



บทที่ 2

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

2.1 ความหมายของการวางแผน

ในการวางแผนระยะทั่วไประหว่าง ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านซึ่งแตกต่างกันออกไป George R. Terry ได้ให้คำนิยามของการวางแผนไว้ว่า "การวางแผนคือการเลือกสรรและจัดความเกี่ยวเนื่องของข้อเท็จจริง และการจัดวางสมมุติฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับการมองภาพอนาคตที่จะเกิดขึ้น และการจัดทำข้อเสนอในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเชื่อว่าจะจำเป็นต่อการบรรลุผลสำเร็จที่ได้วางไว้"¹

Herbert G Hick กล่าวว่า "การวางแผนคือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การและการกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ"² จากคำจำกัดความของ Hicks นี้จะเห็นได้ว่าการวางแผนจะต้องยึดถือเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหลักการสำคัญ หลังจากนั้นจะต้องตัดสินใจล่วงหน้าว่ามีกิจกรรมใดบ้างที่กระทำในอนาคต เพื่อให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

¹George R. Terry, Principles of Management (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1960), p. 123

²Herbert G. Hicks, The Management of Organizations: A Systems and Human Resources Approach (New York : Mc Graw-Hill, 1972), p. 240

Harold Koontz และ Cyril O'Donnell กล่าวว่า "การวางแผนหมายถึง การตัดสินใจไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ"³ จากคำจำกัด ความนี้จะเห็นว่า การวางแผนก็คือกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารในสิ่งที่จะกระทำในอนาคต โดยมีข้อกำหนดรายละเอียดอย่างกว้าง ๆ ว่าใครเป็นผู้ทำ ทำอย่างไร ทำเมื่อใด โดยมี การกำหนดระยะเวลาของการทำงานเอาไว้

Louis A. Allen ให้ความหมาย การวางแผนไว้ว่า "การวางแผนเป็นกระบวนการ ของความนึกคิดก่อนที่จะปฏิบัติงาน"⁴ แสดงถึงการที่องค์กรหรือหน่วยงานนั้นควรจะปฏิบัติ อย่างไม่รู้ จะให้ใครเป็นผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติเมื่อใด และระยะเวลาอย่างน้อยเท่าใด ข้อคิดเหล่านี้จะ ต้องจัดวางแผนงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ

Russell L. Ackoff อธิบายคำว่า "การวางแผนหมายถึงการกำหนดรูปแบบของ อนาคตที่ต้องการ ตลอดจนการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีลักษณะที่มี ความยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม"⁵

บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่าคือ "การตัดสินใจของผู้บริหาร เป็นการกำหนดสิ่งที่ต้องการกระทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้วัตถุประสงค์บรรลุความสำเร็จอย่างมี

³Harold Koontz and Cyril O'Donnell, Principles of Management : An Analysis of Managerial Functions (New York : Mc Graw-Hill, 1972), p. 240.

⁴Louis Allen, Management and Organization (New York : Mc Graw-Hill, 1958), p. 25

⁵Russell L. Ackoff, A Concept of Corporate Planning (New York : John Wiley and Sons, 1970), p. 1

ประสิทธิภาพ การวางแผนจึงเป็นการเตรียมการสำหรับปฏิบัติงาน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนาคต โดยมิบุคคลผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามแผน มีแนวทางในการแก้ปัญหา และสามารถควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ได้”๘

เสถียร เหลืองอร่าม ให้ความหมายของการวางแผนว่า "การวางแผนเป็นวิถีทางในอนาคตจากทางเลือกหลาย ๆ ทางสำหรับที่จะให้กิจกรรมทั้งหมดหรือเฉพาะบางแผนงานดำเนินไปตามวิถีทางนั้น การวางแผนจึงเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร จะทำเมื่อไร จะทำให้ใครและจะมีวิธีทำอย่างไร การวางแผนจึงเป็นการกระทำกิจการไปสู่วัตถุประสงค์ที่เลือกไว้โดยวิธีทางที่ดีที่สุด"๗

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่มีการตัดสินใจตามทางเลือกต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าอย่างมีหลักการและเหตุผล และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนาคต โดยจะต้องทำอย่างต่อเนื่องจนบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

2.2 ระดับของการวางแผน

การวางแผนนั้นสามารถแยกออกได้หลายระดับ และมีความสำคัญของแต่ละระดับแตกต่างกันตามเนื้อหาของแผนนั้น ๆ ระดับของการวางแผนแยกออกได้ดังนี้๘

๑. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "แนวความคิดและหลักการวางแผน." ใน หลักการวางแผน ทัศนกิจจังหวัก, หน้า 10. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : สหชัยการพิมพ์, 2526

๗. เสถียร เหลืองอร่าม, การวางแผนนโยบายและขบวนการวางแผน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520) หน้า 100.

๘. อประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ, การบริหารงานทัศนกิจ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอเคียนสตร์, 2525), หน้า 105-106.

2.2.1 การวางแผนส่วนรวมหรือมหภาค การวางแผนประเภทนี้เป็นการวางแผนโดยส่วนรวมของทั้งประเทศ เพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา ในรูปของอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติหรือรายได้เฉลี่ยต่อคน และการกำหนดปริมาณการลงทุนที่ต้องการ เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ นอกจากนี้ยังอาจขยายการวางแผนในส่วนนี้ให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้นต่อไปได้อีก เช่น ขยายการวางแผนไปสู่เรื่องการบริโภค การออม การส่งสินค้าออก และการนำสินค้าเข้า โดยทั่วไปการวางแผนมหภาคนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์ประกอบของแผนด้านมหภาคมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน (Consistency) มีความเป็นไปได้ (Feasibility) และเป็นแผนที่มีความสมจริง (Realistic) ด้วยเหตุนี้จึงอาจมีการสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และคาดคะเนทดสอบองค์ประกอบต่าง ๆ ของแผน การกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนา พร้อมกับปริมาณการลงทุนที่ต้องการ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการในอนาคต

2.2.2 การวางแผนสาขา เป็นการแยกย่อย (Disaggregation) จากการวางแผนส่วนรวมไปสู่การวางแผนในแต่ละสาขา ทั้งนี้เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการพัฒนาและปริมาณการลงทุนที่ต้องการในแต่ละสาขาการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาโดยส่วนรวม

การวางแผนสาขามีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของแต่ละสาขา ซึ่งโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องประสานสัมพันธ์กันเป็นแผนพัฒนาสาขา การวางแผนสาขาเป็นการวางแผนที่เชื่อมระหว่างการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนโครงการ อย่างไรก็ตามเนื่องจากสาขาต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจต่างก็มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน การปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงการผลิตในสาขาหนึ่งจะมีผลกระทบเชื่อมโยงไปสู่สาขาการพัฒนาด้านอื่น ในขณะเดียวกันแต่ละสาขา ต่างก็ต้องการปัจจัยการผลิตบางชนิดจากสาขาอื่น หรือผลผลิตออกของสาขาหนึ่งอาจเป็นสิ่งที่ต้องการของสาขาอื่น และเนื่องจากสาขาต่าง ๆ ต่างก็พึ่งพาอาศัยกัน ฉะนั้นในการวางแผนพัฒนา นักวางแผนอาจเน้นการพัฒนาไปที่บางสาขาหรือบางกิจกรรมที่คาดว่าจะมีการขยายตัวที่รวดเร็ว เพื่อให้เป็นตัวชักนำในสาขาหรือกิจกรรมอื่น ๆ ของระบบให้มีการขยายตัวตามไปด้วย

2.2.3 การวางแผนระหว่างภาค การวางแผนระดับนี้เกี่ยวข้องกับภาคคิดเงินจะเลือกและเน้นการพัฒนาลงในพื้นที่ภาคไหนก่อนหลังอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีจำกัด และเมื่อการวางแผนระหว่างภาคอยู่ในลำดับขั้นคอนของการวางแผนขั้นที่ 3 ของระบบการวางแผนพัฒนาทั้งหมด การวางแผนขั้นนี้จึงต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายและแนวทางที่ได้มีการกำหนดไว้ ในขั้นการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนสาขาด้วย หน้าที่สำคัญของการวางแผนขั้นนี้จึงได้แก่ การพิจารณากระจายการวางแผนสาขาไปตามภาคต่าง ๆ และพิจารณารายละเอียดของปัญหาในแต่ละภาค เช่น ปัญหาโครงสร้างในอนาคตของภาคต่าง ๆ ของประเทศ การเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างภาค ระบบการคมนาคมและขนส่งระหว่างภาค และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายกิจกรรมของประชาชนตามท้องที่ต่าง ๆ ภายในประเทศ

2.2.4 การวางแผนภาคหรือจังหวัด การวางแผนภาคหรือรายจังหวัดเกี่ยวข้องกับ การวางแผนพัฒนาภาคต่าง ๆ หรือจังหวัดแต่ละจังหวัด ความสำคัญความสำคัญที่ได้มีการพิจารณามาแล้วในขั้นการวางแผนระหว่างภาค นอกจากนั้นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ใช้ในการวางแผนจะได้นำมาจากขั้นการวางแผนระหว่างภาคอื่นด้วย การวางแผนดังกล่าวอาจเป็นการวางแผนที่สมบูรณ์แบบในลักษณะที่ว่า รวมการวางแผนสาขาต่าง ๆ ไว้ทุกสาขา หรือเป็นการวางแผนแต่บางส่วนก็ได้ การวางแผนระดับนี้โดยทั่วไป มักจะเน้นไปที่การจัดปัญหาความยากจนการลดความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างภาคและการเพิ่มการจ้างแรงงานภายในภาคที่สอดคล้องกับลักษณะความได้เปรียบและความถนัดของแต่ละภาค การแยกย่อยแผนส่วนรวมและสาขาหรือแผนชาติลงสู่ภาคและจังหวัดจึง เป็นเพียงส่วนหนึ่งในกระบวนการวางแผนภาคและจังหวัด เท่านั้น

2.2.5 การวางแผนท้องถิ่น การวางแผนท้องถิ่นเน้นไปที่การวางแผนขององค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การวางแผนประเภทนี้จึงค่อนข้างง่าย เพราะเมื่อทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นแล้ว สามารถนำมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ แนวทางการพัฒนาได้ การวางแผนประเภทนี้จึง เป็นไปที่พื้นที่หรือกลุ่มชนเป้าหมาย และเป็นการวางแผนเพื่อจัดให้มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนและชุมชนโดยส่วนรวม เป็นการวางแผนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัด และความต้องการที่กำหนดขึ้นโดยประชาชนเองนั้นอาจจะมีมากมายและแน่นนอนเนื่องจากมีปัจจัยเกี่ยวข้องกับสถานการณ์เข้ามามีอิทธิพลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชน ด้วยเหตุนี้นักวางแผนท้องถิ่นจะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น โดยอาศัยหลักวิชาการด้วยแล้วทำการปรึกษาทารหรือกับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อกำหนดระดับความต้องการขั้นต่ำที่จำเป็น และแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น

2.2.6 การวางแผนโครงการ การวางแผนลักษณะนี้เป็นเรื่องของการกำหนดและคัดเลือกโครงการพัฒนาแต่ละโครงการให้สอดคล้องกับการพัฒนาในระดับต่าง ๆ นั่นคือจะต้องมีการคัดเลือกว่าจะนำโครงการอะไรมาบรรจุในแผนบ้างและดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ประเมินโครงการ จัดลำดับความต้องการของโครงการ แล้วจัดทำเป็นโครงการที่สมบูรณ์ต่อไป

2.3 แผนพัฒนาจังหวัด

2.3.1 ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด

สำหรับความหมายของแผนพัฒนาจังหวัดได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน ดังต่อไปนี้

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยให้ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัดว่าหมายถึงแผนหลักที่ใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาจังหวัด โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวความคิด วัตถุประสงค์ กรอบการพัฒนา แนวทางการพัฒนา ระยะเวลา และงบประมาณโดยประมาณ ตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้จะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรพื้นฐานของจังหวัด^๑

^๑สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, คู่มือการวางแผน โครงการ การศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2524), หน้า 6.

พิรพล ไตรทศยาวิทย์ กล่าวถึงแผนพัฒนาจังหวัดว่าเป็นแผนหลักที่ชี้แนะแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบผสมผสานและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของจังหวัดโดยรวม ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติสามารถยึดถือสำหรับการกำหนดและวางแผนงาน โครงการที่มีอยู่ในความรับผิดชอบ ภายใต้อำนาจของจังหวัดจะเป็นกรอบชี้ปัญหาและแนะแนวทางแก้ไขอย่างกว้าง ๆ¹⁰

เกียรติ จิวะกุล กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาจังหวัดว่าเป็นการวางแผนทางปฏิบัติด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในจังหวัด ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ภายใต้อำนาจของจังหวัดจะต้องมีแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องและช่วงเวลาเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹¹

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ให้ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัดว่าเป็นแนวทางและรายการประสานแผนและโครงการของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัด¹²

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาจังหวัดมีลักษณะเป็นการวางแผนที่แคบและเจาะลึกกว่าแผนพัฒนาภาค และเป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมงานพัฒนาของหน่วยราชการทุกระดับที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดนั้น

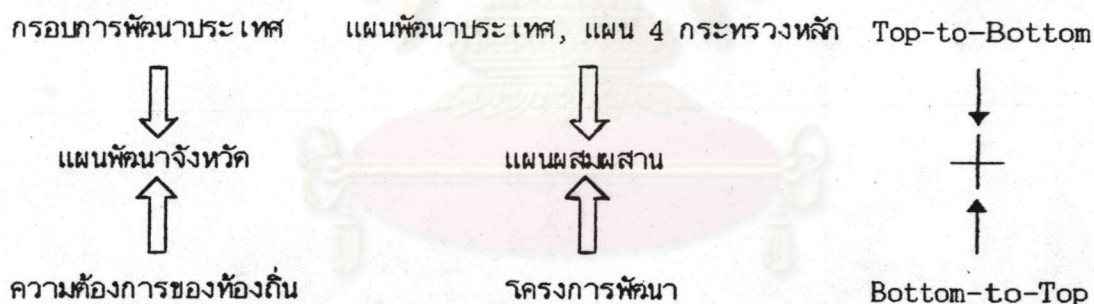
¹⁰พิรพล ไตรทศยาวิทย์, การวางแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอบ้านนา (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สารมวลชน จำกัด, 2523), หน้า 101.

¹¹บุญมิ่ง เจริญชัยวัฒน์, "การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดสงขลา." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

2.3.2 บทบาทหน้าที่ของแผนพัฒนาจังหวัด¹³

แผนพัฒนาจังหวัดนับเป็นส่วนหนึ่งในขบวนการพัฒนาจังหวัดที่มีหน้าที่กำหนดภารกิจและสภาพการณ์ล่วงหน้าในระยะเวลาที่กำหนด แต่เนื่องจากการพัฒนาจังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้กรอบกำหนดของแผนพัฒนาประเทศ (Top-Down) และจะต้องสอดคล้องกับทรัพยากรและความต้องการของพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัด (Bottom-Up) ดังนั้นแผนพัฒนาจังหวัดจึงเกี่ยวข้องกับแผนทั้ง 2 ระดับ คือ แผนที่กำหนดจากบนลงล่างและแผนที่กำหนดจากล่างขึ้นบน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงจะเห็นว่าแผนพัฒนาประเทศนั้นคือความต้องการของรัฐที่จะให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม ลักษณะของแผนจะไม่สามารถระบุรายละเอียดเป็นรายจังหวัดได้ ในขณะที่เดียวกันแผนหลักของกระทรวงต่าง ๆ โดยทั่วไปก็คือแผนพัฒนารายสาขาที่ต้องมองในระดับประเทศเช่นกัน รายละเอียดที่จะบ่งชี้ถึงระดับจังหวัดจึงไม่ชัดเจนหรือไม่มี ลักษณะแผนในระดับประเทศนี้กว้างเกินไปที่จะนำไปปฏิบัติในพื้นที่จริง



ในขณะที่เดียวกันพื้นที่จังหวัดตั้งแต่ระดับอำเภอลงไปถึงระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่โครงการนั้น มีความต้องการที่ค่อนข้างจะแน่นอนและมองในพื้นที่แคบ ๆ นำคำมองหรือมองทั้งประเทศ ความต้องการทั้งสองระดับอาจพ้องกัน หรือสวนทางกันได้ เพื่ออำให้เกิดการผสมผสานที่ดี แผนจังหวัดจึงทำหน้าที่นำความต้องการของรัฐมาพิจารณาปรับแก้ไขให้ตรงต่อความ

¹³สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, คู่มือการวางแผน โครงการการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุรินทร์, หน้า 6-7.

ต้องการของประชาชน และสภาพแท้จริงของพื้นที่นั้น ๆ ลักษณะของแผนจังหวัดจึงเป็นแผนที่
เชื่อมโยงจุดมุ่งหมายของประเทศในระดับกว้างกับจุดมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่นระดับ
ซึ่งการเชื่อมโยงให้บังเกิดความเหมาะสมนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ที่ต่อไป

2.3.3 แนวความคิดพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด¹⁴

2.3.3.1 วิธีการวางแผนพัฒนาจังหวัดต้อง เป็นการวางแผนแบบผสมผสาน
(Integrated Method) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนซึ่งกำหนดจาก เบื้อง
บนลงล่างและแผนซึ่งกำหนดจากล่างขึ้นบน ทั้งนี้ เพราะ เหตุผลที่ว่าจังหวัดเป็นศูนย์กลางบริหาร
และการกระจายการพัฒนาจากระดับบนซึ่งได้แก่ระดับชาติลงมาสู่ระดับล่างซึ่งได้แก่ระดับภูมิภาค
และท้องถิ่นโดยเน้นพื้นที่เป้าหมายและประชาชนเป้าหมาย ซึ่งเป็นแผนจากบนลงล่าง แต่เนื่อง
จากในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญของการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนใน
ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นขึ้นไปสู่เบื้องบนซึ่งได้แก่ระดับชาติ ดังนั้นแผนพัฒนาจังหวัดจึง เป็นแผนแบบผสม
ผสานทั้งจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน

2.3.3.2 แผนพัฒนาจังหวัดเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงาน
ของ เอกชนและหน่วยงานของรัฐในทุกขั้นตอนของการวางแผนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้
แผนพัฒนาจังหวัดเกิดประโยชน์มากที่สุด

2.3.3.3 แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องคำนึงถึงพื้นที่พัฒนา (Development
Area) เพื่อมุ่งกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ โดยคำนึงถึงศักยภาพ ข้อจำกัด สภาพแวดล้อม
ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรคนในพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความสมดุลย์และการบริหาร
ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

¹⁴สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด (กรุงเทพฯ :
รุ่งเรืองการพิมพ์, 2524), หน้า 8.

2.3.3.4 การวางแผนจะต้องคำนึงถึงสาขาที่จะพัฒนาและคำนึงถึงการประสานงานให้สอดคล้องระหว่างสาขา

2.3.3.5 การวางแผนจะต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาด้วย เช่น ประชาชนในพื้นที่ยากจน กลุ่มคนที่อยู่บนภูเขา ฯลฯ

2.3.4 องค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัด

พระพล ไตรทศยาวิทย์ กล่าวถึงแผนพัฒนาจังหวัดว่าเป็นแผนซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ได้แก่¹⁵

2.3.4.1 องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2.3.4.2 องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัด ได้แก่ สภาพข้อจำกัดและสิ่งเอื้ออำนวยต่าง ๆ ในการพัฒนาจังหวัด เช่น โครงสร้างเศรษฐกิจโดยรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่าง ๆ จำนวนแรงงาน จำนวนประชากร ฯลฯ

2.3.4.3 องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาด้านต่าง ๆ ของจังหวัด

2.3.4.4 องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนา

2.3.4.5 องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไข้ปัญหา แผนงานและโครงการที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดโดยรวม

¹⁵พระพล ไตรทศยาวิทย์, การวางแผนพัฒนาจังหวัด อ่ำเภอ คำบล, หน้า 111-114.

2.3.5 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้แบ่งขั้นตอนการจัดทำของแผนพัฒนาจังหวัดเป็น 6 ขั้นตอนนี้¹⁸ คือ

2.3.5.1 การเก็บและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพทั่วไปทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและประชากรในทุกพื้นที่ รวมทั้งปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อนำเอาข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์ร่วมกับนโยบายและกรอบของการพัฒนาของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งกำหนดจากส่วนกลาง โดยจะต้องประสานกับนโยบายของรัฐบาลกับปัญหาและความต้องการของจังหวัด โดยคำนึงถึงความเหมาะสมสัมพันธภาพของจังหวัดและความเป็นไปได้ในการจัดทำแผน

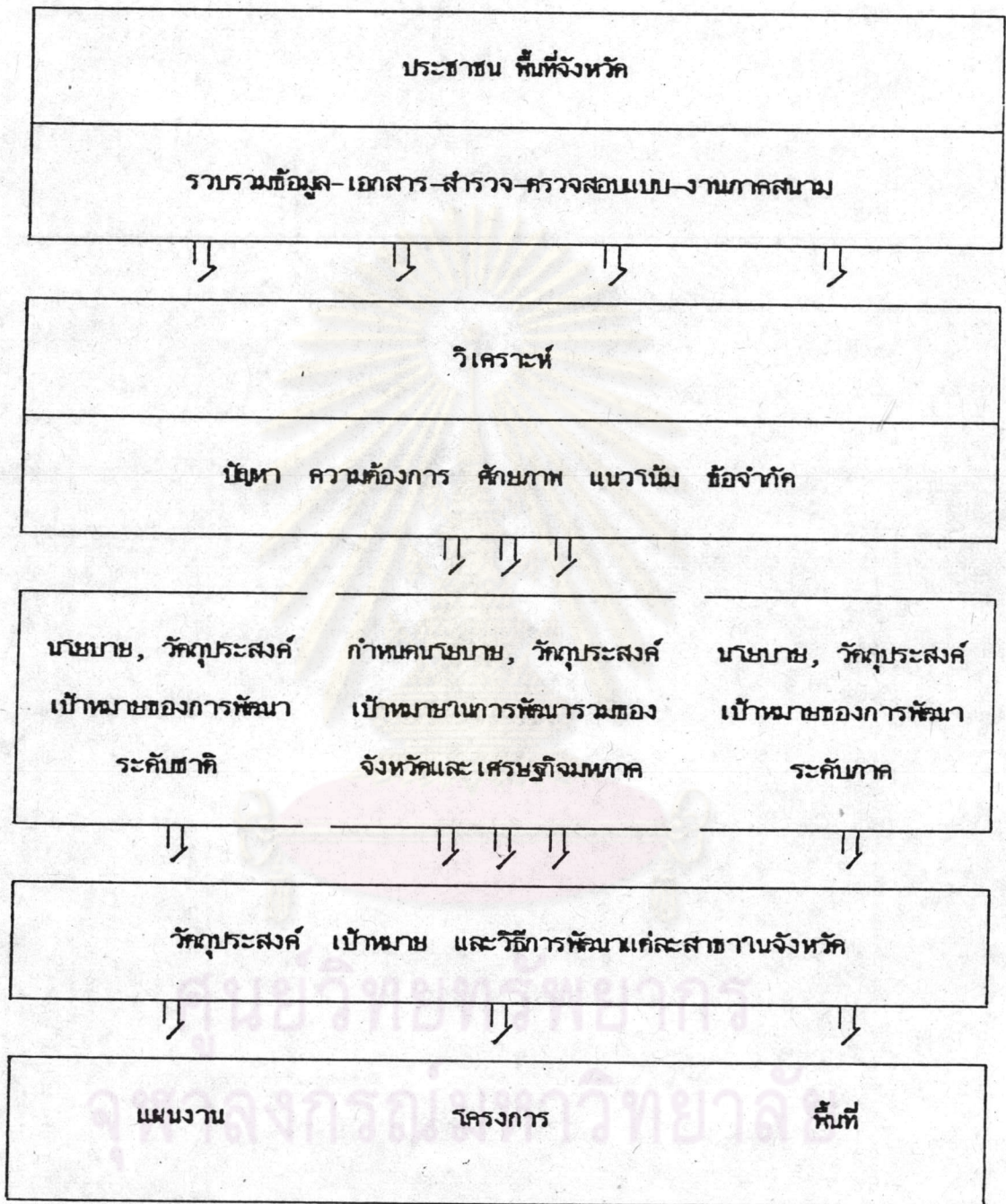
2.3.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้หลักการวิเคราะห์และประเมินข้อมูล เพื่อให้เห็นปัญหาและความต้องการ อุปสรรค ศักยภาพ และแนวโน้มของการพัฒนาจังหวัด โดยวางหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ ในการวิเคราะห์แต่ละสาขา

2.3.5.3 การกำหนดปัญหาและความต้องการ โดยการจัดลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาจากปัญหาและความต้องการเร่งด่วน ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวม ปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาอื่น และปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ปัญหาและความต้องการ ศักยภาพ และข้อจำกัดต่าง ๆ นี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาและจัดวางนโยบายในการพัฒนาของจังหวัดเป็นการมีส่วนร่วม

2.3.5.4 การวางนโยบาย วัตถุประสงค์ และการกำหนดเป้าหมายรวมของการพัฒนาจังหวัด โดยมีสาระสำคัญในเรื่องเหล่านี้ คือ ปัญหาและความต้องการของ

¹⁸สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด, หน้า 13-26

แผนภูมิ 2.1 แนวความคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด



ที่มา: คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ประชาชนที่จะนำไปกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค การกำหนดพื้นที่เร่งรัดพัฒนา ประชากรและการวางแผนประชากร การจ้างงาน การลงทุน การบริการสิ่งแวดล้อม และงบพัฒนาที่ต้องการ

2.3.5.5 การตั้งเป้าหมายในการพัฒนาสาขาต่าง ๆ และพื้นที่ในการ พัฒนา ในการทำการพัฒนาแต่ละสาขาจะต้องยึดนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการ พัฒนารวมเป็นหลักในการดำเนินงาน

2.3.5.6 การวางแผนมหภาคและการวางแผนรายสาขา ซึ่งต้องคำนึงถึง องค์ประกอบเกี่ยวกับความสามารถในการลงทุน แนวโน้มในการพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติ ประชากร แรงงานและการจ้างงาน สภาพโครงสร้างพื้นฐาน สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อ จำกัดต่าง ๆ รวมถึงโครงการที่จะลงทุนจากรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและภาคเอกชน ด้วย โดยกำหนดเป้าหมายของการวางแผนระดับมหภาคแล้วจึงกำหนดเป้าหมายของการพัฒนา สาขาต่าง ๆ

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยได้วางขั้นตอนการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็น 7 ขั้นตอน¹⁷ คือ

ขั้นตอนที่ 1. บ่งชี้ปัญหา โดยศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลพื้นฐาน 6 ประการ คือ ข้อมูลกายภาพ ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลสังคมและการบริการทางสังคม ข้อมูลสภาพ เศรษฐกิจ ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน และข้อมูลนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมา โดยจะนำ มาวิเคราะห์แบ่งแนวการวิเคราะห์ออกเป็น ปัญหาสภาพและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหา เศรษฐกิจ และปัญหาสังคม

¹⁷สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, คู่มือการวางแผน ครง การศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุรินทร์,

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างกรอบการพัฒนา เป็นการนำเอาข้อสรุปจากการศึกษาวิเคราะห์มาพิจารณาสร้างกรอบการพัฒนาโดยรวมระดับจังหวัด เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เป็นไปได้ ภายใต้อำนาจและความสามารถของจังหวัด ให้บรรลุผลตามจุดประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนารายสาขา เป็นการศึกษารายละเอียดการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาจังหวัด โดยมุ่งพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาที่จะได้ผลประโยชน์สูงสุดในแต่ละสาขา ภายใต้อำนาจและกรอบการพัฒนาโดยรวมระดับจังหวัดที่กำหนดไว้ในขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2

ขั้นตอนที่ 4 การผสมผสานความเชื่อมโยงของการพัฒนารายสาขา เป็นการชี้ให้เห็นแนวทางการพัฒนาและประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาในแต่ละสาขา ซึ่งนำมาดำเนินการพัฒนาโดยทันทีย่อมเกิดปัญหาเช่น ความขัดแย้งระหว่างสาขาต่าง ๆ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรงบประมาณ และกำลังคน ยากที่จะดำเนินการพัฒนาไปพร้อม ๆ กันทุกสาขาได้ ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาถึงการผสมผสานความเชื่อมโยงการพัฒนารายสาขา เพื่อหาข้อสรุป และแนวทางการพัฒนาที่สามารถให้ผลประโยชน์สูงสุด

ขั้นตอนที่ 5 แผนพัฒนาขั้นสุดท้าย เป็นการนำเอาผลสรุปที่ได้ตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 ถึง 4 มาทบทวนร่วมพิจารณาพร้อม ๆ กัน เพื่อจัดทำแผนขั้นสุดท้าย โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาโดยรวมและการพัฒนารายสาขา สำหรับเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการในขั้นตอนที่ 6. ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 แผนงานและโครงการ เป็นการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาในรายสาขาและกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ 4 อย่างคือ งบประมาณ กำลังคน พื้นที่โครงการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ขั้นตอนที่ 7 การวางแผนปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้จะกล่าวถึงการบริหารการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการกำหนดพื้นที่สำหรับดำเนินแผนงานและโครงการ การสั่งการประสานงาน องค์กร และขั้นตอนการดำเนินงาน

สถาบันวิจัยสังคม และภาควิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอขั้นตอนการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้¹⁸

- ขั้นตอนที่ 1 การสรุปสภาพปัญหา (Diagnosis)
- ขั้นตอนที่ 2 การสร้างโครงร่างการพัฒนาระดับมหภาค (Macro Framework Building)
- ขั้นตอนที่ 3 การวางแผนรายสาขา (Sectoral Planning)
- ขั้นตอนที่ 4 ประสานแผนระหว่างสาขา (Intersectoral Coordination)
- ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำแผนสรุปรวม (Plan Finalization)
- ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำแผนงานและโครงการ (Action Programme Formulation)
- ขั้นตอนที่ 7 การวางแผนปฏิบัติการ (Planning For Implementation)

จะเห็นว่าขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีขั้นตอนสำคัญ ๆ คือ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนา และการวางแผนพัฒนารายสาขา

¹⁸สถาบันวิจัยสังคม และภาควิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ข้อเสนอทางเทคนิค โครงการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกระบี่ (กรุงเทพฯ: 2527), หน้า 6.