



# ๖๖

## นวัตกรรมการบูรณาการ และการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับพื้นที่

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด<sup>1</sup>

ปัจจุบันในทิศทางของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของงานที่ มุ่งเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน (Citizen focus) และการทำงานอย่างมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน ซึ่งระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้เป็นกลไกหนึ่งในการเชื่อมโยงทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนา และการบริหารจัดการ ให้ไปสู่จุดมุ่งหมายในแนวทางเดียวกัน

เพื่อบูรณาการและเชื่อมโยงแผนพัฒนาที่มีอยู่ในระดับพื้นที่ทั้งแผนชุมชน แผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนพัฒนาของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนแผนงาน และโครงการของส่วนราชการต่างๆ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดแนวทางบูรณาการและเชื่อมโยงแผนดังกล่าว เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2553 ณ โรงแรมรามารการ์ตันส์ กรุงเทพฯ เพื่อชี้แจง ทำความเข้าใจ

<sup>1</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ในการทำงานและบูรณาการแผนพัฒนา  
ร่วมกัน

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจากแนวทาง  
การบูรณาการและการเชื่อมโยงแผน  
พัฒนาในระดับพื้นที่ และการทำความ  
เข้าใจร่วมกันในการสัมมนาดังกล่าว จะก่อให้เกิด  
เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา และการแก้ไข  
ปัญหาของประชาชน ภายใต้การบริหาร  
จัดการที่มุ่งประสิทธิภาพ และประสิทธิผล  
ต่อการพัฒนาร่วมกัน



โดยเหตุที่การพัฒนาในระดับ  
พื้นที่ในทุกจังหวัด ในปัจจุบันจะมีแผน  
พัฒนาหลายแผนด้วยกัน และแต่ละแผน  
ก็อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ  
ในฐานะผู้สนับสนุนการขับเคลื่อนใน  
ระดับนโยบายโดยผ่านจังหวัด อำเภอ  
คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป  
อาทิ แผนชุมชนอยู่ในความรับผิดชอบ

ของกรมการพัฒนาชุมชน แผนพัฒนา  
หมู่บ้านและแผนพัฒนาอำเภออยู่ใน  
ความรับผิดชอบของกรมการปกครอง  
แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมส่งเสริม  
การปกครองท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด  
อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งที่ผ่านมา  
แผนดังกล่าวยังขาดการบูรณาการ  
ประสานเชื่อมโยงที่ดี และมักเกิดความ

ซ้ำซ้อนในการดำเนิน  
โครงการ หรือดำเนิน  
โครงการที่ไม่สอดคล้อง  
ต่อกันและกัน ทำให้การ  
พัฒนาในจังหวัดและ  
การแก้ไขปัญหาความ  
เดือดร้อนของประชาชน

ขาดประสิทธิภาพ หรืออาจไม่บรรลุผล  
สำเร็จอย่างเท่าที่ควรจะเป็น

ในเรื่องนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้อง  
คิดว่าจะทำอย่างไรที่จะบูรณาการ  
แผนแต่ละแผนให้เชื่อมโยง และเกิด  
ประสิทธิภาพต่อการพัฒนาร่วมกัน เพื่อให้  
การพัฒนาจังหวัดเป็นไปตามที่กำหนดใน  
มาตรา 53/1 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7)





พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดไว้ว่า “เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของส่วนราชการ และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว”



ในการบูรณาการแผนดังกล่าว สิ่งสำคัญคงต้องบูรณาการทั้งด้านเนื้อหา ซึ่งหมายถึงยุทธศาสตร์ หรือกรอบแนวทางการพัฒนา และโครงการ และการบูรณาการด้านระยะเวลา เพื่อที่จะให้การจัดทำแผนแต่ละแผนมีช่วงระยะเวลาดำเนินการที่สอดคล้อง และส่งต่อรับช่วงกันได้ทัน ไม่ใช่ “ต่างคนต่างทำ” ซึ่งเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการบูรณาการ และการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยมีลำดับขั้นตอน และช่วงระยะเวลาดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนแรก (ช่วงเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน) เริ่มที่การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ หรือกรอบแนวทางการพัฒนาเสียก่อน โดยการเริ่มต้นที่ “ต้นทาง” เพื่อให้ “ปลายทาง” คือ แผนปฏิบัติการ และโครงการจะได้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้จังหวัดควรที่จะใช้ช่วงระยะเวลาประมาณเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ของทุกปี ทำการ







ทบพวนยุทธศาสตร์ หรือกรอบแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระดับชาติ ตลอดจนนโยบายรัฐบาล สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาความต้องการของประชาชน ในขณะนั้น แล้วแจ้งยุทธศาสตร์ / กรอบแนวทางการพัฒนา ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยงานประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด และอีกทางหนึ่งก็ส่งให้อำเภอเพื่อนำไป กำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 (ช่วงเดือนพฤศจิกายน - มกราคม) อำเภอก็ใช้ช่วงระยะเวลา เดือนพฤศจิกายน ซึ่งอาจเหลือเวลาไปบ้างในช่วงเดือนธันวาคม ในการนำยุทธศาสตร์ และกรอบแนวทางการพัฒนาจังหวัดมาปรับ ให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่เพื่อกำหนด เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาของ

อำเภอ ในขณะที่เดียวกัน ชุมชนก็จะเริ่มนำแผนชุมชน ที่ได้ดำเนินการมาโดยตลอด อยู่แล้วและปัญหาอันเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่มาเข้าสู่กระบวนการชุมชน “การให้ชุมชนร่วมคิด วิเคราะห์

ปัญหาของตนเอง เพื่อนำมาสู่การแก้ไข” ในช่วงเดือนพฤศจิกายน - มกราคม ในขั้นตอน กระบวนการชุมชนนี้ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. และเทศบาลตำบลควรเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทของ ผู้กระตุ้น และหนุนเสริมแก่ชุมชนด้วย เช่น การสนับสนุนการจัดทำเวทีประชาคมของชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 (ช่วงเดือนมกราคม - มีนาคม) เป็นช่วงระยะเวลาการนำผลจากกระบวนการชุมชน หรือจากเวทีประชาคมของชุมชนที่ได้ดำเนินการ มาพิจารณากลับกรอง และปรับหรือจัดทำแผนชุมชน ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยจัดแยกประเภทปัญหาที่ต้องการแก้ไข โดยแยกเป็นปัญหาที่แก้โดยชุมชนเอง และปัญหาที่ต้องขอรับการสนับสนุนหรือร่วมดำเนินการ แล้วส่งแผนชุมชนให้แก่





องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตำบล ฯลฯ) และคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ภายในเดือนมีนาคม เพื่อใช้แผนชุมชน เป็นแผนพัฒนาหมู่บ้านพร้อมกับใช้เป็นข้อมูล ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอยกตัวอย่างเพื่อความเข้าใจ เช่น ชุมชน A มีโครงการ

ในแผนชุมชนที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจำนวน 5 โครงการ หากองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม

ที่จะช่วยให้การสนับสนุนได้ 3 โครงการ ฉะนั้น ที่เหลืออีก 2 โครงการ ก็ส่งต่อไปเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอต่อไป ทั้งนี้ ให้ กม. เป็นองค์กรประสานขอรับการสนับสนุนดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 4 (ช่วงระยะเวลาเลื่อนจากเดือนกุมภาพันธ์ - มิถุนายน) ช่วงระยะเวลาในขั้นตอนนี้ ที่กำหนดเป็นระยะเวลาเลื่อนจากขั้นตอนที่ 3 เป็นในกรณีที่ขั้นตอนที่ 3 มีการดำเนินการแล้วเสร็จ เร็วกว่ากำหนด โดยกำหนดช่วงระยะเวลาดำเนินการ เป็น 2 ส่วน คือ

• ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ — มีนาคม อำเภอ นำปัญหาความต้องการของชุมชน/หมู่บ้าน ไปสู่กระบวนการจัดทำแผนความต้องการระดับอำเภอ “แผนพัฒนาอำเภอ”

• ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ — มิถุนายน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำปัญหาความต้องการของชุมชน/หมู่บ้าน

ไปสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา และบูรณาการโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งพออธิบายโดยสังเขป ดังนี้

ได้โครงการใดที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับตำบล ก็จะเสนอเข้าสู่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ และเช่นเดียวกัน ถ้าเกินขีดความสามารถระดับอำเภอ ก็จะเสนอไปยังคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดต่อไป)

ขั้นตอนที่ 5 (ช่วงเดือนเมษายน - มิถุนายน) เป็นช่วงระยะเวลาการนำแผนความต้องการระดับอำเภอ คือ “แผนพัฒนาอำเภอ” เข้าสู่กระบวนการจัดทำ







แผนพัฒนาจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ซึ่งต้องปฏิบัติ และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

ฉะนั้น ในขั้นตอนนี้ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (กรณีเป็นการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด) จะแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน เพื่อนำไปจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดต่อไป หรือหากเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด (เพื่อจัดทำเป็นค่าของงบประมาณในปีนั้นๆ) จะแล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ซึ่งจะทำให้มีเวลาเพียงพอต่อการพิจารณา ให้ความเห็นชอบแผนฯ ของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และคณะรัฐมนตรี

และสามารถส่งแผนฯ ให้กับส่วนราชการกระทรวง กรม นำไปพิจารณาเพื่อบรรจุเป็นแผนงาน/โครงการของส่วนราชการกระทรวง กรม ที่เห็นสมควร เพื่อการสนับสนุนได้ทันภายในเดือนมกราคม และส่งสำนักงานประมาณได้ทันภายในต้นเดือนกุมภาพันธ์ (ทั้งนี้เป็นไปตามการกำหนดของ ก.น.จ. ในแต่ละครั้ง)

จากแนวทางการบูรณาการและเชื่อมโยงแผนดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะการทำงาน ทั้งจาก บน - สู่ล่าง (Top Down) และจากล่าง - สู่บน (Bottom Up) จะช่วยให้การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาภายใต้การทำงาน ที่ทุกหน่วยงานองค์กร และผู้เกี่ยวข้องสามารถร่วมบูรณาการ และดำเนินการจัดทำแผนในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสม



สอดคล้อง และเกิดการเกื้อกูลในการทำงาน  
ระหว่างกัน อย่างไรก็ตามเพื่อให้บรรลุผล  
ตามแนวทางที่กำหนด แต่ละส่วนราชการ  
หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องจำเป็น

ต้องชี้แจงขั้นตอนและวิธีดำเนินการแก่  
บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเสริมสร้าง  
ความเข้าใจ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

**แนวทางการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่**

