อยู่แล้วจากงบประมาณประเภทที่เรียกว่า “งบประจำ” โดยไม่ต้องอาศัยเงินมาปฏิบัติตามโครงการที่เรียกว่า “งบพัฒนา” มีหน้าที่อาจจะเสนอแผนมาในรูปลองเชิงได้ก็ข้างไม่ได้ก็ข้าง ถ้าได้รับการอนุมัติก็กลายเป็น “เงินแถม” จากเงินประจำ

ดังนั้นเมื่อได้มีการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและประสานการวางแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขึ้น ไม่ว่าจะป็นนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการพัฒนารัฐวิภาคและท้องถิ่น ตลอดจน

แนวทางการจัดทำแผน การประสานแผนและงบประมาณเพื่อให้จังหวัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ อันจะนำไปสู่การจัดทำค่าของงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในจังหวัด เมื่อได้มีการส่งแผนฉบับนั้นมายังส่วนกลางแล้ว ปัญหาจึงมีอยู่ว่าทำอย่างไรจึงจะได้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการที่สะท้อนความต้องการของ จังหวัด กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน่วยงานปฏิบัติราชการประจำอยู่ในภูมิภาค จึงต้องร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการด้วย ขอบเขตการนำเสนอนี้ ในครั้งนี้จึงจะแสดงว่า ส่วนราชการของกระทรวงแรงงานในจังหวัดจะร่วมในการจัดทำแผน พัฒนาจังหวัดอย่างไร แค่นั้น เพียงไร

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผน ผู้ปฏิบัติตามแผน และผู้ที่ต้องติดตามประเมินผล (โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานที่มีได้มีความใกล้ชิดกับกระบวนการทำแผนพัฒนา จังหวัดมาแต่ต้น) ได้มีความรู้ในเรื่องการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคพอ ที่จะทำงานร่วมกับหน่วยงานของจังหวัด (กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผนใน ระดับของจังหวัดได้

บทที่ 2

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ได้เริ่มต้นมาเป็นเวลานานแล้วและได้พัฒนาเป็นระบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและกำหนดให้ทุกจังหวัดดำเนินการตั้งแต่ช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) และต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้ปรับเป็นระบบการวางแผนพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เรียกว่าระบบ กชช. (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) มีหน่วยดำเนินการหลัก 4 กระทรวงคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงศึกษาธิการ

การนำเสนอในบทที่ 2 นี้ จะประกอบด้วยนิยามศัพท์เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน จากนั้นจะเป็นการนำเสนอการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบเดิมและระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการและที่สังเกตจากการเปลี่ยนแปลงระบบการวางแผน ตามลำดับ

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ.2545 ได้นิยามศัพท์แผนพัฒนาจังหวัด แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี และคำว่า บูรณาการ ไว้ดังนี้

“แผนพัฒนาจังหวัด” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่ครอบคลุมการดำเนินงานของทุกส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กร ในพื้นที่จังหวัดโดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน โดยจัดทำในรูปของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด” หมายความว่า แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเป็นเชิงนโยบายหรือเชิงกลยุทธ์ที่ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้านโดยจะต้องแสดงวิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และมาตรการหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัด ซึ่งนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ได้แก่ กระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) การใช้ระบบฐานข้อมูล (Database) และการบูรณาการ (Integration) มาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม

“แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี” หมายความว่า แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ ในรูปของแผนงานและงาน / โครงการพัฒนาประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมาย แล้วประสานขึ้นมาจากระดับตำบล ท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด ตามลำดับ โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดทำการรวบรวมวิเคราะห์และบูรณาการในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย (1) แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (2) แผนงานของหน่วยราชการตามนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) (3) แผนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) แผนงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในแผน กนภ. รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนในจังหวัด และ (5) แผนงานโครงการตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล โดยสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง และงบประมาณของหน่วยงานและองค์กรในพื้นที่จังหวัด

“การบูรณาการ” หมายความว่า เป็นกระบวนการประสานความร่วมมือของภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการวางแผนและปฏิบัติตามแผนร่วมกันในพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่วางไว้

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบเดิม

แนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตั้งแต่ปี 2525 มานั้น ได้จัดทำโดยมีข้อมูลพื้นฐานว่าประชากรในชนบทส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรมีฐานะยากจน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อประชาชนส่วนนี้มาก และกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนตั้งแต่สมัยฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเรียกกันว่าเป็นการพัฒนาชนบทในระบบ กชช. โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ที่กำหนดให้มีองค์กรดำเนินการตั้งแต่ระดับชาติ คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (หรือ กชช.) ระดับจังหวัดได้แก่คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ระดับอำเภอได้แก่ (กพอ.) หรือกิ่งอำเภอ ระดับตำบลได้แก่ สภาตำบล (กสต.) และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) การดำเนินการต่างๆ ในทุกขั้นตอนของการพัฒนาชนบทจะต้องผ่านองค์กรเหล่านี้ทั้งสิ้น ต่อมาในปี 2535 รัฐบาลได้กำหนดโครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น ได้มีการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทจากเดิมไปเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535 หรือ กชช.ภ ขึ้น โดยมีกระทรวงหลักดำเนินการ คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันคือกระทรวงแรงงาน) (ซึ่งได้เข้าร่วมเป็นกระทรวงหลัก ตามมติที่ประชุม กชช.ภ ในการประชุมครั้งที่ 3/2536 วันที่ 29 ธันวาคม 2536)

กระบวนการของระบบ กชช.ภ (หรือ กชช.ภ เดิม) มีสาระสำคัญในการปฏิบัติ คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.ภ) จะเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาพร้อมด้วยโครงการต่างๆจากรายชื่อโครงการตามแนวทางการพัฒนาจังหวัด (ประมาณ 300 โครงการ) ที่หน่วยงานของกระทรวงหลักจะต้องนำไปปฏิบัติ เมื่อกระทรวงหลักได้ทราบนโยบายที่ กชช.ภ กำหนด จากการประสานงานของคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อพพจ.)แล้ว กระทรวงหลักก็จะมากำหนดเป็นกรอบนโยบายของกระทรวงเอง ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และศักยภาพที่ตนเองมีอยู่ แล้วแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในภูมิภาค(ระดับจังหวัด)ทราบโดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เมื่อ กพจ.ได้รับนโยบายของทุกกระทรวงแล้วก็จะทำการปรับปรุงนโยบายเหล่านี้ให้เหมาะสมกับจังหวัด แล้วนำเสนอขอความเห็นชอบจากกรมการจังหวัด (กจ.) ประกาศเป็นนโยบายการพัฒนาของจังหวัดให้ทุกส่วนราชการในจังหวัด (ทั้งภูมิภาคและท้องถิ่น)ได้ทราบและถือเป็นแนวทางที่จะเสนอแผนงานโครงการตามกรอบของกระทรวงต้นสังกัดเพื่อแก้ไข หรือสนองความต้องการในจังหวัดนั้น จากระดับจังหวัด กพจ. จะแจ้งนโยบายการพัฒนาจังหวัดให้อำเภอทราบ โดยผ่านทางคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) หรือ กพอ.กิ่งอำเภอ เพื่อ กพอ. จะได้ปรับปรุงนโยบายการพัฒนาจังหวัดให้เป็นนโยบายพัฒนาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เฉพาะอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นๆ(สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีหน่วยงานย่อยๆอยู่ในระดับอำเภอ ก็จะต้องแจ้งกรอบนโยบายของกระทรวง/กรม ต้นสังกัดให้หน่วยงานย่อยๆนั้นทราบโดยตรงอีกทางหนึ่ง) นโยบายการพัฒนาอำเภอจะถูกถ่ายทอดไปยังตำบลต่างๆโดยผ่านคณะกรรมการสภาตำบล(กสต.)เพื่อให้แต่ละตำบลได้พิจารณาปรับปรุงนโยบายพัฒนาอำเภอให้เป็นแผน / โครงการที่จะพัฒนาตำบลนั้นจะมาจาก การรวบรวมปัญหาหรือความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน โดยคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติกรพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) จะเป็นผู้รวบรวม ซึ่งอาจทราบปัญหาหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านได้จากข้อมูล กชช. 2ค. (ข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้าน) หรือ จปฐ. ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐานหรือจากการสำรวจของ คปต. เอง เมื่อได้ข้อมูลปัญหาหรือความต้องการของทุกหมู่บ้านมาแล้ว คปต. จะจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลเสนอสภาตำบลให้ความเห็นชอบ จากนั้นทุกสภาตำบลจะเสนอแผนพัฒนาตำบลไปยังอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เมื่อแผนพัฒนาอำเภอหรือกิ่งอำเภอได้รับความเห็นชอบจาก กพอ. หรือคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอแล้ว แผนนั้นจะถูกส่งไปจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัด เมื่อ กพจ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนำเสนอกรมการจังหวัด (กจ.) ให้ความเห็นชอบแผน

พัฒนาจังหวัดแล้ว แผนนั้นจะถูกปรับปรุงและส่งไปยังกระทรวงหลักในรูปของคำของบประมาณ เพื่อกระทรวงหลักจะได้ใช้แผนงาน / โครงการต่างๆในแผนนั้นจัดทำเป็นคำของบประมาณประจำปี สำหรับกระทรวงนั้นโดยผ่านสำนักงบประมาณ เมื่อ พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา และได้มีการประกาศใช้แล้ว กระทรวงหลักก็จะแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณมายังจังหวัด จังหวัดจะจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีและแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับนั้น และดำเนินการตามแผนงาน / โครงการที่ได้รับงบประมาณนั้นต่อไป จากนั้นก็อาจมีหน่วยงานจากส่วนกลาง เช่น จากสำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือจากสำนักงบประมาณ (สงป.) หรือจากสถาบันการศึกษาที่ได้รับมอบหมายจาก กชช.ภ ให้มาทำการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการต่อไป ผลเป็นประการใดก็จะได้นำผลการประเมินมาเป็นข้อสังเกตในการจัดทำแผนพัฒนาในแต่ละระดับ (ตำบล อำเภอ จังหวัด) ในปีต่อไป

อย่างไรก็ตามการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมา มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญอยู่หลายประการ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542 : 33 - 36) ได้รายงานผลการศึกษาเบื้องต้น โดยการประเมินผลแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทและการแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด ในด้านต่างๆไว้ โดยมีสาระสำคัญคือ

* **ด้านแผนและนโยบาย**

- การเขียนวิสัยทัศน์แม้จะเขียนโดยประชาชน แต่แผนทุกแผนเขียนโดยหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเนื้อหาของแผนยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการแท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณ
- กรอบ กนภ. ไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด บางเรื่องได้ โดยเฉพาะการพัฒนาจังหวัดงบประมาณสูง หรือความต้องการเฉพาะด้าน
- ส่วนกลางไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการวางแผนทั้งในเรื่องความต้องการของโครงการ และการจัดสรรงบประมาณ แผนของแต่ละจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปมากกว่าที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องปรับตามคำสั่งจากส่วนกลาง
- กรอบแผนงานโครงการของกระทรวงหลักที่มีอยู่ไม่พอเพียงที่จะรองรับปัญหาของชนบทที่เปลี่ยนแปลง โดยยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ เช่น ปัญหาการผลิตการตลาด เป็นต้น นอกจากนี้ บางโครงการไม่มีความยืดหยุ่นพอเพียงที่จะปรับใช้ในพื้นที่ได้

* ด้านการประสานงาน

- การประสานแผน กนก. มีเฉพาะในแนวคิด (แต่ละกระทรวง) ไม่มีการประสานในแนวราบ เช่น การจะสร้าง Infrastructure ไม่มีการดูผังเมือง โครงการเชิงสังคมไม่มีหน่วยงานหลักเป็นผู้ประสาน (กระทรวงเดียวกัน แต่ละกรมยังไม่รู้ว่าทำอะไร ไม่มีการประสานกัน)
- ขาดความต่อเนื่องในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด อำเภอ และส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง
- การประสานกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานยังไม่สามารถทำได้ตามที่ต้องการเนื่องจากงบประมาณได้รับการอนุมัติในเวลาไม่ตรงกัน

* ด้านข้อมูล

- บางโครงการในพื้นที่เป็นโครงการที่แต่ละกรมเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยที่ข้าราชการในพื้นที่ต้องเป็นผู้ติดตามผล และต้องสอบถามข้อมูลต่างๆ ที่กรมผู้ดำเนินการซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีการจัดส่งข้อมูลให้พื้นที่โดยตรง
- ข้าราชการส่วนกลางที่ยังอยู่ในภูมิภาคยังคงรับนโยบายจากอธิบดีเป็นหลัก เช่น ยอดเงินงบประมาณ ส่วนการดูแลผลการดำเนินโครงการเป็นหน้าที่ของจังหวัดเพราะอยู่ในแผนงบประมาณของจังหวัด แต่จังหวัดเร่งรัดไม่ได้เพราะเรื่องยังอยู่ที่กรม
- ข้อมูลที่ใช้วางแผนจะเป็นลักษณะรายหน่วยงานไม่มีการวิเคราะห์ร่วมกันแม้ข้อมูล กชช. 2 ค. แผนวก จปฐ. ทำให้ขาดภาพรวมของจังหวัด

* ด้านความรู้ความเข้าใจ

- เนื่องจากเจ้าหน้าที่ติดตามประเมินผล หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่จัดทำแผนเอง บางคนไม่มีความรู้เกี่ยวกับ กนก. อย่างแท้จริง จึงไม่สามารถประมวลผลได้ว่าโครงการพัฒนาภายใต้ระบบ กนก. นั้นแก้ไขปัญหาได้แท้จริงหรือไม่
- เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในการประมวลผลต้องรอข้อมูลและโปรแกรมจากส่วนกลาง อุปกรณ์สำนักงาน เช่น คอมพิวเตอร์มีอยู่หลายเครื่อง แต่ลักษณะการใช้งานเป็นแค่เครื่องพิมพ์ดีดเท่านั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้ในการใช้ประมวลข้อมูล
- บุคลากรของจังหวัดขาดความรู้ในการจัดทำแผนและโครงการ

* ด้านงบประมาณ

- การจัดสรรงบประมาณของส่วนกลางไม่ตอบสนองต่อแผนและโครงการที่จังหวัดเสนอในแผนความต้องการประจำปี อันส่งผลให้ผู้บริหารและนักวางแผนบางหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันหลายๆ

หน่วยงานเพื่อประสานทรัพยากรทำได้ยากมาก ก่อให้เกิดการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหามิตรงจุด

* **ด้านผู้ปฏิบัติ**

- ข้าราชการที่โอนย้ายมาจากจังหวัดอื่นจะไม่รู้สึกรักท้องถิ่นเท่าที่ควร เพียงแต่ทำงานตามหน้าที่เท่านั้น ขาดความกระตือรือร้น

* **ด้านการเมือง**

- การอนุมัติงบประมาณโครงการประเภท Top Down ที่จะต้องผ่านความเห็นชอบของ กพจ. มักมีการเมืองและนักการเมืองในท้องถิ่นมาแทรกแซงสูง จนทำให้กรรมการ กพจ. ไม่เห็นความจำเป็นในการประชุม เนื่องจากมีสภาพเหมือนตราชายผ่านโครงการมากกว่า จะมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติโครงการอย่างแท้จริง ทำให้บางครั้งจังหวัดใช้วิธีเวียนมติแทนการประชุม กพจ.

* **ด้านผู้รับผลประโยชน์มีความเฉื่อย**

- ประชาชนชนบทอยู่แบบสบายจนเคยชิน และบางพื้นที่มีทรัพยากรสมบูรณ์ จึงไม่รู้สึกต้องการพัฒนามาก แม้ว่าทางราชการมาพัฒนาประชาชนจะไม่ต่อต้านและให้ความร่วมมือที่ดีก็ตาม แต่การพัฒนายังไม่รวดเร็ว เพราะประชาชนไม่สานต่อ

* **ด้านการติดตามประเมินผล**

- ไม่มีผลการประเมินผลสำเร็จของโครงการทำให้ขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์คุณภาพของสถานการณ์ชนบทที่แท้จริงร่วมกัน จะมีแต่เพียงการติดตามผลการดำเนินงานตามเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน

จากปัญหาอุปสรรคต่างๆที่มีการศึกษากันไว้และความพยายามของรัฐบาลในขณะนั้นที่จะดำเนินการแก้ไข ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนว่า การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้ จะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ เพราะปัญหาอุปสรรคต่างๆยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีนัยสำคัญ และเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) แนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงได้รับการเสนอให้มีการนำมาใช้ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 เห็นชอบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้ทุกจังหวัด ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 ดังนั้น การวางแผนพัฒนาจังหวัดที่เคยดำเนินการมาแต่เดิม จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงานของจังหวัดรวมทั้งทุกกระทรวงทบวงกรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไป

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

จากปัญหาอุปสรรคของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นในด้านนโยบายที่ช่วยให้เป็นการวางแผนตามบทบาทและภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นหลักขาดการมองภาพรวมการพัฒนาาร่วมกันแบบองค์รวม ทำให้ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชนมากกว่าที่ควร ในด้านงบประมาณมีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายหน่วยงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ ไม่สามารถบูรณาการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านรูปแบบและวิธีการวางแผนขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากการพัฒนาอย่างเพียงพอ มิได้ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ โดยเฉพาะในการจัดทำแผนโครงการ ลงสู่พื้นที่เป้าหมาย / กลุ่มเป้าหมาย มีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ ทำให้บางส่วนเกิดความซ้ำซ้อน บางส่วนเกิดความเหลื่อมล้ำทางความเจริญและความไม่เท่าเทียมกัน และไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือผลสำเร็จของการพัฒนาได้อย่างชัดเจน ในด้านองค์การการวางแผนองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไม่ครอบคลุมทุกการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทำให้ขาดการยอมรับในการนำไปสู่ทางการปฏิบัติร่วมกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถตอบสนอง ต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในระดับจังหวัด ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ส่งผลให้ประชาชนขาดที่พึ่งต้องรวมตัวกันเดินทางเข้ามาเรียกร้องความต้องการต่อรัฐบาลโดยตรง ทำให้รัฐบาลต้องเสียเวลาในการแก้ปัญหาระดับท้องถิ่นหรือระดับภูมิภาค ด้วยเหตุนี้จึงได้มีความพยายามศึกษาปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไข เพื่อปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเรื่อง

1. พระราชบัญญัติกำหนดชั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. นโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีแนวทางสำคัญคือการกระจายอำนาจสู่ระดับจังหวัด

3. นโยบายรัฐบาลปัจจุบันที่กำหนดโครงการลงไปดำเนินการในระดับพื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการพัฒนาเกษตรกรรายย่อย และโครงการ 30 บาท

รักษาทุกโรค เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติต่อพื้นที่และประชาชนอย่างแท้จริง

4. การเปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณ

โดยการปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณ เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Budgeting) โดยให้มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ด้วยเทคนิค SWOT Analysis และการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป

แนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
มติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2545 ได้เห็นชอบแนวทางปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ใช้ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไป ซึ่งสาระสำคัญของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวตามระบบใหม่จะเป็นการปรับทั้งด้านขอบเขตเนื้อหาสาระของแผนด้านการประสานงบประมาณด้านรูปแบบการวางแผน ด้านวิธีการวางแผน และด้านองค์การวางแผน ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านขอบเขตและเนื้อหาของแผน ประกอบด้วยเนื้อหาสาระ จำนวน 2 ส่วน

(1) การพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ชาติ โดยเน้นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่เป็นวาระแห่งชาติ ในปัจจุบัน คือ นโยบาย 3 สงคราม ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

(2) นโยบายริเริ่มของจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน รวมทั้งการพัฒนาตามภารกิจของส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ในเขตพื้นที่

2. ด้านการประสานงานงบประมาณ มีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ

(1) ใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ในการนำเสนอปัญหาและความต้องการ และทิศทางการพัฒนาจังหวัดต่อกระทรวง/กรมต่าง ๆ สำหรับใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำของงบประมาณประจำปี โดยจัดทำเกณฑ์การกระจายงบประมาณให้แก่จังหวัด และ

จำแนกเงินเป็นรายจังหวัด ทั้งนี้ค่านักงบประมาณจะยังคงจัดสรรงบประมาณให้ตามแนวทาง 0 และรหัสบัญชีงบประมาณแบบเดิม

(2) จะต้องมีการแจ้งผลการจัดสรรงบประมาณของแต่ละกระทรวง/กรมให้จังหวัดทราบ พร้อมทั้งการเสนอคำขอของงบประมาณของกระทรวงไปยังคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัดใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากกระทรวง/กรม

(3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณหรือเทศบัญญัติงบประมาณหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น แล้วแต่กรณี ให้สอดคล้องกับงาน/โครงการพัฒนาตามแผนปฏิบัติการพัฒนาท้องถิ่น

3. รูปแบบการวางแผน แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ

(1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นแผนพัฒนาที่นำนโยบายของรัฐบาล และทิศทางพัฒนาประเทศ ไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัดให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน โดยแผนยุทธศาสตร์ในที่นี้เป็นการนำเอาแนวความคิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาแบบองค์รวมมาใช้ แต่ไม่ได้เน้นความสำคัญที่ระยะเวลา ซึ่งเดิมจะเป็นการกำหนดระยะเวลาสำหรับมองการณ์ไกลไปอนาคตข้างหน้า 10 - 20 ปี เพราะในสภาวะปัจจุบันสถานการณ์เปลี่ยนแปลงเร็วมาก ประกอบกับการวางแผนยุทธศาสตร์ต้องยึดนโยบายของรัฐบาล และปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ยังคงถือเป็นแผนระยะยาว แต่ไม่ยึดมั่นว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด และสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

(2) แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปีแบบบูรณาการ เป็นแผนพัฒนาที่นำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงาน และงาน/โครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ โดยจังหวัดทำการรวบรวม วิเคราะห์ และบูรณาการในภาพรวมของจังหวัด เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรลงสู่พื้นที่จังหวัดเป็นรายจังหวัด

4. วิธีการวางแผน

โดยนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) มาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม ได้แก่

(1) การจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน (Database) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการวางแผนทุกขั้นตอน

(2) เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผน (Participation) จากทุกภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้ - ส่วนเสีย (Stakeholders) จากแผนพัฒนาจังหวัดโดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมข้อมูลและความคิดเห็นขึ้นในระดับจังหวัด

(3) การประสานแผนปฏิบัติการจากระดับล่างแบบบูรณาการ (Integration) โดยภายหลังจากจังหวัดได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการแล้วเสร็จ ทุกส่วนราชการหน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาประจำปีของทุกส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ อำเภอ/กิ่งอำเภอ (อบต. และเทศบาลตำบล) และของสภาตำบลในพื้นที่จัดทำร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอแบบบูรณาการประจำปี แล้วจัดส่งให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เพื่อรวบรวมจัดทำร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีต่อไป ทั้งนี้ ในส่วนของร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะเป็นหน่วยประสานการปฏิบัติ เพื่อนำไปประสานกับแผนพัฒนาจังหวัดอีกทางหนึ่ง

5. ด้านองค์การการวางแผน แบ่งออกเป็น 6 ระดับ ได้แก่

(1) ระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) มีอำนาจหน้าที่โดยสังเขปในการประสานนโยบายและการปฏิบัติในการสร้างรายได้ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ เพื่อนำไปสู่การลดความยากจน และการเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนใช้ทุนทางสังคม ศักยภาพของชุมชน และทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมโดยการสนับสนุนแผนงาน โครงการ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการติดตามผล และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรค ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานได้ตามที่เห็นสมควร

กนภ. ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 129/2545 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2545 ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์) เป็นประธานกรรมการรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความเหมาะสม เป็นกรรมการ โดยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ระดับกระทรวง คือ คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ภายใต้ กนภ. มีอำนาจหน้าที่โดยสังเขปในการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาชาติ และนโยบายของ กนภ. รวมทั้งการประสาน สั่งการ กำกับ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนปฏิบัติในการวางแผนและประสานแผนพัฒนาจังหวัด โดยสนับสนุนบทบาทของพหุ

ภาคีและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบูรณาการแผนงานและงาน/โครงการที่ยึดพื้นที่และชุมชนเป็นหลักทำการประสานการสนับสนุนงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานได้ตามที่เห็นสมควร

อผจ. ตามคำสั่ง กนก. ที่ 2/2545 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2545 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานอนุกรรมการ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายนโยบาย และแผน และที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน สศช. เป็นรองประธานอนุกรรมการรองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคลที่ประธาน กนก. แต่งตั้งตามความเหมาะสม เป็นอนุกรรมการ โดยผู้อำนวยการกองแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

(3) ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) มีหน้าที่โดยสังเขปในการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ การจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และการบริหารงบประมาณการพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการควบคุมกำกับ และติดตามประเมินผลการพัฒนาจังหวัด

กพจ. ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้รับมอบหมาย และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนกระทรวงทุกกระทรวง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด รวมทั้งผู้แทนองค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนประชาคมจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนตามความเหมาะสม เป็นกรรมการโดยหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(4) ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ คือ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) / คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่งอำเภอ) มีหน้าที่โดยสังเขปในการระดมข้อมูลและความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องภายในเขตพื้นที่ เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการพัฒนา เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดับจังหวัดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งการประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตพื้นที่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอแบบบูรณาการ และแผนปฏิบัติการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอแบบบูรณาการ ประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

กพอ./กพอ.กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการ มีพัฒนาการอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ/กิ่งอำเภอ และหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล ผู้แทนประธานกรรมการบริหาร อบต.ในคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ ผู้แทนคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระดับอำเภอ รวมทั้งผู้แทนองค์กรธุรกิจเอกชน ประชาคมอำเภอ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนตามความเหมาะสม เป็นกรรมการ โดยปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ

(5) ระดับตำบล คือ สภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และปัญหา/ความต้องการพัฒนาของประชาชนในพื้นที่ โดยการสนับสนุนของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

(6) ระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ มีจำนวนองค์กร องค์ประกอบขององค์กร และอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การผังเมือง และปัญหา/ความต้องการพัฒนาของประชาชน

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เมื่อได้ศึกษาในรายละเอียดแล้วจะพบว่า ยังมีความคล้ายคลึงกับการทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบเดิมอยู่มาก และมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ จะต้องมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานและบริหารงบประมาณ และการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งจะขอนำเสนอขั้นตอนในการประสานการจัดทำแผนฯ การประสานงบประมาณและรูปแบบโดยทั่วไปของแผนก่อนที่จะได้นำเสนอการปฏิบัติเฉพาะส่วนของสำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานแรงงานจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงในจังหวัด

ขั้นตอนการประสานการจัดทำแผนฯ

ขั้นตอนที่ 1 ส่วนกลาง โดยคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น (กนภ.) แจ้างทิศทางการและประเด็นการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล และแผน

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้คณะอนุกรรมการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) รับทราบและดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 2 อผจ. ประสานกับกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนและการประสานงบประมาณ รวมทั้งกระบวนการขั้นตอนและระยะเวลาในการวางแผน แล้วแจ้งให้ทุกจังหวัดรับทราบและดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยดำเนินการในช่วงเดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน ตามลำดับ ดังนี้

(1) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ขั้นตอนนี้สำคัญที่สุดเพราะจะเป็นการระดมความคิดเห็นจากผู้แทนภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายประกอบด้วยส่วนราชการและหน่วยงานระดับจังหวัดประชาคมจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ ประชาคมอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อ ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ให้สอดคล้องกับประเด็นการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศักยภาพของพื้นที่และปัญหา/ความต้องการของประชาชนทั้งนี้กระบวนการจัดทำควรเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีการพัฒนาให้ครอบคลุมตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายรับทราบและเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทุกขั้นตอน

(2) ฝ่ายเลขานุการ กพจ. (สำนักงานจังหวัด) หรือคณะอนุกรรมการ/คณะทำงานที่ได้รับมอบหมายนำผลการประชุมเชิงปฏิบัติการไปดำเนินการรวบรวมและประมวลยกร่างเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ตามรูปแบบและเค้าโครงของแผนที่กำหนดให้ครบถ้วนสมบูรณ์

ขั้นตอนที่ 4 จังหวัด นำส่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ และระดับส่วนกลาง ภายในเดือนธันวาคม ดังนี้

(1) ส่งให้ส่วนราชการและหน่วยงานระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการจัดทำความต้องการพัฒนาประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่วางไว้ตามรูปแบบที่กำหนด สำหรับจัดส่งให้กับกระทรวงและกรมเจ้าสังกัดพร้อมทั้งแผนยุทธศาสตร์ฯ เพื่อให้กระทรวงและกรม ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับปัญหา/ความต้องการของแต่ละจังหวัดซึ่งมีความแตกต่างกัน รวมทั้งส่วนราชการและหน่วยงานระดับจังหวัดจะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและงานโครงการพัฒนาประจำปีที่เกี่ยวข้อง และเป็นแนวทางในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของงาน/โครงการที่นำเสนอมาจากหน่วยงานในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ส่งให้ทุกอำเภอ/กิ่งอำเภอภายในจังหวัด เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ แล้วอำเภอ/กิ่งอำเภอแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในอำเภอ/กิ่งอำเภอ (เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องต่อไปและแจ้งให้สภาตำบลในพื้นที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาตำบลประจำปี

(3) ส่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนปฏิบัติการพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งการประสานงานกับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา ในพื้นที่ ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนปฏิบัติการพัฒนาประจำปี ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการประสานแผนปฏิบัติการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอแบบบูรณาการประจำปีในส่วนของเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปประสานกับ กพจ.ในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ทั้งระบบต่อไป

(4) ส่งให้หน่วยงานส่วนกลางได้แก่ กระทรวงต่าง ๆ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และฝ่ายเลขานุการ อผจ. รับทราบ และใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรและกระจายงบประมาณของกระทรวงและส่วนราชการต่าง ๆ ลงสู่พื้นที่จังหวัดเป็นรายจังหวัด

หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วซึ่งในขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำกับดำเนินการในระดับพื้นที่ต่อไป

รูปแบบและเค้าโครงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประกอบด้วย 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานสำคัญของจังหวัด

2.1 ข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้ง อาณาเขต เขตการปกครอง ประชากร ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ การศึกษา สาธารณสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

2.2 ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของจังหวัด ได้แก่ โครงสร้างและกระบวนการบริหารงาน บุคคล งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ

2.3 ผลการพัฒนาจังหวัดในระยะที่ผ่านมา

บทที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน

3.1 ประเด็นการพัฒนาจังหวัด

- การพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- การพัฒนาตามนโยบายวิริเริ่มของจังหวัด

3.2 ผลการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการพัฒนาของประชาชนตามประเด็นการพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย ขอบข่ายและปริมาณของปัญหา พื้นที่เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย และการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต ด้วยเทคนิค Problem Analysis

3.3 ผลการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาในปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของจังหวัดด้วยเทคนิคSWOT Analysis

บทที่ 4 วิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม

บทที่ 5 กลยุทธ์และแนวทาง/มาตรการการพัฒนาจังหวัด

5.1 กลยุทธ์และแนวทาง/มาตรการการพัฒนา ตามประเด็นการพัฒนาแต่ละด้าน

5.2 วัตถุประสงค์/เป้าหมายการพัฒนา ตามกลยุทธ์การพัฒนาแต่ละด้าน

หมายเหตุ ประเภทงาน/โครงการตามแนวทางการพัฒนาได้มีการจำแนกไว้ 4 แนวทาง คือ

- แนวทางที่ 1 การพัฒนาคน ชุมชนและสังคมให้เข้มแข็ง
- แนวทางที่ 2 การพัฒนาอาชีพ รายได้และการจ้างงาน
- แนวทางที่ 3 การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- แนวทางที่ 4 การบริหารจัดการภาครัฐ

ข้อสังเกตจากการเปลี่ยนแปลงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด

เพื่อให้เห็นความแตกต่างหรือความคล้ายคลึงกัน ในบางมิติของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ผู้เขียนจะขอนำเสนอข้อสังเกตในรูปแบบของ Matrix ดังนี้

มิติ	การวางแผนพัฒนาจังหวัด	
	แบบเดิม	แบบบูรณาการ
1. ด้านนโยบาย	กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาโดยมีบัญญัติโครงการของกระทรวงมหาดไทยไว้ชัดเจน	- กำหนดนโยบายไว้ชัดเจนในระดับชาติและเปิดโอกาสให้นโยบายริเริ่มโดยจังหวัดที่ผ่านการศึกษาวิเคราะห์ จากการประชุมเชิงปฏิบัติการในจังหวัดแล้วโดยไม่ยึดติดกับบัญญัติโครงการของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้
2. ด้านการวางแผน	มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นแผนแม่บท กำกับการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี	- มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการกำกับการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี
3. แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผน	- ประกอบด้วยแผนงานและโครงการของหน่วยราชการในส่วนกลางที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่ของจังหวัด โครงการพัฒนาจังหวัดของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และแผนงานโครงการเร่งรัดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค	- มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เป็นวาระแห่งชาติ เป็นการแก้ปัญหาความยากจน การป้องกันปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ และนโยบายริเริ่มของจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร และการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

มิติ	การวางแผนพัฒนาจังหวัด	
	แบบเดิม	แบบบูรณาการ
4. การประสานงบประมาณ	<p>- ใช้แผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเป็นแนวทางในการทำคำของบประมาณตามกรอบเงินที่ได้รับแจ้งจากราชการต้นสังกัด และผ่านกระบวนการงบประมาณจนถึงเวลาการจัดทำแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์จะใช้เวลาประมาณ 18 เดือน</p>	<p>- ใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นแนวทางในพิจารณากรอบวงเงินให้จังหวัดและใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดประจำปีเป็นแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณ และเมื่อผ่านกระบวนการงบประมาณถึงการจัดทำแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์จะใช้เวลาประมาณ 12 เดือน</p>
5. วิธีการวางแผน	<p>- มีฐานข้อมูลใน กขช.2ค และจปฐ. เป็นหลักในการวางแผน</p> <p>- ภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมน้อยมาก การระดมข้อมูลและความคิดเห็นกระทำอยู่ในหมู่ราชการและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>- มีการใช้ข้อมูลที่หลากหลายและมีการจัดระบบฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน (data base) และให้เป็นเครื่องมือในการประกอบการตัดสินใจในการวางแผนทุกชั้นตอนโดยเน้นการมีส่วนร่วมทุกภาคีการพัฒนาในรูปของการประชุมเชิงปฏิบัติการ</p>
6. องค์การวางแผน	<p>- ระดับชาติ คือ คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)</p> <p>- ระดับกระทรวง คือ คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด</p>	<p>- มีองค์กรการวางแผนที่คล้ายคลึงกับแบบเดิมเนื่องจากการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค</p>

การวางแผนพัฒนาจังหวัด

มิติ

แบบเดิม

แบบบูรณาการ

- | มิติ | แบบเดิม | แบบบูรณาการ |
|------|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) - ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ คือ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ (กพอ./กิ่งอำเภอ) - ระดับตำบล คือ สภาตำบล - ระดับท้องถิ่น คือ กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ในการประสานงาน กพอ./กิ่งอำเภอ จะประสานการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแผนพัฒนาอำเภอ และทำส่งสำนักงานจังหวัด ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กพจ. จัดทำแผนพัฒนาอำเภอเป็นแผนพัฒนาจังหวัด - มีแบบฟอร์มบัญชีโครงการหลายแบบ และให้ข้อมูลที่แตกต่างกันในแต่ละระดับของการวางแผนทำให้ไม่สามารถเห็นความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนของปัญหาและแนวทางแก้ไขโดย | <ul style="list-style-type: none"> และท้องถิ่น พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545มีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรในองค์กรการวางแผนเท่านั้น - การประสานงานเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและประสานแผนในส่วนที่เกี่ยวข้องและนำเสนอ กพจ. พิจารณา - มีแบบฟอร์มเพียง 2 แบบในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผลและแบบสรุปลำดับสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัด.....เพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนประจำ |

7. รูปแบบเค้าโครงวางแผน

การวางแผนพัฒนาจังหวัด

มิติ

แบบเดิม

แบบบูรณาการ

8. การมอบอำนาจให้จังหวัด

- การบริหารงานบุคคล
การบริหารงบประมาณ
และการบริหารโครงการ
ยังอยู่ที่ส่วนกลาง

ปี.....ซึ่งจะทำให้มองเห็นภาพที่ชัดเจน ของลักษณะงานที่จะดำเนินการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป้าหมายดำเนินการ ตัวชี้วัดและ งบประมาณที่ใช้ดำเนินการ

- ทุกกระทรวงทบวงกรมมอบอำนาจให้จังหวัดอย่างเต็มที่ในการแผนฯ บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้มีการกำหนดขึ้น

จากข้อสังเกตที่ได้นำเสนอมาตั้งแต่ต้น จะเห็นได้ว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจะมีทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ การวางแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปีแบบบูรณาการ จะเป็นการเน้นที่ภารกิจหรือนโยบายแห่งชาติที่ชัดเจนและให้ทุกส่วนราชการ ภาคเอกชนหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระดมทรัพยากรต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ มาดำเนินการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นรูปธรรม

บทที่ 3

กระทรวงแรงงานกับการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

กระทรวงแรงงานในวันนี้ มีรากฐานจาก 9 ปีที่สั่งสมมาภายใต้ชื่อ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 เป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นในลำดับที่ 15 โดยการผลักดันของคณะรัฐมนตรีสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีประกอบ ด้วยหน่วยงานสำคัญ ๆ คือ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์

แม้ว่ากระทรวงแรงงานจะเพิ่ง ก่อตั้งตามการปฏิรูประบบราชการ และดูเหมือนเพิ่ง แรกเริ่มก่อกำเนิดใหม่แต่ทว่าหน่วยงานภายในกลับมีประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดอันยาวนาน มาหลายทศวรรษ ล้วนเป็นประวัติการก่อตั้งที่น่าสนใจ คือ

กรมการจัดหางาน

ก่อตั้งเมื่อ ปี พ.ศ.2537 เดิมเป็นเพียงแผนกจัดหางานในกองทะเบียน กรมมหาดไทย ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานจัดหางานของเอกชนและของสำนักงานจัดหางานกลาง และได้วิวัฒนาการไปตามสภาพของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ โดยได้ยกฐานะเป็นกองกรมกร สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจและย้ายไปสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. 2508 มีการจัดตั้งกรมแรงงานและได้โอนไปสังกัดกรมแรงงาน โดยเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น กองการจัดหางาน

ปี พ.ศ. 2535 กองการจัดหางานได้มีการโอนย้ายอีกครั้ง การโอนย้ายในครั้งนี้เป็นการ ย้ายเพื่อไปสังกัดกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 ได้ยกฐานะและได้รับการสถาปนาเป็นกรมการจัดหางาน สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2536

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

งานด้านการฝึกอาชีพของไทยนั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 เป็นต้นมา โดยมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหน่วยงานเพื่อดำเนินการด้านฝึกอาชีพตั้งแต่เป็นแผนกอาชีพศึกษา ศูนย์ฝึกอาชีพ สังกัดกองแรงงาน และสังกัดส่วนแรงงาน ต่อมาในปี พ.ศ.2508 ได้มีการยกฐานะส่วนแรงงานเป็นกรมแรงงานขึ้น ประกอบด้วยภารกิจหลักทางด้านการจัดหางาน การคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งการพัฒนาอาชีพ

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2535 คณะรัฐมนตรีมีมติยุบส่วนราชการ กรมแรงงาน พร้อมกับมีการจัดตั้ง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ขึ้น สังกัดกระทรวงมหาดไทย และต่อมาในปี พ.ศ.2536

รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น โดยโอนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงมหาดไทยไปสังกัด กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2535 ตามมติของคณะรัฐมนตรีเป็นกรมที่ก่อตั้งขึ้นพร้อม ๆ กับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่เดิมสังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย และได้ย้ายมาสังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพร้อม ๆ กับก่อตั้งกระทรวง โดยมีภารกิจหลักในการคุ้มครองแรงงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน มีสภาพการทำงานที่ดีได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม มีความปลอดภัยในการทำงาน ส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ ตลอดจนส่งเสริมสวัสดิการแรงงานและพัฒนาแรงงานให้มีความรู้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

กรมประชาสงเคราะห์

ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 โดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ทำหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนในด้านการครองชีพให้ได้รับความสมบูรณ์พูนสุข

ต่อมาได้มีการย้ายสังกัดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน หากนับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปีก่อตั้งเป็นต้นมาเป็นจำนวนรวม 5 ครั้ง เริ่มจากสำนักนายกรัฐมนตรี ย้ายไปกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุขในช่วงถัดมา แล้วกลับมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง และเมื่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมก่อตั้งขึ้นก็ได้ย้ายมาสังกัดตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จนกระทั่งเมื่อก้าวเข้าสู่การปฏิรูประบบราชการ กรมประชาสงเคราะห์ จึงถูกย้ายไปสังกัดกระทรวงใหม่ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

สำนักงานประกันสังคม

เริ่มตั้งขึ้นในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเมื่อราว ๆ 12 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2533 และได้ตั้งงานในส่วนของการประกันสังคมจากกรมประชาสงเคราะห์ รวมทั้งงานกองทุนเงินทดแทนจากกรมแรงงานมารวมไว้ด้วยกัน

ในระยะแรกสำนักงานประกันสังคมนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยต่อมาจึงได้โอนย้ายมาสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536

ภารกิจหลักของสำนักงานประกันสังคม คือ การบริหารกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2537 โดยมีหน้าที่รับผิดชอบ ในด้านการให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันเนื่องมาจากการ

ทำงานให้แก่ นายจ้าง ตามกฎหมายเงินทดแทน รวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์ ขราภาพ และว่างงาน ตามกฎหมายประกันสังคม

ในวันที่ 3 ตุลาคม 2545 “กระทรวงแรงงาน” ได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ตาม การปฏิรูประบบราชการไทยเช่นกัน และมีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่ตามการปฏิรูประบบราชการ ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงาน ประกันสังคม มีภารกิจเพื่อการบริการประชาชนผู้ใช้แรงงานเป็นหัวใจสำคัญโดยเฉพาะ โดยมี ข้าราชการและลูกจ้างปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกลางและภูมิภาครวมทั้งสิ้น 8,960 คน

ในปีงบประมาณ 2547 กระทรวงแรงงานได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณ จำนวน 12,958,581 ล้านบาท โดยมีวิสัยทัศน์คือ “เป็นองค์กรหลักในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศมุ่งเน้นให้แรงงานเป็นแรงงานที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและอยู่บนพื้นฐาน ของความมีหลักประกันในอาชีพและความมั่นคงในชีวิตมีสภาพแวดล้อม มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มระดับการใช้มาตรฐานแรงงานสากลในสถานประกอบการเพื่อการส่งออก

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาศักยภาพและมีมือกำลังแรงงานให้ทันสมัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาศักยภาพและมีมือสำหรับการประกอบอาชีพอิสระ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 กำกับส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการขององค์กร

ในแต่ละจังหวัด จะมีส่วนราชการของกระทรวงแรงงานปฏิบัติราชการประจำอยู่ คือ สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกัน สังคมศูนย์ (หรือสถาบัน) พัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานจัดหางานจังหวัด โดยสำนักงาน แรงงานจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดรวมทั้ง เป็นผู้ประสานงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนของกระทรวงแรงงานในประเภทงาน/โครงการตามแนวทางการพัฒนาที่จำแนกไว้ 4 แนวทาง กระทรวงแรงงานจะต้องดำเนินการ ใน แนวทางที่ 2 คือ การพัฒนาอาชีพ รายได้และการจ้างงานทั้งที่ต้องดำเนินการด้วยตนเอง หรือบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัด โดยส่วนราชการอื่นๆ ก็จะต้องปฏิบัติในองเดียวกันนี้

ขั้นตอนการวางแผนและประสานแผนในจังหวัด มีดังนี้

1. ประมาณเดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน สำนักงานจังหวัด ในฐานะฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด จะจัดส่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามกรอบนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น แนวทางการจัดทำแผนและประสานแผน โดยผ่านสำนักงานแรงงานจังหวัด แจกส่งต่อให้หน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดนั้น (สำหรับสำนักงานจัดหางานจังหวัดจะต้องศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานด้วยเนื่องจากได้มีการกำหนดกลุ่มภารกิจของกระทรวงแรงงานตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 วันที่ 1 ตุลาคม 2546 กำหนดให้กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริม ชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศประกอบด้วยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางาน

2. สำนักงานแรงงานจังหวัด จะต้องพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในส่วนของกระทรวงแรงงานเพื่อประชุมเชิงปฏิบัติการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เฉพาะส่วน ของกระทรวงแรงงานในจังหวัดนั้นให้แล้วเสร็จในเดือนธันวาคม โดยให้อยู่ในกรอบหลักของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ให้ความเห็นชอบแล้ว

3. สำนักงานแรงงานจังหวัด จะต้องสรุปให้ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือกิจกรรมโครงการที่ต้องบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆในจังหวัด หรือนอกเขตจังหวัด (ในกรณีที่เกิดกิจกรรม โครงการที่ต้องดำเนินการนั้นคาบเกี่ยวในพื้นที่หลายจังหวัด---ผู้เขียน) ผลสรุปในขั้นนี้ จะต้องกรอกลงในแบบฟอร์ม "แบบการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล" ซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับ กลยุทธ์ แนวทาง / มาตรการ ส่วนราชการ / หน่วยงาน ที่รับผิดชอบระดับจังหวัดและตัวชี้วัดผลสำเร็จ

4. ระหว่างเดือนมกราคม - กรกฎาคม สำนักงานแรงงานจังหวัดจะต้องนำข้อมูลจาก "แบบการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัด.....เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปี..."เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีจากส่วนกลาง (กระทรวง กรม / หน่วยงานต้นสังกัด) โดยเสนอผ่านหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนกระทรวงประจำจังหวัด เพื่อรวบรวมจัดส่งให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ดำเนินการวิเคราะห์และบูรณาการเป็นแผนฯ ในภาพรวมของจังหวัด แล้วส่งให้กระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลาง

5. เมื่อส่วนกลางได้รับแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีแบบบูรณาการแล้ว จะมีการนำข้อมูลจากแผนฯไปจัดทำเป็นคำขอของงบประมาณของกระทรวง และพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณให้แก่จังหวัดในเบื้องต้น

6. ประมาณเดือนกรกฎาคม - กันยายน สำนักงานจังหวัดจะได้ประสานให้ทุกส่วนราชการในจังหวัดจัดทำร่างแผนปฏิบัติพัฒนาจังหวัดประจำปีแบบบูรณาการเตรียมไว้

เป็นการล่วงหน้า และเมื่อรัฐสภาได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วกระทรวง/กรม จะแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณประจำปีแก่จังหวัดประมาณเดือนตุลาคม

7. จังหวัดจะทำการปรับปรุงร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปีแบบบูรณาการ ให้เป็นแผนฉบับสมบูรณ์ พร้อมแจ้งส่วนราชการ/หน่วยงานประจำจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อำเภอ/กิ่งอำเภอ ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการต่อไป

8. ในการติดตามประเมินผล อาจกระทำโดยคณะกรรมการติดตามประเมินผลที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล หรือโดยสถาบันการศึกษาที่รัฐบาลมอบหมาย ในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการติดตามประเมินผลโดย กระทรวง/กรมหรือส่วนราชการต้นสังกัด และนำผลประเมินมาปรับปรุงการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในปีต่อไป

จากการที่กล่าวมาแล้วแต่ต้นจะเห็นได้ว่าการวางแผน การประเมินผลและการบริหารแผนฯ ทั้งหมด จะเป็นหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด กระทรวงต่างๆ ที่มีส่วนราชการปฏิบัติงานประจำอยู่ในจังหวัด มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการการหรือสนับสนุนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นที่หวังว่าเมื่อใดมีการนำงานหรือภารกิจเป็นตัวตั้งและให้ทุกส่วนร่วมกันดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว ผลการดำเนินการที่ได้ นำจะสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์ในที่สุด

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา มักจะพิจารณาตัวปริมาณทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตว่าเป็นปัญหาของประเทศ เป็นการมองปัญหาของประเทศจากด้านอุปทาน (Supply) โดยเน้นว่าความต้องการพัฒนาประเทศเป็นผลมาจากการขาดแคลนทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น มีทุนน้อย ความรู้ทางเทคนิคด้านหลังขาดผู้ประกอบการ หรือทรัพยากรธรรมชาติไม่อำนวย เป็นต้น ทำให้นโยบายในการแก้ปัญหา มีหลักการอยู่กับการจัดการเพิ่มเติมปัจจัยการผลิตที่ขาดแคลนเหล่านี้ เช่น เพิ่มการออมและการลงทุน การจัดหาความรู้ด้านวิชาการจากต่างประเทศ และการขยายวิสาหกิจของรัฐบาลเพื่อชดเชยกับผู้ประกอบการเอกชนที่ไม่เพียงพอ แนวความคิดใหม่ของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2544 - 2545 ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545 - 2549) ได้พิจารณาเห็นว่าปัญหาของประเทศไม่ได้อยู่ที่การขาดแคลนทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตโดยมีความเชื่อว่าประเทศยังมีทรัพยากรและปัจจัยการผลิตซึ่งควรนำไปใช้ในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศได้เป็นจำนวนมาก แต่เป็นเพราะทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตเหล่านั้นยังถูกใช้ไม่เต็มที่ หรือถูกใช้ไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ปัญหาของประเทศอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าแรงงานก็ยังได้งานทำไม่เต็มที่ (Under employment) กระทรวงแรงงาน (2546 : 37) ได้นำเสนอไว้ในรายงานประจำปี 2545 ระบุว่าระหว่างปีงบประมาณ 2540 - 2545 มีตำแหน่งงานว่างในประเทศโดยเฉลี่ย 613,811 ตำแหน่ง มีผู้สมัครงาน 369,186 คน มีผู้ได้รับการบรรจุงานเพียง 103,403 คน ในเรื่องของการประกอบธุรกิจก็เช่นเดียวกันแม้จะมีอยู่ไม่น้อย แต่เป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่สู้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ เช่น การเก็งกำไร การค้าแบบเก็งกำไรและการปลูกสร้างอาคารให้เช่า ในด้านความรู้ทางเทคนิค ซึ่งเป็นปัจจัยที่ถือว่าสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในปัจจุบันประเทศไทยก็อยู่ในฐานะที่สามารถจะเรียนรู้และนำเอาความรู้ทางเทคนิคที่ได้ผ่านการทดลองและการใช้ในประเศยุโรปและอเมริกาอยู่แล้วมาใช้เป็นประโยชน์ได้อีกมาก ยิ่งกว่านั้นเมื่อกระบวนการปฏิรูปต่าง ๆ ในประเทศได้เริ่มดำเนินการไปแล้วทรัพยากรและปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ หรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ก็จะมีปริมาณขึ้นเอง ตามหลักทำงานป้อนกลับของกลจักร (Feedback Mechanism) แห่งกระบวนการพัฒนา (อำนาจวิวัฒนาการ , และคนอื่น ๆ 2515 : 346 - 347)

เมื่อได้วิเคราะห์เห็นว่าประเทศไทยไม่ได้ขาดแคลนปัจจัยการผลิต เช่น ทุน ผู้ประกอบการ หรือความรู้ทางเทคนิค ปัญหาในการพัฒนาประเทศเพื่อไปสู่การแข่งขันกับนานาประเทศ

จะไม่ได้ขึ้นอยู่กับความพยายามหาทรัพยากรหรือปัจจัยอื่น ๆ มาเพิ่มเติม แต่จะอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะนำเอาทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่แล้วแต่ยังกระจุกกระจายกันอยู่ ยังไม่ได้ถูกใช้หรือถูกใช้ผิด ๆ อยู่ มาประกอบกันเข้า และใช้ให้เป็นประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังนั้น การตัดสินใจของรัฐบาลที่จะนำทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วมาใช้ในการบริหารประเทศด้วยการตรวจและค้นหาสิ่งที่จะช่วยผลักดัน และจัดทำให้มีการตัดสินใจระดมทรัพยากรและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในประเทศมาวางแผนบูรณาการทำให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

โดยสรุปแล้ว การปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยการปรับรูปแบบการจัดทำแผน ขอบเขตเนื้อหาของแผน การประสานงานงบประมาณ รูปแบบการวางแผน วิธีการวางแผน และองค์การวางแผน ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งจะสามารถลดระยะเวลาและขั้นตอนการจัดทำแผนและการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด จากเดิมใช้ระยะเวลายาวนาน และมีกระบวนการขั้นตอนมาก ซึ่งประกอบด้วยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี (แผนความต้องการ) และแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี สำหรับการจัดทำแผนและการจัดสรรงบประมาณประจำปี เริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี (แผนความต้องการ) จนกระทั่งทราบผลการอนุมัติงบประมาณประจำปี และจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี ใช้ระยะเวลารวมประมาณ 18 เดือน เปลี่ยนเป็นการใช้ระยะเวลาตั้งแต่การเสนอของบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จนกระทั่งทราบผลการอนุมัติงบประมาณประจำปี และจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ใช้ระยะเวลาลดลงเหลือเพียงประมาณ 12 เดือน และสามารถจะนำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมายได้ทันที ตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณ การบูรณาการจึงได้เกิดขึ้นมาเพื่อให้การตัดสินใจวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว ข้าพเจ้ามีข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่คิดว่าจำเป็นต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในหลายด้านที่จะได้นำเสนอต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อให้การตัดสินใจวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้แทนกระทรวงแรงงานประจำจังหวัดจะต้องสร้างบรรยากาศทางจิตใจให้เหมาะสม กล่าวคือ ต้องให้ภาคเอกชน และภาคราชการทุกส่วนมีความเข้าใจว่า ผลประโยชน์ส่วนตัว (สำหรับเอกชน) หรือผลประโยชน์ขององค์การ (สำหรับราชการ) ควรสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยทุกองค์การจะต้องรู้สึกว่าเขาอาจปรับปรุงฐานะของตัวเองได้ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวและในเวลาเดียวกัน ราชการก็ต้องตระหนักว่าการที่เอกชนสามารถปรับปรุงตัวเองสำเร็จก็จะเป็นผลดีกับประเทศ เมื่อทัศนคติของประชาชนเปลี่ยนไปดังกล่าวแล้วผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศ ก็ย่อมจะสามารถตกลงร่วมมือและรักษาสัมพันธภาพกับผู้อื่น

ได้ การตัดสินใจพัฒนาโดยการบูรณาการ และการนำทรัพยากรที่มีอยู่แล้วมาใช้พัฒนาประเทศอย่างจริงจังและเต็มที่จะเกิดขึ้นเอง

2. การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ประเทศไทยแม้จะมีระบบการวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศมานาน แต่บุคลากรส่วนใหญ่ของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนยังขาดความเข้าใจต่อระบบการวางแผนในเรื่องของขั้นตอนและวิธีการ ขาดความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาสิ่งใหม่ ๆ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแข่งขันในปัจจุบัน การวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการจึงต้องพยายามทำให้คนคลายความยึดมั่นในชนบทประเพณีที่มีผลต่อการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหันมาใส่ใจยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นมากขึ้นก่อนจะมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการประชุมเชิงปฏิบัติการ การสมาคม องค์กร คณะกรรมการ หรือคณะทำงานต่าง ๆ จะทำให้สมาชิกที่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนอย่างเสรีจะช่วยทำให้คนรู้จักรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นมากขึ้น การวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะได้สามารถมองหามาตรการดำเนินการและการติดตามผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินการตามแผนอย่างถูกต้อง ถ้าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเป็นบุคคลที่ตรงกันข้ามกับบุคคลที่กล่าวมาแล้ว จะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการวางแผนหรือการดำเนินงานตามแผน

3. กระทรวงแรงงานจะต้องทำให้คนมีความต้องการสัมฤทธิ์ผลที่สูงขึ้น ในการวางแผนและการดำเนินโครงการ หรือ กิจกรรมต่างๆ ที่ผ่านมา แม้จะได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นสัมฤทธิ์ผลขั้นสูงสุดของการดำเนินการ แต่ผลที่ปรากฏออกมาจะมีการบรรลุในระดับเป้าหมายเท่านั้น ทำให้แผนงานโครงการหรือกิจกรรมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ (ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สูงสุดในการดำเนินการในครั้งนั้น --- ผู้เขียน) ละม้ายมาศ ครุฑตัด (2515 : 682 - 683) ได้กล่าวไว้ว่าความต้องการสัมฤทธิ์ผลเป็นความปรารถนาที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้สำเร็จลุส่งไปด้วยดีพยายามเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ มีความสบายใจเมื่อประสบความสำเร็จและมีความวิตกกังวลเมื่อไม่ประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้ในประเทศที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจนั้นจะเห็นว่าประชาชนมีความต้องการผลสัมฤทธิ์สูงกว่า(ทั้งในปริมาณและคุณภาพ)ประเทศที่มีความล่าช้าทางเศรษฐกิจ โดยประเทศที่มีความก้าวหน้ารวดเร็วทางเศรษฐกิจจะมีความต้องการสัมฤทธิ์ผลโดยส่วนใหญ่มีลักษณะที่แสดงความขวนขวายหาทางฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุด ส่วนในประเทศที่ไม่มีความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่มีลักษณะที่แสดงแต่เพียงความปรารถนาที่จะบรรลุถึงเป้าหมายและความยินดียินร้ายในความสำเร็จหรือความไม่สำเร็จเท่านั้น หากได้แสดงถึงความบากบั่นหาวิถีที่จะไปสู่เป้าหมายไม่

4. ควรใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ให้มากที่สุดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการทุกขั้นตอน เพราะคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลชั้นนำจากทุกภาคส่วนขององค์กรในจังหวัด จะช่วยกันร่วมคิดร่วมกันปฏิบัติในการใช้สติปัญญา เพื่อให้ได้วิธีการที่จะทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้งานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่จะดำเนินการจะมีความต่อเนื่องกัน ทำให้เกิดความเป็นระบบในงานที่ทำ รวมถึงจะก่อให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ เพราะจะเป็นการร่วมคิดร่วมตัดสินใจที่จะเกิดความคิดใหม่ ๆ จากการระดมสมองของคณะทำงาน ที่จะใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้คุ้มค่าและประหยัด

5. ส่วนราชการของกระทรวงแรงงานในจังหวัดจากความเคยชินกับการทำงานในลักษณะไตรภาคีมาแล้วจะช่วยให้การประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้า ซึ่งเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่เข้มแข็งและที่อ่อนแอของจังหวัด หรือส่วนที่เป็นโอกาสหรืออุปสรรค เพื่อให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล นโยบายความคิดริเริ่มของจังหวัด รวมทั้งโครงการพระราชดำริที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

6. ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมา นั้น ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะการวางแผนเกี่ยวกับการบริหารแรงงานเพื่อส่งเสริมการมีงานทำของคนในชาติ ข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน (Labour Market Information - LMI) นับว่าเป็นหัวใจของการบริหารแรงงานที่จำเป็นจะต้องมีการนำมาใช้เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายตลาดแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานและกลยุทธ์ของรัฐบาลในการบริหารแรงงาน พิรุษี มฤคทัต (2540 : 4,12- 14) ในประเทศไทยมีทั้งภาครัฐและเอกชนที่จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน ซึ่งมีองค์ประกอบจำนวน 24 รายการ และครอบคลุมข้อมูล 6 กลุ่ม คือ กลุ่มโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กลุ่มประชากร กลุ่มการศึกษาและการฝึกอบรม กลุ่มกำลังแรงงาน กลุ่มการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ และกลุ่มข่าวสารเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ LMI ยังสามารถนำไปใช้ในกระบวนการแนะแนวอาชีพ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ช่วยให้บุคคลสามารถตัดสินใจเลือกอาชีพและเตรียมตัวเพื่อประกอบอาชีพ มีเจตนาดีและนิสัยที่ดีต่อการประกอบอาชีพทำให้สามารถพัฒนาอาชีพ และประสบความสำเร็จในอาชีพของคนหางานอีกด้วย

7. ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการนั้น จะเป็นการวางแผนในระบบใหม่ที่ต้องการความร่วมมือของทุกองค์กรของราชการและเอกชนเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงระบบการวางแผนทุกครั้งมักจะประสบกับการต่อต้านอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา เมื่อพูดถึงการนำแนวความคิดใหม่เข้ามา (Modernization) คนก็มักจะนึกไปว่าเป็นการปฏิบัติหรือเป็นการคิดที่ขัดกับศาสนา วัฒนธรรม หรือความเคยชินที่ตนมีติดต่อกันมานาน

การเอาชนะการต่อต้านนี้คือ การรณรงค์ทางอุดมการณ์ (Ideological Campaign) ด้วยการให้ความรู้และเตรียมจิตใจประชาชน โดยการปรับปรุงการคมนาคมและการสื่อสารต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ถนนหนทาง การขนส่งสาธารณะ ไฟฟ้า วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หรือ แม้แต่การพูดในที่สาธารณะ ถ้าไม่สามารถใช้วิธีการอื่นได้ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนได้ทราบถึงวิธีการใหม่ ๆ แต่การทราบเท่านั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ จะต้องทำให้คนในประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องสามารถเห็นหรือรับวิธีการวางแผนใหม่ ๆ ให้ได้ด้วย

8. เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2546 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานในจังหวัด การบริหารงบประมาณในจังหวัดและการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดไว้ชัดเจน เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจึงต้องระมัดระวังในการปฏิบัติงานในจังหวัดมิให้ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันโดยเฉพาะขององค์กรและบุคลากรในคณะกรรมการเพื่อการวางแผนและการประสานแผน เนื่องจากยังมีได้มีการยกเลิกระเบียบเดิมที่กำหนดของคณะกรรมการวางแผนและการประสานแผนไว้แล้วก่อนหน้านี้

9. การจัดองค์กรใหม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน พร้อมกับการมอบอำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะกรณี "เจ้าภาพ" ที่ชัดเจนในแต่ละภารกิจหลักที่จะต้องดำเนินการตามแผน เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของ "เจ้าภาพ" แต่ละเรื่องในจังหวัดและในแต่ละภารกิจหลักเป็นงานที่ต้องอาศัยการทำงานมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป และโดยธรรมชาติของคนนั้นจะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน และเมื่อมารวมตัวกันทำงานย่อมประสบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ เช่น

- งานนี้ควรเป็นของใครก็ได้ไม่ใช่ฉัน...ปัญหาเกี่ยวกับทำงาน
- ฉันควรทำงานนี้เพราะฉันเก่งกว่าใคร ๆ...ปัญหาการออกตัวว่าเหนือคนอื่น
- เธอจะทำงานนี้ได้อย่างไรเมื่อฉันทำอยู่แล้ว...ปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการก้าวถอย
- แผนกันนั้นมึงงานนิดเดียว แผนกฉันงานมากกว่าทำไมไหว...ปัญหาการแบ่งงาน
- ฉันไม่รู้ว่าจะควรฟังคำสั่งใครกันแน่ มีเจ้านายหลายคนอย่างนี้...ปัญหาการบังคับบัญชา

ในการขจัดปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นจะต้องมีการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ในการทำงาน แบบบูรณาการของสมาชิกฝ่ายต่าง ๆ ระบบความสัมพันธ์ของงานประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้สมาชิกในองค์กรต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะต้องมี "เจ้าภาพ" เพื่อเป็นองค์กรหลักในการควบคุมบังคับบัญชาและประสานงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ

จากที่นำเสนอมาแล้วแต่ต้น ผู้เขียนมีความเห็นโดยสรุปว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการที่ได้มีการทดลองใช้มาแล้วใน 5 จังหวัด และที่กำลังจะดำเนินต่อไปในปี 2547 มีปัญหาอยู่มากมายทั้งในด้านจิตใจ การแสดงออกในขณะปฏิบัติงานและการขาดความรู้ทางเทคนิคการวางแผนของบุคลากร ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการปัจจัยในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ปัญหาบางอย่างอาจแก้ไขได้โดยง่าย ปัญหาบางอย่างต้องใช้เวลา ต้องสร้างสรรคิให้เกิดความรู้และเข้าใจในการมีส่วนร่วม ซึ่งทุกคนที่เกี่ยวข้องจะต้องคิดกันต่อไป ในเรื่อง

- ทำอย่างไร จึงจะแก้ไขปรับปรุงภาวะทางจิตใจและทัศนคติของข้าราชการตลอดจนพัฒนาข้าราชการให้เข้าแนวใหม่ เพื่อประโยชน์แก่การบูรณาการในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงและมีการแข่งขันกันในระดับโลก โดยรักษาลักษณะความเป็นไทยและภูมิปัญญาไทยไว้ให้ได้
- จะปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานราชการอย่างไร จึงจะสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และรู้ได้โดยถูกต้องว่ามีข้าราชการที่เหมาะสมกับงานทั้งปริมาณและคุณภาพ มิใช่กล่าวอย่างลอย ๆ ว่า ข้าราชการล้นงาน หรือขาดแคลนบุคลากรบางประเภทอย่างที่ชอบกล่าวกันอยู่ในขณะนี้
- ธรรมเนียมปฏิบัติที่นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการทั้งภายในสำนักงานและการติดต่อกับประชาชนตามแบบแผนของการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย มีความสมบูรณ์เพียงพอในตัวเองมากน้อยเพียงใด เนื่องจาก ณ วันนี้ เป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้น

บรรณานุกรม

กระทรวงแรงงาน. 2546. รายงานประจำปี 2545 กระทรวงแรงงาน. /(หน้า 37). กรุงเทพฯ.
บางกอกบลิ๊ก.

คณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ภายใต้คณะกรรมการนโยบาย
กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนท.). 2545. คู่มือการจัดทำแผน
พัฒนาจังหวัดบูรณาการ (ในช่วงปีงบประมาณ 2547 – 2549). (หน้า 6). กรุงเทพฯ.
บพิธการพิมพ์.

คณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ในคณะกรรมการพัฒนาชนบทและ
กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.). 2537. คู่มือแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนามากุ่มจังหวัด. /(หน้า 6). กรุงเทพฯ.
บพิธการพิมพ์.

พิรุฬห์ มฤคทัต. (2540). ข่าวสารตลาดแรงงาน (LMI) กับการแนะแนวอาชีพ. (หน้า 4,12–14).
กรุงเทพฯ. กรมการจัดหางาน.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. รายงานผลการศึกษาเบื้องต้นโครงการ
ประเมินผลแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทและการแก้ไขปัญหาคอขวดความยากจนในช่วงแผน
พัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544). (หน้า 33 – 36). กรุงเทพฯ. กองประสานการ
พัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ละม้ายมาศ ศรีทัตต์. (2515). "การศึกษาพัฒนาการจากแง่จิตวิทยา", ในทฤษฎีและแนวความคิด
คิดในการพัฒนาประเทศ. บรรณาธิการโดยอมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรวรรณสุด.
(หน้า 682 – 683). กรุงเทพฯ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อำนวยการ วิจิตรวรรณ. (2515). "การศึกษาพัฒนาการจากแง่จิตวิทยา", ในทฤษฎีและแนวความคิด
ในการพัฒนาประเทศ. บรรณาธิการโดยอมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรวรรณสุด.
(หน้า 346 – 347). กรุงเทพฯ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.