

แผนพัฒนาระดับภาคและระดับจังหวัด

ไพบูลย์ ช่างเรียน*

ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ ได้เกิดความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีแผนพัฒนาย่อยระดับเขต (Regional Planning) ขึ้น เนื่องจากปัญหาการเจริญเติบโตของเมืองและปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากร และเพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจ¹ ซึ่งปัญหาที่จะจัดให้มีแผนพัฒนาย่อยระดับเขตนี้ อาจจะแตกต่างกันไปในประเทศต่าง ๆ สำหรับในประเทศไทย ผู้เขียนจะนำแผนพัฒนาระดับภาคและแผนพัฒนาระดับจังหวัด ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาย่อยระดับเขต มาพิจารณา โดยจะชี้ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีแผนพัฒนาในระดับทั้งสองนี้ รวมทั้งการดำเนินงานและปัญหาที่เกิดขึ้น

นโยบายสำคัญยิ่งประการหนึ่งของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้แก่ การสนับสนุนให้ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ ทวีรชาวมหาจักรได้พัฒนาเจริญก้าวหน้าไปตามแนวทาง ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และบังเกิดผลสนองนโยบายส่วนกลางในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภูมิภาคซึ่งล่าช้าในความเจริญเนื่องจากอยู่ในเขตทุรกันดารและห่างไกล รัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมเป็นพิเศษเพื่อให้สามารถเร่งรัดการพัฒนาได้โดยด่วนที่สุด ด้วยเหตุผลดังกล่าวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง จึงได้รวมการพัฒนาส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นต่าง ๆ เข้าไว้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งด้วย บทบาทของการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนี้ถือได้ว่าเป็นการเสริมโครงการพัฒนาจากส่วนกลาง โดยอาศัยกำลังสมทบจากท้องถิ่นในด้านกำลังคนและกำลังเงิน อย่างไรก็ตามการระดมการเงินส่วนใหญ่ยังเป็นของส่วนกลางในรูปเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐบาลมุ่งพัฒนาในสาระสำคัญ คือ

* ดร. ไพบูลย์ ช่างเรียน, ร.บ. (เกียรตินิยม), จุฬา, M.P.A., Ph.D., Syracuse, อาจารย์เอกคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

¹ Alex Kerr, "Regional Planning in Thailand : Concepts, Problems, Strategies", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, ปีที่ 10, เล่มที่ 2, (เมษายน 2518), หน้า 358.

1. เพิ่มพูนรายได้ของชาวชนบท
2. พัฒนากิจกรรมปกครองตนเองในท้องถิ่น
3. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวชนบทกับรัฐบาล

โครงการพัฒนาส่วนภูมิภาค แยกออกได้เป็นโครงการต่าง ๆ คือ โครงการพัฒนาการเกษตร โครงการพื้นฐานที่สนับสนุนการพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาสังคมและสาธารณสุข โครงการศึกษาและพัฒนากำลังคน โครงการพัฒนาชนบทพิเศษ เป็นต้น²

อนึ่ง เพื่อเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาค และเพื่อริเริ่มโครงการให้เข้าถึงประชาชน รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาคขึ้น 5 คณะ มีงบพัฒนาภาคเป็นพิเศษ เพื่อช่วยในการพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ ในอาณาเขตที่รับผิดชอบอยู่ โดยดำเนินการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างใกล้ชิด มีขอบเขตรับผิดชอบในส่วนภูมิภาค 61 จังหวัด โดยมีหน้าที่ทั่วไปดังนี้³

1. ดูแลให้การพัฒนาส่วนภูมิภาคในความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปด้วยดีในฐานะตัวแทนของรัฐบาล

2. จัดวางนโยบาย โครงการและแนวทางในการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและลักษณะ ภูมิประเทศของส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อประมวลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาส่วนรวม

3. จัดสรรงบประมาณพิเศษ เป็นการเสริมสร้างงบประมาณส่วนกลางซึ่งจังหวัดต่าง ๆ ได้รับอยู่แล้ว ทั้งในรูปงบประมาณอุดหนุนและในรูปค่าใช้จ่าย ซึ่งแม้จะเป็นเพียงส่วนน้อยของงบประมาณส่วนภูมิภาคทั้งหมด แต่ก็มีประโยชน์มากเพราะสามารถใช้จ่ายเพื่อพัฒนาโครงการขนาดเล็กซึ่งจังหวัดไม่มีกำลังจะดำเนินการโดยอิสระได้ แต่เป็นความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในจังหวัด

สำหรับคณะกรรมการ 5 คณะนั้นประกอบด้วย

1. คณะกรรมการพัฒนาภาคเหนือ มีขอบเขตดำเนินการ 16 จังหวัดภาคเหนือตั้งแต่อุทัยธานี ถึง เชียงราย

² ดร. เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์, โครงการพัฒนาส่วนภูมิภาค (เอกสารโรเนียว), หน้า 3.

³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510-2514) (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนิตยสารเศรษฐกิจ, 2510) หน้า 92.

2. คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีขอบเขตดำเนินการ 15 จังหวัด ตั้งแต่นครราชสีมาถึงพรมแดนตะวันออกเฉียงของประเทศ

3. คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ มีขอบเขตดำเนินการ 14 จังหวัด ตั้งแต่ชุมพรถึงพรมแดนมาเลเซีย

4. คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออก มีขอบเขตดำเนินการ 8 จังหวัดตั้งแต่สมุทรปราการ ถึง ตรวาท

5. คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันตก มีขอบเขตดำเนินการ 8 จังหวัดตั้งแต่สมุทรสาคร สุพรรณบุรีตอนเหนือ ถึงประจวบคีรีขันธ์ตอนใต้

สำหรับอีก 8 จังหวัดภาคกลาง ในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา (ยกเว้นพระนครศรีอยุธยา) ยังไม่มีคณะกรรมการพัฒนาภาค เพราะส่วนมากได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาอยู่แล้ว

นโยบายในการพัฒนาภาคต่าง ๆ ย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิประเทศและความ เป็นอยู่ของประชาชน แต่ก็ต้องสอดคล้องกับนโยบายส่วนรวมของประเทศ คือ

1. นโยบายพัฒนาภาคเหนือ มีนโยบายที่สำคัญได้แก่การส่งเสริมการผลิตการเกษตร และอาชีพอื่น ๆ ของราษฎร เพื่อให้ได้รายได้เพียงพอแก่การครองชีพ เพื่อชดเชยเนื้อที่ถือครองซึ่งมีขนาดเล็ก ส่วนนโยบายรวมได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่และพัฒนาเขตทุรกันดารห่างไกลโดยเฉพาะชาวเขา

2. นโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีนโยบายที่สำคัญคือเร่งรัดพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ฐานะการครองชีพของประชาชนดีขึ้นโดยเร็วที่สุด เป็นการส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการของราษฎร โดยวิธีการขยายและริเริ่มงานโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น โครงการจัดหาน้ำ โครงการคมนาคม โครงการพลังงาน ตลอดจนมุ่งถึงความมั่นคงของประเทศ เพราะเป็นเขตที่มีการแทรกซึมจากภายนอกมาก

3. นโยบายพัฒนาภาคใต้ มีนโยบายที่สำคัญคือ เร่งรัดพัฒนาภาคใต้ให้เจริญขึ้นโดยเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ให้การศึกษา ขยายเส้นทางคมนาคม ตั้งนิคมสร้างตนเอง รัฐมีนโยบายจะปรับปรุงก่อสร้างท่าเรือชายทะเลภาคใต้หลายแห่งรวมทั้งการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริม และพัฒนาการประมงทะเล และเหมืองแร่

4. นโยบายพัฒนาภาคตะวันออก มีนโยบายสำคัญคือ พัฒนาด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในบริเวณชายทะเล และบริเวณชายแดนภาคตะวันออก

5. นโยบายพัฒนาภาคตะวันตก มีนโยบายสำคัญเน้นหนักในทางพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อสนับสนุนการเกษตร

การดำเนินงานตามแผน

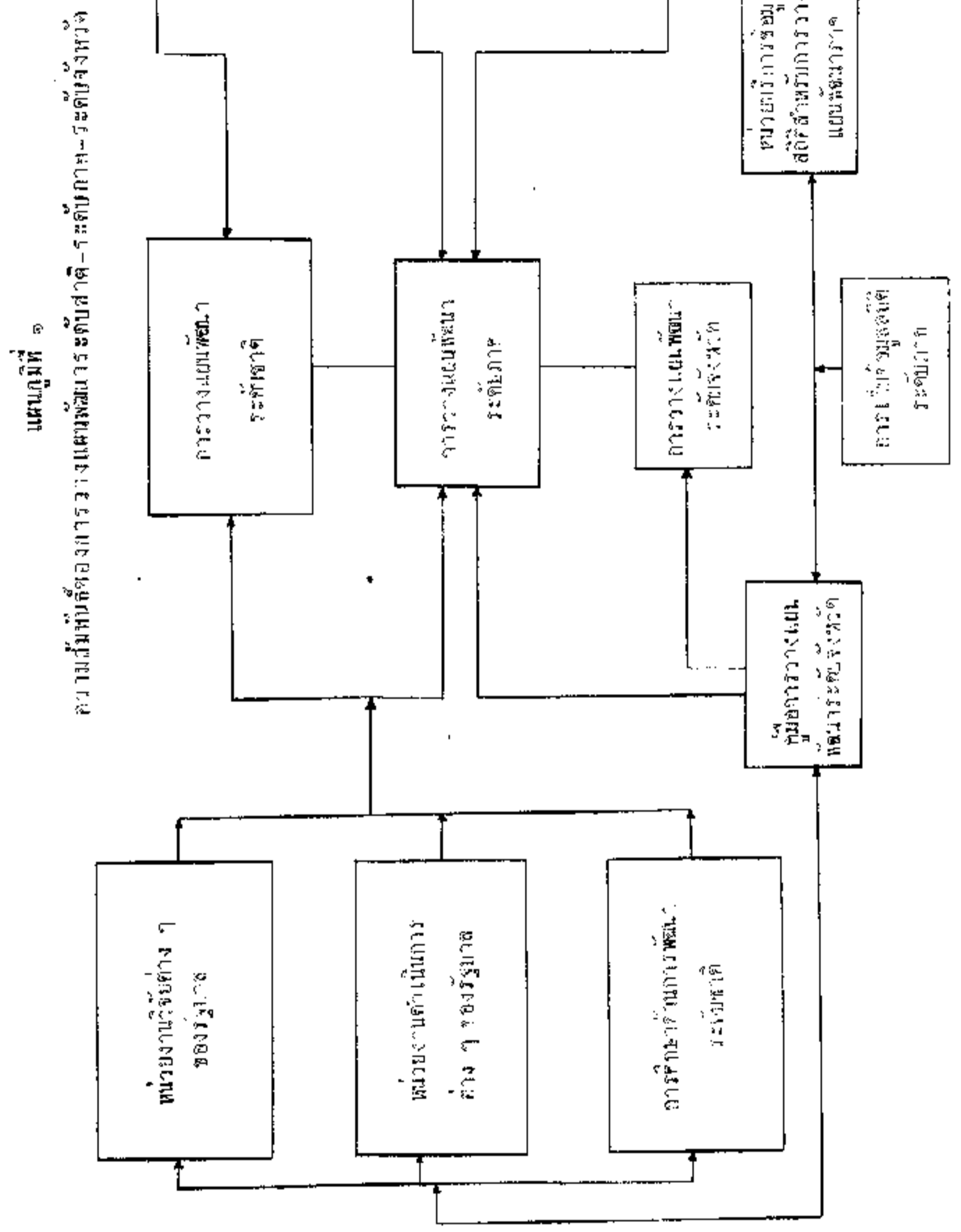
งานที่ได้ดำเนินไปแล้วก็คือ ได้เริ่มดำเนินการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพียงภาคเดียวก่อน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือจัดทำร่างแผนพัฒนาภาคนี้ขึ้นโดยมีสภาพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นผู้ประสานงาน แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีระยะเวลา 4 ปี (พ.ศ. 2511—2514) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผนพัฒนาภาคให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515—2519) ซึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แผนพัฒนาภาคมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการคือ แผนพัฒนาภาคและแผนพัฒนาระดับจังหวัด⁴

ก. แผนพัฒนาระดับภาค โดยกำหนดแนวทางและโครงการพัฒนาของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ไปดำเนินงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดจนการลงทุนของเอกชนด้วย

ข. แผนพัฒนาระดับจังหวัด โดยยึดหลักกลวิธีหรือแนวทางของแผนพัฒนาภาคเป็นบรรทัดฐานและรวบรวมโครงการพัฒนาของจังหวัดซึ่งอาศัยข้อเสนอแนะ ข้อเท็จจริง และความต้องการของราษฎรในจังหวัดประกอบ

ในขณะนี้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ จัดตั้งศูนย์วางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นที่จังหวัดขอนแก่น เพื่อใช้เป็นสำนักงานอำนวยความสะดวกช่วยเหลือและแนะนำทางวิชาการแก่คณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัดทั้ง 15 จังหวัดของภาคนี้ ทั้งจะ แสดงความสัมพันธ์ของการวางแผนพัฒนาระดับชาติ—ระดับภาค—ระดับจังหวัด และสายงานของการวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือในแผนภูมิดังต่อไปนี้

⁴ *Ibid.*, หน้า 8.



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

แผนพัฒนาระดับจังหวัด⁵

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้พิจารณาถึงโฉมหน้าของแผนพัฒนาระดับจังหวัดในแง่ต่าง ๆ คือ เนื่องจากแผนพัฒนาระดับจังหวัดจะจัดทำเป็นแผนแม่บท (Master Plan) โดยรวมแผนงานและโครงการทั้งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เข้าด้วยกัน แผนพัฒนาระดับจังหวัดจึงเป็นแผนที่รวมงานที่ใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินอุดหนุนจากกระทรวงทบวงกรมที่โอนมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนการพัฒนาในจังหวัดที่ใช้เงินของรัฐบาลกลางโดยตรง ซึ่งหน่วยราชการของส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการเอง รวมทั้งเป็นงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ดร. อมร รัชศาสตร์ ที่ปรึกษาสำนักงานบริหารการพัฒนาที่มีความเห็นว่าการที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในงานวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดอย่างเต็มที่นั้น อาจจะเป็นการไม่ถูกต้องนัก⁶ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. การมีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะสอดคล้องเหตุผลกว่า ก็จะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงกับการพัฒนาจังหวัดทั้งหมดดีกว่าจะทำในฐานะหัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแต่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นชนิดหนึ่งในบรรดา 4 ชนิด และมีเนื้อที่ครอบคลุมเฉพาะบางส่วนของพื้นที่จังหวัดยกเว้นพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล ฯลฯ ดังนั้นถ้าทำในนามขององค์การ ฯ ก็ต้องทำในเขตขององค์การ

3. การพัฒนาจังหวัด ต้องการความร่วมมือของส่วนราชการทุกประเภทคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ และเทศบาลซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจพอที่จะเรียกร้องบัญชางานได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำได้ในฐานะที่อาจรายงานต่อส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ให้ติดต่อกระทรวงอื่น ๆ ได้ หรือติดต่อกับคณะกรรมการ

⁵ ข้อมูลส่วนใหญ่ได้มาจาก กองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, คู่มือการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด, ว่างครั้งที่ 2 สิงหาคม 2512.

⁶ อมร รัชศาสตร์, การจัดรูปหน่วยงานวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด, เอกสารโรเนียว, หน้า 3.

พัฒนาภาค ๆ ให้ติดต่อกับคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งยังมีหน้าที่ควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกประเภทในจังหวัดอยู่แล้ว

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ประจำจริง ๆ ไม่ก็คน แม้จะพยายามส่งเสริมกันอย่างไรก็เห็นจะทำให้เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพได้ยาก เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ก็มักมีคุณวุฒิน้อยกว่าข้าราชการอื่น ๆ

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัตินี้ก็ทำให้ค่านางผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมอบหมายงานวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดให้กับหน่วยราชการใดก็ได้ อาทิเช่น บางจังหวัดอาจมอบหมายให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเจ้าจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน นอกเหนือไปจากหน่วยงานสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งดำเนินงานอยู่ภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจังหวัดส่วนมากได้มอบหมายให้ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนี้

งานวางแผนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ อาจแยกออกเป็นส่วนได้ 3 ส่วน ตามระยะเวลาของการวางแผน คืองานวางแผนประจำปี (Annual Plan) งานวางแผนห้าปี (Five-Year Plan) และงานวางแผนระยะยาว (Perspective Plan)

งานวางแผนประจำปีนั้น เป็นงานประจำที่ต้องทำทุกปี สาระสำคัญของงานคือ การปรับปรุงแผนพัฒนาระดับจังหวัด (แผนห้าปี) ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงยิ่งขึ้น โดยวิธีแบ่งแผนห้าปีออกเป็นแผนย่อย ๆ ห้าแผนสำหรับแต่ละปี แต่การแบ่งนั้นมิใช่จะทำตรงไปตรงมาแบบเอาโครงการต่าง ๆ มาถัวเฉลี่ยออกไปในระยะเวลาห้าปี ผู้วางแผนประจำปีจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในการดำเนินงานตามโครงการแต่ละโครงการ และนำเอาการเปลี่ยนแปลงนานาประการที่เกิดขึ้นหลังจากการใช้แผนห้าปีมาประมวลไว้ในแผนประจำปี จังหวัดควรจะปรับปรุงโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาระดับจังหวัดให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ในแต่ละปี ซึ่งจะทราบได้จากการศึกษาและติดตามผลของการพัฒนา และหากมีโครงการใหม่ที่จำเป็นจะต้องดำเนินการก็ให้ทางจังหวัดพิจารณาเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษได้ นอกจากนี้แผนประจำปีควรจะสอดคล้องกับงบประมาณประจำปีนั้น ๆ และค่าใช้จ่ายพัฒนาที่กำหนดไว้ในโครงการต่าง ๆ ควรจะใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายที่จะได้รับอนุมัติตามวิธีการงบประมาณ

สาระสำคัญในการร่างแผนพัฒนาระดับจังหวัดดังกล่าวอาจสรุปย่อได้ดังนี้คือ ส่วนที่ 1 การพัฒนาส่วนรวม และส่วนที่ 2 การพัฒนาแยกตามสาขา มีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

บทที่ 1 สรุปภาวะการณ์ทั่ว ๆ ไปของจังหวัดพร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคม ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้น แล้วพยายามคาดคะเนวิถีทางของการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะของแผนเท่าที่จะทำได้

บทที่ 2 บทนี้จะเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางในการพัฒนาเป็นส่วนรวมและเป็นรายสาขา โดยสรุปสาระสำคัญของบทอื่น ๆ เป็นสาขาโดยย่อ ถึงเป้าหมาย แนวการปฏิบัติงาน และแผนการดำเนินงานในระยะของแผน พร้อมทั้งแสดงเหตุผลประกอบด้วย

บทที่ 3 บทนี้จะแสดงรายรับรายจ่ายตามแผนพัฒนาระดับจังหวัดตามที่ได้กะประมาณไว้โดยมีรายละเอียดพอสมควร ซึ่งจังหวัดจะต้องร่วมมือกับศูนย์การวางแผนพัฒนาภาคจังหวัด ขอนแก่นโดยใกล้ชิด เพื่อให้การกะประมาณดังกล่าวถูกต้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

วิธีการดำเนินงานตามโครงการ⁷

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้กำหนดวิธีการดำเนินงานตามแผนพัฒนาระดับจังหวัดไว้ดังต่อไปนี้คือ

— การจัดแผนงาน คือ แบ่งการดำเนินงานออกเป็นขั้นตอนตามที่จำเป็นและเหมาะสม กำหนดระยะเวลาของแต่ละขั้นตอน ตลอดจนการจัดสรรเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานทั้งด้านวิชาการ เทคนิค ธุรการ และบริหาร เพื่อให้งานสามารถดำเนินลุล่วงไปได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

— การจัดทำรายงานความก้าวหน้าของงาน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ เจ้าหน้าที่วางแผนควรมีการควบคุมและติดตามผลงานอย่างทั่วถึง เป็นระยะ ๆ จะได้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ และหากมีความล่าช้าหรืออุปสรรคใดเกิดขึ้นจะได้แก้ไขได้ทันที่ ทั้งนี้ แล้วนำรายงานความก้าวหน้าของโครงการมาประมวลไว้ในห้องปฏิบัติการเพื่อสะดวกแก่การติดตามผลงานต่อไป

— การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อได้ติดตามผลงานอย่างมีระเบียบและหลักเกณฑ์แล้ว เจ้าหน้าที่วางแผนจะทราบได้ว่า โครงการใดมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง เป็นหน้าที่ของ

⁷ ประสิทธิ์ ตงขิงศิริ, การวางแผนพัฒนาในระดับจังหวัด, เอกสารโรเนียว.

นักวางแผนส่วนจังหวัดที่จะต้องพิจารณาทางแก้ไข รวมทั้งติดต่อกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของนักวางแผน เพราะไม่ว่าเราจะวางแผนรายละเอียดไว้รอบคอบเพียงใดก็ตามก็อาจมีปัญหาคาดไม่ถึงเกิดขึ้นได้เสมอ ต้องรีบแก้ไขอย่างรวดเร็วเพื่อให้โครงการนั้น ๆ สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ตามกำหนดเวลา

จะเห็นได้ว่าการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดนั้นจะมีทั้งการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนรายละเอียด การวางแผนทั้งสองส่วนก็ควรจะเริ่มทำไปพร้อม ๆ กันเพราะต้องนำเป้าหมายและแนวทางของแผนส่วนรวมมาประสานให้เข้ากับโครงการต่าง ๆ ซึ่งมักจะมีปัญหาข้อขัดแย้งเกิดขึ้นเสมอ เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น นักวางแผนจะต้องพยายามแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านจุดหมายส่วนรวมและเป้าหมายในรายละเอียด โดยแก้ไขกลับไปกลับมาจนในที่สุดสามารถกลมกลืนกันได้ ดังนั้นการวางแผนที่ดีจึงต้องมีการร่วมมือร่วมใจกันอย่างใกล้ชิด และมีการประสานงานกันอย่างดีระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หน้าที่สำคัญจึงมิได้อยู่ที่การเขียนแผนพัฒนาอย่างเดียว หากอยู่ที่การริเริ่ม ระวัง สนับสนุน และส่งเสริมให้การดำเนินงานตามกระบวนการวางแผนที่กล่าวแล้วให้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพที่สุด⁸

ในทางปฏิบัติในศูนย์วางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่จังหวัดขอนแก่น ก็เป็นผู้มีหน้าที่เร่งรัดและสนับสนุนให้การวางแผนระดับจังหวัดเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยได้ส่งเจ้าหน้าที่ของศูนย์และผู้แทนหน่วยราชการอื่น ๆ อาทิเช่นผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ รวมทั้งผู้สังเกตการณ์จากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ไปร่วมให้คำชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่วางแผนระดับจังหวัดรวม 15 จังหวัดด้วย

หลังจากการร่วมชี้แจงและการร่วมสัมมนากับจังหวัดต่าง ๆ แล้ว จังหวัดก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัดขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเดินทางไปสัมมนาของเจ้าหน้าที่ของศูนย์ซึ่งมีดังนี้คือ⁹

⁸ *Idem.*

⁹ ประสิทธิ์ ดงยั้งศิริ, รายงานผลการประชุมเตรียมการเพื่อการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดของศูนย์วางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, เอกสารโรเนียว.

1. เปรียบเทียบและติดตามผลการเตรียมงาน และการดำเนินงานของจังหวัดต่าง ๆ ในการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด
2. ชักซ้อมความเข้าใจในเทคนิคและวิธีการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดแก่คณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัดที่ทางจังหวัดได้แต่งตั้งขึ้น
3. แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นซึ่งกันและกันในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด รวมตลอดทั้งการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงาน
4. ชักซ้อมความเข้าใจและเสนอแบบฟอร์ม การศึกษาภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคมเป็นรายอำเภอ การจัดทำทำเนียบโครงการและการวิเคราะห์สรุปผลสมุดแผนที่จังหวัดและสมุดข้อมูลจังหวัด เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด
5. เปรียบเทียบและติดตามโครงการงบประมาณภาคตะวันออกเฉียงเหนือประจำปี 2513

การประชุมดำเนินงาน¹⁰

การประชุมปรึกษาหารือเรื่องการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดนั้น ทางศูนย์ได้ร่วมกับทางจังหวัดจัดระเบียบวาระการประชุมโดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด และระดับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด ซึ่งใช้เวลาในการประชุมระดับละประมาณ 3 ชั่วโมง โดยประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ระดับคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัดมีเรื่อง
 - 1) ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด
 - 2) หลักเกณฑ์และวิธีการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด
 - 3) การประสานโครงการและงบประมาณในการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด
 - 4) การจัดรูปองค์กรและการดำเนินงาน
2. ระดับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด มีเรื่อง
 - 1) ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด

¹⁰ *Idem.*

- 2) การศึกษาตรวจสอบภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคม
- 3) การจัดทำทำเนียบโครงการ
- 4) สมุดแผนที่จังหวัดและสมุดข้อมูลจังหวัดในการวางแผนพัฒนา

ในทางปฏิบัตินั้นสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติต้องการให้จังหวัดต่าง ๆ เสนอแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อที่สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะได้ส่งต่อไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อปรับปรุงแผนประจำปีและให้มีการปฏิบัติตามแผนด้วย

อย่างไรก็ดี คณะเจ้าหน้าที่ร่วมในการทำงานวางแผนพัฒนาได้ให้ข้อสังเกตจากการไปร่วมสัมมนาที่จังหวัดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ¹¹

— ทุกจังหวัดได้มอบหมายงานด้านกรวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าของเรื่อง ทั้งนี้โดยมีหัวหน้าส่วนแผนงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จังหวัดต่าง ๆ จะสามารถดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดได้ และจะสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนแผนงานของ ร.พ.ช. เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดีในบางจังหวัดเช่น จังหวัดนครราชสีมา ยังไม่มีสำนักงานของ ร.พ.ช. ตั้งอยู่ ร.พ.ช. จึงยังไม่มีบทบาทอะไรในวงการพัฒนาในระดับจังหวัดในจังหวัดเช่นนั้น

— ส่วนใหญ่ คณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัดที่เข้าร่วมประชุมมีข้อข้องใจและเป็นห่วงว่า เมื่อได้ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดจะไม่ได้รับความเห็นชอบและยอมรับจากกระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัด ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย โครงการ และงบประมาณในการดำเนินงาน ฉะนั้นจึงอาจเกิดปัญหาทางด้านการประสานโครงการและงบประมาณในการปฏิบัติตามแผนที่ได้ร่วมกันจัดวางไว้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นในระดับจังหวัดได้

— สำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัดซึ่งมีภาระหน้าที่ในทางปฏิบัติจัดทำแผนนั้น ส่วนใหญ่ก็มีข้อหนักใจว่าจะจัดทำแผนพัฒนาให้ได้ดีไม่เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะมีประสบการณ์ในการจัดทำแผนรวมของจังหวัดไม่เพียงพอ กอปรกับทั้งมีงานประจำล้นมืออยู่แล้วทำให้มีเวลาได้ไม่มากพอที่จะมาจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด

¹¹ *Idem.*

— เจ้าหน้าที่คณะกรรมการโครงการพัฒนาระดับจังหวัด ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับสมุดแผนที่จังหวัดและสมุดข้อมูลจังหวัดว่า ข้อมูลที่มีอยู่ในสมุดข้อมูลจังหวัดนั้นยังมีไม่ครบถ้วนและละเอียดเพียงพอ ข้อมูลบางประเภทนำเสนอเพียงปีเดียว ทำให้ไม่สามารถศึกษาแนวโน้มและคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ นอกจากนี้ข้อมูลที่นำเสนอส่วนใหญ่ยังไม่ได้จำแนกออกเป็นรายอำเภอ ซึ่งถ้าสามารถจัดทำได้แล้วก็จะประโยชน์แก่การวางแผนมาก ทั้งนี้เพราะในการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดนั้นจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบถึงทรัพยากรและปัจจัยต่าง ๆ ระหว่างอำเภอต่ออำเภอในจังหวัดให้เห็นโดยเด่นชัด เพื่อประโยชน์ในการกำหนดจุดหมาย เป้าหมาย และแนวทางในการพัฒนาได้อย่างถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงมากที่สุดนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในการไปร่วมประชุมสัมมนาในจังหวัดต่าง ๆ นั้น บางจังหวัดก็ยังสามารถเชิญบรรดาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น ๆ เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งผู้แทนราษฎรบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า ทางจังหวัดมีความเกร็งเกรงว่า แผนพัฒนาระดับจังหวัดที่ร่างเสนอขึ้นไปนั้นอาจจะไปถูก “แช่เย็น” เอาไว้เหมือนในรัฐบาลบางสมัยที่เคยกระทำมาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่จังหวัดอาจจะมิข้อสงสัยต่อเหตุการณ์ซึ่งอาจจะคล้ายคลึงกับอดีตกาลได้

ในวาระต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการวางแผนพัฒนาระดับภาคและระดับจังหวัดซึ่งประมวลมาจากประสบการณ์ของผู้เขียน รวมทั้งข้อเขียนทางวิชาการและข้อเขียนของคณะนักศึกษาศาสนาบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาระดับภาคและแผนพัฒนาระดับจังหวัด

ปัญหาและอุปสรรคที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคที่มองโดยผู้ที่อยู่ในวงวิชาการ ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ โดยได้ข้อคิดเห็นส่วนใหญ่จากนักศึกษาศาสนาบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์¹²

1. ปัญหาการประสานงาน

ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละจังหวัดเป็นงานส่วนรวมไม่ใช่เป็นของราชการส่วนหนึ่งส่วนใดโดยเฉพาะ จำเป็นจะต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ โดยใกล้ชิด งานที่ใหญ่และสำคัญยิ่งของจังหวัดจึงจะประสบความสำเร็จ ปัญหาการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมหรือข้าราชการส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นเพราะ

¹² จุฑาธรรม ศรีแก้วหงส์ และเพื่อน, การบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ภาคนิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา 2512

ต่างฝ่ายต่างก็หวงแหนอำนาจไม่ยอมขึ้นต่อใคร รวมทั้งการที่พยายามมีโครงการพัฒนาเป็นของหน่วยราชการของตน เพื่อให้ได้รับชื่อเสียงในการพัฒนาบ้านต่าง ๆ และเพื่อที่โครงการต่าง ๆ ซึ่งกำลังขยายกิจการนั้นได้พ้นจากการควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹³

ปัญหาการขาดการประสานงานมีมูลเหตุมาจากความเข้าใจในบทบาทของตนที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นยังขัดแย้งกัน การแบ่งงานออกเป็นกรมกองก่อให้เกิดความรู้สึกถือเอาเรา การวิวาทอันเกิดจากมีผู้ปฏิบัติการในระดับหมู่บ้านซึ่งมีซ้อนกันหลายหน่วยงาน และเกิดจากความอ่อนแอของจักรกลแห่งการประสานงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้เงินของชาติ รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย จังหวัดใดจะได้รับงบประมาณ มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสามารถในราชการและการแสวงหางบประมาณของผู้ประสานงาน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นสำคัญ หากได้อยู่กับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับความต้องการของประชาชนและสภาพโดยทั่วไปของท้องที่ บุคคล และทรัพยากรที่มีอยู่ไม่

ตามทีกล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นการมองการประสานงานในระดับรวม ซึ่งได้เคยเกิดปัญหาตามลักษณะดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้เกิดความวิตกว่าปัญหาเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้ จากการทำหน่วยราชการต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด

กระทรวงมหาดไทยได้ใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการประสานงานพัฒนาชุมชนในชนบทด้วยการสร้างกลไกประสานงานพัฒนาชุมชนในระดับต่าง ๆ เพื่อให้มีการประสานงานและระดมกำลังคน วิชาการ และทรัพยากรเข้าช่วยกันพัฒนาภายใต้การประสานงานของนายอำเภอ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน โดยได้ร่วมกันเป็นการภายในพิจารณาหาทางศึกษา เพื่อจัดทำแบบหรือ Model เพื่อช่วยให้จังหวัดได้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประสานงานในการพัฒนาชนบททุกสาขาด้วยการผนึกทรัพยากรที่มีอยู่เข้าด้วยกัน¹⁴

ปัญหาการประสานงานนี้ แก้ได้ไม่ยากนัก หากมีการร่วมมือร่วมใจอย่างแท้จริงจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนภูมิภาคและกับแผนงานด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง

¹³ ดำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์ และชาติยา กรรณสูต (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), หน้า 130.

¹⁴ สุวิทย์ อังวรพันธ์, พัฒนาการชนบทในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 264-265.

ประการสำคัญที่สุดที่ผู้นำของแต่ละฝ่ายว่าจะมีเจตนารมณ์อย่างจริงจังกับการดำเนินงานตามแผน
แค่นั้นเพียงไร

2. ปัญหาอื่น ๆ¹⁵

ปัญหาหนึ่งได้แก่การขาดเครื่องมือเครื่องใช้ในการพัฒนา หรือนำเครื่องมือเครื่องใช้ในการ
การพัฒนาไปใช้อย่างไม่ถูกวิธี เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่เครื่องมือทุ่นแรง ยาน-
พาหนะ เครื่องมือสื่อสาร เป็นต้น เนื่องจากเครื่องมือเหล่านี้ราคาแพงและความต้องการที่จะ
ใช้เครื่องมือเครื่องใช้เหล่านี้มีอยู่มากมายในทุกเขตพัฒนา ทางราชการจึงไม่สามารถที่จะจัดหา
ให้ใช้ทั่วถึงได้ทั้ง ๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่น้อย เนื่องจากภูมิประเทศส่วนใหญ่
ของประเทศไทยเป็นส่วนที่อยู่ในโครงการพัฒนา ดังนั้นจึงต้องหมุนเวียนสับเปลี่ยนไปให้ตาม
หน่วยต่าง ๆ ได้ใช้ ทำให้เครื่องมือเหล่านี้ต้องถูกใช้งานอย่างหนักจนเกิดชำรุดเสียหาย ต้อง
จัดการซ่อมแซมด้วยเงินก้อนใหญ่ และก็ต้องรองจนกว่าจะขออนุมัติเบิกจ่ายได้ ทำให้เสียเวลา
เพิ่มเข้าไปอีก ความล่าช้าก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ และในการใช้เครื่องมือเหล่านี้ส่วนมากเป็นเครื่อง
มือสมัยใหม่ เจ้าหน้าที่ชำนาญเฉพาะสาขาของประเทศเรามีน้อย เช่นนายช่างวิศวกร เป็นต้น
เมื่อจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่ไม่เข้าใจวิธีการใช้เครื่องมือเหล่านี้ก็เป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่
ทำให้เครื่องมือชำรุดเสียหายเช่นกัน ปัญหานี้อาจแก้ไขได้โดยการผลิตเจ้าหน้าที่ชำนาญเฉพาะ
ด้านเพื่อใช้งานด้านเทคนิคนี้ออกมาให้มาก ๆ และถ้าจะมีการส่งเสริมให้มีการผลิตเครื่องมือ
เครื่องใช้ที่จำเป็นเหล่านี้ขึ้นในประเทศเอง ก็จะเป็นการประหยัดรายจ่ายไปได้อีกโสดหนึ่งด้วย

¹⁵ อูจาธรรม ศรีแก้วพงศ์, *op. cit.*, หน้า 34-41.

ABSTRACT

Paak and Changwad Development Plan

Development Planning in Thailand is undergoing a new phases in the Third Five Year Plan (1972-1976) in aiming at Paak (Regional) Planning and Changwad (Provincial) Planning. These are planning stages to be performed at a level lower than the national level for which the government has realized that decentralization of the system should be more fully encouraged. It is believed that this lower echelon of planning will meet the needs of the people and the government as well in the sense of Plan implementation. While it is being carried out in the beginning stage, more obstacles and problems arise, especially at the Changwad level. These problems vary from a lack of confidence in the government's intention to technical problems such as lack of various necessary equipment and lack of coordination among other governmental agencies under the plan.
