

**การวางแผนและบริหารแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ:
เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยอง**
**Planning and Integrated Administration of Provincial Development
Plan: A Comparative Study of Chanthaburi and Rayong Provinces**

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ*

พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

*e-mail: pongsate@hotmail.com.

Jakrit Naranitiphadungkarn

Pongsatean Luengalongkot

Graduate School of Public Administration, Burapha University

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาทฤษฎีการพัฒนาประเทศและความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดในการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในประเทศไทย และ (2) เพื่อเปรียบเทียบการวางแผนยุทธศาสตร์: เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยอง การวิจัยเชิงคุณภาพสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความ เป็นมาเป็นไปของการวางแผนและการนำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติจำนวน 30 คน เก็บรวบรวมข้อมูลด้วย แบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์เชิงเนื้อหา และการวิจัยเชิงปริมาณสำรวจในพื้นที่ของ 2 จังหวัด กลุ่มประชากรที่ใช้ คือ บุคลากรที่ ปฏิบัติงานทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดระยองที่มีส่วนในการวางแผนและการนำแผนพัฒนา จังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ จำนวน 250 คน เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษา พบว่า การวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการยึดทฤษฎีการวางแผนที่ต่อยอดลงมาจากระดับชาติ ถึงระดับพื้นที่ที่เน้นการบูรณาการและมีการจัดสรรงบประมาณ ประเภทอ้างอิงพื้นที่ให้แก่จังหวัดโดยตรง ในด้านลักษณะของ แผน เป็นแผนพัฒนาปานกลางระยะ 4 ปี ที่เป็น Rolling Plan ทุกปีจังหวัดจะต้องเสนอแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อขอรับ งบประมาณพร้อมกับการปรับปรุงแผนส่วนที่เหลือ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการนำโครงการตามยุทธศาสตร์ไป ดำเนินการ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น ๆ ซึ่งได้บริหารงานไปตามขั้นตอนของการ บริหารงานเพื่อการพัฒนา ผลการเปรียบเทียบการวางแผนยุทธศาสตร์ เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยอง พบว่า (1) การกำหนดวิสัยทัศน์ ของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดระยองมีความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ต่างกัน โดยจังหวัด จันทบุรียึดเอากิจกรรมหลักที่เป็นจุดเด่นของจังหวัดในทุกด้านมาเขียน ส่วนจังหวัดระยองยึดเอาแนวทางการพัฒนามาเขียน (2) การวางแผนประเด็นยุทธศาสตร์ พบว่า ทั้ง 2 จังหวัดได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 6 ด้านเหมือนกันและมีการกำหนดให้มี ตัวชี้วัดในแต่ละยุทธศาสตร์ (3) การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของทั้ง 2 จังหวัดนั้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้รับ งบประมาณ และ (4) การประเมินผลยุทธศาสตร์ พบว่า ทั้ง 2 จังหวัดมีการรายงานผลตามระเบียบปฏิบัติสำนักงานจังหวัดซึ่ง รับผิดชอบในการเป็นสำนักงานเลขานุการจัดทำแผนจังหวัด โดยจะรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไป ดำเนินการแล้วนำมารวมเป็นหมวดหมู่และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดได้ ทราบเป็นรายปี

คำสำคัญ: การวางแผน บริหารแผน แผนพัฒนา

Abstract

This study was conducted with 2 main objectives: 1) to review theories about national development and their relation to area-based development which were fundamental concepts for provincial development in Thailand, and 2) to compare the strategic planning between Chanthaburi and Rayong provinces. For qualitative research made an interview 30 important people who had backgrounds in planning and development planning administration were performed. An interview form was used as the research instrument in this study. Data were analyzed using content analysis. Quantitative research was used to study in the two provinces. The population included 250 workers in both private and government organizations who were involved in planning and development plan implementation. Questionnaire was used as data collecting tools and the data were analyzed for frequency, percentage, mean and standard deviation. The findings were as follows:

Theoretically, the provincial development plan was extended from the national development plan to local level which focused on the demand side. The budget was allocated directly to the area-based provincial development. The plan was a 4-year rolling plan in which action plan and expected budget had to be proposed to the central government every year. For the implementation, the responsibility was assigned to the organizations related to the development strategies. To compare the strategic planning between Chanthaburi and Rayong provinces, it indicated that (1) there are different visions formulated between Chanthaburi and Rayong provinces, Chanthaburi maintains activities as their main provincial identity while Rayong focused on development guidelines. (2) For strategic planning, it was found that both provinces set the number of strategies at six and indicators for each strategy. (3) For strategy implementation, it was found that both provinces' strategies were implemented as the duty of an institution which received a budget. And (4) for strategy evaluation, it was found that both provinces reported according to regulations made by the secretary of the provincial planning office. The report was sent to the administration planning committee annually.

Keywords: Planning, Plan Administration, Development Plan

บทนำ

จังหวัดเป็นเขตพื้นที่ ที่ทางประเทศไทยได้กำหนดขึ้นเพื่อสะดวกในการปกครองและบริหารประเทศมาเป็นเวลานานตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นเขตการปกครองย่อย ที่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง โดยแบ่งประเทศออกเป็น 76 พื้นที่หรือจังหวัดที่มีขนาดใหญ่บ้างเล็กบ้างตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้ไม่รวมกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่เรียกว่าจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดจะมีตัวแทนของหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางรับนโยบายแผนงานตลอดจนเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรมาให้มาดำเนินการ รัฐบาลปัจจุบันมีพันธกิจที่จะสร้างสังคมที่ดีให้จังหวัดเกิดความเจริญและประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี โดยเฉพาะการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมกันให้ได้มากที่สุด จึงจะเรียกได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาอย่างแท้จริงรัฐบาลไทยเริ่มการพัฒนาระดับประเทศ

หรือส่วนรวมก่อน โดยใช้แผนพัฒนาระดับชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 จวบจนปัจจุบัน ล่วงเลยมาสู่แผนพัฒนาฉบับที่ 12 หรือประมาณ 66 ปีมาแล้ว หลังจากที่ได้พัฒนาแบบรวมศูนย์ หรือแบบผ่านช่องทางการพัฒนาเฉพาะด้าน (Functional Approach) มาได้ราว 20 ปี การคาดการณ์ตามทฤษฎี “Trickle Down” เพื่อกระจายความเจริญหรือเพื่อไปถึงจุดที่จะสร้างความเท่าเทียมในโอกาสที่จะได้รับผลพัฒนาของทุกพื้นที่และประชาชนส่วนภูมิภาค น้อยมากและแทบไม่เห็น มีแต่ความเจริญเติบโตของส่วนกลางและพื้นที่ที่เป็น Core Area ของประเทศ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงได้นำเป็นแนวคิดในการพัฒนาที่อิงพื้นที่ (Area-Based Approach) มาใช้ซึ่งแนวคิดนี้มาจากการพัฒนาที่มองจากฐานรากขึ้นสู่ข้างบนเป็นส่วนสะท้อนว่า แนวทางในการทำให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติราชการของรัฐอย่างแท้จริงนั้นควรเป็นอย่างไร เป็นการบริหารจัดการที่ลงไปทำกระบวนการในพื้นที่เป้าหมาย โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ ภาควิชาการ และ

องค์กรพัฒนาเอกชน ให้มาร่วมแก้ไขปัญหาและจะสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือของคนในพื้นที่ โดยยึดเอาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยในการพัฒนา ประมาณปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลหัวก้าวหน้าของไทยได้ประกาศทดลอง แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการโดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในการประสานงานหน่วยต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดรวมทั้งหน่วย Functional and Local Agencies อย่างเบ็ดเสร็จในชื่อที่เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO” หลังจากนั้น รัฐบาลไทยก็เดินหน้าโดยผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา ตลอดจนระเบียบปฏิบัติ และองค์กรที่รับผิดชอบในด้านวิชาการตลอดจนมีการตั้ง “งบประมาณในจังหวัดให้แต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีการมอบหมายและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทยที่เป็นหน่วยกำกับดูแลการบริหารงานของจังหวัด ได้พัฒนาระบบงาน และ สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามแนวคิดนี้อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

จังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีเขตแดนติดกัน ในส่วนของจังหวัดจันทบุรีมุ่งการพัฒนาไปที่ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพ (2) การยกระดับมาตรฐาน (3) การอำนวยความสะดวก (4) การสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และ (5) การอนุรักษ์ธรรมชาติ ส่วนจังหวัดระยอง มุ่งที่ (1) การส่งเสริมและพัฒนาการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์การเกษตร การท่องเที่ยว อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (2) การอนุรักษ์ ป่าไม้ และควบคุมการใช้ทรัพยากร (3) การส่งเสริมมาตรฐานการดำรงชีวิต และ (4) การเชื่อมโยงและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งทั้งสองจังหวัดมีเป้าหมายการพัฒนาใกล้เคียงกันและมีสาระสำคัญของการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 1) วิสัยทัศน์ 2) ประเด็นยุทธศาสตร์ 3) การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลยุทธศาสตร์เหมือนกัน

จากเหตุผลดังกล่าว ทางทีมผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและความเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-Based Development) ที่เป็นพื้นฐาน (Fundamental) ของแนวคิดในการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในประเทศไทยในปัจจุบัน มาจากแนวคิด ทฤษฎีใดตลอดจนการวางแผนยุทธศาสตร์เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยองแตกต่างกันอย่างไร โดยเหตุผลที่เลือกจังหวัดจันทบุรีกับระยองมาเปรียบเทียบกันเพราะว่าทั้งสองจังหวัดมีจุดยืน

ของการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นจังหวัดที่ติดชายฝั่งทะเล มีการทำเกษตรแบบยั่งยืนและมีอาณาเขตติดต่อกัน แต่มีความแตกต่างกันทางด้านอุตสาหกรรม กล่าวคือ จังหวัดจันทบุรีจะเป็นอุตสาหกรรมเบาที่เน้นการแปรรูปการเกษตร ส่วนจังหวัดระยองเป็นอุตสาหกรรมหนักที่เน้นเทคโนโลยีในการดำเนินงาน จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาเปรียบเทียบว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยองที่มีความแตกต่างกันในประเด็นของประเภทอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันจะมีการวางแผนยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งคำตอบที่จะได้รับการวิจัยจะสามารถนำไปใช้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ตลอดจนการวางแผนพัฒนาของทั้งสองจังหวัดนี้ต่อไป

คำถามการวิจัย

1. ทฤษฎีการพัฒนาประเทศและความเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดในการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในประเทศไทยในปัจจุบัน มาจากแนวคิด ทฤษฎีใด
2. การวางแผนยุทธศาสตร์เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยองแตกต่างกันอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีการพัฒนาประเทศที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดในการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในประเทศไทย
2. เพื่อเปรียบเทียบการวางแผนยุทธศาสตร์: เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยอง

ประโยชน์ที่ได้รับการวิจัย

ผู้ที่ผู้วิจัยต้องการให้ได้รับประโยชน์ มีอยู่ 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 ได้แก่ นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่กำลังศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรี ไปจนถึงระดับปริญญาเอก รวมทั้งครูอาจารย์ที่ต้องการนำไปใช้ประกอบการศึกษานำไปปฏิบัติงานจริงในอนาคต และ กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารงานและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในภาครัฐที่สนใจการพัฒนาในระดับพื้นที่ ตั้งแต่ระดับวางนโยบายจนถึงระดับกำกับควบคุมงานให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของแนวคิดทางทฤษฎีที่ได้พัฒนามาถึงจุดนี้ทั้งหมดเพื่อเติมเต็มข้อมูลในด้านนี้

วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ดังนี้

ขั้นตอนการวิจัยเชิงคุณภาพ

1. ศึกษาเอกสาร จากหนังสือประเภทตำราทางวิชาการ บทความเกี่ยวกับทฤษฎีการพัฒนาประเทศ นโยบายของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับสูง รัฐธรรมนูญ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของทั้งสองจังหวัดเป้าหมาย รวมถึงบทความในวารสาร และหนังสือพิมพ์ที่ออกมาในช่วงที่ศึกษา ทั้งนี้เพื่อนำมากำหนดเค้าโครงการศึกษา และเนื้อหาสาระเบื้องต้น

2. จัดทำแนวการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนจังหวัด โดยสัมภาษณ์ในประเด็นขั้นตอนในการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร วางแผนประเด็นยุทธศาสตร์ การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลตามแผนยุทธศาสตร์

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 30 คน จากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นโดยมีรายละเอียดดังนี้ **ส่วนกลาง** ได้แก่ 1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจภาคกลาง) ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก กับเจ้าหน้าที่หลักที่ช่วยปฏิบัติงาน รวม 3 คน 2) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนารววางแผนพัฒนาจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย ทีมเจ้าหน้าที่หลักที่ปฏิบัติงานรวม 3 คน และ 3) สถาบันดำรงราชานุภาพ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ 1 คน **ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น** ของจังหวัดจันทบุรี และ จังหวัดระยอง ได้แก่ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งจังหวัดจันทบุรี และ จังหวัดระยอง จำนวน 7 คน 2) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด จังหวัดละ 1 คน รวม 2 คน 3) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จังหวัดละ 1 คน รวม 2 คน 4) ผู้บริหารสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด จังหวัดละ 1 คน รวม 2 คน 5) ผู้บริหารสมาคมสื่อสารมวลชนจังหวัด จังหวัดละ 2 คน รวม 4 คน 6) หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด จังหวัดละ 1 คน รวม 2 คน และ 7) นายกเทศบาลตำบล จังหวัดละ 2 คน รวม 4 คน

โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กล่าวคือ การศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จากบุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือรู้เห็นที่มาของการวางแผนและการนำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีการสร้างและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือดังต่อไปนี้

สร้างแบบสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยการสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง

การตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา โดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ตรวจสอบความถูกต้องเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ ได้ค่า IOC อยู่ในช่วง .66-1.00 แสดงว่า มีความสอดคล้อง ส่วนข้อที่ไม่สอดคล้อง ปรับแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การสัมภาษณ์และข้อมูลทุติยภูมิ ที่เก็บรวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ขั้นตอนการวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรที่ใช้ ได้แก่ บุคลากรที่ปฏิบัติงานทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดระยองที่มีส่วนในการวางแผนและการนำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ จำนวน 250 คน จากจังหวัดจันทบุรี 125 คน และจังหวัดระยอง 125 คน

เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสอบถาม 2 ชุด ชุดที่ 1 สอบถามเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และชุดที่ 2 สอบถามภาคเอกชนเกี่ยวกับการประเมินผลของแผน

การสร้างและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

1. ได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปเสนอผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา

2. นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปทดสอบกับกลุ่มประชากรที่มีลักษณะใกล้เคียง หรือเหมือนกับกลุ่มตัวอย่าง แต่ไม่ได้เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน โดยการวิเคราะห์หาความเที่ยงใช้สูตรสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค ได้ค่าความเที่ยงของแบบสอบถามทั้งฉบับ คือ .983

การรวบรวมและเก็บข้อมูลโดยให้ผู้ช่วยวิจัยรวบรวมข้อมูล กลุ่มละจังหวัด ในช่วงเวลาประมาณ 2 เดือน ตั้งแต่ 1 กันยายน ถึง 30 ตุลาคม พ.ศ.2559

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณนา คือ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. ผลการทบทวนทฤษฎีการพัฒนาประเทศ และความเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดในการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในประเทศไทยมีประเด็นศึกษาว่า การวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของไทยในยุคนี้มีที่มาเกี่ยวข้องกับแนวความคิดในการพัฒนาหรือไม่ มากน้อยเพียงไร หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อศึกษาสิ่งที่เรียกว่าเป็น “Theoretical Base” ของโปรแกรมพัฒนานี้

ก่อนเป็นอย่างไรร พบว่า การวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการยึดถือหลักการวางแผนที่ต่อยอดลงมาจากระดับชาติ ถึงระดับพื้นที่ที่เน้นการบูรณาการและมีการจัดสรรงบประมาณ ประเภท Area-Based ให้แก่จังหวัดโดยตรง ในด้านลักษณะของแผน เป็นแผนพัฒนาปานกลางระยะ 4 ปี ที่เป็น Rolling Plan ทุกปีจังหวัดจะต้องเสนอแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อขอรับงบประมาณพร้อมกับปรับปรุงแผนส่วนที่เหลือ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการนำโครงการตามยุทธศาสตร์ไปดำเนินการ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น ๆ ซึ่งได้บริหารงานไปตามขั้นตอนของการบริหารงานเพื่อการพัฒนา โดยความคิดนี้แตกมาจากแนวคิดในการพัฒนาประเทศส่วนรวม ซึ่งประเทศไทยได้ใช้ Model ของธนาคารโลกในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่ฉบับที่ 1 (ประมาณปี พ.ศ.2502 นำมาใช้ปี 2503) การกำหนดทิศทางและจุดมุ่งหมายในการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จับกระแสโลกมา โดยตลอดจากการเริ่ม “ระบบขยายก้อนเค้ก” ให้ใหญ่ขึ้น ประชาชนจะได้มีอันจะกินมากขึ้น และผลลัพธ์ของการพัฒนาจะคิดจากรายได้รวมของชาติ GDP (Gross Domestic Product) รายได้ต่อหัวของประชากร (Per Capita Income) และอัตราการเติบโตเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Rate of Economic Growth) ของแต่ละปี ภายหลังเมื่อเงินไม่ใช่เป้าหมายเดียวที่ประเทศจะชวนชาวหามาเพิ่ม และแบ่งให้สมาชิก ในประเทศใช้แนวคิดในการพัฒนานี้เริ่มปรับตัวเองจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมาสู่ตัวชี้วัดทางด้านคุณภาพชีวิต ความสุข และความเสมอภาคของประชาชน แนวคิดการพัฒนาแบบศูนย์รวมพัฒนา (Central Planning and Development) อย่างเดียว ก็พัฒนามาเป็นความสนใจที่จะพัฒนาแบบแยกประเทศเป็นภาค จังหวัดและท้องถิ่น ที่แพร่หลายมากขึ้น (Patmasiriwat, 2009)

2. ผลการเปรียบเทียบการวางแผนยุทธศาสตร์: เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยอง พบว่า ทั้งสองจังหวัดผู้ที่รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางของการวางแผนคือ “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)” ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการมีเป็นจำนวนมาก ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ คือ ภาคราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปราชญ์ชาวบ้านที่จะต้องจัดทำเป็นแผนระยะ 4 ปี (Medium-Term Plan) และทุกปีจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี (Annual Operation Plan) ที่สอดคล้องกับปีงบประมาณ เพื่อใช้เป็นแผนขอ

งงบประมาณ ส่งมายังส่วนกลาง ผ่านการพิจารณาครั้งกรอง โดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน คัดโครงการและงบประมาณให้อยู่ในวงเงินที่รัฐบาลว่าจะให้ในแต่ละปี สอดคล้องกับการศึกษาของ Powell (2008) พบว่าสาระสำคัญของการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 1) วิสัยทัศน์ 2) ประเด็นยุทธศาสตร์ 3) การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลยุทธศาสตร์

ในงานวิจัยนี้สรุปผลทีละประเด็นดังนี้

1) การกำหนดวิสัยทัศน์ ผลการเปรียบเทียบในประเด็นการกำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดระยอง มีความคิดและรูปแบบในการกำหนดวิสัยทัศน์ต่างกัน โดยจังหวัดจันทบุรีกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ศูนย์กลางการผลิตและการค้าผลไม้คุณภาพ อัญมณีและเครื่องประดับชั้นเลิศ แหล่งการค้าชายแดนเชื่อมโยงประชาคมอาเซียนและเมื่อนำท่องเที่ยวมาอยู่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” โดยยึดเอากิจกรรมหลักที่เป็นจุดเด่นของจังหวัดในทุกด้านมาเขียนไว้ คือ เป็นศูนย์กลางด้านเกษตร ด้านอัญมณี และเครื่องประดับ ด้านการค้าชายแดน ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ส่วนจังหวัดระยองเลือกที่จะใช้ถ้อยคำเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาที่สั้นกะทัดรัด ที่เป็นภาพรวม คือ กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “เมืองนวัตกรรมก้าวหน้า พัฒนาอย่างสมดุลบนพื้นฐานความพอเพียง” และมาขยายความในข้อพันธกิจ 4 ด้าน คือ ด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรและเกษตรแปรรูป ด้านภาคอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านพาณิชย์กรรมและบริการ ที่จะต้องเพิ่มขีดความสามารถ ในระดับสากลและด้านมาตรฐานการดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และการมีส่วนร่วมของประชาชน การขยายความเช่นนี้ในหัวข้อพันธกิจเป็นเรื่องที่ถูกต้อง และตรงกับแนวคิดที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้ตรงประเด็นขึ้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าจะไปถึงวิสัยทัศน์ได้ ต้องทำอะไรบ้าง ทางทฤษฎีจึงได้กำหนดว่า จะต้องระบุพันธกิจ (Mission) ที่จะต้องทำรองรับไว้ จะได้เป็นตัวตรวจสอบว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างที่ยังไม่ได้ทำ (Kohsaka, 2004)

2) การวางแผนประเด็นยุทธศาสตร์ ตามตัวแบบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) หลังจากกำหนดวิสัยทัศน์แล้ว หัวข้อต่อไปก็คือประเด็นยุทธศาสตร์ ปัจจุบันทั้งสองจังหวัดกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 6 ด้านเหมือนกัน และมีสิ่งที่คล้ายคลึงกันคือ ยึด Economic Sector เป็นหลัก ทั้งนี้ก็เพราะทั้งนักวิชาการและการปฏิบัติจะอาศัยศาสตร์ความรู้ในด้าน

เศรษฐกิจแบบ Functional Line โดย 6 Sectors สำคัญ คือ ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์กรรม ด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และด้านเศรษฐกิจพอเพียง ทั้งในการค้นหาปัญหาและตั้งประเด็นโดยสิ่งที่คณะผู้วิจัย พบว่า ทั้งสองจังหวัดยังขาด คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ในด้านสังคม เช่น การพัฒนาคน การพัฒนาคุณภาพของคน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน หรือการลดความเหลื่อมล้ำซึ่งไม่ปรากฏในระดับยุทธศาสตร์ที่ทำกันอยู่ในขณะนี้ นอกจากนี้ทั้งสองจังหวัดมีการกำหนดให้มีตัวชี้วัดในแต่ละยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เพื่อสร้างความรัดกุมให้เกิดขึ้น แต่จะได้ผลก็ต้องอยู่ที่การดำเนินการตามตัวชี้วัดได้ครบถ้วนซึ่งเป็นที่น่ากังวลใจว่าผู้ปฏิบัติในระดับจังหวัด จะมีเวลาทำตามตัวชี้วัดได้หมดทุกรายการตามที่กำหนดไว้หรือไม่ (Waterston, 1965)

3) การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของทั้งสองจังหวัด ตกเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานหลักในราชการส่วนภูมิภาค เช่น อำเภอ สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด หรือหน่วยงานสังกัดขึ้นตรงต่อส่วนกลางแต่ตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งหน่วยงานที่มีโครงการมาก ได้แก่ สำนักงานทางหลวงชนบทประจำจังหวัด และสำนักชลประทานจังหวัด ซึ่งตอบสนองต่อการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานของประชาชนในระดับตำบล และหมู่บ้าน แต่พอปีหลัง ๆ ก็เริ่มกระจายไปสู่หน่วยงานด้านอื่น ๆ และโครงการอื่น ๆ มากขึ้น คณะผู้วิจัยได้ติดตามสอบถามและศึกษากระบวนการบริหารโครงการจากหน่วยงานทั้ง 3 ประเภท เลือกขึ้นมาเป็นตัวอย่างจำนวนหนึ่ง ผลที่ปรากฏโดยสรุปมีดังนี้

3.1) หัวหน้าสำนักงานจะเป็นผู้รับผิดชอบโครงการเกือบทั้งหมด เป็นผู้ดูแลโครงการประเภทกลุ่มแรกที่มาจากต้นสังกัดของเขาด้วยจึงเป็นโอกาสดีว่าการบูรณาการหรือการประสานงานก็จะอยู่ในตัวคนเดียวกัน (Preston, 2000)

3.2) ด้านการวางแผน ทุกหน่วยงานใช้แบบฟอร์มที่เรียกว่า Action Plan

3.3) ด้านปฏิบัติ ส่วนใหญ่เกือบทั้งหมด มีการทำประชาสัมพันธ์ การทำงานร่วมกันกับภาคเอกชนในด้านทรัพยากร ซึ่งบางครั้งบางโครงการหน่วยงานขาดแคลนเครื่องมือเครื่องมื่อ แต่ที่ยังขาดแคลนมาก ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก

4) การประเมินผลยุทธศาสตร์ พบว่า ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลางและมีการรายงานผลตาม

ระเบียบปฏิบัติ สำนักงานจังหวัดซึ่งรับผิดชอบในการเป็นสำนักงานเลขานุการจัดทำแผนจังหวัด โดยจะรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไปดำเนินการ นำมารวมเป็นหมวดหมู่ และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดได้ทราบเป็นรายปี สอดคล้องกับการศึกษาของ Porter (1980) พบว่าการรายงานผลของการดำเนินงานและการประเมินผลงานยังไม่ละเอียดพอและขาดการนำผลของการรายงานมาแก้ไขจุดบกพร่องอย่างจริงจัง

สรุป

ด้านหลักยึดทางทฤษฎี การวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการยึดทฤษฎีการวางแผนที่ต่อยอดลงมาจากระดับชาติ ถึงระดับพื้นที่ที่เน้นการบูรณาการและมีการจัดสรรงบประมาณ ประเภท Area-Based ให้แก่จังหวัดโดยตรง ในด้านลักษณะของแผน เป็นแผนพัฒนาปานกลางระยะ 4 ปี ที่เป็น Rolling Plan ทุกปีจังหวัดจะต้องเสนอแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อขอรับงบประมาณพร้อมกับการปรับปรุงแผนส่วนที่เหลือให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการนำโครงการตามยุทธศาสตร์ไปดำเนินการ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น ๆ ซึ่งได้บริหารงานไปตามขั้นตอนของการบริหารงานเพื่อการพัฒนา

ผลการเปรียบเทียบการวางแผนยุทธศาสตร์: เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดระยอง สรุปว่า

1) การกำหนดวิสัยทัศน์ ของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดระยองมีความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ต่างกัน โดยจังหวัดจันทบุรียึดเอากิจกรรมหลักที่เป็นจุดเด่นของจังหวัดในทุกด้านมาเขียน ส่วนจังหวัดระยองยึดเอาแนวทางการพัฒนามาเขียน

2) การวางแผนประเด็นยุทธศาสตร์พบว่าทั้ง 2 จังหวัดกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 6 ด้านเหมือนกันและมีการกำหนดให้มีตัวชี้วัดในแต่ละยุทธศาสตร์

3) การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ พบว่าทั้งสองจังหวัดนั้นการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ

4) การประเมินผลยุทธศาสตร์ พบว่า ทั้งสองจังหวัดมีการรายงานผลตามระเบียบปฏิบัติสำนักงานจังหวัดซึ่งรับผิดชอบในการเป็นสำนักงานเลขานุการจัดทำแผนจังหวัด โดยจะรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไปดำเนินการแล้วนำมารวมเป็นหมวดหมู่และ

รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารแผนพัฒนา
กลุ่มจังหวัดและจังหวัดได้ทราบเป็นรายปี

ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันการรายงานผลและการประเมินผลที่ได้
จากการนำงบประมาณพัฒนาจังหวัดไปดำเนินการยัง
ไม่ละเอียดพอ ทางคณะกรรมการนโยบายการพัฒนา
กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ควรจะกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่
สำนักงานจังหวัดเป็นผู้รวบรวมผลการดำเนินงานเป็น
รายโครงการรวบรวมเป็นรายงานรวม แล้วนำเสนอต่อ
คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นประจำทุกปี

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการเปลี่ยนวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิง
ปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อจะได้ข้อมูลเชิงลึกมากขึ้น
2. ควรมีการวิจัยในลักษณะนี้กับจังหวัดอื่น ๆ เพื่อ
จะได้ข้อมูลที่หลากหลายเพิ่มขึ้น

References

- Kohsaka, A. (2004). *New Development Strategy: Beyond the Washington Consensus*. New York: Palgrave Macmillan.
- Patmasiriwat, D. (2009). *The Driving Force of Local Government Organizations for Good Public Service*. Bangkok: Office of Health Promotion Fund. [in Thai]
- Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.
- Powell, B. (2008). *Making Poor Nation Rich: Entrepreneurship and the Process of Economic Development*. Stanford: The Independent Institute, Stanford University Press.
- Preston, P.W. (2000). *Development Theory: An Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Waterston, A. (1965). *Development Planning: Lessons of Experience*. (Baltimore): The John Hopkins Press.