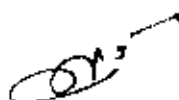


คำนำ

การนำเสนอผลงานการศึกษาเรื่องกระทรวงแรงงานกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการฉบับนี้ ด้วยมูลเหตุจูงใจบางประการ กล่าวคือ นับตั้งแต่ผู้เขียนได้
เริ่มรับราชการตั้งแต่ปี 2512 ได้มีความเกี่ยวข้องกับการวางแผนและจัดทำโครงการมาโดยตลอด
ส่วนใหญ่เป็นการวางแผนเฉพาะเรื่องเสร็จแล้วก็แล้วกัน ต่อเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น โดย
เฉพาะในช่วงที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ และหัวหน้าฝ่ายแผนและโครงการสำนักงานจังหวัด ซึ่ง
เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่ต้องดูแลรับผิดชอบในการวางแผน หรือจัดทำโครง
การ ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ตำบล อำเภอ และจังหวัด ได้พบว่าทุกแห่งจะมีปัญหาและความ
ต้องการหลากหลายแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้าง การวางแผนจึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุม
ปัญหาหรือความต้องการให้มากที่สุด แต่ปัญหาของนักวางแผนก็คือ ความยากลำบากในการ
มองไปข้างหน้าในการกำหนดวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะสิ่งอันเป็นนามธรรมหรือสิ่งที่อยู่นอกเหนือ
การควบคุมขององค์การบริหารความถูกต้องของข้อมูลที่จะนำมาสนับสนุนการวางแผนตลอดจน
ความรู้และความเข้าใจในระบบการวางแผนของผู้วางแผนและส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติใน
แต่ละขั้นตอนของการวางแผนก็เป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่จะต้องให้มีหรือเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกกับ
นักวางแผน การนำเสนอในครั้งนี้ผู้เขียนมุ่งที่จะให้ข้าราชการของกระทรวงแรงงานได้ทราบความ
เป็นมาโดยทั่วไปของการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการที่ต้องดำเนินการภายใต้แผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล กิจกรรมโครงการภายใต้ความคิด
ริเริ่มของจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานของกระทรวงแรงงานในจังหวัดสามารถเข้าร่วมปฏิบัติงานกับ
หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดได้ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

เอกสารฉบับนี้ผู้เขียนคิดเอง เขียนเอง เป็นสำนวนโวหารของผู้เขียนที่เขียนตาม
ประสบการณ์ที่มีมาแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน ต้องขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนทั้งในอดีต
และปัจจุบันที่ได้กรุณาสันนุนให้ผู้เขียนได้มีโอกาสทำงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและ
การบริหารโครงการ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกคน ทุกหน่วยงาน ที่ได้ร่วมปฏิบัติงานกันมา
ด้วยดีโดยเฉพาะได้เชื้อเพื่อข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและการจัดพิมพ์ในการนำเสนอ หากมีข้อความ
บางตอนที่ได้นำเสนออย่างตรงไปตรงมา อันอาจกระทบกระเทือนบางหน่วยงานและบุคคลบาง
ท่านไปบ้างผู้เขียนขอกราบอภัยเพราะไม่ได้มีเจตนาเป็นอย่างอื่น นอกเหนือไปจากเจตนาที่
ต้องการนำเสนอข้อเท็จจริงที่อยากให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูประบบ
ราชการและการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการได้เกิดประโยชน์ตาม
นโยบายของรัฐบาลเท่านั้นเอง



(นายพิทักษ์ รัตนบรรพต)

รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

บทคัดย่อ

หลังจากที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) รวมถึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจาก ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย มาเป็น ฯพณฯ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และแนวโน้มทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลก การพัฒนาองค์กรที่บุคคลเป็นศูนย์กลางและการสร้างจิตสำนึกของคนไทย ให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงระบบการคิด การปฏิบัติ ทักษะคติ และการทำงาน ให้ก้าวทันโลกให้มากขึ้น การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะจังหวัดที่จะมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ที่จะสามารถวินิจฉัยข้อมูลปัญหาความต้องการภายในจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ และดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

การวางแผนพัฒนาจังหวัดได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2524-2525 เป็นต้นมา แต่ก็เป็นไปอย่างล้มลุกคลุกคลานเพราะปัญหาในการวางแผนที่ดี ปัญหาในประสานงานที่ดี ตลอดจนปัญหาในการติดตามประเมินผลที่ดี ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดไม่สามารรถแก้ไขปัญหา หรือสนองความต้องการของชาติได้ ในปี พ.ศ.2544-2545 หลังจากที่ได้มีการติดตามประเมินผล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งเป็นแผนแม่บทของการวางแผนพัฒนาจังหวัดแล้วปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคมากมายทำให้การวางแผนไม่บรรลุ วัตถุประสงค์ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ) จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบในหลักการแนวทางการปรับปรุงแนวทางการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐบาลและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไป เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ต่อเนื่องของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดจึงได้นำเสนอเรื่องราวกระบวนการการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบเดิมที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 จนถึงปี 2545 ซึ่งสาระสำคัญของการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบเดิมจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางทำให้ไม่เห็นความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของประเทศ และในบางปี เช่น เมื่อปี 2539 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดทำคำของบประมาณประจำปีของจังหวัดเป็นการจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปีและได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ในแผนพัฒนาชนบท

ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) จึงทำให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไม่สามารถสะท้อนการแก้ไข ปัญหาของจังหวัดหรือสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน

ในช่วงเนื้อหาต่อมาได้นำเสนอแนวทางการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการโดย เริ่มที่การจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด ตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์อันเป็น ความคิดริเริ่มของจังหวัด ซึ่งเจ้าภาพในการดำเนินการคือ สำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทยและทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด การนำเสนอ ในส่วนนี้เป็นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการสังกัดกระทรวงแรงงานได้ทราบหลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนโดยทั่วไปว่าจังหวัดดำเนินการวางแผนอย่างไร เจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานใน จังหวัดจะเข้าร่วมในขั้นตอนไหนอย่างไร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัดได้อย่างเหมาะสม

สำหรับบทสรุปและข้อเสนอแนะได้พิจารณาเห็นว่าในการวางแผนฯในระบบใหม่นี้ การปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิธีคิดและการทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนมีความ สำคัญที่สุดต้องพัฒนาเป็นอันดับแรก วิธีการที่จะให้ได้ข้อสรุปในแต่ละขั้นตอนของการวางแผน นั้น การประชุมเชิงปฏิบัติการจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดเพราะทุกคนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน ในแต่ละขั้นตอนจะต้องมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและลงมติเห็นพ้องต้องกันในข้อสรุป ที่ได้นำเสนอไว้ในแผนฯ ข้อมูลก็เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการวางแผนฯ ในที่นี้ได้ นำเสนอข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานเป็นแนวทางในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แบบบูรณาการในส่วนของกระทรวงแรงงานเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางส่งเสริม การมีงานทำและเพิ่มพูนรายได้ของคนทุกกลุ่มในจังหวัด และสุดท้ายได้พิจารณาเห็นว่า การจัด องค์กรใหม่และการมอบหมายอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพราะมีอะไรรอแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ C.E.O. จะไม่สามารถดำเนินการให้ยุทธศาสตร์ ของจังหวัดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สารบัญ

คำนำ		
บทคัดย่อ		
บทที่ 1	บทนำ	1
	วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
	ขอบเขตการศึกษา	4
	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2	การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ	
	ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาจังหวัด	6
	การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบเดิม	7
	การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ	12
	แนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	13
	ขั้นตอนการประสานการจัดทำแผนฯ	17
	รูปแบบและเค้าโครงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ	19
	ข้อสังเกตจากการเปลี่ยนแปลงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด	21
บทที่ 3	กระทรวงแรงงานกับการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	25
	ขั้นตอนการวางแผนและประสานแผนในจังหวัด	27
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	30
	ข้อเสนอแนะ	31
บรรณานุกรม		36
ภาคผนวก		37
	- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจาย ความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539	38
	- ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจาย ความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2545	49
	- องค์การการวางแผนพัฒนาจังหวัดและระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แบบเดิม	57
	- บัญชีแผนงานโครงการตามกรอบของกระทรวงต้นสังกัด จำแนกราย กระทรวง/รายการ	59

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546	61
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ. 2546	65
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ. 2546	77
- ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แบบบูรณาการ	80
- แบบฟอร์มในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในการแปลงแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติและการ ติดตามประเมินผล และแบบสรุปสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัด...เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ประจำปี...	81
- ข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน (Labour Market Information)	83
- แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์	86