

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 กระบวนการของการวางแผน

2.1.1. ความหมายของการวางแผน

โดยรูปศัพท์ คำว่า การวางแผน (Planning) มาจากคำในภาษาละตินว่า "Plannum" (The Random House 1967 : 1,100) ซึ่งหมายถึงพื้นราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษในความหมายดั้งเดิมว่า "การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ" เช่น แผนผัง แผนที่ ตลอดจนแบบพิมพ์ของสิ่งก่อสร้างต่างๆ (Blue print) เมื่อคำว่า การวางแผนถูกนำมาใช้มากขึ้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น

Kast และ Rosenweig (1970 : 435-436) อธิบายว่าการวางแผนคือ กระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบายโครงการและวิธีปฏิบัติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

Koontz และ O'Donnel (1968 : 81) อธิบายว่า การวางแผน คือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการและทำให้สิ่งต่างๆ เกิดขึ้นตามความต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย แต่ก็คิดว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ

Simon, Smithburg และ Thompoon (1961 : 423 - 424) อธิบายว่า การวางแผน คือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในอนาคต เกี่ยวกับการประเมินข้อเสนอต่างๆ ที่มีให้เลือก และเกี่ยวกับวิธีการต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จตามข้อเสนอเหล่านั้น ๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผลให้สามารถปรับใช้ได้ในอนาคต และใช้ได้กับเรื่องต่างๆ ที่มีผู้วางแผนหรือหน่วยงานกระทำอยู่ ทั้งมีการควบคุมการดำเนินงานนั้นๆ ด้วย

Timbergen (1967:33) อธิบายว่าการวางแผนเป็นการเตรียมการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป การวางแผน คือกระบวนการที่มีการเตรียมการ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคต ซึ่งได้มีการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดไว้ล่วงหน้า เพื่อดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น

องค์ประกอบสำคัญของการวางแผน คือกระบวนการที่มีการตัดสินใจล่วงหน้าอย่างมีเหตุผล มีข้อมูล และเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต อีกทั้งจะต้องเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกันจนสำเร็จตามเป้าหมาย

2.1.2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

การวางแผนพัฒนา หมายถึงกิจการหรืองานในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยให้มัลักษณะของความแตกต่างและการประสานงานกัน (สนอง จันทนิทร 2519 : 1)

นักวิชาการบางท่านได้กล่าวไว้ว่า การวางแผนพัฒนาเป็นเทคนิคในการพัฒนาอย่างหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาให้ใช้เป็นเครื่องชี้แนวทางในการพัฒนาเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือกำกับการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ และเพื่อเร่งรัดการพัฒนาให้เกิดขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในช่วงระยะเวลาที่ต้องการ

หลักทั่วไปของการวางแผนพัฒนา คือการกำหนดสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ (เช่น 1 ปี หรือ 5 ปี) ล่วงหน้า อย่างมีเหตุผลไว้เป็นลक्षणอักษร โดยจัดทำเป็นเอกสารและประกาศใช้

2.1.3. ระดับของการวางแผนพัฒนา (Level of Planning)

การวางแผนพัฒนาอาจแบ่งได้หลายระดับ ส่วนใหญ่จะแบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้คือ

1. การวางแผนระดับชาติ (National Planning)
2. การวางแผนระดับภาค (Regional Planning)
3. การวางแผน ระดับท้องถิ่น (Local Planning)

การวางแผนระดับชาติ เป็นแผนที่ครอบคลุมเป้าหมายทั่วไป ถือเป็น การวางแผนแม่บท (Macro Planning) ส่วนการวางแผนระดับท้องถิ่นได้แก่การวางแผนพัฒนาเมือง (Urban Planning) การวางแผนพัฒนาชนบท (Rural Planning) การวางแผนพัฒนาชุมชน (Community Development Planning) แผนต่างๆ เหล่านี้จะเน้นแง่มุมต่างๆ ในด้านพื้นที่ภูมิศาสตร์ ด้านสังคม ในขอบเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จึงถือเป็นแผนย่อย (Micro Planning) ส่วนการวางแผนระดับภาคนั้นเป็นการวางแผนเพื่อประสานงานระหว่างภาคการวางแผนที่เป็นแม่บทกับการวางแผนย่อย เพื่อช่วยให้แผนต่างๆ เหล่านี้อยู่ในระบบอันเดียวกัน ทำให้ผลได้ของแต่ละแผนมีประสิทธิภาพและมีความแน่นอนมากยิ่งขึ้น แผนทั้งสามระดับจะมีความสัมพันธ์กันในเนื้อหาสาระ ระยะเวลา และในหน้าที่ของแผน นอกจากนี้ยังต้องมีแนวทางการพัฒนาในลักษณะเดียวกัน มีความสอดคล้องทั้งในแง่ของนโยบายและมาตรการที่ใช้

2.2 แผนพัฒนาจังหวัด

การวางแผนพัฒนาภาคเป็นการวางแผนแนวทางกว้าง ๆ และมีได้เจาะปัญหาหลักลงไปในแต่ละพื้นที่ของภาค แผนพัฒนาจังหวัดจึงเป็นแผนพัฒนาอีกระดับหนึ่ง ซึ่งจะชี้ปัญหาและศึกษาข้อสงสัยละเอียดของแต่ละพื้นที่นั้นๆ

2.2.1. ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด

ดร.เกียรติ จิวะกุล (2524 : 11) กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาจังหวัดว่าเป็นการวางแผนทางปฏิบัติด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัด ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก โดยทุกจังหวัดจะต้องมีแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้อง และช่วงเวลาในการพัฒนาเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดร.ไพบุลย์ ช่างเรือน (2514:153) อธิบายว่า แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนหลัก (Master Plan) ที่รวมแผนงานและโครงการทั้งของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดนั้น

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ให้ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด เป็นแนวทางและรายการ ประสานแผนและโครงการของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของประชาชนในท้องที่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัด

โดยสรุป แผนพัฒนาจังหวัดมีลักษณะเป็นการวางแผนรายพื้นที่ ซึ่งแคบและเจาะลึกกว่า แนวทางการพัฒนาภาค และเป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมงานพัฒนาของหน่วยราชการทุกแห่งและทุกระดับ ที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด

2.2.2. องค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัด องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัดประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้

1. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด
 2. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัด ได้แก่ สภาพ ข้อจำกัด และสิ่งเอื้ออำนวยต่าง ๆ ในการพัฒนาจังหวัด เช่น โครงสร้างเศรษฐกิจ ส่วนรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่างๆ จำนวนแรงงาน จำนวนประชากร ฯลฯ
 3. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาด้านต่างๆ ของจังหวัด
 4. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนา
 5. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา แผนงาน และโครงการที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัด
- โดยส่วนรวม

2.3 แผนโครงสร้าง (Structure Plan) โดยทั่วไปแผนพัฒนา (Development Plan) จะประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ แผนโครงสร้าง (Structure Plan) และแผนที่ท้องถิ่น (Local Plan) ในแต่ละแผนจะแบ่งเป็นส่วนๆ ดังนี้

2.3.1. แผนโครงสร้าง (Structure Plan)

1. แผนโครงสร้างจังหวัด (County Structure Plan)
2. แผนโครงสร้างของชุมชน (Urban Structure Plan)

2.3.2. แผนท้องถิ่น (Local Plan)

1. แผนตำบล (District Plan) อาจเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอหรือชุมชนเมืองหรือพื้นที่ในชนบท
2. แผนเฉพาะพื้นที่ (Action Area Plan) เป็นแผนสำหรับพื้นที่ที่ได้เลือกขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อการปรับปรุงพื้นที่นั้นๆ ให้ดีขึ้น
3. แผนรายสาขา (Subject Plan) เป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดในแต่ละสาขาเฉพาะลงไปเช่น สาขาเมืองแร่ สาขาอุตสาหกรรม สาขาประมง เป็นต้น

กล่าวเฉพาะแผนโครงสร้าง คือแผนซึ่งกำหนดระบบเศรษฐกิจ - สังคม และสภาพบนพื้นที่ รวมถึงการกระจายตัวของประชากรและกิจกรรมต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับกิจกรรมนั้นๆ อีกทั้งรวมตลอดถึงรูปแบบอย่างกว้างๆ ของการใช้ที่ดิน และการพัฒนากิจการต่างๆ โดยที่แผนโครงสร้างจะมีหน้าที่คือ

1. เป็นการตีความนโยบายระดับชาติ และระดับภาคลงบนพื้นที่
2. กำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย และข้อเสนอแนะต่างๆ ไป สำหรับการพัฒนาพื้นที่
3. กำหนดขอบเขตของแผนท้องถิ่น
4. ชี้พื้นที่ที่มีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นอันดับแรก
5. กำหนดแนวทางสำหรับการควบคุมการพัฒนา (Development Control)
6. กำหนดการร่วมมือประสานงานกันของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.4 เทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์

ในการศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดปทุมธานี ได้นำเอาวิธี Sieve Analysis และ Overlay Technique มาใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ในการพัฒนา

การวิเคราะห์ทางด้าน Sieve Analysis นี้ Lewis Keeble ได้ให้ความเห็นว่าการลดปัญหาและความซับซ้อนของปัจจัย (Factor) เพื่อที่จะรวมกันและสรุปให้เข้าใจในพื้นที่ ซึ่งอาจแบ่งปัจจัยออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 Physical Factor ประกอบด้วย ภูมิประเทศ ธรณีวิทยา ภูมิทัศน์และลักษณะทางกายภาพต่าง ๆ

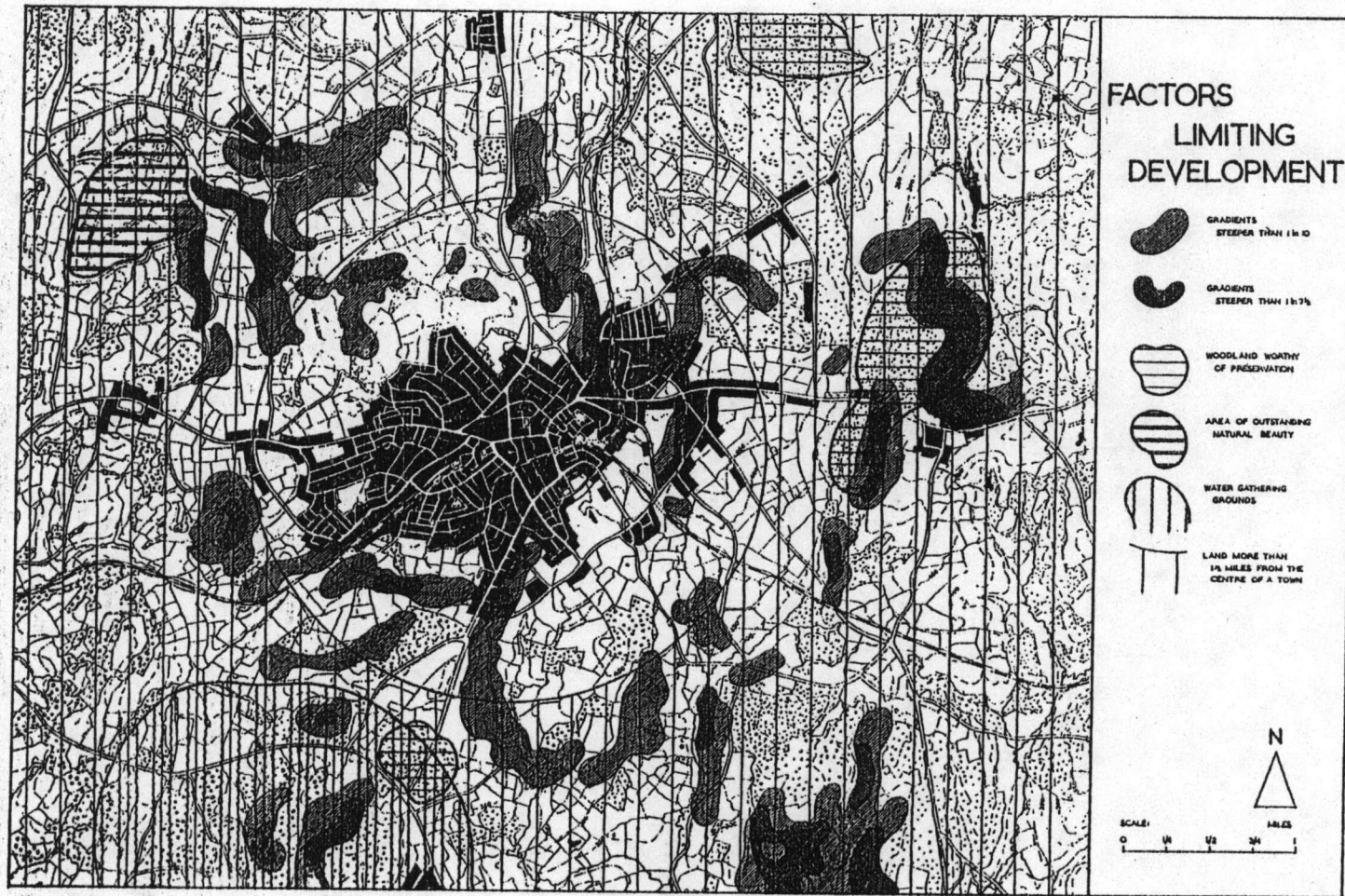
กลุ่มที่ 2 Physical-Economic Factor ประกอบด้วยพื้นที่ที่มีคุณค่าทางเกษตรกรรม แหล่งน้ำ แหล่งแร่ พื้นที่ที่มี Public Service การจราจร

กลุ่มที่ 3 Social-Economic Factor ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงประชากร ศักยภาพของการบริหาร (ลำดับความสำคัญของการบริการของเมือง) การจ้างงาน

Keeble มิได้กำหนดค่าคะแนนของปัจจัยต่างๆ แต่ใช้สีเขียวแทนการกำหนดค่าคะแนน แล้วนำมาซ้อนกัน (Overlay) ลงในแผนที่ จึงทำให้เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนเมื่อนำปัจจัยต่างๆ มาซ้อนกันในส่วนของภาพรวม เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงได้ใช้วิธีตาราง Grid แล้วให้ค่าคะแนนของอุปสรรคต่าง ๆ แต่ละปัจจัยลงในกริด ดังนั้นกริดใดที่มีอุปสรรคมากค่าคะแนนจะมากกว่ากริดอื่นๆ แต่ถ้าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาน้อยค่าคะแนนจะต่ำ บางปัจจัยยกเว้นโดยเด็ดขาดต่อการพัฒนา

ลำดับขั้นการวิเคราะห์

1. แบ่งพื้นที่ศึกษาเป็นตารางกริด ขนาดตารางกริดละ 1 ตารางกิโลเมตร
2. ปรับปัจจัยต่างๆ ให้สามารถลงบนพื้นที่
3. คะแนนของปัจจัยซึ่งเป็นข้อจำกัดแต่ละปัจจัยขึ้นอยู่กับผลกระทบของปัจจัยที่มีต่อการพัฒนา ถ้าปัจจัยของพื้นที่ที่มีผลกระทบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามาก ค่าคะแนนจะสูง ถ้าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาน้อย ค่าคะแนนจะต่ำ บางปัจจัยยกเว้นโดยเด็ดขาดต่อการพัฒนา
4. วิเคราะห์ปัจจัยทั้งหมด โดยใช้เทคนิคภาพเชิงซ้อน (Overlay Technique)
5. รวมค่าคะแนนในแต่ละกริด
6. สรุปผลการวิเคราะห์ขั้นสุดท้าย แสดงพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการพัฒนา และพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนา



ที่มา : Keeble , op.cit. p 113.

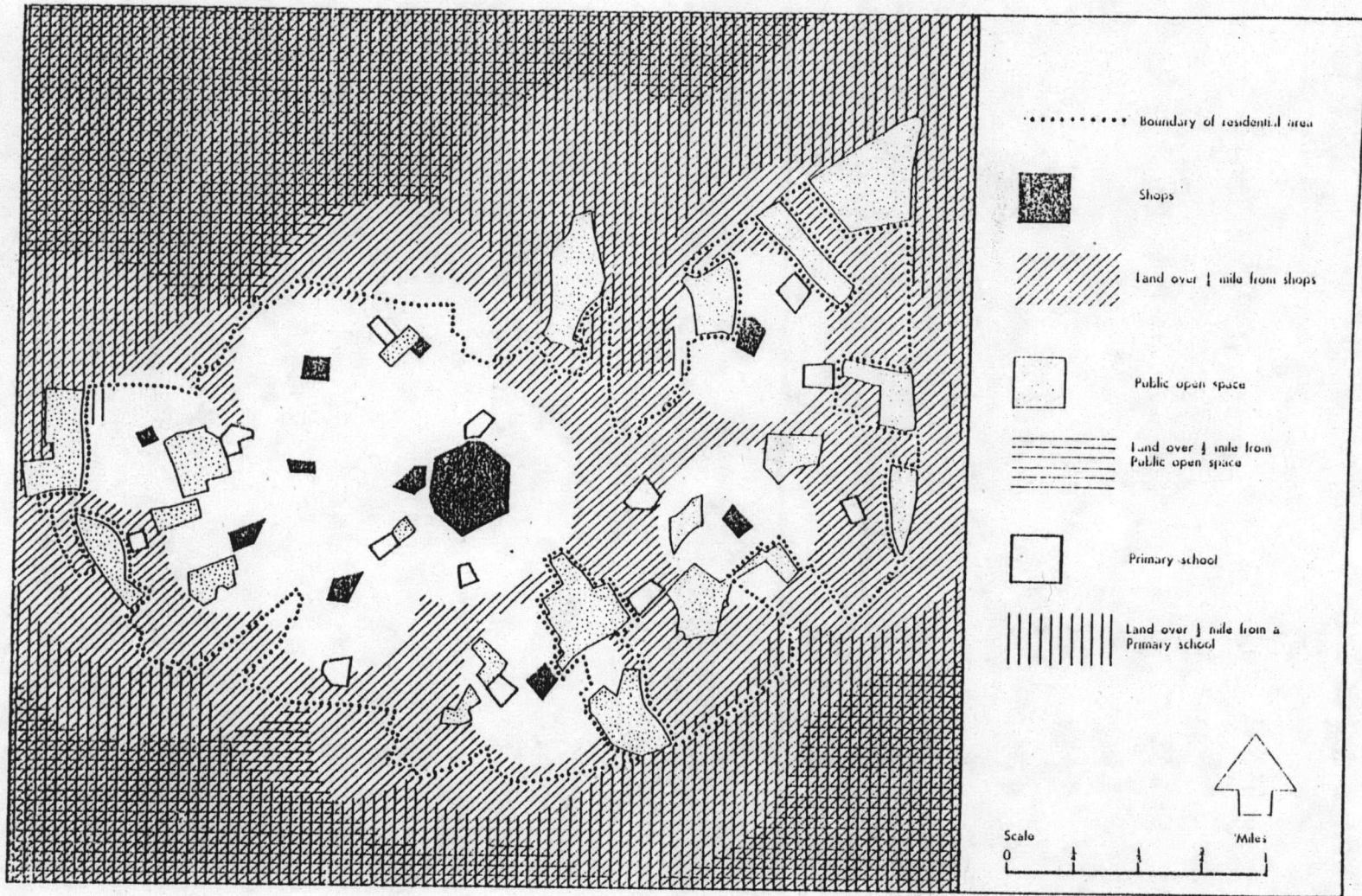


图 7 : Ibid.p.163.