

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัด : ด้านการพัฒนาแรงงาน : ศึกษากรณีจังหวัดอุทัยธานี

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายให้การบริหารมีประสิทธิภาพ โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูลปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจร ภายในจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive officer : CEO) สามารถบังคับบัญชาสั่งการให้การดำเนินงานภายในจังหวัด เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด สามารถสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดโดยตรง

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาเป็นการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลางให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ที่มุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือบูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda) การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) ผลักดันวาระแห่งชาติ (National Agenda) และลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ และได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ ด้านการจัดระบบบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน ได้แก่ ระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายตอบสนองความต้องการของประชาชน ระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลและระเบียบวาระแห่งชาติแปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด ระเบียบวาระแห่งพื้นที่ ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน และเป็นแผนการชี้้นำการพัฒนาจังหวัด ในภาพรวมระยะยาว แต่ไม่ยึดมั่นว่า จะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด

ขึ้นอยู่กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในขณะนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำปางจึงเป็นแผนที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา หรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทามติ (Consensus) ร่วมกัน ทั้งต่อจุดหมายในการพัฒนา (Ends) และวิธีดำเนินการให้บรรลุจุดหมายการพัฒนา (Means) โดยนำเอาแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ (Action Planning) ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาลำปาง จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ตลอดจนคำแนะนำและข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 รวมทั้งสอดคล้องกับภารกิจหลัก 6 ประการ ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

ที่ผ่านมามีการวางแผนพัฒนาลำปาง ประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ สรุปได้ 5 ด้าน ดังนี้ (สุจิตรา ศรี , 2546 , 3 - 4)

1. ด้านเนื้อหาสาระการวางแผน ส่วนใหญ่เป็นการวางแผนตามบทบาทและภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นหลัก (Functional Planning) ขาดการมองภาพรวม การพัฒนาร่วมกันแบบองค์รวม (Holistic) ทำให้ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชนมากเท่าที่ควร

2. ด้านการประสานงบประมาณ มีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณ เป็นรายหน่วยงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ และไม่สามารถบูรณาการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ด้านรูปแบบและวิธีการวางแผน ขาดกระบวนการการมีส่วนร่วม จากภาคการพัฒนาอย่างเพียงพอ และมีได้ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ รวมทั้งในการจัดทำแผนงาน/โครงการลงสู่พื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย มีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ ทำให้บางส่วนเกิดความซ้ำซ้อน บางส่วนเกิดความเหลื่อมล้ำทางความเจริญ และความไม่เท่าเทียมกัน และไม่สามารถกำหนดเป้าหมาย หรือผลสำเร็จของการพัฒนาได้อย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

4. ด้านองค์การวางแผนองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ไม่ครอบคลุม ทุกภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ทำให้ขาดการยอมรับในการนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกันอย่างเท่าที่ควร

5. กระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่การเสนอ ขอรับการสนับสนุนงาน/โครงการ และงบประมาณโดยจังหวัด จนถึงการอนุมัติจากส่วนกลาง ใช้ระยะเวลา 18 เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณประจำปี ของประเทศ ทำให้งาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติล่าช้า ได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งไม่สอดคล้องกับระบบแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ระยะเวลาประมาณ 12 เดือน

จากปัญหาของระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด ที่ผ่านมามีปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนได้ หรือไม่สามารถใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานระดับจังหวัด ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

จากนโยบาย แนวความคิด หลักการ ซึ่งนำสู่วิธีการปฏิบัติ จะพบว่าการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามสั่งการของส่วนกลางให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เน้นการบูรณาการอย่างเป็นองค์รวมเพื่อการสนองตอบและแก้ไขปัญหาของจังหวัด ได้อย่างเป็นรูปธรรม เหมาะสม ประกอบกับผู้ศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทยานิ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทยานิ ปี พ.ศ. 2547 และปีก่อน ๆ มาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้มีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านการพัฒนาแรงงาน โดยผู้ศึกษาวิจัยได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติการจัดทำแผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 มาเป็นแนวทางการศึกษา โดยเป็นการศึกษาจากเอกสารและการปฏิบัติ เพื่อมุ่งให้ความรู้ ความเข้าใจ นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขในกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกับขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ด้านการพัฒนาแรงงาน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ด้านการพัฒนาแรงงาน

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. ด้านเนื้อหาสาระ ผู้วิจัยศึกษาจากเอกสาร คู่มือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดอุทัยธานี ปี 2547 คำสั่ง ข้อสั่งการ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษากระบวนการด้านการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ด้านการพัฒนาแรงงาน

นิยามศัพท์

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ ในระดับพื้นที่ เป็นองค์กรที่มีสมรรถภาพปฏิบัติงานในระดับสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด (Strategic Plan for Provincial Development) หมายถึง แผนพัฒนารัฐบาลจังหวัดที่แสดงทิศทาง หรือแนวทางการพัฒนารัฐบาลในอนาคต เิงนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์การพัฒนา เป้าประสงค์การพัฒนาประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

การพัฒนาด้านแรงงาน หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดอุทัยธานี ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน ปี 2547

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ด้านการพัฒนาแรงงาน

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยจากเอกสาร คู่มือ ระเบียบคำสั่ง และขั้นตอนต่าง ๆ (Document Research) โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ทำแนวความคิดทฤษฎี และงานวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดและแนวทางการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา
2. แนวคิดในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์
3. แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด
4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและแนวทางการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

1.1 นโยบายการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา

ในฐานะนายกรัฐมนตรี ต้องการเห็นระบบบริหารที่ใช้กันมาแต่เดิม ๆ ซึ่งสำเร็จบ้าง เป็นปัญหาหรือมีอุปสรรคบ้าง จะได้รับการทดลองเพื่อปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้นอีก ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้เห็นพ้องต้องกันในแนวทางที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหาร เพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้น เพราะเชื่อว่าองค์กรทุกองค์กร เปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิต เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป สภาวะขององค์กรนั้น ก็ต้องเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ตามสิ่งแวดล้อมเหมือนสิ่งมีชีวิตทั่วไป เพราะว่าการดูแลสิ่งมีชีวิตนั้น ก็ต้องใช้วิธีการดูแลในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงที่ต่างกันไป เหมือนคนเรา เมื่อมีลูกคนหนึ่ง เมื่อตอนอยู่ในท้องก็ต้องดูแลแบบหนึ่ง เมื่อคลอดออกมาก็ต้องดูแลแบบหนึ่ง เมื่อ 10 ขวบ ก็แบบหนึ่ง เมื่อเป็นวัยรุ่น เมื่อจบการศึกษา เมื่อมีงานทำแล้วก็ต้องดูแลแตกต่างกันไป และเมื่อเจ็บป่วย ก็ดูแลอีกแบบหนึ่ง ลักษณะภาวะผู้นำในการดูแลสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ก็ต้องเปลี่ยนไปตามขั้นตอน การจะใช้ภาวะผู้นำเพื่อดูแลสิ่งมีชีวิตหรือองค์กร ที่เปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบเดียวกันตลอดเวลา นั้นย่อมผิดพลาดอย่างคนเลี้ยงลูก ถ้าคิดว่าลูกยังเป็นเด็กทารก อยู่ตลอดเวลา ก็เป็นการทำร้าย (Spoil) ลูก เลี้ยงลูกในทางที่ผิด ขณะเดียวกัน ถ้าคิดว่าเราจะดูแลคนป่วย ให้เหมือนดูแลคนแข็งแรงก็ผิด เพราะลักษณะการดูแลย่อมเปลี่ยนไป

ขณะนี้เหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนไปมาก การพัฒนาประเทศก็ต้องเปลี่ยนตามไป แต่สิ่งที่ปัญหาสำคัญของประเทศไทยวันนี้ คือความไม่เป็นระเบียบ และการที่เรามีองค์กรมากมาย และตามนิสัยมนุษย์ เมื่อมีองค์กรเกิดขึ้นก็จะสร้างอาณาจักรของตน จนทำให้การทำงานร่วมกันมีปัญหา ทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กร การปฏิสัมพันธ์ ขององค์กรนั้น เป็นไปด้วยความไม่จริงใจและจริงจัง จึงทำให้องค์กรแต่ละแห่งต่างคนต่างทำงาน สิ้นเปลืองสูญเสีย ไร้ประสิทธิภาพ ในที่สุดประเทศชาติ และประชาชนจะไม่ได้ประโยชน์อย่างที่เราทุกคนตั้งใจ

ความจริงไม่มีใครคิดร้ายต่อประชาชน ต่อบ้านเมือง แต่มุ่งประสงค์ต่อเป้าหมายขององค์กรและของตนเองมากเกินไปนั่นคือการทำร้ายบ้านเมืองและประชาชนโดยไม่รู้ตัว บางคนเอาเป้าหมายของตนเองไปแทนเป้าหมายขององค์กร ก็เสียหายระดับแรก เสียหายระดับรอง คือ การเอาเป้าหมายขององค์กรเหนือกว่าเป้าหมายขององค์กรรวมของประเทศ ทั้ง ๆ ที่ตัวเองเป็นองค์กรหนึ่งในองค์กรใหญ่ อันนี้ก็เสียหายรองลงไปอีก เพราะฉะนั้น ความเสียหายนี้บางครั้งไม่รู้ตัว ด้วยสัญชาตญาณ ความเป็นมนุษย์ทั่วไป สัญชาตญาณของการทำงานโดยขาดความเป็นนักบริหารที่ยึดมั่นในแนวความคิดของการบริหารอย่างตลอดเวลา ก็จะทำให้เราเผลอเผลอ ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องเลวร้าย จึงพยายามคิดว่าเราจะแก้ปัญหายังไง

แนวความคิดของผู้ว่าฯ CEO ไม่ใช่เรื่องพิเศษ คือต้องการหาเจ้าภาพให้ได้สักคน การบริหารจัดการในเรื่องทุกอย่าง แต่โดยธรรมชาติของมนุษย์ไม่ใช่เรื่องพิเศษ คือ ต้องการหาเจ้าภาพให้ได้สักคน การบริหารจัดการในเรื่องทุกอย่าง แต่โดยธรรมชาติของมนุษย์ไม่มีใครอยากเป็นเจ้าภาพ เพราะไม่ยอมรับผิดชอบ ไม่อยากถูกตำหนิ เพราะภารกิจในการแก้ปัญหาของสังคมและของชาตินั้น เป็นภารกิจที่เรียกว่า ภารกิจที่ไม่มีวันสิ้นสุด (Endless Job) มีแต่ต้องพัฒนาให้ดีขึ้น ดีขึ้น ดีขึ้นถามว่าจบหรือยัง ไม่มีวันจบเพราะองค์กรไม่มีคำว่าสิ้นสลาย ไม่มีวันจบสิ้น ไม่เหมือนกับการดูแลคนไข้ของหมอที่มีวันจบ เพราะเมื่อโรคภัยไข้เจ็บหายก็ออกจากโรงพยาบาลได้ หรือถ้าเสียชีวิตก็ส่งเข้าห้องดับจิต แต่การทำหน้าที่ของผู้บริหารนั้น คือการทำหน้าที่ที่ไม่มีวันสิ้นสุด จึงหาคนที่ เป็นเจ้าภาพรับการถูกตำหนิไม่ค่อยได้ โดยธรรมชาติของมนุษย์ โดยเฉพาะคนไทย ชอบการทำหาย ถึงจะมีความสุข มนุษย์ชอบเสี่ยง ชอบเล่นการพนัน เพราะฉะนั้นวันนี้แนวความคิดของ CEO คือ ต้องการจะทำหายผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าท่านเป็นนักบริหารจริงหรือเปล่า ถ้าเป็นจริงก็เหมาะสมได้รับการยกย่องสรรเสริญ ทั้งจากประชาชน

จากเพื่อนร่วมงาน จากส่วนราชการส่วนกลาง และจากครอบครัวเพราะจะเห็นความสำเร็จชัดเจน จะได้รับความชื่นชมชัดเจน ภาษานักธุรกิจเรียกว่า "กำไรอยู่ที่การเสี่ยง" คนไม่เสี่ยงจะเอากำไร ย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้น ถ้าจะเสี่ยงใช้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของชาติแล้ว ได้รับการยอมรับจึงจะภูมิใจได้ว่า สิ่งนี้ คือสิ่งที่ทำแล้วท่านจะมีความสุข

การเป็นเจ้าภาพไม่จำเป็นต้องเป็น "One Man Show" คำว่า CEO คือ Chief Executive Officer แปลว่า เป็นประธานคณะผู้บริหาร แสดงว่ามีผู้บริหารหลายคน มาอยู่ร่วมกัน แล้วมีบุคคลหนึ่งเป็นประธาน นั่นคือ การเอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการ เป็นคณะผู้บริหารแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด คือตัวประธาน ของจังหวัดในอดีตทำไมไม่สำเร็จ เพราะมักมองกันว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนกระทรวงมหาดไทย ทางกระทรวงเกษตรฯ ก็นึกว่าตนคือ ตัวแทนกระทรวงเกษตร หรือทางกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ก็คิดว่าตนคือกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม ฯลฯ เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นเพียงตัวแทนของ กระทรวง มหาดไทย ที่จริงแล้วปลัดจังหวัด นั่นคือตัวแทนกระทรวงมหาดไทยตัวจริง พัฒนาการ จังหวัดนั้นคือตัวแทนกระทรวงมหาดไทย แต่ทำหน้าที่ทางด้านพัฒนาชุมชน เพราะฉะนั้น วันนี้ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะผู้บริหารแล้วประชุมกันในลักษณะของคณะ ผู้บริหารอย่างแท้จริง เหมือนคณะรัฐมนตรีประชุมรัฐมนตรีทุกวันอังคาร แต่การประชุมคณะ รัฐมนตรีมีลักษณะเป็นตรายาง หรือ Rubber Stamp เรื่องของใครของมัน เข้ามาก็ผ่านไป โดยที่ไม่มีการคิด การทำงานร่วมกัน หรือเป้าหมายของประเทศร่วมกัน อย่างนี้ไม่ใช่การประชุม คณะรัฐมนตรีที่เหมาะสม แสดงว่านายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้กำลังทำหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการผู้บริหารกระทรวง การเป็นประธานที่ประชุมนั้นอย่าทำหน้าที่เพียงแค่เป็นประธานของ ที่ประชุม เพราะจะไม่เกิดประโยชน์อะไรเลย ในการบริหารประเทศ การเป็นประธานที่ประชุม เพื่อที่จะชี้ให้ผลัดกันพูดแต่ไม่สามารถจุดประกายความคิด ชักนำความคิด หรือจับประเด็นของ การประชุมได้ อย่างนั้นก็ไม่ได้เกิดประโยชน์ เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้เป็น ประธานผู้บริหาร จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ให้ทุกฝ่ายได้ร่วมกันคิด ช่วยกันทำ เอา ยุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าให้ทุกส่วนคิดร่วมกัน มีความรู้สึกที่เรา รับผิดชอบจังหวัดนี้ด้วยกัน เราจะต้องทำให้ประชาชนในจังหวัดนี้ ให้เศรษฐกิจในจังหวัดนี้ ให้สังคมในจังหวัดนี้ดีขึ้น แล้วจะภูมิใจกับงานชิ้นนี้ เหมือนเป็นจิตรกรที่กำลังจะทำงานชิ้นหนึ่ง

คนหนึ่งไปหาวัสดุเครื่องมือ อีกคนหนึ่งเขียนแบบ แล้วอีกคนหนึ่งช่วยกันติดตั้งส่วนประกอบสุดท้าย และผลงานที่ออกมาจะเป็นผลงานที่เราพอใจ

ยิ่งปัญหาของบ้านเมืองมีความซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็จะยิ่งแตกต่างกันไปมากขึ้น ยิ่งระบบโลกาภิวัตน์แทรกซึมไปถึงในป่าในดอย เป็นไปไม่ได้ที่คนที่มีความรู้ด้านเดียว จะเข้าใจปัญหาทุกด้าน และไม่เคียดคาดหวังว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรู้ทุกเรื่อง แต่ว่าจะต้องพยายามเข้าใจทุกเรื่อง ไม่ต้องรู้เองทุกเรื่อง เพราะว่ามีคนที่รู้ทุกเรื่องเต็มจังหวัดแล้ว แต่จะจับเอาคนเหล่านั้นมารวมกันแล้วต่อภาพให้ได้ ตรงนั้นต่างหากคือศิลปะของการเป็นผู้นำ ทุกครั้งที่มีปัญหาในโลกยุคใหม่นี้ เขาจะเข้าไปเจาะปัญหาให้รู้ปัญหาจริง เขาใช้ Operation Research Team หรือ Team OR โดยองค์ประกอบคือเป็นคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้รู้ในหลากหลายสาขาวิชา (Multidisciplinary) คนที่มีความรู้หลากหลายในวิชาการต่างสาขามารวมกันเป็นกลุ่มมาวิเคราะห์ปัญหาพร้อมกัน มองอย่างนักวิศวะ มองอย่างไร มองอย่างนักสังคมศาสตร์มองอย่างไร มองอย่างนักสาธารณสุขมองอย่างไร เอาปัญหาของกำมุงทั้งหมดมาดูร่วมกัน มาวิเคราะห์ร่วมกัน มาแก้ร่วมกัน นั่นแหละคือ Operation Research Team เพราะฉะนั้น การบริหารจังหวัดก็เช่นเดียวกัน วันนี้มีความสูญเปล่า (Redundant) เต็มไปหมดเลย เพราะต่างคนต่างถือประโยชน์ของหน่วยงานของตัวเองเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่สามารถจะเกื้อกูลกัน ทำงานร่วมกัน ใช้อุปกรณ์ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ เพราะว่าคนจะตีความว่านี่คือความจริงของประเทศไทย และทุกประเทศด้วย ไม่ใช่ประเทศไทยประเทศเดียว เพราะฉะนั้น ถ้าเราแก้ปัญหาระบบนี้ สามารถยืนยันได้ว่าไทยจะเป็นประเทศเดียว ในหลาย ๆ ประเทศที่ใช้ระบบการแก้ปัญหาย่างแท้จริงในการบริหาร ไม่ได้ใช้ระบบราชการในการแก้ปัญหาของชาติเพียงระบบเดียว เป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบราชการ (Bureaucracy) กับการประมวลยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ (Management Strategy) เข้าหากัน ไม่อยากให้เป็นระบบราชการคือ เป็นส่วนราชการเพียงอย่างเดียว เพราะต่างคนต่างทุ่มเทใส่เข้าไป และผลสุดท้ายก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะฉะนั้น ถ้าร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และในที่สุดก็ก้าวไปสู่การใช้ทรัพยากรร่วมกัน และวันนั้นความสามัคคีจะเกิดขึ้นในหมู่ส่วนราชการและนำไปสู่ความสามัคคีของคนในจังหวัด

ในสิ่งที่พูดนี้ จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในเวลาชั่วข้ามคืน (Change Overnight) ได้ และต้องใช้ Can-do Attitude เพราะถ้าสามารถมองเห็นความเป็นไปได้เกินกว่า 60% ก็

ลงมือทำเลยอีก 40% ไปคอยแก้ไขปัญหาเอาข้างหน้า แต่พวกที่มีทัศนคติตรงกันข้ามต้องรอให้ครบ 100% แล้วค่อยทำ ซึ่งถ้าจะรอให้สมบูรณ์ก่อนแล้ว ค่อยทำก็ทำไม่ได้ แต่ถ้าเป็นนักวิจารณ์ก็จะมองตรง 40% นี้แหละจะบอกว่าแย่มากทำไม่ได้หรอก ทำแล้วจะมีปัญหา แต่นักสร้างสรรค์ก็จะมองตรง 60% มองว่าน่าจะทำได้ตรงนี้ อีกหน่อย ตรงนี้อีกนิด เพราะฉะนั้น อย่างหัวนี้ไหว ถ้ามั่นใจว่าสิ่งเหล่านี้ศึกษาแล้ว วิเคราะห์แล้ว ดูหมดแล้ว ดูความเป็นจริงแล้วว่าสิ่งเหล่านี้ทำได้เกิน 60% ก็ลงมือทำไปเลย อย่างหัวนี้ไหว แล้วให้รู้ว่าอีก 40% ที่เป็นจุดอ่อนนั่นคืออะไร ถ้าหัวนี้ไหว ก็จะกลับไปทำ 40% ที่ล้มเหลวต่อ

ในฐานะที่เป็นนักบริหารและอยากเห็นการใช้การบริหารสู่การปกครองจริง ๆ เพราะวันนี้ แนวความคิดได้เปลี่ยนไปแล้ว เปลี่ยนจากการปกครองเป็นการบริหาร และการบริการ เมื่อก่อนนั้น มีลักษณะเป็นการปกครองแบบ Inside out Approach คือ One way แต่ในปัจจุบันการเมืองเปลี่ยนบ้านเมืองเปลี่ยน สถานการณ์โลกเปลี่ยน เราต้องเปลี่ยนการปกครองเป็นการบริหาร และการบริการต้องเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จทั้งหมด เพราะฉะนั้น ... หลักทุกอย่างต้องกลับมาที่ระบบราชการ ที่ต้องลด Function System ออกไป การแยกส่วนทั้งหลายต้องลดออกไป เพื่อนำไปสู่การบริหาร คือการจัดการองค์กร จัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ นำคนที่มีอยู่มาทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือว่าทำงานให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดที่สุด และที่สำคัญคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่าตั้งรับ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรุก เพราะเป็นเจ้าของแล้วต้องรุก คนที่มีหน้าที่ตั้งรับคือปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ต้องตั้งรับ ต้องคอยพิจารณาปัญหาและผสมผสานให้กลมกลืนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อใด องค์กรไหนมีการเคลื่อนตัวช้ากว่าองค์กรอื่น ๆ ในระนาบเดียวกัน เหมือนเรือที่ปล่อยลอยตามน้ำแล้วไม่พายเลย โอกาสไปถึงที่หมายก็ไม่มี แต่จะมีโอกาสว่า การพายเรือนั้นเหนื่อยก็จริง แต่สามารถไปถึงเป้าหมายได้ ยิ่งเหนื่อยมากยิ่งขึ้นมีโอกาสสำเร็จมาก แต่เหนื่อยแล้วอย่าเครียด คือความเป็นเจ้าภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ การเป็น CEO ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น อยากให้เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด เพราะนายกรัฐมนตรีต้องดูทั้งประเทศแต่จะให้มาดูแลทุกจังหวัดคงไม่ได้ แต่ถ้าไม่มีใครรับผิดชอบตรงจุดนั้นเลย จะแก้ปัญหาก็ได้อย่างไร จึงต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แทนนายกรัฐมนตรีอยู่ในจังหวัดนั้นเลย

ยกตัวอย่างง่าย ๆ เมื่อครั้งเดินทางไปเชียงใหม่ด้วยเฮลิคอปเตอร์จากในเมืองไป คอยช่างขาง บินเลียบลำน้ำปิง ปรากฏว่าลำน้ำปิงขุ่น ตื้นเขินและแคบ เลยไปปรึกษาในการ ประชุมโครงการหลวง ซึ่งบังเอิญมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ด้วย เพราะถ้าจะลากลำน้ำปิง ก็เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และทำเท่าไรก็ไม่จบ เนื่องจากลำน้ำปิงมีความยาวมาก น่าจะ พิจารณาที่ต้นเหตุได้หรือไม่ ทำอย่างไรถึงจะให้มีรากไม้คลุมดินที่มีมากเพียงพอที่จะกันฝนชะเอา ดินแดงตกลงมาในน้ำปิง ต้นน้ำอยู่ตรงไหน ไปพื้นฟูป่าเฉพาะจุดนั้นก่อนได้หรือไม่ ปลูกรู้อย่าง ไรได้ใหม่ ปลูกรูไม่ได้ใหม่ อันนี้เป็นเรื่องทางเทคนิคที่ฝากให้รับผิดชอบ ขอไปคิดกันเอง ถ้าคลุม ดินเพียงพอ ดินก็จะไม่ชะลงน้ำอย่างนี้ ในอดีตน้ำในลำน้ำปิงมีสีขาว แต่วันนี้ทำไมน้ำมีสีแดง แสดงว่ามีสิ่งผิดปกติแล้ว แล้วจะเป็นไปได้ใหม่ที่จุดที่น้ำลงนั้น สร้างเป็นลักษณะของการตั้ง ฝายที่เป็นตะแกรงเหมือนกับกรองน้ำ กรองซีโคลน แล้วมีเครื่องจักรไว้ประจำตรงนั้นเลย เพื่อ คอยตักโคลนทิ้งไป จัดการตรงต้นเหตุจนกว่ารากไม้คลุมดินเพียงพอ แต่เบื้องต้นคงต้องทำทั้ง 2 อย่าง แต่สรุปแล้วก็คือไม่อยากเห็นน้ำปิงตื้นเขิน แล้วแคบลงอย่างนี้ แล้วต่อไปจะมีปัญหาน้ำ ท่วมตามมาอีกเยอะ ถ้าพูดกันวันนี้แล้วไม่ทำ วันนี้อีก 10 ปี ข้างหน้าจะเห็นว่า เชียงใหม่ทั้ง เมือง น้ำจะท่วม เพราะน้ำปิง ตื้นเขินหมด ดังนี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำหน้าที่แทนก็จะ เป็นเจ้าภาพ ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเดิม ก็ะบอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน ถึงเวลามีหนังสือก็เซ็นไป ถึงเวลาก็เรียกประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เรียกประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่ชัดเจน

อีกเรื่องหนึ่งเมื่อครั้งไปไหว้ครูบาศรีวิชัย นึกถึงห้วยแก้วว่าเดี๋ยวนี้มีแต่หิน ไม่มีน้ำ เลย ทำไม่ถึงไม่มีน้ำ ได้เชิญผู้ว่าราชการจังหวัด และนักวิชาการมาประชุมหารือกันว่าอาจจะ แก้ไขโดยการผสมผสานระหว่างธรรมชาติกับสิ่งที่มนุษย์ทำขึ้น (Natural and hand made) ได้ หรือไม่ เพื่อให้หน้าตักห้วยแก้วกลับมา มีน้ำไหลอีกครั้งหนึ่ง ทำอย่างไรให้มีน้ำ ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็พานักวิชาการไปศึกษา ตั้งข้อสันนิษฐาน 3 ข้อ คือ

1. ระบบนิเวศเปลี่ยนไปหรือไม่ พบว่า ป่าวันนี้เขียวข่มมากกว่า เมื่อ 10 ปีที่แล้ว อุณหภูมิร้อนขึ้น 0.2 องศาเซลเซียส โดยเฉลี่ยฝนตกน้อยลงนิดหน่อย แสดงว่า ต้องมีสิ่งผิดปกติ เกิดขึ้น ไปสำรวจแล้ว พบว่ามีการผันน้ำตักไปใช้ระหว่างทางมากเกินไปจนกว่าความจำเป็น คือ การใช้ วิธีต่อท่อเพื่อนำน้ำไปใช้โดยต้องการใช้น้ำเพียง 150 ลูกบาศก์เมตร แต่ต่อท่อไปได้น้ำ 3,000 ลูกบาศก์เมตร แล้วที่เกินความต้องการก็ทิ้งไปหมด จึงสั่งการให้กรมโยธาธิการ กรมป่าไม้

การประสานงานภูมิภาค ไปพิจารณา แล้วทำประปาภูเขาโดยใช้เวลาประมาณ 9 เดือน เบ็ดเสร็จ ใช้งบประมาณไม่ถึง 40 ล้านบาท ห้วยแก้วก็มีน้ำตกเหมือนเดิม ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น เจ้าภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสำรวจการทำงานเชิงรุก ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบตั้งรับจะต้องไม่มีในยุคนี้ บ้านเมืองกำลังต้องการความช่วยเหลือ ขอให้ทุ่มเทเป็นเจ้าภาพที่สามารถมี ประสิทธิภาพได้ทุกที่ ถ้ามีความเอาใจใส่ก็มีประสิทธิภาพได้ ถ้าไม่มีความเอาใจใส่ก็จะไม่มี ประสิทธิภาพ

ประเทศไทยอยู่ในขั้นการรับรู้ หรือ Awareness คือ ความรับรู้ มีข้อมูล มีปัญหา แต่ไม่มีความเอาใจใส่เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้อง เพราะฉะนั้นเมื่อไม่มีการเอาใจใส่ก็จะไม่มี การศึกษาปัญหาอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่การแก้ไขแล้วลงมือปฏิบัติ แม้จะมีการรับรู้ ถ้ามีใคร ปัญหาอะไรเล่าได้หมด แต่ถ้าถามทำอย่างไร ก็ไม่สามารถบอกได้ เพราะฉะนั้น วันนี้ถ้าตั้งใจกัน จริง ๆ เชื่อว่าไม่มีอะไร "เหลือมือ" พวกเรา ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ผ่านประสบการณ์ชีวิต เรียนหนังสือมาอยู่ในความสามารถสูงทั้งสิ้น ในอดีตต้องโทษระบบโครงสร้าง แต่วันนี้จะแก้ไข และจะไม่มีกรกล่าวโทษใครนอกจากตัวเอง เราต้องกล้าเปลี่ยน กล้าทำ เปลี่ยนโครงสร้าง กฎหมายอย่างเดียวไม่พอ ต้องเปลี่ยนทัศนคติในการปฏิรูปทั้งหลายด้วย ถ้าสามารถเปลี่ยน ทัศนคติของคนที่เกี่ยวข้องไม่ได้ การปฏิรูปจะไม่มี ความหมาย ความจริงกฎหมายไม่ได้ผิดหรือ เลวแต่อย่างใด แต่ทัศนคติต่างหากที่ผิด เมื่อทัศนคติดี การแก้กฎหมายก็จะเป็นเรื่องง่ายมาก วันนี้เราจะต้องคิดนอกกรอบเดิม (Think out of the box) อย่าคิดตามกรอบเดิม อย่าทำวิธีเดิม ณ วันนี้ ขอยืนยันว่านายกรัฐมนตรีพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ถ้าพวกท่านพร้อม เราก็จะเดิน ไปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยกัน มาช่วยบ้านเมืองด้วยกัน ช่วยราษฎรด้วยกัน แล้วเมื่อ เกษียณราชการออกไปจะมีความสุข เพราะได้ทำงานอย่างสุดฝีมือแล้ว ไม่ใช่เกษียณออกไป แล้วบอกว่าได้ทำตามภาระหน้าที่ หรือตาม Job Description แล้ว แต่ไม่ได้ทำตามฝีมือ ซึ่งจะ ภูมิใจเพราะไม่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้ จะสามารถภูมิใจได้เมื่อได้แสดงฝีมือที่ สัมฤทธิ์ผล และสามารถสืบทอดให้เห็นได้ในลักษณะของ Legacy in life ลักชิ้นหนึ่งก็ยังมี นั่น คือสิ่งที่ต้องการเห็น เพราะต้องกล้าคิดออกนอกกรอบเดิม กฎหมายระเบียบใด ๆ ย่อมเขียนโดย มนุษย์ ถ้าเป็นอุปสรรคต่อความสุขของมนุษย์ก็ต้องแก้ไขได้ อย่างกลัวการเปลี่ยนแปลง อย่าให้ การเปลี่ยนแปลงนั้นถูกระบบชาติบังคับให้เปลี่ยน คนที่ประสบความสำเร็จในวันนี้คือ คนที่กล้า เปลี่ยนแปลงก่อนเหตุการณ์บังคับ ให้เปลี่ยนคนที่เปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติบังคับไม่เคยมี

ความสำเร็จในชีวิต เพราะฉะนั้น วันนี้ต้องกล้าเปลี่ยน ต้องกล้าแก้กฎหมายระเบียบกติกา ขอให้ทุกคนมีทัศนคติของผู้ชนะที่สามารถมองเห็นทางออกในทุก ๆ ปัญหาอย่าเห็นปัญหาในทุกทางออก และอย่าเป็นผู้แพ้นานเกินไป ต้องรีบลุกขึ้นสู้ มิฉะนั้นจะเป็นผู้แพ้ทั้งชีวิต

อยากยกระดับของจังหวัดให้ขึ้นมา เพราะทุกวันนี้ ทุกจังหวัดมีศักยภาพมาก การยกขึ้นมาไม่พอเพียงเพราะเป็นการปล่อยไปตามธรรมชาติมากเกินไป โดยไม่มีการจัดการ ต้องบริหารจัดการแบบไม่ฝืนธรรมชาติ ตัวอย่างคือที่จังหวัดเชียงใหม่โดยธรรมชาติ ถ้าปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามธรรมชาติ ก็จะโตได้ไม่มาก เพราะคนเชียงใหม่เป็นคนกินน้อย ใช้น้อย การบริโภคภายในเมืองอ่อน เพราะฉะนั้น เชียงใหม่จะเติบโตได้ต้องส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวและการแปรรูปสินค้าเกษตร ไม่เช่นนั้นจะไม่มีกิจการจ้างงานเพียงพอ แต่ถ้ามีคนที่สามารถดูแลตัวเลขออกเพราะตัวเลขจะชี้ให้เห็นได้ และต้องยกระดับและต้องมีเครื่องชี้วัดยกระดับด้วย เครื่องวัดมีหลายตัว

ตัวหนึ่ง คือเครื่องวัดทางเศรษฐกิจ ต้องรู้ว่า GPP ของจังหวัดเท่าไร บางจังหวัด GPP อาจประมาณพันล้านหรือหมื่นล้าน และต้องรู้ว่า GPP Growth มีไหม

เครื่องวัดทางสังคม เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด การเจ็บป่วย สาธารณสุข

เครื่องวัดความพึงพอใจในการบริการประชาชน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหมั่นออกตรวจตรา ก็ปรับลดขั้นตอนการทำงานได้ เพราะประสบการณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสูงมาก ประชาชนก็จะพอใจการบริการเหมือนที่ทำ ISO 9002 ก็คือ ไปตรวจดูขั้นตอนอย่างนี้ ประชาชนเสียเวลาแค่ไหน ควรจะทำอะไรให้สะดวกขึ้น ได้ไปเจอนายอำเภอมารายงานให้ฟัง 2 คน รู้สึกภูมิใจแทนกระทรวงมหาดไทยที่มีนายอำเภอ "มือดี" มีความตั้งใจ เอาใจใส่งาน มีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา และนายอำเภอส่วนใหญ่มีฝีมือดี เพราะฉะนั้นก็เหลือแค่การบริหารจังหวัดเท่านั้น

ภาวะผู้นำ หรือประมุขศิลป์ (Leadership) ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นสำคัญมาก ต้องเป็นผู้ใหญ่ที่มีความรับผิดชอบ ต้องกล้าใช้ภาวะผู้นำในจังหวัดที่รับผิดชอบ ต้องรับรู้สภาพปัญหาของประเทศและแก้ไขกันในโอกาสต่อไป อย่างนี้ความจริง แต่ให้สู้กับข้อเท็จจริงที่มีอยู่เวลานี้ประเทศไทยไม่ยอมรับความจริง พอพูดความจริงก็จะมีปัญหา กล้าเผชิญความจริง ถ้าไม่เช่นนั้นเราจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศในทางที่เหมาะสมได้ ต้องยอมรับความจริง ข้อเท็จจริง ถ้าไม่ยอมรับเราก็จะแก้ไขปัญหาไม่ได้ เพราะฉะนั้นปัญหาทุกอย่างต้องพูดกันด้วยความจริงได้หมด ต่อไปข้างหน้าเมื่อเป็นระบบผู้ช่วยนายกฯ แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องส่ง

รายงาน 2 ฉบับ คือ ส่งให้สำนักนายกฯ 1 ฉบับ ส่งให้กระทรวงมหาดไทยอีก 1 ฉบับ จะได้รับปัญหาพร้อม ๆ กัน ต่อไปข้างหน้าจะทำระบบ Information System ที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศกับต่างประเทศ เพราะเอกอัครราชทูตก็จะเป็น CEO ต่างประเทศ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น CEO ในประเทศ ทุกอย่างจะใช้คอมพิวเตอร์เชื่อมโยงกัน แล้วจะมีการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวม และจะต้องเข้าใจถึงจุลภาคและมหภาค (Micro and Macro) ตลอดเวลา คือ นายกรัฐมนตรีจะทำงานในระดับมหภาค ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำงานระดับจุลภาคของประเทศ และขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำงานระดับมหภาคของจังหวัด โดยมีส่วนราชการอื่น ๆ ทำงานระดับจุลภาค เช่น สาธารณสุขจังหวัด ทำงานระดับมหภาคเรื่องสาธารณสุขของจังหวัด แต่เป็นระดับจุลภาคของระบบสาธารณสุขของประเทศเป็นต้น นั่นคือ ย้อนกลับมาที่ทฤษฎีว่าด้วยระบบ (System Theory) เรามีระบบการบริหารประเทศไทย ประเทศไทยคือระบบใหญ่ จังหวัดคือระบบย่อย (Subsystem) ที่อยู่ในระบบใหญ่เป้าหมายของจังหวัดต้องมี แต่จะไปขัดแย้งกับเป้าหมายของประเทศไม่ได้ จังหวัดแต่ละจังหวัดต้องมีปฏิสัมพันธ์กัน ผลผลิต (Output) บางตัวของจังหวัดชั้นนาท อาจจะเป็นปัจจัยการผลิต (Input) ของจังหวัดพิษณุโลกก็ได้ เพราะว่าปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยงตรงนี้ ถ้าเห็นตัวเลขได้และมองอย่างวิเคราะห์จะเห็นความเชื่อมโยงกันทั้งหมด เพราะฉะนั้นจะต้องมองตัวเลขการวัดทุกอย่าง ถ้าวัดด้วยตัวเองจะเห็นชัดเจน จะวัดด้วยความรู้สึกไม่ได้ เพราะฉะนั้น เมื่อมีการวัดด้วยตัวเลข การบริหารจัดการก็จะง่ายขึ้นมาก

การบริหารบุคคลในจังหวัดที่เป็นลำดับขั้นตอน ในที่สุดผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเปรียบเสมือนอธิบดีจังหวัด มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในพื้นที่ เพราะฉะนั้นส่วนราชการอื่น อย่าไปคิดว่าจะให้อำนาจผู้ว่าฯ ล้นฟ้า แต่ให้ภาวะผู้นำแก่ผู้ว่าฯ ถ้าผู้ว่าฯ ไม่สามารถมีภาวะผู้นำได้ไม่สามารถนำจังหวัดได้ ก็ไม่ใช่ผู้ช่วยนายกฯ ไม่ใช่เจ้าภาพในการแก้ปัญหาจังหวัด ในการรับรู้ปัญหาของจังหวัดทั้งหมด เพราะเรากำลังจะ “ใส่” ทุกอย่างเข้าไป เพื่อให้เกิดภาวะผู้นำกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางราบ (Horizontal) คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีอำนาจสูงสุดเพื่อภาวะการนำ แต่อำนาจก็เป็นเสมือนดาบสองคม ถ้าใช้ผิด ก็จะบาดมือ เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าในทางตั้ง (Vertical) ก็คือ กระทรวงใครกระทรวงมัน ที่มองภาพระดับมหภาคในเรื่องนั้น ๆ ของประเทศ ซึ่งที่สุดก็มาเป็นมหภาคในคณะรัฐมนตรีนั่นเอง เมื่อเรื่องนั้น ๆ กระทรวงเป็นเจ้าของมหภาคในเรื่องนั้น ๆ ย่อมสามารถจะมองไปในแนวตั้งในทุกจังหวัดได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบแนวราบแล้ว ในที่สุดในอนาคต ส่วนกลางจะเล็กลง จะไปขยายใหญ่ขึ้นที่ส่วนภูมิภาค เพราะการบริการประชาชนอยู่ในพื้นที่ ไม่ได้อยู่ที่กระทรวง กระทรวงต้องเป็นฝ่ายที่วางกลยุทธ์ เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานของกลไกทั้งหมด ไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติต้องอยู่ในพื้นที่ ไม่ได้อยู่ที่กระทรวง แต่ไปอยู่ที่ฝ่ายปฏิบัติการ ให้บริการประชาชน อำนวยความสะดวกให้ประชาชนให้มาก เพราะฉะนั้นระบบต้องเปลี่ยนไป จากที่เคย “หัวโต ตัวเล็ก” ไปเป็น “ตัวโต หัวเล็ก” ไม่ใช่หัวโตตัวเล็ก ก็คือบริการประชาชนไม่ทั่วถึง และสร้างความสับสนวุ่นวายสู่ระบบทั้งระบบ นี่คือการเปลี่ยนแปลงวิธีการโครงสร้าง ระบบการบริหาร จึงต้องการทดลองก่อนไม่ใช่เอาแต่ทฤษฎีมาใช้ แต่ต้องปฏิบัติมากกว่าทฤษฎี วันนี้ก็จะขอทดลองก่อน เพราะว่าจะได้รู้ว่าอะไรไม่ดี อะไรต้องแก้ไข กติกาอะไรที่ทำให้ทำงานไม่ได้ ต้องบอกกัน แล้วเราจะออกไปตรวจเยี่ยมเพื่อให้กำลังใจบ่อย ๆ ไปและช่วยกันแก้ปัญหาให้ตรงจุด

อีกเรื่องคือ การมีส่วนร่วม (Participation) จากภาคประชาชนในท้องถิ่น ในยุคนี้ขาดเรื่องการมีส่วนร่วมไม่ได้ เพราะความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ คือจะมองจากข้างในออกไปสู่ข้างนอก หรือ Inside Out อย่างเดียวไม่ได้ ต้องมองจากข้างนอกเข้ามาหาข้างใน หรือ Outside in ด้วยคือต้องรับฟังประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะฉะนั้นกลไกที่มีอยู่แล้วคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายต้องให้เข้ามามีส่วนร่วม ต้องหมั่นพูดคุยปรึกษากับเขาและฝากคิดเรื่องการกระจายอำนาจที่มีอยู่ เราทำแยกส่วนกันออกไปแล้วต่อกันติดใหม่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. เทศบาล ต่อติดใหม่ ฝากให้ช่วยกันคิด ไม่ต้องการคำตอบวันนี้ว่า Job Description ชัดใหม่ ระบบการจัดสรรงบประมาณมีประโยชน์ใหม่

วันนี้ถึงเวลาต้องทบทวนทุกอย่างแล้ว ขอให้ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อย่าให้มีเรื่องส่วนตัว อย่าละเลยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอให้ปฏิสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การเป็นผู้นำต้องใจกล้าเด็ดขาด บางครั้งต้องลงโทษคนกันเองเพื่อรักษาองค์กรไว้ ขณะเดียวกัน ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 10 ท่านนี้ ช่วยทบทวนเรื่องการกระจายอำนาจ จะได้คิดทบทวนกันใหม่ และขอให้ช่วย “ขันนอต” หาประสิทธิภาพแทนนายกรัฐมนตรี ความขัดแย้งในสังคมจะไม่มี แม้จะเหนื่อยหน่อยแต่มีความสุข ความภูมิใจ สามารถเล่าให้คนในครอบครัวฟังได้ว่า ได้แก้ไข ปัญหาอะไรไปได้บ้าง เด็กรุ่นหลังก็จะได้มีความเข้าใจเพราะเห็นกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) ตั้งแต่ยังเด็ก ถ้ารับรู้ปัญหาได้เร็วก็จะเป็นประสบการณ์ และเป็นกำไรชีวิต

(แนวคิดนโยบายการบริหารราชการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี , สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด ,2546, 1-8)

1.2 การจัดระบบบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

1.2.1 แนวคิดในการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คือ การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดเดิม ที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลางให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่

หน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ หมายถึง

- องค์กรที่มีสมรรถภาพการปฏิบัติขั้นสูง (High Performance Organization) ที่เชื่ออำนาจต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวมที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง (High Performance Government)
- องค์กรที่ใช้ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (Holistic Administration) ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่
- การจัดการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนามุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญคือ

1) บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda) ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาค ส่วนในพื้นที่ เพื่อบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะ 3 สงคราม ได้แก่ สงครามด้านการต่อสู้กับปัญหาความยากจน สงครามด้านการต่อสู้กับปัญหาเสพติด และสงครามด้านการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda)

2) การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ มากำหนด เป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

3) ผลักดันวาระแห่งชาติ (National Agenda) สู่ความสำเร็จด้วยการ

ส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ ของชาติด้านการสร้างความมั่งคั่งในระดับท้องถิ่น ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเชื่อมต่อความมั่งคั่งในระดับชาติ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขัน ของประเทศในภาพรวม

4) ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีขีดความสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในพื้นที่และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลาง ให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้รัฐบาลสามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของชาติ ในระดับมหภาค

1.2.2 วิธีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

1) การจัดระบบบริหารจัดการ

ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area-Functional-Participation:A-F-P) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)

(2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output)

(3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจะมีบทบาทใน 3 ฐานะคือ

(1) ในฐานะเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ทำหน้าที่ในการ

นำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกัน ของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เป้าหมายและวิธีวัดผลการทำงาน

(2) ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator)

ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น

ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน

ทำหน้าที่ในการสร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

(4) ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementator)

ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำหนดดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว

ทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ

ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

3) ระบบสนับสนุนการบริหารราชการของจังหวัด

เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล จะมีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัด ด้วยการมอบอำนาจดังต่อไปนี้ จากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

(1) ด้านการวินิจฉัยสั่งการพิจารณาอนุมัติอนุญาต

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล

(3) ด้านการบริหารงบประมาณ

1.2.3 เงื่อนไขที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของระบบการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

- 1) มีการมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการ การทำงานในลักษณะที่ครอบคลุมครบวงจรทันต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ
- 3) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาบริหารการพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้
- 4) มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัด ที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหาร จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ
- 5) มีการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัด ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก ในการจัดทำระบบฐานข้อมูลระบบการวางแผน เพื่อการแก้ไขปัญหาและการบริหารการพัฒนาของจังหวัดตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล

1.2.4 กลไกการกำกับดูแลระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

- 1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยความสะดวก (Steering Committee) การดำเนินโครงการจังหวัดทดลอง
- 2) มีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามโครงการ จังหวัดทดลองโดยสถาบันการศึกษา
- 3) มีการใช้มาตรฐานตามระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการ และสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard

Management System and Outcomes: P.S.O.) มาเป็นเกณฑ์เบื้องต้นในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

1.2.5 คุณลักษณะสำคัญของผู้บริหารในระดับจังหวัด

1) คุณลักษณะที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

- (1) เป็นนักประสานงานเชิงกลยุทธ์
- (2) เป็นที่ปรึกษาที่มีความรอบรู้
- (3) เป็นผู้ชำนาญการในการติดตามประเมินผล
- (4) เป็นนักประสานประโยชน์และประชาสัมพันธ์
- (5) เป็นผู้มีความเข้าใจแนวคิดและสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ในการบริหารได้เป็นอย่างดี
- (6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์สามารถเป็นแบบอย่างได้

2) คุณลักษณะที่สำคัญของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ

- (1) เป็นผู้มีความรอบรู้ในงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี
- (2) เป็นผู้มีความพร้อมในการทำงานเป็นทีมร่วมกับผู้อื่น
- (3) เป็นผู้มีความมุ่งมั่นในการทำงานที่รับผิดชอบให้สำเร็จ
- (4) เป็นผู้มีความรับผิดชอบในการทำงาน
- (5) เป็นผู้มีความเข้าใจแนวคิด และสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ ใช้ในการทำงาน
- (6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์สามารถเป็นแบบอย่างได้

3) คุณลักษณะที่สำคัญของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

หัวหน้าสำนักงานจังหวัด จะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

- (1) นักประสานงานเชิงปฏิบัติและมีความรู้ และทักษะในการทำงานในลักษณะฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก

- (2) ผู้เชี่ยวชาญในด้านนโยบายและแผน
- (3) ผู้ชำนาญการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- (4) ผู้มีความรอบรู้ในข้อมูลของจังหวัด
- (5) เป็นผู้มีความรู้ และทักษะเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ในการทำงานและในการให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชา
- (6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์สามารถเป็นแบบอย่างได้

**เปรียบเทียบการบริหารราชการในแบบปัจจุบัน
กับการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา**

เรื่อง	การบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	การบริหารแบบการบูรณาการ
1.การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	เหมือนปัจจุบัน
2.ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น	ส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ	เหมือนปัจจุบัน สนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
3.การบริหารงานบุคคล	ให้คุณให้โทษไม่เกินระดับ 7 และมีหัวหน้าส่วนราชการ	ให้คุณโทษตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการลงมา ส่วนกลางต้องให้ความร่วมมือในการปรับย้ายหัวหน้าส่วนราชการระดับ จังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ
4.การบริหารงบประมาณ	อำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง ในวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือ การของบประมาณตามโครงการ ต้องใช้เวลา 18 เดือน ตามโครงการและแผนงานปกติ	มอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ได้โดยไม่จำกัดวงเงิน มอบอำนาจของผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณและหัวหน้าส่วนราชการ ให้เป็นอำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัด การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือ

เรื่อง	การบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	การบริหารแบบการบูรณาการ
		โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสามารถขอรับงบประมาณได้ในเวลาอันรวดเร็ว
5.การแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่รวมทั้งการติดตามประเมินผล	การแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ส่วนใหญ่จะต้องใช้การตัดสินใจโดยส่วนกลาง ไม่มีการติดตามประเมินผล	สามารถแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาได้ โดยไม่ต้องรอส่งการจากส่วนกลาง (คิดเอง ทำเอง แก้ปัญหาเอง)
6.การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ใช้กระบวนการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมจากส่วนราชการเพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการงาน/กิจกรรมที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางกรณีต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)	เหมือนปัจจุบัน ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณสำนักงบประมาณมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัว

(สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด , 2546, 31-37)

2.แนวคิดในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์

สภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม นอกจากจะดำเนินไปด้วยอัตราเร่ง และด้วยความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นในระดับระหว่างประเทศแล้ว ในส่วนของระดับภายในประเทศเองอาจกล่าวได้ว่า แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงก็มีความเข้มข้นเท่าเทียมกัน และอาจจะสูงกว่าด้วยซ้ำ หากจะคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของไทยนั้นกำลังอยู่ในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอันมีนัยสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวของสภาพแวดล้อมภายในประเทศที่เกิดขึ้นและรอขยายตัวอย่างเด่นชัด มากขึ้นในอนาคต ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการบริหารขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย จะเป็นตัวกำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์กรเหล่านี้ ตลอดจนการกำหนดแนวทาง

ในการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และนโยบายธุรกิจ (Corporate Policy)
(สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2538)

จากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในโลกยุคโลกาภิวัตน์ประกอบด้วย
กับความก้าวหน้า ของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ผู้บริหารขององค์กรต่าง ๆ ต้องหันมาทบทวน
แนวคิดพื้นฐานและออกแบบกระบวนการดำเนินงานใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อให้บรรลุถึงการ
เปลี่ยนแปลง ขนาดใหญ่ที่ปรากฏผลสำเร็จให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของต้นทุน ค่าใช้จ่าย
คุณภาพ การให้บริการและความสะดวกรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความต้องการของ
ลูกค้า การคิดค้นสร้างสรรค์ กระบวนการใหม่และการไม่ติดยึดกับประเพณีนิยม และกฎระเบียบ
ที่เคยปฏิบัติจนเคยชินกันมา (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2538)

ธงชัย สันติวงษ์ นักวิชาการด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ได้ให้ทัศนะว่า จากการ
พยายามค้นหาสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงที่ขึ้น ๆ ลง ๆ เหล่านี้ ในที่สุดก็มักจะพบข้อผิดพลาดที่
เหมือนกัน ประการหนึ่ง คือ เป็นเพราะผู้บริหารของหน่วยงานเหล่านั้น ไม่ว่าจะ เป็นของ
ภาคเอกชน หรือภาครัฐ ต่างก็ผิดพลาดตรงกันในเรื่องหนึ่งก็คือ การมิได้มอบการณโกล หรือการมี
ทัศนะวิสัยที่มองอะไรจำกัดอยู่ในขอบเขตแคบ ๆ และใกล้ ๆ แต่ปลายนิ้วเท่านั้น ผู้บริหารเหล่านั้น
ต่างก็ จะไม่สามารถมองเห็นถึงทิศทางของสิ่งต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินไปในชวงนั้นว่า กำลังดำเนินไป
ในทิศทางใด และในเวลาเดียวกันก็ไม่อาจทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากเหตุการณ์เหล่านั้น
ด้วย จุดอ่อนดังกล่าวนี้ ย่อมจะเกิดขึ้นได้ง่าย และส่งผลร้ายอย่างมหาดศาลให้แก่ทุกกิจการและ
หน่วยราชการ สาเหตุก็เป็นเพราะการขาดการวางแผน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เรื่องสำคัญอย่างยิ่งยวดก็คือ การวางแผน
นั่นเอง แต่การวางแผนที่ดีในที่นี้จะมิใช่เพียงการวางแผนงบประมาณแบบธรรมดา ๆ ที่เคยทำกัน
เท่านั้น แต่จะหมายถึงการวางแผนที่มีคุณภาพสูง มีความสมบูรณ์ในตัวซึ่งมีขอบเขตความหมาย
ที่มีความลึกซึ้ง ตามชื่อเรียกนิยมที่ใช้กัน ทั้งในวงการธุรกิจ และราชการคือ การวางแผนเชิงกล
ยุทธ์ (Strategic Planning) (ธงชัย สันติวงษ์, 2532)

การบริหารเชิงกลยุทธ์

การที่จะกล่าวถึงการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) จำเป็นต้อง
กล่าวถึง การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เป็นเบื้องต้นก่อน เนื่องจากการ
วางแผนเชิง กลยุทธ์เป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน

คือ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) และการควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) ซึ่งทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้สรุปความหมายและขอบเขตการบริหารเชิงกลยุทธ์ ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2537 อ้างอิงในสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2541: 4 - 5)

การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและปฏิบัติตามกลยุทธ์ ที่มีความสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ขององค์การ อันจะช่วยทำให้องค์การโดยส่วนรวม สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางให้สอดคล้อง และเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

การบริหารเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรและวนซ้ำกลับไปกลับมา (Continuous & iterative process) เริ่มตั้งแต่ขั้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) จนถึงขั้นการควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) ดังนั้น การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงมีขอบข่ายครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจขององค์การ (Organization mission) ซึ่งจะเป็นข้อความกว้าง ๆ เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและปรัชญาการดำเนินงานขององค์การ
2. การวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การ (Organization profile) ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงขีดสมรรถนะภายในขององค์การ
3. การประเมินการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอก (External environment) ตลอดจนผลกระทบของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์การ
4. การวิเคราะห์ทางเลือกและจุดยืนขององค์การที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกและขีดสมรรถนะภายใน ตลอดจนภารกิจขององค์การ
5. การกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว (Long-term Objective) และกลยุทธ์ ตลอดจนเป้าหมายระยะสั้น ขององค์การ
6. การนำกลยุทธ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติโดยการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อแจกแจงจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ระบบงานเทคโนโลยี และทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับทิศทาง และแนวทางต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

7. การกำกับควบคุม การประเมินผลและการทบทวนกลยุทธ์ เพื่อตรวจสอบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค และหามาตรการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งทำการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในกรณีที่สภาพการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารเชิงกลยุทธ์ ถือว่าเป็นมิติใหม่ ของการจัดการที่เน้นถึงการตัดสินใจของผู้บริหาร ที่จะเลือกดำเนินการเพื่อนำองค์การของตนให้สามารถอยู่รอด และเติบโต รวมทั้งมีความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Competitive advantage) ในระยะยาว โดยผู้บริหารขององค์การจะต้องพยายามหาจุดยืนที่เหมาะสม ระหว่างจุดมุ่งหมาย สภาพการณ์ในปัจจุบันกับผลลัพธ์ที่ปรารถนาในอนาคต รวมทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารเชิงกลยุทธ์จะเป็นเครื่องมือการจัดการที่จะช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์การอยู่ในสถานะที่ต้องมีความกระตือรือร้นและความใส่ใจต่ออนาคตภาพขององค์การที่ตนเองรับผิดชอบอยู่

ลักษณะสำคัญ ๆ ของการบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นได้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การมุ่งเน้นอนาคต (Future-oriented) โดยการสร้างทัศนภาพ (Vision) ที่ยาวไกลด้วยการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อนำมาปรับทิศทางดำเนินงาน ตลอดจนตัดสินใจในการพิจารณาทบทวนและพัฒนาผลิตภัณฑ์บริการ ตลาด และกลุ่มลูกค้า ให้มีความเหมาะสม จะแตกต่างจากการบริหารแบบวันต่อวัน หรือมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ

2. การมุ่งเน้นความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง (Change-oriented) โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างองค์การ กระบวนการ เทคโนโลยี และบุคลากร ตามทิศทางการดำเนินงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ซึ่งต้องการความยืดหยุ่นคล่องตัว ในการดำเนินงานค่อนข้างสูง รวมทั้ง ภาวะผู้นำที่กล้าเสี่ยงในการตัดสินใจ โยกย้ายถ่ายเททรัพยากร หรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่หมดความจำเป็นออกไป และริเริ่มดำเนินกิจกรรมใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญว่าเป็นมากกว่า

3. การมองภาพรวม (Holistic approach) โดยเน้นระดับการวิเคราะห์ทั้งองค์การมากกว่าพิจารณาเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน/โครงการและกิจกรรมใด ๆ ดังนั้นอิทธิพลผลกระทบของการบริหารเชิงกลยุทธ์ จึงมีค่อนข้างสูงและครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นมักจะมีผลต่อเนื่องไปอีกเป็นเวลานานหลายปี

ขั้นตอนการบริหารเชิงกลยุทธ์

การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สามารถแบ่งเป็นขั้นตอนดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2537 อ้างอิงในสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย 2541:6-9)

ขั้นที่ 1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

- 1.1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment Analysis)
 - 1) สภาพแวดล้อมทั่วไป
 - 2) สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน
- 1.2 การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment Analysis)
 - 1) โครงสร้าง
 - 2) ระบบงาน
 - 3) บุคลากร
 - 4) การเงิน
 - 5) เทคโนโลยี
 - 6) วัฒนธรรมองค์การ
- 1.3 การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ (Mission Setting)
- 1.4 การกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ (Objective and Strategic Setting)

ขั้นที่ 2 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

- 2.1 โครงสร้าง
- 2.2 งบประมาณ
- 2.3 ระเบียบปฏิบัติ

ขั้นที่ 3 การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Controlling)

- 3.1 การติดตามความก้าวหน้า
- 3.2 การกำหนดมาตรฐานและการวัดผลงาน
- 3.3 การแก้ไขปัญหา
- 3.4 การทบทวนกลยุทธ์

ขั้นที่ 1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

เป็นการพัฒนาแผนระยะยาวบนพื้นฐานการวิเคราะห์ โอกาส และอุปสรรคจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร จากการวิเคราะห์ขีดสมรรถนะภายในเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการที่จะหาจุดยืนที่เหมาะสม ที่จะตัดสินใจล่วงหน้าถึงทิศทางขององค์กรในอนาคต โดยการระบุเกี่ยวกับจุดยืนที่เหมาะสม การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรในระยะยาว ภารกิจหลัก เป้าหมายและกลยุทธ์ขององค์กร ในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ดังกล่าว มีขั้นตอนย่อยดังนี้

1. การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment Analysis)

เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตว่าจะเป็นไปได้ ทิศทางใด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์กรในเชิงที่เป็นโอกาส (Opportunity) ที่ควรฉกฉวยประโยชน์หรือเป็นอุปสรรค (Threats) ที่องค์กรต้องกำจัดหรือหลบเลี่ยงอย่างไร ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ ขององค์กรต่อไป

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าว จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ สภาพแวดล้อมทั่วไป เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี เป็นต้น และสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน เช่น ผู้รับบริการ สถานะของผู้รับบริการ พฤติกรรมที่มีต่อการให้บริการ อัตราจำนวนความถี่ของการใช้บริการ ปริมาณของสินค้าการ คาดหวังที่มีต่อการให้บริการ เป็นต้น กล่าวโดยสรุปการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นการวิเคราะห์ เพื่อ “รู้เขา”

2. การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment Analysis)

เป็นการวิเคราะห์สภาพองค์กรอันจะช่วยให้เห็นถึงขีดสมรรถนะภายในขององค์กรในด้านต่าง ๆ ขององค์กร เช่น โครงสร้าง ระบบงาน บุคลากร การเงิน เทคโนโลยี วัฒนธรรมองค์กร เพื่อพิจารณาข้อได้เปรียบหรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เพื่อใช้ข้อได้เปรียบขององค์กรสนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และสรุปผลเกี่ยวกับจุดอ่อน (Weakness) ที่ควรปรับปรุงแก้ไขหรือจำกัดให้หมดไป เนื่องจากจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน จุดประสงค์ก็เพื่อ “รู้เรา”

3. การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร (Mission Setting) เป็นการตัดสินใจว่า ใน

อนาคตขององค์กรจะเป็นอย่างไร ทำอะไร มีขอบเขตอย่างไร เพื่อใช้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายที่จะดำเนินการ สะท้อนให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและเป็นปรัชญาการดำเนินงานที่จะทำให้ทุกฝ่ายทุ่มเท ความพยายามเพื่อดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ บุคลากรสามารถยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ และใช้เป็นเครื่องมือการติดต่อสื่อสารให้ทุกฝ่ายทราบร่วมกัน

3. การกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ (Objective and Strategic Setting) เมื่อได้วิเคราะห์และสรุปผลเกี่ยวกับจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคแล้ว จะทำให้เห็นสภาพจุดยืน (Position) หรือสถานภาพขององค์กรได้ชัดเจนมากขึ้นว่า ณ ปัจจุบันสถานภาพขององค์กรอยู่ที่จุดใด และจะเป็นอะไรในอนาคต จากนั้นจึงทำการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุภายในระยะเวลาเท่าใด และกลยุทธ์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ภารกิจ และวิสัยทัศน์ในท้ายที่สุด

ขั้นที่ 2 การนำกลยุทธ์ ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

เป็นการนำกลยุทธ์ที่กำหนดได้แปลงไปสู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดเป็นแผนงาน โครงการกิจกรรม เงินงบประมาณ วิธีปฏิบัติในรายละเอียด ทั้งนี้จะต้องเชื่อมโยง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ระยะเวลาขององค์กร นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินกลยุทธ์เป็นไปอย่างราบรื่น อาจจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร กระบวนการ เทคโนโลยี บุคลากร วัฒนธรรมขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร เพราะแม้ว่าจะกำหนดกลยุทธ์ได้ดีสักปานใด แต่หากไม่สอดคล้องกับโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กร พฤติกรรมระหว่างบุคคล ระบบการจัดสรรทรัพยากร ระบบสารสนเทศ ระบบผลตอบแทน ระบบคัดเลือกแล้วก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์กร

ขั้นที่ 3 การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Controlling)

เป็นเรื่องการเปรียบเทียบระหว่างผลงานที่วัดได้กับแผนงาน วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ว่า มีความแตกต่างกันอย่างไร หากพบปัญหาที่จำเป็นต้องทบทวนกลยุทธ์ เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับให้ผู้บริหารพิจารณาทบทวน และตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่จะต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อจัดวางกลยุทธ์การดำเนินงานขององค์กร การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ รวมตลอดถึงการประเมินผลและทบทวนกลยุทธ์ใหม่ ซึ่งการบริหารเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ จะช่วยทำให้ผู้บริหาร

ขององค์กาทั้งภาคธุรกิจและภาครัฐ มีทัศนภาพ และทิศทางเกี่ยวกับองค์การและการดำเนินงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้าน ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ยังช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์การสามารถจัดสรรทรัพยากรและประสานกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนสามารถขับเคลื่อนองค์การให้ก้าวไปข้างหน้า ด้วยความสำเร็จอย่างมั่นคง

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของการบริหารเชิงกลยุทธ์ในแต่ละองค์การนั้น ต้องอาศัยความจริงจัง ของผู้บริหารในระดับสูง และความยินยอมพร้อมใจของผู้บริหารในระดับรองลงมา ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ในประเด็นต่าง ๆ นั้น มักจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของโครงสร้าง กระบวนการ ทรัพยากร บุคลากร รวมถึงวัฒนธรรมองค์การ เพื่อความอยู่รอดและเจริญเติบโต รวมทั้งความได้เปรียบในเชิงแข่งขันในระยะยาว ภายใต้เงื่อนไขสภาพแวดล้อมที่แปรผันไปตามกาลเวลา

ความหมายการวางแผนเชิงกลยุทธ์

คำว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) มีนักวิชาการหลายท่านใช้ว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ ทั้ง 2 คำมาจากคำภาษาอังกฤษคำเดียวกัน คือ Strategic Planning การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หรือที่นักวิชาการหลายท่าน ใช้คำว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) เป็นคำที่วิวัฒนาการมาจากความคิดรวบยอดของการวางแผนระยะยาว (Long-range Planning) และเป็นคำที่เริ่มใช้กันมากและเป็นที่น่าสนใจอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ปี ค.ศ.2960 หรือปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการด้านการวางแผนและด้านการบริหารยังใช้คำอื่น ๆ อีกหลายคำ อาทิ Comprehensive Corporate Planning, Comprehensive Managerial Planning, Total Overall Planning, Forman Planning, Comprehensive Integrate Planning คำต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว แม้นักวิชาการจะพยายามอธิบายความหมายหรือให้คำนิยามตามความคิด หรือความเข้าใจของแต่ละคน แต่โดยสรุปก็จะมี ความหมายที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน (ประชุมรอดประเสริฐ 2535) ทักษะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ ศิริชัย สายพัฒนา ที่กล่าวว่า แผนยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ขององค์กร (Corporate Strategy) คือ แผนยุทธศาสตร์ขององค์การในการบริหารงาน และในการทำธุรกิจ อย่างมีแบบแผนเพื่อชัยชนะจากการแข่งขัน แม้นในบางครั้งจะใช้คำศัพท์ต่าง ๆ อาทิ การยกเครื่อง (Re-engineering) การจัดโครงสร้างใหม่ (Restructure) การจัดองค์การใหม่ (Re-Organization) และการเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างใหม่ (Change Project) ซึ่งเป็นการตีความหมายหรือนิยามต่างกันไป แต่ในทางปฏิบัติแล้วเหมือนกัน เนื่องจากอยู่ภายใต้ในลักษณะงานโครงสร้างเดียวกัน (ศิริชัย สายพัฒนา, 2538)

ดังนั้น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ในภาพรวมจึงหมายถึง กระบวนการตัดสินใจในปัจจุบัน เกี่ยวกับอนาคตขององค์การเพื่อกำหนดทิศทาง หรือความมุ่งมั่นที่องค์การต้องการจะเป็น โดยการกำหนดภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ในระยะยาว รวมถึงกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นแผนที่มุ่งเน้นอนาคต โดยการวิเคราะห์และสร้างทัศนภาพที่ยาวไกลด้วยการคาดการณ์ การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อนำมาปรับทิศทาง การดำเนินงาน การตัดสินใจ ทบทวน และพัฒนาบทบาทภารกิจที่ควรจะเป็นในอนาคต และให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ กระบวนการงานเทคโนโลยีและบุคลากรตามทิศทาง การดำเนินงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อม การโยกย้ายถ่ายเททรัพยากรหรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่หมดความจำเป็นออกไป และริเริ่มกิจการใหม่ ๆ ที่สำคัญและจำเป็นมากกว่า เป็นการวิเคราะห์เพื่อมองภาพรวม โดยเน้นระดับการวิเคราะห์ทั่วทั้งองค์การ มากกว่าพิจารณาส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน โครงการ กิจกรรม ดังนั้นแผนยุทธศาสตร์จึงส่งผลกระทบต่อสูง และครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้น มักจะส่งผลต่อเนื่องไปอีกหลายปี แผนเชิงกลยุทธ์จึงเป็นการตอบคำถามพื้นฐาน 3 ประการ คือ ปัจจุบันองค์การอยู่ที่จุดใด จะเป็นอะไรในอนาคต และจะไปถึงเป้าหมายที่ต้องการ ได้อย่างไร ประเด็นที่สำคัญที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ ก็คือการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิตไม่อาจดำรงอยู่ได้ หากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ฉันใด กิจการก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้ หากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของกิจการได้ฉันนั้น ฉะนั้นการวางแผนกลยุทธ์ จะเน้นที่การสร้างความปลอดภัยและสอดคล้องระหว่างตัว กิจการกับภาวะแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และคณะ 2540:11)

ความจำเป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์

ปัญหาของประเทศที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง นับวันจะทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้น และแก้ไขได้ยาก แต่หากจะวิเคราะห์กันให้ละเอียดจะเห็นว่า ปัญหาหลากหลายเหล่านั้นส่วนใหญ่ มีสาเหตุมาจากการขาดการวางแผนในระยะยาว ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว 10 – 20 - 30 ปี

ข้างหน้า ส่วนใหญ่มักจะคิดถึงผลดีในระยะสั้น ๆ หรือปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ปัญหาอันเกิดจากการไม่มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ทำให้ขาดทิศทางเป้าหมายที่ชัดเจน อาทิ ปัญหาการขาดการวางแผนด้านการเมือง ปัญหาการขาดการวางแผนด้านเกษตรกรรม ปัญหาการขาดการวางแผนด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ปัญหาการขาดการวางแผนด้านการศึกษา ปัญหาการขาดการวางแผนด้านแรงงาน ปัญหาการขาดการวางแผนด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นน้อยหรือมากก็สามารถหาทางแก้ไขหรือป้องกัน ได้หากได้มีการวางแผนยุทธศาสตร์ และมีการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้อย่างจริงจัง

ในแง่ของการบริหารงานในภาครัฐ ผลของการเปลี่ยนแปลง เกิดจากการพัฒนาประเทศ เช่น การปรับปรุงโครงสร้างทางการผลิต จากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม การเปิดตลาดเสรีทางด้านการค้า การลงทุน และการบริการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และที่เกิดจากกระบวนการของโลกาภิวัตน์ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และจำเป็นที่จะต้องอาศัยวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ มาประยุกต์ใช้ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิผล (ธงชัย สันติวงษ์ 2532:33)

ดังนั้น แนวคิดใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ จึงต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างทัศนภาพของการดำเนินงานในอนาคต การจัดวางยุทธศาสตร์ นโยบาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งเน้นที่ผลสำเร็จและผลการดำเนินงานเป็นหลัก โดยอาศัยหลักการจัดวางแผนและควบคุมในเชิงกลยุทธ์ หรือแผนยุทธศาสตร์นั่นเอง มาประยุกต์ใช้เพื่อปรับทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ประโยชน์ของการวางแผนเชิงกลยุทธ์

1. ทำให้สมาชิกในองค์การ ได้รู้วัตถุประสงค์และทิศทางขององค์การในอนาคตว่าตนเองถูกคาดหวังไว้อย่างไร มีบทบาทภาระหน้าที่อะไรบ้าง และองค์การกำลังจะดำเนินไปในแนวทางใด ซึ่งจะทำให้สมาชิกปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้สมาชิกบรรลุทั้งเป้าหมายส่วนตัว และวัตถุประสงค์รวมขององค์การ

2. ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรใหม่เหมาะสมและทำให้องค์การพบเห็นจุดบกพร่อง และสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้อย่างทันการ

3. ช่วยให้องค์การปรับกิจกรรมให้สอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงได้
 4. ช่วยให้เกิดการจัดระบบการประสานงานกับภายใน โครงสร้างและรวมถึงการสร้างนิสัยในองค์การ มีสัญชาติญาณที่จะตระหนักถึงกลยุทธ์ตลอดเวลา ซึ่งจะมีผลให้องค์การเติบโตก้าวไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่สูงขึ้น
 5. ช่วยทำให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน หันมาให้ความสนใจอย่างแท้จริงในเรื่องขององค์การมากขึ้น
 6. กระตุ้นให้ผู้บริหารทราบถึงปัญหาอุปสรรค ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นและเตรียมหามาตรการรองรับไว้ล่วงหน้า เป็นการลดความเสี่ยงและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อองค์การ
 7. ช่วยทำให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจในธรรมชาติ ของการดำเนินงานอย่างชัดเจน และมองเห็นภาพของการพัฒนางานในอนาคต
 8. ช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการและการใช้ทรัพยากรขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
 9. ช่วยก่อให้เกิดการประสานงานและบูรณาการทางด้านความคิด การสร้างความสอดคล้องการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการผนึกกำลังภายในองค์การ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
 10. ช่วยระบุถึงโอกาสและช่องทางในการดำเนินงาน ในอนาคต ซึ่งจะทำให้การปรับเปลี่ยนทิศทาง และภารกิจงานขององค์การเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม
- การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์ และเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การเกิดความตระหนักและให้ความสนใจต่อการกิจ ที่แท้จริงขององค์การ โดยการวิเคราะห์และคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นว่ามีผลกระทบต่อองค์การอย่างไร และมีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างเป็นพลังขับเคลื่อน (Driving force) ที่ทำให้องค์การต้องปรับตัว และในท่ามกลางของความไม่แน่นอน ในอนาคตนั้น องค์การควรจะกำหนดทิศทางจุดมุ่งหมายหรือจุดยืน ขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคตอย่างไร โดยปรับบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ระบบงาน บุคลากร วัฒนธรรม การทำงาน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินงาน

โดยเหตุนี้ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ จึงเป็นการปรับเปลี่ยนปัจจัยหลัก ๆ ที่เป็นกระบวนการทัศนดั้งเดิมขององค์กร มิใช่เป็นเพียงการปรับปรุงเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้นเท่านั้น การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมโดยให้ความสำคัญต่อทิศทางในอนาคต ขององค์กรโดยถือหลักว่า การกำหนดทิศทางที่ถูกต้องนั้นเป็นเรื่องสำคัญ ถึงแม้ว่าการจะไปถึงจุดมุ่งหมายปลายทาง อาจช้าหรือเร็วไปบ้างก็ตาม แต่ถ้าหากทิศทางผิดพลาดเสียแล้ว แม้ว่าจะระดมทรัพยากรมากเท่าใด โอกาสที่จะไปถึงเป้าหมายก็เป็นไปได้ยาก

นอกจากจะให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกแล้ว การวางแผนเชิงกลยุทธ์ยังต้องพิจารณาขีดสมรรถนะภายในขององค์กรด้วย กล่าวคือ แม้ว่าผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลในเชิงบวก หรือเป็นภาวะที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานก็ตาม แต่ในการกำหนดเป้าหมายหรือจุดยืนในอนาคตจะต้องพิจารณาศักยภาพหรือขีดความสามารถขององค์กรด้วยว่า อยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาโอกาสนั้นให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้หรือไม่ ดังนั้นในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารต้องตรวจสอบประเมินขีดสมรรถนะภายในองค์กรว่ามีความแข็งแกร่งหรือมีจุดอ่อนอย่างไร เพราะในบางครั้งที่องค์กรล่มสลาย อาจเกิดจากความอ่อนแอ ภายในเอง มิใช่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมหรือคู่แข่งอื่นแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ 3 ประการคือ จุดหมายปลายทางในอนาคต ภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอก และขีดสมรรถนะภายในองค์กร

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นการสร้างความสมดุลขององค์ประกอบ 3 ประการ ดังกล่าว หากส่วนใดส่วนหนึ่งขาดหายไปก็จะทำให้การเคลื่อนตัวขององค์กรขาดพลัง แต่หากสัดส่วนขององค์ประกอบอยู่ในระดับที่เหมาะสม องค์กรจะดำเนินไปสู่จุดหมายได้อย่างมั่นคง

การมุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม จำเป็นจะต้องเริ่มจากความสามารถในการกำหนดปัญหาที่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะปรากฏออกมาในเรื่องของนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหา (ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว) นโยบายสาธารณะเมื่อถูกกำหนดขึ้น

มาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมากก็คือ การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผลดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถ บรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้นั่นเอง

3. แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

3.1 หลักการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Strategic plan for provincial development) หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์การพัฒนา เป้าประสงค์การพัฒนาประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาหรือทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทามติ (Consensus) ร่วมกัน ทั้งต่อจุดมุ่งหมายในการพัฒนา (Ends) และวิธีดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายการพัฒนา (Means) โดยนำเอาแนวความคิดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ (Action planning)

ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลและระเบียบวาระแห่งชาติ แปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด เป็นระเบียบวาระแห่งพื้นที่ ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาและความต้องการของประชาชน และเป็นแผนชี้นำการพัฒนาจังหวัด ในภาพรวมระยะยาว แต่ไม่ยึดมั่นว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ขึ้นอยู่กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในขณะนั้น จึงสามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ตามความเหมาะสม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล และทิศทางการพัฒนาประเทศ

ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ตลอดจนคำแนะนำและข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 รวมทั้งสอดคล้องกับภารกิจหลัก 6 ประการ ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 ข้อ 7

3.2 องค์การการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด

3.2.1 องค์การตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่บูรณาการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคี การพัฒนารวมทั้งกำกับให้คำแนะนำติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ภายในกลุ่มจังหวัด

3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคและยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งกำกับให้คำแนะนำและติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด

3.2.2 สำหรับในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ เห็นควรมีคณะทำงานในระดับพื้นที่ เพื่อมาช่วยในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนารัฐบาลจังหวัด ดังนี้

1) คณะทำงานระดับจังหวัด เป็นคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัด

แบบบูรณาการอาจพิจารณาแต่งตั้ง โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทำหน้าที่ช่วยเหลือ กบจ. ในเองการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นับตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ เพื่อนำเสนอต่อ กบจ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

2) คณะทำงานระดับอำเภอ เป็นคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอาจพิจารณาแต่งตั้ง โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน ทำหน้าที่ช่วยเหลือในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยประสานความต้องการของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นภายในพื้นที่อำเภอ และบูรณาการแผนงานโครงการของราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นภายในอำเภอนั้น ๆ

3) คณะทำงานระดับชุมชน เป็นคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคีที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน เพื่อเสนอปัญหาความต้องการของชุมชนขึ้นมาสู่ระดับท้องถิ่น ระดับตำบล และระดับอำเภอ ตามลำดับ ซึ่งจะทำให้ข้อมูลปัญหาความต้องการของชุมชน มาปรากฏในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

3.3 ขอบข่ายเนื้อหาของสาระของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ขอบข่ายเนื้อหาของสาระของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ

ส่วนที่ 1 การวางแผนพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล และระเบียบวาระแห่งชาติ (National Agenda) โดยจังหวัดจะต้องนำนโยบายของรัฐบาล ระเบียบวาระแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด แปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัด เป็นระเบียบวาระแห่งพื้นที่ (Area Agenda)

ส่วนที่ 2 การวางแผนพัฒนาตามความคิดริเริ่มของจังหวัด (Area Initiative) โดยเป็นการนำปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัด

เมื่อได้สาระเนื้อหาทั้ง 2 ส่วนแล้ว จึงนำมากำหนดกรอบของแผน โดยเน้นถึงความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ใน 5 กรอบยุทธศาสตร์ คือ

- 1) การพัฒนาด้านการเกษตร
- 2) การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม
- 3) การค้า การลงทุน

4) การสนับสนุนโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

5) การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

หากจังหวัดมีโครงการใดที่ไม่สามารถแยกกรอบยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ 5 ด้านได้ จังหวัดสามารถเพิ่มกรอบยุทธศาสตร์อื่น ๆ เป็นกรอบด้านที่ 6 ได้ ทั้งนี้ กรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจ้ดสรรงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้

3.4 กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผน

3.4.1 หลักการ

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญรวม 3 ประการ คือ

1) เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) จากทุกภาคีการพัฒนา ที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ให้ประชาคมร่วมพิจารณาทำ Workshop ซึ่งประชาคมต้องประกอบด้วย ราชการส่วนกลางในจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร นักธุรกิจ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ต่าง ๆ ในระดับจังหวัด และมีกระบวนการระดมข้อมูลและความคิดเห็นขึ้นมาจากระดับท้องถิ่น ตำบล อำเภอ และจังหวัด ตามลำดับ โดยผ่านระบบตัวแทนของแต่ละระดับ

2) มีการใช้ฐานข้อมูล (Database) ประกอบการตัดสินใจในการจัดทำแผนทุกขั้นตอน โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เป็นเครื่องมือในการจัดทำ ประมวลผล และแสดงผลข้อมูลให้เป็นที่เข้าใจได้ง่าย

3) มีการบูรณาการ (Integration) ร่วมกันของทุกภาคี การพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้ง ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่การจัดทำแผนการ นำแผนไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล โดยยึดพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ในการบูรณาการ รวมทั้งมีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน ทั้งหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพและหน่วยงานสนับสนุน

3.4.2 กบวนการและขั้นตอน

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีกระบวนการรวม 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการจัดทำแผน มีขั้นตอนย่อย ๆ คือ

1) ในการดำเนินงานจังหวัด ควรมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน

รับผิดชอบดำเนินการ เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จะต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีการพัฒนา และต้องพิจารณาดำเนินการในรายละเอียด ดังนั้น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) จึงควรแต่งตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัด, อำเภอ, ตำบล, ท้องถิ่น, จนถึงระดับชุมชน เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งเป็นองค์กรเดิมตามระบบ กนภ. โดยพิจารณาแต่งตั้งให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อพิจารณายกร่างยุทธศาสตร์และนำเสนอต่อที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ แล้วรวบรวมข้อสรุปจากที่ประชุมนำเสนอ กบจ. พิจารณานุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2) การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล (Database) ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลเบื้องต้นในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปตามห้วงระยะเวลา มีการแสดงค่าเฉลี่ย ร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูลหรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน ตลอดจนมีการแสดงความคิดเห็น การปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการพัฒนา ซึ่งข้อมูลที่ควรจัดทำ ได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์มวลรวม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

นอกจากนี้จังหวัดจะต้องรวบรวมข้อมูล ปัญหาความต้องการพัฒนาที่สำคัญของจังหวัดซึ่งจะช่วยในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการพัฒนาของประชาชน ดังนั้น จึงควรรวบรวมและจัดลำดับความสำคัญ และความเร่งด่วนไว้จาก ความสำคัญและเร่งด่วนมากจนถึงความสำคัญและเร่งด่วนน้อย โดยควรใช้เทคนิค Problem Analysis เป็นเครื่องมือ รวมทั้งควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง อยู่ภายใต้คณะทำงานระดับจังหวัด เพื่อเข้ามารับผิดชอบดำเนินการในเรื่องการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน

เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคาม หรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอก (External Factors) ที่มีผลต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของจังหวัดรวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน และจุดแข็งของจังหวัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในของจังหวัด (Internal

Factors) ซึ่งทั้งหมดเป็นการวิเคราะห์องค์การ (Organizational Analysis) เพื่อประเมินศักยภาพ การพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า"ปัจจุบันจังหวัดมีศักยภาพการพัฒนา อยู่จุดไหน" สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้ เทคนิค SWOT Analysis เป็นเครื่องมือ ดังนี้

1) การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength =S) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในจังหวัด โดยการประเมินข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นของทรัพยากรทางการบริหารการพัฒนาจังหวัด ที่คาดว่าจะสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาจากตัวแปรด้านต่าง ๆ เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ เป็นต้น

2) การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness=W) เป็นการพิจารณา ปัจจัยภายในจังหวัด โดยการประเมินข้อเสียเปรียบหรือจุดด้อยของทรัพยากรทางการบริหารการพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็น ปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางมิให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาตัวแปรด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง

3) การวิเคราะห์โอกาส (Opportunity=O) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายนอก จังหวัด โดยการประเมินโอกาสหรือเงื่อนไขที่คาดว่าจะเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนา จังหวัด ให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาจากตัวแปรด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และเทคโนโลยี เป็นต้น

4) การวิเคราะห์ภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด (Threat=T) เป็นการพิจารณาปัจจัย ภายนอกจังหวัด โดยการประเมินภาวะคุกคาม หรือเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดต่อการบริหารการ พัฒนาจังหวัด ซึ่งจะพิจารณาจากตัวแปรด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์โอกาส

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision) เป้าประสงค์ (Goals) และประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) การพัฒนาจังหวัด

1) การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด หมายถึง สภาพด้านการพัฒนาที่จังหวัด ต้องการจะเป็นในอนาคตตามห่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยระบุเป็นข้อความที่สะท้อนถึงความ มุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทาง และจุดยืนที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นเป็นจุดหมายปลายทางร่วมกัน ของ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตอบคำถามว่า"จังหวัดต้องการเป็นอะไรในอนาคต"

การกำหนดวิสัยทัศน์ที่ดีต้องมีลักษณะดังนี้

- มีความเป็นไปได้ เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

- ทำท่าย ง่ายๆ สามารถใช้เป็นกรอบชี้ นำให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมเพื่อ บรรลุจุดยืนที่ต้องการ
- เป็นข้อความง่าย ๆ ที่สามารถสื่อให้เห็นทิศทางในอนาคตของจังหวัด
- เป็นปรัชญาที่แสดงให้เห็นถึงค่านิยมที่ยึดถืออยู่ภายในใจของทุกคน
- เป็น “คำมั่นสัญญา” ของผู้บริหารที่แสดงถึงการตัดสินใจ และมุ่งมั่นที่ต้อง รับผิดชอบการตัดสินใจ
- เป็นตัวประสานปัจจัยต่าง ๆ ในจังหวัด ให้ดำเนินไปในทิศทางที่พึง ปรารถนา
- ได้รับการสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับจากผู้ปฏิบัติ
- ต้องตรวจสอบและวัดผลสำเร็จได้
- สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร

2) การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายในระดับ วิทยาลัยฯ เพื่อตอบว่ากลุ่มจังหวัดได้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ โดยเป้าประสงค์ ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ๆ คือ

ตัวชี้วัด จะวัดอะไร

เป้าหมาย หมายถึง เป้าหมายของตัวชี้วัดนั้นเป็นเท่าไร

โดยเป้าประสงค์ของจังหวัด ควรมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งให้พิจารณาใช้ตัวชี้วัดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำขึ้นประกอบในการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนา

เป้าหมายที่ดี ควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

- เจ็อนเวลา ควรระบุว่าต้องทำอะไรให้บรรลุผลเมื่อไหร่
- ปริมาณที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด
- คุณภาพ เป็นสภาพที่พึงปรารถนา
- สถานที่ เป็นการระบุถึงเขตพื้นที่ครอบคลุมที่ต้องการ
- มีความเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จริง
- ควรเป็นข้อความที่แสดงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังโครงการสิ้นสุด

- กรณีที่มีเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมาย ควรจัดลำดับความสำคัญ หรือความเร่งด่วนไว้เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน

3) การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) หมายถึง การกำหนดประเด็นที่สำคัญที่กลุ่มจังหวัด/จังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา เพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ ที่ตั้งไว้ได้ โดยประเด็นทางยุทธศาสตร์จะเกิดจากการเปรียบเทียบวิสัยทัศน์ที่กลุ่มจังหวัด/จังหวัดต้องการจะเป็น (Vision) กับการวิเคราะห์ศักยภาพของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดในปัจจุบัน(SWOT)

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Strategies)

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกคายอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กรว่า จะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร” ดังนั้น ยุทธศาสตร์จึงเป็นกรอบชี้นำ หรือส่วนหัวขบวนของชุดแผนงาน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการแนวทาง หรือขั้นตอนที่จังหวัดเลือกที่จะปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plans)

แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ไปสู่การปฏิบัติในรูปของงาน/โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมาย หรือกลุ่มเป้าหมาย โดยควรมีคณะทำงานทั้งหน้าที่คล้ายองค์กรเดิม ตามระบบ กนก. ทำหน้าที่ประสานในระดับพื้นที่ ตั้งแต่ระดับตำบล/ท้องถิ่น/อำเภอ/จังหวัด ตามลำดับเพื่อทำการรวบรวม วิเคราะห์และบูรณาการในภาพรวมของจังหวัด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกรอบวงเงินงบประมาณที่รับจัดสรรจากแหล่งงบประมาณต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำคำของบประมาณของกระทรวง/กรม

โดยสรุปแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี จะต้องตอบสนององค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่

1) กลุ่มผลงานหลัก /เป้าหมาย ให้บริการเชิงบูรณาการ (Key Result Area:KRA) ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพราะแผนปฏิบัติการฯ เป็นแผนพัฒนาที่แปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมาย หรือกลุ่มเป้าหมาย

เป็นระยะ ๆ ประจำปี ตามกระบวนการงบประมาณของประเทศ และกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนราชการในส่วนกลาง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตลอดจนแหล่งงบประมาณอื่น ๆ

3) ประสานแผนงาน/โครงการจากแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อน

3.5 การบริหารการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด

3.5.1 การประสานการจัดทำแผน

เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด เป็นไปตามห่วงระยะเวลาที่ได้ประสานงานไว้ระหว่าง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้กำหนดขั้นตอนการประสานการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ตามห่วงระยะเวลา ดังนี้

1) จังหวัดจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดให้แล้วเสร็จ และส่งให้กระทรวงมหาดไทย ภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน ของทุกปี เพื่อจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณ

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณพิจารณากลับกรองยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 10 ธันวาคม

3) สำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับกระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าภาพจัดประชุมพิจารณากลับกรองยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ในแต่ละภาค ภายในวันที่ 31 ธันวาคม

4) จังหวัดจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการกับรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ ภายในวันที่ 1 มกราคม

5) จังหวัดปฏิบัติงานจริงในพื้นที่จังหวัด ระหว่างเดือนมกราคม - กันยายน

3.5.2 การประสานงบประมาณ

ในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ไปสู่การปฏิบัติจังหวัด สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากแหล่งต่าง ๆ คือ

1) งบประมาณจากงบกลางที่รัฐบาลจัดสรรให้

2) งบประมาณจากกระทรวง/กรม/หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปกติ

3) งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) งบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน มูลนิธิต่าง ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ แนวทางการจัดสรรงบประมาณ ประจำปี 2548 หลักการและขั้นตอนการ

จัดการงบประมาณ เป็นต้นตามที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ ดังนี้

1) แนวทางเบื้องต้นในการจัดทำงบประมาณ ปี 2548

- มีการทบทวนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด
- ให้จังหวัดจัดทำโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยพิจารณาความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลด้านอื่นด้วย
- เป็นโครงการตามภารกิจของจังหวัดตามกรอบยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด
- โครงการที่จังหวัดจัดทำควรเป็นโครงการที่มีการบูรณาการระหว่างจังหวัดในกลุ่มจังหวัดด้วยกัน
- เป็นโครงการที่มีการบูรณาการกับยุทธศาสตร์ของกระทรวง
- เป็นโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลก่อนนำเสนอของงบประมาณ

2) หลักการในการจัดทำค่าของงบประมาณของจังหวัด ให้จังหวัดจัดทำค่าของงบประมาณโดยยึดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดโดยมีแนวทางการพิจารณางบประมาณ ดังนี้

แนวทางทั่วไป

- สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ กระทรวงและกลยุทธหน่วยงาน
- เป็นภารกิจตามกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่จังหวัด ได้รับมอบหมายอำนาจให้ดำเนินการ
- มีความเหมาะสม คุ่มค่า และความพร้อมสูง สามารถดำเนินการได้ทันที
- ค่าใช้จ่ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานทางราชการ

เป็นไปตามหลักเกณฑ์การแบ่งภารกิจ เช่น

- ผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงเห็นชอบร่วมกัน
- อยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัด
- ผู้รับบริการอยู่ในเขตจังหวัด
- จังหวัดทบทวนโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด
- ได้รับความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกลุ่มจังหวัด/
จังหวัดแล้ว

3) ข้อควรหลีกเลี่ยงในการดำเนินงาน

จังหวัดควรหลีกเลี่ยงการดำเนินงานตามภารกิจ ที่มีลักษณะดังนี้

- เป็นภารกิจที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด และมีแผนปฏิบัติการที่ไม่แน่นอน อาจต้องปรับตามสถานการณ์
- เป็นโครงการเงินกู้
- เป็นภารกิจที่ใช้เทคนิคระดับสูงและความมั่นคงแข็งแรงเฉพาะ
- เป็นภารกิจที่สำรวจออกแบบหรือกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นเทคนิคเฉพาะ
- เป็นภารกิจที่มีการผูกพันงบประมาณ ตามมาตรา 23 ยกเว้นได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง

4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539:41-50) ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์และประมวลผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับการวางแผนพัฒนาจังหวัด จากนักวิชาการหลายท่าน ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาเพื่อประกอบในการวิเคราะห์ ประมวลผลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2524) ได้สรุปปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาชนบท ว่า การบริหารงานโครงการพัฒนาชนบท มีปัญหาด้านการประสานงาน เพราะข้าราชการในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ ยังมีแนวโน้มที่จะรับผิดชอบต่อกรม และกระทรวงแทนที่จะมีความรับผิดชอบต่ออำเภอหรือจังหวัดที่ตนสังกัดอยู่ เพราะระบบการแต่งตั้งโยกย้ายและการให้ความดีความชอบ

เป็นเรื่องของกรมเจ้าสังกัด ข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งระดับอำเภอ ได้รับการแต่งตั้งและส่งไปประจำทำงานโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน จึงเป็นเหตุให้ขาดความต่อเนื่องของโครงการ รวมทั้งข้าราชการในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ขาดความรับผิดชอบและความเอาใจใส่อย่างแท้จริงต่อโครงการพัฒนา

ประธาน สุวรรณมงคล (2526:20-27) ได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดองค์การเพื่อการบริหารพัฒนาชนบท ของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย พบว่า

รูปแบบการจัดการระบบราชการที่จะบริหารงานพัฒนาชนบท ให้บรรลุผลสำเร็จ โดยจะตั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้นั้น จะต้องมีรูปแบบการจัดองค์การแบบกระจายอำนาจ และนอกเหนือจากการมีรูปแบบการกระจายอำนาจแล้ว ยังจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกหลายประการ คือ องค์การนั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกหลายประการคือ องค์การนั้นจะต้องมีเอกภาพในการนำนโยบาย แผนและโครงการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ ต้องมีระบบการประสานงานที่ดี มีกลไกในการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมีรูปคณะกรรมการด้วยแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานฝ่ายช่วย อำนวยการที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการที่ดีด้วย

ร้อยตรี ปฏิภาณ จุฑะพุทธิ (2529) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนา : ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ สรุปว่า ปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. มีการกำหนดขั้นตอนการประสานงานไว้หลายขั้นตอน รวมทั้งเงื่อนไขระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่จัดทำขึ้น เป็นผลทำให้คุณภาพของแผนอาจไม่ดีพอ
2. อำนาจในการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดอยู่ที่ส่วนกลาง
3. ขาดความชัดเจนทั้งด้านประเภท และวิธีการประสานแผนและโครงการ เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องว่าจะประสานแผนงานและโครงการอย่างไร

ไพโรจน์ สิตปรีชาและคณะ (2528) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด สรุปว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัดมีปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างและการจัดองค์การการบริหาร ซึ่งยังไม่เอื้ออำนวยต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

2. ปัญหาการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ยังขาดสมรรถนะในการวางแผน
3. ปัญหาการขาดความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่าง คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาจังหวัด
4. ปัญหาการขาดระบบข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย ซึ่งจะนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด
5. ปัญหาการขาดรูปแบบเกี่ยวกับกระบวนการ และขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ไพบุลย์ ช่างเยน (2530) ได้สรุปสภาพปัญหาของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. การวางแผนพัฒนาจังหวัด ยังขาดเอกลักษณ์ของแผนพัฒนาจังหวัดที่สมบูรณ์ ทั้งนี้จะพิจารณาได้จากการขาดหายไปในวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบกับความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด ความหมายของ "แผนงาน" และ "โครงการ" ตามที่ได้กำหนดไว้มีลักษณะคลุมเครือไม่ชัดเจน
2. การวางแผนพัฒนาจังหวัด ยังคงเน้นและให้ความสำคัญทางด้านการควบคุม โดยส่วนกลางมากเกินไปและมีหลายขั้นตอน
3. โครงสร้างการบริหารงานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด ยังคงขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งนี้เนื่องจากยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง กับการวางแผนพัฒนาจังหวัดมากกว่าหนึ่งองค์กร
4. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาจังหวัด กับงบประมาณยังมีน้อย โดยงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด ยังคงได้รับการกำหนดโดยกระทรวงหลักและนโยบายพิเศษทางด้านการสร้างงานและการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. อำนวยการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดยังอยู่ที่ส่วนกลาง
5. การดำเนินการยังไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาตำบล ตามที่กำหนดขึ้นนั้น เป็นแต่เพียงข้อเสนอของอำเภอ และตำบลเท่านั้น ระดับตำบลและหมู่บ้านยังขาดความรู้ ความสามารถในการจัดทำแผนและโครงการในระดับจังหวัด มีบุคลากรน้อย แต่มีภาระหน้าที่มากเกินไปที่จะจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
6. ขาดความชัดเจนทั้งในด้านประเภทและวิธีการประสานแผนงานและโครงการ

7. การบริหารงานยังไม่มีหน่วยงานด้านการบริหารที่ดูแล และรับผิดชอบโดยตรง ในทุกระดับ ทั้งในระดับจังหวัดและในส่วนกลาง

8. การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงานยังขาดหลักเกณฑ์ ที่แน่นอนและเป็นระบบที่ดีพอและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

9. การขาดเจตนาธรมณ์ทางการเมือง ที่จะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2531) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ของการประสานระหว่างสาขาในการพัฒนาสาธารณสุข ภายใต้การบริหารการพัฒนาระบบ กชช.พบว่า

1. คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่การประสานโครงการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เพราะไม่มีอำนาจตัดสินใจกำหนดโครงการและงบประมาณและส่วนราชการในจังหวัดยังคงทำงานเป็นเอกเทศ การประสานงานจึงเกิดปัญหา

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ไม่อาจทำการควบคุมกำกับ และประสานการปฏิบัติโครงการพัฒนาชนบท ของกระทรวง กรมต่าง ๆ ในจังหวัดได้อย่างแท้จริง

3. กรอบแนวทางการพัฒนาชนบทประจำปี ของกระทรวงหลัก มีเนื้อหาสาระที่ไม่ชัดเจน

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (2534:67-76) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัด ด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด สรุปผลการวิจัยดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนของสำนักงานจังหวัด ยังขาดความรู้ โดยเฉพาะด้านวิเคราะห์ข้อมูลและแผนงานโครงการ

2. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่รับผิดชอบด้านแผนหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่องานด้านนี้ ยังไม่จริงจังเท่าที่ควร จึงเป็นปัญหาทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดไม่ได้ ประสิทธิภาพ

3. การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของ 6 กระทรวงหลัก ที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนในระดับจังหวัด ยังไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานตามแผนแล้ว งานประจำมาก

4. มีปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นและมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการวางแผน คือ เรื่องของการส่งงานซ้ำซ้อน การส่งงานล่าช้า ข้อมูลเพื่อการวางแผนไม่มีคุณภาพ เพราะมีระบบการจัดเก็บไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่นำไปใช้และการอนุมัติโครงการบางโครงการ ไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของจังหวัด

ประสงค์ พิฑูรย์กิจจา (2533) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การวางแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด สรุปดังนี้

1. ปัญหาของแผนพัฒนาจังหวัด เกิดจากความรู้ ความสามารถของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ข้อมูลการวางแผนไม่มีประสิทธิภาพ กรอบนโยบายส่วนกลางไม่ยืดหยุ่น

2. ปัญหาการวางแผนของ กพจ. มีขนาดกลางถึงสูง ความสมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาชนบทสูง จะเป็นผลทำให้ปัญหาในการวางแผนน้อยลง

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (2532:1-3) ได้สรุปผลเกี่ยวกับปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. แผนงานและโครงการทั้งหมดรวมแผนงาน โครงการพัฒนาชนบท ถูกกำหนดตามกรอบนโยบายกระทรวง ยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะลักษณะพื้นที่มีความแตกต่างกัน

2. การกระจายอำนาจทางการคลัง และงบประมาณ ไปยังส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัด โดยยังมีการสงวนอำนาจในการอนุมัติงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่พร้อมกันในการอนุมัติงบประมาณ และการโอนเงินงบประมาณไปยังจังหวัด ทำให้ไม่สามารถประสานการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การใช้ข้อมูลพื้นฐาน กชช.2ค และ จปฐ. เพื่อการวางแผนพัฒนาชนบทยังมีน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นปัจจุบัน

4. การมีส่วนร่วมในการวางแผนของประชาชน และภาคเอกชนยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ

5. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามโครงการพัฒนาชนบท ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และยังไม่มีการประเมินผลโครงการที่เป็นระบบอย่างแท้จริง

มนุษย์ วัฒนโกเมร (2534) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของจังหวัด ได้สรุปปัญหาแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. โครงสร้างและองค์การในการวางแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการกำหนดโดยอาศัยองค์การราชการเป็นหลัก ในแต่ละระดับยังไม่ได้กำหนดให้องค์กรภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการชัดเจน

2. รูปแบบ วิธีการวางแผน ยังไม่เปิดโอกาสให้เกิดลักษณะของการขึ้นนำการพัฒนา แต่มีลักษณะของการรองรับสถานการณ์ ยังคงเป็นการวางแผนที่เพียงมุ่งจะแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการพื้นฐานของภาคราชการ เป็นหลักเหมือนเดิม เป็นการวางแผนในลักษณะกิจกรรมของการพัฒนาเท่านั้น

3. ไม่มีความชัดเจนในการประสาน แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ยังมีลักษณะของการประมวลโครงการและการจัดหมวดหมู่ของโครงการเท่านั้น

4. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบแผนกับระบบงบประมาณ ยังเป็นไปในลักษณะที่ให้อำนาจการจัดสรรอยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนงบประมาณหรือไม่ เพียงใด จังหวัดยังคงจัดเตรียมแผนเพื่อการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนกลางอยู่ ยังไม่มีวงเงินชัดเจนที่มอบอำนาจให้จังหวัดดำเนินการได้เองตามแผน และการจัดตั้งงบประมาณได้เอง

5. ยังไม่มีการแบ่งแยกวิธีการหรือระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน ตามแหล่งผู้รับผิดชอบหรือแหล่งงบประมาณ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงว่า ควรเป็นในส่วนตัว เช่น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด) รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนที่จะขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง ส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบดำเนินการได้ และส่วนการลงทุนของธุรกิจเอกชนหรือภาคเอกชน เป็นต้น

6. มีการกำหนดองค์การประสานงานเป็นทางการ ที่จะดูแลรับผิดชอบในแต่ละส่วนที่จะประสานให้เกิดการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด

7. ยังขาดการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการวางแผน การเสนอของบประมาณตามแผนได้

8. ขาดการให้ความสำคัญในเรื่องการฝึกอบรมความรู้ด้านการวิเคราะห์แผนงานโครงการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงขาดทิศทางที่ชัดเจนว่า ในอนาคตจังหวัดจะเติบโตไปทิศทางใด

9. การติดตามและประเมินผล เป็นการดำเนินงานที่ขาดการใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง

นิรันดร์ชัย เพชรสิงห์ (2537) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในอนาคต ได้สรุปปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลทางเลือกและวิธีการประเมินผลในการจัดทำ

2. แผนพัฒนาจังหวัด ที่ผ่านมามีครอบคลุมทุกสาขา การพัฒนาในจังหวัดปัญหานี้ทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำแผนในสาขาของตนเอง และลงไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดก่อให้เกิดความสนับสนุนต่อผู้ปฏิบัติ ทั้งไม่มีเนื้อหาการพัฒนาของภาคเอกชน ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดตลอดจนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนทางด้านกายภาพ (Physical planning) หรือผังเมือง (City planning) มาผสมผสานในกาวางแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นแผนสมบูรณ์แบบ (Comprehensive plan)

3. ส่วนราชการและกรมในส่วนกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ยังสงวนอำนาจในการบริหารแผนงานและงบประมาณ ที่ลงไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากแบบบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งจะต้องมีช่อง "ผลการอนุมัติจากส่วนกลาง" เป็นรายชื่อโครงการ ส่งผลให้จังหวัดไม่มีโอกาสในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับงบประมาณ

สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบวางแผนพัฒนาจังหวัด สรุปผลการวิจัยและเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

1.1 หน่วยงานจัดทำแผน ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนในระดับกระทรวง กองวิชาการ และแผนงานระดับกรม และส่วนราชการระดับจังหวัด มีโครงสร้างเหมาะสม แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น บุคลากรขาดทักษะความรู้ ความสามารถในการวางแผนและการให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่จังหวัด

สำหรับสำนักงานจังหวัด ยังมีโครงสร้างไม่เหมาะสม เนื่องจากมีภารกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ งานอำนวยการ และงานวางแผนโครงการ ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่มักได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ทั้ง 2 ด้าน ควบคู่กัน ทำให้งานวางแผนไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สำนักงานอำเภอ มีการออกแบบโครงสร้างที่ค่อนข้างจะเหมาะสม แต่ยังไม่เกิดผล ในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีอัตรากำลังประจำและงบประมาณในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน

หน่วยงานระดับกองที่เกี่ยวข้อง คือ กองแผนพัฒนาจังหวัด มีสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย โครงสร้างองค์การยังไม่เหมาะสม เพราะไม่สามารถรองรับภารกิจที่ มอบหมาย ในด้านการประสานแผนและการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 คณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

(1) คณะกรรมการพัฒนาชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ขาดผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ระดับรัฐมนตรีและผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. ทำให้ขาด ภารกิจด้านการติดตามดูแลและพัฒนาหรือสนับสนุนกำลังคนและคณะกรรมการ กชช.ภ. ดังกล่าว ไม่ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหลักให้ครบถ้วน เช่น คณะอนุกรรมการติดตามและ ประเมินผล คณะอนุกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพกำลังคน และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

(2) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ขาดคณะอนุกรรมการหลักที่คอย ช่วยเหลือ กพจ.ด้านต่าง ๆ เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด การพัฒนาประสิทธิภาพ กำลังคน การจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ฯลฯ

2. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ให้กรมการจังหวัด มีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้น แต่ ในทางปฏิบัติ กรมการจังหวัดทำหน้าที่อนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดด้วย ทำให้สับสนกับบทบาทของ กพจ. ซึ่งตามระเบียบของแผนให้ กพจ. เป็นผู้อนุมัติการวางแผนพัฒนาจังหวัด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด

(1) แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ขาดทิศทางพัฒนาระยะยาว ที่สอดคล้องกับ ศักยภาพโอกาส และสู่ทางการพัฒนาที่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมสาขาการพัฒนาจังหวัด อย่าง ครบถ้วน มุ่งเน้นเฉพาะแผนงานของกระทรวงหลัก (8 กระทรวงหลัก 2 และหน่วยงานเสริม)

ในขณะเดียวกัน ขาดการเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ และ ตำบล 5 ปี รวมทั้ง ขาดขั้นตอนเชื่อมโยงกับแผนนอกกระทรวง ทำให้ส่วนกลาง ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี เพื่อสนับสนุนงบประมาณให้จังหวัดเท่าที่ควร

(2) แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี หรือค่าของงบประมาณจังหวัด ไม่ได้ทำการวิเคราะห์อย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาแผนงานดังกล่าว ตามกรอบนโยบายของกระทรวง/ประจำปีบางโครงการไม่สอดคล้องกับปัญหา สภาพแวดล้อมทำให้การวางแผนแก้ไขปัญหามิตรงจุด

(3) ขาดองค์การประสานแผนและงานงบประมาณที่ชัดเจน ทำให้กระทรวง การประสานแผนไม่มีประสิทธิภาพล่าช้า และอนุมัติงบประมาณให้กับจังหวัดไม่พร้อมกัน การประสานแผนพัฒนาจังหวัดจึงเกิดขึ้นน้อยมาก

(4) การวางแผนพัฒนาจังหวัด ในระบบ กชช.ภ.ตามนโยบายเฉพาะ เช่น แผนลงทุนจังหวัด โครงการพัฒนาจังหวัด ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการแปลงแผนไปสู่ การปฏิบัติและการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

(5) ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีหลากหลายและในแต่ละระบบนั้นมี วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานเฉพาะ เป็นของตนเอง ทำให้เกิดการสนับสนุนและยุ่งยากต่อการปฏิบัติ

(6) ข้อมูลพื้นฐานในระบบ กชช.ภ. ได้แก่ ข้อมูล กชช.2ค และจปฐ. ยังไม่ถูกต้อง ทันสมัยและครอบคลุมพื้นที่จังหวัด

4. ปัญหางบประมาณในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด

(1) การจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัด ยังไม่ได้ยึดแผนพัฒนาจังหวัด ในการจัดสรรให้อย่างแท้จริง จัดสรรให้ตามฐานงบประมาณเดิมหรือตามนโยบายกรม

(2) ส่วนกลางและจังหวัด ขาดกระบวนการรายงานผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด การรายงานผลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนราชการเจ้าของโครงการรายงานไปยังต้นสังกัด โดยตรงเท่านั้น ทำให้ไม่ทราบผลการพัฒนาจังหวัด ในภาพรวมและขาดข้อมูลป้อนกลับ

นอกจากนี้ ส่วนกลางยังไม่มีระบบการรายงานผลจากแผนพัฒนาในภาพรวมของประเทศ

(3) ส่วนกลางและจังหวัด ขาดการติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเหตุผลว่ายุ่งยาก เสียเวลา และงบประมาณจำนวนมาก

5. ข้อเสนอแนะ

(1) ปรับบทบาทให้จังหวัด เป็นศูนย์กลางการตัดสินใจ และประสานการบริหารการพัฒนาในจังหวัดทั้งหมด ให้มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ เน้นการติดตามประเมินผลและวัดผลสำเร็จ ของงานและให้มีการบูรณาการ (Integration) แผนงาน โครงการ ใน-นอกระบบ กชน.ภ. เข้าด้วยกัน

(2) พัฒนาบุคลากรด้านการวางแผน ปรับและเชื่อมโยงกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนนำระบบแมทริกซ์มาประยุกต์ใช้

(3) ปรับบทบาทหน่วยงานส่วนกลาง ให้ทำหน้าที่ทางวิชาการแก่จังหวัด ดำเนินการวางแผนกลยุทธ์และให้มีการติดตามผลและวัดผลสำเร็จของงาน

นิรันดร์ชัย เพชรสิงห์ (2537) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในอนาคต ได้สรุปปัญหาการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดนั้น ไม่มีกระบวนการวางแผน (Process of planning) ที่แท้จริง กล่าวคือ ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูล ไม่ปรากฏการกำหนดทางเลือก และการวิเคราะห์ทางเลือก รวมทั้ง ไม่ปรากฏขั้นตอนการประเมินผลแผนที่ชัดเจน ผลการวิเคราะห์ในประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการสำรวจความเห็นของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเห็นว่ายังมีปัญหาอยู่ในเรื่องของกระบวนการวางแผน และคงมีจุดอ่อนซึ่งจะต้องแก้ไขหลายประการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของแผน

แผนพัฒนาจังหวัด ที่ผ่านมานี้ไม่ครอบคลุมทุกสาขาการพัฒนาในจังหวัด ปัญหานี้ทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำ แผนในสาขาของตนเอง และลงไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด ก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติ เนื่องจากมีแผนหลากหลายในรอบปี รวมทั้ง ไม่มีเนื้อหาการพัฒนาของภาคเอกชน ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด ทั้ง ๆ ที่มีเนื้อหา/โครงการของเอกชนมากมาย ในจังหวัด ซึ่งอาจมีงบประมาณลงทุนมากกว่างบประมาณภาครัฐ ก็ได้ในบางจังหวัด ตลอดจน

ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแผนทางด้านกายภาพ (Physical planning) หรือผังเมือง (City planning) มาผสมผสานในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ให้เป็นแผนสมบูรณ์แบบ (Comprehensive plan)

3. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กร

องค์กรและบุคลากรในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ยังมีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ เช่น บทบาทในการวางแผนเป็นของบุคลากรภาครัฐ ซึ่งบุคลากรในภาครัฐเองยังมีศักยภาพไม่เพียงพอและมีจำนวนน้อย การผนึกกำลังและร่วมมือกันระหว่างรัฐกับเอกชน ยังไม่ปรากฏชัดเจน เป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณ

ส่วนราชการและกรมในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณยังส่งมอบอำนาจในการบริหารแผนงานและงบประมาณ ลงไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากแบบบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งจะต้องมีช่อง "ผลการอนุมัติจากส่วนกลาง" เป็นรายโครงการ ส่งผลให้จังหวัดไม่มีโอกาสในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับงบประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้แนวความคิดระบบงบประมาณที่ย้าหน้าที่ในการวางแผนหรือที่เรียกว่า Planning programming Budgeting System (PPBS) จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระดับจังหวัด

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Document Reserch) ซึ่งเป็นการศึกษาในรายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ เอกสาร คำสั่ง และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีที่ได้ศึกษา

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อจำกัด ในเรื่องของการจัดเก็บข้อมูล เนื่องจากต้องประสานกับหน่วยงานในสังกัด กระทรวงแรงงาน และสำนักงานจังหวัดอุทัยธานี ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ วิเคราะห์ ประเมินผลจากการที่ผู้ศึกษา ได้ร่วมเป็น คณะกรรมการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ประจำปี 2547
2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Document) โดยศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา วารสาร แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบาย ระเบียบ ข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ และอธิบายผลการศึกษาในเชิงตรรกะ ซึ่งเป็นการอธิบายในเชิงเหตุผล โดยยึดเนื้อหาสาระเป็นหลักในการวิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนา (Descriptive) และอธิบาย (Explanatory) จากผลการศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์

กระบวนการและขั้นตอนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ด้านการพัฒนาแรงงาน จังหวัดอุทัยธานี

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้น การปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ที่มุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือ บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda) การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาล และระเบียบวาระแห่งชาติ ไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด ระเบียบวาระแห่งพื้นที่ ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน และเป็นแผนการชี้นำการพัฒนาจังหวัด ในภาพรวมระยะยาว แต่ไม่ยึดมั่นว่า จะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ขึ้นอยู่กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในขณะนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงเป็นแผนที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา หรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนา โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทามติ (Consensus) ร่วมกัน ทั้งต่อจุดหมายในการพัฒนา (Ends) และวิธีดำเนินการให้บรรลุจุดหมายการพัฒนา (Means) โดยนำเอาแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ (Action Planning) ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด ตลอดจนคำแนะนำและข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 รวมทั้งสอดคล้องกับภารกิจหลัก 6 ประการ ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ.2546 และจากการศึกษาใน เชิงปฏิบัติการซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ดังนั้นจึงขอเสนอผลการวิเคราะห์ ดังนี้

1. การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO) ในประเด็น ระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ได้แก่

1.1 จังหวัดอุทัยธานี ได้แต่งตั้งคณะทำงานร่างยุทธศาสตร์จังหวัดอุทัยธานี เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อม โดยให้ข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกัน จำนวน 4 คณะ ได้แก่

- (1) คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
- (2) คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านสังคม
- (3) คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ
- (4) คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ

ซึ่งในแต่ละคณะทำงานร่างยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะมีหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานเป็น คณะทำงานทุกคณะ คือ คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (คณะที่ 1) มีสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานจังหวัดอุทัยธานีเป็นคณะทำงาน คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านสังคม (คณะที่ 2) มีแรงงานจังหวัดอุทัยธานี เป็นผู้อำนวยการและประสานงาน คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ (คณะที่ 3) มี จัดหางานจังหวัดอุทัยธานี และผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดอุทัยธานี เป็นคณะทำงาน คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ (คณะที่ 4) มี ประกันสังคมจังหวัดอุทัยธานี เป็นคณะทำงาน โดยมีหน้าที่ วิเคราะห์การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี และข้อเสนอแนวโน้มการพัฒนาในอนาคต และจัดเตรียมข้อมูลร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี และกำหนดแผนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

การปฏิบัติตามข้อ 1.1 พบว่า สำนักงานแรงงานจังหวัดอุทัยธานี ในฐานะหน่วยราชการประสานระหว่างหน่วยราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน ได้ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม ดังนี้

- (1) ประชุมหัวหน้าส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงแรงงาน เพื่อรับทราบแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO)
- (2) การเตรียมข้อมูล รายละเอียด เอกสารเกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานให้เป็นปัจจุบัน พร้อมนำเสนอประกอบร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาแรงงาน

(3) กำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO)

1.2 จังหวัดอุทัยธานี แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี เพื่อยกร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดบูรณาการให้แล้วเสร็จ และประสานส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิในการจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งหัวหน้าฝ่าย/เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแผนของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน รวมทั้งผู้ศึกษาวิจัยได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ทุกส่วน

จากการศึกษาจะพบว่า การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ได้ดำเนินการไปตามขั้นตอน และแนวทาง คือ

1. การทำงานในแนวราบ บูรณาการการทำงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ สร้างความเป็นหุ้นส่วนราชการพัฒนาในระดับจังหวัด โดยตั้งคณะทำงานศึกษาข้อมูล ปัญหาความต้องการ โดยอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและจัดให้มีการประชุม ระดมความคิดเห็น
2. เป็นการทำงานที่มีเป้าหมายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่เป็นผลสัมฤทธิ์ของงาน และให้มีมาตรฐานผลงานที่สูงขึ้น
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี จะมอบอำนาจการตัดสินใจ และกำหนดให้มีการประสานแผนเชิงกลยุทธ์

บทที่ 5

ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี กับแผนด้านการพัฒนาแรงงาน

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดอุทัยธานี ได้เข้ามารับผิดชอบในยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มศักยภาพและพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการและการแข่งขัน และยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาคุณภาพคนและคุ้มครองทางสังคม รายละเอียดมีดังนี้

สรุปการนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ส่วนราชการ : สำนักงานแรงงานจังหวัดอุทัยธานี

งาน/โครงการ/กิจกรรม	ตอบสนองยุทธศาสตร์จังหวัด/ตัวชี้วัด	การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
งานบริหารจัดการ แรงงาน 1. การกำหนดอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด	ยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มศักยภาพ และพัฒนาขีดความสามารถใน การบริหารจัดการและการแข่งขัน ข้อ 2.1 มิติที่ 1 - กลุ่ม 2 ตัวชี้วัดที่ 2 ร้อยละที่ลด ลงของคนในครัวเรือนที่มีรายได้ ต่ำกว่า คนละ 20,000 บาทต่อปี - กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดที่ 2 ร้อยละที่ลด ลงของอัตราว่างงาน 1 %	1. รวบรวมข้อมูลสถานการณด้าน แรงงานในจังหวัดจากหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชน และรายงาน ให้คณะกรรมการค่าจ้างและ คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำจังหวัดทราบความเคลื่อนไหว ปีละ 4 ครั้ง 2. จัดประชุมคณะอนุกรรมการอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดและแก้ไข ปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ปีละ อย่างน้อย 2 ครั้ง 3. จัดเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายผู้ใช้ แรงงานไร้ฝีมือเพื่อเป็นฐานข้อมูล ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	- กำหนดการแล้ว เสร็จภายในเดือน มีนาคม 2547

งาน/โครงการ/กิจกรรม	ตอบสนองยุทธศาสตร์จังหวัด/ตัวชี้วัด	การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
<p>2. การประสานแผน/จัดทำแผนและบูรณาการแผน</p>	<p>ยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มศักยภาพและพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการและการแข่งขัน ข้อ 2.1 สร้างและพัฒนาปัจจัยสนับสนุนพื้นฐาน</p> <p>มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ</p> <p>กลุ่ม 2 ตัวชี้วัดที่ 8 ความสำเร็จของการดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและเงินอื่นๆ ตามยุทธศาสตร์จังหวัด ร้อยละ 100</p>	<ol style="list-style-type: none"> ประชุมหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดและคณะทำงานฯ ชี้แจงยุทธศาสตร์/ตัวชี้วัด/เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ/ยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน/ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/ยุทธศาสตร์จังหวัด แปลงนโยบายฯ และยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการให้ตอบสนองและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกิจให้ลดลงได้ตามเป้าหมาย จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการและปฏิบัติงานตามแผนฯ ให้แล้วเสร็จ ติดตามและรายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบตามกำหนด 	<p>ระยะเวลาดำเนินการ</p> <p>ต.ค.46-ก.ย.4</p>
<p>3. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลด้านแรงงานในจังหวัด</p>	<p>- ยุทธศาสตร์ที่ 2 ข้อ 2.1</p> <p>มิติที่ 1 ด้านการพัฒนาองค์กรตัวชี้วัดที่ 2 น้ำหนักร้อยละ 5</p> <p>- ตั้งคณะทำงานศึกษาการพัฒนา</p> <p>ระบบฐานข้อมูลด้านแรงงาน</p> <p>- ออกแบบฐานข้อมูล กำหนด</p> <p>เจ้าหน้าที่รับผิดชอบระยะเวลาและวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลด้าน</p> <p>แรงงาน</p>	<ol style="list-style-type: none"> ประชุมหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลจังหวัดและจัดทำให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำฐานข้อมูลด้านแรงงานจังหวัดอุทัยธานี ออกแบบฐานข้อมูล กำหนด <p>เจ้าหน้าที่รับผิดชอบระยะเวลาและวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลกับจังหวัด</p> 	

งาน/โครงการ/กิจกรรม	ตอบสนองยุทธศาสตร์จังหวัด/ตัวชี้วัด	การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
<p>4. การรวบรวม วิเคราะห์รายงานข้อมูล และสถานการณ์ด้าน แรงงานจังหวัด</p>	<p>ยุทธศาสตร์ที่ 2 ข้อ 2.1 มิติที่ 2 ด้านประสิทธิภาพของการ ปฏิบัติราชการ - ตัวชี้วัดที่ 1 ร้อยละ 5 ของงบ ประมาณที่ประหยัดได้จาก งบประมาณ 2546 (ค่า สาธารณูปโภค) - ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับความสำเร็จ - ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการ ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลง ร้อยละ 30 มิติที่ 3 ด้านคุณภาพการให้บริการ</p>	<p>4. ตรวจสอบฐานข้อมูลของ กระทรวงแรงงาน/กรม/หน่วยงาน และปรับให้สอดคล้องกับระบบ ของจังหวัด 5. หน่วยงานเจ้าของข้อมูลต้องจัด เก็บข้อมูลให้สอดคล้องกับระบบ จังหวัด และ Up Date ให้เป็น ปัจจุบัน 6. ส่งเสริมสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่เข้า ร่วมการอบรมด้าน IT 7. จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ด้าน IT ให้ พร้อมที่จะปฏิบัติได้อย่างมี ประสิทธิภาพ 8. จัดทำระบบ P.S.O และ RBM. ของหน่วยงานให้ได้ตาม มาตรฐาน กพ.</p> <p>1. ประชุมเจ้าหน้าที่สำนักงาน แรงงานจังหวัดอุทัยธานี ขอ ความร่วมมือในการปฏิบัติฯ 2. ติดตาม/ดูแลการใช้ไฟฟ้า, น้ำประปา, โทรศัพท์ และการส่ง เอกสารให้ใช้อย่างประหยัด และ มีประสิทธิภาพ 3. จัดทำขั้นตอนในการติดต่อขอรับ บริการและประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนทราบ 4. จัดทำแบบสอบถาม/และจัด เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและ</p>	

งาน/โครงการ/กิจกรรม	ตอบสนองยุทธศาสตร์จังหวัด/ตัวชี้วัด	การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
5. โครงการวิทยุแรงงาน	<p>ยุทธศาสตร์ที่ 2 ข้อ 2.1 มิตินี้ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดที่ 2 สมฤทธิ์ผลตาม นโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล อัตราการว่างงานลดลง เป้าหมาย 1% - ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารด้าน แรงงานที่เป็นประโยชน์ อย่างน้อย สัปดาห์ละ 5 ครั้ง</p>	<p>การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ</p> <p>5. รับเรื่องราวร้องทุกข์และ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ช้องให้ความช่วยเหลือทั้ง แรงงานในประเทศ และ ต่างประเทศ</p> <p>6. ติดตามเรื่องและประสาน งานให้ผู้ร้องทุกข์ทราบผล จนเรื่องสิ้นสุด</p> <p>1. ประชุมหัวหน้าส่วนราชการ สังกัดกระทรวงแรงงานและ คณะทำงานด้านประชา- สัมพันธ์ในจังหวัด</p> <p>2. ขออนุมัติจัดจ้างโครงการ วิทยุแรงงานเพื่อประชา- สัมพันธ์ข่าวสารด้าน แรงงานทางสถานีวิทยุ อสมท.จังหวัดอุทัยธานี ทุกวันจันทร์-ศุกร์ วันละ 30 นาที</p> <p>3. ประสานกับสถานีวิทยุ 934 ขอเวลาประชาสัมพันธ์ ข่าวสารด้านแรงงานทุกวัน ศุกร์ วันละ 30 นาที</p> <p>4. จัดทำข่าวส่งให้สถานีวิทยุ ทุกสัปดาห์และจัดเจ้าหน้าที่ ไปประสานงานเสนอข่าว</p> <p>5. ติดตามประเมินผล</p>	<p>ดำเนินการใน วันที่ 25 ธ.ค.46</p>

งาน/โครงการ/กิจกรรม	ตอบสนองยุทธศาสตร์จังหวัด/ตัวชี้วัด	การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
6. โครงการกระทรวง แรงงานเพื่อประชาชน (ส่วนภูมิภาค)	ยุทธศาสตร์ที่ 5 ข้อ 5.2 ส่งเสริมให้คน มีงานทำ มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ - กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดสัมฤทธิ์ผลตาม นโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล อัตราการว่างงานลดลง เป้าหมาย 1% น้ำหนักร้อยละ 2	1. ประชุมหัวหน้าส่วนราชการ สังกัดกระทรวงแรงงานใน จังหวัดจัดเตรียมบริการ ให้แก่ผู้ว่างงานให้มีงานทำ 2. ประสานกับหน่วยงานภาค รัฐและเอกชนในจังหวัด เพื่อบูรณาการโครงการ ร่วมกันและจูงใจให้มี ร่วมงานจำนวนมาก 3. ประชาสัมพันธ์ทางสถานี วิทยุ รถโมบาย และแผ่น ปลิว/แผ่นป้ายให้ประชาชน ทั่วไปทราบและมาใช้บริการ ของหน่วยงานกระทรวง แรงงาน 4. ประเมินผลผู้มาใช้บริการ จากแบบสอบถามและ สังเกตการณ์	ดำเนินการใน วันที่ 25 ธ.ค.46
7. ประชุม/อบรมด้าน แรงงานร่วมกับ หน่วยงานสังกัด กระทรวงแรงงาน และผู้นำองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาคุณภาพ คนและคุ้มครองทางสังคม ข้อที่ 5.1 พัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทัน การเปลี่ยนแปลง มิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร ตัวชี้วัดที่ 1 น้ำหนักร้อยละ 5 - มีการจัดประชุมหัวหน้าส่วนราชการ สังกัดกระทรวงแรงงาน ไม่น้อยกว่าปี ละ 12 ครั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน	1. จัดประชุมหัวหน้าส่วน ราชการสังกัดกระทรวง แรงงานในจังหวัดทุกเดือน 2. จัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ ด้านแรงงานให้ผู้นำองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ครั้ง 3. ร่วมประชุมชี้แจงภารกิจ ของกระทรวงแรงงานกับ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/อบต. ในการประชุมประจำเดือน	

งาน/โครงการ/กิจกรรม	ตอบสนองยุทธศาสตร์จังหวัด/ตัวชี้วัด	การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
<p>8. การพัฒนาระบบบริการด้านแรงงาน (อบรม/ประชุม/สัมมนา บุคลากร</p>	<p>- มีการจัดฝึกอบรมผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวิทยาการความรู้ใหม่ ไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน</p> <p>ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาคุณภาพคนและคุ้มครองทางสังคม ในข้อที่ 5.1 พัฒนาคคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง</p> <p>มิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร</p> <p>- ตัวชี้วัดที่ 1 น้ำหนักร้อยละ 5</p> <p>- จัดประชุมข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานแรงงานจังหวัด ไม่น้อยกว่า 12 ครั้ง จำนวน 6 คน</p> <p>- จัดอบรมข้าราชการและลูกจ้างสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัด ไม่น้อยกว่าปีละ 2 ครั้ง จำนวน 50 คน</p> <p>- ส่งเสริมให้ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานแรงงานเข้ารับการอบรมในวิทยาการความรู้ใหม่ ไม่น้อยกว่าปีละ 5 ครั้ง จำนวน ไม่น้อยกว่า 6 คน</p>	<p>4. ส่งข่าวสารด้านแรงงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ/เอกชน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเดือน</p> <p>1. จัดประชุมข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานแรงงานจังหวัดทุกเดือน</p> <p>2. ส่งเสริม สนับสนุน ให้ข้าราชการและลูกจ้างทุกคนในสำนักงานฯ ให้ความรู้ด้านแรงงาน/IT และบริการที่ดี รวดเร็ว ทันสมัย</p> <p>3. จัดอบรมข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุทัยธานี ให้ความรู้ด้านแรงงานและการบริการเป็นเลิศ</p> <p>4. จัดอบรมเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุทัยธานีด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารแรงงาน</p>	
<p>9. การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด</p>	<p>ยุทธศาสตร์ที่ 5 ข้อ 5.4 การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในการทำงาน</p> <p>มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ</p> <p>- ตัวชี้วัด กลุ่มที่ 3 ข้อ 1 น้ำหนักร้อยละ 3</p>	<p>1. ประสานกับนายจ้างและผู้ใช้งานในสถานประกอบการในการสร้างเครือข่ายด้านแรงงาน อย่างน้อยแห่งละ 1 คน</p> <p>2. จัดอบรมผู้ประสานเครือข่ายด้านแรงงานเพื่อสร้างความ</p>	<p>ดำเนินการ พ.ย.2546</p>

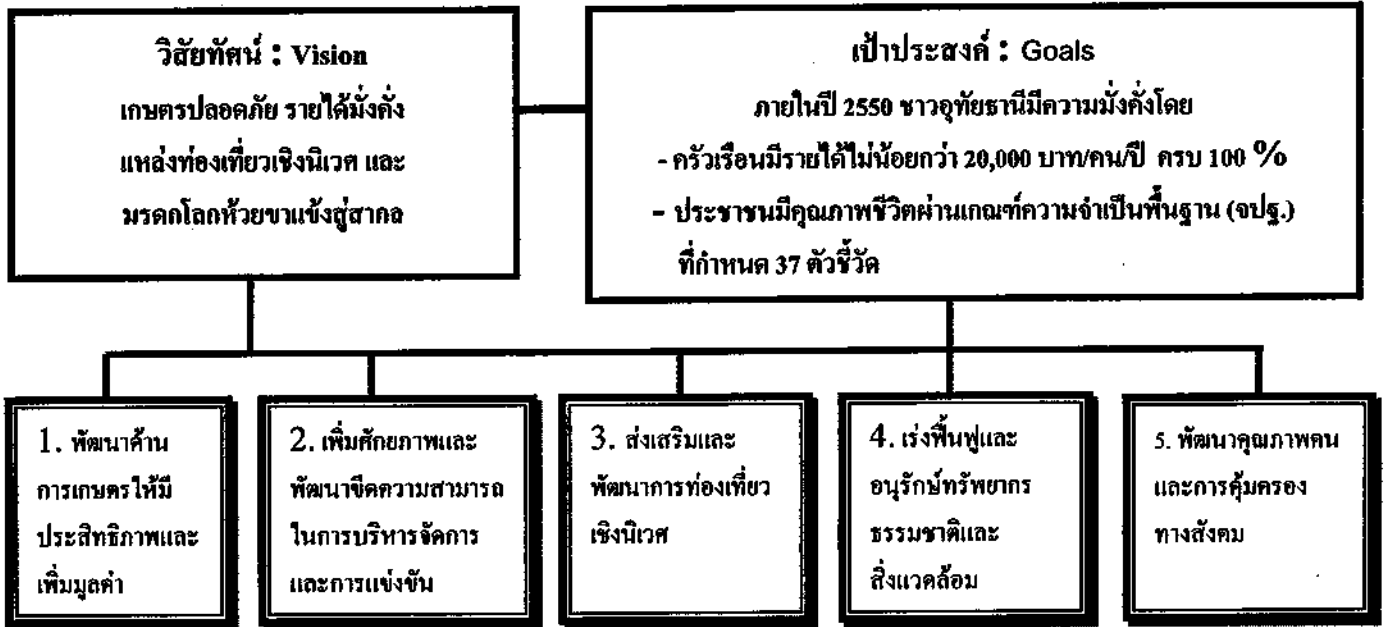
งาน/โครงการ/กิจกรรม	ตอบสนองยุทธศาสตร์จังหวัด/ตัวชี้วัด	การดำเนินงาน/วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
10. โครงการสำรวจข้อมูลเด็กจบการศึกษาภาคบังคับที่ไม่ได้เรียนต่อและต้องการฝึกอาชีพ	<p>- สถานประกอบการต้องปลอดยาเสพติดเป้าหมายโรงงานสีขาว ไม่น้อยกว่า 10 แห่ง</p> <p>- สถานประกอบการที่มีลูกจ้างไม่น้อยกว่า 10 คน ต้องไม่มีผู้เสพยาใหม่ผู้เสพยาเก่าต้องได้รับการบำบัดรักษาและเมื่อบำบัดรักษาหายแล้ว ต้องให้โอกาสรับเข้าทำงาน</p> <p>- สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คน ขึ้นไปมีผู้ประสานพลังแผ่นดินขณะยาเสพติดอย่างน้อย 1 คน</p> <p>สนับสนุนยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์ที่ 5 ข้อ 5.2 ส่งเสริมให้คนมีงานทำ</p> <p>มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ</p> <p>- กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล</p> <p>ข้อ 2 อัตราการว่างงานลดลง เป้าหมาย 1% น้ำหนักร้อยละ 2</p> <p>- นักเรียน/นักศึกษา มีงานทำในช่วงปิดภาคเรียน อย่างน้อย 1%</p> <p>- เด็กจบการศึกษาภาคบังคับที่ไม่ได้เรียนต่อและต้องการฝึกอาชีพ ได้รับรู้ข่าวสารแหล่งให้ความช่วยเหลืออย่างน้อยร้อยละ 80</p>	<p>เข้มแข็งการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ</p> <p>3. รมรณรงค์ให้นายจ้างและลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงานร่วมกันดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด</p> <p>4. จัดทำทำเนียบเครือข่ายผู้ประสานพลังแผ่นดินในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน</p> <p>1. จัดประชุมสัมมนา หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัด ร่วมกันออกแบบสอบถาม</p> <p>2. จัดทำโครงการฯ และขออนุมัติโครงการฯ</p> <p>3. จัดจ้างนักเรียน/นักศึกษา จำนวน 16 คน ที่ลงทะเบียนต้องการทำงานไว้กับที่ทำการปกครองจังหวัดและจัดปฐมนิเทศก่อนออกไปสำรวจใช้เวลาสำรวจ 10 วัน อัตราค่าจ้าง 135 บาท/คน/วัน</p>	<p>- ดำเนินการระหว่างเดือน มี.ค.-พ.ค.47</p> <p>- เป็นโครงการใหม่ ใช้งบปกติ 2547 ในวงเงิน 35,000 บาท</p> <p>- แก้ไขปัญหานักเรียน/นักศึกษาที่ว่างงานระหว่างปิดเทอมให้มีงานทำและเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว</p>

จากการศึกษาพบว่า จังหวัดอุทัยธานีกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) ที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ และวิสัยทัศน์ ไว้ 5 ประการ คือ

1. พัฒนาด้านการเกษตรให้มีประสิทธิภาพ และเพิ่มมูลค่า
2. เพิ่มศักยภาพ และพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการและการแข่งขัน
3. ส่งเสริมและพัฒนา การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
4. เร่งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. พัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม

จะพบว่า แผนพัฒนาด้านแรงงาน กระทรวงแรงงาน ไปสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ในกลยุทธ์การพัฒนาศักยภาพขีดความสามารถในการบริหารจัดการและการแข่งขัน และการพัฒนาคุณภาพคน และคุ้มครองทางสังคม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี



กลยุทธ์ (Strategies)	กลยุทธ์ (Strategies)	กลยุทธ์ (Strategies)	กลยุทธ์ (Strategies)	กลยุทธ์ (Strategies)
<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมและพัฒนาการผลิตเกษตรปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์ - พัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการผลิต เพิ่มมูลค่าและคุณภาพสินค้าเกษตร - ส่งเสริมและพัฒนาการตลาดสินค้าเกษตร - ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการเกษตร 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างและพัฒนาปัจจัยสนับสนุนมาตรฐาน (โครงสร้างพื้นฐาน/IT/นวัตกรรม) และผู้ประกอบการที่มีคุณภาพ - สร้างและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจชุมชนและระบบสหกรณ์ให้ได้มาตรฐาน - พัฒนาศักยภาพให้ได้มาตรฐาน - เชื่อมโยงและขยายฐานทางเศรษฐกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีคุณภาพและยั่งยืน - การพัฒนาสู่สากล - เพิ่มศักยภาพด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาค้นให้มีคุณภาพ คุณธรรม และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง - ส่งเสริมให้คนมีงานทำ - ปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ - การป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน - ส่งเสริมบทบาทของทุกภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนา 	<ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความอุดมสมบูรณ์

บทที่ 6

สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ด้านการพัฒนาแรงงาน ศึกษากรณีจังหวัดอุทัยธานี ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ประการ คือ ประการที่ 1 ศึกษากระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประการที่ 2 ขั้นตอนการจัดทำแผนการพัฒนาจังหวัดด้านการพัฒนาแรงงาน และประการสุดท้าย คือ การศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านการพัฒนาแรงงานโดยมีขอบเขตในการศึกษา คือ ด้านเนื้อหาสาระ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา และเอกสารแนวทางและขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ด้านการพัฒนาแรงงาน ศึกษาเอกสาร คำสั่ง และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานีในส่วนของกระทรวงแรงงาน

ผลการศึกษาสรุปว่า

1. การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

1.1 ปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด

1.2 ปรับเปลี่ยนบทบาท และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง

แนวทางปฏิบัติ

1. วิธีการจัดระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

1.1 การจัดระบบบริหารจัดการ

(1) เป็นระบบบริหารราชการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการทำงานในทุกภาคส่วนในพื้นที่ลักษณะ "พื้นที่ - พันธกิจ - การมีส่วนร่วม"

(Area – Functional – Participation : A - F - P)

(2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายตอบสนองตามต้องการของประชาชนผู้ให้บริการ

(3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาท 3 ฐานะ คือ

- (1) ในฐานะเป็นผู้ชี้แจงยุทธศาสตร์
- (2) ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์ และผู้สนับสนุน
- (3) ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ

1.3 ระบบสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัด

- (1) ด้านการวินิจฉัย (สั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาตโดยให้จังหวัดพิจารณาขอความต้องการให้กรมพิจารณา มอบหมายอำนาจให้เป็นการเฉพาะ
- (2) ด้านการบริหารบุคคล เช่น อำนาจในการแต่งตั้ง (ย้าย) และเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการในส่วนภูมิภาค ระดับ 8 ลงมา ที่มีไขหัวหน้าส่วนราชการ
- (3) ด้านการบริหารงบประมาณ เช่น สามารถใช้เงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ ภายใต้แบบงานเดิมของกรม/กระทรวง เจ้าสังกัด

2. กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอนตามลำดับ ดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน
- ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน
- ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด
- ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดภารกิจหลักการพัฒนาจังหวัด
- ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาจังหวัด
- ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดกลยุทธ์ และแนวทาง/มาตรการพัฒนาจังหวัด
- ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาแรงงานมีความสอดคล้องกับกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดอุทัยธานีด้วย การเตรียมข้อมูลด้านแรงงานของทุกหน่วยงานที่กระทรวงแรงงานที่สังกัดจังหวัดอุทัยธานี การวิเคราะห์ข้อมูลด้านแรงงาน การกำหนดเป้าหมาย กำหนดตัวชี้วัด แล้วจัดทำแผนด้านการพัฒนาแรงงานที่สอดคล้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาจังหวัดอุทัยธานีและยังพบอีกว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความสอดคล้อง คือ แผนนโยบายของกระทรวงแรงงานและการบริหารของหน่วยงานของกระทรวงแรงงานที่สังกัดจังหวัดอุทัยธานี

3. ปัญหาและอุปสรรค

3.1 ความรู้ ความเข้าใจ ในแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO) ของเจ้าหน้าที่และหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุทัยธานี

3.1.1 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการวินิจฉัยสั่งการ การกำหนดเป้าประสงค์ และการประสานงาน และการบูรณาการ เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานต้องเรียนรู้และปรับกระบวนการให้สอดคล้องกับการบริหาร CEO

3.1.2 ความสามารถของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานการกำหนด และนำนโยบายของหน่วยงานไปเสนอเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะทำให้ยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานถูกกำหนดเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี และการบรรลุเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ร่วมกัน พบว่าระยะเวลาของกิจกรรมโครงการของกระทรวงแรงงานและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานีไม่สอดคล้องกัน

3.1.3 การปรับใช้ระบบ IT ของหน่วยงานกระทรวงแรงงานใช้ได้ดี แต่ต้องปรับฐานข้อมูลให้สอดคล้องกับจังหวัดอุทัยธานี

3.1.4 ความสามารถของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานจังหวัดอุทัยธานีในการนำการเปลี่ยนแปลง ปรับกลยุทธการทำงานให้สอดคล้องกับการบริหารแบบ CEO ต้องได้รับการฝึกอบรมให้เกิดความเข้าใจชัดเจนพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง

3.2 ความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ และหัวหน้าหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุทัยธานี ในการจัดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี

3.2.1 บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาอย่างไม่ชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่และหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน

3.2.2 ภารกิจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและหัวหน้าหน่วยงานมีงานประจำหรืองานปกติหลายงาน ทำให้การศึกษารายละเอียดมีขีดจำกัด ซึ่งการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำเป็นต้องศึกษารายละเอียด ขึ้นตอน อย่างชัดเจน และต่อเนื่อง

3.2.3 ผู้ร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ส่วนใหญ่มีพื้นฐานองค์ความรู้ด้านวิชาการจัดทำแผนและการบริหารราชการแบบ CEO น้อย

3.2.4 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการบริหารราชการแบบ CEO ยังไม่สอดคล้อง ซึ่งทุกกระทรวง กรม อยู่ระหว่างการปรับปรุงเพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกัน

3.2.5 การใช้ข้อมูลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดอุทัยธานียังไม่ครอบคลุมทุกด้าน ยังคงใช้ข้อมูลของศูนย์ข้อมูลจังหวัด ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงยึดข้อมูลของตัวเองในการจัดทำยุทธศาสตร์

3.2.6 การบูรณาการ แผนงาน / โครงการ กระทำได้น้อย เพราะหน่วยงานมุ่งปฏิบัติตามภารกิจของกระทรวงและกรม เจ้าสังกัด ให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไข ทำให้บางกิจกรรมซ้ำซ้อน แผนงานไม่สามารถบูรณาการพร้อมกันได้

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นการปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ปรับบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด โดยจัดระบบบริหารจัดการที่ใช้การบูรณาการทำงานในทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม เป็นเป้าหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ ดังนั้นหน่วยงานในกระทรวงแรงงานจังหวัดอุทัยธานี ควรปฏิบัติดังนี้

1. ด้านองค์ความรู้ ความเข้าใจ ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา และกระบวนการ แนวทาง และขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ต้องทำการศึกษารายละเอียดพร้อมวิเคราะห์สถานการณ์ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายภารกิจของกระทรวง
2. การนำนโยบาย ภารกิจ ของกระทรวงแรงงานมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงและจังหวัดร่วมกัน
3. การบูรณาการงานกิจกรรม โครงการ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานภายใต้การบริหารงานแบบ CEO ให้ได้ เพื่อก่อให้เกิดพันธกิจในระดับจังหวัด
4. ปรับปรุงระสารสนเทศ ระบบข้อมูล เพื่อการพัฒนาแรงงานอย่างสมบูรณ์ สอดคล้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการบริหารราชการจังหวัดแบบ CEO

บรรณานุกรม

1. กองแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, 2545
2. ดิน ปรัชญพฤทธิ. การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535
3. คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)
4. ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ดร. ความเป็นไปได้ในการประสานแผนพัฒนาชนบทระบบ กชช. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์. ฉบับที่ 2 (เมษายน 2531 : 153 – 172)
5. ทศพร ศิริสัมพันธ์. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยสู่ปี 2000 การพัฒนาคุณภาพ
6. การเพิ่มผลผลิตและการวัดประสิทธิผล จัดหมายข่าว สป.มท., ฉบับที่ 79 ปีที่ 10 กรกฎาคม 2540, หน้า 20.
7. ธงชัย สันติวงษ์. วางแผนเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด, 2532.
8. สุจิตรา ศรี การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบูรณาการการศึกษา กรณีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานจังหวัดสระบุรี, เอกสารผลงาน, อัดสำเนา
9. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ
10. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหาร คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบูรณาการ, กรุงเทพฯ. กระทรวงมหาดไทย, 2547
11. สมยศ นาวิการ. การบริหารเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจนำ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2538.