

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การวางแผนตามแนวความคิดของนักวางแผนท่านต่าง ๆ ให้ความสำคัญ ถึง ลักษณะการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ ซึ่งประกอบด้วยลักษณะหรือระดับต่าง ๆ ของ การวางแผน ความเป็นมาของแผนพัฒนาจังหวัด ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด และ องค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนลักษณะของแผนโครงสร้างรวมทั้งหน้าที่ หรือบทบาทของแผนโครงสร้าง อันเป็นพื้นฐานของแนวความคิดเพื่อนำไปใช้ในการ ศึกษาต่อไป

2.1 กระบวนการของการวางแผน ¹

2.1.1 ความหมายของการวางแผน

โดยรูปศัพท์ คำว่า การวางแผน (Planning) มาจากคำในภาษาละติน ว่า Plannum ซึ่งหมายถึงพื้นราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษในความหมายดั้งเดิมว่า "การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ" เช่น แผนผัง แผนที่ ตลอดจนแบบพิมพ์ของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ (Blue Print) เมื่อคำว่าการวางแผนถูกนำมาใช้มากขึ้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น

Koonts และ O'Donnel (1968:81) อธิบายว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามความต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมายแต่ก็ดีกว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ

Simon, Smithoburg และ Thompoon (1961:423-424) อธิบายว่า การวางแผน คือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในอนาคต เกี่ยวกับการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือกและเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จตามข้อเสนอแนะนั้น ๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผลที่สามารถปรับใช้ได้ในอนาคตและใช้ได้กับเรื่องต่าง ๆ ที่มีผู้วางแผนหรือหน่วยงานที่กระทำอยู่ ทั้งมีการควบคุมการดำเนินงานนั้น ๆ ด้วย

¹ มุขบง ชัยเจริญวัฒนะ, "การศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดสงขลา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527), หน้า 5-7.

Timbargen (1967:33) อธิบายว่า การวางแผนเป็นการเตรียมการ และปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป การวางแผน คือ กระบวนการที่มีการเตรียมการกำหนดวัตถุประสงค์ และ เป้าหมายที่จะทำให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคตซึ่งได้มีการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดไว้ล่วงหน้า เพื่อดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น

องค์ประกอบสำคัญของ การวางแผน คือ กระบวนการที่มีการตัดสินใจล่วงหน้า มีเหตุผล มีข้อมูลและเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคตอีกทั้งจะต้องเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกันจนสำเร็จตามเป้าหมาย

2.1.2 ความหมายของการวางแผนพัฒนา

การวางแผนพัฒนา หมายถึง กิจกรรมหรืองานในการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายและวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจและสังคมไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ uly ให้มีลักษณะของความแตกต่าง และการประสานงานกัน

นักวิชาการบางท่านได้กล่าวไว้ว่า การวางแผนพัฒนา เป็นเทคนิคในการพัฒนาอย่างหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาให้ใช้เป็นเครื่องชี้แนวทางในการพัฒนาเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุม หรือกำกับการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้และเพื่อ เร่งรัดการพัฒนาให้เกิดขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในช่วงระยะเวลาที่ต้องการ

หลักทั่วไปของการวางแผนพัฒนา คือการกำหนดสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ (เช่น 1 ปี หรือ 5 ปี) ล่วงหน้า อย่างมีเหตุผลไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจัดทำเป็นเอกสารและประกาศใช้

- ระดับการวางแผนพัฒนา (Level of Planning)

การวางแผนพัฒนาอาจแบ่งได้หลายระดับ ส่วนใหญ่จะแบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้ คือ

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

การวางแผนระดับชาติเป็นแผนที่ครอบคลุมเป้าหมายทั่ว ๆ ไปถือเป็นการวางแผนแม่บท (Macro Planning) ส่วนการวางแผนระดับท้องถิ่น ได้แก่ การวางแผนพัฒนาเมือง (Urban Planning) การวางแผนพัฒนาชนบท (Rural Planning) การวางแผนพัฒนาชุมชน (Community Development Planning) แผนต่าง ๆ เหล่านี้ เน้นแง่มุมต่าง ๆ ในด้านพื้นที่ภูมิศาสตร์ ด้านสังคมในขอบเขต

พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จึงถือเป็นแผนย่อย (Micro Planning) ส่วนการวางแผนระดับภาคนั้น เป็นการวางแผนเพื่อประสานงานระหว่างการวางแผนที่เป็นแม่บทกับการวางแผนย่อยเพื่อช่วยให้แผนต่าง ๆ เหล่านั้นอยู่ในระบบอันเดียวกัน ทำให้ผลได้ของแต่ละแผนมีประสิทธิภาพ และความแน่นอนมากยิ่งขึ้น แผนทั้งสามระดับจะมีความสัมพันธ์กันในเรื่องหาระยะเวลาและในหน้าที่ของแผน นอกจากนี้ ยังต้องมีแนวทางการพัฒนาในลักษณะเดียวกัน มีความสอดคล้องทั้งในแง่ของนโยบายและมาตรการต่าง ๆ

- แนวความคิดพื้นฐานของแผนพัฒนา (Development Plan) ²

ตามพระราชบัญญัติการวางแผนเมืองและชนบท ค.ศ.1968 (The Town and Country Planning Act 1968) ของประเทศอังกฤษได้กำหนดแนวคิดด้านเนื้อหาของแผนพัฒนาออกเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. เนื้อหาของแผนต้องให้สอดคล้องกับ นโยบายของแผนพัฒนาระดับภาคและชาติ มีการศึกษาสภาพการณ์ต่าง ๆ ครอบคลุมพื้นที่และให้ข้อมูลรายละเอียด (Information) และแนวทางกำหนดหน่วยงานวางแผนระดับท้องถิ่น (Local Planning authorities)

2. แผนพัฒนาจะไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับ การใช้พื้นที่อย่างเฉียว เท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องอื่นในพื้นที่ ซึ่งเป็นการประสานกัน ระหว่างการใช้ที่ดินกับระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการคมนาคมขนส่ง

- วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา

แผนพัฒนา มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อแสดงถึงนโยบาย และแนวความคิดในการไปสู่ความสำเร็จตามความมุ่งหมายในพื้นที่ ซึ่งกำหนดตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่และสามารถที่จะปฏิบัติได้โดยการจัดระบบโครงสร้างทางกายภาพอย่างมีประสิทธิภาพและมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

- ลักษณะของแผนพัฒนา

ความสำเร็จในการปฏิบัติการตามแผนพัฒนา ขึ้นอยู่กับคุณภาพของแผนเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะของแผนจะต้องมีความยืดหยุ่นมากพอ ภายใต้อิทธิพลและการควบคุมในด้านต่าง ๆ แยกต่างหาก

- องค์ประกอบของแผนพัฒนา

² Ministry of Housing and Local Government Welsh. Development Plans: A manual of Form Content. London : St. Clements Eash Cross Ltd, 1970, p.1-13.

แผนพัฒนาประกอบด้วยแผนย่อย 2 ส่วน คือแผนโครงสร้างและแผนระดับท้องถิ่น (Local Plans) (แผนภูมิที่ 2.1) แยกพิจารณาพอสังเขปดังนี้

1. แผนโครงสร้าง (Structure Plans) ประกอบด้วย Country structure plans และ Urban Structure plans ดังจะกล่าวในรายละเอียดหัวข้อถัดไป

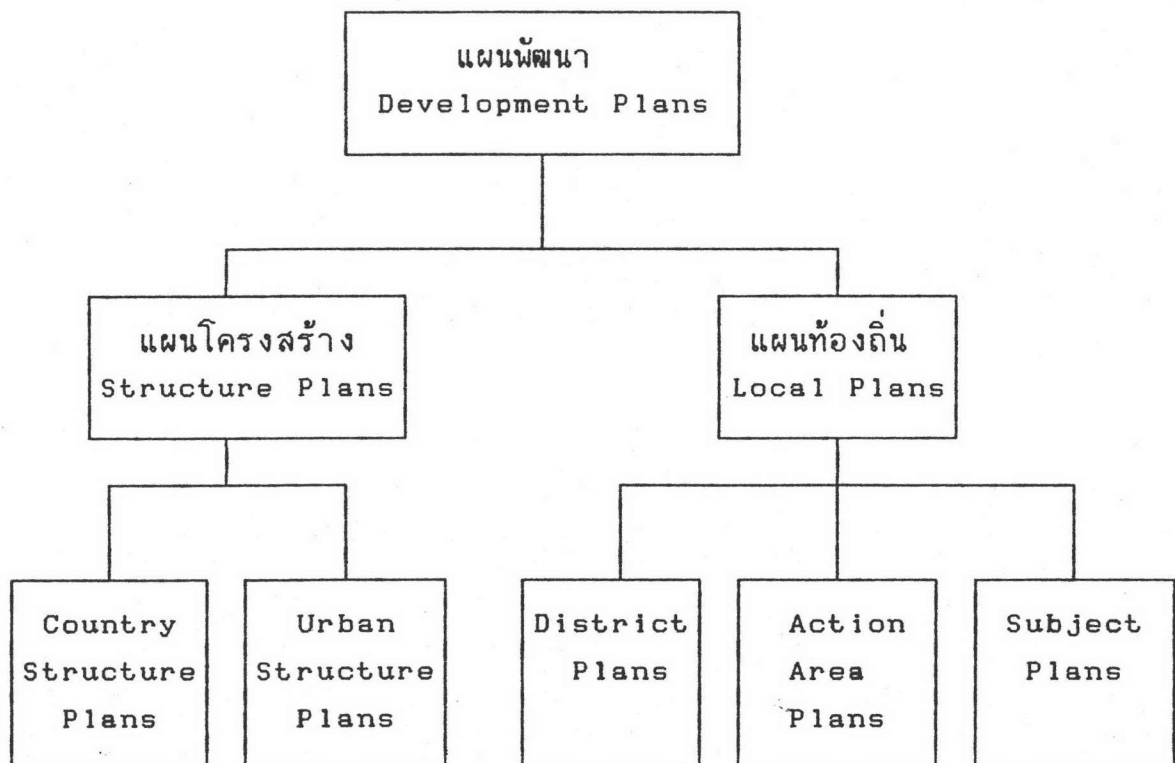
2. แผนระดับท้องถิ่น (Local plans) ประกอบด้วยแผน District plans, action area plans และ subject plans แยกพิจารณา ดังนี้

2.1 District plans เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมืองและชนบทใกล้เคียง ซึ่งสอดคล้องกับแผนโครงสร้างของเมือง

2.2 Action Area Plans เป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ขนาดเล็กซึ่งปฏิบัติงานในระยะสั้นในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

2.3 Subject Plans เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดทั้งแนวคิดและการวางแผน

แผนภูมิที่ 2.1 องค์ประกอบของแผนพัฒนา (Development Plans)



- แผนพัฒนาจังหวัด

การวางแผนพัฒนาภาคเป็นการวางแผนแนวทางกว้าง ๆ และมีได้เจาะ ปัญหาลึกลงไปในแต่ละพื้นที่ของภาค แผนพัฒนาจังหวัดจึง เป็นแผนพัฒนาอีกระดับหนึ่ง ซึ่งจะชี้ปัญหาและศักยภาพอย่างละเอียดของแต่ละพื้นที่นั้น ๆ

2.1.3 ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด

ดร. เกียรติ จิระกุล กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาจังหวัดว่า "เป็นการวางแผนทางปฏิบัติด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในจังหวัด ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก โดยทุกจังหวัดจะต้องมีแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้อง และช่วงเวลาในการพัฒนาเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดร. ไพฑูรย์ ช่างเรียน อธิบายว่า "แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนหลัก (Master Plan) ที่รวมแผนงานและโครงการทั้งของทางราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด"

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พศ. 2524 ได้ให้ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัดว่า "เป็นแนวทาง และรายการประสานแผน และโครงการของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและการดำเนินงานของประชาชนในท้องที่ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัด"

การวางแผนพัฒนาประเทศนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) รวม 3 ฉบับ มีลักษณะเป็นการวางแผนจากเบื้องบน (Top - Down Planning) โดยมีเป้าหมายหลักที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในระดับชาติ และเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของส่วนรวมเป็นประการสำคัญ ซึ่งการพัฒนาที่ผ่านมามีก่อให้เกิดผลดีหลายประการ แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาตามมา สิ่งสำคัญคือ ผลการพัฒนายังไม่กระจายไปสู่ชนบทอย่างเต็มที่ นอกจากนั้น ปัญหา และความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ก็ยังไม่ได้ถูกนำมาประกอบ ในการพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่าที่ควร ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้กำหนดให้มีการประสานสอดคล้อง ในลักษณะของการกำหนดให้มีการวางแผนจากเบื้องล่าง (Bottom-Up planning) ขึ้นมาอีกทางหนึ่งซึ่งการวางแผนในลักษณะเช่นนี้นำไปสู่การวางแผนพัฒนาในระดับจังหวัดและการวางแผนของท้องถิ่นทุกรูปแบบ ที่ประสาน

ปัญหาและความต้องการของประชาชนจากระดับล่างไว้ประสานสอดคล้องกับแนวทางและนโยบายการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม อีกทั้ง เป็นกลไกที่เหมาะสมในการผสมผสานการพัฒนา 2 ประการ คือ

ก. การผสมผสานระหว่างความรู้ทางวิชาการ ซึ่งมีอยู่ในระดับส่วนกลาง กับความรู้สภาพพื้นที่และพื้นฐานของประชาชนซึ่งจังหวัดมีอยู่

ข. การประสานระหว่างระดับย่อยของการพัฒนาชนบท เมือง คือหมู่บ้าน ตำบล สุขาภิบาล เทศบาล อำเภอ เพื่อให้มีเอกภาพและสามารถที่จะผสมผสานกับแนวทางการพัฒนาจากส่วนกลางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีลักษณะจุดเด่นที่สำคัญของการพัฒนาคือ

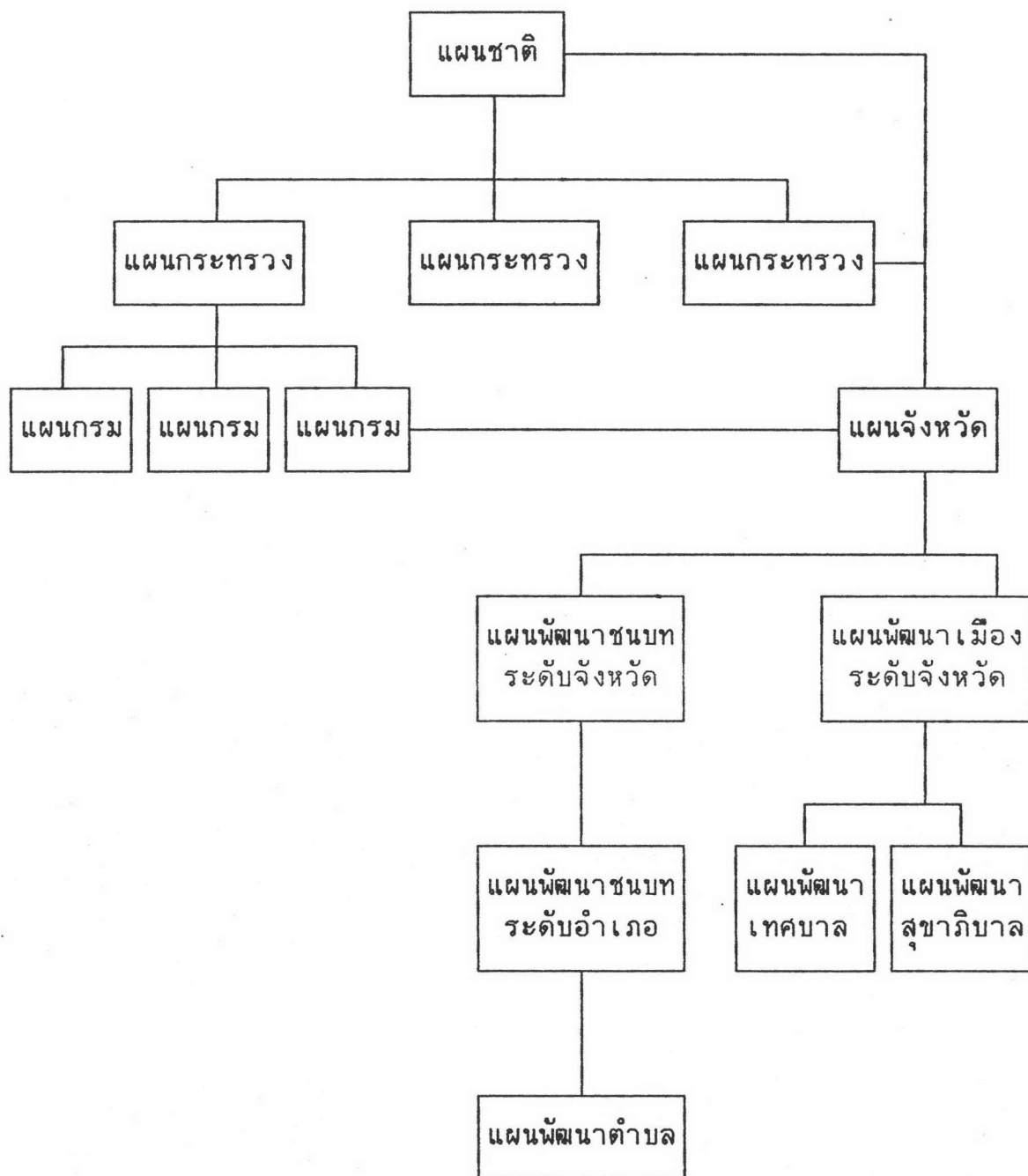
1. กำหนดขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัดให้ชัดเจนเนื่องจากในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 แผนพัฒนาจังหวัดครอบคลุมเฉพาะโครงการพัฒนาชนบทเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการทั้งในเขตเมือง และเขตชนบท จึงได้ขยายขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด ให้ครอบคลุมโครงการพัฒนาทุกพื้นที่ในจังหวัด ภายใต้อำนาจของแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แผนย่อย คือ

ก. แผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดสำหรับการพัฒนาในพื้นที่นอก เขตเทศบาล และสุขาภิบาล ให้ดำเนินการภายใต้ระบบ กชช.

ข. แผนพัฒนาเมืองระดับจังหวัด สำหรับการพัฒนาในเขตเทศบาล และสุขาภิบาลให้ดำเนินการภายใต้ระบบการบริหารการพัฒนาเมืองที่จะจัดวางรูปแบบขึ้นใหม่ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

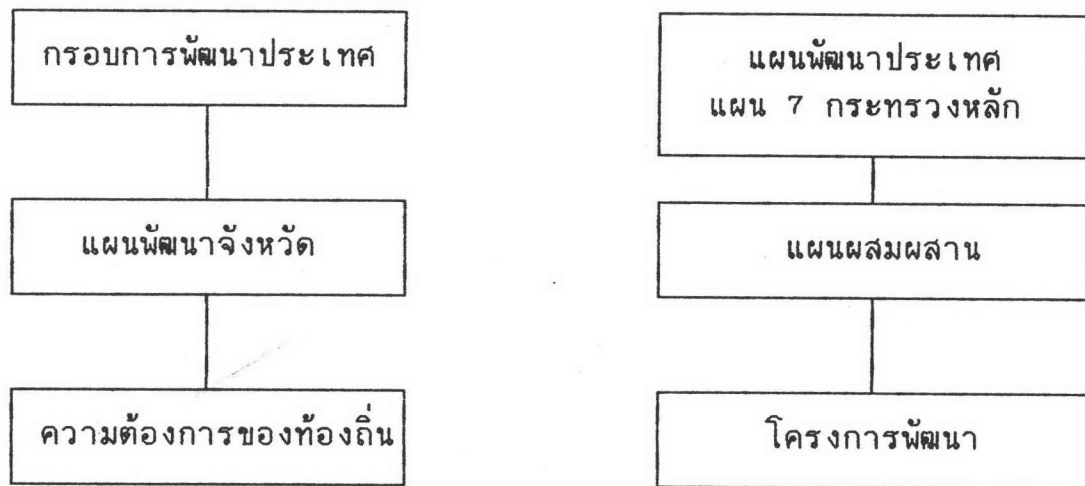
2. กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนา ในการพัฒนาชนบทมีความจำเป็นที่จะต้องยึดพื้นที่เป็นหลัก ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้มอบให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทโดยแบ่งเป็นเขตก้าวหน้า ปานกลาง ล้าหลังและมั่นคง การกำหนดหลักเกณฑ์ใช้ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค.) และความจำเป็นพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (จปฐ.) เป็นสิ่งชี้วัด

แผนภูมิที่ 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาเทศบาล



- ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดถูกกำหนดให้เป็นแผนเชื่อมโยง และประสานกันระหว่างแผนพัฒนาประเทศ (Top-Down Planning) กับแผนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (Bottom-Up Planning) บทบาทของแผนพัฒนาจังหวัดจึงถูกกำหนดให้เป็นแผนซึ่งรองรับนโยบายของประเทศ ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ครอบคลุมถึงการกระจายความเจริญ และยกระดับความเป็นอยู่ของชีวิต โดยเฉพาะชาวชนบทให้ดีขึ้น



ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญ คือ

1. เป็นการวางแผนรายพื้นที่ซึ่งแคบและเจาะลึกกว่า แนวทางการพัฒนาภาค
2. เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของจังหวัด ครอบคลุมถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. เป็นกลไกการประสานโครงการต่าง ๆ (Co-ordination of projects) ที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดในระดับจังหวัดและระดับชาติ

ไพโรจน์ ลิตปรีชา และคณะ (โรเนียว : 25) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาจังหวัด คือ

1. เพื่อกระจายการวางแผนพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาตนเองได้
2. เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในชนบท
3. เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทั้งหมดของชาติเป็นไปโดยประหยัด และบังเกิดผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง
4. เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ตรง กับความต้องการของประชาชนในชนบท
5. เพื่อขจัดปัญหา การซ้ำซ้อน และสิ้นเปลืองทรัพยากร ที่เกิดขึ้นจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัด โดยปราศจากการมีแผนร่วมกัน

- องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัด

พิรพล ไตรทศาวิทย์ (2523:114) กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัดควรมีดังต่อไปนี้ คือ

1. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร ความมั่นคง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด
2. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัด ได้แก่ สภาพข้อจำกัด และสิ่งที่เอื้ออำนวยต่าง ๆ ในการพัฒนาของจังหวัด อาทิเช่น โครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่าง ๆ การวิเคราะห์รายได้ การกระจายรายได้ การเพิ่มและการลด การกระจายตัวของประชากร จำนวนแรงงานและโรงงานต่าง ๆ
3. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็น ถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดตามลำดับความสำคัญ
4. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการพัฒนา
5. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึง แนวทางการแก้ไขปัญหา แผนงาน และโครงการที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในจังหวัด โดยส่วนรวม

บริษัทที่ปรึกษาไทยกรุ๊ป (2525:17) กล่าวถึงกระบวนการศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นขั้นตอนดังนี้ (รูปแผนภูมิที่ 2.3 ประกอบ)

1. การหาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพทั่วไปทั้งกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากรในพื้นที่ โดยรวบรวมข้อมูล เอกสาร สํารวจ แบบสอบถาม งานภาคสนาม
2. วิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ ศักยภาพ แนวโน้ม

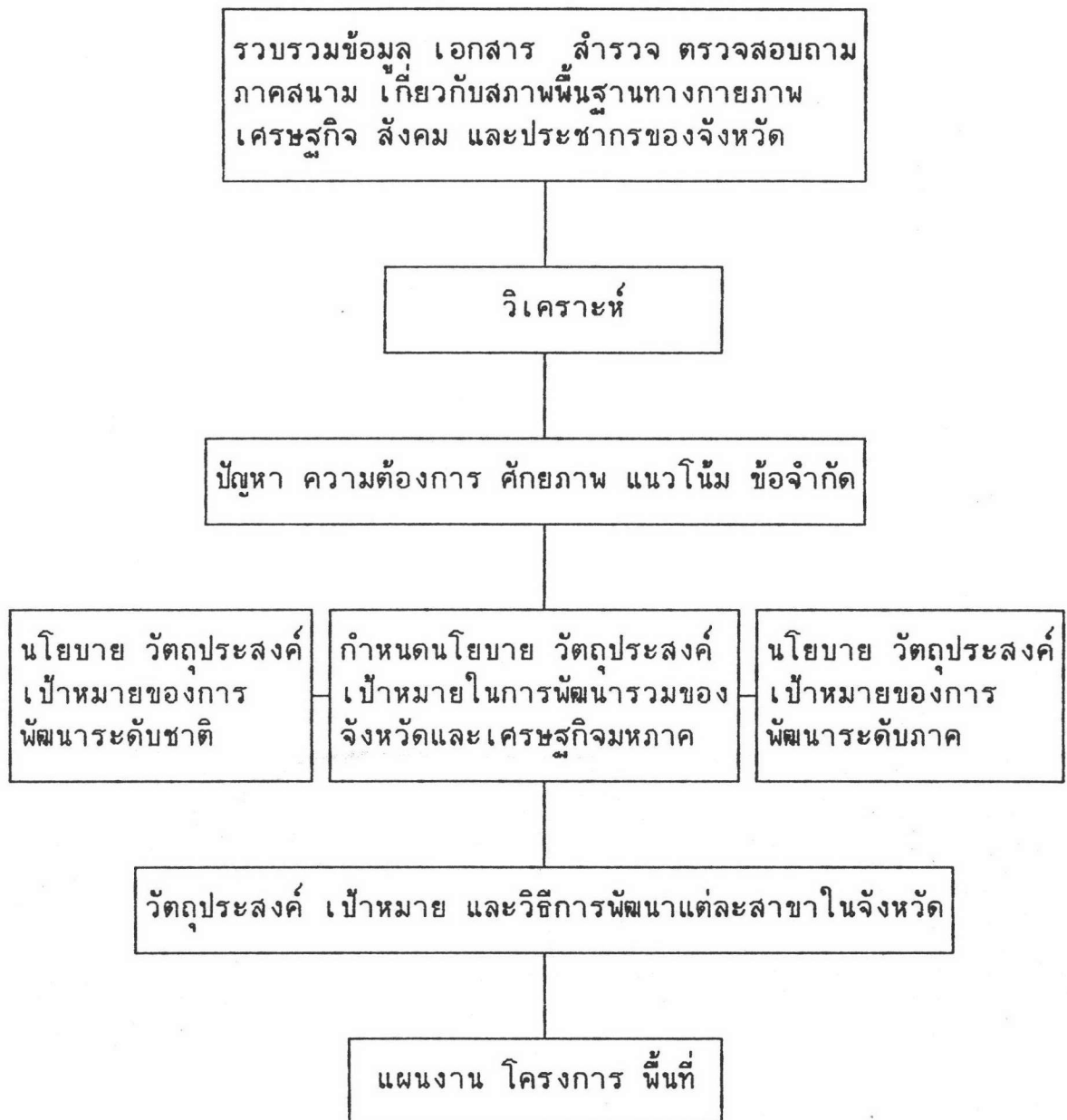
และข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ตามศักยภาพ เพื่อการพัฒนา

3. ศึกษานโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายของการพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค เพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการพัฒนารวมของจังหวัด และเศรษฐกิจมหภาค

4. กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีการพัฒนาแต่ละสาขา ในจังหวัด

5. กำหนดแผนงาน โครงการ พื้นที่

แผนภูมิที่ 2.3 แนวความคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด



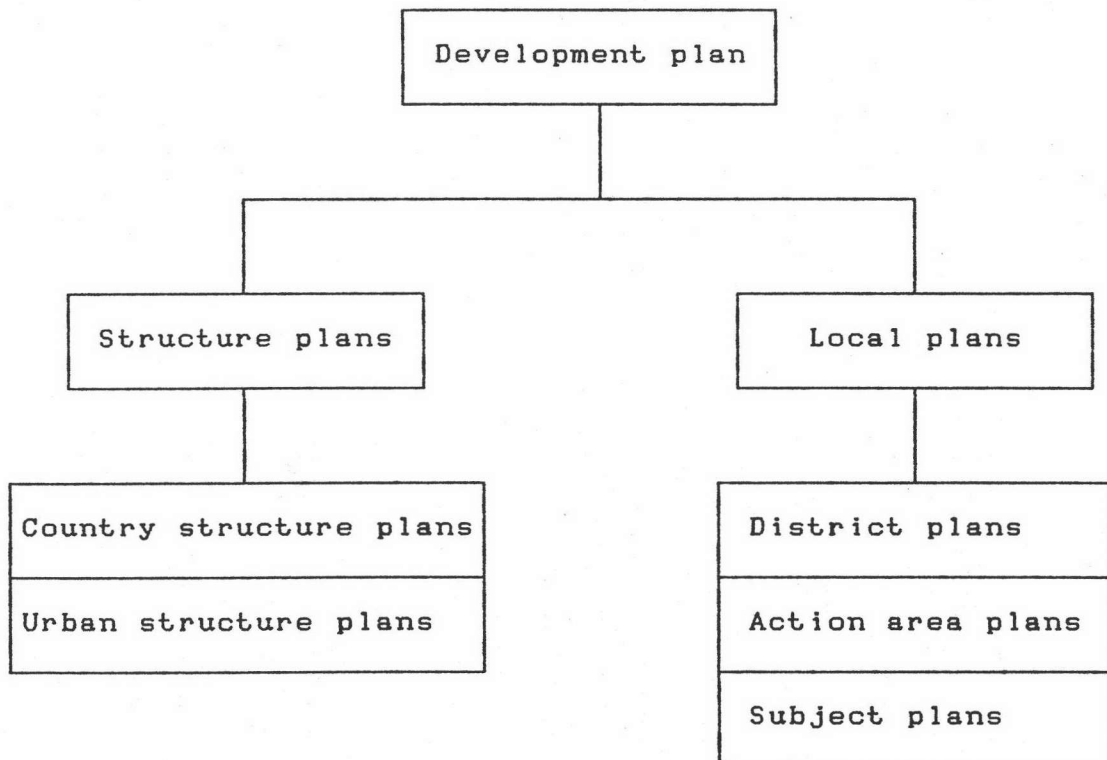
ที่มา : คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2.1.4 ความหมายของแผนโครงสร้าง

Ministry of Housning and Local Goverment Welsh office (1970:6) กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาว่า คือการวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ส่วนประกอบของแผนพัฒนาที่มีความสำคัญในการวางกรอบหรือแนวทางในอนาคตเช่นกัน ซึ่งแผนโครงสร้างก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนา โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้ คือ

1. แผนโครงสร้าง (Structure plan)
 - ก. แบบโครงสร้างชนบท (Country structure)
 - ข. แบบโครงสร้างชุมชนเมือง (Urban structure planning)
2. แผนท้องถิ่น (Local plan)
 - ก. แผนตำบล (District plan)
 - ข. แผนเฉพาะพื้นที่ (Action area plan)
 - ค. แผนรายสาขา (Subject plan)

องค์ประกอบทั้งหมดของแผนโครงสร้างจะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในการวางแผนพัฒนาทั้งหมด



- ลักษณะของแผนโครงสร้าง

ลักษณะสำคัญของแผนโครงสร้าง คือ แผนซึ่งกำหนดระบบเศรษฐกิจสังคม ภายภาพบนพื้นที่ การกระจายตัวของประชากร และกิจกรรมต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับกิจกรรมนั้น ๆ รวมถึงรูปแบบอย่างกว้าง ๆ ของการบริโภค และการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงข่ายการคมนาคม ระบบการบริการ สาธารณูปโภค ดังนั้นหน้าที่ของแผนโครงสร้าง คือ

1. แผนโครงสร้าง เป็นกรอบหนึ่งของนโยบายชาติและนโยบายภาค กล่าวคือ แผนโครงสร้างจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนแผนในระดับภาคและระดับชาติ ทั้งนี้ เพื่อจัดทำแผนในระดับต่าง ๆ คาเนินไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะเป็นการประสานแผน ระหว่างองค์กรทางการวางแผน (Planning authority) กับ องค์กรท้องถิ่น (Government)

2. แผนโครงสร้างมีจุดมุ่งหมาย ยุทธวิธี นโยบาย ที่จะสนับสนุนแผนในระดับที่สูงขึ้น กล่าวคือ แผนระดับชาติจะเป็นแนวให้แผนระดับจังหวัดดำเนินการให้ สอดคล้องกับการปฏิบัติ

3. แผนโครงสร้าง นอกจากดำเนินการตามแนวแผนระดับสูงกว่า เพื่อความ สอดคล้องแล้วยัง เป็นกรอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล มีแผนของ ตนเอง เพื่อสอดคล้องกันแผนจังหวัดอีกทอดหนึ่ง

4. แผนโครงสร้างจะกำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาแตกต่างกันโดยจะ เป็นตัวชี้ เพื่อ การปรับปรุงพัฒนาตามแต่ละพื้นที่

5. แผนโครงสร้างจะกำหนดแนวทางสำหรับการควบคุมการพัฒนา โดยเฉพาะชุมชนชนบท ซึ่งอยู่ในกรอบการพัฒนาของแผนพัฒนาจังหวัด

6. แผนโครงสร้างจะเป็นตัวประสาน รวบรวมความต้องการของหน่วย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการพัฒนา เพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องไปพร้อมกัน

7. แผนโครงสร้างจะเสนอสาระและทางเลือกที่สำคัญเหมาะสม ซึ่งได้ กลั่นกรองมาแล้ว เพื่อเสนอให้ผู้บริหารและผู้มีอำนาจสั่งการตัดสินใจ วินิจฉัย เพื่อ พิจารณาถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติต่อไป

- การนำแผนโครงสร้างมาใช้กับแผนพัฒนาจังหวัด

สาระสำคัญของแผนโครงสร้าง คือ แผนซึ่งกำหนดระบบเศรษฐกิจ สังคม ภายภาพบนพื้นที่ การกระจายตัวของประชากร และกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับกิจกรรมนั้น เปรียบเสมือนกรอบในการกำหนดแนว ททาง (Guide line) หรือการกำหนดทิศทางรูปแบบการพัฒนาให้เหมาะสมกับพื้นที่ ในลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ กลวิธี ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติที่ถือว่าเป็นนโยบาย หรือแผนโครงสร้างระดับชาติ ดังนั้น แผน

โครงสร้างจึงมีลักษณะเป็นแผนระยะยาว (Long range plan) ซึ่งใช้ระยะเวลา 5 ปี หรือ 5 ปีขึ้นไป เพราะแผนโครงสร้างเป็นแผนกำหนดแนวทางการพัฒนาในหลายสาขา แต่แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนซึ่งได้จัดกระทำโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่ สำนักงานจังหวัด ค่าเงินการจ้ดทำและประสานแผนระหว่างแผนพัฒนาระดับภาค หรือประเทศ กับแผนท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นในแต่ละปี ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่ เป็นแผนงาน และโครงการที่ปรากฏในพื้นที่ตามปีงบประมาณ จึงมีลักษณะเป็นแผนระยะสั้น (Short range plan) ซึ่งประกอบด้วย

1. แผนพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล
 - 1) แผนการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
 - 2) แผนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก
 - 3) แผนการสร้างงานในชนบท
 - 4) แผนการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน
2. แผนการพัฒนาตามนโยบาย 7 กระทรวงหลัก
 - 1) แผนกระทรวงมหาดไทย
 - 2) แผนกระทรวง เกษตรและสหกรณ์
 - 3) แผนกระทรวงสาธารณสุข
 - 4) แผนกระทรวงศึกษาธิการ
 - 5) แผนกระทรวงอุตสาหกรรม
 - 6) แผนกระทรวงพาณิชย์
 - 7) แผนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

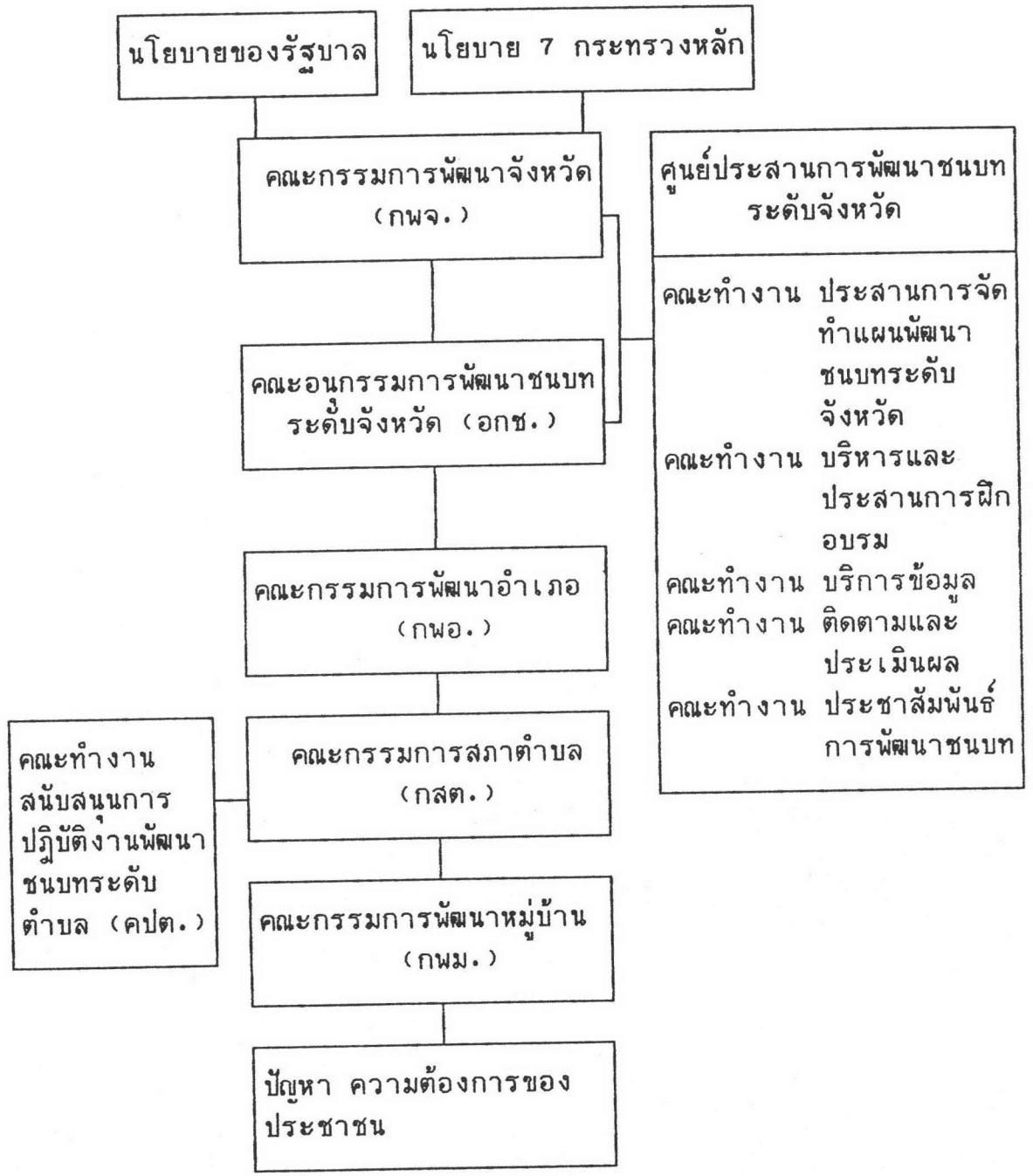
(ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535)

ดังนั้นแผนพัฒนาจังหวัดจึง เป็นแผนที่มุ่งพัฒนาพื้นที่ชนบทที่ควรได้รับการเอาใจใส่ให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่สามารถมีเกณฑ์หรือกรอบในการพิจารณาเลือกพื้นที่ได้ กล่าวคือ องค์กรในการบริหารการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นศูนย์กลางประสานแผนพัฒนาหรือนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานจากส่วนกลาง ให้สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาหลักของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) จะเป็นผู้เสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องที่ไปยังคณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) ซึ่งเป็นผู้ทำคำปรึกษาในการดำเนินการพัฒนาและเสนอโครงการหรือเลือกโครงการ แล้วเสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เพื่อพิจารณาเป็นแผนพัฒนาตำบล โดย กพอ. จะเป็นผู้พิจารณาโครงการที่เสนอ นำมาประสานกับโครงการต่าง ๆ

ออกมาในรูปแบบของแผนพัฒนาอำเภอ แล้วเสนอไปยังจังหวัดโดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) คอยพิจารณาถ่วงน้ำหนักโครงการต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอ กพจ. เพื่อพิจารณาโครงการและทำการอนุมัติงบประมาณต่อไป แม้ว่าโครงการที่เสนอมาจากท้องถิ่นจะได้รับบริการถ่วงน้ำหนักมาหลายระดับ แต่ทว่าการเลือกพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาภายหลัง บางครั้งไม่อาจก่อให้เกิดความเหมาะสมในการพัฒนาที่เป็นระบบได้ เนื่องจากการบริหารงานระดับจังหวัดซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่หลัก (Line agency) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff agency) มิได้มีหน้าที่ดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมายของการบริการประชาชนโดยตรง แต่จะเป็นหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานหลัก ซึ่งสำนักงานจังหวัดมีบทบาทในฐานะหน่วยงานที่ปรึกษา คอยอำนวยความสะดวกในด้าน การศึกษา ข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งศึกษาข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาและข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แต่ทว่า การนำแผนพัฒนาจังหวัดมาใช้ในปัจจุบัน มักจะเกิดข้อขัดแย้งในระดับมหภาคเสมอ เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่ถูกกำหนดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ในขณะที่แผนพัฒนาระดับภาคเป็นแผนที่ถูกกำหนดจากศักยภาพของพื้นที่เป็นหลักทำให้แผนพัฒนาจังหวัดมักจะไม่สามารถสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับภาคอยู่เสมอ ดังนั้น แผนโครงสร้างจึง เป็นแผนที่สามารถขจัดข้อขัดแย้งเหล่านั้นได้ โดยยึดแผนโครงสร้างเป็นหลักในการวางแผนพัฒนาจังหวัดหรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือควรมีการวางแผนโครงสร้างจังหวัดก่อนจะมีการวางแผนพัฒนาจังหวัดนั่นเอง

แผนภูมิที่ 2.4 องค์กรของคณะกรรมการพัฒนาระดับต่าง ๆ



ที่มา : คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น แผนโครงสร้างจึงสามารถเข้ามามีบทบาทในช่วงระยะดังกล่าวได้ เพราะแผนโครงสร้าง เป็นกรอบในการพิจารณาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม ครอบคลุมเฉพาะช่วยในการเลือกโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่หึงเด่น และค้ำอช รวมทั้งสามารถตอบสนองแผนพัฒนาจังหวัดในระยะยาว กล่าวคือ แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนปฏิบัติการในระยะเวลา 1 ปี แต่แผนโครงสร้างเป็นแผนเชิงวิชาการในช่วงระยะเวลา 5-10 ปี ซึ่งสามารถช่วยให้แผนปฏิบัติการเป็นไปตามลำดับขั้นตอนไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ นอกจากนี้แผนโครงสร้างสามารถช่วยชี้แนวทางรูปแบบของความสัมพันธ์ในเชิง เศรษฐกิจ เพื่อช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นตามศักยภาพและสภาพของทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ในท้องที่

2.2 การวิเคราะห์พื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนา

การวิเคราะห์เพื่อหาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการพัฒนาในอนาคตโดยใช้วิธีการเทคนิคภาพเชิงซ้อน (Overlay Technique) เป็นหลักตัวแปรสำคัญที่ใช้ในการพิจารณาที่เป็นตัวแปรด้านกายภาพ มีดังนี้

1. ขนาดของชุมชนศูนย์กลาง

ชุมชนศูนย์กลางในที่นี้ หมายถึง พื้นที่ที่เป็นที่ค้ำของชุมชนในเขตเทศบาลหรือเทศบาลตำบลหรือเขตสุขาภิบาล ชุมชนศูนย์กลาง เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการบริหารปกครอง เป็นศูนย์กลางของความเจริญในการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ที่อยู่ ครอบรอบชุมชน อีกทั้งยังเป็นแหล่งรับช่วงต่อในการกระจายการพัฒนา จากพื้นที่หนึ่งไปสู่อีกพื้นที่หนึ่ง ชุมชนศูนย์กลางจึงเป็นตัวแปรที่บอกถึงศักยภาพของพื้นที่ในอำเภอ อำเภอใดที่มีขนาดของชุมชนศูนย์กลางใหญ่ หรือ มีจำนวนชุมชนศูนย์กลางมาก ย่อมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ของอำเภอนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี

2. เส้นทางคมนาคม

เส้นทางคมนาคมในที่นี้หมายถึง ถนนทางหลวงแผ่นดิน ถนนทางหลวงจังหวัด ที่ตัดผ่านเข้าไปในพื้นที่ของอำเภอต่าง ๆ ถนนเป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ รวมไปถึงการพัฒนาค้านเศรษฐกิจและสังคมเพราะถนนเป็นปัจจัยประการแรกที่จะนำความเจริญด้านต่าง ๆ เข้าสู่พื้นที่ที่มีถนนตัดผ่าน หรือ เข้าถึงพื้นที่นั้น ๆ

3. ผลผลิตเฉลี่ยทางการเกษตร

ผลผลิตเฉลี่ยทางการเกษตร เป็นตัวแปรที่บอกถึงศักยภาพทางเกษตรของพื้นที่ในแต่ละอำเภอ อำเภอที่มีผลผลิตเฉลี่ยทางการเกษตรสูง ย่อมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพ ในการเพาะปลูกพืชผลทางเกษตรของอำเภอนั้น ๆ และ ยังบ่งบอก ถึง

สมรรถนะของดินในพื้นที่ได้ชักด้วย

4. ราคาที่ดิน

ราคาที่ดินเป็นตัวแทนที่แสดงให้เห็นถึงฐานะทางเศรษฐกิจของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี โดยปกติราคาที่ดินจะมีความสูงในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ในชุมชน หรืออยู่ใกล้ชุมชน หรือเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคม พื้นที่ที่ใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติ ราคาที่ดินจึงเป็นตัวที่บ่งบอกถึงศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

5. โรงงานอุตสาหกรรม

โรงงานอุตสาหกรรม เป็นตัวแทนที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในทำเลที่อยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบหรืออยู่ใกล้แหล่งแรงงานหรือตั้งอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคม เพื่อความสะดวกในการขนส่งสินค้า

6. แหล่งน้ำ

แหล่งน้ำ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของคนอยู่อาศัยในพื้นที่ และมีความสำคัญต่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ บริเวณพื้นที่ที่มีแหล่งน้ำที่อุดมสมบูรณ์ตลอดปี จะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี แหล่งน้ำ ในที่นี้ หมายถึง แหล่งน้ำจากธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลากคลอง และแหล่งน้ำจากการสร้างขึ้นของมนุษย์ เช่น คลองชลประทาน ย่างเก็บน้ำ ฯลฯ

7. แหล่งท่องเที่ยว

แหล่งท่องเที่ยวเป็นตัวแทนที่บ่งบอกถึงศักยภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เพราะปัจจุบันพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวจะได้รับการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานให้มีความเจริญ เข้าถึงสะดวก เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เช่น การขายสินค้าแก่นักท่องเที่ยว การเปิดสถานที่พักผ่อน เป็นต้น

ผลสรุปจากการวิเคราะห์สามารถจำแนกพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาออกได้เป็น 4 ระดับคือ ระดับสูงสุด ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ

สำหรับการวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนา จะใช้การวิเคราะห์โดยวิธี Siveve Analysis ซึ่งเป็นวิธีการเลือกสรรพื้นที่ที่เหมาะสม สำหรับการพัฒนา โดยแยกพื้นที่ที่มีศักยภาพออกจากพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคคือการพัฒนาภายใต้สมมุติฐานเบื้องต้นว่า "พื้นที่ทุกพื้นที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนา จากนั้นจึงพิจารณาพื้นที่ตามข้อจำกัด และศักยภาพในการพัฒนา" เมื่อต้องการพัฒนาที่แห่งใดแห่งหนึ่งจึงทำการวิเคราะห์เพื่อหาความเหมาะสม โดยกำหนดตัวปัจจัย (Factor) เพื่อดูศักยภาพของพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยนั้น ๆ แล้วนำเทคนิคภาพเชิงซ้อน (Overlay

Technique) มาสร้างภาพรวมของศึกษาพื้นที่³ การวิเคราะห์โดยวิธี Siveve Analysis นี้ โดยปกติจะลงในแผนที่ทางการขยายภาพ แต่เกิดปัญหาของความคลาดเคลื่อน เมื่อนำปัจจัยต่าง ๆ มาซ้อนกัน ในส่วนของภาพรวม เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงใช้วิธีตีตาราง Grid แล้วให้ลำดับชั้นของศึกษาภาพของแต่ละปัจจัยลงใน Grid ดังนั้น Grid ใดที่มีลำดับของศึกษาภาพสูงก็จะมีค่าคะแนนมากกว่า Grid อื่น ๆ

3

Lewes Keeble, Principles and Practices of Town and Country Planning. London, 1959. P 113.