



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : “หลักประชาธิปไตย”

เรื่อง : การบูรณาการและความสอดคล้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ประเทศ
แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนชุมชน
ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

จัดทำโดย

นายจรินทร์ จักกะพาก

รหัส ๕๗๐๒๐๓

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒

วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การบูรณาการและความสอดคล้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ประเทศ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนชุมชน ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑. หลักการและเหตุผล

การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการจัดการปกครองโดยรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง คือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ โดยมีกระทรวงและกรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ควบคุมการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองและการบริหารงานต่างๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดการปกครองและการบริหารโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งมอบอำนาจให้ข้าราชการหรือส่งผู้แทนไปปฏิบัติงานในภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมุ่งให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ต้องรอกการสั่งการจากส่วนกลาง ทำให้การแก้ปัญหาในพื้นที่มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ในขณะที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองที่ส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระสามารถตัดสินใจในการบริหารงาน และการแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นได้ การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ โดยการลดบทบาทหน้าที่ของรัฐในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน โดยเฉพาะด้านการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้การบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

๒. ความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การเชื่อมโยงแผนพัฒนาส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการและกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้ (ภาพที่ ๑)

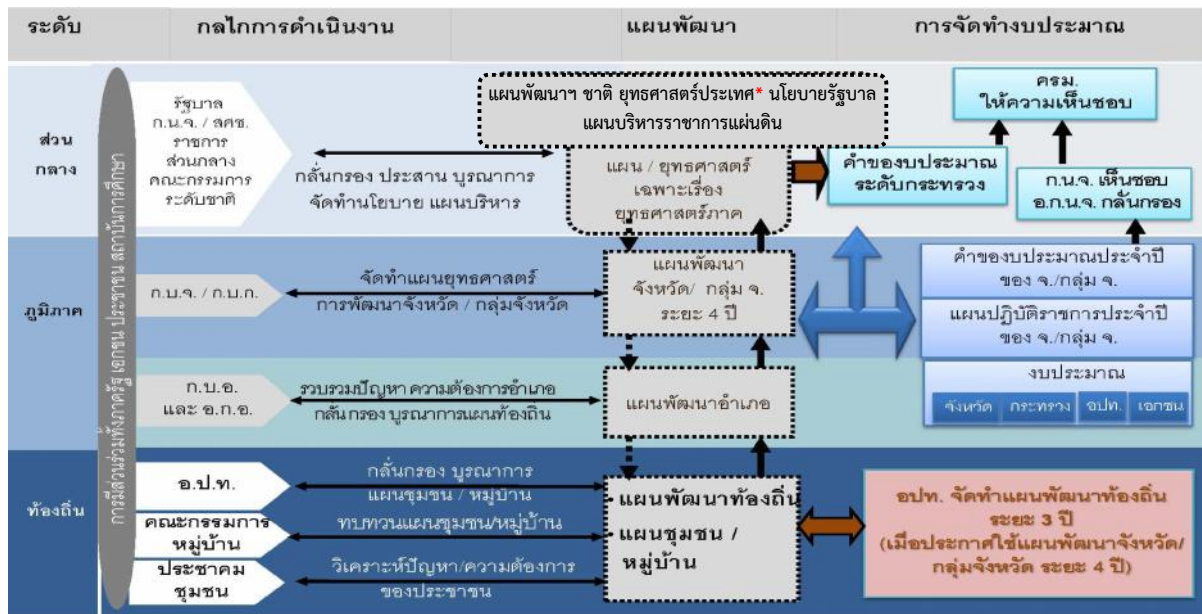
รัฐบาลน่านโยบายการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูงและแผนพัฒนาเฉพาะด้านภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) เป็นกรอบร่วมกับนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการประมาณการงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งระยะเวลาดำเนินการและการติดตามประเมินผล หน่วยงานกลางนำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ บูรณาการกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เป็นกรอบสำหรับกระทรวง/กรมพิจารณาใช้ประกอบการจัดทำคำของบประมาณสนับสนุนแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีภายใต้ภารกิจหลักที่รับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดทำกรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาภาคที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ และเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปีสำหรับการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

กระทรวง/กรมที่มีหน่วยงานในภูมิภาคดำเนินการบูรณาการแผนงาน/โครงการและงบประมาณร่วมกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยยึดหลักการและแนวทางการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่า **เมื่อแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด**

จังหวัด/กลุ่มจังหวัดจัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยให้มีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ และกรอบยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาภาค ควบคู่กับการประมวลปัญหาและความต้องการของประชาชนทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อวิเคราะห์กำหนดเป็นประเด็นการพัฒนาในแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้สามารถดำเนินการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอแผนงาน/โครงการที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนเข้าสู่ระดับจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล สார்วจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นำมาวิเคราะห์จัดทำเป็นประเด็นการพัฒนา แล้วดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายภายใต้กฎหมายของท้องถิ่น ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นภายในจังหวัด และผลักดันแผนงาน/โครงการที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่นและมีความสำคัญต้องดำเนินการให้อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป



* กรอบในการจัดทำค่าของงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓
ที่มา ปรับปรุงบางส่วนจาก สศช. ๒๕๕๕

ภาพที่ ๑ ความเชื่อมโยงของกลไก และกระบวนการของการจัดทำแผนพัฒนาระดับต่างๆ

สำหรับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น มีการดำเนินการภายใต้กลไกหลักใน ๓ ระดับ ดังนี้ ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งกลไกทั้ง ๓ ระดับข้างต้นจะต้องทำงานอย่างสอดประสานและบูรณาการกัน เพื่อให้ได้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา จะต้องมีการบูรณาการในเชิงพื้นที่ (Area) และหน่วยงาน (Function) เข้าด้วยกัน เพื่อให้การพัฒนามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฉบับที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Strategy) และนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนสามารถนำปัญหาสำคัญ ศักยภาพ หรือจุดเด่นของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มากำหนดแผนงาน/โครงการให้มีความสอดคล้องกับบริบทของจังหวัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศทั้ง ๔ มิติ ได้แก่ การสร้างความสามารถด้านการแข่งขัน (Growth & Competitiveness) การลดความเหลื่อมล้ำ (Inclusive Growth) การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Growth) และการบริหารจัดการภาครัฐ (Government Efficiency) จำนวน ๒๖ ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด จำนวน ๑๔ ตัวชี้วัด มาใช้ในการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ๔ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๑) ซึ่งผลการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดดังกล่าว พบว่า จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการกำหนดยุทธศาสตร์กลยุทธ์ และแผนงาน/โครงการที่สามารถตอบสนองกับยุทธศาสตร์ประเทศได้ครบทุกด้าน

๔. การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน

๔.๑ ความเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาจังหวัด

การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับธนาคารโลกพบว่า แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนชุมชน ยังขาดการเชื่อมโยง และไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากแผนชุมชนซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้สามารถกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการตนเองนั้น ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) ชุมชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ความใส่ใจ และยังคงยึดติดกับการทำตามระเบียบขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณมากกว่าการมองว่าแผนชุมชนเป็นแผนเพื่อการจัดการตนเองอันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองของชุมชนในอนาคตต่ออย่างยั่งยืน

๒) การเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนระดับจังหวัดและแผนระดับชาติ ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม โดยแผนชุมชนส่วนใหญ่ไปถึงเพียงในระดับ อบต./เทศบาลเท่านั้น ซึ่งปัญหาและความต้องการของประชาชนมักถูกแปลงออกมาในรูปแผนงาน/โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าด้านสวัสดิการ และสุขภาวะของคนในชุมชน

๓) การมีส่วนร่วม การติดตาม และการตรวจสอบของคนในพื้นที่พบว่ายังอยู่ในระดับต่ำ เป็นวัฒนธรรมแห่งความเงิบ ขาดการแสดงความคิดเห็น และการติดตาม/ตรวจสอบตามสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

๔.๒ ปัญหา และข้อจำกัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

รายงานการประเมินผลระบบบริหารงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยสถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น พบว่า ปัญหา และข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

๑) ด้านบุคลากร

- ขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนฯ เทคนิคในการวางกลยุทธ์ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดการข้อมูลสารสนเทศ และหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
- การโยกย้าย/เปลี่ยนแปลงผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน และการดำเนินงานมีความล่าช้า
- ขาดการทำงานในเชิงรุก เป็นการทำงานในลักษณะงานประจำ มีภาระงานในความรับผิดชอบหลายอย่าง ทำให้ขาดความเอาใจใส่ในการจัดทำแผนฯ
- มีความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่น้อย ทำให้การบูรณาการแผนฯ เข้าด้วยกันมีน้อย เป็นการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ
- ไม่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะและศักยภาพในการทำงาน
- ผู้รับผิดชอบไม่มีเวลาดูพื้นที่ที่จะประเมินผลการดำเนินโครงการ

๒) ด้านการบริหารจัดการ

- การจัดทำแผนฯ ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ หน่วยงานในพื้นที่ไม่มีการประสานงานในด้านการทำแผนฯ และการกำหนดยุทธศาสตร์ แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำ
- ระยะเวลาในการจัดทำแผนฯ มีจำกัด แม้ ก.น.จ. จะกำหนดปฏิทินเวลาในการจัดทำแผน แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่กำหนด เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่ได้รับงบประมาณ ไม่สัมพันธ์กับระยะเวลาในการดำเนินโครงการ
- แผนงาน/โครงการในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน
- โครงการที่มาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเสนอโครงการของ ก.น.จ.
- การบริหาร/กำกับกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ ส่วนใหญ่ใช้คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นเครื่องมือในการบริหาร และกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ ยังไม่พบระบบการบริหารจัดการ การติดตาม และการกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ ที่เป็นรูปธรรม และถูกตามหลักวิชาการ
- ข้อเสนอแนะที่มาจากภาคประชาชน/ภาคธุรกิจเอกชน ที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด ไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากขาดเจ้าภาพหลักรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ
- บางจังหวัดมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่กว้างเกินไป
- การบูรณาการแผนงาน/โครงการในพื้นที่ทำได้ยาก
- การรายงานผลการปฏิบัติงานมีความยุ่งยาก และมีมากเกินไป

๓) ด้านงบประมาณ

- งบประมาณอนุมัติช้ากว่ากำหนด ทำให้โครงการบางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงการและงบประมาณใหม่
- การอนุมัติงบประมาณขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรณีแผนงาน/โครงการขนาดใหญ่ ระยะเวลาในการดำเนินงานนาน ทำให้การดำเนินโครงการไม่ต่อเนื่อง เกิดความล้มเหลวของการจัดทำโครงการ
- ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อย

๔) ด้านข้อมูลสารสนเทศ

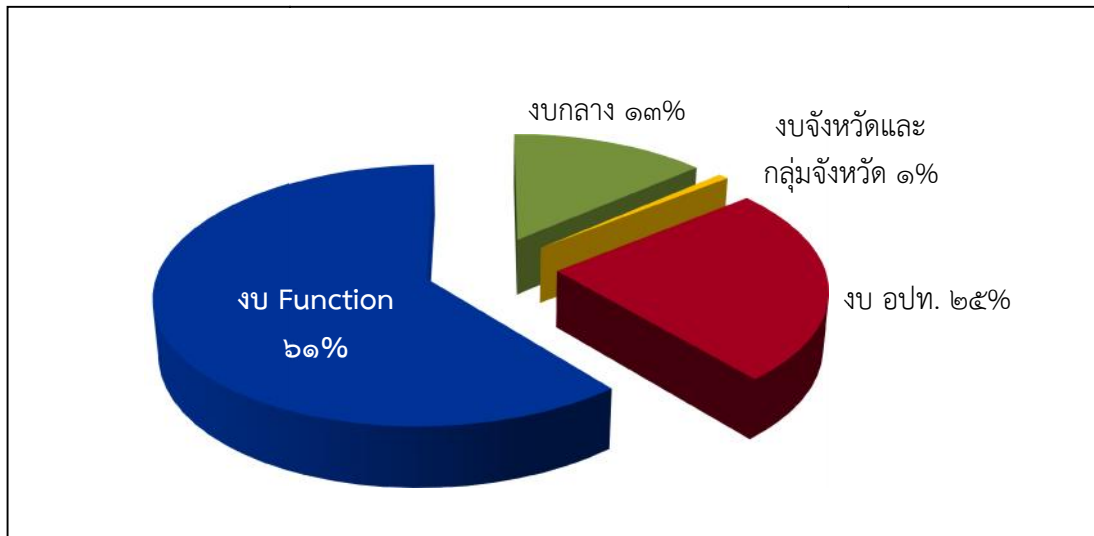
- ข้อมูลและสารสนเทศสำหรับการจัดทำแผนฯ ไม่เพียงพอ
- ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานที่เป็นระบบ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และไม่เป็นปัจจุบัน

๕) ปัญหาอื่นๆ

- การแทรกแซงจากการเมือง ทำให้มีการปรับเปลี่ยนแผนงาน/โครงการภายหลังจากที่ขอรับการการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว

๔.๓ สัดส่วนของงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ วงเงินงบประมาณ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาทนั้น จำแนกเป็นงบกลาง ๓๔๓,๑๓๑ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๓) งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ๑๘,๑๗๐ ล้านบาท (ร้อยละ ๑) งบของ อปท. ๖๒๒,๖๒๕ ล้านบาท (ร้อยละ ๒๕) และงบของหน่วยงาน (Function) ที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาค ๑,๕๔๑,๐๗๔ ล้านบาท (ร้อยละ ๖๑) โดยมีสัดส่วนดังแสดงในภาพที่ ๓



ที่มา สำนักงานงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขปฉบับปรับปรุง ตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๗

ภาพที่ ๓ สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า งบประมาณที่จัดสรรให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดภายใต้แนวความคิดการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และงบประมาณของ อปท. ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Bottom - up) มีสัดส่วนที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับงบ Function ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนภาพใหญ่ของทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายที่กำหนด มีลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-down) ดังนั้น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่จึงไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ปัจจุบันผ่านกลไกการดำเนินงานที่สำคัญใน ๓ ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของการพัฒนาทั้ง ๓ ระดับ พบว่า “จังหวัด” เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นจุดเชื่อมโยงของการพัฒนาจากระดับชุมชนสู่ประเทศ และระดับประเทศสู่ชุมชน ผ่านแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยบูรณาการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับชาติ อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ประเทศ และนโยบายของรัฐบาล กับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนชุมชน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด ๔ ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ที่สะท้อนถึงศักยภาพ ปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า การเชื่อมโยงแผนชุมชน แผนท้องถิ่น ผ่านแผนพัฒนาอำเภอไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดนั้น ยังไม่สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้ โดยมีสาเหตุสำคัญ เนื่องมาจาก ๑) ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดทำแผนชุมชน ๒) กระบวนการในการเชื่อมโยงแผนชุมชนไปสู่แผนพัฒนาจังหวัดผ่านกลไกระดับอำเภอนั้น ในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม ๓) ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานในพื้นที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และ ๔) การบริหารจัดการด้านงบประมาณไม่สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ งบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของ อปท. ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ (Bottom-up) มีสัดส่วนที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของหน่วยงาน (Function) ซึ่งมีสัดส่วนที่สูง มีลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-down)

ดังนั้นเพื่อให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ควรมีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชน

ในสังคมปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น แผนชุมชนซึ่งเป็นเครื่องมือในการพัฒนาโดยมีชุมชนเป็นตัวตั้งจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ แผนชุมชนที่มีคุณภาพจะสามารถสะท้อนถึงศักยภาพ ปัญหา และความต้องการของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี โดยอาศัยการร่วมคิด ร่วมค้นหาปัญหา/ความต้องการของชุมชน และร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อประโยชน์ต่อชุมชนและความยั่งยืนในอนาคต หัวใจสำคัญของการจัดทำแผนชุมชนให้มีคุณภาพ คือ “การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน” ในทุกกระบวนการของการจัดทำแผน

จากการข้อมูล พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ๔ รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล จึงนำมาใช้เพื่อการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนให้มากขึ้นในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน โดยอาศัยการสร้างเสริมการมีส่วนร่วม ๕ ระดับ ดังต่อไปนี้

(๑) การให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนชุมชน ตั้งแต่ความสำคัญของแผนชุมชน ขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนฯ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลของแผนชุมชน

(๒) การรับฟังความคิดเห็น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงในพื้นที่และความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำแผนชุมชน

(๓) การเกี่ยวข้อง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการที่สะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน

(๔) ความร่วมมือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกับภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

(๕) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจหลักในการดำเนินโครงการที่เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยยึดหลักการพัฒนาพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation หรือ AFP) เน้นการดำเนินงานเชิงพื้นที่ มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนที่เป็นภาคีของการพัฒนา เพื่อสร้างเครือข่ายในการทำงาน เกิดการประสานงานที่ดี เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงตามความต้องการตามสภาพปัญหาและศักยภาพของพื้นที่

๒) การเชื่อมโยงจากแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาจังหวัด

การเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาจังหวัดนั้น มีการบูรณาการโดยผ่านกลไกระดับอำเภอใน ๒ รูปแบบ ประกอบด้วย ศูนย์ประสานงานองค์การชุมชนระดับตำบล (ศอช.ต.) ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) บูรณาการแผนชุมชนเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อส่งให้อำเภอนำไปบูรณาการเป็นแผนพัฒนาอำเภอและส่งต่อไปบูรณาการเป็นแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และอีกรูปแบบ คือ ทุกชุมชนส่งแผนชุมชนให้อำเภอนำไปบูรณาการเป็นแผนพัฒนาอำเภอ และส่งต่อไปบูรณาการเป็นแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดต่อไป

จากข้อมูล พบว่า “อำเภอ” เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงแผนชุมชนไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้น คณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยงแผนต่างๆ ในการคัดกรองแผนงาน/โครงการ จำแนกตามผลลัพธ์ และผลผลิต ให้สามารถเชื่อมโยงได้ทั้งเนื้อหาและระยะเวลากับแผนพัฒนาจังหวัด โดยปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่สะท้อนผ่านแผนชุมชนจะสามารถปรากฏเป็นแผนงาน/โครงการในแผนพัฒนาจังหวัดได้

๓) การบริหารจัดการงบประมาณ

จากข้อมูลพบว่าสัดส่วนของงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของหน่วยงาน (งบ Function) ซึ่งมีลักษณะ Top-down จึงทำให้การแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ยังไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงาน (งบ Function) และงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีความสอดคล้องกัน สามารถแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน ตลอดจนเกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืนเป็นรูปธรรม เมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดแล้วเสร็จ และส่งให้กระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้องแล้ว กระทรวง/กรมต้องพิจารณาข้อมูลแผนปฏิบัติการประจำปีดังกล่าว และนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการของกระทรวง/กรม และจัดทำเป็นคำขอ งบประมาณ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่า เมื่อแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนของหน่วยงานของรัฐ(Function) ที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อย่างเคร่งครัด ซึ่ง จะทำให้กระทรวง/กรม สามารถจัดสรรงบประมาณได้ตรงตามปัญหาและความต้องการประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ ปฏิทินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดยังมีช่วงเวลาที่ไม่สอดคล้องกับปฏิทินการจัดทำแผนของกระทรวง/กรม ซึ่งส่งผลให้การจัดทำแผนของกระทรวง/กรมไม่สามารถนำแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมาพิจารณาร่วมด้วยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการนำข้อมูลปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่สะท้อนผ่านแผนชุมชน มาประกอบการจัดทำแผนงาน/โครงการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนงาน/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมุ่งแก้ไขปัญหาด้านสังคมและคุณภาพชีวิตเป็นหลัก อาทิ การแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาอาชีพ และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ฯลฯ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
ระบบการเมืองการปกครอง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.dloc.opm.go.th (วันที่สืบค้นข้อมูล: ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารโลก.Thailand: Strengthening Social Accountability at the Local Level: Lessons for the Implementation of the ๑๑th NESDP [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://social.nesdb.go.th> (วันที่สืบค้นข้อมูล: ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.nesdb.go.th (วันที่สืบค้นข้อมูล: ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการทบทวนยุทธศาสตร์และจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทบทวนจัดทำแผนและตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ. วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปผลการทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ. เอกสารประกอบการประชุมเพื่อติดตามผลการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ๔ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๑) และมอบนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล. วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. แผนและการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.
- สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน. การเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาจังหวัด [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.fisheries.go.th (วันที่สืบค้นข้อมูล: ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗)
- สถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. รายงานการประเมินผลระบบบริหารงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โครงการพัฒนาระบบติดตามประเมินผลระบบบริหารงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๐, ตอนที่ ๙๓ ก, วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๖
- สำนักงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขปฉบับปรับปรุงตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๗ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bb.th.com/e-book๒๕๕๗/default.htm> (วันที่สืบค้นข้อมูล: ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗)
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.gotoknow.org/posts/๔๗๙๖๖๔> (วันที่สืบค้นข้อมูล: ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗)