



บทที่ 2

แนวความคิดและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้กล่าวถึงความหมายของการวางแผนตามแนวความคิดของนักวางแผนท่านต่าง ๆ โดยเน้นถึงลักษณะของการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ ซึ่งประกอบด้วยลักษณะหรือระดับต่าง ๆ ของการวางแผน ความเป็นมาของแผนพัฒนาจังหวัด ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด และองค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนลักษณะของแผนโครงสร้างรวมทั้งหน้าที่หรือบทบาทของแผนโครงสร้าง อันเป็นพื้นฐานของแนวความคิดเพื่อนำไปใช้ในการศึกษาต่อไป นอกจากนี้ได้ศึกษาถึงงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนโครงสร้างหรือการวางแผนพัฒนาจังหวัด อาทิ เช่น งานศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี มหาสารคาม บัณฑิตานี สุราษฎร์ธานี และอื่น ๆ เป็นต้น เพื่อพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนโครงสร้างหรือแผนพัฒนาจังหวัดของผู้ที่ได้ทำการศึกษามาแล้วว่ามีลักษณะแตกต่างหรือคล้ายคลึงกันอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งนำเสนอข้อค้นต่าง ๆ ในการดำเนินการศึกษาอย่างคร่าว ๆ เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนโครงสร้างจังหวัดจันทบุรีให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2.1 ความหมายของการวางแผน

สำหรับความหมายของการวางแผนในที่นี้ประกอบด้วยความหมายของการวางแผนโดยทั่วไปและการวางแผนเฉพาะ มีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ความหมายของการวางแผนโดยทั่วไป

คำว่า "การวางแผน (Planning)" มาจากภาษาลาตินว่า "PLANUM" ซึ่งหมายถึง พื้นราบ (Flat surface) (The Random House 1967: 1,000) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดย Oxford Dictionary ตามความหมายของพื้นราบ หมายถึง การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่ และแบบพิมพ์ของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ (Blue print)

ในปัจจุบันได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการวางแผนโดยทั่วไปหลายท่าน อาทิ เช่น

Koontz และ O'Donnell (1972: 113) กล่าวว่า "การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร และใครเป็นผู้ทำ การวางแผน เป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามความต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม"

R. Terry (1960: 123) กล่าวว่า "การวางแผน คือ การเลือก และจัดความ เกี่ยวเนื่องของข้อเท็จจริง และจัดวางสมมุติฐานซึ่ง เกี่ยวข้องกับการมองภาพในอนาคตที่จะเกิดขึ้น และจัดทำข้อเสนอในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเชื่อว่าจำเป็นต่อการบรรลุผลสำเร็จที่ได้วางเอาไว้"

E. Goetz (1947: 2) กล่าวว่า "การวางแผน คือ การเลือกอย่างมีมูลฐานสำคัญ" ดังนั้น การวางแผนประกอบด้วยข้อเท็จจริงและนำมากำหนดเป็นทางเลือกที่จะนำมาปฏิบัติโดยจัด เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ข้อเท็จจริงและทางเลือกนี้จึงเป็น "การเลือกอย่างมีมูลฐานสำคัญ (Fundamental choosing)"

G. Hick (1972: 240) กล่าวว่า "การวางแผน คือ กิจกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร และการกำหนดวิธีการปฏิบัติเพื่อ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร"

L. Ackoff (1970: 1) กล่าวว่า "การวางแผน หมายถึง การ กำหนดรูปแบบของอนาคตที่ต้องการ รวมตลอดถึงการกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์"

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2525: 1-3) กล่าวว่า "การวางแผน คือ กระบวนการตัดสินใจภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่มีความแน่นอน หรือกระบวนการของการเลือกกลวิธี ที่มีหลักการอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีความแน่นอน"



นอกจากนั้นยังมีนักวางแผนอีกหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ แต่กล่าวโดยสรุปได้ว่า การวางแผนมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ เป็นกระบวนการที่มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าอย่างมีหลักการและเหตุผล โดยมีข้อมูล ข้อเท็จจริง และทางเลือกที่เหมาะสมมาสนับสนุน และจะต้องเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องจนสำเร็จตาม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2.1.2 ความหมายของการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ

Weitz (1969: 57-72) นักวางแผนสังคมได้กล่าวว่า "การวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบต้องมีการผสมผสานการวางแผนเศรษฐกิจ การวางแผนสังคม และการวางแผนกายภาพเข้าเป็นมาตรฐาน นโยบาย และอยู่ในกรอบขององค์การที่ตั้งใจจะนำไปสู่การปฏิบัติ" ซึ่งหมายถึงการนำเอาการวางแผนสังคม (Social planning) กับการวางแผนกายภาพ (Physical planning) เข้ามาด้วย

ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ (2525: 105-106) ได้กล่าวถึงระดับต่าง ๆ ของการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ ซึ่งแบ่งแยกให้เห็นเด่นชัดได้ดังนี้

2.1.2.1 การวางแผนส่วนรวมหรือมหภาค การวางแผนประเภทนี้เป็นการวางแผนโดยส่วนรวมของทั้งประเทศ เพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาในรูปของอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติหรือรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล และกำหนดปริมาณการลงทุนที่ต้องการ เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ นอกจากนั้นยังอาจขยายการวางแผนในส่วนนี้ให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้นต่อไปได้อีก เช่น ขยายการวางแผนไปสู่เรื่องการบริโภค การออม การส่งสินค้าออก และการนำสินค้าเข้า

การวางแผนมหภาคนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์ประกอบของแผนด้านมหภาคมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน (Consistency) มีความเป็นไปได้ (Feasibility) และเป็นแผนที่มีความสมจริง (Realistic) ด้วยเหตุนี้จึงอาจมีการสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และคาดคะเนทดสอบองค์ประกอบต่าง ๆ ของแผน การกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนา พร้อมกับปริมาณการลงทุนที่ต้องการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการในอนาคต

2.1.2.2 การวางแผนสาขา เป็นการแยกย่อย

(Disaggregation) จากการวางแผนส่วนรวมไปสู่การวางแผนในแต่ละสาขา ทั้งนี้เพื่อกำหนดเป้าหมายแนวทางการพัฒนาและปริมาณการลงทุนที่ต้องการในแต่ละสาขาการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาโดยส่วนรวม

การวางแผนสาขามีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมายแนวทาง และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของแต่ละสาขา ซึ่งโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญพร้อมทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องประสานสัมพันธ์กัน เป็นแผนพัฒนาสาขา การวางแผนสาขาจึงเป็นการวางแผนที่เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนโครงการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระดับต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจต่างก็มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน การปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงการผลิตในสาขาหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ในขณะเดียวกันแต่ละสาขาต่างก็ต้องการปัจจัยการผลิตบางชนิดจากสาขาอื่น หรือผลผลิตออกของสาขาหนึ่งอาจเป็นสิ่งที่ต้องการของสาขาอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจมีการนำเทคนิคการวางแผนแบบ "Input-Output" มาใช้เพื่อการวางแผน และเนื่องจากสาขาต่าง ๆ ต่างก็พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ฉะนั้นในการวางแผนเพื่อการพัฒนาการวางแผนจึงอาจเน้นการพัฒนาไปที่บางสาขาหรือบางกิจกรรมที่คาดว่าจะมีการขยายตัวที่รวดเร็ว เพื่อให้เป็นตัวชักนำในสาขาหรือกิจกรรมอื่น ๆ ของระบบให้มีการขยายตัวตามไปด้วย

2.2.2.3 การวางแผนระหว่างภาค การวางแผนระดับนี้เกี่ยวข้องกับ

กับการตัดสินใจจะเลือกและเน้นการพัฒนาไปในพื้นที่ภาคไหนก่อนหลังอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีจำกัด และเมื่อการวางแผนระหว่างภาคอยู่ในลำดับขั้นตอนของการวางแผนขั้นที่ 3 ของระบบการวางแผนพัฒนาทั้งหมด การวางแผนขั้นนี้จึงต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายและแนวทางที่ได้มีการกำหนดไว้ในขั้นการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนรายสาขาด้วย

หน้าที่สำคัญของการวางแผนขั้นนี้ ได้แก่ การพิจารณากระจายการวางแผนสาขาไปตามภาคต่าง ๆ และพิจารณารายละเอียดของปัญหาในแต่ละภาค เช่น ปัญหาโครงสร้างในอนาคตของภาคต่าง ๆ ของประเทศ การเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างภาค ระบบการคมนาคมขนส่งระหว่างภาค และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายกิจกรรมของประชาชนตามท้องที่ต่าง ๆ ภายในประเทศ

2.1.2.4 การวางแผนภาคหรือจังหวัด การวางแผนภาคหรือจังหวัด เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาภาคต่าง ๆ หรือจังหวัดแต่ละจังหวัด ตามลำดับความสำคัญที่ได้มีการพิจารณาแล้วในขั้นการวางแผนระหว่างภาค นอกจากนั้นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ใช้ในการวางแผนจะได้นำมาจากขั้นการวางแผนระหว่างภาคอีกด้วย การวางแผนดังกล่าวอาจเป็นการวางแผนที่สมบูรณ์แบบในลักษณะที่ว่า รวมการวางแผนสาขาต่าง ๆ ไว้ทุกสาขา หรือจะเป็นการวางแผนบางส่วนก็ได้

การวางแผนระดับนี้โดยทั่วไปมักเน้นไปที่การขจัดปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างภาค และการเพิ่มการจ้างแรงงานภายในภาคที่สอดคล้องมีลักษณะความได้เปรียบและความถนัดของแต่ละภาค การแตกย่อยแผนส่วนรวมและสาขาอื่นหรือแผนชาติลงสู่ภาคและจังหวัด จึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการวางแผนภาคและจังหวัด เท่านั้น

2.1.2.5 การวางแผนท้องถิ่น การวางแผนท้องถิ่นเน้นไปที่การวางแผนองค์การส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การวางแผนประเภทนี้ค่อนข้างง่าย เพราะเมื่อทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นแล้วจะสามารถนำมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์แนวทางการพัฒนาได้ การวางแผนประเภทนี้จึงเน้นไปที่พื้นที่หรือกลุ่มชน เป้าหมายและเป็นการวางแผนเพื่อจัดให้มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนและชุมชนโดยส่วนรวม เป็นการวางแผนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัดและความต้องการที่กำหนดขึ้นโดยประชาชนเองนั้นอาจจะมีมากมาย ประกอบกับการสอบถามว่าประชาชนต้องการอะไรนั้นคำตอบที่ได้อาจมีความหมายไม่แน่นอน เนื่องจากมีปัจจัยเกี่ยวข้องกับสถานการณ์เข้าไป มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชน ด้วยเหตุนี้ นักวางแผนท้องถิ่นจะต้องทำการศึกษาวិเคราะห์ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น โดยอาศัยหลักวิชาการพร้อมทั้งปรึกษากับประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น เพื่อกำหนดความต้องการขั้นต่ำที่จำเป็นและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ

2.1.2.6 การวางแผนโครงการ การวางแผนลักษณะนี้เป็นเรื่องของการกำหนดและคัดเลือกโครงการพัฒนาแต่ละโครงการให้สอดคล้องกับการพัฒนาระดับต่าง ๆ คือ ต้องมีการคัดเลือกกว่าจะนำโครงการอะไรมาบรรจุในแผนบ้าง และดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ประเมินโครงการ จัดลำดับความต้องการของโครงการ แล้วจัดทำเป็นโครงการที่สมบูรณ์ต่อไป

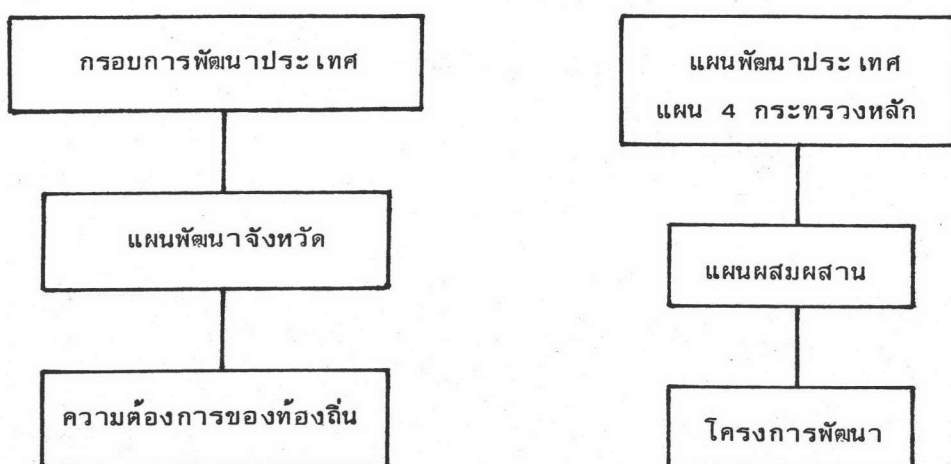
2.1.3 ความหมายของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้เกิดขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งในฉบับที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2510 - 2514 ได้มีแนวความคิดในเรื่องการจัดให้มีการวางแผนในระดับรองลงมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะเท่าที่ผ่านมาเป็นการวางแผนจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down Planning) ตลอดเวลา มิได้เคยมีการจัดให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับจังหวัด ที่แสดงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การประสานการดำเนินงานพัฒนาที่หน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นรับผิดชอบดำเนินการอยู่เท่าที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น แม้ว่าจะมีบางหน่วยงานในจังหวัดได้วางแผนพัฒนาในงานที่รับผิดชอบอยู่บ้าง ก็เป็นไปในลักษณะแต่ละหน่วยงานต่างทำกันยังขาดการประสานการดำเนินงาน ซึ่งแนวความคิดในการจัดให้มีการวางแผนในระดับที่รองลงมาจากระดับชาติ คือ แผนพัฒนาจังหวัดนี้ได้รับความสนใจอย่างมากจากคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ครอบคลุม 15 จังหวัดในขณะนั้น โดยจัดทำแผน 5 ปีระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2519 อันเป็นระยะเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และพร้อมกับการวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ก็ได้มีการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดไปพร้อม ๆ กันด้วย

ในปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดทุกจังหวัดแล้ว ซึ่งตามระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของจังหวัด พ.ศ. 2520 กำหนดให้จังหวัดทุกจังหวัดมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดต้องสอดคล้องและมีช่วงระยะเวลาในการพัฒนาเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบการวางแผนฯ ฉบับดังกล่าว โดยประสานงานและร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ สุขาภิบาล

ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดถูกกำหนดให้เป็นแผน เชื่อมโยงและประสานกันระหว่าง แผนพัฒนาประเทศ (Top-Down Planning) กับแผนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น (Bottom-Up Planning) บทบาทของแผนพัฒนาจังหวัดจึงถูกกำหนดให้เป็นแผนซึ่ง รองรับนโยบายของประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยมุ่งถึงการกระจาย ความ เจริญและยกระดับความเป็นอยู่ของชีวิตโดยเฉพาะชาวชนบทให้ดีขึ้น



ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญ คือ

1. เป็นการวางแผนรายพื้นที่ซึ่งเคยและเจาะลึกกว่า แนวทาง การพัฒนาภาค
2. เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของจังหวัดโดยยึดถือความต้องการของประชาชน เป็นหลัก
3. เป็นกลไกการประสานโครงการต่าง ๆ (Co-ordination of projects) ที่ดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กร ปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดในระดับจังหวัดและ ระดับชาติ

ไพโรจน์ ลิตปรีชา และคณะ (โรเนียว: 25) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาจังหวัด คือ

1. เพื่อกระจายการวางแผนพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาตนเองได้
2. เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็น เครื่องมือในการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในชนบท
3. เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทั้งมวลของชาติ เป็นไปโดยประหยัดและบังเกิดผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง
4. เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในชนบท
5. เพื่อขจัดปัญหาการซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรที่เกิดขึ้นจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัด โดยปราศจากการมีแผนร่วมกัน

องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัด

พีรพล ไตรทศวิทย์ (2523: 114) กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัดควรมีดังต่อไปนี้ คือ

1. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร ความมั่นคง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด
2. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัด ได้แก่ สภาพ ข้อจำกัด และสิ่งที่เอื้ออำนวยต่าง ๆ ในการพัฒนาของจังหวัด อาทิเช่น โครงสร้าง เศรษฐกิจส่วนรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่าง ๆ การวิเคราะห์รายได้ การกระจายรายได้ การเพิ่มและการลด การกระจายตัวของประชากร จำนวนแรงงาน และการมีงานทำ ฯลฯ
3. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดตามลำดับความสำคัญ

4. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย

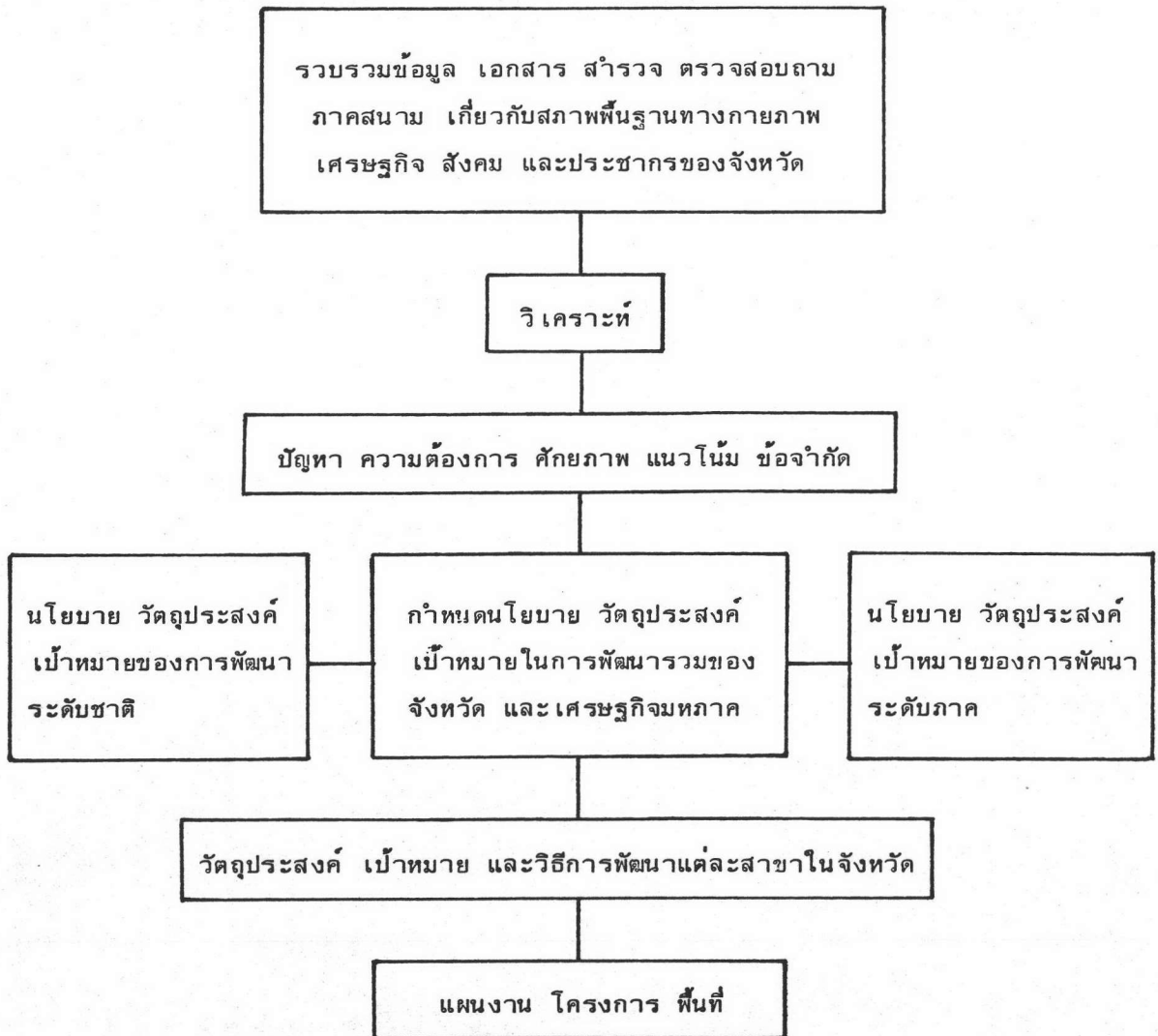
แนวทางการพัฒนา

5. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึง แนวทางการแก้ไขปัญหา แผนงาน และโครงการที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดโดยรวม

บริษัท ที่ปรึกษาไทยกรุ๊ป (2525: 17) กล่าวถึงกระบวนการศึกษา เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นขั้นตอนดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 2.1 ประกอบ)

1. การหาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากรในพื้นที่ โดยการรวบรวมข้อมูล เอกสาร สำรวจ แบบสอบถาม งานภาคสนาม
2. วิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ ศักยภาพ แนวโน้ม และข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ตามศักยภาพ เพื่อการพัฒนา
3. ศึกษานโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายของการพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค เพื่อการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการพัฒนารวมของจังหวัด และ เศรษฐกิจมหภาค
4. กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการพัฒนาแต่ละสาขาในจังหวัด
5. กำหนดแผนงาน โครงการ พื้นที่

แผนภูมิที่ 2.1 แนวความคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด



ที่มา : บริษัท ที่ปรึกษาไทยกรุ๊ป จำกัด

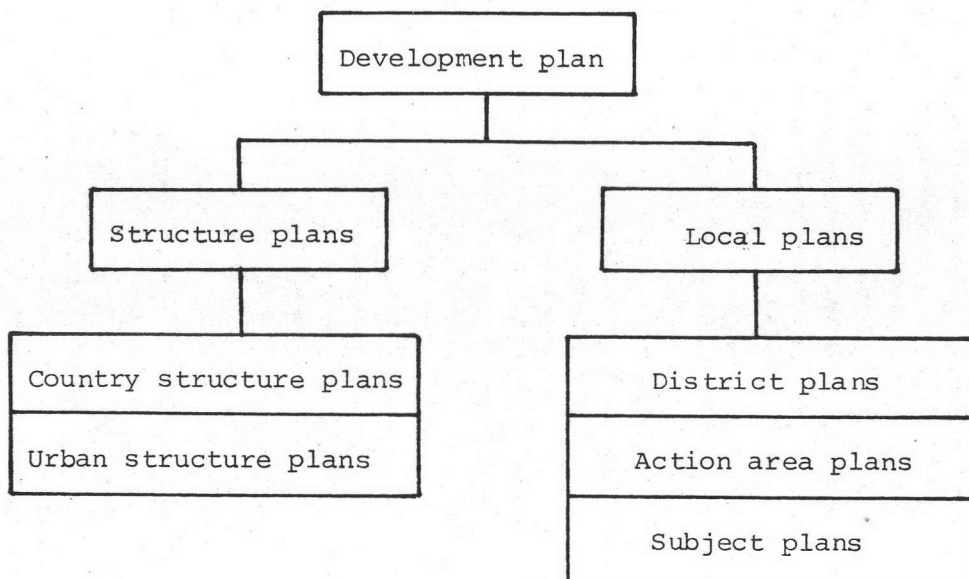


2.1.4 ความหมายของแผนโครงสร้าง

Ministry of Housning and Local Government Welsh Office (1970: b) กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาว่า คือ การวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ส่วนประกอบของแผนพัฒนามีความสำคัญในการวางกรอบหรือแนวทางในอนาคตเช่นกัน ซึ่งแผนโครงสร้างก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนา โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้ คือ

1. แผนโครงสร้าง (Sturcture plan)
 - ก. แบบโครงสร้างชนบท (Country structure plan)
 - ข. แบบโครงสร้างชุมชนเมือง (Urban structure plan)
2. แผนท้องถิ่น (Local plan)
 - ก. แพลตำบล (District plan)
 - ข. แผนเฉพาะพื้นที่ (Action area plan)
 - ค. แผนรายสาขา (Subject plan)

องค์ประกอบทั้งหมดของแผนโครงสร้างจะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในการวางแผนพัฒนาทั้งหมด



ลักษณะของแผนโครงสร้าง

ลักษณะสำคัญของแผนโครงสร้าง คือ แผนซึ่งกำหนดระบบ เศรษฐกิจ สังคม ภายภาพบนพื้นที่ การกระจายตัวของประชากร และกิจกรรมต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่าง ประชากรกับกิจกรรมนั้น ๆ รวมถึงรูปแบบอย่างกว้าง ๆ ของการใช้ที่ดินและการพัฒนากิจกรรม ต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นโครงข่ายการคมนาคม ระบบการบริหารสาธารณสุขโลก ดังนั้นหน้าที่ของ แผนโครงสร้าง คือ

1. แผนโครงสร้าง เป็นกรอบหนึ่งของนโยบายชาติและนโยบายภาค กล่าวคือ แผนโครงสร้างจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนแผนในระดับภาคและระดับชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนในระดับต่าง ๆ ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะ เป็นการประสานแผนระหว่าง องค์กรทางการวางแผน (Planning authority) กับองค์กรท้องถิ่น (Government)

2. แผนโครงสร้างมีจุดมุ่งหมาย ยุทธวิธี นโยบาย ที่จะสนับสนุน แผนในระดับที่สูงขึ้น กล่าวคือ แผนระดับชาติจะเป็นแนวให้แผนระดับจังหวัดดำเนินการให้ สอดคล้องกับการปฏิบัติ

3. แผนโครงสร้างนอกจากดำเนินการตามแนวแผนระดับสูงกว่าเพื่อความสอดคล้องแล้ว ยังเป็นกรอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล มีแผนของตนเอง เพื่อสอดคล้องกับแผนจังหวัดอีกทอดหนึ่ง

4. แผนโครงสร้างจะกำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาแตกต่างกัน โดยจะเป็น ตัวชี้เพื่อการปรับปรุงพัฒนาตามแต่ละพื้นที่

5. แผนโครงสร้างจะกำหนดแนวทางสำหรับการควบคุมการพัฒนา โดยเฉพาะชุมชนชนบทซึ่งอยู่ในกรอบการพัฒนาของแผนพัฒนาจังหวัด

6. แผนโครงสร้างจะเป็นตัวประสาน รวบรวมความต้องการของ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการพัฒนา เพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องไปพร้อมกัน

7. แผนโครงสร้างจะเสนอสาระและทางเลือกที่สำคัญเหมาะสม ซึ่งได้กลั่นกรองมาแล้ว เพื่อเสนอให้ผู้บริหารและผู้มีอำนาจสั่งการตัดสินใจ วินิจฉัย เพื่อพิจารณา ถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติต่อไป

2.2 การนำแผนโครงสร้างมาใช้กับแผนพัฒนาจังหวัด

โดยสาระสำคัญของแผนโครงสร้าง คือ แผนซึ่งกำหนดระบบ เศรษฐกิจ สังคม ภายภาพบนพื้นที่ การกระจายตัวของประชากร และกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ ระหว่างประชากรกับกิจกรรมนั้น เปรียบเสมือนกรอบในการกำหนดแนวทาง (Guide line) หรือการกำหนดทิศทางรูปแบบการพัฒนาให้เหมาะสมกับพื้นที่ ในลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ กลวิธี ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถือว่าเป็นนโยบายหรือแผน โครงสร้างระดับชาติ ดังนั้น แผนโครงสร้างจึงมีลักษณะเป็นแผนระยะยาว (Long range plan) ซึ่งใช้ระยะเวลา 5 ปี หรือ 5 ปีขึ้นไป เพราะแผนโครงสร้างเป็นแผนกำหนดแนว ทิศทางการพัฒนาในหลายสาขา แต่แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแผนซึ่งได้จัดทำโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่ สำนักงานจังหวัด ดำเนินการจัดทำและประสาน แผนระหว่างแผนพัฒนาระดับภาคหรือประเทศกับแผนท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นในแต่ละปี ดังนั้น แผน พัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่เป็นแผนงานและโครงการที่ปรากฏในพื้นที่ตามงบประมาณ จึงมีลักษณะ เป็นแผนระยะสั้น (Short range plan) ซึ่งประกอบด้วย

1. แผนพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล

- 1.) แผนการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
- 2.) แผนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก
- 3.) แผนการสร้างงาน ในชนบท
- 4.) แผนการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

2. แผนการพัฒนาตามนโยบาย 4 กระทรวงหลัก

- 1) แผนกระทรวงมหาดไทย
- 2) แผนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 3) แผนกระทรวงสาธารณสุข
- 4) แผนกระทรวงศึกษาธิการ

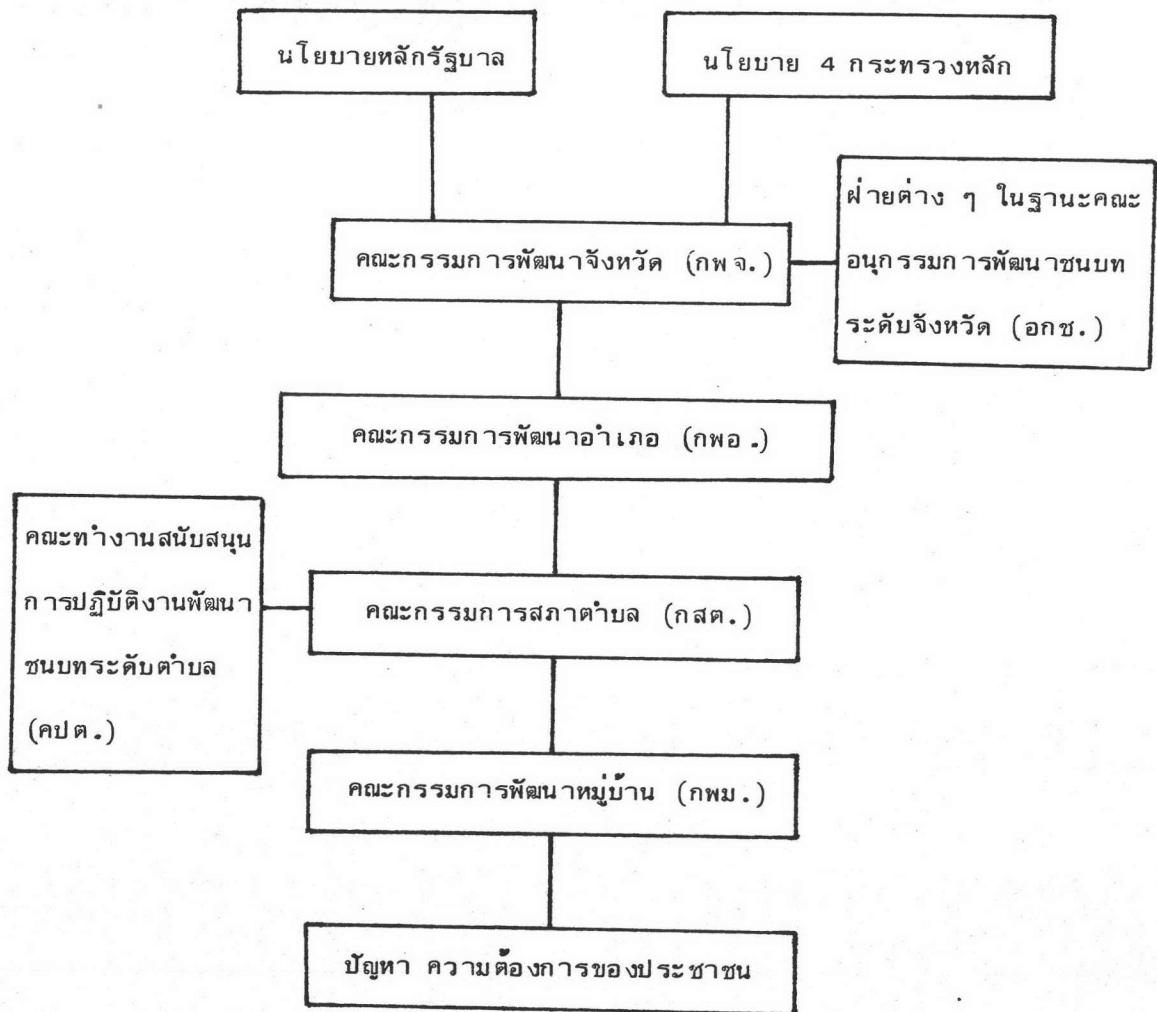
(ตามระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2525)

ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงเป็นแผนที่มุ่งพัฒนาพื้นที่ชนบทที่ควรได้รับการเอาใจ ใส่ให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่สามารถมี เกณฑ์หรือกรอบ ในการพิจารณาเลือกพื้นที่ได้ กล่าวคือ

องค์กรในการบริหารการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นศูนย์กลางประสานแผนพัฒนาหรือนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานจากส่วนกลาง ให้สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาหลักของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) จะเป็นผู้เสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องที่ไปยังคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) ซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษาในการดำเนินการพัฒนาและเสนอโครงการหรือเลือกโครงการ แล้วเสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เพื่อพิจารณาเป็นแผนพัฒนาตำบล โดย กพอ. จะเป็นผู้พิจารณาโครงการที่เสนอ นำมาข้ประสานกับโครงการต่าง ๆ ออกมาในรูปของแผนพัฒนาอำเภอ แล้วเสนอไปยังจังหวัดโดยผ่านคณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) คอยพิจารณากลับกรองโครงการต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอ กพจ. เพื่อพิจารณาโครงการและทำการอนุมัติงบประมาณต่อไป แม้ว่าโครงการที่เสนอมมาจากท้องถิ่น จะได้รับการกลั่นกรองมาหลายระดับ แต่ทว่าการเลือกพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาภายหลัง บางครั้งไม่อาจก่อให้เกิดความเหมาะสมในการพัฒนาที่เป็นระบบได้ เนื่องจากการบริหารงานระดับจังหวัดซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่หลัก (Line agency) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff agency) มิได้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการบริการประชาชนโดยตรง แต่จะเป็นหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานหลัก ซึ่งสำนักงานจังหวัดมีบทบาท ในฐานะหน่วยงานที่ปรึกษา คอยอำนวยความสะดวกในด้านการศึกษา ข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งศึกษาข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาและข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ดูแผนภูมิที่ 2.2 ประกอบ)

แต่ทว่า การนำแผนพัฒนาจังหวัดมาใช้ในปัจจุบัน มักจะเกิดข้อขัดแย้งในระดับมหภาคเสมอ เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่ถูกกำหนดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ในขณะที่แผนพัฒนาระดับภาคเป็นแผนที่ถูกกำหนดจาก ศักยภาพของพื้นที่เป็นหลักทำให้แผนพัฒนาจังหวัดมักจะไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับภาคอยู่เสมอ ดังนั้น แผนโครงสร้างจึงเป็นแผนที่สามารถจัดข้อขัดแย้งเหล่านั้นได้ โดยยึดแผนโครงสร้างเป็นหลักในการวางแผนพัฒนาจังหวัดหรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ ควรจะมีการวางแผนโครงสร้างจังหวัดก่อนที่จะมีการวางแผนพัฒนาจังหวัดนั่นเอง

แผนภูมิที่ 2.2 องค์การของคณะกรรมการพัฒนาระดับต่าง ๆ



ที่มา : บริษัท ที่ปรึกษาไทยกรุป จำกัด

ดังนั้น แผนโครงสร้างจึงสามารถเข้ามามีบทบาทในช่วงระยะดังกล่าวได้ เพราะแผนโครงสร้างเป็นกรอบในการพิจารณาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม โดยเฉพาะช่วยในการเลือกโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทั้งเด่นและด้อย รวมทั้งสามารถตอบสนองแผนพัฒนาจังหวัดในระยะยาว กล่าวคือ แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนปฏิบัติการในระยะเวลา 1 ปี แต่แผนโครงสร้างเป็นแผนเชิงวิชาการในช่วงระยะเวลา 5 - 20 ปี ซึ่งสามารถช่วยให้แผนปฏิบัติการเป็นไปตามลำดับขั้นตอนไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ นอกจากนี้แผนโครงสร้างสามารถช่วยชี้แนวทางรูปแบบของความสัมพันธในเชิงเศรษฐกิจ เพื่อช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นตามศักยภาพและสภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น

แต่แผนโครงสร้างยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เนื่องจาก เป็นแนวความคิดและกรอบในการมองเพื่อพัฒนาพื้นที่ของต่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้ว เพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นบนพื้นฐานของความพร้อมของสภาพความเป็นอยู่ที่ดี แต่เมื่อนำมาพิจารณาถึงการนำมาใช้กับประเทศไทยซึ่งยังเป็นประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา แผนโครงสร้างจึงไม่อาจช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นอย่างทั่วถึง เพราะความแตกต่างของสภาพการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ห่างกันมาก ดังนั้น แผนโครงสร้างจึงเป็นแผนที่ช่วยพัฒนาแต่ละพื้นที่ให้มีสภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม การนำแผนโครงสร้างมาใช้ในประเทศไทยจึงควรวางอยู่บนพื้นฐานสภาพการพัฒนาชนบทเป็นส่วนใหญ่ แต่อุปสรรคในการวางแผนโครงสร้างส่วนใหญ่มาจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์วางแผน ทำให้แผนโครงสร้างไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

นอกจากนั้น การวางแผนโครงสร้างเป็นการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ คือ ต้องมีการศึกษาความสัมพันธ์โครงสร้างมหภาคโดยเฉพาะความสัมพันธ์กับพื้นที่ข้างเคียง แต่เนื่องจากการวางแผนโครงสร้างเป็นการวางแผนที่มีมิติทางพื้นที่ (Spatial dimension) มีการศึกษาวางแผนแต่ละสาขา (Sectorial plan) รวมทั้งมีการประสานสัมพันธ์กันของแต่ละสาขา ซึ่งบทบาทที่แท้จริงของสำนักงานจังหวัดทำได้ เป็นต้นหน่วยงานที่ปรึกษาหรือหน่วยงานวางแผนโดยเฉพาะของจังหวัด เพราะการวางแผนในแต่ละสาขาจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ดังนั้น หากนักวางแผนจังหวัดสามารถวางแผนในแต่ละสาขาได้แล้ว ก็จะช่วยทำให้การวางแผนพัฒนาของจังหวัดสอดคล้องมากยิ่งขึ้น และสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้

2.3 งานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

สำหรับงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทั้งในรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนโครงสร้างจังหวัด ได้มีผู้ทำการศึกษาไว้หลายท่านด้วยกันซึ่งสรุปได้ดังนี้

ศักดิ์ อารุณี (มหาสารคาม, 2525) ได้ทำการศึกษา "ข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม" โดยทำการศึกษาสภาพทั่วไปทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ ประชากร ฯลฯ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดมหาสารคาม เพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงตลอดจนแนวโน้มในอนาคต นอกจากนั้นได้พิจารณาถึงโครงสร้างปัญหาหลัก ของจังหวัดและทำการประเมินศักยภาพทางด้านกายภาพ

พิจารณาถึงสภาพโครงสร้างปัญหาหลักที่เกิดขึ้น และทำการศึกษาศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่ และทำการจัดลำดับความสำคัญของชุมชนโดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มาใช้ในการวิเคราะห์สภาพการพัฒนาของพื้นที่ จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างการผลิตหลักของจังหวัด ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะการเพาะปลูกและประมง ในขณะที่ทางด้านการค้าและบริการมีแนวโน้มเติบโตสูงในอนาคต ส่วนทางด้านอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก สำหรับการให้บริการทางด้านสังคมและการบริการขั้นพื้นฐานค่อนข้างทั่วถึง นอกจากนี้ผลจากการกำหนดฐานะของจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้เป็น เมืองหลักอันดับรองยังส่งผลให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีแนวโน้มเติบโตสูงในอนาคต

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ (สงขลา, 2528) ได้ทำการศึกษา "การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดสงขลา" โดยทำการศึกษาวเคราะห์สภาพทั่วไปทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ฯลฯ ของภาคใต้และจังหวัดสงขลา เพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต และทำการพิจารณาถึงศักยภาพทางด้านต่าง ๆ ของพื้นที่โดยการเปรียบเทียบข้อมูลความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ระดับการพัฒนาของพื้นที่และลำดับขนาดของชุมชนโดยอาศัยวิธีวิเคราะห์ตัวประกอบเข้ามาช่วย นอกจากนี้ยังได้พิจารณาถึงสภาพโครงสร้างปัญหาหลักของจังหวัด จากการศึกษาพบว่า จังหวัดสงขลามีระดับการพัฒนาและศักยภาพในการพัฒนาค่อนข้างสูง เนื่องจากมีปัจจัยทางด้านต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา แต่เมื่อพิจารณาในระดับตำบลและอำเภอ พบว่า ระดับการพัฒนา มีความแตกต่างกันมาก เป็นผลมาจากข้อจำกัดและปัญหาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในท้องถิ่นไม่เต็มที่ พื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงที่เห็นเด่นชัด ได้แก่ อำเภอหาดใหญ่ และอำเภอเมืองสงขลา ส่วนอำเภออื่น ๆ นอกเหนือจากนี้เป็น อำเภอที่มีศักยภาพในการพัฒนาปานกลางถึงต่ำ นอกจากนั้นบทบาทของจังหวัดสงขลาที่มีต่อภูมิภาค คือ การเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจหลักของภาค และยังเป็นพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ทั้ง การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การบริหาร และการปกครอง

ปราณี เก้าเอี้ยน (ระนอง, 2528) ได้ทำการศึกษา "การศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัดระนอง" โดยทำการศึกษาวเคราะห์สภาพทั่วไปทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ฯลฯ ของภาคใต้และจังหวัดระนอง เพื่อให้ทราบถึง

เศรษฐกิจ ประชากร สังคม และการบริการขั้นพื้นฐานของพื้นที่เพื่อกำหนดพื้นที่ที่ประสบปัญหา จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคมของจังหวัดมหาสารคามมีการเปลี่ยนแปลง น้อยมาก และการผลิตทางด้านเกษตรกรรม เป็นการผลิตหลักของจังหวัด แต่มีประสิทธิภาพ การผลิตและผลผลิตต่ำและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เนื่องจากปัจจัยทางกายภาพซึ่ง ได้แก่ ดิน น้ำ และภูมิอากาศเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ในขณะที่ภาคการค้าและบริการมีแนวโน้ม ขยายตัวสูงขึ้นแต่เกิดเฉพาะในเขตชุมชนเมือง ส่วนการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมของจังหวัด มีน้อย การพัฒนาที่เด่นชัดของจังหวัด ได้แก่ การบริการขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะการคมนาคมขนส่ง นอกจากนี้ จังหวัดมหาสารคามเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีบทบาททางด้าน การศึกษาค่อนข้างสูง สำหรับพื้นที่ที่มีศักยภาพในการผลิตสูง ได้แก่ อำเภอเมืองมหาสารคาม เพียงอำเภอเดียว ส่วนอำเภออื่น ๆ มีศักยภาพในการพัฒนาปานกลางและต่ำ

ไชยิต ต้องวัฒนา (กาญจนบุรี, 2526) ได้ทำการศึกษา "การวางแผน โครงสร้างเพื่อการพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี เพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต พร้อมทั้งพิจารณาโครงสร้างปัญหาหลักของจังหวัดกาญจนบุรี และทำการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยใช้เทคนิคของโครงสร้างปัญหาและตารางสัมพันธ์ นอกจากนี้ได้ศึกษาสภาพการพัฒนาของพื้นที่โดยพิจารณาจากปัจจัยทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม นำมาจัดกลุ่มให้ค่าน้ำหนักคะแนน เพื่อดูว่าพื้นที่ใดมีศักยภาพในการพัฒนามากและน้อย จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างการผลิตหลักของจังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่ ภาคการค้าและ บริการ และภาคอุตสาหกรรม แต่อาชีพหลักของประชากร ได้แก่ อาชีพเกษตรกรรม แต่ทว่า มีอัตราการขยายตัวต่ำ เนื่องจากขาดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต นอกจากนี้การให้ บริการขั้นพื้นฐานยังกระจายไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในเขตชนบท ส่วนโครงสร้างทางระบบชุมชน ของจังหวัดชุมชนที่มีความสำคัญต่อจังหวัดสูงส่วนใหญ่จะอยู่ทางตอนใต้ของจังหวัด สำหรับ โครงสร้างปัญหาหลักของจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ปัญหาผลผลิตทางการเกษตร ขยายตัวต่ำ และปัญหาการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต

บุหงา โพธิ์พัฒนชัย (สุราษฎร์ธานี, 2527) ได้ทำการศึกษา "แนวทางการ กำหนดแผนโครงสร้างเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี" โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ สภาพทั่วไปทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ฯลฯ ของภาคใต้และจังหวัดสุราษฎร์ ธานี เพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต พร้อมทั้ง

ทำการวิเคราะห์ระดับการพัฒนาของพื้นที่โดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ตลอดจนพิจารณาถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ว่ามีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างการผลิตหลักของจังหวัดระนอง ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม และจะพบว่า ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชากรในจังหวัดระนองเกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่สำคัญของจังหวัด ซึ่งได้แก่ ป่าไม้ การประมง และการทำเหมืองแร่ดีบุก แต่เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นอุปสรรคต่อการตั้งถิ่นฐานเป็นอย่างมาก ทำให้จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุดของประเทศ และการให้บริการทางด้านสังคมและการบริการขั้นพื้นฐานยังไม่ทั่วถึง ทำให้ระดับการพัฒนาของแต่ละพื้นที่มีความเหลื่อมล้ำกันมาก

ชนบ มากบุญ (ปัตตานี, 2529) ได้ทำการศึกษา "การศึกษาเพื่อวางแผนโครงสร้างจังหวัดปัตตานี" โดยทำการศึกษาวเคราะห์สภาพทั่วไปทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ฯลฯ ของภาคใต้และจังหวัดปัตตานี เพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต พร้อมทั้งพิจารณาบทบาทของจังหวัดปัตตานีทั้งในระดับภาคและระดับจังหวัด นอกจากนี้ยังได้ทำการวิเคราะห์ระบบชุมชนและศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่โดยอาศัยวิธีวิเคราะห์ตัวประกอบ เพื่อพิจารณาถึงศักยภาพในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งบ่งชี้ปัญหาที่เกิดขึ้นและทำการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยการทำตารางสัมพันธของปัญหา จากการศึกษาพบว่า จังหวัดปัตตานีเป็นแหล่งการทำประมงที่สำคัญของภาคและเป็นศูนย์กลางทางด้านอุตสาหกรรมของอนุภาค อีกทั้งมีศักยภาพในการพัฒนาต่อไปในอนาคตพอสมควร นอกจากนี้จะพบว่าความแตกต่างของระดับการพัฒนาในแต่ละพื้นที่มีมาก ทำให้ศักยภาพในการรองรับการพัฒนาแตกต่างกันมาก ซึ่งสามารถแบ่งแยกให้เห็นตามสภาพการพัฒนาและศักยภาพในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ได้ 4 บริเวณ คือ บริเวณเขตเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมก้าวหน้า บริเวณเขตเกษตรกรรมด้านตะวันตก บริเวณเขตเกษตรกรรมด้านตะวันออก และบริเวณเขตเกษตรกรรมล้ำหลัง และบริเวณที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงส่วนใหญ่อยู่บริเวณตอนบนของจังหวัด

2.4 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา

จากความหมายและลักษณะของแผนโครงสร้าง ตลอดจนรายงานการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้ให้แง่คิดและสาระที่สำคัญต่าง ๆ แก่ผู้ศึกษามากมาย ทำให้สามารถมองเห็นขั้นตอนและวิธีการศึกษาแผนโครงสร้างจังหวัดจันทบุรี ดังนี้

2.4.1 การเก็บและรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลระดับภาค ข้อมูลระดับจังหวัด ข้อมูลระดับอำเภอ และข้อมูลระดับตำบล รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับข้อมูลต่าง ๆ ที่จัดเก็บรวบรวมเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่

- แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- ประวัติศาสตร์ความเป็นมา
- กายภาพ
- เศรษฐกิจ
- ประชากร
- สังคม
- การบริการขั้นพื้นฐาน
- ระบบชุมชน
- การเคหะ
- การบริหาร
- โครงการพัฒนาต่าง ๆ

2.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล จะทำการวิเคราะห์ทั้งในระดับภาคและระดับจังหวัด ซึ่งจะมีลักษณะในการวิเคราะห์คล้ายคลึงกัน เพียงแต่นำวิเคราะห์ในระดับจังหวัดมากกว่าในระดับภาค เพื่อให้เห็นสภาพการณ์ด้านต่าง ๆ เด่นชัด พร้อมทั้งพิจารณา

บทบาทของจังหวัดจันทบุรีทั้งในระดับภาคและระดับจังหวัด สำหรับองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์มีดังนี้

2.4.2.1 ทางด้านกายภาพ ประกอบด้วย

- ท่าเลที่ตั้งและอาณาเขตปกครอง
- ลักษณะภูมิประเทศ
- ลักษณะภูมิอากาศ
- ลักษณะดิน
- ทรัพยากรธรรมชาติ
- แหล่งท่องเที่ยว

2.4.2.2 ทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

- เศรษฐกิจมหภาค
- แรงงาน
- การเงินและการคลัง
- สินค้าเข้าและสินค้าออก
- ลักษณะการผลิตของจังหวัด

2.4.2.3 ทางด้านประชากร ประกอบด้วย

- จำนวนและการกระจายตัวของประชากร
- ความหนาแน่นประชากร
- การเปลี่ยนแปลงประชากร
- การย้ายถิ่น
- โครงสร้างทางอายุและเพศ
- การคาดคะเนประชากร

2.4.2.4 ทางด้านสังคม ประกอบด้วย

- การศึกษา
- สาธารณสุข
- ความมั่นคงปลอดภัย

2.4.2.5 ทางด้านการบริการขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- การคมนาคมขนส่ง
- ไฟฟ้า
- ประปา
- โทรศัพท์
- การสื่อสาร

2.4.2.6 ระบบชุมชน

2.4.2.7 การเคหะชุมชน

2.4.2.8 การบริหาร

2.4.2.9 โครงการพัฒนาที่สำคัญ



2.4.3 การศึกษาสภาพปัญหาและระดับการพัฒนาของพื้นที่

2.4.3.1 การศึกษาสภาพปัญหา พิจารณาจากการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับจังหวัด ประกอบเข้ากับข้อมูลสำรวจสภาพความเป็นอยู่พื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค.) และข้อมูลสำรวจความจำเป็นพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (จปฐ.) รวมทั้งการสังเกตการณ์ในพื้นที่ โดยรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อให้ทราบว่ามีปัญหาใดสมควรได้รับการแก้ไขก่อนและหลังตามลำดับ โดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาดังนี้

1. ขนาดของกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา
2. ความร้ายแรงเร่งด่วนของปัญหา
3. ความเสียหายในแง่ของการพัฒนาในอนาคต

2.4.3.2 การวิเคราะห์ระดับการพัฒนาของพื้นที่ อาศัยข้อมูลการสำรวจความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ซึ่งสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในระดับหมู่บ้าน นำมาบ่งชี้ระดับการพัฒนาของพื้นที่ในแต่ละตำบลของจังหวัดจันทบุรี หลังจากนั้นนำผลการวิเคราะห์ทั้งสองมาประกอบกัน เพื่อกำหนดพื้นที่เร่งรัดในการพัฒนา

2.4.4 การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อรายงานการศึกษามาก เพราะเป็นการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาจังหวัดบนพื้นที่ต่าง ๆ ในลักษณะที่สามารถนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลดีแก่จังหวัดได้ โดยจะนำเสนอในรูปแบบของแนวทางการพัฒนา กลวิธีในการพัฒนา และบ่งชี้พื้นที่เป้าหมายหลักและพื้นที่เป้าหมายรอง เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารสามารถนำไปดำเนินการในพื้นที่นั้น ๆ

หมายเหตุ แบบสำรวจข้อมูล กชช. 2 ค. และข้อมูล จปฐ. เป็นส่วนหนึ่งของโครงการรณรงค์คุณภาพชีวิตประชาชนในชาติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ