

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้นำเสนอแนวคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวทางในการกำหนดเป้าประสงค์ของการพัฒนาประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความสมดุลระหว่างภาค ระหว่างพื้นที่เมืองและชนบทให้มีภูมิคุ้มกันพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากความผันผวนของกระแสโลกาภิวัตน์ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบบูรณาการ ที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางและกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้มีการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน และสนับสนุนให้จังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้มีงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว นอกจากนี้แล้วรัฐยังต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

จากนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว รัฐได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง และยื่นของงบประมาณได้โดยตรง ซึ่งการขับเคลื่อนแผนระดับต่าง ๆ ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนกระทรวง และแผนของราชการส่วนท้องถิ่นจะบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยใช้หลักบูรณาการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วม (Area Function Participation)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้จังหวัดบริหารงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศ

ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งนโยบายของรัฐ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ยังกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และทีมงานที่ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการทุกสังกัดที่อยู่ในจังหวัด ทั้งส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึง ผู้แทนภาคประชาชนและธุรกิจเอกชน

เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ การพัฒนาภาคที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ และให้ ทุกจังหวัดและ 18 กลุ่มจังหวัดทั่วประเทศยึดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เป็นแนวทางในการ จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ใช้ประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการระดับต่าง ๆ เพื่อจัดทำของบประมาณ ประจำปีในปี 2553

การนำแนวทางกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีข้อควรคำนึงในการดำเนินการของจังหวัดและกลุ่ม จังหวัด เนื่องจากกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเป็นกรอบแนวทางชี้นำในการพัฒนา จากส่วนกลางที่ให้แนวทางการพัฒนาในภาพรวมของแต่ละภาค และแนวทางการพัฒนาเบื้องต้น ของแต่ละกลุ่มจังหวัดเท่านั้น จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องมีกระบวนการ ขั้นตอนที่ทำให้ภาคี การพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำ ยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งพิจารณา วิเคราะห์ศักยภาพ โอกาส การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับภูมิสังคมและความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทาง แผนงาน โครงการ และการจัดทำคำของบประมาณในการดำเนินงาน และสู่การปฏิบัติ จริงในพื้นที่ ตามกระบวนการ ขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ฉะนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงเป็นจุดเชื่อมระหว่างแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค กับความต้องการของประชาชน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ประชุมหารือร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสังคม ผู้แทนภาคเอกชน อันเป็นการวางแผนเป็นทีมที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนและเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด แตกต่างจากเดิมที่ดำเนินการโดยผู้มีอำนาจ นักการเมืองระดับชาติ หรือแต่ละส่วนราชการโดยขาด การบูรณาการ ซึ่งรูปแบบแผนพัฒนาจังหวัดแบบใหม่นี้ เป็นการกำหนดแผนพัฒนาร่วมกัน

ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดให้เป็นเนื้อเดียวกัน เป็นการตอบสนองต่อพื้นที่ อีกทั้งยังเป็นแผนแม่บทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทำให้เกิดเอกภาพในเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติของแต่ละองค์กร รวมถึงส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดก็จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

แผนพัฒนาจังหวัด เป็นการได้มาจากการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด เป็นทิศทางที่กำหนดจากทุกภาคส่วน มิใช่กำหนดโดยคนเพียงกลุ่มเดียว หรือจากบนลงล่าง การระดมความคิดเห็นของบุคคลที่เป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เพื่อกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดนับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ของไทย แต่การหลอมรวมให้เป็นหนึ่งเดียวจะต้องใช้เวลาและเทคนิควิธีที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วม และความเป็นไปในทิศทางเดียวกันของทุกภาคส่วนในจังหวัด เนื่องจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระดับพื้นที่ในปัจจุบันนั้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จด้วยหน่วยงานใดเพียงหน่วยงานหนึ่งได้ จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ๆ ภาคส่วน

จังหวัดพะเยา เป็นหนึ่งในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน เดิมเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดเชียงราย จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยาขึ้นในปี พ.ศ. 2520 ทำให้อำเภอพะเยา มีฐานะเป็นจังหวัดเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2520 เป็นจังหวัดที่ 72 ของประเทศไทย ปัจจุบันจังหวัดพะเยาประกอบด้วย 9 อำเภอ 68 ตำบล 818 หมู่บ้าน 13 ชุมชน และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 21 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 47 แห่ง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 486,219 คน ประชากรกว่าร้อยละ 65 อยู่ในภาคการเกษตร

ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ยังไม่มีผลใช้บังคับ จังหวัดพะเยา ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดพะเยา (ก.บ.จ.) ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกท่าน ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัด ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด ผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนจากองค์กรเอกชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

1) กำหนดแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบายและระบบตามที่ ก.บ.จ. กำหนด

2) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัดเสนอที่ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น

3) วิเคราะห์ บูรณาการและจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและคำของบประมาณจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ.

4) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อเอื้อต่อการลงทุนในจังหวัด และให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน

5) การจัดทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

6) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และรายงาน ก.น.จ.

7) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย

8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.น.จ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

และได้แต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารราชการจังหวัดพะเยา แบบบูรณาการขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงาน และการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยแบ่งความรับผิดชอบในลักษณะกลุ่มภารกิจ 5 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ มี รองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (นายดำรง อารีกิจ) เป็นประธานกลุ่ม และพาณิชย์จังหวัดพะเยาเป็นเลขานุการ

2) กลุ่มภารกิจด้านสังคม มี รองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (นายวรชัย อุดมชัย) เป็นประธานกลุ่ม นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพะเยาและพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพะเยาเป็นเลขานุการ

3) กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง มี รองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (นายวรชัย อุดมชัย) เป็นประธานกลุ่ม และปลัดจังหวัดพะเยาเป็นเลขานุการ

4) กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี รองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (นายดำรง อารีกิจ) เป็นประธานกลุ่ม และผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยาเป็นเลขานุการ

5) กลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการ มี รองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (นายดำรง อารีกิจ) เป็นประธานกลุ่ม และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดพะเยาเป็นเลขานุการ

และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและนโยบายของรัฐบาล และจัดทำแผนงานด้านต่าง ๆ โดยประสานการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน

ต่อมาเมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวยังคงปฏิบัติงานควบคู่กันไปในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดพะเยา ทั้งนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอขึ้นอีก 9 คณะ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ต้องการที่จะให้เป็นแผนรวมของทั้งส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัด จึงเป็นเหตุผลสำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดพะเยา พ.ศ. 2553-2556 ของส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดพะเยา
2. เพื่อทราบถึงกลไกและระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดพะเยาของส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดพะเยาของส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตประชากร

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตของประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดพะเยา ทั้งส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ขอบเขตด้านเวลาที่ทำการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาในการศึกษาดังแต่เดือนกรกฎาคม – ตุลาคม 2552

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กลไกและระดับการมีส่วนร่วม ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดพะเยา พ.ศ. 2553-2556 ของส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงผลสำเร็จ หรือปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การจัดทำแนวทางในการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

กลไก หมายถึง บุคลากร ทรัพยากร กฎเกณฑ์ กิจกรรมและหน่วยงานซึ่งสนับสนุนให้การดำเนินงานตามพันธกิจเป็นไปอย่างราบรื่น ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

จังหวัด หมายถึง จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนาจังหวัด หมายถึง รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่าง ๆ ของจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัดในอนาคต

ภาคประชาสังคม หมายถึง สถานองค์กรชุมชนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ได้แก่ กลุ่มที่หน่วยงานของรัฐสนับสนุนหรือกลุ่มที่ประชาชนจัดตั้งขึ้น และมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานในการพัฒนา ส่งเสริม หรืออนุรักษ์ฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมในจังหวัดนั้น รวมทั้งได้ดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์มาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีและมีใช้สภาองค์กรชุมชนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน