

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม แนวคิดการบริหารการพัฒนา แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย บทบาท และการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นกรอบในการศึกษาเรื่องกลไกการเข้ามามีส่วนร่วมของส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดพะเยา กล่าวคือ

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 2.2 แนวคิดการบริหารจัดการ
- 2.3 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- 2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันไป ดังนี้

International Association for Public Participation : IAP2 (อ้างถึงใน ดร.อรพินท์ สพฤกษ์ชัย 2550:1) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นกระบวนการที่นำเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน หรือกระบวนการตัดสินใจร่วมกันและใช้ข้อมูลความเห็นของประชาชนเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจ

รีดเดอร์ (Reeder อ้างถึงในกรรณิกา ชมดี 2524 :10) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม คือ การที่บุคคลและกลุ่มชน ได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งกันและกัน

ไพร์ตัน เตชะรินทร์ (2525:2) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญเรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กร

อาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 :183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้การกระทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วย

ทวีทอง ทงษ์วิวัฒน์ (2527:2) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมคือ การที่ประชาชนหรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ ทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างมี ศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจ การกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของ ตัวเอง

สุจินต์ ดาวิระกุล (2527:18) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า กระบวนการกระทำที่ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง และมีส่วนในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว บรรณานาหรือที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ต้องมีใช้การกำหนดกรอบความคิดพิจารณาบุคคลภายนอก

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531:24-25) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการของการดำเนินงาน เป็นการรวมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยยึดหลักการว่าสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ จะต้องร่วมมือกันวางแผนและปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของสมาชิกในชุมชน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความหมายครอบคลุมถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่เริ่มวางแผนไปจนถึงการลงมือปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลนั้นหมายความว่าโครงการใดก็ตาม จะต้องมาเริ่มต้นด้วยการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์หรือชี้วัดปัญหาให้ได้และประชาชนจะต้องมาร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหา พร้อมทั้งหาวิธีการแก้ปัญหาที่เห็นว่าเป็นไปได้ จนถึงการลงมือปฏิบัติและการประเมินผลหลังแล้วเสร็จ จากนั้นนำไปปรับปรุงแก้ไขตัวชี้วัดปัญหาและวางโครงการใหม่ ซึ่งเป็นวงจรเช่นนี้เรื่อยไป ทั้งนี้การที่ประชาชนจะสามารถดำเนินการตามกระบวนการนี้ได้ นั้น ต้องอาศัยการได้รับรู้หรือเข้าถึงโครงการและขั้นตอนของการดำเนินงานของรัฐในรูปแบบการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) กันอย่างเปิดเผย

ดร.อรพินท์ สพโชคชัย (2551:14-15) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่นำประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วมในการหาวิธีแก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อน ร่วมกันหาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในทางสันติเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาสังคมที่ยุ่ยากซับซ้อนที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยนำเอาความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจและกำหนดแนวทางหรือนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐจะดำเนินการ แต่การขยายแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในวงจำกัด โดยปัญหาส่วนหนึ่งอยู่ที่ตัวข้าราชการเอง ซึ่งยังไม่ค่อยเข้าใจในแนวคิดดังกล่าว จึงเป็นที่มาของหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) คือ การจัดระบบบริหารราชการ ขึ้นตอนวิธีการปฏิบัติงานและโครงสร้างของการบริหารราชการ ซึ่งจะเป็ระบบที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดเผย โปร่งใส เท่าเทียม เป็นประชาธิปไตย และเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

จากทั้งหมดอาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

2.1.2 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

ศาสตราจารย์ประเวศ วสี (อ้างถึงใน อิศรณม์ ชัดสีใส, 2551:8) ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนจะริเริ่มและช่วยเหลือตนเองได้นั้น ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินค่าตอบแทนที่จะได้รับ

3. ประชาชนต้องมีความพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

2.1.3 ลักษณะขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

สุเมธ ทราชแก้ว (2536, หน้า 15-16) กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมว่าการมี ส่วนร่วมโดยทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ (implementation) ด้วย เช่น ในการจัดองค์กร การกำหนดกิจกรรมพัฒนา เป็นต้น การตัดสินใจยังมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์ (benefits) และการประเมินผล (evaluation) ในกิจกรรมพัฒนาด้วยซึ่งจะเห็นว่า การตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติการ แต่ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ ผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจาก การปฏิบัติการ และผลประโยชน์จะมาเป็นตัวกำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจาก ขั้นตอนการตัดสินใจแล้วทั้งสิ้นนั่นเองนอกจากนี้ยังมีผลสะท้อนกลับ (feedback) จากการประเมินผลและการปฏิบัติการกลับไปสู่การตัดสินใจอีกด้วย

ดังนั้น ตามแนวคิดนี้สามารถแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมได้ 4 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ดร.อรพินท์ สพิโชคชัย (2550:1) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ซึ่งหากขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไป จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ โดยทั้ง 5 ขั้นตอนนั้น ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ สามารถให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
2. การมีส่วนร่วมในการเลือกและเสนอแนวทางเพื่อตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานติดตามตรวจสอบ
5. การมีส่วนร่วมรับประโยชน์และเป็นเจ้าของนโยบายสาธารณะ

2.1.4 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่ International Association for Public Participation : IAP2 (อ้างใน ดร.อรพินท์ สพฤกษ์ชัย, 2550:1) ได้ศึกษาและพัฒนากรอบความคิดเกี่ยวกับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือ Public Participation Spectrum ประกอบด้วย 5 ระดับ ดังนี้

1. **การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)** เป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง สมดุล ทันสมัย ซึ่งจะช่วยให้สาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจปัญหา ทางเลือกและหรือแนวทางแก้ไข วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. **การรับฟังความคิดเห็น (Consult)** เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การเสวนากลุ่มสนทนา การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. **การเกี่ยวข้อง (Involve)** เป็นการทำงานร่วมกับสาธารณชนตลอดกระบวนการ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. **ความร่วมมือ (Collaboration)** เป็นการทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนในทุกแง่มุมของกระบวนการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา รวมถึงพัฒนาทางเลือกและวิธีการแก้ปัญหา และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการกระบวนการฉันทามติและการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

5. **การเสริมอำนาจประชาชน (Empower)** เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจสุดท้ายให้สาธารณชนเป็นผู้กำหนด เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

2.2 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ อันได้แก่ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐ แผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค และแผนอื่น ๆ รวมทั้งตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ บูรณาการทั้งนโยบาย งบประมาณและการปฏิบัติ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถต่อการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน ในทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเดียวกัน

2.2.1 แผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแผนที่มีการกำหนดอนาคตและทิศทางของตำแหน่งการพัฒนาจังหวัด มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ ได้แก่ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค และแผนอื่น ๆ รวมทั้งศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และมองการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่มีความครอบคลุมทุกมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดย

1. จังหวัดสามารถจัดตั้งค่าของงบประมาณประจำปี เพื่อการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับทิศทาง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทำให้การพัฒนาจังหวัดมีลักษณะการพัฒนาแบบบนสู่ล่าง (Top Down) และจากล่างสู่บน (Bottom Up) ซึ่งจะสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนของการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน การส่งเสริมการค้าและการลงทุนตามศักยภาพ ปัจจัยพื้นฐานและภูมิสังคมของจังหวัด อย่างไรก็ตามในการพัฒนาจังหวัด คงต้องมองทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมรวมทั้งความสอดคล้องกับการวางตำแหน่ง (Positioning) และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ

2. การพัฒนาจังหวัด ควรต้องมองการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) ในฐานะที่จังหวัดเป็นหน่วยบูรณาการการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ สามารถยึดโยงความร่วมมือระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงการบูรณาการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยบูรณาการทั้งนโยบาย งบประมาณ (Matching Fund) และหารปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถต่อการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน ในทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเดียวกัน

สาระสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้แก่ สภาพทางกายภาพ (ที่ตั้ง ขนาด พื้นที่ ลักษณะภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ ฯลฯ) การปกครองและประชากร (อาณาเขต เขตการปกครอง โครงสร้างบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ในจังหวัด ประชากรและโครงสร้างประชากร ฯลฯ) และโครงสร้างพื้นฐาน (ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม การสื่อสาร โทรคมนาคม แหล่งน้ำ ฯลฯ)

ส่วนที่ 2 สถานการณ์และแนวโน้ม ด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวิเคราะห์จากสถิติข้อมูล ผลการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในแต่ละด้านในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ว่าดีขึ้นหรือลดลงอย่างไร และปัจจุบันอยู่ในระดับใด ขาดแคลน เพียงพอ หรือยังคงมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอีกมากน้อยเพียงใด

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์สถานะแวดล้อม (SWOT Analysis) ในส่วนนี้เป็นการประเมินศักยภาพการพัฒนาในปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของจังหวัดประกอบด้วย การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT Analysis) รวมทั้งการวิเคราะห์บริบทการเปลี่ยนแปลง ด้านต่าง ๆ อาทิ การเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยีใหม่ ๆ โครงสร้างประชากรโลกที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และสถานะแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนไป ฯลฯ ซึ่งจะมีผลกระทบทั้งด้านบวกและลบต่อการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ส่วนที่ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในส่วนนี้ประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ (Strategic Position) ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด พันธกิจ เป้าประสงค์รวม ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา กลยุทธ์หรือแนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ที่จะดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ (Vision) และหรือ ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ (Strategic Position) ดังนี้

(1) วิสัยทัศน์ (Vision) จังหวัด/กลุ่มจังหวัด หมายถึง สภาพด้านการพัฒนาที่ต้องการจะเห็นในอนาคตและมีความเป็นไปได้ตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดจากการวิเคราะห์สภาพภูมิสังคมปัจจุบันและแนวโน้ม ตลอดจนผลกระทบจากภายนอกและภายใน (SWOT Analysis) และบริบทการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกับการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(2) พันธกิจ (Mission) เป็นสิ่งที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดต้องดำเนินการเพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนด โดยเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่ต้องบูรณาการร่วมกันภายในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(3) เป้าประสงค์ร่วม (Objectives) เป็นจุดหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการเห็นหรือต้องการให้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของการวางแผน (4 ปี) ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

(4) ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายการพัฒนา (KPI/Targets) เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุผลภายในระยะเวลาที่กำหนด

(5) ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (Strategies) มีเป้าประสงค์และตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ และแนวทางมาตรการพัฒนาหรือกลยุทธ์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดในระยะ 4 ปี โดยการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้พิจารณาจากเป้าประสงค์ร่วมและเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นหลัก โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดควรพิจารณาให้ครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรักษาและ เสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ โดยแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ให้กำหนดเป้าประสงค์ และตัวชี้วัดเป้าหมายของประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ด้วย เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทาง มาตรการ ที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการกำหนดแนวทางและหรือมาตรการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ให้พิจารณาจากเป้าประสงค์ และเป้าหมายของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์พัฒนาที่ได้กำหนดไว้ โดยการกำหนดแนวทาง และมาตรการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การกำหนดแผนงาน/โครงการพัฒนา ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกัน

(6) กลยุทธ์ เป็นการกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามพันธกิจ ส่วนที่ 5 แนวคิดแผนงาน/โครงการที่มีลำดับความสำคัญ (Flagship Project) ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดพิจารณากำหนดแผนงานโครงการสำคัญ (กำหนด Flagship Project เช่นเดียวกับการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน) ที่มีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการพัฒนาของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ที่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยให้ระบุชื่อโครงการและระยะเวลาดำเนินการแยกประเภทลักษณะแผนงาน/โครงการตามรายประเด็นยุทธศาสตร์

2.2.2 กรอบยุทธศาสตร์พัฒนาภาคกับการพัฒนาจังหวัด

เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบกลยุทธศาสตร์พัฒนาภาค เพื่อสนับสนุนจังหวัดให้สามารถใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยยึดแนวคิดในการพัฒนาตาม “ปรัชญาเศรษฐกิจเพียงพอ” ควบคู่ไปกับ “การพัฒนาแบบองค์รวม” ยึดคนและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวตั้ง และสอดคล้องกับ

หลัก “ภูมิสังคม” ในแต่ละภูมิภาคและท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเป็นไปตามแนวยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ยึดหลัก “การมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา” และหลัก “ธรรมาภิบาล” เพื่อให้สังคมสมานฉันท์และอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน มุ่งสร้างความเชื่อมโยงของทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 – 2554 รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ

2.2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย

1. **ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด** แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่มุ่งการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2. ขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2.1 การศึกษากรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และการสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ โดย

1) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ก.บ.จ. ศึกษากรอบนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ตามที่คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ก.น.จ. กำหนด รวมทั้งแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ

2) ก.บ.จ. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยอาจดำเนินการด้วยวิธีการใดหรือหลายวิธีเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ดังนี้

วิธีที่ 1 มอบให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือบุคคลอื่นใดทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

วิธีที่ 2 มอบให้ฝ่ายเลขานุการ ก.บ.จ. ดำเนินการหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

วิธีที่ 3 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการของ ก.บ.จ. ขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อให้ได้ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

หรือวิธีที่ 4 อาจดำเนินการอื่นตามที่ ก.บ.จ. เห็นสมควร

3) ก.บ.จ. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอในแต่ละอำเภอ เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้านก็ได้

2.2 การวิเคราะห์และการจัดทำแผน

1) ก.บ.จ. วิเคราะห์ผลสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามข้อ 2.1 มาจัดทำเป็นข้อมูลความต้องการของประชาชนและศักยภาพในระดับจังหวัด และจัดส่งให้ ก.บ.ก. ด้วย เพื่อนำไปใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

2) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ก.บ.ก. ส่งแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พร้อมบัญชีรายการ โครงการที่ต้องการให้สนับสนุน ส่งให้ ก.บ.จ. เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

3) ก.บ.จ. นำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และข้อมูลความต้องการของประชาชนและศักยภาพในระดับจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด มาวิเคราะห์และจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด

2.3 การประชุมปรึกษาหารือ

1) เมื่อ ก.บ.จ. ได้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ให้ส่งผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนดังกล่าวไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็น

2) ให้ ก.บ.จ. นำผลการประชุมและความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์

3) ในการประชุมปรึกษาหารือตามข้อ 1) ให้นำแผนพัฒนาจังหวัดที่ได้รับจาก ก.บ.ก. เข้ารับฟังความคิดเห็นพร้อมกันด้วย และเมื่อได้ผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วให้ส่ง ก.บ.ก. เพื่อดำเนินการต่อไป

2.4 การเสนอ ก.น.จ. และคณะรัฐมนตรี

1) ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัดที่ปรับปรุงตามความเห็นของที่ประชุมปรึกษาหารือแล้ว ส่ง ก.น.จ. เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ให้ส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. ทราบด้วย

2) ก.น.จ. พิจารณากลับกรอง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบต่อไป

2.5 การปรับปรุงแผน

1) แผนพัฒนาจังหวัด สามารถที่จะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นโยบาย หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตามความจำเป็น โดยไม่ต้องรอให้สิ้นอายุของแผน

2) กรณีการปรับปรุงแผนให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเหมือนการจัดทำแผน

3. โครงร่างของแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย

3.1 สภาพแวดล้อมทั่วไปของจังหวัด ได้แก่ ข้อมูลการปกครอง ประชากร โครงสร้างพื้นฐาน

3.2 การวิเคราะห์ศักยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

3.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ รวม ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลยุทธ์ และบัญชีรายการชุดโครงการ

4. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผน

4.1 กลไกของคณะกรรมการ ตาม พ.ร.ฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

2) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)

4.2 คณะกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ได้รับการแต่งตั้งจาก ก.บ.จ. เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบลหมู่บ้าน ทำหน้าที่

1) ประสานงานกับองค์กรอื่นๆทุกภาคส่วนในพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ ศักยภาพ และความคิดเห็นของประชาชน

2) ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชน โดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชนหรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชน

3) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อเสนอความต้องการและศักยภาพของประชาชน รวมทั้งโครงการหรือแนวทางแก้ปัญหาส่ง ก.บ.จ.

4) หน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากประธาน ก.บ.จ.

1.3 บุคคลจากภาคส่วนต่างๆ คือ กลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเป็นผู้มีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดประกอบด้วย

- 1) หัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง
- 2) หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด
- 3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด
- 4) ผู้แทนภาคประชาสังคม ตามมาตรา 21 , 22 และ 23 ของ พรฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551
- 5) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ตามมาตรา 24 ของ พรฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 78 (2) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

- 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
- 4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

2.3.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

มาตรา 52 วรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

- 1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- 2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- 3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- 4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- 5) จัดให้มีการส่งเสริม อดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัด ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด ที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด ตามมาตรา 53/1

มาตรา 53/1 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

มาตรา 53/2 ให้นำความในมาตรา 53/1 มาใช้บังคับกับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วยโดยอนุโลม

2.3.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

มาตร 6 การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้ค้ำนึ่งถึงหลักการต่อไปนี้

- 1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี
- 2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ฯลฯ

มาตรา 10 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน เป็นกรรมการ
- (3) ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง เป็นกรรมการ
- (4) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัด เป็นกรรมการ

- (5) ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด เป็นกรรมการ
- (6) ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ
- (7) ผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ
- (8) ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัด และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นกรรมการ

ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 11 (1) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีหน้าที่วางแนวทางการปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการนโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด

มาตรา 11 (2) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา 19 เพื่อรับฟังความคิดเห็น

มาตรา 14 (2) เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักการตามที่กำหนดในมาตรา 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.จ. ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนและยุทธศาสตร์ระดับชาติ

มาตรา 18 วรรคสี่ เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.จ. สืบหาความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดตามวิธีการที่ ก.น.จ. กำหนด แต่ ก.บ.จ. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอดำเนินการประสานงานกับองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ของอำเภอเพื่อให้ได้ความคิดเห็นของประชาชนเสนอเป็นข้อมูลต่อ ก.บ.จ. แทนการสำรวจความคิดเห็นก็ได้

มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำตามมาตรา 18

- 1) หัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ไม่ว่าจะบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง
- 2) หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด
- 3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด

4) ผู้แทนภาคประชาสังคม

5) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

มาตรา 20 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดใหม่ก่อนสิ้นอายุของแผนให้ดำเนินการตามมาตรา 18 และมาตรา 19

มาตรา 37 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นไป

2.3.4 ประกาศ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ข้อ 2 ก.บ.จ. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอในแต่ละอำเภอ เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้านก็ได้

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มนัส สุริยสิงห์ (2543) ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎข้อบังคับ บทบาท และหน้าที่ของตนเองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังพบปัญหาข้อขัดข้องต่อหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนา ปัญหาการขาดแคลนความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ และบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลถูกควบคุมด้วยปัญหาต่าง ๆ มาก ปัญหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อย ปัญหาการขาดความคิดริเริ่ม การแสดงออกของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล การนำการแสดงความคิดเห็นในการประชุม ปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องอาศัยการชี้แนะจากกรรมการบริหารและข้าราชการประจำอยู่ อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนได้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ นั้น ส่วนมากมีความพยายามปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2541 แต่มีองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนไม่ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดทำแนวทางพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ อีกทั้งขาดการนำเสนอร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อกรรมการพัฒนาขององค์กรต่าง ๆ ในชุมชนและในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังอยู่ในระดับน้อย ประชาชนยังไม่ค่อยให้ความสนใจในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนด้านความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กิตติพงษ์ อินแก้ว (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาของการบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดลพบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของผู้เกี่ยวข้องนั้น ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาในระดับหมู่บ้านและระดับตำบล โดยประชาชนเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ยังเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดหาวัสดุ นอกจากนี้ยังได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การสอบราคา การตรวจรับจ้างงาน ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือความต้องการของประชาชนที่จะเสนอปัญหาที่ประสบอยู่และต้องการแก้ไข หรือสนองความต้องการของหมู่บ้าน ทั้งนี้ ปัญหาอุปสรรคที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าแผนงานและงบประมาณที่ประชาชนเสนอมีจำนวนมากกว้างขวางที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้สนับสนุน ซึ่งปัญหานี้ส่งผลให้ประชาชนที่มีความคาดหวังหรือรอการแก้ไขปัญหา เริ่มไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา และไม่เข้าร่วมประชุมประชาคมครั้งต่อไป จึงควรแก้ไขเกี่ยวกับการจัดงบประมาณและจัดสรรบุคลากรให้เหมาะสม

ชนิกา พันล้อม (2550) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่แจ่ม อำเภอมะแม่ม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนยังไม่ได้ให้ความสนใจในกิจกรรมของเทศบาลเท่าที่ควร การแก้ไขปัญหาของเทศบาลเกิดความล่าช้าไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ได้เสนอแนะให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับทางเทศบาล โดยการที่เทศบาลจะต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีจิตสำนึกในการรักถิ่นกำเนิด ให้ความสำคัญและให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สุริย์รัตน์ กองทวี (2550) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการแหล่งโบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าจังหวัดลำพูนและพื้นที่ต่อเนื่อง พบว่า หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการโบราณสถาน โดยกระบวนการและกลไกต่าง ๆ เช่น การประชุม อบรมและสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถานไม่ทั่วถึง โดยจะเชิญเพียงแกนนำ ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชนเท่านั้น การกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถานถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่หรือพนักงานในหน่วยงาน มีผลให้นโยบาย/แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโบราณสถานไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

บุญชนะ มรกตวิจิตรการ (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเปา อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยด้านการดำรงตำแหน่งทางสังคม ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ ศาสนา สถานภาพทางภูมิศาสตร์ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกันมีผลต่อโอกาสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเปา สำหรับวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเปา ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารโดยการติดประกาศตามที่สาธารณะ การจัดทำประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ แต่เนื่องจากระยะเวลาการจัดทำแผนที่มีอย่างจำกัด ประกอบกับการร่วมรับประโยชน์ของประชาชนจากแผนพัฒนาท้องถิ่นยังมีน้อยจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

อดิสรณ์ ชัดสีใส (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่ากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย กระบวนการรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ ตลอดจนความต้องการของชุมชน การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย เป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีน้อย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการตัดสินใจคัดเลือกกิจกรรม/โครงการ การแสดงความคิดเห็นการทำประชาคม การติดตามประเมินผล ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดการศึกษา และมองว่าการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังกำหนดนโยบายและแผนงานโดยคำนึงถึงฐานเสียงและคະແນນนิยมของ

ตนเองเป็นหลัก จึงมีผลให้โครงการ กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผลประโยชน์ เฉพาะกลุ่มประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการประชาสัมพันธ์ สร้าง ความเข้าใจให้กับประชาชนไม่ทั่วถึงและต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วม ของประชาชน ได้แก่ การสร้างระบบการประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน อย่างทั่วถึงและหลากหลายช่องทางเช่น แผ่นพับ วารสาร และการจัดทำเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชน เข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่ม องค์กรชุมชน หรือภาค ประชาคม และการจัดประชุมประชาคมแบบสัญจรเป็นประจำทุกเดือน

