

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้กล่าวถึง ความหมายของการวางแผนในความหมายของนักวางแผน... ต่างๆ ลักษณะของการวางแผนพัฒนาสมบูรณแบบ ที่ประกอบควยแผนในลักษณะหรือระดับต่างๆ อยางไรบาง ความเปนมาของแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนถึงลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด และองค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัด ลักษณะของแผนโครงสร้าง รวมไปถึงหน้าที่หรือบทบาทของแผนโครงสร้าง อันเป็นพื้นฐานของแนวความคิดเพื่อนำไปศึกษาต่อไป ซึ่งจำเป็นตองมีงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ในการวางแผนโครงสร้างหรือแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ไคมีการศึกษามา เช่น จังหวัดมหาสารคาม กาญจนบุรี สุราษฎร์ธานี และสงขลา เป็นคน หัวข้อสุดท้ายในบทนี้ เป็นความคิดเห็นของนักศึกษา ในการนำแผนโครงสร้างมาใชกับแผนพัฒนาจังหวัด โดยกล่าวถึงแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะแผนปฏิบัติการในแต่ละปี องค์กัรระดับจังหวัดที่รับผิดชอบแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการนำแนวความคิดของแผนโครงสร้างมาขยายผล เพื่อปรับและนำไปใช้รวมกับแผนพัฒนาจังหวัด เป็นสาระสำคัญ

ความหมายของการวางแผน

คำว่า "การวางแผน" (PLANNING) มาจากภาษาลาตินว่า "PLANUM" ซึ่งหมายถึงพื้นราบ (FLAT SURFACE) (The Random House 1967: 1,000) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดย Oxford Dictionary ตามความหมายของพื้นราบหมายถึง การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่ และแบบพิมพ์ของสิ่งก่อสร้างต่างๆ (BLUE PRINT)

ในปัจจุบันการวางแผนโดยทั่วไป ไคมีผู้ให้ความหมายไวหลายท่าน เช่น

R. TERRY (1960: 123) กล่าวว่า " การวางแผนคือ การเลือกและจัดความเกี่ยวเนื่องของข้อเท็จจริง และจึควางสมมุติฐานซึ่ง เกี่ยวข้องกับการมองภาพใน

อนาคตที่จะเกิดขึ้น และการจัดทำข้อเสนอในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเชื่อว่าจำเป็นต่อการบรรลุผลสำเร็จที่ใฝ่หาเอาไว้"

E. GOETZ (1947: 2) กล่าวว่า "การวางแผนคือ การเลือกอย่างมีมูลฐานสำคัญ" ดังนั้นการวางแผนประกอบด้วยการพิจารณาทางเลือกที่จะนำมาปฏิบัติ โดยจัดทำเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ข้อเท็จจริงและทางเลือกนี้จึงเป็น "การเลือกอย่างมีมูลฐานสำคัญ" (FUNDAMENTAL CHOOSING)

KOONTZ และ O' DONNELL (1972: 113) กล่าวว่า "การวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร และใครเป็นผู้ทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่างๆ เกิดขึ้นตามที่ต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม"

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2525: 1-3) กล่าวว่า "การวางแผนคือ กระบวนการของการตัดสินใจ ภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่มีความแน่นอนหรือกระบวนการของการเลือกกลวิธี ที่มีหลักการอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ที่มีความแน่นอน"

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า การวางแผนจะมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ เป็นกระบวนการที่มีการตัดสินใจล่วงหน้า อย่างมีหลักการและเหตุผล ทั้งนี้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและทางเลือกที่เหมาะสมนับสนุน เป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกันจนสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์

การวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ

WEITZ (1969: 57-72) นักวางแผนสังคมได้กล่าวว่า "การวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ ต้องมีการผสมผสานการวางแผนเศรษฐกิจ การวางแผนสังคม และการวางแผนกายภาพเข้าเป็นมาตรฐาน นโยบาย และอยู่ในกรอบขององค์การที่ตั้งใจจะนำไปสู่การปฏิบัติ" ซึ่งหมายถึง การนำเอาการวางแผนสังคม (SOCIAL PLANNING) กับ การวางแผนกายภาพ (PHYSICAL PLANNING) เข้ามารวม

ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ (2525: 105-106) ได้กล่าวถึงระดับต่างๆ ของการวางแผนที่มีความสัมพันธ์ต่อกันไว้ คือ

1. การวางแผนส่วนรวมหรือมหภาค การวางแผนประเภทนี้ เป็นการวางแผนโดยส่วนรวมของทั้งประเทศ เพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา ในรูปของอัตรา การเพิ่มของรายได้ประชาชาติ หรือรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล และการกำหนดปริมาณการ ลงทุนที่ต้องการ เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ นอกจากนั้นยังอาจ ขยายการวางแผนในส่วนนี้ ให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้นต่อไปได้อีก เช่น ขยายการวาง แผนไปสู่เรื่องการบริโภค การออม การส่งสินค้าออกและการนำสินค้าเข้า

การวางแผนมหภาคนี้ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์ประกอบของแผนค่านมหภาค มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน (CONSISTENCY) มีความเป็นไปได้ (FEASIBILITY) และเป็นแผนที่มีความสมจริง (REALISTIC) ด้วยเหตุนี้ จึงอาจมีการสร้างแบบจำลอง เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และคาดคะเนทดสอบองค์ประกอบต่างๆ ของแผน การกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนา พร้อมกับปริมาณการลงทุนที่ตอง การ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการในอนาคต

2. การวางแผนสาขา เป็นการแยกย่อย (DISAGGREGATION) จาก การวางแผนส่วนรวมไปสู่การวางแผนในแต่ละสาขา ทั้งนี้เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทาง การพัฒนา และปริมาณการลงทุนที่ต้องการในแต่ละสาขาการพัฒนา ให้สอดคล้องกับแผน พัฒนาโดยส่วนรวม

การวางแผนสาขามีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด เป้าหมาย แนวทาง และโครง การพัฒนาต่างๆ ของแต่ละสาขา ซึ่งโครงการต่างๆ ดังกล่าว จะต้องมีการจัดลำดับ ความสำคัญ พร้อมทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องประสานสัมพันธ์กัน เป็นแผนพัฒนา สาขา การวางแผนสาขาจึง เป็นการวางแผนที่เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนส่วนรวม และการวางแผนโครงการ อย่างไรก็ดี เนื่องจากสาขาต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจ ต่างก็มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน การปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงการผลิตในสาขาหนึ่ง จะมีผลกระทบเชื่อมโยงไปสู่สาขาการพัฒนาอื่นๆ ในขณะเดียวกันแต่ละสาขา ต่างก็ต้องการปัจจัยการผลิตบางชนิดจากสาขาอื่น หรือผลผลิตออกของสาขาหนึ่งอาจ เป็นสิ่งที่ต้องการของสาขาอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจมีการนำเทคนิคการวางแผนแบบ "INPUT-OUT" put

มาใช้เพื่อการวางแผน และเนื่องจากสาขาต่างๆ ต่างก็พึ่งพาอาศัยกัน ฉะนั้นในการวางแผนเพื่อการพัฒนา นักวางแผนจึงอาจเน้นการพัฒนาไปที่บางสาขาหรือบางกิจกรรม ที่คาดว่าจะมีการขยายตัวที่รวดเร็ว เพื่อให้เป็นตัวชักนำในสาขาหรือกิจกรรมอื่นๆ ของระบบ ให้มีการขยายตัวตามไปด้วย

3. การวางแผนระหว่างภาค การวางแผนระดับนี้ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจจะเลือกและ เน้นการพัฒนาไปในพื้นที่ภาคไหนก่อนหลังอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีจำกัด และ เมื่อการวางแผนระหว่างภาคอยู่ในลำดับขั้นก่อนของการวางแผนขั้นที่ 3 ของระบบการวางแผนพัฒนาทั้งหมด การวางแผนขั้นนี้ จึงต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมาย และแนวทางที่ใดมีการกำหนดไว้ ในขั้นการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนรายสาขาคง

หน้าที่สำคัญของการวางแผนขั้นนี้จึงได้แก่ การพิจารณากระจายการวางแผนสาขาไปตามภาคต่างๆ และพิจารณารายละเอียดของปัญหาในแต่ละภาค เช่น ปัญหาโครงสร้าง ในอนาคตของภาคต่างๆ ของประเทศ การเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างภาค ระบบการคมนาคมและขนส่งระหว่างภาค และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายกิจกรรมของประชาชน ความทองที่ต่างๆ ภายในประเทศ

4. การวางแผนภาคหรือจังหวัด การวางแผนภาคหรือจังหวัดเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาภาคต่างๆ หรือจังหวัดแต่ละจังหวัด ความลำดับความสำคัญที่ใดมีการพิจารณาแล้วในขั้นการวางแผนระหว่างภาค นอกจากนั้นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ใช้ในการวางแผน จะได้นำมาจากขั้นการวางแผนระหว่างภาคอีกด้วย การวางแผนดังกล่าว อาจเป็นการวางแผนที่สมบูรณ์แบบ ในลักษณะที่ว่า รวมการวางแผนสาขาต่างๆ ไว้ทุกสาขา หรือจะเป็นการวางแผนแต่บางส่วนก็ได้

การวางแผนระดับนี้โดยทั่วไป มักเน้นไปที่การชจัดปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างภาค และการเพิ่มการจ้างแรงงานภายในภาคที่สอดคล้อง มีลักษณะความใกล้เคียงและความถนัดของแต่ละภาค การแตกย่อยแผนส่วนรวมและสาขาอื่น หรือแผนชาติลงสู่ภาคและจังหวัด จึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการวางแผนภาคและจังหวัดเท่านั้น

5. การวางแผนท้องถิ่น การวางแผนท้องถิ่นเน้นไปที่การวางแผนขององค์การส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การวางแผนประเภทนี้จึงค่อนข้างง่าย เพราะเมื่อทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นแล้ว จะสามารถนำมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ แนวทางการพัฒนาได้ การวางแผนประเภทนี้จึงเน้นไปที่พื้นที่หรือกลุ่มชนเป้าหมาย และเป็นการวางแผนเพื่อจัดให้มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน แก่ประชาชนและชุมชน โดยส่วนรวม เป็นการวางแผนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัด และความต้องการที่กำหนดขึ้นโดยประชาชนเองนั้นอาจจะมีมากมาย ประกอบกับการสอบถามว่า ประชาชนต้องการอะไรนั้น คำตอบที่ได้อาจมีความหมายไม่แน่นอน เนื่องจากมีปัจจัยเกี่ยวข้องกับสถานการณ์เข้าไปมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชน ด้วยเหตุนี้ นักวางแผนท้องถิ่นจะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น โดยอาศัยหลักวิชาการควบคู่ไปพร้อมปรึกษาหารือกับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อกำหนดระดับความต้องการขั้นต่ำที่จำเป็น และแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น

6. การวางแผนโครงการ การวางแผนลักษณะนี้ เป็นเรื่องของการกำหนดและคัดเลือกโครงการพัฒนาแต่ละโครงการ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาในระดับต่างๆ คือ ต้องมีการคัดเลือกว่า จะนำโครงการอะไรมาบรรจุในแผนบ้าง และดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ ประเมินโครงการ จัดลำดับความต้องการของโครงการ แล้วจัดทำเป็นโครงการที่สมบูรณ์ต่อไป

แผนพัฒนาจังหวัด

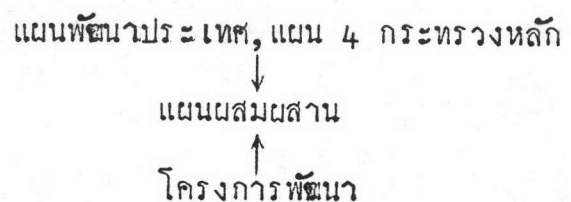
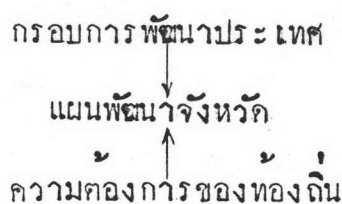
แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ได้เกิดขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 2 ฉบับคือ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งในฉบับที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2510-2514 ได้มีแนวความคิดในเรื่องการจัดให้มีการวางแผนในระดับรองลงมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะเท่าที่ผ่านมาเป็นการวางแผนจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (TOP-DOWN PLANNING) ตลอดเวลา มีได้เคยมีการจัดให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับจังหวัด ที่แสดงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การประสานการดำเนินงานพัฒนาที่หน่วยราชการต่างๆ

ในจังหวัดนั้น รับผิดชอบดำเนินการอยู่ที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น แม้ว่าจะมีบางหน่วยงาน ในจังหวัดใควางแผนพัฒนาในงานที่รับผิดชอบอยู่บ้าง ก็เป็นไปในลักษณะแต่ละหน่วยงาน ต่างทำกัน ซากการประสานการดำเนินงาน ซึ่งแนวความคิดในการจัดให้มีการวางแผน ในระดับที่รองลงมาจากระดับชาติคือ แผนพัฒนาจังหวัดนี้ ได้รับความสนใจอย่างมากจาก คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และไคคำวที่จัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ครอบคลุม 15 จังหวัดในขณะนั้น โดยจัดทำแผน 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2515-2519 อันเป็นระยะเกี่ยวกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ ฉบับที่ 3 และพร้อมกับการวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ ก็ได้มีการวางแผน พัฒนาระดับจังหวัดไปพร้อมๆ กันด้วย

ปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดทุกจังหวัดแล้ว ซึ่งตามระเบียบ การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของจังหวัด พ.ศ. 2520 กำหนดให้จังหวัด ทุกจังหวัดมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ต้องสอดคล้องและมีช่วงเวลา ในการพัฒนา เช่นเดียวกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบ และควบคุมการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบการวางแผนฯ ฉบับดังกล่าว โดยประสานงานและร่วมมือกับองค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล

ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดถูกกำหนดให้เป็นแผนเชื่อมโยง และประสานกันระหว่างแผน พัฒนาประเทศ (TOP-DOWN PLANNING) กับแผนที่เกิดจากความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น (BOTTOM-UP PLANNING) บทบาทของแผนพัฒนาจังหวัดจึงถูกกำหนด ให้เป็น แผนซึ่งรองรับนโยบายของประเทศกับความต้องการของท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน โดยมุ่งถึง การกระจายความเจริญและยกระดับความเป็นอยู่ของชีวิต โดยเฉพาะชาวชนบทให้ดีขึ้น



ดังนั้นแผนพัฒนาจังหวัด จึงมีความสำคัญ คือ

- 1.. เป็นการวางแผนรายพื้นที่ซึ่งแคบและเจาะลึกกว่า แนวทางการพัฒนาภาค
- 2.. เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน คำนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด โดยยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. เป็นกลไกการประสานโครงการต่างๆ (CO-ORDINATION OF PROJECTS) ที่ดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายที่กำหนด ในระดับจังหวัดและระดับชาติ

ไพโรจน์ สติปรีชา และคณะ (โรเนียว: 25) ได้กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาจังหวัด คือ

1. เพื่อกระจายการวางแผนพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาตนเองได้
2. เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในชนบท
3. เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทั้งหมดของชาติ เป็นไปโดยประหยัดและบังเกิดผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง
4. เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการพัฒนา ที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในชนบท
5. เพื่อขจัดปัญหาการขาดแคลนและสิ้นเปลืองทรัพยากรที่เกิดขึ้น จากกระทรวง กรมต่างๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัด โดยปราศจากการมีแผนร่วมกัน

องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัด

พีรพล ไครทศาวิทย์ (2523: 114) กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัด ควรมีดังต่อไปนี้ คือ

1. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร ความมั่นคง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัด ได้แก่ สภาพ ข้อจำกัด และสิ่งที่เอื้ออำนวยต่างๆ ในการพัฒนาของจังหวัด เช่น โครงสร้าง เศรษฐกิจส่วนรวม โครงสร้างการนิตสาขาต่างๆ การวิเคราะห์รายได้ การกระจายรายได้ การเพิ่มและลด การกระจายตัวของประชากร จำนวนแรงงานและการมีงานทำ ฯลฯ

3. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่างๆ ของจังหวัดตามลำดับความสำคัญ

4. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการพัฒนา

5. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึง แนวทางการแก้ไข้ปัญหา แผนงานและโครงการ ที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในจังหวัดโดยส่วนรวม

บริษัทที่ปรึกษาไทยกรุป (2525: 17) กล่าวถึงกระบวนการศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด เป็นขั้นตอนดังนี้ คือ

1. การหาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากรในพื้นที่ โดยการรวบรวมข้อมูล เอกสาร สัมภาษณ์ แบบสอบถาม งานภาคสนาม

2. วิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ ศักยภาพ แนวโน้มและข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ ตามศักยภาพเพื่อการพัฒนา

3. ศึกษานโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายของการพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค เพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ในการพัฒนารวมของจังหวัด และ เศรษฐกิจมหภาค

4. กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการพัฒนาแต่ละสาขา ในจังหวัด

5. กำหนดแผนงาน โครงการ พื้นที่

แผนโครงสร้าง

MINISTRY OF HOUSING AND LOCAL GOVERNMENT WELSH OFFICE .

(1970: 6) กล่าวถึงการวางแผนพัฒนา คือ การวางแผนทางปฏิบัติในอนาคต อย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ส่วนประกอบ

ของแผนพัฒนามีความสำคัญ ในการวางกรอบหรือแนวทางในอนาคตเช่นกัน ซึ่งแผนโครงสร้างก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนา โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้ คือ

1. แผนโครงสร้าง (STRUCTURE PLAN)

ก. แผนโครงสร้างชนบท (COUNTRY STRUCTURE PLAN)

ข. แผนโครงสร้างชุมชนเมือง (URBAN STRUCTURE PLAN) ซึ่ง

อาจจะเป็นอำเภอที่สำคัญในจังหวัดนั้น

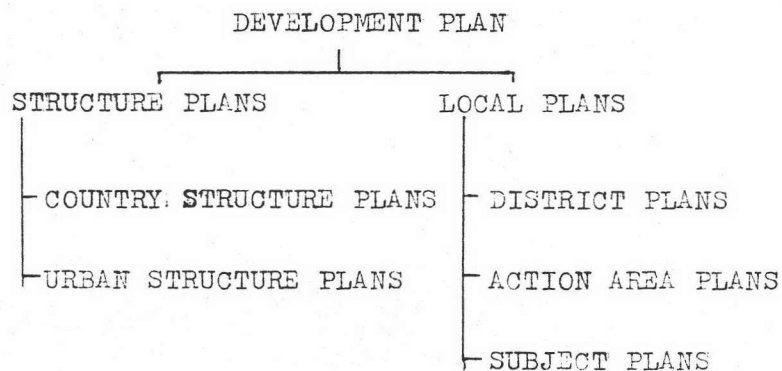
2. แผนท้องถิ่น (LOCAL PLAN)

ก. แผนตำบล (DISTRICT PLAN) ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอหรือชุมชนเมือง หรือพื้นที่ในชนบท

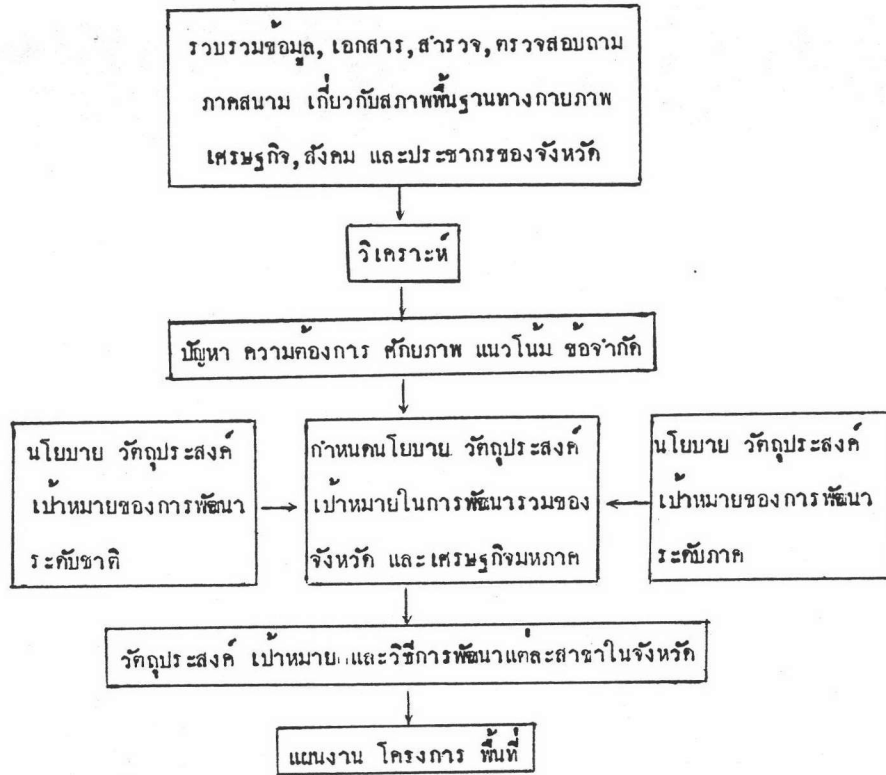
ข. แผนเฉพาะพื้นที่ (ACTION AREA PLAN) เป็นแผนสำหรับพื้นที่ที่ไ้โครงการขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อการปรับปรุงพื้นที่นั้นๆ ให้ดีขึ้น

ค. แผนรายสาขา (SUBJECT PLAN) เป็นแผนกำหนดรายละเอียดในแต่ละสาขาเฉพาะลงไป เช่น สาขาเมืองแร่ อุตสาหกรรม ฯลฯ

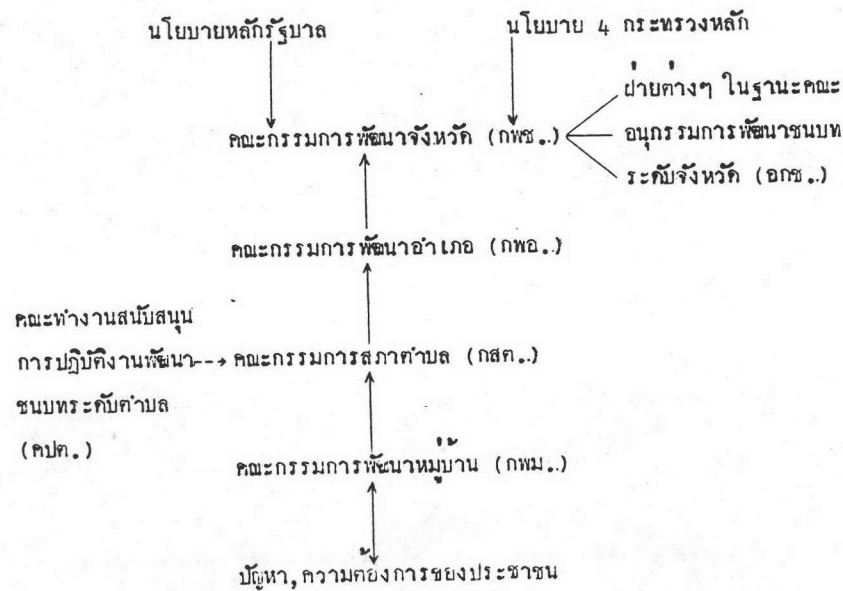
โดยเฉพาะองค์ประกอบทั้งหมดของแผนโครงสร้าง จะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน ในการวางแผนพัฒนาทั้งหมด



ซึ่งลักษณะสำคัญของแผนโครงสร้างคือ แผนซึ่งกำหนดระบบเศรษฐกิจ สังคม ภายภาพบนพื้นที่ การกระจายตัวของประชากร และกิจกรรมต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับกิจกรรมนั้นๆ รวมถึงรูปแบบอย่างกว้างๆ ของการใช้ที่ดิน และการพัฒนา กิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงข่ายการคมนาคม ระบบการบริการสาธารณสุข เป็นต้น หน้าที่ของแผนโครงสร้าง คือ



แผนภูมิที่ 2.1 แนวความคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
ที่มา: บริษัท ที่ปรึกษาไทยกรุ๊ป จำกัด



แผนภูมิที่ 2.2 องค์การของคณะกรรมการพัฒนาระดับต่างๆ

1. แผนโครงสร้าง เป็นกรอบหนึ่งของนโยบายชาติและนโยบายภาค กล่าวคือ แผนโครงสร้างจะครอบคลุมคลอบและสนับสนุนแผนในระดับภาคและระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อให้แผนในระดับต่างๆ ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะเป็นการประสานแผนระหว่างองค์กรทางการวางแผน (PLANNING AUTHORITY) กับองค์กรท้องถิ่น (GOVERNMENT)
2. แผนโครงสร้างมีจุดมุ่งหมาย ยุทธวิธี นโยบาย ที่จะสนับสนุนแผนในระดับที่สูงขึ้น กล่าวคือ แผนระดับชาติจะเป็นแนวให้แผนระดับจังหวัด ดำเนินการให้สอดคล้องกับการปฏิบัติ
3. แผนโครงสร้างนอกจากคำเอนคามแนวแผนระดับสูงกว่า เพื่อความสอดคล้องแล้ว ก็ยังเป็นกรอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล มีแผนของตนเอง เพื่อสอดคล้องกับแผนจังหวัดอีกทอดหนึ่ง
4. แผนโครงสร้างจะกำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาแตกต่างกัน โดยจะเป็นตัวชี้เพื่อการปรับปรุงพัฒนาตามแต่ละพื้นที่
5. แผนโครงสร้าง กำหนดแนวทางสำหรับการควบคุมการพัฒนา โดยเฉพาะชุมชนชนบทซึ่งอยู่ในกรอบการพัฒนาของแผนจังหวัด
6. แผนโครงสร้างจะเป็นตัวประสาน รวบรวมความต้องการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบในการพัฒนา เพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องและไปพร้อมกัน
7. แผนโครงสร้างจะเสนอสาระ และทางเลือกที่สำคัญและเหมาะสม ซึ่งไต่กลั่นกรองมาแล้ว เพื่อเสนอให้ผู้บริหารและผู้มีอำนาจสั่งการตัดสินใจ วินิจฉัย เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติต่อไป

งานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ศักดา อารุณี (มหาสารคาม, 2525: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเพื่อเป็น "ขอเสนอแนะแนวทางเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม" พบว่า ความสอดคล้องของการพัฒนาจังหวัดกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม บริการขั้นพื้นฐาน และปัญหาทางกายภาพ มีความสอดคล้องกันพอสมควร คือ พื้นที่ที่มีปัญหาทางกายภาพและมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และบริการขั้นพื้นฐานต่ำ จะได้รับการพัฒนาค่อนข้างสูง แต่ที่ยังเป็นปัญหาอยู่คือ

การเลือกรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม และปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น ด้านสังคม การบริการ
งบประมาณ และการประสานงานร่วมมือกันของหน่วยงานต่างๆ

ส่วนในเรื่องของบทบาทจังหวัดมหาสารคาม ที่จะมีต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ในอนาคต คือ การส่งเสริมให้มีการพัฒนาจังหวัดมหาสารคามให้เป็นชุมชนระดัปรองของ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง เพื่อเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากจังหวัดขอนแก่น
ซึ่งอยู่ใกล้กับจังหวัดมหาสารคาม และเป็นเมืองหลักเมืองหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียง
เหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมบทบาทในด้านการบริการสังคม ในการเป็นชุมชน
การศึกษาที่ผลิตบุคลากรระดับต่างๆ และเป็นศูนย์กลางการเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น

โฆษิต ทองวัฒนา (กาญจนบุรี, 2526: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเพื่อเป็น
แนวโน้ม "การวางแผนโครงสร้างเพื่อการพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี" พบว่า โครงสร้างทาง
เศรษฐกิจของจังหวัดกาญจนบุรี ขึ้นอยู่กับสาขาการค้าและบริการ และอุตสาหกรรมเป็น
หลัก ในเรื่องระบบชุมชน ชุมชนที่มีศักยภาพสูงและค่อนข้างสูงจะอยู่ทางตอนใต้ของจังหวัด
คือ อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอท่าม่วง อำเภอท่ามะกา ส่วนอำเภอที่เหลือมีศักยภาพ
ต่ำ ได้แก่ อำเภอบ่อพลอย อำเภอไทรโยค อำเภอทองผาภูมิ อำเภอพนมทวน

ในเรื่องของแนวทางการพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรีนั้น ควรเป็นการพัฒนาในการ
อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติขั้นมูลฐาน และส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต่อ
เนื่องกับการเกษตร อุตสาหกรรมในครัวเรือน ตลอดจนอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีแนว
พัฒนาสูง รวมทั้งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการกระจายรายได้ให้กับพื้นที่ และ
เป็นการส่งเสริมบทบาทของจังหวัดกาญจนบุรี ในฐานะเมืองรองของภาคตะวันตก

บุหงา โพรพิณชัย (สุราษฎร์ธานี, 2527: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเพื่อ
เป็น "แนวทางการกำหนดแผนโครงสร้างเพื่อการพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี"
พบว่า การพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรมุ่งพัฒนาให้เป็นเมืองอุตสาหกรรม (ซึ่งได้รับ
ผลผลิตทางการเกษตรและวัตถุดิบในท้องถิ่นมาผลิต) และศูนย์กลางการท่องเที่ยวของ
ภาคใต้ตอนบน อันจะส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอาชีพของประชากร การ
พัฒนาให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องมีปัจจัยอื่นๆ เข้ามามีเกี่ยวข้องด้วย คือ การจัดและ
การบริหารองค์การพัฒนาจังหวัด การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
ของ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น และปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจังด้วย

บุษบง ชัยเจริญวิวัฒนะ (สงขลา, 2528: บทคัดย่อ) ใ้ทำ "การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดสงขลา" พบว่า ในระดับจังหวัดนั้น จังหวัดสงขลา มีระดับการพัฒนา และศักยภาพในการพัฒนาต่อไปค่อนข้างสูง เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายละเอียดย่อยลงไปในระดับอำเภอและตำบล พบว่า ระดับการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนศักยภาพในการรองรับการพัฒนา ยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก โดยเฉพาะในระดับอำเภอนั้น เมื่อจำแนกพื้นที่จังหวัดออกตามศักยภาพในการรองรับการพัฒนา พบว่า พื้นที่ที่มีศักยภาพในการรองรับการพัฒนาสูง ได้แก่ อำเภอหาดใหญ่ และอำเภอเมืองสงขลา พื้นที่ที่มีศักยภาพในการรองรับการพัฒนาปานกลาง ได้แก่ อำเภอสะเตกา อำเภอระโนด อำเภอรัตภูมิ อำเภอสะทิงพระ และอำเภอจะนะ ส่วนอำเภอที่เหลือมีศักยภาพพัฒนาต่ำ ส่วนในระดับตำบล พบว่า ความแตกต่างนอกจากเกิดขึ้นจากข้อจำกัด ปัญหาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมแล้ว ยังเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรต่างๆ ยังไม่เต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่

การนำแผนโครงสร้างมาใช้กับแผนพัฒนาจังหวัด

โดยลักษณะและสาระสำคัญของแผนโครงสร้างคือ แผนซึ่งกำหนดระบบเศรษฐกิจ สังคม กายภาพบนพื้นที่ การกระจายตัวของประชากรและกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับกิจกรรมนั้นๆ ฯลฯ ซึ่งการกระทำในลักษณะของแผนโครงสร้างนั้น เป็นกรอบในการกำหนดแนวทาง (GUIDE LINE) หรือกำหนดทิศทางรูปแบบการพัฒนาให้เหมาะสมกับพื้นที่ ในรูปลักษณะนโยบาย วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถือได้ว่าเป็นนโยบายหรือแผนโครงสร้างระดับชาติ แผนโครงสร้างจึงมักออกมาในลักษณะแผนระยะยาว (LONG-RANGE PLAN) เป็นระยะ 5 ปี หรือ 5 ปีขึ้นไป ทั้งนี้เนื่องมาจากแผนโครงสร้างเป็นแผนแนวทางการพัฒนาในหลายสาขา

ในระดับจังหวัด ภายหลังได้เห็นความสำคัญของพื้นที่ในระดับจังหวัด ที่จะต้องมีการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ก็ได้มีการศึกษาเพื่อจัดทำแผนดังกล่าวขึ้น โดยเฉพาะบริษัท ที่ปรึกษาไทยกรุป จากัด อันเป็นบริษัทเอกชนได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัด โดยใ้ศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นตัวอย่าง เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงปี 2525-2529 ในภาค

รัฐบาลก็ได้มีการฝึกอบรมข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) ซึ่งรับผิดชอบโดยตรง ใ้ทำการฝึกอบรมโดยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งใ้จัดทำคู่มือเอกสารต่างๆ ไว้ เช่น "หลักการวางแผนพัฒนาจังหวัด" (รวมบทความทางวิชาการ เพื่อใ้เป็นเอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรการวางแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดเตรียมโครงการ) "คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด" (จัดเตรียมโดยบริษัท ที่ปรึกษาไทยกรุ๊ป จำกัด) "คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด" (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)

จึงมีความคิดที่ควรมีหน่วยงานที่คอยรับผิดชอบแผนพัฒนาจังหวัดขึ้น ดังนั้นจึงใ้จัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานในการจัดทำและประสานแผน ซึ่งบทบาทของสำนักงานจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น เป็นหน่วยงานปฏิบัติมากกว่าการ เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ดังนั้นแผนพัฒนาจังหวัดที่ปรากฏโดยส่วนใหญ่ จึง เป็นแผนงานและโครงการที่ปรากฏในพื้นที่ตามแต่ละปีงบประมาณเท่านั้น เป็นแผนในระยะสั้น (SHORT-RANGE PLAN) หรือเป็นแผนปฏิบัติการ ประจวบกับใ้มีการออกระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2525 ที่กำหนดใ้ แผนพัฒนาจังหวัดซึ่งในปัจจุบันก็คือ แผนปฏิบัติการในแต่ละปีงบประมาณ ต้องประกอบด้วย

1. แผนพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล
 - 1) แผนการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
 - 2) แผนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก
 - 3) แผนการสร้างงานในชนบท
 - 4) แผนการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน
2. แผนการพัฒนาตามนโยบาย 4 กระทรวงหลัก
 - 1) แผนกระทรวงมหาดไทย
 - 2) แผนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - 3) แผนกระทรวงสาธารณสุข
 - 4) แผนกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อพิจารณาแนวทางแผนพัฒนาจังหวัดในสภาพปัจจุบัน ร่วมกับแผนโครงสร้าง
พบว่า แผนพัฒนาจังหวัดมุ่งพัฒนาชนบทที่เป็นพื้นที่ที่ควรได้รับการเอาใจใส่ให้ความช่วย
เหลือ แต่ไม่สามารถที่จะมีเกณฑ์หรือกรอบมองในการพิจารณาเลือกพื้นที่ได้ จะมีเพียงแต่
แผนการพัฒนาเท่านั้น เมื่อพิจารณาองค์กรในการบริหารการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด
คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นศูนย์กลางของการประสานแผนการพัฒนา
หรือนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานจากส่วนกลาง กับความต้องการและปัญหาของ
ประชาชนในแต่ละท้องที่เป็นหลัก โดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) สห
กรรมการสภาตำบล (คปต.) เป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือในการดำเนินงานการพัฒนาและ
เสนอโครงการ หรือเลือกโครงการ แล้วเสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)
เพื่อการพิจารณาเป็นแผนพัฒนาตำบล หลังจากนั้น กพอ. ก็จะพิจารณาโครงการที่เสนอ
มาจากสภาตำบล ประสานโครงการต่างๆ ออกมาในรูปแผนพัฒนาอำเภอ แล้วเสนอไป
ยังจังหวัด โดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) คอยพิจารณากลับ
กรองโครงการต่างๆ ที่อำเภอส่งมาชั้นหนึ่งก่อน ก่อนที่จะเสนอ กพจ. เพื่อการพิจารณา
โครงการและอนุมัติงบประมาณต่อไป เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนมีมาก
มายและแตกต่างกัน ถึงแม้ได้มีการกลั่นกรองมาแล้วหลายระดับ แต่ก็ยังเป็นปัญหาและ
ความต้องการอยู่ดี โดยเฉพาะการเลือกพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาภายหลัง บางครั้ง
จึงไม่อาจทำให้เกิดความเหมาะสม ในการพัฒนาที่สอดคล้อง เป็นระบบได้

องค์กรระดับจังหวัดเป็นองค์กรการบริหารที่มีขนาดใหญ่ จึงสามารถแบ่งออก
เป็น หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่หลัก (LINE AGENCY) โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยมี
วัตถุประสงค์ในการปกครองดูแลความเรียบร้อย คั่งค่าขวัญของกระทรวงที่ว่า "บำบัด
ทุกข์ บำรุงสุข" หน่วยงานที่ปรึกษา (STAFF AGENCY) มีคัมมิตีที่ดำเนินงานเพื่อบรรลุ
เป้าหมายของการบริการประชาชนโดยตรง แต่จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือ ส่งเสริม
สนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานหลัก สามารถดำเนินการไปควยดี โดยให้ความ
ช่วยเหลือปรึกษากานวิชาการ (TECHNICAL STAFF) และคานบริการ (SERVICE
STAFF) หน่วยงานอนุกร (AUXILIARY AGENCY) สามารถให้บริการแกหน่วยงานหลัก
และหน่วยงานที่ปรึกษา ในลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับงานธุรการ เลขานุการ สารบรรณ
พัสดุ และสวัสดิการ ส่วนกานจังหวัด จึงมีบทบาทในฐานะหน่วยงานที่ปรึกษาหรือเป็น
เสนาธิการของจังหวัด ในหน้าที่อำนวยการในคานการศึกษา ขอมูล ชาวสาร ขอเสนอแนะ

วางแผน การประสานงาน กำกับดูแล รวมทั้งการติดตามประเมินผล โดยเฉพาะการศึกษาข้อมูลเพื่อการวางแผน หรือ เป็นกรอบมองในการพัฒนา

แผนโครงสร้างจึงสามารถเข้ามามีบทบาทในช่วงระยะดังกล่าวได้ เพราะแผนโครงสร้างจังหวัด เป็นกรอบช่วยมองแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม โดยเฉพาะการช่วยในการเลือกโครงการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เคน และพื้นที่ค้อย รวมทั้งสามารถตอบสนองแผนพัฒนาจังหวัดในระยะยาว กล่าวคือ แผนพัฒนาจังหวัดในปัจจุบันคือ แผนปฏิบัติการในระยะเวลา 1 ปี แต่แผนโครงสร้างเป็นแผนในเชิงวิชาการช่วงระยะเวลา 5-20 ปี จึงสามารถช่วยให้แผนปฏิบัติการ เป็นไปตามลำดับ มุ่งสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ รวมทั้งแผนโครงสร้าง สามารถช่วยชี้แนวทางรูปแบบของความสัมพันธ์ในเชิง เศรษฐกิจ ที่จะช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ตามศักยภาพและสภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่

แต่แผนโครงสร้างยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง โดยเฉพาะแผนโครงสร้าง เป็นแนวความคิดและกรอบในการมอง เพื่อการพัฒนาพื้นที่ อันเป็นแนวความคิดของต่างประเทศ ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว โดยแผนโครงสร้างของต่างประเทศนั้น เป็นกรอบมองมุ่ง เพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น เพราะการดำรงชีวิตของประเทศเหล่านั้น มีสภาพการกินคืออยู่ที่ เป็นส่วนใหญ่ ใ้รับบริการสาธารณะจากรัฐบาลอย่างดี จึง เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตบนพื้นฐานของพื้นที่ ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว หรือได้รับการพัฒนาแล้วเกือบทั้งหมด

เมื่อนำมาพิจารณาถึงการใช้กับประเทศไทย ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา แผนโครงสร้างจึงไม่อาจจะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นเท่าที่ควร เพียงแต่พัฒนาสภาพพื้นที่บางแห่ง ที่เหมือนตัดขาดกับโลกภายนอก ให้ได้รับโอกาสของชีวิตมากขึ้น หลุดพ้นจากสภาพขาดการ เหลียวแล มีการกินคืออยู่ที่ มีสัญลักษณ์ที่ดี ใ้รับบริการสาธารณะมากขึ้น พื้นที่ที่มีแววในการพัฒนาใ้รับการส่งเสริมให้ดีขึ้น พื้นที่ค้อยการพัฒนายังจะพัฒนาให้ หลุดพ้น เป็นพื้นที่ที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมในอนาคต

การนำแผนโครงสร้างมาใช้ในประเทศไทย จึงควรวางอยู่บนพื้นฐานสภาพ การพัฒนาชนบทเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะข้อมูลเพื่อการวางแผนโครงสร้าง เพื่อการพัฒนา ในระดับจังหวัด ในบางครั้งไม่มีการเก็บรวบรวมไว้ เช่น จำนวนแรงงานที่แท้จริงอันมี อยู่ในพื้นที่ เป็นสำคัญ ตามช่วงชั้นอายุของวัยแรงงาน จึงไม่อาจกำหนดช่วงชั้นอายุของ

ประชากรที่เหมาะสม เพื่อการสร้างงานรองรับประชากร เหล่านั้นได้ ทำให้คุณภาพของแผนโครงสร้างลดน้อยลง หากข้าราชการของจังหวัดผู้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ที่ส่วนใหญ่แล้ว เป็นแผนปฏิบัติการ เห็นความสำคัญของแผนโครงสร้าง ในการนำมาปรับใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด แผนโครงสร้างจึงเป็นกรอบมองหรือแนวทาง เพื่อการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม ตามสภาพของข้อมูลและพื้นฐานที่เป็นจริงของพื้นที่ เป็นแบบจำลองของการพัฒนา ในแนวทางที่ผสมผสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ

ประการต่อมา การวางแผนโครงสร้าง เป็นการวางแผนพัฒนาสมบูรณแบบคือ ต้องมีการศึกษาความสัมพันธ์ของโครงสร้างมหภาค โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับพื้นที่ข้างเคียง เนื่องจากการวางแผนโครงสร้าง เป็นการวางแผนที่มีมิติทางพื้นที่ (SPATIAL DIMENSION) มีการศึกษาวางแผนแต่ละสาขา (SECTORAL PLAN) ภายหลังได้ศึกษาระดับมหภาคแล้ว รวมทั้งมีการประสานและความสัมพันธ์ของแต่ละสาขา และการจัดทำแผนพัฒนาแต่ละสาขา ดังนั้นความคาดหวัง (EXPECT ROLE) ในบทบาทของสำนักงานจังหวัด ในการ เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาในการวางแผนนั้น แท้ที่จริงแล้วบทบาทของสำนักงานจังหวัด มีลักษณะหน่วยงานอนุกรมหรือหน่วยงานแม่บาน มากกว่าหน่วยงานที่ปรึกษา เพราะงานประจำเป็นการบริหารงานในสำนักงาน มากกว่าหน่วยงานในการวางแผนและการวางแผนในแต่ละสาขานั้น ย่อมจะต้องการผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเสียมากกว่า โดยเฉพาะ เศรษฐกิจ อันเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญในการวัดฐานะของประชาชนในจังหวัดได้ รวมทั้งบริการพื้นฐานต่างๆ ดังนั้นควรจะมีหน่วยงานวางแผนที่ศึกษาการพัฒนาในแต่ละเรื่อง แล้วจึงมากำหนดเป้าหมายของการพัฒนาว่าจะพัฒนาเรื่องอะไร โดยจุดสำคัญของหน่วยงานวางแผนคือ นักวางแผนต้องอาศัยทฤษฎีต่างๆ ไปกับแนวทางปฏิบัติรวมกับได้ ได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ สถาปนิก วิศวกร นักธรณีวิทยา แพทย์ นักการเกษตร นักการศึกษา นักสถิติ ฯลฯ หากนักวางแผนจังหวัดสามารถวางแผนพัฒนาในแต่ละสาขาได้แล้ว การวางแผนดังกล่าวจะช่วยให้การพัฒนาจังหวัดสอดคล้องต้องกันขึ้น