



เอกสารผลงานทางวิชาการ
เรื่อง
แนวทางการนำเสนอโครงการด้านแรงงาน
ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

โดย
นางสาวอัจฉรา งามสมจิตร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน



ร 12.05.6
049811
๑.1



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
10616
แนวทางการนำเสนอ

คำนำ

นับแต่การปฏิรูประบอบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในการปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในด้านโครงสร้างองค์กรและการบริหารงาน มีผลให้ข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการทำงานให้เป็นไปตามแนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุด

เอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมุ่งหวังให้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำโครงการด้านแรงงานที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับหน่วยงานคือกระทรวงแรงงาน โดยใช้ภาคเหนือ 17 จังหวัดเป็นตัวอย่งในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ดังกล่าว เป็นมุมมองจากผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง ที่อาศัยแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการ มาประกอบกับประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน หรือพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ ต่อไป

นางสาวอัจฉรา งามสมจิตร

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว

กลุ่มแผนงานและงบประมาณ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย โดยที่ไม่สามารถเอ่ยชื่อได้หมด ทั้งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ทั้งที่เป็นผู้สนับสนุนข้อมูล และเป็นผู้ให้ความคิดและคำแนะนำต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณเป็นพิเศษแก่ คุณยุทธนา สุระสมบัติพัฒนา ผู้อำนวยการกลุ่มแผนงานและงบประมาณ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ที่ได้มีส่วนแนะนำ และสนับสนุนให้ผู้เขียนตกผลึกทางความคิดและเกิดความชัดเจนในการจัดทำเอกสารผลงานทางวิชาการในหัวข้อดังกล่าว

อนึ่ง ในการจัดทำเอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้ ผู้เขียนได้พยายามที่จะผสมผสานแนวความคิดในเชิงวิชาการเข้ากับการปฏิบัติงานจริง โดยอาศัยประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา และประสบการณ์จากการเรียนที่ Institute of Social Study ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2543 และ College of Management (วิทยาลัยการจัดการ) มหาวิทยาลัยมหิดล ระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2547 จึงขอขอบคุณบรรดาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ในทางทฤษฎีแก่ผู้เขียนมา ณ ที่นี้ด้วย

อัฉรา งามสมจิตร

บทคัดย่อ

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการบริหารงานส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนของกระทรวงแรงงานนั้น โครงสร้างและการบริหารงานเปลี่ยนจากโครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization) เป็นโครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization) ในขณะที่โครงสร้างในส่วนภูมิภาคเปลี่ยนเป็นโครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization) อันนำไปสู่การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดจึงอยู่ภายใต้การกำกับของหัวหน้าส่วนราชการทั้งระดับหน่วยงานและจังหวัด คือ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด การดำเนินภารกิจจึงมีทั้งสามส่วนคือ ภารกิจตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) และยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ในการดำเนินภารกิจให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์พื้นที่นั้น เป็นสิ่งที่ท้าทาย เนื่องจากการกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ซึ่งมีความหลากหลายไปตามกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ดังนั้น การวิเคราะห์หาความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) และยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) โดยการหาคำที่มีนัยสำคัญหรือมีความสำคัญ (Key words) เพื่อแปลงไปสู่โครงการด้านแรงงานจึงเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดในการจัดทำโครงการด้านแรงงานเพื่อเสนอของบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดในภาคเหนือถูกนำมาเป็นกรณีศึกษาในความพยายามที่จะบูรณาการมิติทั้งสามเข้าด้วยกัน คือ ยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) และยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ตามแนวคิดมัชฌิมทฤษฎีหรือทฤษฎีที่จุดกลางเป็นจุดเน้นที่สำคัญ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
กิตติกรรมประกาศ	ii
บทคัดย่อ	iii
สารบัญ	iv
สารบัญตาราง	viii
สารบัญภาพ	ix
คำย่อที่ใช้	x
บทที่ 1 บทนำ	1
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์	2
วิธีดำเนินการ	2
ขอบเขตเนื้อหา	3
นิยามศัพท์ที่สำคัญ	4
บทที่ 2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง	6
โครงสร้างองค์การและการบริหารงานแบบต่างๆ	6
โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่	6
(The Functional Organization)	
โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ	8
(The Self-Contained-Unit Organization)	
โครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization)	9
โครงสร้างที่แบ่งเป็นที่มงานตามกระบวนการ	11
(Process-Based Structures)	
โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network-Based Structures)	12
มัชฌิมทฤษฎี	14

	หน้า
บทที่ 3 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงแรงงาน	16
โครงสร้างและการบริหารงานกระทรวงแรงงานก่อนและหลัง	16
การปฏิรูประบบราชการ	
วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน	19
วิสัยทัศน์	20
พันธกิจ	20
ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน	21
บทที่ 4 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและ	23
ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด	
โครงการผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ	23
การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	25
กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	25
ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด	28
1. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน	28
เชียงราย	32
เชียงใหม่	40
น่าน	44
พะเยา	47
แพร่	49
แม่ฮ่องสอน	50
ลำปาง	57
ลำพูน	60
2. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1	62
ตาก	63
พิษณุโลก	65
เพชรบูรณ์	67
สุโขทัย	68
อุตรดิตถ์	70

	หน้า
3. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2	71
กำแพงเพชร	72
นครสวรรค์	73
พิจิตร	82
อุทัยธานี	84
บทที่ 5 วิเคราะห์ความเชื่อมโยงมิติกระทรวงและพื้นที่	86
การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานระดับจังหวัด	86
กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากมิติกระทรวง	87
กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากมิติพื้นที่ในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด	88
และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ	
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน	88
เชียงราย	90
เชียงใหม่	92
น่าน	93
พะเยา	94
แพร่	94
แม่ฮ่องสอน	95
ลำปาง	96
ลำพูน	96
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1	97
ตาก	98
พิษณุโลก	98
เพชรบูรณ์	99
สุโขทัย	100
อุตรดิตถ์	101
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2	101
กำแพงเพชร	102
นครสวรรค์	102

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 4.1	จังหวัดน่าน และจังหวัดคู่เปรียบเทียบ	24
ตารางที่ 5.1	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากมิติกระทรวง (Function)	88
ตารางที่ 5.2	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน	89
ตารางที่ 5.3	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดเชียงราย	91
ตารางที่ 5.4	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดเชียงใหม่	93
ตารางที่ 5.5	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดน่าน	93
ตารางที่ 5.6	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดพะเยา	94
ตารางที่ 5.7	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดแพร่	95
ตารางที่ 5.8	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน	96
ตารางที่ 5.9	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดลำปาง	97
ตารางที่ 5.10	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดลำพูน	97
ตารางที่ 5.11	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1	98
ตารางที่ 5.12	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดตาก	98
ตารางที่ 5.13	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดพิษณุโลก	99
ตารางที่ 5.14	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดเพชรบูรณ์	100
ตารางที่ 5.15	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดสุโขทัย	100
ตารางที่ 5.16	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดอุตรดิตถ์	101
ตารางที่ 5.17	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2	101
ตารางที่ 5.18	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดกำแพงเพชร	102
ตารางที่ 5.19	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดนครสวรรค์	103
ตารางที่ 5.20	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดพิจิตร	105
ตารางที่ 5.21	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดอุทัยธานี	106

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 2.1	โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization)	7
ภาพที่ 2.2	โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization)	9
ภาพที่ 2.3	โครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization)	10
ภาพที่ 2.4	โครงสร้างที่แบ่งเป็นทีมงานตามกระบวนการ (Process-Based Structures)	12
ภาพที่ 2.5	โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network-Based Structures)	13
ภาพที่ 2.6	Intersection ของ S, D, P จากน้อยไปมาก	14
ภาพที่ 2.7	Intersection ของ Agenda, Area และ Function	15
ภาพที่ 3.1	โครงสร้างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ก่อนการปฏิรูประบบราชการ	16
ภาพที่ 3.2	โครงสร้างกระทรวงแรงงาน หลังการปฏิรูประบบราชการ	17
ภาพที่ 3.3	ผังแสดงแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กระทรวงแรงงานในระดับต่างๆ	19
ภาพที่ 3.4	ผังแสดงความเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ชาติและกระทรวงแรงงาน	21
ภาพที่ 5.1	การบริหารงานตามโครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization)	86

คำย่อที่ใช้

- กกจ. คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- กบจ. คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- กสจ. คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- ศพจ. ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด
- สจจ. สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- สปจ. สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
- สพภ. สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค
- สรจ. สำนักงานแรงงานจังหวัด
- สสค. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากในส่วนราชการต่างๆ ทั้งในด้านการปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย และกระบวนทัศน์ในการทำงานของข้าราชการ แนวความคิดใหม่ ๆ ถูกนำมาปรับใช้ในระบบราชการ โดยเฉพาะ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ที่เน้นประชาชนเป็นลูกค้าผู้รับบริการ และการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการจากภาครัฐ

ผลลัพธ์ประการหนึ่งจากการปฏิรูประบบราชการ คือ โครงสร้างและระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ (Matrix Management System) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่รัฐบาลได้ทดลองใช้ในลักษณะของจังหวัดนำร่อง เป็นเวลา 1 ปี ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2544 – 30 กันยายน 2545 ก่อนที่จะขยายผลไปสู่จังหวัดทั้ง 75 จังหวัดทั่วประเทศ ระบบการบริหารงานดังกล่าว เป็นที่มาของ “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO ” เป็นผลให้มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีการจัดทำแผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนามากลุ่มจังหวัดและจังหวัด และเกิดการจัดทำ “งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ” ขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก “โครงสร้างและระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ” (Matrix Management System) นั้น เป็นวงกว้างและเกิดขึ้นในทุกกระทรวง ทบวง กรมซึ่งล้วนต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานในภูมิภาค หน่วยงานในจังหวัดในสังกัดกระทรวงแรงงานก็เช่นกัน ในฐานะหน่วยงานที่ต้องตอบสนองทั้งภารกิจของกระทรวงแรงงาน (Function) และยุทธศาสตร์การพัฒนามากลุ่มจังหวัดและจังหวัด (Area) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานคือ สำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.) สำนักงานจัดหางานจังหวัด (สจจ.) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (สสค.) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปจ.) และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด (ศพจ.) หรือสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค (สพภ.) จึงต้องจัดทำโครงการที่สามารถตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนามากลุ่มจังหวัดและจังหวัด เพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณดำเนินการในระบบ “งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ”

อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ปรากฏว่า หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานไม่สามารถจัดทำโครงการที่ตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนามากลุ่มจังหวัดและจังหวัดได้มากนัก ดังนั้น

จึงได้รับการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณในภาพรวม สภาพการณ์ดังกล่าวยังคงเกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 แต่เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของ “การบริหารงานแบบบูรณาการ” ต่อการทำงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันจะนำไปสู่แนวทางการจัดทำโครงการด้านแรงงาน ที่ตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด และมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานต่อไป

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษา วิเคราะห์การปรับโครงสร้าง และรูปแบบบริหารงานที่เกิดขึ้นในกระทรวงแรงงาน
- 2) เพื่อศึกษา และวิเคราะห์หาความเชื่อมโยงระหว่างโครงการด้านแรงงานกับยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด
- 3) เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดทำโครงการด้านแรงงานที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด

วิธีดำเนินการ

- 1) รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) ศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ โครงสร้างและระบบการบริหารงานก่อนและหลังการปรับใช้รูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยใช้ พ.ศ. 2545 เป็นเส้นแบ่งเขต
- 3) ศึกษา วิเคราะห์วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน เพื่อหาคำที่มีนัยสำคัญ (Key Words) ในการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด/จังหวัด
- 4) ศึกษา วิเคราะห์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด/จังหวัด เพื่อหาคำที่มีนัยสำคัญ (Key Words) เพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติ
- 5) นำเสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำโครงการด้านแรงงานที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด

ขอบเขตเนื้อหา

โดยที่รัฐบาลตั้งใจที่จะให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในมิติยุทธศาสตร์ระดับชาติ กระทรวงและพื้นที่ และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ได้ผสมผสานยุทธศาสตร์ระดับชาติ เข้าสู่กระทรวงและพื้นที่ อันมีผลให้ภาพของมิติยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือ Agenda กลมกลืนไปกับอีก 2 มิติแล้ว ซึ่งมีผลให้เอกสารวิชาการฉบับนี้เน้นการศึกษา วิเคราะห์ไปยังมิติกระทรวงและพื้นที่เท่านั้น

ในมิติพื้นที่หรือยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดนั้น ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มและยุทธศาสตร์จังหวัด 75 จังหวัด ซึ่งการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ทั้งสองระดับดังกล่าวให้ครบถ้วน จำเป็นต้องใช้ระยะเวลายาวนาน และด้วยข้อจำกัดด้านเวลา เอกสารวิชาการฉบับนี้จึงจำกัดขอบเขตการวิเคราะห์ไปที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด 3 กลุ่มและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 17 จังหวัด

ผลงานวิชาการนี้แบ่งเป็น 6 บทโดยแบ่งเป็นบทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง บทที่ 3 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงแรงงาน บทที่ 4 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด บทที่ 5 วิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวงและพื้นที่ และ บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 1 เป็นบทนำที่นำเสนอในภาพรวมถึงหลักการและเหตุผลในการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีดำเนินการและขอบเขตเนื้อหา และนิยามคำศัพท์ที่สำคัญในเอกสาร

บทที่ 2 กล่าวถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง คือ “โครงสร้างและระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ” (Matrix Management System) โดยนำเสนอโครงสร้างการบริหารงานแบบต่างๆ รวมทั้งข้อดี-ข้อจำกัด และการประยุกต์ใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ ผลกระทบของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน

บทที่ 3 นำเสนอภาพรวมของการปรับโครงสร้างและการบริหารงานในมิติภารกิจหน่วยงานคือ กระทรวงแรงงาน อันนำไปสู่การสร้างวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอรูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยกล่าวถึงความเป็นมา และโครงการนำร่องที่ดำเนินการในจังหวัดนำร่อง 5 จังหวัด และผลการประเมินการผลโครงการนำร่อง ไปจนถึงการประกาศใช้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทั่วประเทศ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในมิติของการบริหารงานแบบบูรณาการ แผนงาน งบประมาณ และบุคลากร การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด

บทที่ 5 วิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ในมิติกระทรวง (Function) และพื้นที่ (Area) โดยเน้นที่การเกิดขึ้นของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 และข้อจำกัดที่ทำให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานไม่สามารถจัดทำโครงการที่ตอบสนองต่อมิติพื้นที่

บทที่ 6 เป็นการสรุปผลการศึกษาและนำเสนอข้อเสนอแนะในการจัดทำโครงการให้ตอบสนองต่อมิติพื้นที่

นิยามศัพท์ที่สำคัญ

ในที่นี้มีการอ้างอิงคำศัพท์ที่สำคัญ 3 คำ คือ ยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) และยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ดังนั้น การให้นิยามหรือความหมายของคำศัพท์ดังกล่าว จะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนได้ในระดับหนึ่ง

ในการเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 สำนักงบประมาณได้จัดทำเอกสารเรื่อง “การจัดการงบประมาณปี 2548 ตามกระบวนการทัศน์ใหม่” (2548) เพื่อแสดงหลักการ แนวความคิด และวิธีการดำเนินงานในการจัดการงบประมาณปี 2548 ให้แก่หน่วยงานต่างๆ โดยได้แนะนำคำศัพท์สามคำแรก ดังนี้

มิติตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) เป็นนโยบายเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยไม่ได้เป็นภารกิจหรือหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง และมุ่งเน้นไปที่การดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีการกำหนดเจ้าภาพผู้รับผิดชอบหลัก และผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน เช่น การปราบปรามยาเสพติด และการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น โดยทั่วไปมักกล่าวถึงในลักษณะ “วาระแห่งชาติ” และในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ซึ่งจัดทำขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ 9 ยุทธศาสตร์ โดยได้ผสมผสาน “วาระแห่งชาติ” ไว้ในแผนดังกล่าวด้วย

มิติตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) หรือใช้คำสั้นๆ ว่า มิติกระทรวง เป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นไปตามภารกิจของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนภายใต้ขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ (เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545) โดยจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงบประมาณกำหนดเป็นรายปี และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มิติตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) หรือใช้คำสั้นๆ ว่า มิติพื้นที่ เป็นการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่เน้นเฉพาะในพื้นที่ ได้แก่ กลุ่มจังหวัด จังหวัด รวมทั้งภารกิจในต่างประเทศ โดยเป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและ ยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในที่นี่ จะกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มจังหวัดและจังหวัดเท่านั้น

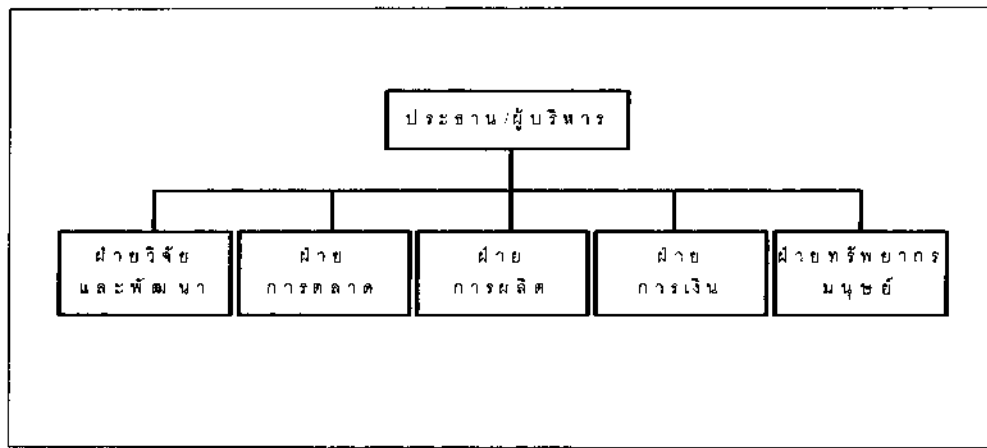
บทที่ 2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างองค์การและการบริหารงานแบบต่างๆ

ก่อนที่จะกล่าวถึงโครงสร้างองค์การ สิ่งที่ต้องอ้างอิงถึงเป็นประการแรกคือ การให้ความหมายว่าองค์การคืออะไร เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในเบื้องต้น นักวิชาการมักจะอธิบายว่า องค์การคือการรวมตัวกันของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ (ทิพวรรณ, 2546 พิทยา, 2543 และธงชัย, 2543) ดังนั้น ในการที่จะทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ย่อมต้องมีการจัดองค์การและรูปแบบการทำงาน ซึ่งหมายความถึงการจัดโครงสร้างองค์การนั่นเอง

เมื่อก้าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างองค์การเป็นการอธิบายถึงงานในภาพรวมว่า แบ่งเป็นหน่วยย่อยอย่างไร เพื่อประสานการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง (Cummings & Worley, 2001) นักทฤษฎีองค์การแบ่งโครงสร้างได้หลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป ในที่นี้ จะใช้แนวความคิดของ Cummings & Worley ซึ่งนำเสนอการออกแบบโครงสร้างไว้ 5 รูปแบบ คือ โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization) โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization) โครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization) โครงสร้างที่แบ่งเป็นทีมงานตามกระบวนการ (Process-Based Structures) และโครงสร้างแบบเครือข่าย (Network-Based Structures) ดังนี้

1. โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization) เป็นโครงสร้างที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยองค์การจะแบ่งเป็นหน่วยย่อยตามหน้าที่ โดยจะเน้นความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ฝ่ายวิจัยและพัฒนา ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการผลิต ฝ่ายการเงิน และฝ่ายทรัพยากรมนุษย์หรือการเจ้าหน้าที่ ตามที่แสดงในภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization)

ที่มา: ปรับจาก Cummings & Worley, 2001: 149.

โครงสร้างเช่นนี้เหมาะสมกับองค์การขนาดเล็กถึงขนาดกลาง ดำเนินกิจการภายใต้สถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมคงที่ ใช้เทคโนโลยีในลักษณะงานประจำ การประสานงานภายในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization) มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด (ทิพวรรณ, 2546, มัลลิกา, 2544 และ Cummings & Worley, 2001) ดังนี้

ข้อดี

- ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาความรู้ ทักษะ และความชำนาญเฉพาะด้านของพนักงานแต่ละฝ่าย
- ทำให้เกิดการประหยัดที่เป็นผลจากจัดให้คนทำงานหน้าที่เดียวกันมาอยู่ด้วยกันและใช้ทรัพยากรร่วมกัน
- ส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพเฉพาะในหน่วยงานขนาดใหญ่ พนักงานสามารถเลื่อนขั้นและโยกย้ายภายในหน่วยงานได้ง่าย โดยไม่ต้องเสียเวลาเรียนรู้งานใหม่
- เป็นการอำนวยความสะดวกในการสื่อสารและการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาสามารถแบ่งปันประสบการณ์และความเชี่ยวชาญให้กับลูกน้องได้

ข้อจำกัด

- เน้นงานประจำในหน่วยงาน
- ขาดการสื่อสารและร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
- พนักงานมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานของตน เมื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้บริหารจึงต้องเสียเวลาเรียนรู้และทำความเข้าใจงานอื่น

- เกิดมุมมองที่จำกัดในผู้บริหารระดับกลางและลดโอกาสในการเลื่อนระดับเป็นผู้บริหารระดับสูง
- สมาชิกเห็นความสำคัญของหน่วยงานมากกว่าเป้าหมายขององค์กร

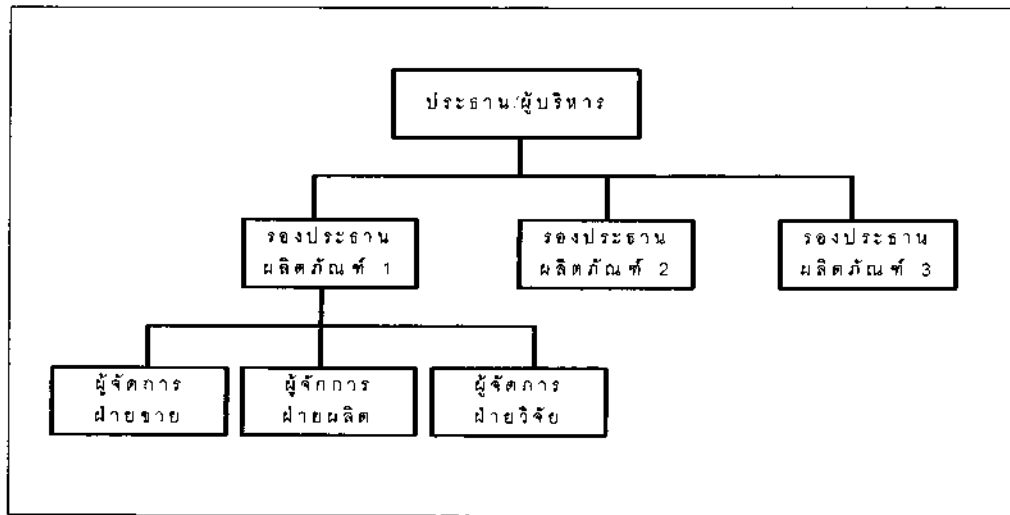
2. โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization) เป็นการแบ่งหน่วยงานตามผลิตภัณฑ์, การบริการ, กลุ่มลูกค้า หรือตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ บริษัทขนาดใหญ่ มักแบ่งหน่วยงานเป็นกลุ่มผลผลิตขนาดเล็ก หรือหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Business Unit – SBU) ดังปรากฏในภาพที่ 2.2 โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจนี้เหมาะสำหรับสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมไม่คงที่แน่นอน องค์กรขนาดใหญ่ พึ่งพาการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ และมุ่งเน้นที่ผลิตภัณฑ์เฉพาะด้าน และนวัตกรรมใหม่ ๆ การจัดโครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจนี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด (ทิพวรรณ, 2546, ธงชัย, 2543. สุพานี, 2544 และ Cummings & Worley, 2001) ดังต่อไปนี้

ข้อดี

- มีความคล่องตัวในการดำเนินงานให้เสร็จสิ้นกระบวนการ
- มีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนต่าง ๆ ให้มีอิสระในการบริหารและตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมาย
- สร้างความผูกพันและการมีส่วนร่วมในหน่วยงาน
- ส่งเสริมความหลากหลายและขยายทักษะในการทำงาน

ข้อจำกัด

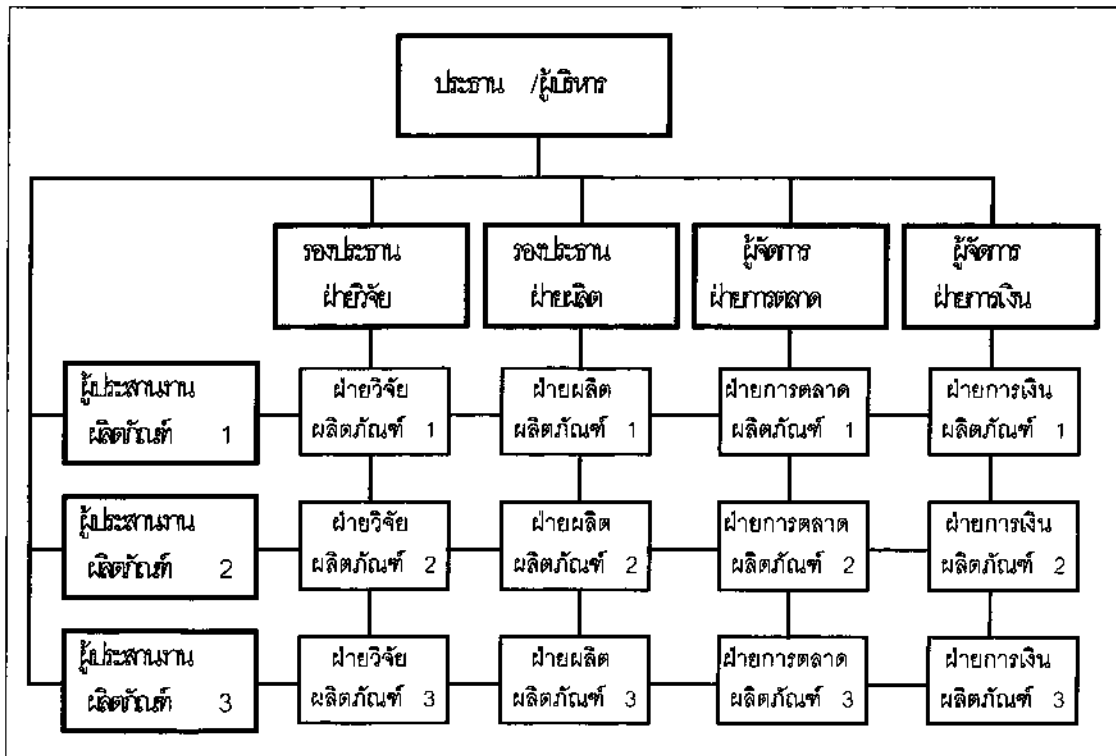
- เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานบางหน่วยงาน เครื่องจักร และอุปกรณ์
- มีค่าใช้จ่ายสูง
- ขาดเอกภาพในการดำเนินการตามนโยบายในภาพรวมขององค์กรเพราะแนวนโยบายของแต่ละกลุ่มแต่ละพื้นที่อาจดำเนินการคนละแนวทางได้



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization)

ที่มา: ปรับจาก Cummings & Worley, 2001: 151.

3. โครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization) เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินงานขององค์กรขนาดใหญ่ ลักษณะเด่นของโครงสร้างแบบแมทริกซ์คือ เป็นโครงสร้างองค์กรแบบผสม (Hybrid) ที่ผสมผสานโครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่และโครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ โดยที่สมาชิกในแต่ละหน่วยของโครงสร้างแบบแมทริกซ์จะปฏิบัติและรายงานต่อผู้บริหารสองคนคือ ผู้บริหารตามหน้าที่หรือสายงานหลัก (Functional Manager) ที่ดูแลรับผิดชอบการทำงานตามหน้าที่ปกติ และผู้บริหารตามกลุ่มภารกิจหรือผลิตภัณฑ์ (Product/Project Manager) ที่รับผิดชอบในความสำเร็จของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ภาพที่ 2.3)



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างแบบเมทริกซ์ (The Matrix Organization)

ที่มา: ปรับจาก Cummings & Worley, 2001: 153.

โครงสร้างแบบเมทริกซ์ก็เหมือนกับโครงสร้างอื่น ๆ คือมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด (ทิพวรรณ, 2546, สุพานี, 2544 มัลลิกา, 2544, Jones, 2002 และ Cummings & Worley, 2001) ดังนี้

ข้อดี

- ทำให้นำความรู้ความชำนาญเฉพาะทางและความรู้ตามหน้าที่มาใช้ได้ในทุกโครงการ
- เป็นการใช้นักวิชาการอย่างยืดหยุ่น เนื่องจากมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในแต่ละหน่วยงาน
- รักษาความสมดุลระหว่างหน่วยงานที่แตกต่างกันโดยการบังคับให้ผู้จัดการโครงการต้องสื่อสารทำความเข้าใจกัน
- สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว โดยการเปลี่ยนการเน้นหนักในการทำงานระหว่างหน้าที่และภารกิจ
- สามารถติดตาม ตรวจสอบสภาพแวดล้อมอย่างใกล้ชิด และสามารถปรับตัวตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว

ข้อจำกัด

- ยากที่จะนำมาใช้หากมิได้มีการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารมาก่อน
- ผลการปฏิบัติงานในภาพรวมอาจต่ำลง หากไม่มีการรักษาสมดุลทางอำนาจระหว่างภารกิจและหน้าที่ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานโดยมีผู้บังคับบัญชาสองคน เพราะโครงสร้างแบบนี้ให้ความสำคัญทั้งผู้บริหารตามหน้าที่ และผู้บริหารตามกลุ่มภารกิจ หรือผลิตภัณฑ์ หรือโครงการ
- อาจสร้างความกดดันและความเครียดในการทำงานเพิ่มขึ้น ทำให้ผลการทำงานไม่เกิดประสิทธิภาพตามที่ต้องการ

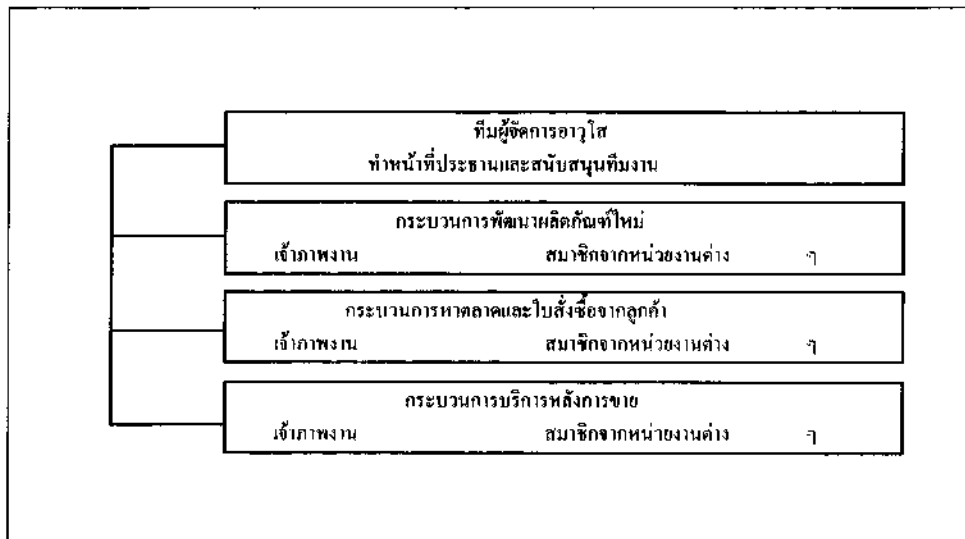
4. โครงสร้างที่แบ่งเป็นทีมงานตามกระบวนการ (Process-Based Structures) เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การโดยการจัดทีมงานอิงตามกระบวนการผลิตหลักดังเช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การตลาดและใบสั่งซื้อ การขายและบริการหลังการขาย (รูปที่ 2.4) โครงสร้างเช่นนี้เป็น การเน้นความสัมพันธ์แนวนอนมากกว่าแนวตั้ง และให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมเป็นอย่างมาก สมาชิกในทีมต้องได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดี โครงสร้างรูปแบบนี้เหมาะสำหรับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและไม่แน่นอน เป็นองค์การขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ ไม่เน้นงานประจำและอาศัยเทคโนโลยีสูง ข้อดีและข้อจำกัดของโครงสร้างที่แบ่งเป็นทีมงานตามกระบวนการ (Cummings & Worley, 2001) คือ

ข้อดี

- เน้นการใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองของความพึงพอใจของลูกค้า
- ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว
- ลดขอบเขตระหว่างหน่วยงานลง
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัติงาน

ข้อจำกัด

- อาจคุกคามต่อผู้บริหารระดับกลางและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
- จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางความคิดในด้านการควบคุมบังคับบัญชา
- อาจใช้เวลานานในการตัดสินใจในทีมงาน
- อาจขาดประสิทธิผลหากกำหนดกระบวนการงานผิดพลาด



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างที่แบ่งเป็นทีมงานตามกระบวนการงาน (Process-Based Structures)
ที่มา: ปรับจาก Cummings & Worley, 2001: 155.

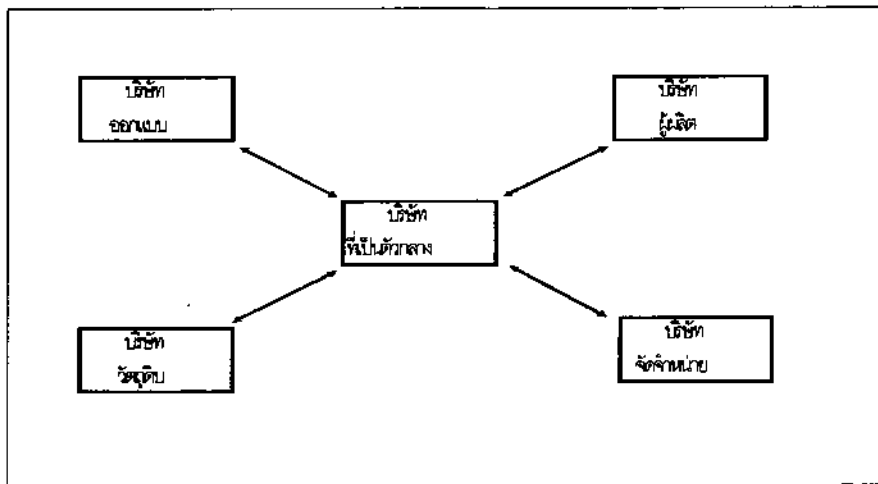
5. โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network-Based Structures) เกิดขึ้นเมื่อองค์กรตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (Sub-contracting) ให้องค์กรอื่นที่มีความชำนาญเฉพาะทางทำงานนั้น ๆ แทน เป็นการเชื่อมโยงหน่วยงานที่แตกต่างกันเข้าด้วยกัน (ภาพที่ 2.5) โครงสร้างแบบนี้ เหมาะสำหรับสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและซับซ้อน มีความไม่แน่นอนทางเทคโนโลยีสูงมาก เป็นองค์กรที่มีเป้าหมายของการเป็นองค์กรเฉพาะทางและสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างแบบเครือข่ายก็มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด (สุพานี, 2544 และ Cummings & Worley, 2001) คือ

ข้อดี

- ค่าใช้จ่ายต่ำ
- มีความยืดหยุ่นสูงและปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงเสมอ
- สร้างองค์การที่ดีที่สุดของที่สุด (Best-of-the-best organization) เพื่อทุ่มเทพยายามไปที่ความต้องการของตลาดและลูกค้า
- สามารถสร้างผลผลิตได้อย่างทวีคูณ
- ก่อให้เกิดการขยายตัวระดับโลกได้อย่างรวดเร็ว
- เสริมสร้างให้แต่ละองค์กรมีสมรรถนะเฉพาะด้านที่ชัดเจน

ข้อจำกัด

- ค่อนข้างยากในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ในแนวนอนกับองค์การที่มีอิสระในการบริหาร
- อาจมีปัญหาในการรักษาผลประโยชน์และสัมพันธภาพที่ยั่งยืนระหว่างเครือข่าย
- อาจเปิดโอกาสให้หุ้นส่วนในเครือข่ายเข้าถึงความรู้และเทคโนโลยีที่เป็นลิขสิทธิ์ขององค์การ
- อาจมีลักษณะชำนาญเฉพาะทางมากเกินไป (Overspecializes) ซึ่งอาจจะกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในภาพรวม (ระดับองค์การ)



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network-Based Structures)

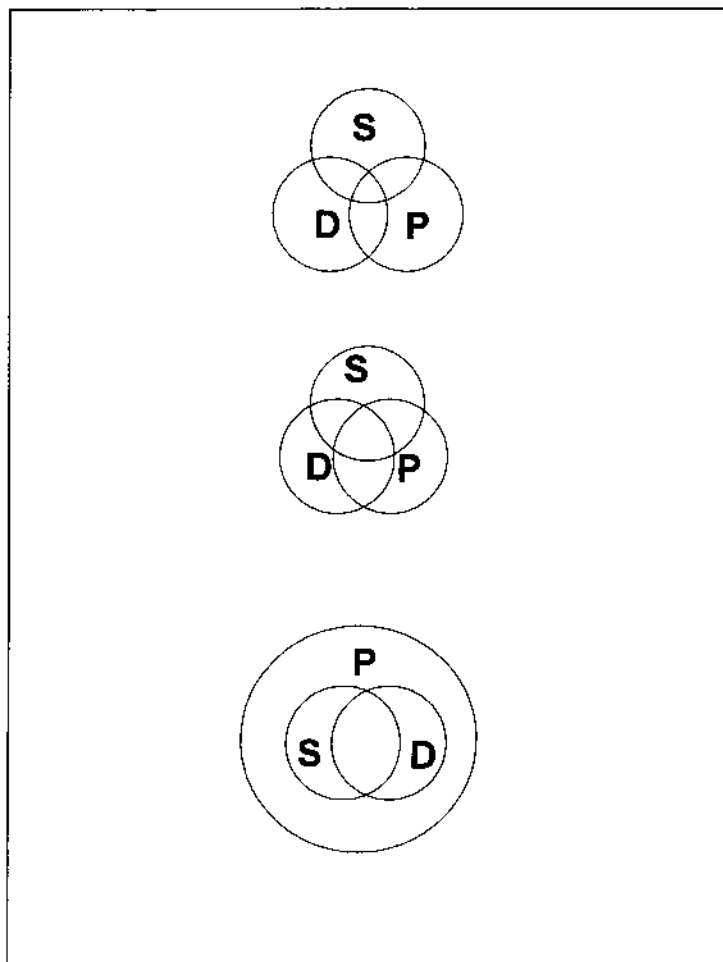
ที่มา: ปรับจาก Cummings & Worley, 2001: 158.

เมื่อนำแนวความคิดของ Cummings & Worley มาเปรียบเทียบกับโครงสร้างองค์การและการบริหารงานของส่วนราชการ จะเห็นว่า ก่อนการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 ส่วนราชการใช้โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization) และภายหลังการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 การบริหารราชการในส่วนกลางได้เปลี่ยนมาใช้โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization) ในขณะที่การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคใช้โครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization) ซึ่งในบทต่อไปจะได้ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

มัชฌิมทฤษฎี

ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ได้เสนอ “มัชฌิมทฤษฎี” หรือ “ทฤษฎีที่จุดกลางเป็นจุดเน้นสำคัญ” และการประยุกต์ใช้ตัวแบบมัชฌิมมาในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ และการกระจายอำนาจ โดยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกรม อำนาจ และความเป็นเมือง-ชนบทในมิติของความมั่นคง (S: Security) การพัฒนา (D: Development) และการมีส่วนร่วม (P: Participation)

ทั้งนี้ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช มีความเห็นว่าในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตกเช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างมิติทั้งสามนั้น สามารถหลอมรวมเข้าด้วยกันเป็นเนื้อเดียว (Union) ในขณะที่พัฒนาการของสังคมที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้น ยังมีการซ้อนหรือตัดกัน (Intersection) ระหว่างความมั่นคง (S) การพัฒนา (D) และการมีส่วนร่วม (P) โดยที่ มิติ S, D และ P สามารถซ้อนเหลื่อมกันได้หลากหลายทั้งซ้อนกันมากหรือน้อย ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.6

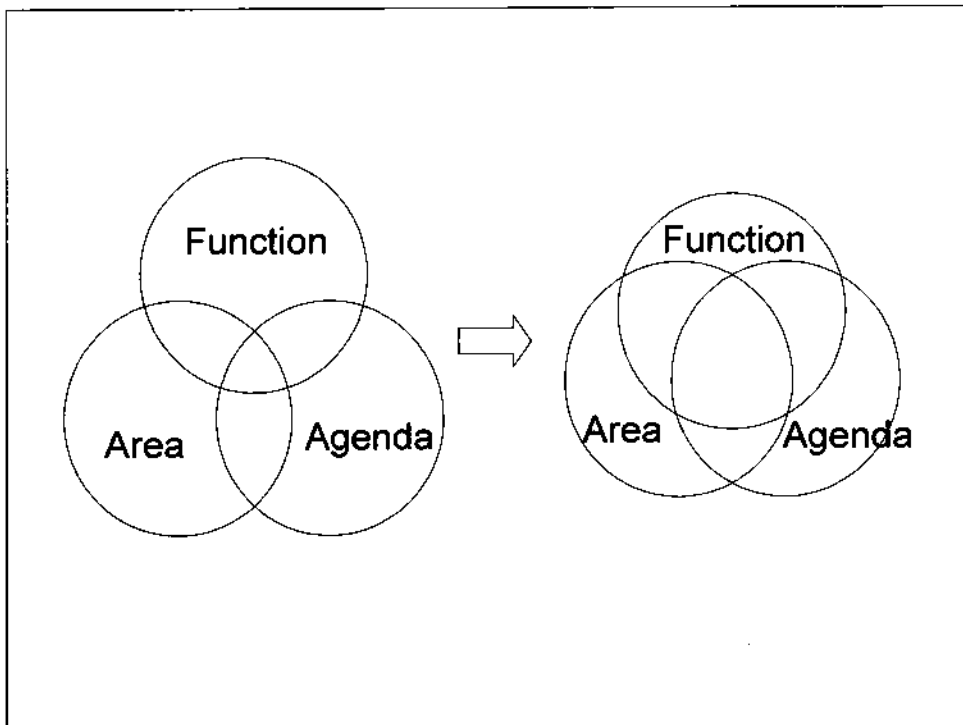


ภาพที่ 2.6 Intersection ของ S, D, P จากน้อยไปมาก

ที่มา: ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538: 22.

ความสัมพันธ์ของมิติทั้งสาม ณ จุดกึ่งกลาง ดังกรณีที่ 2 ในภาพที่ 2.6 เป็นความสัมพันธ์ที่ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกว่า สภาพมัชฌิมา คือ สายกลาง "เป็นการบรรจบกันของสามสาย – สามมิติที่เป็นกลางๆ ไม่มากไป – น้อยไป ทางด้านพัฒนา, มั่นคง, มีส่วนร่วม (ชัยอนันต์, 2538: 33)"

จากทฤษฎีดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์กับแนวความคิดในการบูรณาการยุทธศาสตร์ที่ รัฐบาลกำหนดให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ คือ ยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Agenda) ยุทธศาสตร์ตามภารกิจ หน่วยงาน (Function) และยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด (Area) ที่เปรียบเสมือน วงกลมสามวงที่ทับซ้อนกัน ดังภาพที่ 2.7 และสิ่งที่ส่วนราชการควรเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือ การเพิ่มพื้นที่ ณ จุดกึ่งกลางให้มากขึ้น นั่นคือ การจัดทำโครงการที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ ทั้งสามด้านนั่นเอง



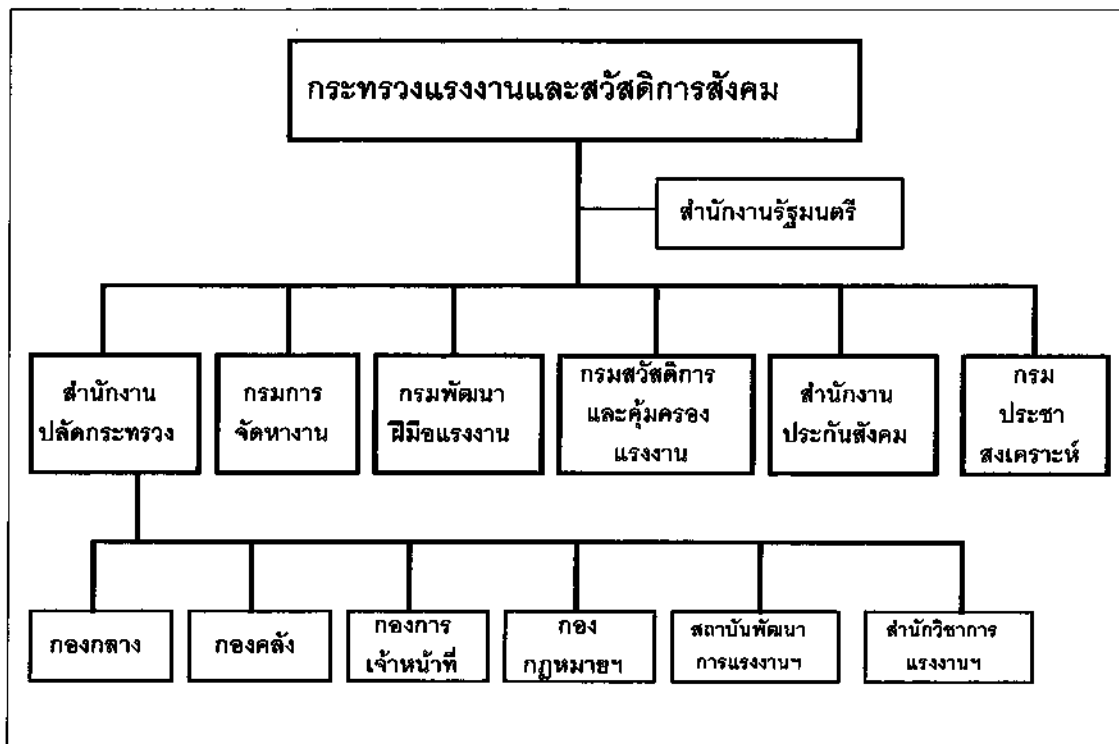
ภาพที่ 2.7 Intersection ของ Agenda, Area และ Function

บทที่ 3

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงแรงงาน

โครงสร้างและการบริหารงานกระทรวงแรงงานก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการ

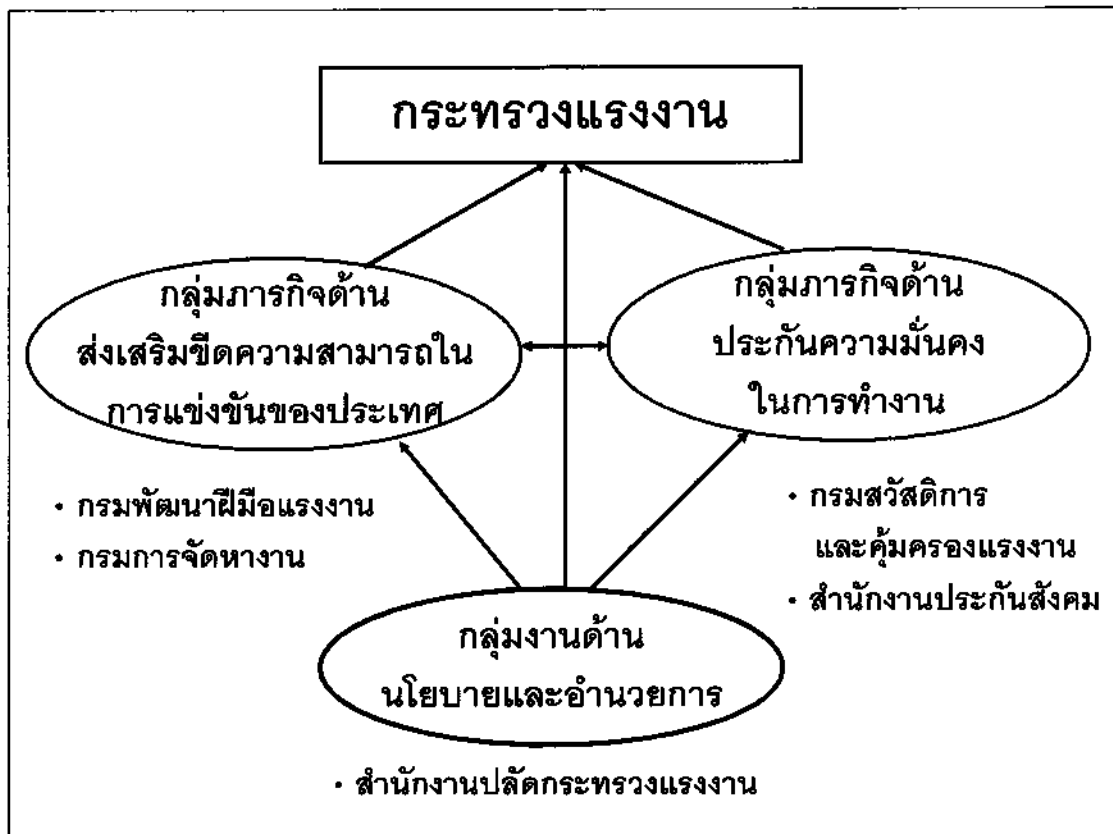
ก่อนการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 กระทรวงแรงงานยังใช้ชื่อ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2543 และ ส่วนนโยบายและแผน, 2545) และเป็นเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ที่มีการจัดรูปโครงสร้างและการบริหารงานเป็นลำดับขั้น จากกระทรวง กรม กอง ดังปรากฏในภาพที่ 3.1 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของ Cummins & Worley (2001) แล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การจัดโครงสร้างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นโครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization)



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ก่อนการปฏิรูประบบราชการ

เมื่อเกิดการปฏิรูประบบราชการ มีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ โดยมุ่งเน้นที่การจัดกลุ่มงานที่เหมือนกันเข้าด้วยกัน มีการจัดเป็นกลุ่มภารกิจ โดยที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมถูกแบ่งแยกงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมออกจากกัน คือ กระทรวงแรงงาน และ กรมประชาสัมพันธ์ถูกแยกไปอยู่ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามที่

กำหนดในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และตามกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 กระทรวงแรงงานมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจขึ้น 2 กลุ่มคือ กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และกลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547ข) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มงานที่มีใช้กลุ่มภารกิจอีก 1 กลุ่มคือ กลุ่มงานด้านนโยบายและอำนาจการ (ภาพที่ 3.2)



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างกระทรวงแรงงาน หลังการปฏิรูประบบราชการ

ทั้งกลุ่มภารกิจและกลุ่มงานดังกล่าวข้างต้น มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของกระทรวงแรงงาน โดยมีรองปลัดกระทรวง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และกลุ่มงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการให้หน่วยงานในความรับผิดชอบใช้ทรัพยากรร่วมกัน (กระทรวงแรงงาน, 2548: 17 และ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2548: 1) ดังนี้

- ก. กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีหน้าที่ในการพัฒนา กำลังแรงงานให้มีผลิตภาพ มีความเชี่ยวชาญและมีอาชีพที่ยั่งยืน มีหน่วยปฏิบัติ คือ
- 1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - 2) กรมการจัดหางาน
- ข. กลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงาน มีหน้าที่ในการเสริมสร้างประกันความ มั่นคงสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหน่วยปฏิบัติ คือ
- 1) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
 - 2) สำนักงานประกันสังคม
- ค. กลุ่มงานด้านนโยบายและอำนวยการ มีหน้าที่ในการอำนวยการประสานนโยบาย บูรณาการและพัฒนายุทธศาสตร์ พัฒนาระบบบริหารจัดการ เพื่อให้แรงงานมีงานทำ มีศักยภาพ มีหลักประกัน มีคุณภาพชีวิตที่ดี

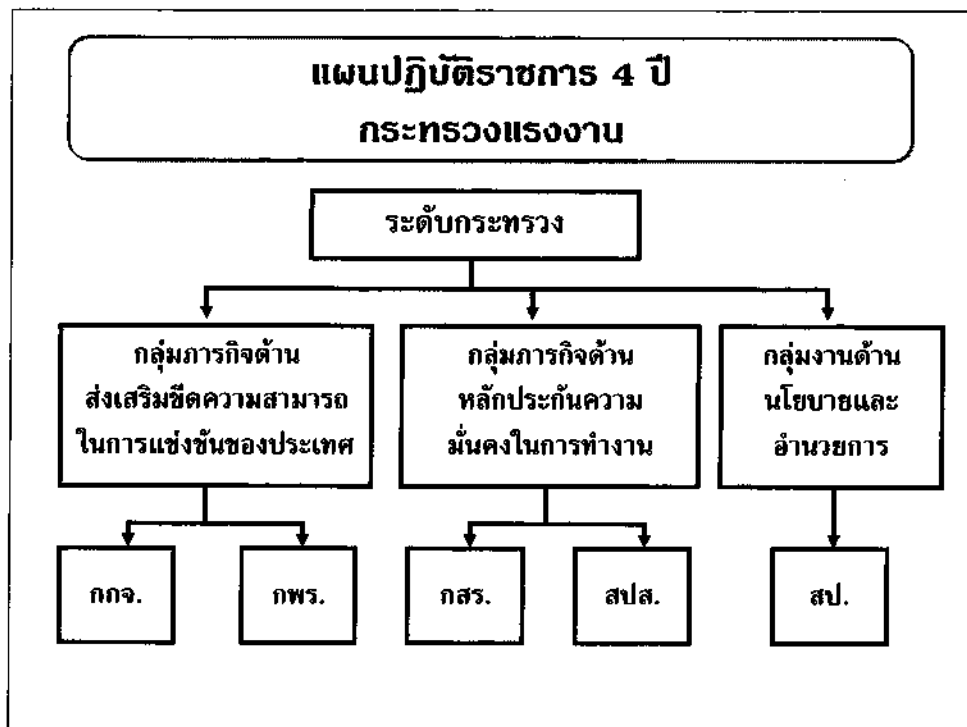
เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างองค์การและการบริหารงานตามแนวคิดของ Cummins & Worley (2001) แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในภาพรวมกระทรวงแรงงานมีการปรับโครงสร้างและการบริหารงานจาก โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization) ไปสู่โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit) อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ในเชิงลึกในระดับกลุ่มงานแล้ว ยังคงพบว่า การ บริหารจัดการยังคงมีความเป็นแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ค่อนข้างสูง ดังกรณีศึกษาของสำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน ที่ได้มีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้บริหารระดับกลางต่อการปรับโครงสร้าง สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และการทำงานของข้าราชการในสังกัด (Ngamsomchit, 2004) ทั้งนี้ เป็นเพราะองค์การยังอยู่ในระยะการเปลี่ยนผ่านระหว่างโครงสร้างและการบริหารงานทั้งสองรูปแบบ

อาจสรุปได้ว่า การบริหารงานของกระทรวงแรงงาน ยังเป็นรูปแบบของการเปลี่ยนผ่านระหว่าง โครงสร้างและการบริหารสองรูปแบบ ดังนั้น เพื่อที่จะวิเคราะห์หาปัจจัยสำคัญเพื่อการแปลงยุทธศาสตร์ไป สู่การปฏิบัติสำหรับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในภูมิภาค จึงจำเป็นต้องศึกษา ทบทวนการ ปรับเปลี่ยนการทำงานที่เกิดขึ้นภายหลังการปรับโครงสร้างส่วนราชการในปี 2545 ซึ่งหมายถึงการศึกษา วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานนั่นเอง

วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน

คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548 เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2548 - 2551 เพื่อเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติตามที่ปรากฏในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551

แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กระทรวงแรงงานดังกล่าวได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแล้วตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยนำเสนอภาพรวมในการดำเนินภารกิจทั้งในมิติกระทรวงและมิติยุทธศาสตร์ชาติ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย รวมไปถึงกลยุทธ์และหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และงบประมาณดำเนินงาน ตั้งแต่ระดับกระทรวง กลุ่มภารกิจ และหน่วยงานคือกรม/สำนักงาน (ภาพที่ 3.3) ในที่นี้ จะนำเสนอเฉพาะระดับกระทรวงมาวิเคราะห์ เพื่อหาคำสำคัญจากคำ/กลุ่มคำที่จะนำไปแปลงเป็นโครงการด้านแรงงานได้



ภาพที่ 3.3 ผังแสดงแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กระทรวงแรงงานในระดับต่างๆ ที่มา กลุ่มแผนงานและงบประมาณ, 2548.

วิสัยทัศน์กระทรวงแรงงาน “กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการบริหารแรงงาน พัฒนา ประชากรให้มีงานทำ มีศักยภาพสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขัน มีหลักประกันมั่นคง และ คุณภาพชีวิตที่ดี” จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว จะเห็นว่ามีกลุ่มคำที่มีความสำคัญคือ

- พัฒนาประชากรให้มีงานทำ
- มีศักยภาพ
- มีหลักประกันมั่นคง

จากกลุ่มคำดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดงานที่กระทรวงแรงงานจะต้องทำเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ ที่กำหนด ซึ่งได้แก่ พันธกิจของกระทรวงแรงงาน 5 ประการ คือ

- 1) สนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาฝีมือแรงงาน เสริมสร้างศักยภาพองค์ความรู้และ ความสามารถของกำลังแรงงาน
- 2) ส่งเสริม ขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและการมีงานทำของ ประชากร รวมทั้งจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวและคุ้มครองคนหางาน
- 3) คุ้มครองดูแลให้แรงงานมีความมั่นคง มีความปลอดภัย ได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ เป็นธรรม และมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี
- 4) บริหารจัดการให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง
- 5) พัฒนาศมรรคนะการบริหารจัดการด้านแรงงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ

จากพันธกิจดังกล่าว เมื่อตรวจสอบย้อนกลับไปสู่กลุ่มคำทั้ง 3 กลุ่ม พบว่า พันธกิจข้อที่หนึ่ง เป็นการตอบสนองของกลุ่มคำที่สองคือ มีศักยภาพ และสนับสนุนกลุ่มคำที่หนึ่ง คือ พัฒนาประชากรให้มี งานทำพันธกิจข้อที่สองเป็นการตอบสนองของกลุ่มคำที่หนึ่ง ในขณะที่พันธกิจข้อที่สามและสี่ตอบสนอง กลุ่มคำที่สาม คือ มีหลักประกันมั่นคง และในการจะทำให้บรรลุพันธกิจข้อที่หนึ่งถึงสี่และวิสัยทัศน์ได้ จำเป็นต้องมีพันธกิจข้อที่ห้ามาเป็นตัวสนับสนุนหรือขับเคลื่อนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ซึ่งจัดเป็นแผนยุทธศาสตร์ ชาตินั้น ได้กำหนดให้กระทรวงแรงงานมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ 6 ข้อจากทั้งหมด 9 ข้อ คือ

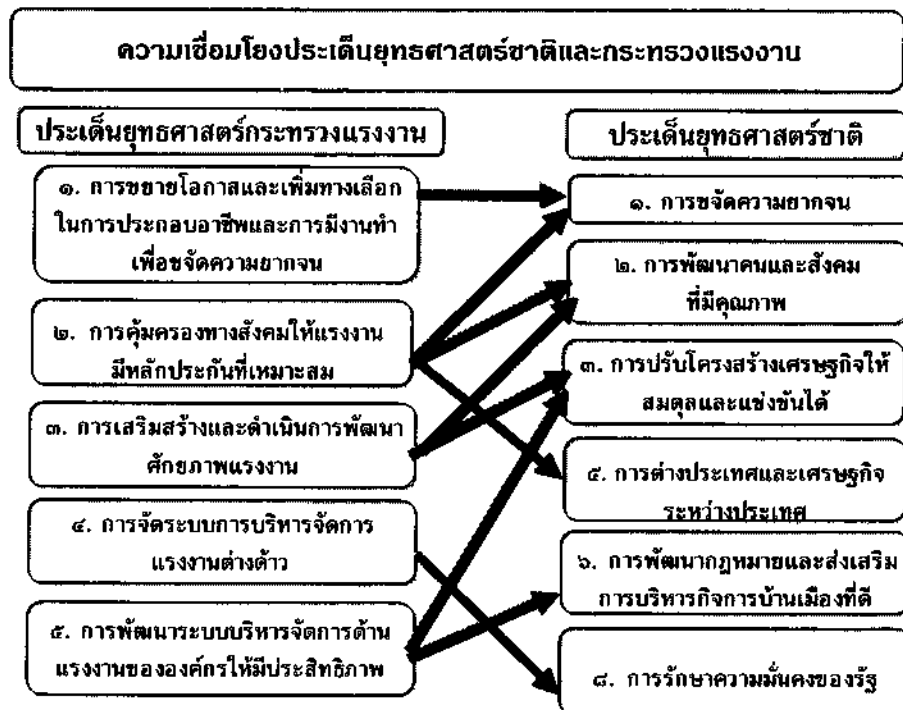
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การขจัดความยากจน
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ

กระทรวงแรงงานจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจ/พันธกิจสามารถตอบสนององยุทธศาสตร์ระดับชาติได้ จึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ 5 ด้าน ได้แก่

- 1) การขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและการมีงานทำเพื่อจัดความยากจน
- 2) การคุ้มครองทางสังคมให้แรงงานมีหลักประกันที่เหมาะสม
- 3) การเสริมสร้างและดำเนินการพัฒนาศักยภาพแรงงาน
- 4) การจัดระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
- 5) การพัฒนาระบบบริหารจัดการด้านแรงงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ

และในภาพที่ 3.4 ได้แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานกับประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นการยืนยันว่าการดำเนินงานตามภารกิจหรือยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) ของกระทรวงแรงงานได้บูรณาการเข้าสู่นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ครอบคลุมยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) แล้ว



ภาพที่ 3.4 แสดงความเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ชาติและกระทรวงแรงงาน
ที่มา กลุ่มแผนงานและงบประมาณ, 2548.

จากการทบทวนการปรับโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงแรงงานที่นำไปสู่การปรับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ สามารถวิเคราะห์หากกลุ่มค่าที่มีนัยสำคัญ (ค่าที่ขีดเส้นใต้) ในการแปลงไปสู่การจัดทำโครงการด้านแรงงานในบทต่อไป

บทที่ 4

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด

โครงการผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

วรเดช จันทศร (2545) ได้ทบทวนระบบการบริหารงานจังหวัด โดยย้อนไปถึงปี พ.ศ. 2437 สมัยรัชกาลที่ 5 ว่าเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคครั้งใหญ่ โดยการจัดตั้งระบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้น ภายใต้หลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง คือ การส่งคนจากกระทรวงมหาดไทย ส่วนกลางเข้าไปเป็นตัวแทนในการบริหารจัดการเมืองต่างๆ โดยรายงานตรงต่อกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ยุทธศาสตร์การรวมศูนย์อำนาจเพียงศูนย์เดียวคือ กระทรวงมหาดไทย เป็นการสะท้อนการแก้ไขวิกฤตการณ์เพื่อรักษาเอกราช อธิปไตยของประเทศไว้ หลังจากเกิดกรณีพิพาทกับประเทศฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2436

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง เป็น "รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แต่อำนาจกระจายศูนย์" คือ มีกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ เข้ามาร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ในจังหวัด โดยรายงานตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง คือ 15 กระทรวง 125 กรม และรัฐวิสาหกิจกว่า 60 แห่ง ระบบดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าและซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับจังหวัด

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลซึ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงเห็นชอบให้นำแนวความคิดที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาให้เบ็ดเสร็จ ในระดับจังหวัดให้มากที่สุด โดยการมอบอำนาจให้กับจังหวัด ซึ่งหมายถึงว่า กระทรวง ทบวง กรม จะต้องมอบอำนาจด้านการสั่งการ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณลงไปให้ส่วนราชการของจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ให้ปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัด ใน 3 ลักษณะ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547ก) คือ

1) การให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit: SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและกำหนดแนวทางแก้ไข และตัดสินใจดำเนินการได้อย่างครบวงจรเบ็ดเสร็จภายในจังหวัด

2) การปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer: CEO) ที่สามารถบังคับบัญชาและสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการ และข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่จังหวัด

3) การทดลองดำเนินการในพื้นที่ 5 จังหวัดนำร่อง เป็นเวลา 1 ปี โดยมีจังหวัดเทียบเคียง 5 จังหวัด

การทดลองในจังหวัดนำร่อง ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึง 30 กันยายน 2545 โดยเรียกว่า “โครงการผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” และรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินโครงการนำร่อง เพื่อทดลองความเป็นไปได้ของนโยบายดังกล่าว (ตารางที่ 4.1) โดยที่วรงค์ จันทศรีให้ความเห็นว่า “การจะทำให้โครงการผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้ผลจึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบงบประมาณของจังหวัด และปรับปรุงระบบการให้ทรัพยากรของจังหวัดให้มีเอกภาพด้วย” (วรงค์ จันทศรี, 2545: 46 – 47)

ตารางที่ 4.1 จังหวัดนำร่อง และจังหวัดคู่เปรียบเทียบ

ลำดับที่	จังหวัดทดลองฯ	จังหวัดคู่เปรียบเทียบ	หมายเหตุ/สถานะ
1	ลำปาง	พิษณุโลก	ปานกลาง
2	ศรีสะเกษ	สุรินทร์	ยากจน
3	ชัยนาท	อ่างทอง	ปานกลาง
4	ภูเก็ต	พังงา	ดี
5	นราธิวาส	ปัตตานี	ชายแดน

ที่มา : วรงค์ จันทศรี, 2545: 47.

เมื่อครบ 1 ปีได้มีการประเมินผลโครงการนำร่องดังกล่าว พบว่า ในภาพรวมแล้ว การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการประสบผลสำเร็จอย่างสูง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 เห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547ก และ 2548)

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น "ต้องประสานการเชื่อมโยงต่างๆ ทั้งหมดให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี (จาตุรนต์, 2546: 9) และมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ 4 ประการ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2546 และ 2548) คือ

1) การบูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda) ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการต่อสู้เอาชนะสงคราม 3 ด้าน คือ การต่อสู้กับปัญหาความยากจน การต่อสู้กับปัญหายาเสพติด และการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

2) การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

3) การผลักดันวาระแห่งชาติ (Nation agenda) สู่วิธีความสำเร็จ ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ของชาติด้านการสร้างความมั่นคงในระดับท้องถิ่น ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเชื่อมต่อความมั่นคงในระดับท้องถิ่นเข้ากับความมั่นคงในระดับชาติ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

4) การลดภาระที่รัฐบาลต้องมาแก้ไขปัญหในระดับพื้นที่ ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีขีดความสามารถแก้ไขหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้รัฐบาลสามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของชาติในระดับมหภาค

กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

กลไกในการบริหารจัดการแบบบูรณาการนั้น มีตั้งแต่ระดับชาติ ไปจนถึงกลุ่มจังหวัด และจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547ก) และมีระบบสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่มุ่งหวัง โดยในระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีทุกคน เป็นรองประธานกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการ ภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ เป็นกรรมการ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ พร้อมทั้งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ กสจ. มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง และ

มาตรการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

ในระดับกลุ่มจังหวัด มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) เป็นกลไกบริหารจัดการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนและภาคประชาชน เป็นกรรมการ และมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นประธานกรรมการ พร้อมด้วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ กกจ. มีอำนาจหน้าที่หลักในการบูรณาการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีการพัฒนา รวมทั้งกำกับ แนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัด

ในระดับจังหวัดมีกลไกสำคัญ คือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ กบจ. มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด บูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมทั้งกำกับ แนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่นๆ ในการบริหารงาน CEO เช่น คณะอนุกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้จ่ายงบประมาณจังหวัด คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด และ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนจังหวัด เป็นต้น

ที่สำคัญ คือ ระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปได้ด้วยดี ต้องมีระบบสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดด้วยการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546 และ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547ก) ได้แก่

1) ด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต โดยให้จังหวัดพิจารณาเสนอขอความ ต้องการให้กรมพิจารณาอบหมายอำนาจให้เป็นการเฉพาะ โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางในการมอบอำนาจ

2) ด้านการบริหารงานบุคคล เช่น อำนาจในการแต่งตั้ง (ย้าย) และเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ในส่วนภูมิภาค ระดับ 8 ลงมา ที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการ

3) ด้านการบริหารงบประมาณ โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณ

จากกลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า มีคณะกรรมการ 2 ชุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด คือ คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด ซึ่งจะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาในลำดับต่อไป

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 รับทราบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มตามที่กลุ่มจังหวัดต่างๆ เสนอ โดยให้จังหวัดนำไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้ง นำไปใช้ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการประเมินผล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ด้วย ซึ่งสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด (2547) ได้รวบรวมยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดดังกล่าว จัดทำเป็นรูปเล่มภายใต้ชื่อ "วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด"

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดดังกล่าว ต้องได้รับการทบทวน ปรับปรุงให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548 และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดยังอยู่ระหว่างการรวบรวม "วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด" ที่ทบทวนใหม่ ดังนั้น ในเอกสารฉบับนี้ จะใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่รวบรวมโดยสำนักงานงบประมาณ เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หากกลุ่มคำที่มีนัยสำคัญสำหรับแปลงไปสู่การจัดทำโครงการด้านแรงงานในจังหวัด

ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด

ในระหว่างการพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำเอกสารงบประมาณ จังหวัดแบบบูรณาการประกอบการพิจารณา คือ “งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำแนกเป็นรายจังหวัด การจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวาระการพิจารณาแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 – 2551)

ในที่นี่จะนำเสนอเฉพาะภาคเหนือ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1 ภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2 และยุทธศาสตร์จังหวัดของจังหวัดในภาคเหนือ 17 จังหวัด (หน้า 1 – 122) เพื่อนำมาวิเคราะห์กลุ่มคำที่มีนัยสามารถแปลงไปสู่โครงการด้านแรงงานได้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์กลุ่มคำ จะได้แสดงเป็นตัวอักษรหนาในข้อมูลที่น่าเสนอ โดยจะเน้นที่ประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน)

ข้อมูลกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน

วิสัยทัศน์ ประตูกองการค้าสู่โลก โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา สังคมน่าอยู่ทุกถิ่นที่

ประเด็นยุทธศาสตร์ / เป้าประสงค์ / กลยุทธ์

1) สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ที่มีศักยภาพและโอกาสการแข่งขันในระดับนานาชาติ

1.1) พัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ ธุรกิจบริการสุขภาพ และการศึกษานานาชาติให้เป็นแหล่งสร้างงานและสร้างรายได้ใหม่ให้กับกลุ่มจังหวัด

1.1.1) พัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์/ไอซีที โดย

- พัฒนาซอฟต์แวร์เฉพาะด้านที่มีความได้เปรียบ
- พัฒนาความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ พัฒนา Knowledge worker

สู่ระดับสากล

- พัฒนาคุณภาพของบริการพื้นฐานโทรคมนาคม

1.1.2) พัฒนารัฐกิจบริการสุขภาพสู่ระดับสากล โดย

- พัฒนามาตรฐานการบริการ สถานบริการ และบุคลากร ที่เน้นการใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพผสมผสานกับภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนาเพื่อสร้างความแตกต่าง

1.1.3) พัฒนาให้เป็นศูนย์การศึกษาในระดับภูมิภาค โดย

- สนับสนุนให้สถาบันระดับอุดมศึกษา เปิดหลักสูตรการศึกษานานาชาติ

2) พัฒนาให้เป็นประตูการค้า การลงทุน และศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงกลุ่มประเทศ GMS BIMSTEC และประเทศอื่น ๆ

2.1) สร้างฐานการค้าและการลงทุนเชื่อมโยงการภูมิภาค GMS BIMSTEC และประเทศอื่น ๆ

2.1.1) พัฒนาเชียงรายเป็นประตูเชื่อมโยงการค้า และการลงทุนกับจีนตอนใต้

- เร่งดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย
- จัดตั้งศูนย์พัฒนาการค้าการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน

2.1.2) พัฒนาเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางอากาศ (Changmai Aviation Hub)

Aviation Hub)

- ขยายบริการเพื่อรองรับผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้น
- ศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาสนามบินนานาชาติเชียงใหม่แห่งใหม่

2.1.3) พัฒนาร่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดน่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน และ

เชียงใหม่ โดย

- ศึกษาจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ที่มีความพร้อมในการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวร
- ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน
- ปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

3) สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการเกษตร อุตสาหกรรม หัตถกรรม และการท่องเที่ยวเพื่อลดปัญหาความยากจน และให้ผลประโยชน์ตกแก่ประชาชนภายในกลุ่มจังหวัดมากที่สุด

3.1) เพิ่มมูลค่าภาคการเกษตร อุตสาหกรรม หัตถอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวเพื่อลดปัญหาความยากจนและให้ผลประโยชน์ตกแก่ประชาชนภายในกลุ่มจังหวัดมากที่สุด

3.1.1) ส่งเสริมภาคเกษตรปลอดภัยสู่เกษตรอินทรีย์ และเกษตรอุตสาหกรรม โดยการเกษตรอินทรีย์เน้นข้าวหอมมะลิ พืชผักเมืองหนาว และพืชสมุนไพร ผลิตภัณฑ์ส่งออกตอบสนอง

ตลาดอาหารเพื่อสุขภาพและทดแทนการนำเข้าพืชผักเมืองหนาวตามความต้องการของธุรกิจบริการในประเทศ สำหรับเกษตรกรอุตสาหกรรมเน้นการปลูกยางพารา โดย

- สนับสนุนการพัฒนาปัจจัยการผลิตในเรื่องน้ำ ดิน และพันธุ์
- สร้างกระบวนการให้ความรู้เกษตรกรในเรื่องการพัฒนาเกษตรแนวใหม่ที่เน้นเรื่อง Good Agricultural Practice (GAP) และผลลัพธ์ที่จะได้จากการผลิตเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ และเกษตรอุตสาหกรรม รวมทั้งแนวโน้มความต้องการของตลาด
- สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในเรื่องการพัฒนาเกษตรปลอดภัยเกษตรอินทรีย์ และเกษตรอุตสาหกรรม
- สร้างระบบการตรวจสอบคุณภาพและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร

3.1.2) พัฒนาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร และอุตสาหกรรมเซรามิค

- สนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มธุรกิจและผู้ประกอบการ

3.1.3) พัฒนาเทคโนโลยีรูปแบบผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์และการตลาด ให้มีประสิทธิภาพ

- พัฒนากิจกรรรมต้นน้ำ แหล่งผลิตวัตถุดิบ โดยเฉพาะพืชวัตถุดิบ
- พัฒนาการออกแบบผลิตภัณฑ์ ทั้งด้านความสวยงาม มีคุณภาพและประโยชน์ใช้สอยตรงตามความต้องการของตลาด
- พัฒนาความเข้มแข็งของผู้ประกอบการที่มีศักยภาพไปสู่ผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของตราสินค้า
- สร้างกระแสแนวโน้มตลาดในรูปแบบ Lanna Trend

3.1.4) พัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมและเชิงสุขภาพ โดย

- พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิม พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ และเชื่อมโยงกิจกรรมต่อเนื่องภายในกลุ่มจังหวัดในลักษณะ OTOP Tourism Village
- พัฒนามาตรฐานบริการและบุคลากรด้านการท่องเที่ยวระดับสากล
- เตรียมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเมืองเก่าเชียงใหม่ น่าน ลำพูน สูการเป็นมรดกโลก
- พัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) ในลักษณะกลุ่ม Long Stay กลุ่ม Ecotourism กลุ่มการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษาเรียนรู้ กลุ่มท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพฯ ที่เป็นศักยภาพของชุมชน

4) พัฒนาศักยภาพกรรมนุษย์ คุณภาพชีวิต ดำรงฐานวัฒนธรรมและทุนทางสังคมของล้านนา

4.1) ให้คนมีความรู้ สามารถปรับตัว คิดเป็นทำเป็น มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสืบทอดวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.1.1) พัฒนาศักยภาพกรรมนุษย์รองรับเศรษฐกิจฐานความรู้ โดย

- สร้างคนให้มีความรู้ ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีใหม่
- ต่อยอดพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม

4.1.2) พัฒนาคูณภาพชีวิตและเสริมสร้างสังคมที่สงบ โดย

- เสริมสร้างสุขภาวะของประชาชนอย่างครบวงจรและมีคุณภาพ
- พัฒนาคุณภาพชีวิต จริยธรรม และคุณค่าของสถาบันครอบครัว
- พัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม
- เสริมสร้างความมั่นคงและเครือข่ายการเฝ้าระวังของชุมชนบริเวณชายแดน

4.1.3) ดำรงฐานวัฒนธรรมล้านนาและเสริมสร้างทุนทางสังคม โดย

- ส่งเสริมการสืบค้นภูมิปัญญา/อัตลักษณ์ท้องถิ่น รวมทั้งการเรียนรู้ และฟื้นฟู จิตวิญญาณวัฒนธรรมท้องถิ่น
- นำทุนวัฒนธรรมท้องถิ่นมาสร้างให้เกิดคุณค่าทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

5) ดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

5.1) ความสมบูรณ์ของทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และสภาพแวดล้อมในเมือง/ชุมชนดีขึ้น

5.1.1) ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ น้ำ ป่าไม้ และดิน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชน

- เร่งรัดการจัดระบบการบริหารจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำสายหลักและลุ่มน้ำสาขา และเพิ่มประสิทธิภาพแหล่งกักเก็บน้ำ โดยเฉพาะการจัดทำฝายแม้ว
- ฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต้นน้ำ และส่งเสริมการบริหารจัดการป่า ชุมชน และพัฒนาชุมชนพื้นที่สูง
- ป้องกันการชะล้างพังทลายและฟื้นฟูคุณภาพดิน

5.1.2) บริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองและชุมชน โดย

- แก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศ น้ำเสีย และขยะมูลฝอย รวมทั้งส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานสะอาด
- เสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและชุมชน

6) แผนการพัฒนาระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ

6.1) ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มล้านนาให้เกิดประสิทธิผล

6.1.1) จัดตั้งกลไก กำกับ และ ประสานการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดอย่างบูรณาการ

6.1.2) จัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาในกลุ่มจังหวัด

6.1.3) จัดให้มีระบบการบริหารงานและศูนย์ข้อมูลยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ข้อมูลจังหวัดภาคเหนือตอนบน

จังหวัดเชียงราย

วิสัยทัศน์ เชียงรายประตูทองของวัฒนธรรมล้านนาและการค้าสู่สากล

ประเด็นยุทธศาสตร์ / เป้าประสงค์ / กลยุทธ์

1) การบริหารจัดการความยากจน

1.1) การสร้างระบบการบริหารจัดการการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการในพื้นที่จังหวัดเชียงรายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.1) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน

เชิงบูรณาการ

- บูรณาการการบริหารจัดการ ข้อมูล งบประมาณ และการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งระบบตั้งแต่บุคคล ชุมชนอำเภอ และจังหวัด

1.2) พัฒนาและดำรงไว้ซึ่งชุมชนเข้มแข็ง

1.2.1) ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน

- ส่งเสริมและพัฒนากองทุนหมู่บ้าน/ แหล่งทุนในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใช้ขบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหาความยากจนและระดมทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชน
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนชุมชนในทุกตำบลของจังหวัดเชียงราย

- ส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพ ศักยภาพ องค์กรชุมชน และชุมชนให้เข้มแข็ง
- เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถหมู่บ้าน / ชุมชนตามโครงการ SML ให้แก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเอง

1.3) ปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไข และประชาชนยากจนได้รับการพัฒนาศักยภาพที่ดีขึ้นและได้รับโอกาสในการเข้าสู่ทุน การประกอบอาชีพ และที่ทำกิน

1.3.1) พัฒนาศักยภาพการผลิตและสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ

- พัฒนาคุณภาพ / มาตรฐานผลิตภัณฑ์ สร้างนวัตกรรมและมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์สินค้า OTOP ตลอดจนสนับสนุนส่งเสริมอาชีพงานหัตถกรรม อุตสาหกรรมและ OTOP ไปสู่วิสาหกิจชุมชน (SME)
- พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในระดับชุมชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตร
- จัดการวางแผนงานที่ให้บริการและคำแนะนำเพื่อสร้างโอกาสและทางเลือกในทางประกอบอาชีพและเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ
- ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุน พร้อมทั้งเสริมสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการดำเนินงานให้คนจนมีแหล่งเงินทุนในการผลิตและมีความมั่นคงในอาชีพ
- ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- สร้างระบบคุ้มครองทางสังคมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม

2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต ดำรงฐานวัฒนธรรมล้านนาและความเข้มแข็งให้กับกระบวนการประชาสังคม

2.1) คนดีมีความรู้ สามารถปรับตัว คิดเป็น ทำเป็น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สืบทอดวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม และสังคมมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.1.1) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์รองรับเศรษฐกิจฐานความรู้ โดย

- สร้างคนให้มีความรู้ ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสมัยใหม่
- ต่อยอดพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2.1.2) พัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างสังคมที่สงบสุข โดย

- เสริมสร้างสุขภาพของประชาชนอย่างครบวงจรและมีคุณภาพ
- พัฒนาคุณภาพชีวิต จริยธรรม และคุณค่าของสถาบันครอบครัว
- พัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม
- เสริมสร้างความมั่นคงและเครือข่ายการเฝ้าระวังของชุมชนบริเวณชายแดน

2.1.3) ดำรงฐานวัฒนธรรมและเสริมสร้างทุนทางสังคม โดย

- ส่งเสริม สืบค้นภูมิปัญญา/เอกลักษณ์ท้องถิ่น
- ส่งเสริมการเรียนรู้ และฟื้นฟูจิตวิญญาณวัฒนธรรมท้องถิ่น
- นำทุนวัฒนธรรมท้องถิ่นมาสร้างให้เกิดคุณค่าทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

2.1.4) สังคมมีความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินและปลอดภัยจากยาเสพติด

- เสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
- ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติด
- ขยายขอบเขตเป้าหมายของงานป้องกันปราบปราม ในด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันอาชญากรรมและยาเสพติด

3) สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเกษตร อุตสาหกรรม หัตถอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับฐานเศรษฐกิจเดิมอย่างยั่งยืน

3.1) เพิ่มมูลค่าภาคเกษตร อุตสาหกรรม หัตถอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเป็นสินค้าส่งออก เพื่อเพิ่มรายได้ให้จังหวัด

3.1.1) ส่งเสริมการเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์และเกษตรอุตสาหกรรม โดยการเกษตรอินทรีย์เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกตอบสนองตลาด และเพื่อสุขภาพ สำหรับเกษตรอุตสาหกรรมส่งเสริมในทุกกระบวนการผลิตด้านพืช อาทิเช่น ชา ยางพารา ข้าวหอมมะลิ ด้านปศุสัตว์ เช่น ไก่เนื้อ โคเนื้อ และด้านประมง เช่น กุ้งก้ามกราม ปลานิล ปลาดุก โดย

- สนับสนุนการพัฒนาปัจจัยการผลิต ในเรื่องน้ำ ดิน และพันธุ์
- สร้างกระบวนการให้ความรู้แก่เกษตรกร ในเรื่องการพัฒนาเกษตรแนวใหม่ที่เน้นเรื่อง Good Agricultural Practice (GAP) และผลลัพธ์ที่จะได้จากการผลิตเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ และเกษตรอุตสาหกรรม รวมทั้งแนวโน้มความต้องการของตลาด

- สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา ในเรื่องกระบวนการ พัฒนาเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ และเกษตรอุตสาหกรรม
- สร้างระบบการตรวจสอบคุณภาพและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร

3.1.2) พัฒนาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร

- สนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มธุรกิจและผู้ประกอบการ
- พัฒนาเทคโนโลยี รูปแบบผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์และการตลาดให้มีประสิทธิภาพ

3.1.3) ส่งเสริมและพัฒนาหัตถอุตสาหกรรมที่มีเอกลักษณ์ล้ำนาให้มีความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในตลาดโลก โดย

- พัฒนากิจกรรรมต้นน้ำ แหล่งวัตถุดิบ โดยเฉพาะพืชวัตถุดิบ
- พัฒนาการออกแบบผลิตภัณฑ์ ทั้งด้านความสวยงาม มีคุณภาพและประโยชน์ใช้สอยตรงความต้องการของตลาด
- พัฒนาความเข้มแข็งของผู้ประกอบการที่มีศักยภาพไปสู่ผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของตราสินค้า
- สร้างกระแสแนวโน้มตลาดในรูปแบบ Lanna Trend

3.1.4) พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ประวัติศาสตร์ ศิลปะ – วัฒนธรรมและเชิงสุขภาพ โดย

- พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิม พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ และเชื่อมโยงกิจกรรมต่อเนื่องภายในกลุ่มจังหวัด ในลักษณะ OTOP Tourism Village
- พัฒนามาตรฐานบริการและบุคลากรด้านการท่องเที่ยวระดับสากล
- เตรียมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเมืองเก่าเชียงใหม่สู่การเป็นมรดกโลก
- พัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) ในลักษณะกลุ่ม Long Stay กลุ่ม Ecotourism กลุ่มการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษาเรียนรู้ กลุ่มท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ ที่เป็นศักยภาพของชุมชน / กลุ่ม MICE
- การพัฒนาความเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน (GMS)
- ประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยวตลอดปี

4) ดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

4.1) ระบบการป้องกันและรักษาความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติได้รับการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมทั้งในเมืองและชุมชน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.1.1) การสร้างสมดุลของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

- จัดทำแนวเขตป่าอนุรักษ์ที่ชัดเจนและป้องกันรักษาป่าเชิงรุก
- เพิ่มความสมบูรณ์และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ป่าสงวนแห่งชาติรวมทั้งการป้องกันไฟป่า
- ดำรวจเอกสารสิทธิการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินและให้สิทธิทำกินแก่ราษฎรที่อยู่อาศัยพื้นฟูป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม

4.1.2) การคุ้มครองและใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

- จัดทำฐานข้อมูลและการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศและระดับชุมชนรวมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำ

4.1.3) การฟื้นฟูทรัพยากรดินและใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

- ฟื้นฟูและป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน โดยการใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ และการปลูกหญ้าแฝกตามแนวพระราชดำริ
- ส่งเสริมการผลิตและการใช้น้ำชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์

4.1.4) การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

- จัดทำระบบบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการและสร้างความเป็นเอกภาพในกลไกการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิผลเพียงพอต่อความต้องการ รวมทั้งป้องกันอุทกภัยและรักษาคุณภาพน้ำ
- จัดทำฝายแม้ว (Check Dam) เพื่อชะลอน้ำ เสริมความชุ่มชื้น เพื่อความสมบูรณ์ของป่าและดักตะกอน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

4.1.5) การควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่นและเสียง

- สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มธุรกิจชุมชนและเอกชนในการจัดการและเพิ่มมูลค่าขยะอย่างครบวงจร เพื่อนำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้มากที่สุด
- ส่งเสริมและสนับสนุนการบำรุงรักษาเครื่องยนต์และการใช้เชื้อเพลิงสะอาดและการใช้รถยนต์ใหม่ที่มีมลพิษต่ำ

4.1.6) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น

- ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งสร้างองค์ความรู้และศักยภาพการบริหารจัดการให้กับชุมชนและบุคลากรของรัฐในท้องถิ่น

5) พัฒนาให้เป็นประตูการค้าการลงทุนกับต่างประเทศ

5.1) พัฒนาให้เป็นประตูการค้าการลงทุนเชื่อมโยงกับต่างประเทศ โดยมีระบบบริการโลจิสติกส์และเชื่อมโยงเครือข่ายในความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มรายได้จากการค้าการลงทุนกับทั่วประเทศ

5.1.1) เร่งดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย

- เร่งการประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะโดยเร็ว
- จัดระบบโครงการชายคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างเขตเศรษฐกิจชายแดนกับพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัดเชียงราย
- เร่งให้มีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จจำนวน 3 แห่ง

5.1.2) ส่งเสริมการค้าการลงทุน การตลาด กับต่างประเทศ

- จัดตั้งหน่วยงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้านวิเทศสัมพันธ์ จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน
- จัดกิจกรรมส่งเสริมการค้า การลงทุน การตลาดกับต่างประเทศ

5.1.3) พัฒนาบุคลากรด้านแรงงานและผู้ประกอบการเพื่อเสริมสร้างจิตสมรรถนะความสามารถในการแข่งขัน

- พัฒนาบุคลากรด้านพาณิชย์
- พัฒนาบุคลากรด้านแรงงาน
- พัฒนาผู้ประกอบการและภาครัฐ

5.1.4) จัดระบบการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงเพื่อเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ (Logistic) กับประเทศเพื่อนบ้านและต่างประเทศ

- พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งทางบก
- พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งทางน้ำ
- พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระบบราง
- พัฒนาระบบการคมนาคมทางอากาศยานระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ให้เป็น Twin Hub