



ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การที่จะกำหนดกรอบการพัฒนาโดยรวม มีแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นการศึกษา ที่ให้ผลต่อการกำหนดกรอบในระดับของความเชื่อมโยงที่แตกต่างกัน แต่หากนำสิ่งเหล่านั้นมาประสานเชื่อมโยงกันแล้ว จะทำให้ได้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้น ทฤษฎีและแนวการวิเคราะห์ที่นำมาประยุกต์ใช้ จึงประกอบด้วย

2.1.1 ทฤษฎีประชากร เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงประชากร องค์ประกอบและพฤติกรรมทางประชากร ภาวะเจริญพันธุ์ การเกิด การตาย การย้ายถิ่น ตลอดจนความสัมพันธ์ของประชากรกับความเจริญทางเศรษฐกิจ รวมทั้งทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ประชากร สิ่งเหล่านี้จะบ่งชี้ถึงสถานะของประชากรทั้งอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เพื่อกำหนดนโยบายด้านประชากร

2.1.2 ทฤษฎีความสามารถในการรับกำลังประชากร (BARRING CAPACITY) ว่าด้วยการจัดสรรกำลังประชากรให้ได้สัดส่วนกับทรัพยากรธรรมชาติของ ISENBERG (1965) หรือเรื่องของจำนวนประชากรที่พอเหมาะของ CANNAN (1895) และ WICKSELL (1924) และความหนาแน่นที่เหมาะสมของนักทอ่งเทียบขนาดทรายของ FRED LAWSON (1977)

2.1.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน (BASIC NEEDS) เป็นเรื่องเกี่ยวกับประชากรและสังคม เพื่อสนอง HUMAN EXPERIENCE ในระดับที่เป็นไปได้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่น ความจำเป็นพื้นฐานมีทั้งที่ตอบสนองความต้องการทางกายและทางจิตใจ ซึ่งทราบกันดีในชื่อว่า "จปฐ."

2.1.4 ทฤษฎีการพัฒนาชนบท (RURAL DEVELOPMENT) เนื่องด้วยสภาพเกือบทั้งหมดของเกาะสมุย มีความเป็นชนบทอย่างสมบูรณ์ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม โดยพึ่งพาธรรมชาติอย่างมาก การใช้ทฤษฎีพัฒนาชนบทมาประยุกต์ใช้จึงเหมาะสมแนวทางที่ใช้อาจเป็น INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT, AGRICULTURAL DEVELOPMENT และ BASIC NEEDS APPROACH เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้และการพัฒนาทฤษฎีและแนวทางต่างๆ อาจนำมาใช้โดยตรง หรือโดยการประยุกต์ ทั้งนี้ได้คำนึงถึงสภาพข้อมูล ตลอดจนเป้าหมายในรายละเอียดแต่ละขั้นตอน

2.2 แนวความคิดในการวางแผน

2.2.1 กระบวนการวางแผนพัฒนา

ก. ความหมายของการวางแผน

มีผู้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับคำนี้ไว้มากมาย แต่อาจจะเลือกใช้ความหมายที่ง่าย ๆ ของ O-DONNELL (1968) ที่ว่า "การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไหร่ และ ใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และ ทำให้สิ่งต่างๆ เกิดขึ้นตามต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม" ¹

องค์ประกอบของการวางแผนจึงประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิด และการตัดสินใจ และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติ

การวางแผนจึงมีประโยชน์ที่จะทำให้เราสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีทิศทาง ประหยัดและมีโอกาสเลือกวิถีทางที่ดีที่สุด ช่วยให้การดำเนินงานเป็นระบบ มีการควบคุมตรวจสอบอย่างถูกต้อง ขจัดงานซ้ำซ้อน ลดการขัดแย้ง หลีกเลี่ยงปัญหาการแย่งงานทำ ความล้มเหลวของผู้ปฏิบัติ และ ทำให้การบริหารการพัฒนา มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

¹ ไรต์ตัน เดชะนันท์, ทบทวนการพัฒนาชนบทไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดิแอนด์เอช, 2525) , หน้า 29 .

1) แผนโครงสร้าง (STRUCTURE PLAN) ได้แก่ แผนโครงสร้าง
จังหวัด (COUNTRY STRUCTURE PLAN) และแผนโครงสร้างชุมชนเมือง (URBAN
STRUCTURE PLAN)

2) แผนท้องถิ่น (LOCAL PLAN) ได้แก่ แผนอำเภอหรือตำบล
(DISTRICT PLAN) แผนที่เฉพาะ (ACTION AREA PLAN) สำหรับพื้นที่ที่
ได้เลือกขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อการปรับปรุงพื้นที่ และแผนรายสาขา
(SECTORAL PLAN) ที่กำหนดการพัฒนาเฉพาะสาขาลงไป

ง. ขั้นตอนการวางแผน¹

การวางแผนเป็นขบวนการและวิธีการที่มีระบบ สามารถตรวจสอบติด
ความได้ทุกช่วงตอน การวางแผนจึงต้องเริ่มด้วยการวางขบวนการทำงานวางแผน (PLANNING
PROCESS AND METHODOLOGY) ในขบวนการวางแผนทุกขบวนการสามารถอธิบายเป็นขบวนการ
ง่ายๆ คือ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและปัญหา วางแผนการแก้ปัญหา (กำหนดทาง
เลือก) เลือกทางแก้ปัญหา และนำไปปฏิบัติ ขบวนการเหล่านี้จะต้องกระทำต่อเนื่องและกลับไป
กลับมา (ITERATIVE) จึงมักเรียกว่า ขบวนการต่อเนื่อง (CYCLIC ORDER)²

ขบวนการวางแผนอาจกำหนดขั้นตอนไว้ 4 ขั้นตอน คือ บ่งชี้ปัญหา
(DIAGNOSIS) วางแผน (PLAN FORMULATION) วางโครงการ (ACTION PROGRAMME
FORMULATION) และวางแผนการปฏิบัติ (IMPLEMENTATION PLANNING)

¹MPCRD PROJECT TEAM, "METHOD OF PLANNING FOR
COMPREHENSIVE REGIONAL DEVELOPMENT : CONSOLIDATION OF UNRCO
EXPERIENCES", DRAFT REPORT, 1977.

²มานพ พงศ์ทัต, "ความหมาย กระบวนการ ระดับและขั้นตอนการวางแผน,
การวางแผนและผังกายภาพสำหรับพนักงานวางแผนระหว่างท้องถิ่น (กรุงเทพฯ :ภาค
วิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528),
หน้า 13.

ในขบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอ นั้น มีขั้นตอนการวางแผน 7 ขั้นตอน 1 ดังนี้ คือ

- ขั้นตอนที่ 1 การบ่งชี้ประเด็นปัญหาหลัก
- ขั้นตอนที่ 2 การสร้างกรอบการพัฒนา (MACRO-FRAMEWORK BUILDING)
- ขั้นตอนที่ 3 การวางแผนรายสาขา/รายพื้นที่ (SECTORAL PLANNING)
- ขั้นตอนที่ 4 การประสานแผนรายสาขา/รายพื้นที่ (INTERSECTORAL COORDINATION)
- ขั้นตอนที่ 5 การสรุปแผนพัฒนา (PLAN FINALIZATION)
- ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดแผนงานและโครงการ (ACTION PROGRAMME FORMULATION)
- ขั้นตอนที่ 7 การวางแผนการปฏิบัติ (PLANNING FOR IMPLEMENTATION)

2.2.2 การวางแผนพัฒนาอำเภอ

การที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญของการพัฒนาจังหวัด โดยได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2520 เพื่อกำกับและดูแลการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นต้นมา โดยมีเจตนาที่จะให้เป็นกลไกการกระจายอำนาจ และประสานกิจกรรมของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญ คือ การให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนมากขึ้น การวางแผนพัฒนาจังหวัดได้ผ่านขั้นตอนอุปสรรค และการปรับปรุงแก้ไขมาเป็นลำดับ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพื่อเน้นการพัฒนาชนบท รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารและองค์กรระดับต่างๆ คือ ยุบและจัดตั้งองค์กรในการพัฒนาชนบทระดับชาติ คงเหลือคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ยกเว้นคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) ให้ กพจ. จัดตั้งอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ดำเนินการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนา 2 อำเภอ (กพอ.) ให้สภาตำบลตั้งคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) และให้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และ/หรือ คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน (อพป.) ทำหน้าที่วางแผนและพัฒนาชนบทในระดับที่รับผิดชอบตามลำดับ

¹ MPCD, OP.Cit.

ข. ลักษณะของแผนพัฒนา

โดยทั่วไป การวางแผนพัฒนาอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การวางแผนจากเบื้องล่าง (TOP-DOWN PLANNING) หรือการวางแผนจากส่วนกลาง กำหนดให้ส่วนท้องถิ่น หรือระดับล่างปฏิบัติตามการวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (BOTTOM-UP PLANNING) ซึ่งเป็นกระบวนการที่สะท้อนความต้องการ และ ปัญหาของท้องถิ่นโดยสอดคล้องกับแผนของส่วนกลาง แต่การวางแผนที่จะสมบูรณ์ และเหมาะสม มีประสิทธิภาพควรเป็นแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ (COMPREHENSIVE DEVELOPMENT PLANNING) หรือเป็นการวางแผนแบบผสมผสาน (INTEGRATIVE PLANNING) ซึ่งคำนึงถึงการประสานแนวทางการพัฒนาจากเบื้องบนกับเบื้องล่าง การประสานการพัฒนาระหว่างสาขาการพัฒนา และการประสานการพัฒนาระหว่างพื้นที่

แผนพัฒนาที่ดี นอกจากมีการประสานประสานกันด้านต่างๆ ในการวางแผนแล้ว จะต้องมีความเหมาะสม (APPROPRIATED PLAN) กับสภาพ ศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา การเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชน และสอดคล้อง กับระบบและระเบียบการบริหารงานพัฒนาในปัจจุบัน นอกจากนี้ จะต้องเป็นแผนพัฒนาที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (IMPLEMENTABLE PLAN) ของทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้อง การวางแผนจึงต้องทำงานร่วมกันระหว่างหลายสาขาวิชา (MULTIDISCIPLINARY TEAM)

ดังนั้น การวางแผนพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงความต้องการในการพัฒนาของรัฐ (GOVERNMENT ASPIRATION) ปัญหาและความจำเป็นของประชาชน (PEOPLE PROBLEMS AND NEEDS) และขีดความสามารถหรือข้อจำกัดในการพัฒนา (DEVELOPMENT CAPACITY & CONSTRAINTS)

ค. ส่วนประกอบของแผนพัฒนา¹

จาก DEVELOPMENT PLANS : A MANUAL ON FORM AND CONTENT. MINISTRY OF HOUSING AND LOCAL GOVERNMENT, WILSH OFFICE ได้กล่าวถึงส่วนประกอบของแผนพัฒนาเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

¹ ไชยิต ตองวัฒนา, "การวางแผนโครงสร้างเพื่อการพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาผังเมืองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527, หน้า 8.

แผนพัฒนาจังหวัดเท่าที่ผ่านมาเป็นแผนระยะสั้น (1 ปี) ซึ่งมักจะเป็นการรวบรวมแผนงานและโครงการจากระดับล่าง เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นหลัก แม้ว่าเคยได้มีการให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาระยะปานกลาง (5 ปี) บ้างแล้วก็ตาม จังหวัดยังไม่สามารถบรรลุผลอย่างแท้จริง ยังคงมีลักษณะการจัดทำแผนแบบคิดและรวบรวมโครงการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในระดับจังหวัดนั้นยังขาดบุคลากรด้านการศึกษาวิเคราะห์ และวางแผน ตลอดจนการะกิจหลักของแต่ละหน่วยงานคือ การปฏิบัติให้บริการมากกว่าเป็นงานด้านวิชาการ ดังนั้น แผนระยะยาวที่เป็นการมองภาพอนาคตของบทบาท และความน่าจะเป็นของจังหวัด ตามศักยภาพที่มีอยู่ จึงยังไม่มี การดำเนินงานแต่อย่างใด

ส่วนในระดับอำเภอเช่นเดียวกัน ยังเป็นการรวบรวมแผนงานและโครงการจากระดับตำบลเป็นสำคัญ ในระดับตำบลมักจะคิดโครงการตามความต้องการมากกว่าการวิเคราะห์ และมองภาพปัญหา ตลอดจนพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาในระดับต่างๆ ยังห่างไกลจากการเป็นแผนพัฒนาที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ

กระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน ได้พยายามทดลองจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การศึกษาหาสาเหตุ และแนวทางการแก้ไข ตลอดจนการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ให้รู้จัก และสามารถจัดทำแผนพัฒนาระยะสั้น และแผนพัฒนาระยะปานกลาง (5 ปี) โดยมีแนวความคิดที่ว่า จะให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี และเป็นกรอบของแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ตามลำดับ¹ ซึ่งข้าราชการบางส่วนได้รับการฝึกอบรมไปบ้างแล้ว แต่ในภาคปฏิบัติยังไม่มีการดำเนินงานอย่างเต็มที่

จาก "คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ" ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย² ได้ให้ความหมายของแผนพัฒนาอำเภอไว้ดังนี้

ก. ลักษณะของแผนพัฒนาอำเภอ

1) แผนพัฒนาอำเภอมีลักษณะการวางแผนจากเบื้องล่าง (Bottom-up Planning) คือ มุ่งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนและสนองความต้องการของประชาชนในตำบล

¹กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, "คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด, ไร่บุรีโรงพิมพ์และปีที่พิมพ์.

²กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, "คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ," ไร่บุรีโรงพิมพ์และปีที่พิมพ์.

หมู่บ้าน โดยยึดแผนพัฒนาตำบลเป็นข้อมูลพื้นฐาน ในขณะที่เดียวกันจะรับนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของจังหวัดไปดำเนินการให้บังเกิดผล จึงมีลักษณะเป็นการพบกันระหว่างการวางแผนจากเบื้องล่างและการวางแผนจากเบื้องบน (TOP-DOWN PLANNING)

2) เป็นที่ร่วมงานพัฒนาทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนไว้ด้วยกัน ได้แก่ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย เป็นต้น เป็นการแสดงให้เห็นภาพการพัฒนาอำเภอโดยส่วนรวม

3) แผนพัฒนาอำเภอเน้นหนักโครงการปฏิบัติ (PROJECT ORIENTED) ที่สามารถจัดทำได้ภายในกำลังความสามารถที่มีอยู่

4) นอกจากจะใช้แผนพัฒนาตำบล เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแล้ว แผนพัฒนาอำเภอจะต้องประกอบด้วยโครงการส่วนที่เป็นของอำเภอเอง โครงการที่เป็นนโยบายจากหน่วยเหนือ รวมทั้งโครงการพิเศษต่างๆ ของรัฐบาล

ข. องค์กรในการจัดแผนพัฒนาอำเภอ ประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) มีนายอำเภอเป็นประธาน คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (ถ้ามี) อนุกรรมการพัฒนาอำเภอ อาจมีหลายคณะตามสาขาการพัฒนา และสำนักงานอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอ (อาวุโส) รับผิดชอบ

ค. ความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาระดับภูมิภาคอื่นๆ ความแตกต่างของแผนพัฒนาอำเภอกับแผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาจังหวัด อยู่ที่รูปแบบและลักษณะ กล่าวคือ

แผนพัฒนาตำบล เป็นแผนที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน โดยแสดงออกในรูปของโครงการ ทั้งที่เป็นโครงการที่ดำเนินการได้ตามขีดความสามารถของสภาตำบลและโครงการที่เกินขีดความสามารถ

แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแผนที่มีลักษณะสมบูรณ์กว่าระดับอำเภอและตำบล มีการวิเคราะห์ปัญหาของจังหวัดโดยส่วนรวม กำหนดแนวทางในการดำเนินงานเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด โดยมุ่งแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของประชาชน พิจารณากลับกรองโครงการจากแผนพัฒนาอำเภอผสมผสานกับโครงการแก้ไข ปัญหาส่วนรวม ของจังหวัด มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายและแผนของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ

ประเภทของแผนพัฒนาอำเภอมีทั้งแผนพัฒนา 5 ปี (สอดคล้องกับแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และแผนพัฒนาประจำปี (สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ ประจำปี) แผนพัฒนา 5 ปี จะเป็นการรอบของการพัฒนาอำเภอที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงการต่างๆ จะกระทำในแผนพัฒนาประจำปี