

การกำหนดและการบริหารโครงการ

แนวโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ (กชช.) นั้น ได้กำหนดกลยุทธ์การบริหารนโยบายไว้ว่าจะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาพื้นที่ชนบท เพราะแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นที่รวมความต้องการของประชาชนในตำบลและอำเภอต่าง ๆ ที่ขอให้รัฐให้บริการ ขณะเดียวกันทางฝ่ายราชการระดับจังหวัดซึ่งรับนโยบายมาจากหน่วยงานราชการส่วนกลางก็จะกลับมารองรับความต้องการของประชาชนเหล่านั้นให้อยู่ในกรณีในทิศทางที่รัฐเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมมากที่สุด ดังนั้นนโยบายนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทของแผนพัฒนาจังหวัดในการบริหารโครงการพัฒนาชนบท

แผนพัฒนาจังหวัด : เครื่องมือหลักของ กชช.

ความพยายามที่จะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันนานพอสมควร นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา โดยได้มีการออกกระเบื้องแผ่นสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ซึ่งความพยายามในระยะนั้นยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่าใดนัก โดยเฉพาะการใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการปฏิบัติที่แท้จริง จนกระทั่งปี 2526 จึงได้มีการใช้แผนพัฒนาจังหวัดแนวใหม่ เป็นเครื่องมือของระบบ กชช. อย่างเต็มรูปแบบ ครอบคลุมทั้งประเทศ ซึ่งอันที่จริงแล้ว การใช้ระบบแผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทนี้ได้เริ่มทำไปปฏิบัติตั้งแต่ปี 2525 โดยในระยะนั้นได้เริ่มทดลองดำเนินการในชนบทที่จำกัดเฉพาะในส่วนของชนบทที่อยู่ในแผนพัฒนาชนบทภาคจน ซึ่งดำเนินการใน 38 จังหวัด เท่านั้น และโครงการที่นำมาประสานภายใต้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดก็มีเพียง 16 โครงการ เท่านั้น

## ความหมายและความสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

แผนพัฒนาจังหวัดประจำปีหมายถึง แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ที่จังหวัดได้จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ให้เป็นแนวทางและรายการประสานแผนงานและโครงการของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหของประชาชนในจังหวัด<sup>1</sup> โดยจังหวัดจะเป็นจุดประสานทั้งจากระดับบน คือกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ และจากระดับล่าง คือ จากอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองโดยใช่เครื่องมือในรูปของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเป็นแกนกลาง ซึ่งกระทรวงจะพิจารณาสนองตอบความต้องการจากข้อเสนอโครงการในแผนนั้น ๆ และร่วมมือกับจังหวัด ที่จะวิเคราะห์ความต้องการตามความเป็นไปได้ และทรัพยากรแผ่นดินที่มีอยู่ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการให้บรรลุผลต่อไป

แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ได้ถูกกำหนดให้เป็นแกนสำคัญของการพัฒนาตามแนวทางใหม่ เพราะเป็นจุดประสานข้อเสนอขอรับการช่วยเหลือของราษฎร แผนนี้ต้องเกิดจากการพิจารณานานเป็นที่ตกลงยอมรับร่วมกันระหว่างระดับกลางและระดับจังหวัด แล้วก็จะ เป็นเครื่องกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาของจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญที่สุดก็คือเมื่อเราได้แผนปฏิบัติการของจังหวัด หลังจากทำตามขั้นตอนต่าง ๆ แล้วทุกฝ่ายจะใช่แผนปฏิบัติการของจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณกำลังคน ตลอดจนกระทั่งเมื่อได้นำแผนปฏิบัติการไปดำเนินการในท้องถิ่นต่าง ๆ อันเป็นเป้าหมายของโครงการนั้น ๆ ทั้งในแง่การควบคุมงานให้ดำเนินการไปตามแผนงานที่กำหนดไว้เป็นระยะ ๆ และประเมินผลเมื่อครบกำหนดเวลาของการปฏิบัติงานตามโครงการ

เจตนารมณ์และหลักการของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้กำหนดเจตนารมณ์และหลักการที่สำคัญของประเทศในการพัฒนาชนบทเพื่อให้การใช้จ่าย "แผน" เป็นเครื่องมือที่จะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของราษฎรได้อย่างจริงจัง เจตนารมณ์และหลักการที่กำหนดนี้เป็นเพียงหลักกว้าง ๆ เพื่อให้ใช้เป็นแนวทางเท่านั้น การปฏิบัติให้ได้อย่างจริงจัง ๆ แล้ว หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ จะเป็นผู้กำหนดระเบียบวิธีการในรายละเอียดต่อไป แม้กระทั่งการแนะนำและฝึกอบรมประชาชนให้สามารถสืบพินาศได้คมเจตนารมณ์ของนโยบายและหลักการ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้.-

1. ให้ประชาชนสืบพินาศพร้อมในการวิเคราะห์ปัญหาและเลือกโครงการของรัฐที่ตนต้องการสำหรับแก้ปัญหาในหมู่บ้านชนบทของตน
2. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกันดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงด้วยตนเอง และให้เน้นความสำคัญของการช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนไกลกว้างขวางมากยิ่งขึ้น
3. ให้กระทรวงหลักทั้ง 4 ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดตั้งแต่ระดับตำบล เพื่อให้ผลงานของโครงการถึงมือประชาชนเร็วขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดความซ้ำซ้อนสูญเสียเปล่าในการปฏิบัติงานของรัฐ

#### การกำหนดโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด

โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดในแผนพัฒนาจังหวัดมี 2 แนวทาง คือ

ก. การเสนอความต้องการมาจากส่วนล่าง

เริ่มจากการที่คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านซึ่งมีการจัดตั้งแล้วในทุกหมู่บ้านหรือในเขตพื้นที่เพื่อความมั่นคงก็จะมีกรรมการ อหป. ของหมู่บ้านเป็นผู้เสนอปัญหาให้สภาตำบลกำหนดความต้องการว่าอยากจะได้โครงการอะไรบางอย่างที่สอดคล้องกับ

ปัญหาของท้องถิ่น สภาตำบลก็จะจัดทำเป็นแผนตำบลขึ้น โดยการช่วยเหลือสนับสนุนทางวิชาการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตำบลหรือแผน 4 กระทรวงในระดับตำบล ซึ่งก็คือ คปต. นั่นเอง เมื่อเป็นแผนตำบลแล้วก็จะขึ้นมาถึงอำเภอ ให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอช่วยถ่วงถ่วงให้เป็นแผนอำเภอ จากแผนอำเภอก็มาถึงจังหวัด จังหวัดก็จะเป็นจุดประสานระหว่างความต้องการของราษฎรกับกรอบนโยบายของกระทรวงในการที่จะให้บริการในรูปของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

ข. การให้กรอบแนวทางจากส่วนบนหรือส่วนกลางลงไป

คือกระทรวงทั้ง 4 จะต้องกำหนดกรอบนโยบายและลักษณะงานของตน รวมทั้งความสามารถทางเทคนิคและการเงิน หรือทุกอย่าง ๆ ก็คือจะต้องกำหนดโครงการหรือแผนงานลงไปยังจังหวัดว่าโครงการหรือแผนงานอะไรบ้างที่กระทรวงทั้ง 4 จะสามารถช่วยเหลือประชาชนในขอบเขต กรอบนโยบายหรือโครงการเหล่านี้ทางกระทรวงจะต้องส่งลงไปให้จังหวัดให้จังหวัดได้บริหารไปในแต่ละปีกระทรวงจะมีโครงการอะไรบ้างลงในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งแน่นอนกระทรวงประจำจังหวัดจะเป็นผู้ประสานกับจังหวัดในเรื่องนี้ โดยชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ของทมิในระดับตำบล หมู่บ้าน ในทราบว่ากระทรวงมีนโยบายหรือโครงการอะไรที่ให้บริการกับประชาชน เมื่อราวทางส่วนกลางจะช่วยอะไรไปทางตามกรอบที่ส่งลงไป และมีความต้องการจากส่วนกลางจังหวัดก็จะนำทั้ง 2 ทางนี้มาผสมผสานกัน จัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี

แนวทางในการจัดทำแผนจะต้องระลึกรถึงหลักการต่าง ๆ ดังนี้คือ<sup>2</sup>

1. คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกลาง อพป. เป็นผู้เสนอปัญหาให้สภาตำบลกำหนดความต้องการโครงการของรัฐที่สอดคล้องกับปัญหาและสภาพของท้องถิ่น โดยความช่วยเหลือและสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงในระดับตำบล (คปต.)

2. กระทรวงหลักทั้ง 4 กำหนดกรอบนโยบายและลักษณะงานของตน ตลอดจนความสามารถทางเทคนิคและการเงินในการพัฒนาชนบทจากส่วนกลางให้แก่ 1  
จังหวัดทราบอย่างชัดเจน

3. จังหวัดเป็นจุดประสานระหว่างข้อ 1 กับ 2 ในรูปแบบซึ่งจังหวัด  
จัดทำเป็นประจำปี โดยให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นองค์กรที่สนับสนุน  
โครงการในด้านการจัดลำดับความสำคัญและการพิจารณาวิชาการ

4. กระทรวงทั้ง 4 พิจารณาและตอบจังหวัดล่วงหน้า ก่อนเริ่มปีงบประมาณ

5. การกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการตามโครงการต่าง ๆ ให้ทุกระดับทำให้เสร็จ  
สิ้นก่อนเริ่มปีงบประมาณ

6. ใต้องค์กรการบริหารทุกระดับตั้งแต่จากส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ  
และตำบล จัดทำแผนงานเกี่ยวกับของสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นระบบเดียวกัน

7. ควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตามข้อ 5 ที่  
กระทรวงและจังหวัดตกลงกันแล้ว และให้จังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณ<sup>3</sup>

8. ให้ทุกระดับไว้วิธีประสานงานระหว่างกระทรวงทั้ง 4 อย่างใกล้ชิด  
เพื่อสนับสนุนแผนซึ่งสภาตำบลกำหนดขึ้นตามข้อ 1

9. สนับสนุนบทบาทและการกิจของสภาตำบล ในการดำเนินกิจกรรมการ  
พัฒนาอย่างต่อเนื่องเมื่อโครงการของรัฐสิ้นสุดลง

10. สนับสนุนให้เกิดระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผลในทุกระดับ

ความแตกต่างของแผนพัฒนาจังหวัดในช่วงที่ 1 กชช. กับในช่วงก่อนมี กชช.

ก่อนหน้านี้จะมีการประกาศนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่นั้น จังหวัด  
ต่าง ๆ ก็มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เช่นเดียวกัน ดังนั้นเพื่อให้เห็นผลที่เกิดขึ้นจาก  
การใช้นโยบาย กชช. จึงได้ศึกษาถึงผลต่างระหว่างก่อนและหลังการพัฒนาชนบทตาม  
กรอบ กชช. ซึ่งปรากฏผลของการศึกษากันนี้ คือ

1. แผนพัฒนาจังหวัดในวงที่มี กชช. ท้องถิ่นมีบทบาทในการเลือกโครงการควยตนเอง เพื่อแทนที่ ส่วนกลางจะเป็นผู้เลือก แต่เดิมที่ทำกันตามระเบียบการบริหารระดับจังหวัดได้ใช้วิสัยทัศน์อำนาจของกรมให้จังหวัดไป แต่ตามระบบใหม่นี้ จังหวัดจะเป็นผู้เสนอความตกลงการของประชาชนไปยังส่วนกลาง นอกจากนี้ก็ยังเป็นผู้กำหนดพื้นที่ปฏิบัติการตามโครงการต่าง ๆ ด้วย นี้ว่าเป็นการเพิ่มเติมบทบาทของจังหวัดให้มากยิ่งขึ้น

2. ใม่มีการ เน้นกันถึงเรื่องให้จังหวัดจัดทำลำดับโครงการตามความสำคัญและความเร่งด่วนซึ่ง แต่เดิมไม่ไคทำ บางจังหวัดไคเสนอโครงการเข้ามาเป็นเงินหลายร้อยล้านบาท ซึ่งทำให้ไม่ไค ในครั้งนี้ก็ขอให้ทางจังหวัดจัดทำลำดับความสำคัญเร่งด่วนเข้ามาด้วย เพื่อเป็นประโยชน์ใการที่จะจัดทำแล้วก็สนับสนุนเงินงบประมาณตามลำดับความสำคัญในงบประมาณของแกละปี

3. แผนพัฒนาจังหวัดในวงมี กชช. จะมีการประสานโครงการในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งเป็นการ เน้นใแต่ละส่วนราชการกำหนดพื้นที่ให้ชัดเจน ตามระบบใหม่นี้ใมีการประสานโครงการในพื้นที่เดียวกันด้วย และที่สำคัญก็คือใเน้นใใมีการใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการ และเปลี่ยนพื้นที่ไม่ไค การเปลี่ยนแปลงพื้นที่จะทำให้ใค้กถอเมื่อขึ้นเรื่องตามแบบฟอร์ม กชช. 7 เสนอ กพจ. เพื่อพิจารณาอนุมัติเสียก่อน

### ขั้นตอนและกระบวนการประสานแผนชาติและแผนจังหวัด

กระบวนการประสานแผนชาติและแผนจังหวัด เป็นวิธีการหนึ่งใการพัฒนาชนบทภายในระบบโครงสร้างที่วางไว้ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยเริ่มตนจาก คณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) เป็นผู้วางแผนพัฒนาตำบลขึ้นมาจากระดับตำบลหมู่บ้าน โดยใช้แบบของการวางแผนที่เรียกว่า กชช. 1 เมื่อสภาตำบลใวางแผนเรียบร้อยแล้ว อำเภอใจะรวมแผนของตำบลขึ้นมาเป็น กชช. 2 (ใโดยต้องผ่านการพิจารณาของ กพอ. เสียก่อน) จังหวัดใจะรวมแผนของอำเภอมาเป็น

แผนจังหวัดโดยผ่านการพิจารณาของ อภช. และ กพจ. ตามลำดับที่เรียกว่า กชช.3  
งบประมาณที่จะส่งลงไปให้จังหวัดเพื่อการพัฒนาชนบทนั้นจะพิจารณาจาก กชช.3

สำนักงานจังหวัดส่งแผนจังหวัด (กชช.3) แก่ สปช. (ซึ่งอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) สปช. ส่ง กชช.3 ให้กรมผู้รับนิคม  
โครงการตามแผนพัฒนาชนบทยกจนแต่ละโครงการ

กรมผู้รับนิคมขอโครงการพิจารณาก็กเลือกพื้นที่ในแผนจังหวัดให้สอดคล้องกับ  
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของแต่ละโครงการแล้วแจ้งผลการพิจารณาตามแบบ กชช.4 ให้  
สปช. จำนวน 10 ชุด เพื่อ สปช. จะจัดส่งให้จังหวัดต่อไป

สำนักงานจังหวัด จัดส่ง กชช.4 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด  
สำรวจพื้นที่ปฏิบัติการที่กรมอนุมัติเพื่อตรวจสอบว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้จริงหรือไม่

ทุกหน่วยงานในโครงการ เปลี่ยนแปลงพื้นที่ปฏิบัติการจาก กชช.4 ให้หน่วยงาน  
แก้ไขพื้นที่ปฏิบัติการของโครงการนั้น ๆ ให้เรียบร้อย แล้วแจ้งเฉพาะรายการแก้ไข  
เปลี่ยนแปลงตาม กชช.7 ให้แก่สำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดรวบรวมพื้นที่ปฏิบัติการที่ขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงทุกโครงการ  
เสนอขออนุมัติจาก กพจ. หลังส่ง สปช. จำนวน 10 ชุด เพื่อส่งให้กรมเจ้าของโครง-  
การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรมเจ้าของโครงการพิจารณา กชช.4 และ กชช.7 เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ  
ประจำปีของโครงการ (กชช.5)

กรมจัดส่ง กชช.5 ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับวงเงินงบประมาณและปริมาณ  
งานของแต่ละโครงการแก่ สปช. จำนวน 10 ชุด เพื่อรวบรวมแจ้งสำนักงานจังหวัด  
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักงานจังหวัดรวบรวม กชช.5 จัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัดเพื่อเป็น  
คู่มือในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดและจัดส่ง กปช. จำนวน  
20 ชุดเพื่อ กปช. จะได้อัดส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานประมาณ และ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

เมื่อโครงการต่าง ๆ ผ่านการตรวจสอบของกรรมการและกระทรวงเจ้าสังกัด  
แล้ว และได้ผ่านความเห็นชอบจากศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ และคณะกรรมการ  
พัฒนาชนบทแห่งชาติ รวมทั้งผ่านการอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงเจ้า  
สังกัดก็จะแจ้งไปยังหน่วยราชการส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามแผนได้ การสั่งการ  
นี้จะสั่งการโดยตรงและแจ้งให้หน่วยราชการรับทราบด้วย การสั่งการวิธีนี้ก่อให้เกิดปัญหา  
บางประการตามมา กล่าวคือ ปัญหาเรื่องการที่ทางจังหวัดไม่ได้รับทราบโครงการต่าง ๆ  
ที่ใคร่ขอเมตติให้ดำเนินการในพื้นที่เดียวกันพร้อม ๆ กัน เพราะแต่ละกระทรวงจะสั่งการ  
มาไม่พร้อมกัน ทำให้ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ และเมื่อหน่วยราชการที่แยกตามกรมต่าง ๆ ในระดับจังหวัดได้รับคำสั่ง  
จากส่วนกลาง ก็จะแจ้งและสั่งการไปยังระดับอำเภอเพื่อปฏิบัติการในระดับตำบลและหมู่บ้าน  
ต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะมีปัญหาเรื่องการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ บางกรม  
สมควร โดยเฉพาะกับโครงการบางโครงการที่เป็นการปฏิบัติงานร่วมระหว่างหลายหน่วย  
ราชการ และเมื่อคำสั่งจากส่วนกลางและงบประมาณที่ ใ้ได้รับอนุมัติส่งมายังจังหวัดปฏิบัติการ  
ไม่พร้อมกัน ทำให้เจตนารมณ์ของการ เน้นพื้นที่ในการพัฒนาชนบทนั้นไม่ได้ผลสมบูรณ์เท่าที่  
ควร



วงจรกระบวนการกำหนดแผน

(1)

