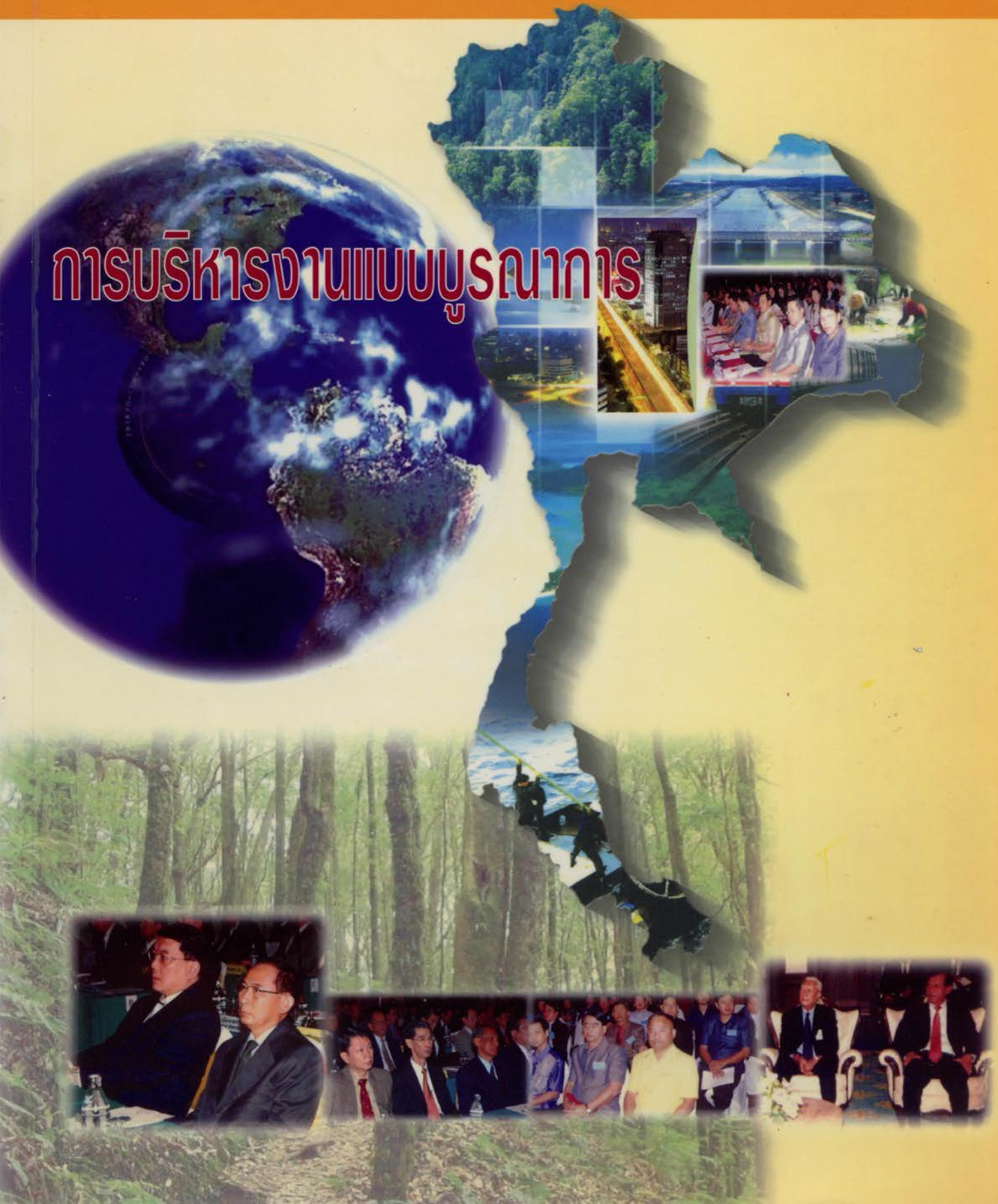




วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 14 เดือน มกราคม - มีนาคม 2548 ISSN 1513 - 6884

การบริหารงานแบบบูรณาการ



วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

**สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงมหาดไทย**



ตราประจำพระองค์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพ
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB

JOURNAL

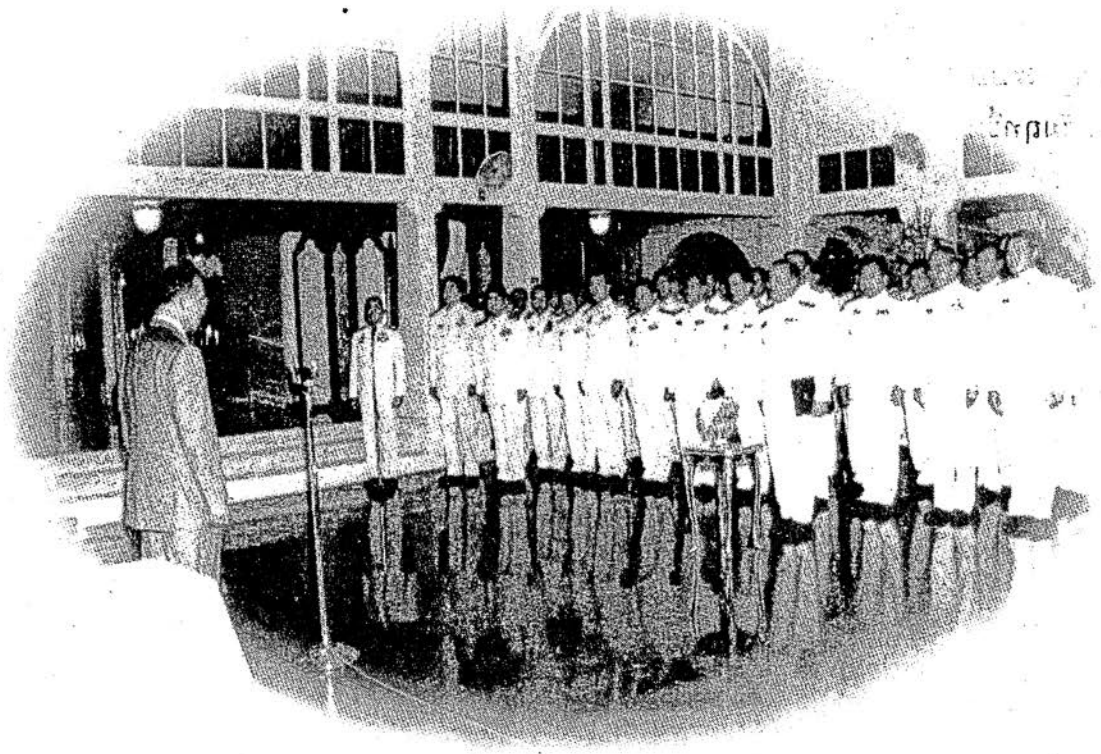
คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ	สถาบันดำรงราชานุภาพ	
คณะที่ปรึกษา	นายสุจริต	ปัจฉิมนันท์
	นายชัยฤกษ์	ดิษฐอำนาจ
	นายคิระ	แสงมณี
	นายอนุชา	โมกษะเวส
	นายชาญชัย	สุนทรมัญญ์

บรรณาธิการ	นาย योगยศ	เมฆอรุณ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นาย สงวน	ธีระกุล
กองบรรณาธิการ	นางณิษฐา	แสงทอง
	นางวันเพ็ญ	ทรงวิวัฒน์
	นางรัตนารักษ์	ศรีพิทักษ์
	นางอภิญา	ตั้งแต่ง
รูปเล่ม	นางสาวเสาวลักษณ์	อุ้มเอี่ยม
	นาย สงวน	แก้วพันธ์ทอง
แบบปก	นางสาวอจนา	เดชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 0-2221-5958 โทรสาร 0-2222-4157
<http://www.stabundamrong.go.th>



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จลง ณ ท้องพระโรงศาลาเรี
วังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พระราชทานพระบรมราชวโรกาส
ให้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี นำคณะผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบ
บูรณาการเพื่อการพัฒนา (ซีอีโอ) เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณ
ในโอกาสเข้ารับตำแหน่ง และรับพระราชทานพระราโชวาท เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม
๒๕๕๖

บทบรรณาธิการ

วารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับนี้ เป็นปีที่ 5 ฉบับที่ 14 ประจำเดือน มกราคม - มีนาคม 2548 จะนำเสนอเนื้อหาสาระในเรื่อง "การบริหารงานแบบบูรณาการ" ซึ่งเกิดจากนโยบาย การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่ต้องการให้การบริหารงานมุ่งต่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตามความใน มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กอง บรรณาธิการ จึงมีความเห็นว่าควรเผยแพร่ข้อมูลความรู้เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย แนวความคิดของการบริหารแบบบูรณาการ การจัดทำยุทธศาสตร์ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดและหน่วยงานที่จะสนับสนุนการร่วมจัดทำ แผนยุทธศาสตร์ (สำนักงานจังหวัดและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด)

กองบรรณาธิการขอขอบคุณเจ้าของบทความทุกท่าน ที่ส่งบทความลงในวารสาร ฉบับนี้

อนึ่ง บทความทุกเรื่องในวารสารฉบับนี้ จะเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรง ราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (<http://www.stabundamrong.go.th>) ด้วย

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

		หน้า
❖ ประมวลคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโกศล พลกุล) เกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา	7
❖ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	สมพร ใช้บางยาง	10
❖ เทคนิคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด	สุมิตรา ศรีสมบัติ	21
❖ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง(Stakeholders) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ : ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย	รัชดา ธนาดิเรก และคณะ	25
❖ การพัฒนากลุ่มเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน (Cluster Competitiveness)	สถาบันคีนันแห่งเอเซีย	33
❖ การใช้ศักยภาพด้านที่ตั้งของกลุ่มจังหวัดในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการค้าชายแดน	เผด็จเดช มั่งคั่ง	49
❖ การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่	สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.	55
❖ ภาวะซับซ้อนของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดต่อศูนย์ปฏิบัติการภูมิภาค (Regional Operation Center : ROC)	ไพศาล วิมลรัตน์	66
❖ 1 ปีของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ	สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สป.	75
❖ บทบาทใหม่ของสำนักงานจังหวัดกับการบริหารงานในจังหวัดแบบบูรณาการ	อภิชาติ โตดิลกเวชช์	90
❖ แนวความคิด และกระบวนการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด	บำนาญ สุวรรณรักษ์	102

ประมวลคำกล่าวของ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (นายโกศล พลกุล) เกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา¹

กรอบแนวทางการปฏิบัติงาน

ผู้ว่าฯ CEO ต้องมีภาวะผู้นำสูง ที่พูดเรื่องนี้เพราะในอดีต สังคมไทยค่อนข้างขาดภาวะผู้นำ ต้องรอนโยบาย รอนายสั่ง บางทีนายไม่สั่งก็ทำอะไรไม่ถูก ไม่รู้จะทำอย่างไร

วันนี้เราเพียงแต่ต้องยึดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ โดยภายในกรอบนโยบายเหล่านี้ รายละเอียดต่าง ๆ ท่านตัดสินใจได้เลย สามารถสร้างสรรค์ให้เป็นไปตามนโยบายได้อย่างเต็มกำลัง เพียงแต่ท่านต้องใช้ปัญญา อย่าใช้อารมณ์ ความรู้สึก และต้องมีความรอบรู้ ถ้าท่านมีความรอบรู้และใช้ปัญญา ท่านจะมองปัญหาได้ชัดเจนขึ้น ตัดสินใจได้ดี

นอกจากนั้น ท่านต้องยึดกฎหมายและเหตุผลด้วย เพราะงานของเราส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจ ซึ่งถ้าท่านทำไปโดยไม่ยึดกฎหมายแล้วท่านมีปัญหาแน่นอน เพราะเดี๋ยวนี้ระบบของเราดี คือมีการตรวจสอบ คนที่ตรวจสอบก็มีชื่อเสียงภาคราชการด้วยกัน ยังมีองค์กรอิสระและภาคประชาชนด้วย

เพราะฉะนั้น การตัดสินใจในการทำงาน เราต้องละเอียด รอบคอบ สุจริต และต้องอธิบายได้ ถ้าท่านมั่นใจว่าเป็นอย่างนี้แล้ว เดินหน้าไปได้เลย แล้วผมจะยืนอยู่กับท่าน ไม่ต้องห่วงว่าใครจะมาแกล้ง มารังแก ผมก็ไม่ยอม อยู่ได้ก็ได้ออยู่ไม่ได้ก็ไม่ได้ เราต้องยืนตรงนี้นัก²

ในการทำงานขอให้กล้าตัดสินใจ มีเหตุผล อธิบายได้ เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามกฎหมาย และเมื่อตัดสินใจทำแล้ว ต้องมีความรับผิดชอบ การที่ไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้ประชาชนเกิดความสงสัย และทำให้งานล่าช้าโดยไม่จำเป็น สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด ความเป็น CEO

¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

² สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย การมอบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการ แก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2547 โรงแรมรามารการ์เดน กทม.

คือ ต้องกล้ารับผิดชอบ กล้าตัดสินใจ ซึ่งก่อนตัดสินใจในเรื่องใด ควรจะต้องมีความรู้และมีการศึกษาในเรื่องนั้นๆ อย่างถ่องแท้³

การปฏิรูประบบราชการเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาประเทศให้มีความเข้มแข็ง โดยจะต้องลดขนาดของระบบราชการให้เล็กลง และต้องกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่ประชาชน รวมทั้งการใช้การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มีเจ้าภาพรับผิดชอบและมีการบริหารงานอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องบูรณาการทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น CEO ของการบริหารราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็น CEO ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และผู้บริหารท้องถิ่นเป็น CEO ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศ

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ไปสู่ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัดให้ได้ผลสำเร็จ คือประชาชน

การทำงานของนายอำเภอในระบบ CEO ให้ได้รับความสำเร็จจึงต้องปรับวิธีการคิด วิธีการทำงานและทัศนคติ ตลอดจนต้องเรียนรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกและเทคโนโลยีสมัยใหม่อยู่เสมอ คือ การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง สามารถนำมาประยุกต์ใช้งานจริง และตรงกับปัญหาความต้องการอย่างแท้จริง เพื่อสร้างชุมชน ท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็งเป็นรากฐานสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน และประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี⁴

การจัดทำโครงการ

โครงการต่างๆที่ได้รับการอนุมัติ ไม่เน้นโครงการที่ผูกพันงบประมาณระยะยาว จะเน้นให้ดำเนินการให้เสร็จภายในปีงบประมาณเป็นหลัก ยกเว้นโครงการระยะยาวที่จำเป็นจริงๆ และในการจัดทำโครงการ หากโครงการใดที่ทำแล้วไปไม่รอด ขอให้หยุด ไม่ต้องทำจนจบ ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ต้องดูทั้งระบบ มีการทบทวนอยู่ตลอดเวลา เพราะในขั้นตอนการดำเนินงานจริงอาจมีปัจจัยภายนอกเข้ามากระทบ ทำให้ไม่เป็นไปตามที่คิด จะต้องปรับแก้ ถ้าเราบริหารด้วยมิตินี้ ต่อไปนี้คนในของกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้บริหารสมัยใหม่ บริหารแบบมืออาชีพที่รอบรู้และมีการวางแผน⁵

การประสานกับประเทศเพื่อนบ้านและทูต CEO

³ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย การประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 6/2547 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2547

⁴ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย พิธีมอบรางวัลและประกาศเกียรติคุณนายอำเภอของประชาชน ประจำปี 2547 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2547

⁵ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย การประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2547

กระทรวงมหาดไทยจะประสานดำเนินงานกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา มาเลเซีย เวียดนาม เพื่อให้เกิดความร่วมมือต่าง ๆ ให้มากขึ้น โดยจะจัดให้มีการประชุมหารือระดับเจ้าหน้าที่ และระดับรัฐมนตรีทั้งแบบพหุภาคี และทวิภาคี ขอให้เตรียมความพร้อม โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น แต่รวมถึงกรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยด้วย อาจจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค⁶

การตรวจราชการ

การตรวจราชการในระบบการบริหารราชการถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่บริหารราชการโดยยึดยุทธศาสตร์เป็นหลัก ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด งานการตรวจราชการจึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่างานบริหารตามภารกิจของกระทรวง ควรมีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁷

กระทรวงมหาดไทย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัด ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปคือ ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการพัฒนา การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับ ติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคนั้น ๆ กำกับและประสานการดำเนินงานที่เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค ให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เป็นต้น⁸



⁶ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย การประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2547

⁷ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย การประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 7/2547 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2547

⁸ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย การประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 8/2547 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2547

ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ

สมพร ใช้บางยาง¹

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คืออะไร

“การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทาง และเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

มีวัตถุประสงค์อย่างไร

มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการบริหารจัดการของรัฐตามความในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

¹ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา

2. เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา และการป้องกันและการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีหลักการสำคัญอย่างไร

มีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
2. กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขันและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความสิ้นเปลือง
3. ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัด ให้การสนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติ
4. สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น
5. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล
6. รัฐจะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ และตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

มีหน้าที่อะไร

มีหน้าที่สำคัญ ดังนี้

1. เป็นผู้ชี้แจงกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่
2. เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีมเสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

3. สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น
4. เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม
5. พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และกระตือรือร้นเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

ปัจจัยที่จะสนับสนุนความสำเร็จของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Critical Success Factors : CSF)

ปัจจัยที่สำคัญ มีดังนี้

1. มีการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการทำงานให้ชัดเจน โดยระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (Partnership) ในจังหวัดเพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัดดังกล่าวจะต้องมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนทั้งจังหวัด
2. มีการจัดทำแผนปฏิบัติการโดยกำหนดเป้าหมายและงบประมาณหน่วยงานรับผิดชอบ และระยะเวลาปฏิบัติให้ชัดเจน รวมทั้งจะต้องมีการจัดตั้งห้องปฏิบัติการ (Operation Room) เพื่อควบคุมกำกับการทำงานให้เป็นไปตามแผนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานในแต่ละเรื่อง
3. มีการจัดตั้งทีมงานในระดับจังหวัดและอำเภอที่เข้มแข็ง โดยระดมเจ้าหน้าที่จากทุกฝ่ายมาช่วยปฏิบัติงาน เพื่อดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้
4. เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์และเป็นนักประสานงานที่ดีกับทุกหน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสนับสนุนให้เป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัดบรรลุผลภายในเวลาที่กำหนด
5. มีระบบการติดตามผลการทำงานของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง และจัดตั้งทีมงานที่ปรึกษา (Clinic) ที่ประกอบด้วย ข้าราชการและนักธุรกิจเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐาน และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย
6. เป็นนักประชาสัมพันธ์ที่ดีในการสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการในจังหวัด ให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อให้ข้าราชการได้ตระหนัก และร่วมปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานของจังหวัด เพื่อให้ได้รับการยอมรับและความร่วมมือที่ดี

การเตรียมความพร้อมขององค์กรในจังหวัด

องค์กรในจังหวัดที่สำคัญ ประกอบด้วย หน่วยงานราชการทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน ซึ่งแต่ละองค์กรมีความสัมพันธ์กับผู้ว่าราชการจังหวัดแตกต่างกันไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักการและกระบวนการบริหารการพัฒนาจังหวัด โดยสรุปพอสังเขป ดังนี้

หน่วยงานราชการ

ในที่นี้หมายถึง ราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดที่ขึ้นกับการบังคับบัญชากับหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

ราชการบริหารส่วนกลาง โดย

1. ประสานงานและชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อสร้างการยอมรับและสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อเติมเต็มให้การบริหารงานจังหวัดมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวข้อง
2. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู)

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดย

1. ชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อสร้างการยอมรับ และดำเนินการส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน
2. กำกับ ตรวจสอบ และติดตามประเมินผล ให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายและบรรลุผลที่วางไว้

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน โดย

1. ประสานงานและชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อสร้างการยอมรับ และสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อเติมเต็มให้การบริหารงานจังหวัดมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

2. กำกับการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์กรมหาชน ในการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

ยึดหลักการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ประสานเกื้อกูลกันระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนี้

จังหวัด ทำหน้าที่

1. ประสานการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานและโครงการนำไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

2. ควบคุม ดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่

1. ร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2. จัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย และการติดตามประเมินผล

องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน โดย

1. ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจเพื่อสร้างการยอมรับ สนับสนุนและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาจังหวัด ในลักษณะ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมแก้ไขปัญหา”

2. ควบคุม ดูแลให้มีการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน และความไม่สงบสุขหรือความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

3. ส่งเสริมและสนับสนุนตามความเหมาะสมให้องค์กรต่าง ๆ พัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีอำนาจ (Authority) มีหน้าที่ (Duty) บทบาท (Role) พันธกิจ (Mission) และมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหารงานในจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็น “เจ้าภาพ” ในการปฏิบัติงานทุกเรื่องในจังหวัด และเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมีความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยใช้การบริหารบุคคลเป็นเครื่องมือ หรือเป็นองค์ประกอบ (Element) ที่สำคัญ เพื่อให้บรรลุภารกิจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจในการบริหารงานบุคคลจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการนำมาซึ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน แต่ก็มีโทษเช่นกัน หากการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง โดยใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคล ดังนั้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติงาน จึงควรเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่สำคัญ ดังนี้

ด้านทัศนคติและพฤติกรรม (Attitude and behavior)

ควรปรับทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรของจังหวัด ดังนี้

1. เริ่มจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวอย่างที่ดีในการศึกษาทำความเข้าใจแนวคิด และวิธีการบริหารจัดการตามระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ และปรับทัศนคติให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริหารส่วนราชการและหน่วยงานทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และท้องถิ่น ดำเนินการเช่นเดียวกัน และควรส่งเสริมให้อำเภอ ตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การบริหารงานแบบบูรณาการทำนองเดียวกับจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน
3. สร้างความเข้าใจแก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงานของรัฐและบุคลากรส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างการยอมรับและมีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัด และการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน โดยวิธีการประชุมชี้แจง สัมมนา ฝึกอบรม และการประชาสัมพันธ์ทางสื่อในทุกรูปแบบ
4. จัดให้มีการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งปรับเปลี่ยนค่านิยม ทัศนคติ และวิธีการทำงานของข้าราชการ โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ด้านความรู้ความสามารถ (Knowledge and Skill)

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากร ได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งโดยการเข้ารับการฝึกอบรมของทางราชการ และการศึกษาด้วยตนเอง

2. สนับสนุนให้ศูนย์พัฒนาข้าราชการจังหวัด ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

3. ยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นสำคัญมากกว่าเงื่อนไขอื่นในการพิจารณาให้ความดีความชอบ หรือการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

ด้านระบบการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration)

1. จัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะด้าน ซึ่งในที่นี้อาจมอบหมายให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารงานบุคคลของจังหวัด โดยกำหนดให้มีบุคลากรรับผิดชอบเฉพาะโดยตรงในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งทีมเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะดมสรรพกำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยมอบหมายเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดเป็นหัวหน้าในการกำกับ ดูแล และรับผิดชอบ

2. ในการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะต้องมีการบริหารรูปแบบ “คณะกรรมการ” (Committee) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้ง “คณะกรรมการบริหารงานบุคคล” ให้มาทำหน้าที่การบริหารงานบุคคลทุกด้านภายในจังหวัด ทั้งในด้านการแต่งตั้งข้าราชการ การให้บำเหน็จประจำปี การประเมินผลการปฏิบัติงาน สมรรถภาพ ข้าราชการ หรืออื่น ๆ การบริหารงานบุคคลในรูปแบบคณะกรรมการนี้จะทำให้ 1) ลดกระแสต่อต้านการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มองว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดบูรณาการ มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ 2) มีการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลที่ผ่านการกลั่นกรองและการใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ 3) เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล ทำให้ได้ข้อมูลบุคคลที่มีความหลากหลาย และ 4) เกิดดุลยภาพของการใช้อำนาจ ทำให้ข้าราชการในจังหวัดมีความเชื่อถือ (Trust) ในการใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคล

3. เนื่องจากจังหวัดมีฐานะคล้ายกรม ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต้องบริหารงานบุคคล กำกับ ดูแลข้าราชการทั้งจังหวัด ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างฐานข้อมูลบุคคลของข้าราชการทุกคนที่ปฏิบัติงานภายในจังหวัด ทั้งข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง และข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อใช้ในการแต่งตั้งข้าราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ และการบริหารคน เพื่อให้บรรลุภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล แต่ละจังหวัด ฐานข้อมูลการบริหารงานบุคคลที่จัดทำขึ้นนี้ควรจะต้องมีข้อมูลอย่างน้อย 1) ข้อมูลอาวุโสทางราชการตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. แยกตามส่วนราชการ 2) ข้อมูลบุคคลของข้าราชการแต่ละรายตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป ที่ปฏิบัติงานภายในจังหวัด 3) ข้อมูลเกี่ยวกับความถนัด ความเชี่ยวชาญของข้าราชการ ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้ระดมสรรพกำลังในการร่วมกันปฏิบัติงาน และ 4) ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงาน การมีฐานข้อมูลในการบริหารงานบุคคล ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลได้เกิดประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลสูงสุด ดังหลักการบริหารงานบุคคลที่ว่า “put the right man on the right job”

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะต้องยึดหลักการบริหารงานบุคคล ภายใต้หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่ส่วนราชการต่าง ๆ มอบอำนาจ ดังนั้น การใช้ อำนาจ (Authority) จึงต้องอยู่ภายใต้หลักของกฎหมาย หลักของคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักของความโปร่งใส หลักของความคุ้มค่า และหลักของการสามารถตรวจสอบได้ การใช้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้จะช่วยให้เกิดความศรัทธาและการยอมรับ

5. จัดให้มีการบริหารจัดการกำลังคนในลักษณะการบูรณาการ โดยให้ ส่วนราชการร่วมมือในการจัดเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

6. พิจารณาจัดแบ่งอำนาจการบริหารงานบุคคลระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ (Delegation of Authority) ให้เหมาะสมและ ลดหลั่นกันไป แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถควบคุม (Handle) ได้ในภาพรวม

7. จัดวางระบบการให้ความดีความชอบ และการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดอย่าง จริงจัง ไม่เลือกปฏิบัติ และเปิดเผยข้อมูลให้รับทราบโดยทั่วกัน ตลอดจนการประกาศยกย่อง เชิดชูเกียรติและให้รางวัลตามความเหมาะสมแก่บุคคลที่ทำความดี โดยเฉพาะการให้บริการ ที่ดีแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

โดยสรุป ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้อง ใช้อำนาจอย่างมีระบบ มีขั้นตอน และหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐาน เป็นธรรม และได้รับการยอมรับ จากข้าราชการในจังหวัด ดังนี้

1. จะต้องรู้ขอบเขตการมอบอำนาจว่า ตนเองมีอำนาจหน้าที่ และความ รับผิดชอบแค่ไหน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตที่ส่วนราชการมอบอำนาจให้ ซึ่งจะต้องทำให้เกิดการต้องการยกเลิกคำสั่งได้ ในประเด็นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทราบ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการประเภทอื่น ๆ ด้วย เช่น ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการครู เป็นต้น

2. ต้องตระหนักว่า การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลเปรียบเสมือน ดาบสองคม ดังนั้น จึงต้องใช้อย่างเป็นระบบและมีเหตุผล เช่น ไม่ย้ายข้าราชการรายวัน จน ข้าราชการในจังหวัดไม่ทำงานรอฟังแต่คำสั่ง แต่จะต้องย้ายคนตามวาระหรือโอกาสอันควรที่จะ ให้ข้าราชการในจังหวัดได้ทำงาน หรือได้พิสูจน์ตัวเองในการทำงานอย่างเต็มที่เสียก่อน

3. การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลทุกครั้ง ต้องอยู่บนหลักการและ เหตุผล ต้องสามารถชี้แจงเหตุผลต่อตัวข้าราชการ และเพื่อนข้าราชการอื่น ๆ ได้ว่า ได้แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการด้วยสาเหตุอะไร ทำไมบางคนจึงได้บำเหน็จกรณีพิเศษ หรือทำไมจึงต้องเอา บางคนมาช่วยราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการยอมรับ ซึ่งจะนำไปสู่ความชอบธรรมในระบบบริหารงาน บุคคล

4. ต้องตระหนักว่า การบริหารงานบุคคลเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น เพื่อช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ไม่ใช่คำตอบของทุกสิ่ง หรือไม่ใช่เงื่อนไขที่จะไปสู่ความสำเร็จเพียงเงื่อนไขเดียว โดยเฉพาะต้องตระหนักว่า การย้ายข้าราชการไม่ว่าจะทำให้ระบบการทำงานในจังหวัดมีประสิทธิภาพดีขึ้น เพราะการย้ายคนใหม่เข้ามาอาจทำให้การบริหารงานแย่ลงกว่าเดิม และการย้ายข้าราชการไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหา เพราะการย้ายข้าราชการออกไปอาจไปก่อปัญหาในที่อื่น ๆ อีกต่อไปไม่สิ้นสุด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องเน้นการพัฒนาข้าราชการที่มีอยู่ก่อน โดยดึงศักยภาพออกจากตัวข้าราชการให้มากที่สุด หากยังไม่สามารถพัฒนาตนเองได้ ก็ให้มีมาตรการทางวินัยทั้งเชิงบวกและเชิงลบ

การเตรียมความพร้อมในด้านระบบการบริหารงาน

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการควรจัดเตรียมระบบการบริหารงานไว้ให้พร้อมอย่างน้อย 4 ระบบ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารและการพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย

* การจัดทำฐานข้อมูลจังหวัด (Database)

โดยจัดให้มีระบบฐานข้อมูล (Database) ของจังหวัดอย่างครบถ้วน ทันสมัย และถูกต้อง โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) เป็นเครื่องมือจัดทำ แสดงผล และเชื่อมโยงข้อมูลเป็นเครือข่ายกับส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เช่น ข้อมูลการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล แผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์ที่ดินและสินทรัพย์ และปัญหาเดือดร้อนของประชาชน เป็นต้น

* การใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลจังหวัด โดยใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จนถึงการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัด ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา เพื่อให้ผลการตัดสินใจมีความเหมาะสมตรงกับความเป็นจริง และมีข้อมูลยืนยันที่มีเหตุผล สามารถอธิบายได้ชัดเจน

* การเข้าถึงข้อมูลจังหวัดของประชาชน โดยจัดให้มีระบบการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีศูนย์ข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด

ที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Network) ทั้งแนวดิ่งและแนวนอน และทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด ส่วนกลาง และภาคเอกชน

* **การควบคุมมาตรฐาน และรักษาความลับของข้อมูล** โดยกำกับดูแล และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลและการบูรณาการระบบข้อมูลสารสนเทศในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูล และแหล่งข้อมูลที่สามารถกำหนดระดับหรือชั้นในการเข้าถึงและเรียกใช้ได้

2. ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง (Participation)

โดยประชาชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง ควรมีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในขอบเขต ดังนี้

* ยึดหลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบผลที่เกิดขึ้น” ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

* เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้น โดยเน้นระบบการประชาสัมพันธ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง รวมทั้งการจัดระบบรับแจ้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน และรับประกันความปลอดภัยกรณีพิเศษ เป็นข้อมูลความลับ

* ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรับผิดชอบในการดูแล บำรุงรักษาโครงการที่ทางราชการดำเนินการเสร็จแล้ว เพื่อสร้างความรู้สึกรับเป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์จากโครงการได้ยาวนานยิ่งขึ้น

3. การกำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงาน (Control, Monitoring and Evaluation)

ควรเตรียมความพร้อม ดังนี้

* จัดตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานกำกับและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

* ให้มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

* กำกับและสนับสนุนการดำเนินงานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

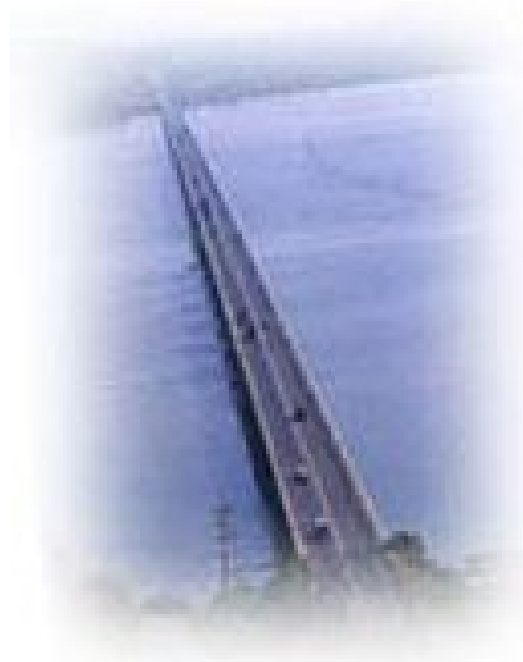
4. การประชาสัมพันธ์ (Public Relations)

ควรเตรียมความพร้อม ดังนี้

* จัดทำแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์ของจังหวัด โดยพิจารณาใช้สื่อทุกประเภททั้งภายในและภายนอกจังหวัด ในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และการดำเนินงานของจังหวัดให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

* ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะมีจัดรายการวิทยุในพื้นที่ เพื่อพูดคุยและชี้แจงกับประชาชนเกี่ยวกับงานนโยบายของรัฐบาล และการดำเนินงานของจังหวัดอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง

* มอบหมายให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์จังหวัด เผยแพร่ข่าวสารของทางราชการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งโดยทางเอกสาร วิทยุ โทรทัศน์ และทางเทคโนโลยีสารสนเทศตามความเหมาะสม



6 เทคนิคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สุมิตรา ศรีสมบัติ *

เกริ่นนำ

รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ CEO (Chief Executive Officer) มาใช้ในการบริหารราชการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 ภายใต้แนวคิด “การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด” โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด โดยการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นภายใต้ Concept “ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม คือพลังขับเคลื่อนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน”

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด คือ การกำหนดกรอบการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ รวมทั้งความเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกันเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งได้มีการกำหนดกลุ่มจังหวัดจาก 75 จังหวัด จำนวน 19 กลุ่มจังหวัด ภายใต้กรอบแนวคิด ดังนี้

1. ระบบการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มจังหวัดที่มีลักษณะหรือปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ซึ่งต้องการการบริหารจัดการแบบพิเศษ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

* หัวหน้าสำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทรา

2. การจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ เพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลังและใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดร่วมกัน
3. การมีเจ้าภาพที่รับผิดชอบตามยุทธศาสตร์การพัฒนา และผู้นำบริหารการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน
4. การกำหนดยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาเร่งด่วนร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

เทคนิคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ

ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นของจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด ผู้รับผิดชอบจะต้องมองทิศทางของจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ของกลุ่มจังหวัดให้ชัดว่า มีความต้องการอะไร เพื่ออะไร และมีวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างไร ซึ่งจะเป็นที่มาของการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ โดยผู้รับผิดชอบจัดทำยุทธศาสตร์ต้องตอบคำถามให้ได้ 2 ข้อ คือ

1. ทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อวัตถุประสงค์อะไร
2. มีเป้าประสงค์หรือเป้าหมายอย่างไร

ทั้งนี้ ในการทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดผู้รับผิดชอบต้องคำนึงถึง หรือทบทวนในขณะดำเนินการ คือ

1. ต้องการเห็นหรือต้องการให้กลุ่มจังหวัดเป็นอย่างไร
2. ต้องเข้าใจศักยภาพของกลุ่มจังหวัดอย่างถ่องแท้ว่ามีศักยภาพความสามารถ ความพร้อมในด้านใดบ้าง แคไหน เพียงใด
3. นโยบาย ทิศทางการพัฒนาและ Agenda ของรัฐบาลมุ่งเน้นเรื่องอะไร มีความสอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดเราในเรื่องอะไรบ้าง เพราะถ้าทำได้สอดคล้องกับทิศทางของ Agenda รัฐบาล โอกาสที่ได้รับการตอบสนองสูงมาก ผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ก็จะสูงตาม
4. กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) กลุ่มจังหวัด ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) เป้าประสงค์ (Goals) และกลยุทธ์ (Strategies) ที่ชัดเจน
5. กำหนดตัวชี้วัด หรือ KPI ในแต่ละกลยุทธ์จะต้องสนองตอบยุทธศาสตร์สามารถวัดได้ และอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้
6. เสนอแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันกลยุทธ์ให้ขับเคลื่อนไปบรรลุตามประเด็นยุทธศาสตร์ และวิสัยทัศน์ในที่สุด โดยมี KPI และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นตัววัดความสำเร็จ

ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

1. การวิเคราะห์ศักยภาพกลุ่มจังหวัด (SWOT Analysis) เป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และข้อจำกัด (Threats) ของกลุ่มจังหวัด ทั้งด้านศักยภาพ ประชากร เศรษฐกิจ สังคม กับนโยบายรัฐบาล การขยายตัวของเศรษฐกิจและตลาดโลก ซึ่งต้องวิเคราะห์ทั้ง Inside Out และ Outside In

2. วิสัยทัศน์ (Vision) เป็นการกำหนดจุดหมายที่กลุ่มจังหวัดต้องการจะเป็น หรือต้องการจะเห็นและไปให้ถึง วิสัยทัศน์ที่ดีต้องกระชับ ชัดเจน และมีความเป็นไปได้ มีหลายหน่วยงานที่กำหนดวิสัยทัศน์หลายประเด็นยืดยาวเพียงเพราะต้องการทำทุกเรื่อง หรือทุกเรื่องสำคัญหมดไม่สามารถตัดออกได้ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของการทำยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพได้ยาก หากพบว่ามีวิสัยทัศน์สำคัญหลายประเด็น ควรมีการจัดลำดับก่อน – หลัง และเลือกวิสัยทัศน์ที่สำคัญที่สุดมาดำเนินการก่อนในแต่ละปีได้ เพราะวิสัยทัศน์นั้นสามารถปรับเปลี่ยน หรือกำหนดใหม่ในแต่ละปีอยู่แล้ว

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) เป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงานจากวิสัยทัศน์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ดีจะทำให้มองเห็นเส้นทาง หรือเส้นทางของการปฏิบัติอย่างชัดเจน รวมทั้งมองเห็นหน่วยงานหรือเจ้าภาพ รวมทั้งแหล่งงบประมาณ ที่มาสนับสนุน

4. เป้าประสงค์ หรือเป้าหมาย (Goals) เป็นการกำหนดเป้าหมายของผลลัพธ์ที่ต้องการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น ต้องการผลลัพธ์อะไร เป้าหมายจึงเป็นตัวบ่งบอกผลสัมฤทธิ์หรือความต้องการของประเด็นยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม และวัดผลได้

5. กลยุทธ์ (Strategies) เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ (Goals) ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ในการกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์หรือเป้าประสงค์นั้นสามารถกำหนดได้หลายกลยุทธ์ ซึ่งหากมองให้ลึกซึ้งแล้ว การกำหนดกลยุทธ์ ก็คือการกำหนดกระบวนการ (Process) สู่การปฏิบัติ (Implementation) ที่ต้องทำให้บรรลุตามเป้าประสงค์ และประเด็นยุทธศาสตร์นั่นเอง

6. แผนงาน/โครงการ (Planning) เป็นการกำหนดแผนงานและโครงการ หรือกิจกรรมที่ต้องทำให้บรรลุตามกลยุทธ์ ซึ่งเมื่อถึงตรงนี้แล้วเราจะสามารถเขียนแผนงาน โครงการออกมาโดยอัตโนมัติ เพราะกลยุทธ์จะชี้ให้เห็นถึงภารกิจหรือแนวทางที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้แผนงาน/โครงการที่ดีต้องตอบสนองความสำเร็จของเป้าหมาย หรือตัวชี้วัด (KPI) ได้ชัดเจน

7. Key Performance Indicator (KPI) คือตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายที่เป็นผลสัมฤทธิ์เชิงปริมาณ ซึ่งต้องระบุถึงจำนวนของความสำเร็จ อาจจะเป็นร้อยละ หรือจำนวนตัวเลขก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับเป้าหมายตัวที่เราต้องการไปวัด ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการวัดความสำเร็จของการทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดว่าสำเร็จแค่ไหน เพียงใด ซึ่งจะส่งผลถึงประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่มจังหวัด

8. คำรับรองปฏิบัติราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวดที่ 3 เรื่องการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการปฏิบัติราชการ กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องทำคำรับรองปฏิบัติราชการว่า จะปฏิบัติงานในเรื่องใดบ้าง มีเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัววัดผลสำเร็จอย่างไร และลงนามในคำรับรองร่วมกันกับผู้แทนรัฐบาล และเมื่อครบ 1 ปี จะมาตรวจสอบว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามคำรับรองที่ได้ให้ไว้กับรัฐบาลหรือไม่

สำหรับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดก็เช่นกัน ได้มีการจัดทำคำรับรองปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด เพื่อวัดผลการปฏิบัติราชการว่าสัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ เพียงใด ได้กำหนดการวัดผลตามคำรับรองปฏิบัติราชการออกเป็น 4 มิติ คือ

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์

- 1.1 ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- 1.2 ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด
- 1.3 ประสิทธิผล (ผลสัมฤทธิ์) ตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

- 2.1 คุณภาพการให้บริการ
- 2.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ

- 3.1 การลดค่าใช้จ่าย
- 3.2 การลดระยะเวลาการให้บริการ

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร

- 4.1 การบริหารความรู้ในองค์กร (Knowledge Management)
- 4.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ (IT)
- 4.3 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change)

ทั้งนี้ การทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่มีประสิทธิภาพนั้น การสร้างทีมงานและการประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มจังหวัดและทุกภาคส่วนในกลุ่มจังหวัด ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ เอกชน ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมตั้งแต่แนวคิด การกำหนดวิสัยทัศน์สู่การปฏิบัติและแก้ไขปัญหา ส่งผลให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของกลุ่มจังหวัด ซึ่งทำให้เกิดการยอมรับ และผลักดันให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้



การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ : ปัจจัยสำคัญที่มีผล ต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย

รัชดา ธนาดิเรก
ศิริรัตน์ ชุณหะวัณ
สมบูรณ์ ศิริสรธรวิทย์ *

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง และต่อเนื่องเพื่อเป้าประสงค์รวม 4 ประการคือ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อการบริหารปกครองระบอบประชาธิปไตย ความพยายามปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลนำไปสู่การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และ 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ ให้การบริหารราชการยึดหลักการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้ส่วนราชการนำระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ สามารถวัดผลได้ทุกระดับ

* อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ที่ผ่านมาความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการอาจมองเห็นได้ในมิติของการสร้างการรับรู้ต่อแนวทางการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ โดยเห็นได้จากส่วนราชการต่างๆ ได้สนับสนุนให้บุคลากรในหน่วยงานเข้าร่วมสัมมนาและรับการอบรมการดำเนินงานตามด้านต่างๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาการระบบราชการ และเริ่มมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ตามความสำเร็จในมิติของผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการยังต้องใช้เวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ เพราะความสำเร็จในมิติทั้งสองนี้มีเงื่อนไขต่อความสำเร็จมากกว่ามิติการสร้างการรับรู้ ทั้งนี้ผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์จะเกิดขึ้นตามที่รัฐบาลประสงค์จำเป็นต้องมาจากความเข้าใจ ความตระหนัก และความพร้อมของข้าราชการและประชาชนทุกฝ่ายในการร่วมเป็นกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ

ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ของการปฏิรูประบบราชการที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้าง ซึ่งหากจะผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจำเป็นที่หน่วยงานต้องมีการวางแผนนำเอายุทธศาสตร์เหล่านั้นไปประยุกต์ให้อยู่ในแผนยุทธศาสตร์และแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ/โครงการที่มีความเฉพาะเจาะจงเหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานต่อไป

จากประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้กับ 4 หน่วยงานคือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ของมหาวิทยาลัยมหิดล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เห็นว่าการแปลงหลักการสู่การปฏิบัตินั้นมิใช่เรื่องง่าย เพราะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่หลายหน่วยงานราชการไม่คุ้นเคย ที่ผ่านมาการจัดทำแผนมักเป็นเพียงการระบุสิ่งที่ต้องการจะทำ งบประมาณ และทรัพยากรที่ต้องใช้ในอนาคตระยะยาว โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ภายในองค์กรที่เป็นจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) และสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นโอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat)

อีกทั้งแผนนั้นมักจะอิงอยู่กับผลงานในอดีตที่เคยทำได้ แต่ไม่ได้เปรียบเทียบกับผลงานของหน่วยงานอื่นที่มีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกัน จึงเป็นไปได้ที่แผนอาจขาดตรรกะที่ชัดเจนในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานในอนาคต

มากไปกว่านั้นการจัดทำแผนโดยทั่วไปมักจะถูกมอบหมายให้คณะทำงานเป็นหน่วยรับผิดชอบทั้งหมด โดยละเลยการให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้สมาชิกอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน แผนที่ได้จึงอาจไม่ครอบคลุมและแคบเกินไป ในขณะที่แผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการนำเข้าสู่ข้อมูลและความรู้ต่าง ๆ ที่ได้รับการกำหนดทิศทางและการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและภายในองค์กรมาจัดทำเป็นกลยุทธ์ในระดับและรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการประเมินและคัดเลือกกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมมาก

ที่สุด แผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการมุ่งไปข้างหน้าและการสร้างสรรค์ฐานะสภาพองค์กรในอนาคตที่ต้องการจะให้ดีขึ้นหรือเกิดขึ้น

Peter Lorange (1980: 2) ได้เสนอว่า แผนยุทธศาสตร์จะต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สำคัญ 4 อย่างคือ

1. การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) หน่วยงานจะต้องพิจารณาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น เงินทุน บุคคล หรือเครื่องจักรให้เหมาะสมตามความจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลง
2. การปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม (Environmental Adaptation) หน่วยงานจะต้องพิจารณาขอบเขตที่กว้างและครอบคลุมถึงกลยุทธ์ทุกด้านของหน่วยงาน ที่จะช่วยให้กิจการสามารถปรับตัวเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น
3. การจัดระบบประสานภายใน (Internal Coordination) หน่วยงานจะต้องมีการประสานกิจกรรมทางกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อที่จะช่วยให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติงานภายใน
4. การช่วยให้หน่วยงานมีการตระหนักถึงกลยุทธ์ตลอดเวลา (Organizational Strategic Awareness) เพราะหน่วยงานจะต้องมีการพัฒนาการจัดการที่เป็นระบบ ที่จะช่วยสร้างสรรค์หน่วยงานให้สามารถเรียนรู้ถึงการตัดสินใจในทางกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ได้ทำไปแล้ว

จากคุณสมบัติและลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว การได้มาซึ่งแผนยุทธศาสตร์ที่แหลมคมและเหมาะสมต้องอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร (Stakeholders) ทั้งที่อยู่ภายใน เช่น ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ทั่วไป อีกทั้งผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ภายนอก เช่น ประชาชน หรือผู้ทรงคุณวุฒิ/ตัวแทนหน่วยงานที่มีการทำงานร่วมกัน หรือเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน

กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพมิได้หมายถึงจำนวนครั้งของการประชุมร่วมกัน หรือจำนวนของผู้เข้าร่วมประชุม แต่หากหมายถึงการระดมสมอง การร่วมกันแสดงความคิดเห็นทั้งที่สอดคล้องและแตกต่างเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับอย่างเอกฉันท์ ดังนั้นคุณภาพของการมีส่วนร่วมจึงต้องมาควบคู่กับความสามารถ และความพร้อมของผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้วย เช่น ผู้จัดทำแผนต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและทิศทางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีบริบทเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ผู้นำหรือผู้บริหารต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในการกำหนดทิศทางหน่วยงานให้สอดคล้องกับบทบาทของหน่วยงาน และสภาพแวดล้อม บุคลากรต้องให้ความร่วมมือต่อการให้และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และมีความกระตือรือร้นที่จะเสนอแนวทางการดำเนินงานเชิงสร้างสรรค์ อีกทั้งบุคคลภายนอกที่เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจและประสบการณ์มาก

พอที่จะผสมผสานหลักการปฏิรูประบบราชการเข้ากับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและเสนอให้เป็นแนวทางการดำเนินงานต่อไป

กรณีการจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มาเป็นที่ปรึกษาสามารถช่วยให้การจัดทำแผนเกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และโดยภาพกว้างอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่ต้องการจัดทำแผน แต่ยังคงขาดความพร้อมเพราะผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ยอมรับจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคโดยใจเป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ที่ปรึกษานั้นคือบุคคลภายนอกจึงยากที่จะเข้าใจและมองเห็นรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของหน่วยงานอย่างถ่องแท้เท่ากับบุคคลภายใน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกในบางกรณี ดังนั้นบทบาทของที่ปรึกษาจึงควรเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) และผู้สนับสนุน (Supporter) ต่อการมีส่วนร่วมและดูแลกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้าร่วมและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผน ที่ปรึกษาควรทำความเข้าใจกับหน่วยงานว่าแผนเป็นของหน่วยงานมิใช่แผนของที่ปรึกษา บุคลากรจากทุกฝ่ายและทุกระดับจึงต้องให้ความสำคัญและมีส่วนรับผิดชอบในการจัดทำมิใช่ปล่อยให้เป็นที่ปรึกษาดำเนินการฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม กระบวนการมีส่วนร่วมอาจสามารถสร้างขึ้นโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การสัมภาษณ์หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างน้อยสองส่วน คือ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในหน่วยงาน (บุคลากรภายใน) และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในหน่วยงาน การมีส่วนร่วมต้องเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เริ่มต้นจากผู้บริหารสูงสุด กำหนดให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นนโยบายของหน่วยงาน และทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกคนถึงเหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำแผน ผู้บริหารทุกระดับต้องแสดงถึงความมุ่งมั่นตั้งใจให้แผนยุทธศาสตร์เป็นเข็มทิศในการพัฒนาองค์กรตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ เพื่อสร้างให้เกิดแรงกระตุ้นและความทุ่มเทในกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา

หลังจากทุกฝ่ายรับทราบหลักการและเหตุผลของการจัดทำแผนแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมลำดับต่อไปคือ คณะทำงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (อาจเป็นฝ่ายเลขานุการหรือที่ปรึกษา) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายใน ได้แก่ ผู้บริหารทุกระดับและผู้แทนของแต่ละฝ่าย เพื่อการประเมินสถานะของหน่วยงาน จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนการระดมสมองเพื่อเอ็กซเรย์หาฉันทมติ และจัดลำดับความสำคัญต่อประเด็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของหน่วยงาน เมื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมแล้ว คณะทำงานจะทำการยกร่างวิสัยทัศน์ พันธกิจสมมุติ และวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นร่างหรือแนวทางกำกับเบื้องต้นของแผนยุทธศาสตร์และจะเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก นอกจากบุคลากรต้องระดมสมองร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกที่อาจเป็น

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหาร หรือเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของหน่วยงาน ทุกฝ่าย ต้องมาช่วยกันเสริมสร้างและคัดเลือกประเด็นยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นข้อกำหนดการดำเนินงานในอนาคตเพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ให้มีสาระที่ชัดเจนและแหลมคม โดยอาศัยประสบการณ์ หลักวิชาการ และพิจารณาถึงความเหมาะสมกับบริบทและบทบาทของหน่วยงานเพื่อให้เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก เป็นนวัตกรรมทางเลือกที่เสริมยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ของการปฏิรูประบบราชการ จากยุทธศาสตร์ที่ได้ ทุกฝ่ายต้องร่วมกันกำหนดแผนงานรองรับและประกอบยุทธศาสตร์อื่นจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์หลัก พันธกิจ และวิสัยทัศน์ในที่สุด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1 แผนกลยุทธ์สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ 31 แผนงาน เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อมุ่งสู่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มี 10 แผนงานรองรับ คือ แผนงานพัฒนาประสิทธิภาพระบบบริหารงานทั่วไป แผนงานปรับปรุงโครงสร้างระบบภารกิจขององค์กร แผนงานพัฒนาระบบการบริหารงานคลัง แผนงานพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน แผนงานปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและระเบียบกลาง แผนงานพัฒนาระบบการวางแผนและการติดตามประเมินผล แผนงานส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา แผนงานประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาระบบงานคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน แผนงานพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในและเสริมสร้างศักยภาพของผู้ตรวจสอบภายใน

กรณีตัวอย่างที่ 2 แผนกลยุทธ์คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ 22 แผนงาน เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนา วัฒนธรรม องค์กรและจิตสำนึกต่อสังคม มี 2 แผนงานรองรับคือ แผนงานเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร แผนงานเสริมสร้างจิตสำนึกต่อสังคม

เมื่อหน่วยงานมียุทธศาสตร์และแผนงานแล้ว หน่วยงานลำดับย่อยลงมาต้องไปดำเนินการระดมสมองภายในหน่วยงานของตนเพื่อจัดทำโครงการ (กลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันและแต่ละกิจกรรมมีเป้าหมายภายใต้แผนงานเดียวกัน) ที่รองรับแผนงานและเพื่อที่จะแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ เช่น แผนงานพัฒนาระบบการวางแผนและการติดตามประเมินผลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมี 4 โครงการรองรับ ได้แก่ โครงการปรับปรุงการวางแผนและการประเมินผล โครงการพัฒนาระบบการติดตามและตรวจสอบภายใน โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทักษะในการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทักษะในการจัดทำตัวชี้วัดและการติดตามประเมินผล ในการกำหนดโครงการ บุคลากรในหน่วยงานย่อยจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากเพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับข้อมูลและการแปลงแผนสู่การปฏิบัติมากที่สุด การปรึกษา

ผู้เ ชี ย ว ช า ญ ห รื อ
 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกยังคงเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะการกำหนดโครงการที่มีความซับซ้อน เป็นเชิงเทคนิค หรือบุคลากรขาดประสบการณ์ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เช่น โครงการ พัฒนาระบบเทคโนโลยีตามแผนแม่บท ICT ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โครงการ พัฒนาศูนย์กลางธุรกิจอินโดจีน (Indo-China Business Center) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี คณะผู้จัดทำโครงการควรทำการระดมสมองเพื่อหาคำตอบต่อคำถาม เช่น ทำอะไร ทำไม่ถึงต้องทำ ทำเพื่ออะไร ทำอย่างไร จะทำเมื่อไร ต้องใช้เงินและทรัพยากรเท่าใด ใครคือ ผู้รับผิดชอบ จะวัดความสำเร็จโครงการได้จากอะไร มีผลพลอยได้อะไร

โครงการที่ถูกกำหนดโดยแต่ละหน่วยงานย่อยจะถูกเสนอขึ้นเพื่อพิจารณาความ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์หลัก ยุทธศาสตร์และแผนงาน การมีส่วนร่วมของ บุคลากรทุกระดับจะช่วยให้เกิดการทำงานอย่างบูรณาการภายในหน่วยงานมากขึ้น เพราะจะ ทำให้ทุกคนเข้าใจถึงหน้าที่ของหน่วยงานย่อยอื่นๆ เพื่อหาแนวทางการประสานงาน ลดการ ทำงานซ้ำซ้อน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งเป็นการ ปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงานจากเดิมที่ต่างคนต่างทำเป็นร่วมกันทำ จึงเป็นการสร้างความ สามัคคีและการแลกเปลี่ยนข้อมูล นำไปสู่การเริ่มต้นสร้างบรรยากาศที่ดีของหน่วยงาน ดังกรณี คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ที่คณะฯ มีโครงสร้างองค์กรที่ ประกอบด้วย 3 ภาควิชา คือ สังคมศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ถึงแม้แต่ละภาคจะมี ความเป็นอิสระในเรื่องการจัดการเรียนการสอน การบริหารงบประมาณและบุคลากร แต่การระดม สมองร่วมกัน ก็ยังเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะส่งเสริมให้มีการสร้างหลักสูตรที่มีความเป็นสห วิทยาการ หรือสร้าง/สานต่อเครือข่ายวิชาการจากฐานของภาควิชาใดภาควิชาหนึ่ง เพื่อให้

บ ร ล
 ยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการที่มีเป้าหมายคือ การพัฒนาองค์ความรู้ และให้บริการวิชาการแก่สังคม และกรณีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานมี แผนงานสร้างเครือข่ายองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิในการรับรู้ ข่าวสารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครือข่ายภาคเอกชนและภาคประชาชนในการสร้างความรู้ ความเข้าใจกฎหมายของทางราชการ และเพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารและการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ แผนงานนี้ประกอบด้วย 2 โครงการ คือ โครงการสัมมนาเพื่อ สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แก่ ภาคเอกชนและประชาชน โครงการสร้างเครือข่ายองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อ ส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โครงการทั้ง 2 อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงาน

ค ณ ะ ก ร ร ม ก า ร

ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยอีกหน่วยหนึ่งต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาพิจารณาโครงการ เพราะเป็นหน่วยงานที่ดูแลเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจึงสามารถเป็นกลไกที่เอื้อต่อการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการในการเข้าถึงท้องถิ่น ภาครัฐและประชาชน

นอกจากการกำหนดโครงการจะต้องผ่านการพิจารณาจากบุคลากรแล้ว หน่วยงานควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นด้วย เพราะการทำงานของหน่วยงานราชการหนึ่ง ๆ ไม่สามารถดำเนินได้อย่างเป็นเอกเทศ ในทางตรงกันข้ามต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานข้างเคียงที่มีบทบาทเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน การร่วมคิดกับบุคคลภายนอกในการกำหนดและเลือกโครงการเป็นการส่งเสริมการทำงานอย่างบูรณาการข้ามหน่วยงาน ลดการทำงานซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของหน่วยงานราชการโดยรวม ตัวอย่างเช่น ในการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีควรจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาฯ ต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งต้องให้ผู้แทนจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมพิจารณาพิจารณาด้วยเพื่อลดการทำงานแบบแยกส่วนหรือทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในการกำหนดโครงการอาสาสมัครร่วมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส จำเป็นต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการ เช่น การกำหนดบทบาทและการคัดเลือกอาสาสมัคร เป็นต้น

บทสรุป การผลักดันให้การปฏิรูประบบราชการไทยบรรลุตามเป้าหมายต้องเริ่มต้นจากการวางแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถสอดแทรกสาระขององค์ประกอบปฏิรูประบบราชการ ที่ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และการเปิดระบอบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเข้าใจนโยบายการทำงานของหน่วยงาน มากไปกว่านั้นแผนยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่เป้าหมายการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของหน่วยงานต้องมีความเหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมของหน่วยงานและมุ่งเน้นการทำงานเชิงรุกและสร้างสรรค์ แผนยุทธศาสตร์จะมีความเหมาะสมต้องมาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ บทบาทและสภาพแวดล้อมหน่วยงาน และที่สำคัญ

การมีส่วนร่วมนั้นต้องเป็นการระดมสมองของทุกฝ่ายเพื่อสร้างนวัตกรรมการดำเนินงานให้เกิดการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่าและประโยชน์สุขของประชาชน

รายการอ้างอิง

แผนกลยุทธ์สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2546 - 2550)

แผนกลยุทธ์คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (พ.ศ. 2548 - 2552)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี (พ.ศ. 2548 - 2552)

อนันต์ เกตุวงศ์. (2543). **หลักและเทคนิคการวางแผน** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์

อุทิศ ขาวเขียว. (2546). **การวางแผนกลยุทธ์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Peter Lorange. (1980). **Corporate Planning: An Executive Viewpoint**. Englewood
Cliffs. New Jersey: Prentice Hall Inc.



การพัฒนากลุ่มเพื่อยกระดับความสามารถ ในการแข่งขัน (Cluster Competitiveness)

สถาบันคีนันแห่งเอเซีย

1. บทนำ

สภาพการณ์การแข่งขันและการกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรงในตลาดการค้าโลก ทำให้ประเทศไทยที่พึ่งรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วทั้งนี้เพื่อรักษาตลาดการค้าเดิมจากประเทศคู่แข่งที่มีต้นทุนสินค้าที่ต่ำกว่า และมีประสิทธิภาพในการผลิตที่เหนือกว่า การเจรจาตกลงทางการค้าและการสร้างภาคีเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยก่อให้เกิดความร่วมมือและประสานประโยชน์ระหว่างประเทศ แต่ความเข้มแข็งและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น จะต้องอาศัยการพัฒนาภายในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งจะทำให้มีความยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา จะเป็นลักษณะของการวางรากฐานและโครงสร้างด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่อเนื่องมาถึงการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ มีการเปิดเสรีทางการเงินเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการลงทุนและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ซึ่งก็นับได้ว่าส่งผลให้ประเทศไทยพัฒนาก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก รองจากญี่ปุ่น ฮังการี ไต้หวัน และไอร์แลนด์กับเกาหลี

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มต้นนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจไทยก็มีเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตลอดเวลา การขยายตัวและหดตัวของเศรษฐกิจเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกส่วนหนึ่งและปัจจัยภายในประเทศส่วนหนึ่ง และเป็นที่ยอมรับและตระหนักกันดีว่า การพัฒนาที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล ทำให้นักวิชาการและนักพัฒนาทั้งหลายพยายามเสนอแนวความคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable

Development/sustainable enterprises) โดยเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางการบริหารจัดการทั้งในระดับรัฐและเอกชน

2. การสร้างความสามารถในการแข่งขัน

แนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะสามารถนำมาปฏิบัติได้จริงหรือไม่ มีวิธีการอย่างไร อะไรคือปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เราจะพัฒนาประเทศไทยให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างไร และเราจะยกระดับการครองชีพและคุณภาพชีวิตคนไทยให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้อย่างไร สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีนักคิดและนักการศึกษาได้ทำการศึกษาและเขียนเป็นหนังสือเอาไว้มากมาย และที่เป็นที่ยอมรับและกล่าวถึงกันมากคงจะได้แก่ หนังสือเรื่อง “Competitive Advantage of Nations” ที่เขียนโดยศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ชื่อ Michael E. Porter เมื่อปี ค.ศ. 1990 กับหนังสือเรื่อง “Plowing the Sea” ที่เขียนโดย Michael Fairbanks กับ Stace Lindsay เมื่อปี ค.ศ. 1997

แนวคิดทั้งสองท่านจะคล้ายกันและส่งเสริมซึ่งกันและกัน คือ พยายามวิเคราะห์ว่า อะไรคือความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และจะพัฒนาได้อย่างไร ความมั่งคั่งของประเทศเกิดขึ้นได้จากการเพิ่มผลิตภาพไม่ใช่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและแรงงาน การสร้างผลิตภาพเกิดขึ้นจากการศึกษาวิจัยที่นำไปสู่นวัตกรรม และการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชนและภาคการศึกษาในลักษณะที่เป็นกลุ่มหรือเครือข่าย (Cluster and network) จะสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคมให้กับประเทศ

ดังนั้น การสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงหมายถึง การเพิ่มผลิตภาพของผลผลิต เพื่อเป็นการยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม การพัฒนาผลิตภาพหรืออีกนัยหนึ่งคือคุณภาพและมูลค่าเพิ่มจะเกิดขึ้นได้ก็โดยอาศัยการพัฒนาทรัพยากรบุคคล สร้างองค์ความรู้ การวิจัยที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรม การทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดทางเลือกที่เหมาะสม การกระจายอำนาจและการพัฒนาท้องถิ่นนำโดยภาคเอกชน รัฐเป็นผู้สนับสนุน และมีสถาบันการศึกษาร่วมค้นคว้าวิจัย

3. การพัฒนากลุ่ม/เครือข่ายวิสาหกิจ

สถาบันคีนันแห่งเอเซีย มูลนิธิไทยเพื่อการพัฒนา ซึ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน และความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ได้ทำการศึกษาแนวคิดของศาสตราจารย์ไมเคิล พอร์เตอร์ พร้อมทั้งเชิญผู้เชี่ยวชาญมาจัดสัมมนาเพื่อทดสอบความสนใจของธุรกิจเอกชนในหลายกลุ่มอุตสาหกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2544 ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ และซอฟต์แวร์ อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมอาหารและเกษตร อุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ผลปรากฏว่าแนวคิดนี้เป็นสิ่งที่ภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐได้ให้ความ

สนใจมาก สถาบันคีนันฯ จึงร่วมกับบริษัท J.E. Austin and Associate ด้วยการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กร USAID ดำเนินโครงการยกระดับความสามารถในการแข่งขันสำหรับประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเพิ่มผลิตภาพและพัฒนาศักยภาพของธุรกิจและอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา

สถาบันคีนันฯ มีส่วนร่วมในการพัฒนากลุ่มในหลายลักษณะ คือ การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ Cluster Competitiveness การทำหน้าที่ประสานงานเพื่อพัฒนากลุ่ม การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดหาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับกลุ่ม และการจัดประชุมสัมมนาในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

สถาบันคีนันฯ ได้เข้าร่วมเป็นผู้ประสานงานโครงการพัฒนากลุ่มธุรกิจในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

- 1) กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดเชียงใหม่
- 2) กลุ่มธุรกิจมัลติมีเดียในกรุงเทพ
- 3) กลุ่มผู้ผลิตพืชผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก
- 4) กลุ่มผู้ผลิตและค้าอัญมณีจังหวัดจันทบุรี
- 5) กลุ่มผู้ผลิตอาหารทะเลและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ จังหวัดสงขลา
- 6) กลุ่มผู้ปลูกหม่อนและผลิตเส้นใยไหมและทอผ้าไหม จังหวัดนครราชสีมา
- 7) การพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่ง

ผลิตภัณฑ์ จังหวัดอุดรธานี

4. ขั้นตอนการพัฒนากลุ่ม

ในการดำเนินโครงการนำร่องพัฒนากลุ่มเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน สถาบันคีนันฯ กำหนดแนวทางเพื่อให้สามารถติดตามประเมินผล โดยมีลำดับขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

- 1) กระบวนการสร้างความเข้าใจและปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Changing mind set)
- 2) การคัดเลือกกลุ่มและผู้นำ (Leader for change management)
- 3) การวิเคราะห์สภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ (Diagnosis)
- 4) กำหนดทางเลือกและแผนปฏิบัติ (Strategic Issues & action plans)
- 5) ติดตามประเมินผลและทบทวนแผน (Monitoring & evaluation)

5. วิธีดำเนินการ

โดยพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยแล้ว คนไทยส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่อ่อนน้อม ถ่อมตน มีความเกรงอกเกรงใจผู้อื่น เมื่อมีปัญหา ก็มักจะเก็บไว้ไม่ค่อยปรึกษาใครและซื่อๆ แต่คนไทยก็เป็นผู้ที่มีความสามารถในการปรับตัวได้ดี และพร้อมยอมรับในวัฒนธรรมใหม่ ๆ ลักษณะดังกล่าวถือเป็นทั้งข้อเด่นและข้อด้อยสำหรับการพัฒนา กลุ่ม ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ประสานงานกลุ่ม จำเป็นต้องมีความเข้าใจ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขและปรับวิธีการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของแต่ละกลุ่ม ดังที่จะได้ขยายความดังต่อไปนี้

ปรับกระบวนทัศน์

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในกลุ่มอย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินการ บทบาทของแต่ละฝ่าย และผลประโยชน์ที่กลุ่มและสมาชิกกลุ่มจะได้รับ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจส่วนใหญ่จะไม่ยอมแลกเปลี่ยนความคิดและกล้าที่จะพูดถึงปัญหาของตน เพราะเกรงว่าจะเป็นการเปิดเผยความลับให้กับคู่แข่งและทำให้เสียเปรียบในการค้า

ฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐซึ่งมีความคุ้นเคยกับการออกกฎ ระเบียบ การควบคุม และการกำหนดนโยบายและสั่งการ ก็อาจจะลำบากในการปรับตัวมาเป็นผู้ให้บริการและร่วมแก้ปัญหา รวมถึงสถาบันการศึกษาส่วนใหญ่ที่มีบทบาทหน้าที่ในการสอนและการวิจัยที่เป็นทฤษฎี อีกทั้งมีการปฏิบัติงานจริงไม่ค่อยได้มีการทำงานร่วมกับภาคเอกชนบ่อยนัก

นอกจากนี้วิธีการทำงานแบบเดิม ไม่ว่าในภาครัฐหรือเอกชนที่ทำงานแบ่งแยกกันตามลักษณะหน้าที่งาน (Functional) เช่น ฝ่ายบัญชี ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายบุคลากร หรือแม้กระทั่งในสถาบันการศึกษา มักจะเน้นไปที่ลักษณะวิชา เช่น คณะวิทยาการจัดการ การตลาด คณะคอมพิวเตอร์ ฯลฯ ซึ่งทำให้แต่ละฝ่ายมุ่งผลสำเร็จของฝ่ายตนเองมากกว่าจะมุ่งที่ผลสัมฤทธิ์หรือเป้าหมายขององค์กร ทำให้เกิดภาวะต่างคนต่างทำ ทำงานซ้ำซ้อน ไม่ร่วมมือกัน ไม่แลกเปลี่ยนความคิด ซึ่งดีซึ่งเด่น

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกระบวนความคิดและความเคยชินที่ปฏิบัติกันมานาน ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ต้องพยายามให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจและเกิดความเชื่อมั่นในการปรับเปลี่ยนแนวคิด และทำให้หันมากำหนดเป้าหมายร่วมกัน กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และมีความมุ่งมั่นจะพัฒนาตนเองร่วมกับกลุ่ม โดยอาศัยผู้นำหรือผู้ประสานงานที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ

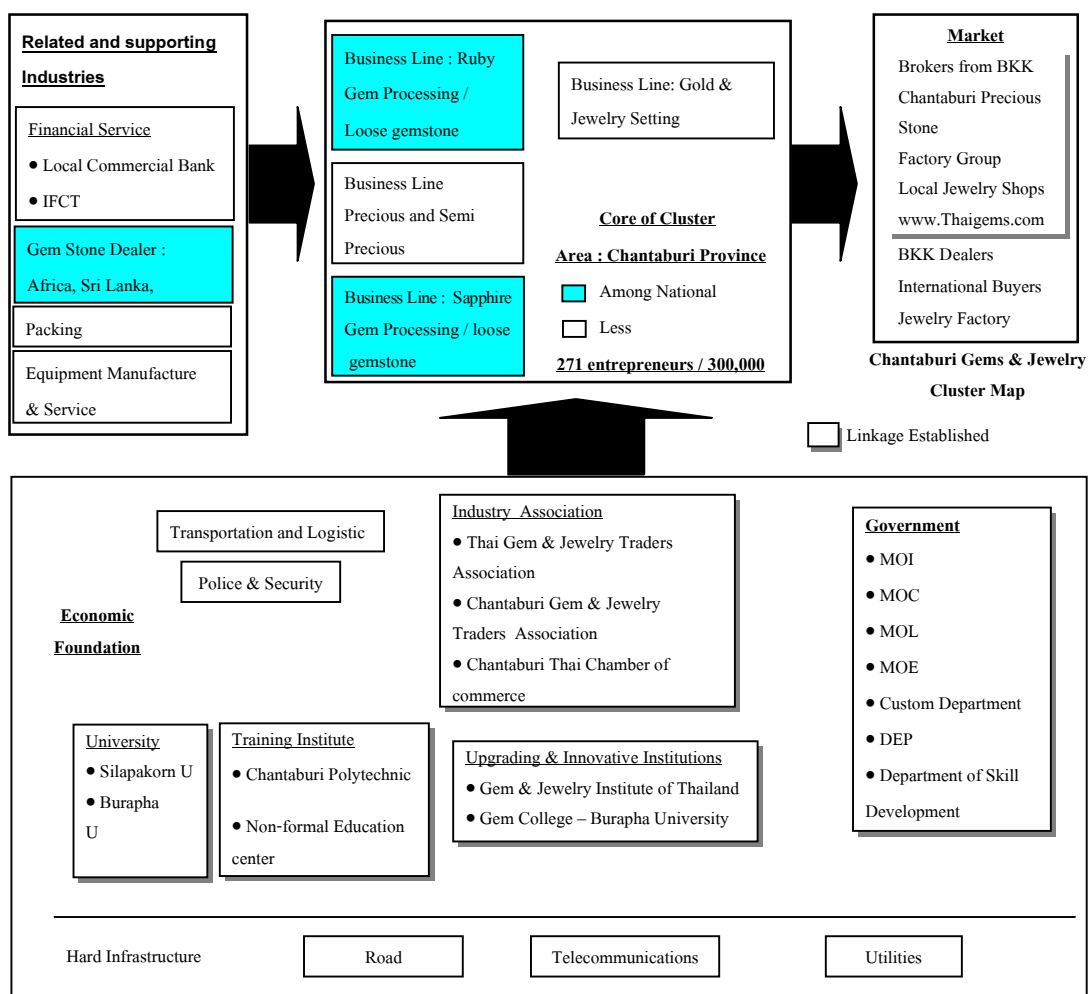
คัดเลือกกลุ่ม สรรหาผู้นำ

ในความหมายทั่วไปกลุ่มธุรกิจมักจะมีอยู่ตามธรรมชาติอยู่แล้ว เป็นวิวัฒนาการทางสังคมที่มักมีความหนาแน่นของกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ อาจเกิดจากสภาพทางธรรมชาติ

(ตลาดน้ำ หรือท่าเรือ) ตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ (ชุมชนบั้งหม้อเกาะเกร็ด) หรือจากการส่งเสริมของรัฐ (นิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ) ดังนั้น การพิจารณาคัดเลือกกลุ่มจึงควรเป็นกลุ่มกิจกรรมที่มีความหนาแน่น หรือกระจุกตัวอยู่ในระดับหนึ่งอยู่แล้ว มีความพร้อมและศักยภาพที่ยกระดับความสามารถในการแข่งขัน และมีผู้นำที่มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาตนเอง

ผู้นำกลุ่มหรือผู้ทำหน้าที่ประสานงานกลุ่มถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากในการริเริ่มการรวมกลุ่มและดำเนินกิจกรรมกลุ่มให้มีความต่อเนื่อง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในขั้นตอนนี้จะมีการจัดทำแผนภูมิกลุ่มหรือเครือข่าย (Cluster Map) เพื่อกำหนดขอบข่ายให้เกิดความชัดเจนว่าใครมีบทบาทในฐานะอะไร ใครทำหน้าที่เป็นแกนหลักหรือกลุ่มสนับสนุน ดังตัวอย่างแผนภูมิของเครือข่ายธุรกิจอัญมณีจังหวัดจันทบุรีในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แผนภูมิเครือข่ายธุรกิจอัญมณีจังหวัดจันทบุรี



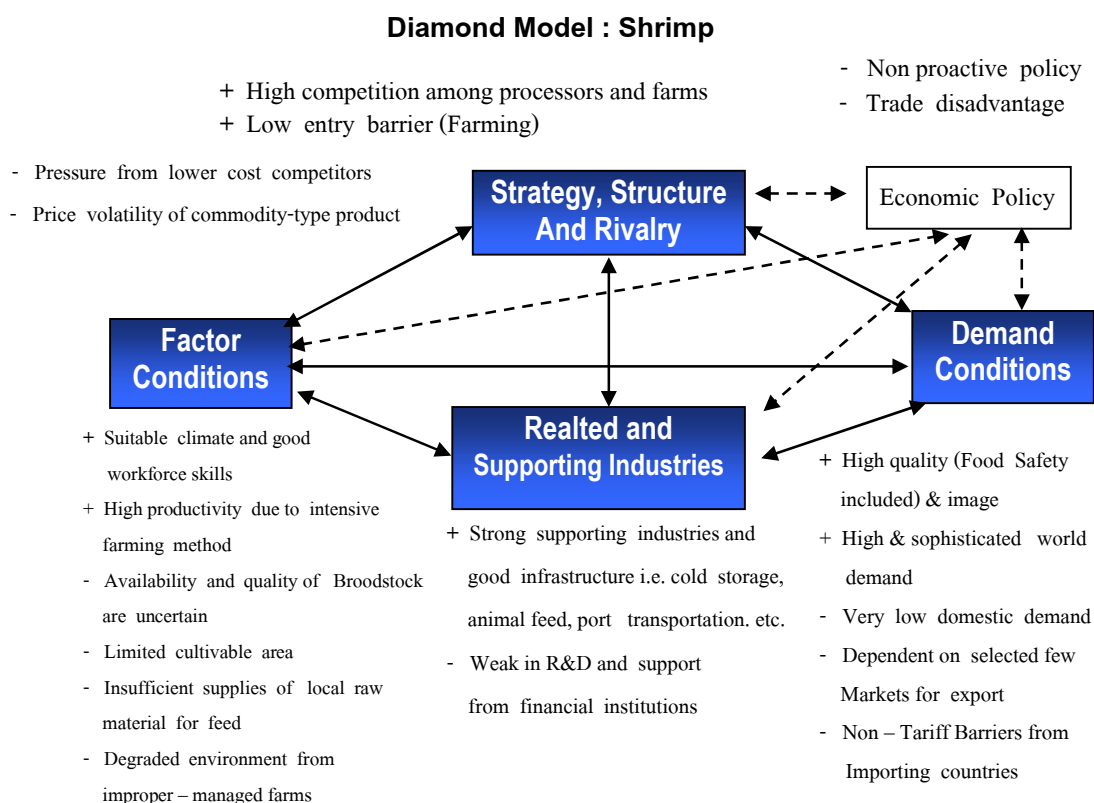
ผู้นำควรจะเป็นผู้ที่ประกอบการในพื้นที่ เพื่อจะได้มีความผูกพันและเป็นผู้สามารถประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายในอนาคต แต่ในบางกรณีอาจต้องอาศัยผู้นำภาครัฐใน

ท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ และความเข้าใจเข้ามาสนับสนุนทำหน้าที่ประสานงานพัฒนากลุ่ม บทบาทหน้าที่ของผู้ในกลุ่ม หรือผู้ประกอบการ คือ การทำความเข้าใจ และเชิญชวนให้ผู้ประกอบการได้มาร่วมประชุมหารือกันอย่างสม่ำเสมอ ดูแลและส่งเสริมให้ที่ประชุมมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ ต้องมีความเข้าใจในปัญหาและสามารถระบุเป้าหมายร่วมกันได้ ต้องวางตัวเป็นกลางและสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่ม สามารถติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นได้ รวมถึงติดตามการดำเนินงานให้เป็นตามมติของที่ประชุม และประโยชน์ของส่วนรวม

การวิเคราะห์สภาวะต่าง ๆ

การพัฒนากลุ่มธุรกิจเป็นเรื่องของการบริหารจัดการที่จำเป็นต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ และเป็นเรื่องของการบริหารข้อมูล ดังนั้น การประชุมหารือและการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและการวิเคราะห์ตามหลักธุรกิจและวิชาการ เช่น การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัด และโอกาส (SWOT) เพื่อหาความได้เปรียบ รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัย 4 ด้านที่มีผลกระทบต่อกลุ่ม ได้แก่ โครงสร้างและสภาวะของธุรกิจ ปัจจัยด้านอุปสงค์ ปัจจัยด้านอุตสาหกรรมสนับสนุน และปัจจัยพื้นฐานที่เรียกว่า Diamond Model ดังตัวอย่างการวิเคราะห์กลุ่มอุตสาหกรรมเลี้ยงกุ้งของประเทศไทยในภาพที่ 1

ภาพที่ 1 Diamond Model ของอุตสาหกรรมกุ้ง



Source : Institute for Management Education for Thailand Foundation

ต่อจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ตลาด (Market Assessment) เพื่อศึกษาถึงอุปสงค์ และความต้องการของลูกค้า ตามด้วยการวิเคราะห์คู่แข่ง (Benchmarking Study) เพื่อให้ทราบ ชัดเจนว่า ใครเป็นคู่แข่งที่สำคัญและฐานะของกลุ่มอยู่ในลำดับใด ดังตัวอย่างการวิเคราะห์ สำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมสาระดิจิทัล (Digital Content Industry) หรือมัลติมีเดีย (Multimedia) ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การศึกษาภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรมสาระดิจิทัล

Country	Innovation And Creativity in Digital Content Products*	Animation Game/Effects Workforce Skill*	Quality of Workforce Attitudes and Labor Relations*	Technical And Process Quality *	Global Marketing & Promotion*	Intellectual Property Rights*	Affordable Bandwidth*	Subjective Rating (10 is high)
JAPAN	World Leader	World Leader	World Leader	World Leader	Excellent	Excellent	Good	9.0
S.KOREA	High	World Leader	High	World Leader	Excellent	High	World Leader	8.5
AUSTRALIA	High	High	High	High	Excellent	High	Excellent	8.0
SINGAPORE	Medium	Excellent	World Leader	Excellent	World Leader	Excellent	World Leader	8.0
HK (SAR)	Excellent	Excellent	World Leader	Excellent	Very high	Very high	World Leader	7.5
TAIWAN	High	Excellent	World Leader	Excellent	Excellent	High	Excellent	6.5
THAILAND	Very high	High	Good	Good	Medium, improving	Low	Medium, improving	5.0
INDIA	Medium	Medium	High	Good	Medium	Low-Medium	Good	4.5
CHINA	High	Medium	High	Medium	Medium	Very Low	Good	4.0
MALAYSIA	Low -Medium	Medium – high	Medium – high	Good	Excellent	Medium	Medium	3.5
PHILIPPINES	Low - Medium	Medium - high	Medium	Medium	Low - Medium	Medium	Medium - Good	3.0

Source : Development Informatics, J.E. Austin field work and desk studies

กลุ่มจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติให้ชัดเจนว่า ใครจะทำอะไร เมื่อใด งบประมาณเท่าใด มาจากไหน ผลที่คาดหวังคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อจะสามารถติดตามประเมินผลได้

การพัฒนาในลักษณะกลุ่มจะช่วยให้ผู้ประกอบการแต่ละรายในกลุ่มมีข้อมูลที่ต้องชัดเจน สามารถกำหนดทิศทางการผลิตและการค้าให้เหมาะสมกับธุรกิจและความพร้อมของตนได้ และสามารถดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น การรวมกันจัดซื้อ จัดหา วัตถุดิบ การวิเคราะห์ตลาด การฝึกอบรมทรัพยากรบุคคล หรือแรงงานฝีมือ การศึกษาวิจัย การลงทุน ฯลฯ

ติดตามและประเมินผล

การพัฒนาในกลุ่มจำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายและแผนปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถวัดผลได้เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบถึงประโยชน์ของการเข้าร่วม และยินดีเข้าร่วมกิจกรรมโดยสมัครใจ

ตัวอย่างของสิ่งที่ใช้เป็นเครื่องชี้วัด ได้แก่ ปริมาณผลผลิตต่อคน มูลค่าเพิ่ม การจ้างงาน การวิจัยพัฒนา การผลิตสินค้าใหม่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

การวัดผลในภาพรวมของกลุ่มให้ได้อย่างสมบูรณ์และถูกต้องยังคงเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศไทย เนื่องจากระบบฐานข้อมูลของเรายังไม่มีหรือมีแต่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น ในทางปฏิบัติอาจจะใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากสมาชิกกลุ่ม หรือสังเกตจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

6. ประโยชน์ของการรวมกลุ่ม

สำหรับธุรกิจ

- สามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้อื่นในธุรกิจเดียวกันและธุรกิจที่ต่อเนื่อง
- สามารถกำหนดทิศทางและเน้นการพัฒนากิจการและผลิตภัณฑ์โดยอาศัยจุดแข็งและโอกาส
- สามารถลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยการร่วมกิจกรรมกลุ่ม เช่น การฝึกอบรมบุคลากรร่วมกัน การจัดซื้อจัดหาแหล่งวัตถุดิบและตลาดร่วมกัน หรือทำการค้นคว้าวิจัยร่วมกัน
- เพิ่มพันธมิตรทางธุรกิจแทนการสร้างศัตรู

สำหรับเศรษฐกิจ

- เป็นการลดต้นทุนการผลิตรวม (Economy of scale)

- ช่วยให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุนไปสู่การลงทุนที่คุ้มค่า เกิดการจ้างงาน และกระจายรายได้
- เพิ่มผลิตภาพ (Productivity)
- พัฒนาทุนทางสังคม (Social capital)

7. ข้อสังเกตและสิ่งที่เรียนรู้

ในระยะเวลาเกือบ 3 ปีที่ผ่านมา จากประสบการณ์ในการพัฒนากลุ่มธุรกิจด้วยตนเอง รวมถึงศึกษาและประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานทั้งในประเทศ และต่างประเทศ พอจะสรุปเป็นข้อสังเกตได้ ดังนี้

1) ยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับแนวความคิดและความหมายของคำว่า “Cluster” แต่ที่สำคัญมีไม่น้อยที่มอง “Cluster” เป็นเป้าประสงค์มากกว่าจะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน

2) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันเป็นกระบวนการพัฒนาที่ต้องอาศัยเวลา นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่ภาครัฐยังใช้วิธีกำหนดมาตรการโดยไม่มีการปรึกษาหารือรับฟังข้อคิดเห็นจากภาคเอกชน ทำให้ผู้ประกอบการเอกชนขาดแรงจูงใจและกำลังใจที่จะวางแผนและพัฒนาในระยะยาว เพราะมองไม่เห็นประโยชน์

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแรงจูงใจและกำลังใจที่จะพัฒนาตามแนวคิดสมัยใหม่ เนื่องจากยังมีความไม่ชัดเจนในเป้าหมาย และวิธีการวัดผลงาน

4) หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญในนโยบายและส่งเสริมกิจกรรมทางด้านการตลาดมากกว่าการพัฒนากลไกส่งเสริมองค์ความรู้ และการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่จะนำไปสู่การคิดค้นนวัตกรรมและการเพิ่มผลิตภาพอย่างแท้จริง

5) หน่วยงานรัฐขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน บางครั้งมีการแก่งแย่งงาน เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

6) องค์กรธุรกิจและสมาคมการค้าส่วนใหญ่ ซึ่งน่าจะมีบทบาทเป็นแกนนำในการพัฒนากลุ่มยังยึดติดอยู่กับอำนาจการต่อรอง ไม่พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทตนเองเพื่อส่งเสริมการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันในระบบใหม่

7) ผู้ประกอบการบางรายเข้าร่วมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าที่จะช่วยพัฒนากลุ่มในระยะยาว

8) องค์กรภาคชุมชนไม่เข้มแข็ง ขาดการมีส่วนร่วม และขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาแบบองค์รวม

8. ประยุกต์แนวคิดกลุ่มกับการบริหารแบบบูรณาการ

จากข้าหลวงไปสู่ข้าราชการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อสมัยก่อนมักถูกเรียกขานกันในหมู่ประชาชนว่า “ข้าหลวง” ซึ่งมีความหมายว่าเป็นข้าของหลวง ด้วยที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของในหลวง (รัฐบาลของพระเจ้าอยู่หัว) มีหน้าที่ดูแลบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ข้าหลวงส่วนใหญ่จึงมักเป็นผู้ที่มีอาวุโส ทรงคุณวุฒิและวิวุฒิ มีคนเคารพยกย่องและนับหน้าถือตา และถือเป็นเกียรติแก่วงศ์ตระกูล

นับตั้งแต่ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีการนำแนวคิดและวิธีการบริหารวิสาหกิจเอกชนมาใช้ นับว่าเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้น บรรดา “ข้าหลวง” ทั้งหลายจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็น “ข้าราชการ” หรือที่เรียกกันว่า “ผู้ว่า ซี.อี.โอ.” เพราะไม่ได้ทำหน้าที่สั่งการและควบคุมดูแลข้าราชการแต่อย่างใดเหมือนเมื่อก่อน แต่จะเน้นการอำนวยความสะดวก การประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และชุมชน และมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และงบประมาณของจังหวัด ซึ่งนับว่าเป็นความรับผิดชอบที่ใหญ่หลวงกว่าเดิมมาก

ยุทธศาสตร์ต้องมาก่อนนโยบาย

ผู้ว่า ซี.อี.โอ. ใช่ว่าจะทำอะไรได้ตามอำเภอใจ หรือมีอำนาจเบ็ดเสร็จเหมือนกับผู้บริหารสูงสุดของวิสาหกิจเอกชน หากแต่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ของชาติ ซึ่งมุ่งที่ประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ ทำอย่างไรจะให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาสังคมและความสงบสุขในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์สำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน คือ การนำแนวคิดของการสร้างความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนากลุ่มธุรกิจ (Cluster Competitiveness) มาเป็นการบริหารในแบบบูรณาการ การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public and private participation) การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์โดยอาศัยความต้องการของตลาดและผู้บริโภคเป็นหลัก (Market/customers oriented)

ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ไม่ใช่การแข่งขันทางการค้า (Competition) ซึ่งอาศัยความได้เปรียบของราคาสินค้าและเงื่อนไขทางการค้าต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกีดกันทางการค้า กำแพงภาษี การสนับสนุนการลงทุนโดยรัฐ ที่หมายถึงการมีผู้ชนะและผู้แพ้ (Win - Loss) ความสามารถในการแข่งขันเป็นการสร้างเงื่อนไขของผลประโยชน์ร่วมกัน (Win - Win) ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy) ให้เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องทำเป็นลำดับแรกก่อนการกำหนดนโยบาย (Policy)

การบริหารงานราชการแบบวิสาหกิจเอกชน

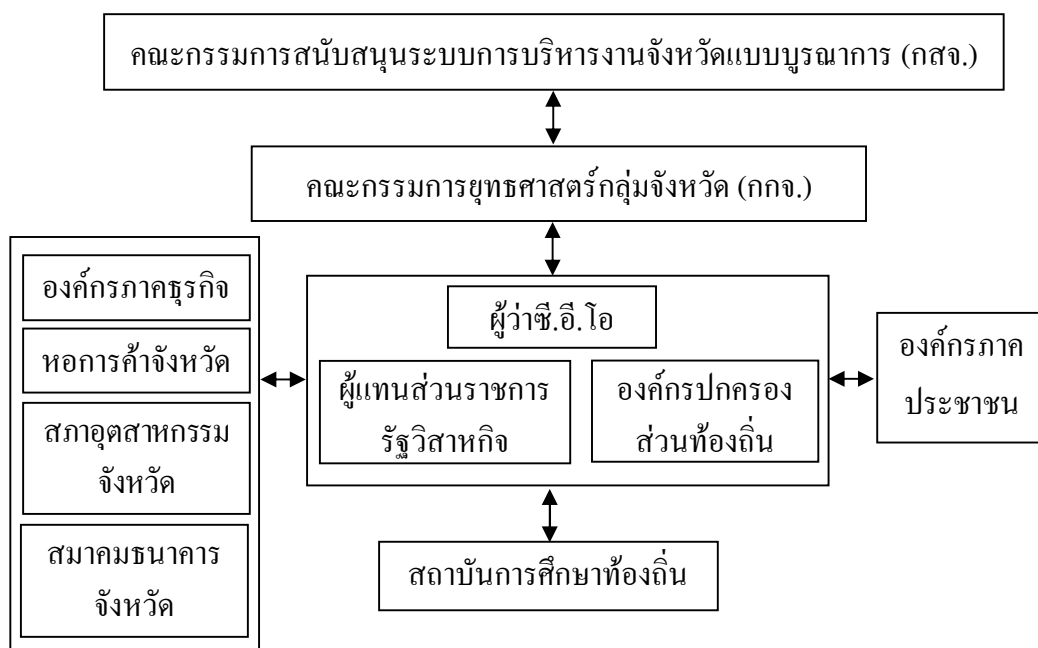
เพื่อให้การบริหารราชการทั้งประเทศเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้กำหนดให้องค์กรบริหารแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด โดยมุ่งวัตถุประสงค์ในการบริหารร่วมกันเพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชน อีกทั้งลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

เมื่อเป็นอย่างนี้แล้ว การกำหนดโครงการและงบประมาณในระดับจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยสิ้นเชิงคือ แทนที่ฝ่ายราชการจะเป็นผู้กำหนดโครงการและงบประมาณเอง ก็กลายเป็นทุกฝ่ายต้องมากำหนดร่วมกันโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

แต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างไรเพื่อให้เกิดบูรณาการ ไม่มีการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน การกำหนดแผนงานและโครงการจะเริ่มกันอย่างไร หน่วยงานทั้งหลายที่มีอยู่จะประสานกันอย่างไรและรับฟังนโยบายจากใคร หน่วยงานใดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลาง

ดังนั้น ผลสัมฤทธิ์ของแนวคิดนี้จึงขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ

แผนผังการประสานงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ



ความสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือจะเรียกว่า “คลัสเตอร์” อยู่ที่กระบวนการปฏิบัติมากกว่าการออกแบบโครงสร้าง เป็นการเชื่อมโยงทางความคิดมากกว่าการเชื่อมโยงทางกายภาพ “คลัสเตอร์” เป็นกระบวนการที่กิจกรรมทั้งหลายในพื้นที่เกี่ยวโยงกันมาร่วมกันคิดแต่แข่งกันทำ (Collaboration and Competition) ร่วมกันคิดว่ากลุ่มของตนต้องการอะไร การพัฒนาอย่างไรจะดี และเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น อะไรเป็นจุดแข็ง จุดอ่อน ใครควรจะทำอะไร เพื่อเป็นกรอบและกติกา ต่อจากนั้นต่างฝ่ายก็ต่างปฏิบัติในส่วนของตนให้ดีที่สุดเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนด

การกำหนดขอบเขตของ “คลัสเตอร์” อาจทำได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ความหนาแน่นของกิจกรรม และความเชื่อมโยงของกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ ตัวอย่างเช่น การแบ่งกลุ่มตามเขตเศรษฐกิจ เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและเพาะปลูกสำหรับภาคกลางตะวันตก เขตการเลี้ยงปศุสัตว์สำหรับภาคกลางตอนบน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตอุตสาหกรรมภาคตะวันออก เขตอุตสาหกรรมท่องเที่ยวภาคใต้ และภาคเหนือ ฯลฯ

แต่ไม่ว่าจะกำหนดอย่างไร แต่ละ “คลัสเตอร์” ควรจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ

4 ฝ่าย คือ ภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาคชุมชน

ภารกิจหลักของคลัสเตอร์ คือ การระดมความคิดของผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เพื่อนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ ตามด้วยการแสวงหากิจกรรมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย เช่น การค้นคว้าวิจัย การพัฒนาบุคลากร หรือแม้กระทั่งการหาตลาดใหม่

การสร้างองค์ความรู้

เนื่องจาก “คลัสเตอร์” เป็นกระบวนการปฏิบัติที่ต้องอาศัยผู้นำและผู้ประสานงานที่มีความเข้าใจในการวิเคราะห์ การวางแผน การแก้ปัญหาและการตัดสินใจ อีกทั้งมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในระดับหนึ่ง ดังนั้น การบริหารงานจังหวัดในรูปแบบบูรณาการจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างบุคลากรด้านนี้เป็นเบื้องต้น เพื่อให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ นำความคิดและความเข้าใจไปขยายผลสู่การทำงานในลักษณะเครือข่าย และสามารถประสานเชื่อมโยงกับเป้าหมายในระดับที่เหนือขึ้นไปตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับจังหวัด ไปจนถึงระดับชาติได้ ซึ่งปัญหาการขาดบุคลากรนี้เป็นเรื่องหนักอกของ ผู้ว่า ซี.อี.โอ ส่วนใหญ่

ภารกิจหลักของผู้ว่าฯ

นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการและประสานงานในพื้นที่ ในแผนงาน โครงการเฉพาะด้านแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีการกิจที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันนี้อีกหลายด้าน เช่น

การพัฒนาขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคล เพื่อให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge based economy) นอกจากความรู้พื้นฐานแล้ว ทำอย่างไรจึงจะพัฒนาทักษะชุมชนท้องถิ่น และฝีมือแรงงานให้ก้าวทันกับวิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ส่งเสริมทักษะและพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ และส่งเสริมให้รู้จักการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อเป็นเครื่องมือในการรับข่าวสาร รวมถึงการเข้าถึงสังคมโลก

การสร้างปัจจัยสนับสนุนให้เกิดสภาวะแวดล้อมที่ดีเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ การค้า และการลงทุนในพื้นที่ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบการสื่อสาร โทรคมนาคมที่รวดเร็ว การขนส่ง ภาวะเบียด ทัศนียภาพ สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ สุขอนามัย ความปลอดภัยในทรัพย์สินและบุคคล ฯลฯ

การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ ทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคการศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และมีการพัฒนาด้านนวัตกรรมอยู่ตลอดเวลา

กองทัพเดินด้วยท้อง

ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม ประชากรส่วนใหญ่ของไทยเรายังประกอบอาชีพเกษตร และเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ นอกจากนี้ผลิตผลทางการเกษตรนั้นเป็นสินค้าที่ใช้ปัจจัยการผลิตมหาศาล (พื้นที่ แหล่งน้ำ แรงงาน ปุ๋ย และยา) มีมูลค่าเพิ่มต่ำ (Low value) มีผลกระทบของฤดูกาลสูง (Seasonality) และมีความเน่าเสียง่าย (Perishable) และการเกษตรก็เป็นภาคสำคัญที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจและถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารป้อนประชากรทั้งในประเทศและส่งออก ดังนั้นถ้าภาคการเกษตรของไทยได้รับการพัฒนาอย่างถูกทางและจริงจัง ก็เท่ากับสามารถเพิ่มรายได้ให้กับประเทศชาติ และยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น ฉะนั้น จึงนับเป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถของผู้ว่า ซี.อี.โอ ในยุคนี้เป็นอย่างยิ่ง

จากตัวอย่างดังกล่าว ทุกฝ่ายจะต้องเข้าใจจุดมุ่งหมายของการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน ที่มีองค์ประกอบได้แก่ ความมั่นคง (Security) ในอาชีพเกษตรที่ขึ้นอยู่กับผลผลิตและรายได้ ความปลอดภัยของอาหารกับความปลอดภัยที่มีต่อผู้บริโภค (Safety) ความหลากหลายของผลิตผล (Diversity) และความเป็นมิตรต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่จะสร้างให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของการเกษตรควรเน้นที่การพัฒนาด้านคุณภาพ และมูลค่าของผลผลิตเกษตรมากกว่าที่จะเลือกการเพิ่มปริมาณการผลิต เริ่มตั้งแต่การพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรในการเพาะปลูก การสร้างปัจจัยสนับสนุนในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเลือกพื้นที่ ชนิดพืช การเตรียมพื้นที่ การผลิต การเก็บเกี่ยว การแปรรูป การขนส่ง และการค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะบริหารจัดการอย่างไรที่จะทำให้สินค้าไปสู่ผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็ว ทันความต้องการ จะเชื่อมโยงกับธุรกิจใดบ้างเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม

และจะทำการวิจัยในเรื่องใด จะใช้เทคโนโลยีใดที่เหมาะสมในการรักษาคุณภาพและความคงทนของสินค้า รวมถึงการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจให้กับผู้บริโภคและประชาชนให้ตระหนักถึงสุขอนามัย ความปลอดภัยของอาหาร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การวาดฝันที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก จึงเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเพราะเกี่ยวข้องกับบุคคลทุกฝ่ายที่ต่างระดับความคิด ต่างระดับรายได้ และมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ใครจะเป็นเจ้าภาพในการเป็นจุดเชื่อมโยงการดำเนินงาน ใครจะเป็นผู้ลงทุน

อีกทั้งเป็นความท้าทายสำหรับผู้ประกอบการไทยที่จะร่วมกับนักวิชาการและนักวิจัยที่จะศึกษาวิจัย เพื่อหาทางสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยเร็วในทุกขั้นตอน เช่น กำหนดพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาเป็นแหล่งผลิตอาหารครบวงจร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาปัจจัยสนับสนุน สะดวกต่อการทำวิจัย จัดระบบมาตรฐาน และการควบคุมตรวจสอบกระบวนการผลิตและแปรรูป สร้างประสิทธิภาพในการกระจายสินค้าและบริการ (Distribution Center : DC) สะดวกต่อการสร้างองค์ความรู้และการเผยแพร่ รวมถึงการพัฒนาแหล่งงานในทุกระดับ

การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันในระดับมหภาค จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต เป็นกระบวนการที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ เป็นการดำเนินการยกระดับอย่างต่อเนื่องเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และถือเป็นภารกิจหลักของภาครัฐ ส่วนในระดับจุลภาค หรือภาคการผลิต ผู้ประกอบการควรปรับกระบวนการที่จะยึดแนวทางการพัฒนาโดยเน้นในสิ่งที่ดีกว่า (Better) ไม่ใช่มากกว่า (More) เน้นเรื่องของคุณค่า (Value) มากกว่าตัวเงิน (Money) และท้ายที่สุดต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมควบคู่กันไปกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ



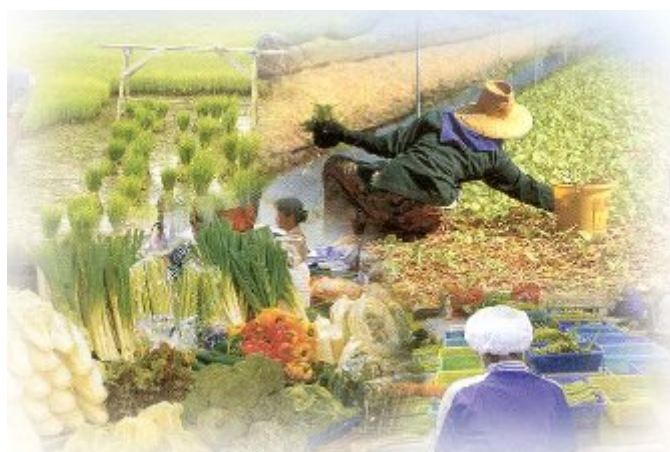
ภาคผนวก

ตัวอย่างการเชื่อมโยงการพัฒนากลุ่มระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับประเทศ

กรณีศึกษาของเครือข่ายผลิตพืชปลอดภัยจากสารพิษตามระบบเกษตรที่ดีและเหมาะสม

	ระดับท้องถิ่น	ระดับกลุ่มจังหวัด	ระดับประเทศ
พื้นที่ โครงการ	4 จังหวัดในเขตภาคกลาง ตะวันตก (นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี)	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนล่างกลุ่ม 1 และกลุ่ม 2	เขตการผลิตอาหารกระจาย ตามแหล่งต่าง ๆ เช่น อาหารทะเลในภาคใต้ ปศุสัตว์ในภาคกลาง ตอนบน ผลไม้ในภาค ตะวันออก
วิสัยทัศน์	ศูนย์กลางการผลิตพืชผัก ส่งออกและบริโภคใน ประเทศที่มีคุณภาพและ ปลอดภัยของประเทศ	เขตการผลิตอาหารครบ วงจร (Food Belt) ภาค กลางเพื่อการส่งออก	ครัวของโลก (Kitchen of the World)
ยุทธ ศาสตร์ (strategic Issues)	ขยายการผลิตพืชผักที่มี คุณภาพและปลอดภัยจาก สารพิษตามระบบเกษตรที่ ดีและเหมาะสม (GAP) สู่ เกษตรกรทุกรายในพื้นที่	ขยายไปสู่การผลิตอาหาร และผลผลิตเกษตรที่มี คุณภาพและปลอดภัยจาก สารพิษตามระบบ GAP GMP HACCP	ศูนย์กลางของ อุตสาหกรรมอาหารและ บริการ (ภัตตาคาร โรงแรม)ระดับภูมิภาค
แผนปฏิบัติ	กำหนดมาตรฐานสำหรับ ท้องถิ่น (GAP)	ปรับปรุงและพัฒนาแหล่ง เพาะปลูกและพัฒนาเขต อุตสาหกรรม	การวางกลไกเพื่อส่งเสริม การตรวจสอบและควบคุม คุณภาพ
	วางระบบตรวจประเมิน	พัฒนาตลาดกลางเกษตร และอาหารระดับภูมิภาค	ปรับปรุงกฎระเบียบให้ ทันสมัย
	อบรมเกษตรกรในระบบ การปลูกเก็บเกี่ยว และการ ขนส่ง	เขตอุตสาหกรรมอาหาร ครบวงจร	บังคับใช้กฎหมายอย่าง เคร่งครัดและเป็นธรรม
	พัฒนาระบบการกระจาย สินค้า		พัฒนาแหล่งน้ำ พลังงาน และระบบการขนส่ง และ กำจัดของเสีย

	ระดับท้องถิ่น	ระดับกลุ่มจังหวัด	ระดับประเทศ
กลุ่มแกนนำภาคเอกชน	ผู้ค้าและส่งออก กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูก ผู้จำหน่ายปัจจัยการผลิต องค์กรธุรกิจและการค้าท้องถิ่น		สมาคมผู้ค้าและส่งออก สถาบันเกษตรกร สมาคมอุตสาหกรรมและผู้ผลิต องค์กรธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศ
หน่วยงานหลักภาครัฐ	เกษตรจังหวัด/ตำบล สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด		ก.เกษตร ก.อุตสาหกรรม ก.พาณิชย์ อย. สศช. ก.มหาดไทย
สถาบันเฉพาะทาง / การศึกษา	ม.เกษตรศาสตร์ กำแพงแสน	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาลัยเกษตร ม.ราชภัฏ ม.ราชมนคล	สถาบันการศึกษา/วิจัย สถาบันอาหาร สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
กลุ่มประชาสังคม	ผู้นำชุมชน องค์กรเอกชนในพื้นที่	ผู้นำชุมชน องค์กรเอกชนในระดับภาค	ผู้นำทางความคิด นักพัฒนา และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐ (NGO)
ปัจจัยแห่งความสำเร็จ	- ความตระหนักในปัญหาและวิสัยทัศน์ของผู้ประกอบการ - ความรู้ความเข้าใจของเกษตรกร - ความร่วมมือในระดับท้องถิ่น	- วิสัยทัศน์ของผู้ประกอบการและการอาศัยเทคโนโลยี - ความพร้อมในการลงทุน - การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม	- ความเข้าใจปัญหาและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารประเทศ - การประสานงานรัฐและเอกชน - ความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจของผู้บริโภค



การใช้ศักยภาพด้านที่ตั้งของกลุ่มจังหวัด ในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้าน การค้าชายแดน

เผด็จเดช มั่งคั่ง¹

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการค้าชายแดนของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่มจังหวัด 6.1) จากการที่กลุ่มจังหวัดมีเขตพื้นที่ติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 2 จังหวัด คือ จังหวัดเลย และจังหวัดหนองคาย มีจุดผ่านแดนถาวร 7 แห่ง อยู่ในความรับผิดชอบของด่านศุลกากร 4 ด่าน

ด้านจังหวัดเลย คือ ด่านศุลกากรท่าลี่ และด่านศุลกากรเชียงคาน

จังหวัดหนองคาย คือ ด่านศุลกากรหนองคาย และด่านศุลกากรบึงกาฬ

มูลค่าการค้าชายแดนรวมกันมากกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาทต่อปี เป็นการส่งออกประมาณร้อยละ 85 ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีสินค้าผ่านแดนตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่าง ไทยกับ สปป.ลาว ที่มีการขนส่งผ่านประเทศไทย ประมาณ 8 พันล้านบาทต่อปี ทำให้เกิดแนวคิดในการอาศัยศักยภาพด้านที่ตั้งของกลุ่มจังหวัด กำหนดยุทธศาสตร์การค้าชายแดนเชื่อมโยงกลุ่มจังหวัดกับประเทศในอนุภูมิภาค โดยเฉพาะจีนตอนใต้ สปป.ลาว และเวียดนาม โดยการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าของกลุ่มจังหวัดสู่อนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง เชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคมขนส่ง เพื่อให้กลุ่มจังหวัดเป็นศูนย์กลางการผลิตและกระจายสินค้า (Distribution Center) ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนในเส้นทางจีนตอนใต้ – ลาว – ไทย – ลาว – เวียดนาม - จีนชายฝั่งทะเล และเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและการขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ได้กำหนดให้จุดผ่านแดนแต่ละจุด ทำหน้าที่ที่แตกต่างกันตามศักยภาพของพื้นที่และศักยภาพของประเทศเพื่อนบ้าน

¹ สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ กรมศุลกากร

ด่านศุลกากรท่าลี่ มีจุดผ่านแดนถาวร 2 แห่ง คือ ด่านพรมแดนบ้านปากห้วย และด่านพรมแดนบ้านนากระเซ้ง เชิงสะพานมิตรภาพแม่น้ำเหือง ไทย - ลาว ทั้งสองจุดติดต่อกับเมืองแก่นท้าว แขวงไชยบุรี มีเส้นทางขนส่งทางบกเชื่อมต่อไปยังเมืองหลวงพระบาง และทางตอนใต้ของจีนด้านตะวันตกได้ การเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำเหือง เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2547 เป็นการอำนวยความสะดวก และเพิ่มศักยภาพในเส้นทางการค้าของจุดนี้ ซึ่งแต่เดิมในฤดูฝน การขนส่งสินค้าข้ามแม่น้ำเหืองจะพบอุปสรรคจากระดับน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ไม่สามารถขนส่งสินค้าได้ต่อเนื่องตลอดทั้งปี นอกจากนี้เมื่อมีการประกาศใช้สะพาน ทาง สปป.ลาว ได้ประกาศยกระดับให้จุดผ่านแดนนี้เป็นด่านสากล เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่เดินทางเข้า - ออก สปป.ลาว ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ สินค้าที่มีการส่งออกในจุดนี้นอกจากมีตลาดหลักที่แขวงไชยบุรีแล้ว ส่วนหนึ่งมีการส่งผ่านไปถึงแขวงหลวงพระบางด้วย

ด่านศุลกากรเชียงคาน มีจุดผ่านแดนถาวร 2 แห่ง คือ 1) ด่านพรมแดนเชียงคาน เป็นท่าเรือริมฝั่งแม่น้ำโขง สินค้าที่ขนส่งมาจากพื้นที่ทางภาคเหนือของ สปป.ลาว สามารถขนส่งทางเรือมาขึ้นฝั่งที่จุดนี้ได้ ปัจจุบันการขนส่งทางน้ำตามลำแม่น้ำโขง สินค้าที่มาจากจีนตอนใต้จะขนขึ้นบกที่อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ต่อจากนั้นแม่น้ำโขงจะไหลเข้าในเขตพื้นที่ของประเทศลาว และมาออกเป็นเส้นกั้นอาณาเขต ไทย - ลาว อีกครั้งที่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ปัจจุบันเรือสินค้าที่เทียบท่าที่อำเภอเชียงคาน จึงเป็นเรือสินค้าของ สปป.ลาว จุดผ่านแดนถาวรแห่งที่สอง คือ ด่านพรมแดนบ้านคกไฟ อำเภอปากชม จังหวัดเลย เป็นจุดผ่านแดนทางบกที่ใช้แพขนานยนต์บรรทุกขนส่งสินค้าข้ามแม่น้ำโขงไปยังแขวงเวียงจันทน์ซึ่งเป็นแขวงที่มีสินค้าด้านผลผลิตการเกษตร และทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ไม้ และแร่แบไรท์ เป็นสินค้าหลักที่ส่งออกมาประเทศไทย จุดผ่านแดนของด่านศุลกากรเชียงคานทั้งสองแห่งจึงมีลักษณะเป็นจุดนำเข้าวัตถุดิบจาก สปป.ลาว เป็นหลัก

ด่านศุลกากรหนองคาย มีจุดผ่านแดนถาวร 2 แห่ง คือ 1) ด่านพรมแดนท่าเสาดี ซึ่งทาง สปป.ลาว กำหนดให้เป็นด่านท้องถิ่นสำหรับประชาชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่เดินทางผ่านเข้าออกประเทศ เนื่องจากสภาพที่ตั้งอยู่ใกล้กับสะพานมิตรภาพ หนองคาย-เวียงจันทน์ ซึ่งมีฐานะเป็นด่านสากลของ สปป.ลาว การเดินทางเข้าออกประเทศทางด่านพรมแดนท่าเสาดีจะใช้เรือเป็นยานพาหนะในการเดินทาง สินค้าที่ขนส่งผ่านมีเพียงของติดตัวผู้โดยสารและการค้าเล็กน้อยของคนท้องถิ่น ไม่มีการขนส่งสินค้าในลักษณะการค้าระหว่างประเทศ 2) ด่านพรมแดนหนองคาย ตั้งอยู่เชิงสะพานมิตรภาพ หนองคาย - เวียงจันทน์ จากการที่มีที่ตั้งติดต่อกับนครหลวงเวียงจันทน์ ทำให้จุดผ่านแดนนี้เป็นจุดผ่านแดนหลักระหว่าง ไทย - สปป.ลาว มูลค่าการค้ารวมประมาณ 8 พันล้านบาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 50 ของมูลค่าการค้าชายแดนระหว่างไทยกับ สปป.ลาว ทั้งหมด สินค้าที่นำเข้าจากไทยนอกจากข้าวอุปโภค บริโภค ในพื้นที่นครหลวงเวียงจันทน์และพื้นที่ใกล้เคียงแล้ว ยังเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้าไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ของ สปป.ลาว ด้วย

นอกจากนี้ในพื้นที่นครหลวงเวียงจันทน์ยังเป็นแหล่งผลิตภาคอุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยเฉพาะสินค้าประเภทสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่ง สปป.ลาวได้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรจากกลุ่มประเทศยุโรป และญี่ปุ่น จึงพบว่าสินค้านำเข้าหลักของ สปป.ลาวในจุดนี้ นอกจากน้ำมันเชื้อเพลิง และวัสดุก่อสร้าง ยังมีสินค้าวัตถุดิบอื่นประเภทผ้าฝ้ายและอุปกรณ์ตัดเย็บเป็นสินค้าที่มีมูลค่าการค้าสูงเช่นกัน

ด้านศุลกากรบึงกาฬ มีจุดผ่านแดนถาวร 1 แห่ง คือ พื้นที่อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย สินค้าที่ส่งออกทางด่านศุลกากรบึงกาฬส่วนใหญ่ จะเป็นสินค้าที่ผ่านทางหลวงหมายเลข 13 และหมายเลข 8 ของ สปป.ลาว ไปยังเมืองวินน์ ประเทศเวียดนาม ระยะทางประมาณ 300 กิโลเมตร สภาพถนนสามารถใช้ขนส่งได้ตลอดทั้งปี เมืองวินน์เป็นเมืองในตอนกลางของประเทศเวียดนาม มีระบบการคมนาคมขนส่งทั้งทางถนนและทางรถไฟเชื่อมโยงไปยังเมืองฮานอยทางตอนเหนือ และเมืองโฮจิมินห์ทางตอนใต้ของประเทศได้ นอกจากนี้ยังมีท่าเรือขนส่งสินค้าที่สามารถเชื่อมต่อการขนส่งไปยังประเทศในกลุ่มทะเลจีนใต้ มูลค่าการค้าชายแดนในจุดนี้ประมาณ 2 พันล้านบาทต่อปี

ศักยภาพด้านการค้าและการผลิตของกลุ่มจังหวัด

จังหวัดอุดรธานี แม้จะไม่มีพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่มีลักษณะของการเป็นศูนย์กลางทางพาณิชย์กรรมและการกระจายสินค้าในภูมิภาคนี้ สามารถเชื่อมโยงกับเมืองหลักอื่น ๆ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ขอนแก่น นครราชสีมา มีสนามบินนานาชาติ แม้ปัจจุบันจะยังไม่มีเส้นทางการบินเชื่อมโยงกับต่างประเทศ แต่ได้มีการนำเครื่องเช่าเหมาลำจากไต้หวันเพื่อขนส่งแรงงานไทยที่ไปทำงานกลับบ้านในช่วงหน้าเทศกาล

จังหวัดหนองบัวลำภู พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทางการเกษตร แต่ด้วยศักยภาพทางปัจจัยการผลิตด้านแรงงานและที่ดิน ทำให้เป็นพื้นที่ที่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนภาคอุตสาหกรรมในการขยายฐานการผลิตมายังจังหวัดหนองบัวลำภูมากขึ้น

จังหวัดเลยและจังหวัดหนองคาย มีศักยภาพด้านการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน มีกลุ่มผู้ประกอบการนำเข้า - ส่งออกในพื้นที่ รวมถึงกลุ่มผู้รับขนส่งสินค้าข้ามแดนทั้งนี้ในส่วนของจังหวัดเลยมีความได้เปรียบด้านการคมนาคมที่สามารถเชื่อมต่อไปยังพื้นที่ภาคเหนือของไทย และพื้นที่ภาคเหนือของประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่จังหวัดหนองคายมีความได้เปรียบในการเป็นฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากสามารถเชื่อมโยงปัจจัยการผลิต

ภายในประเทศและจากประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับการที่สามารถผนวกตลาด สปป.ลาว และตลาดเวียดนามเข้ามารวมกับตลาดในประเทศทำให้เป็นตลาดผู้บริโภคที่มีขนาดใหญ่มาก



จากเส้นทางการคมนาคมด้านจังหวัดเลย จะอาศัยด่านศุลกากรท่าลี่ซึ่งมีศักยภาพในการขนส่งทางบกเชื่อมต่อกับ สปป.ลาว ไปถึงจีนด้านฝั่งตะวันตก ในการส่งออกสินค้าทั้งในรูปแบบของวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูป เนื่องจากการส่งออกจะเน้นที่การส่งถึงมือผู้รับโดยเร็วและสะดวก ในขณะที่ด่านศุลกากรเชียงคานซึ่งมีศักยภาพในการขนส่งทางน้ำจะทำหน้าที่เป็นจุดนำเข้าสินค้าประเภทวัตถุดิบและผลิตผลการเกษตรจากจีนตอนใต้ด้านตะวันตก และสปป.ลาว เนื่องจากการนำเข้านี้เป็นการนำเข้ามาเพื่อแปรรูป หรือสร้างมูลค่าเพิ่ม จึงให้ความสำคัญกับการใช้ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าที่ต่ำที่สุด นอกจากนี้ยังเชื่อมโยงกับฐานการผลิตในภูมิภาคอื่นของประเทศ ใช้ด่านศุลกากรหนองคายเป็นประตูการค้าเพื่อรองรับตลาดหลักใน สปป.ลาว และด่านศุลกากรบึงกาฬเป็นประตูการค้าด้านประเทศเวียดนาม เชื่อมต่อการคมนาคมและการกระจายสินค้าไปสู่จีนตอนใต้ด้านตะวันออก หรือจีนด้านชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำลังมีกำลังซื้อสูง

กลุ่มจังหวัดได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาด้านการค้าชายแดนใน 3 ส่วนหลัก คือ

1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มศักยภาพการค้าชายแดน

- 1.1 ผลักดันให้ภาคเอกชนจัดตั้งเขตปลอดอากร (Free Zone) ตามกฎหมายศุลกากร ในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัด เพื่อใช้เป็นฐานการพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม เชื่อมโยงวัตถุดิบการเกษตรในพื้นที่และจากประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอนุภูมิภาค

- 1.2 จัดหาพื้นที่การตรวจสินค้าแห่งใหม่ของด่านศุลกากรหนองคาย เพื่อรองรับการขนส่งผ่านแดนทางรถไฟไปถึง สปป.ลาว และรองรับการขยายตัวของการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้น
 - 1.3 เร่งรัดการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเหือง ที่อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย เชื่อมกับแขวงไซยบุรี สปป.ลาว พร้อมก่อสร้างด่านพรมแดน และจัดหาพื้นที่เพื่อสร้างด่านศุลกากรท่าลี่แห่งใหม่ ให้สอดคล้องกับเส้นทางการขนส่งที่เปลี่ยนไป
 - 1.4 จัดตั้งด่านพรมแดนพร้อมท่าเทียบแพขนานยนต์ ที่อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย เพื่อเชื่อมต่อเส้นทางการค้า จากกลุ่มจังหวัดไปสู่แขวงบอลิคำไซ และเมืองวินน์ (ตามเส้นทางหมายเลข 8 ของ สปป.ลาว และเส้นทางหมายเลข 1 ของเวียดนาม)
 - 1.5 พัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟ ให้มีการก่อสร้างต่อเนื่องจากนครหลวงเวียงจันทน์ และแขวงบอลิคำไซ สปป.ลาว ไปเชื่อมต่อเส้นทางรถไฟของเวียดนาม ที่เมืองวินน์ (462 กม.)
 - 1.6 พัฒนาท่าเรืออำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ให้สามารถรองรับการขนส่งสินค้าทางเรือตามลำแม่น้ำโขง จากยูนานมาหลวงพระบาง และเชื่อมต่ออำเภอเชียงคาน
- 2. พัฒนาความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค**
- 2.1 จัดตั้งองค์กรร่วมภาครัฐและเอกชน ระหว่างกลุ่มจังหวัดกับแขวงของสปป.ลาว เพื่อเป็นองค์กรในการประสานงานและความร่วมมือทางด้านการค้าและการลงทุน
 - 2.2 สร้างระบบ Account Trade เพื่อลดปัญหาความไม่แน่นอนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและการไม่ยอมรับค่าสินค้าเป็นสกุลเงินท้องถิ่น
 - 2.3 ให้มีการร่วมมือผลิตสินค้าเกษตร ประมง ปศุสัตว์ แลกเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตเพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบ และตลาดของกลุ่มจังหวัด เชื่อมโยงกับฐานการผลิตของประเทศ โดยผลักดันการกำหนดสินค้ายุทธศาสตร์ร่วม เพื่อให้เกิดความร่วมมือด้านการผลิต และการตลาดร่วมกัน

3. ผลักดันให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- 3.1 ผลักดันให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (อุดรธานี – หนองคาย - เวียงจันทน์) เชื่อมโยงปัจจัยการผลิตทั้งด้านทุน แรงงาน และวัตถุดิบ ร่วมกัน

สรุป

การจัดวางยุทธศาสตร์ด้านการค้าชายแดน ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทาง การค้าของกลุ่มจังหวัดสู่อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคมขนส่ง เพื่อให้กลุ่มจังหวัดเป็นศูนย์กลางการผลิต และกระจายสินค้า (Distribution Center) ของภาค ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนในเส้นทาง จีนตอนใต้ – ลาว – ไทย – ลาว – เวียดนาม - จีน ชายฝั่งทะเล และเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและการขนส่งของประเทศ ได้กำหนดให้จังหวัดเลย และจังหวัดหนองคายทำหน้าที่เป็นประตูการค้าสู่อนุภูมิภาค โดยมีจังหวัดอุดรธานีทำหน้าที่เชื่อมโยงกับกลุ่มจังหวัด และฐานการผลิตสำคัญของไทยในภูมิภาคอื่น ทั้งนี้จังหวัด หนองบัวลำภูจะทำหน้าที่เป็นฐานการผลิตและการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า โดยเฉพาะสินค้าประเภทผลิตผลทางการเกษตร และเป็นแหล่งสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้กับ พื้นที่อื่นในกลุ่มจังหวัด แนวคิดในการเชื่อมโยงการค้าชายแดนของกลุ่มจังหวัดกับกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาค จะเป็นไปในลักษณะของการอาศัยปัจจัยการผลิต และการตลาดร่วมกัน โดยใช้ศักยภาพที่ได้เปรียบของแต่ละพื้นที่ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตอย่างต่อเนื่อง หรือในลักษณะของการร่วมกันผลิต ร่วมกันจำหน่าย และร่วมกันบริโภค



การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่

สถาบันดำรงราชานุภาพ¹

โครงการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัด แผนงานโครงการของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ศึกษาการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดเพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มพื้นที่ และแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนตามนโยบายรัฐบาลให้เป็นไปอย่างยั่งยืนในอนาคต

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ในเชิงลึก (In - Depth Interview) ผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดเป้าหมาย รวม 18 จังหวัด จำนวนทั้งสิ้น 180 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดให้มีการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัด และในส่วนกลาง ซึ่งผลการศึกษามีข้อสรุป ดังนี้

¹ สรุปโดย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 แนวคิดการจัดกลุ่มจังหวัดของรัฐบาล

1.1.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 เห็นชอบให้ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป (ปีงบประมาณ 2547) และมีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 และวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบให้มีรองนายกรัฐมนตรีกำกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค โดยติดตามดูแลการเตรียมความพร้อม และการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตตรวจราชการที่รับผิดชอบ และเห็นชอบแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดและแนวทางการกำกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี

1.1.2. แนวคิดในการจัดกลุ่มจังหวัดของรัฐบาล ประกอบด้วย 2 มิติ คือ (1) มิติความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ (Area - based) ที่มีลักษณะหรือปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงสำหรับพื้นที่ ซึ่งต้องการการผนึกกำลังเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัด และ (2) มิติความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Agenda based) ที่มีความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้าและการลงทุน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างมูลค่าเพิ่มรวมทั้งการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้น ส่วนแนวคิดการบริหารงานในลักษณะกลุ่มจังหวัดคือการจัดการเพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลัง และใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดร่วมกัน การมีเจ้าภาพรับผิดชอบตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน

1.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด

1.2.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ศึกษาและเสนอแนะแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ได้กำหนดกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยแต่ละแผนประกอบด้วย 7 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1. กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ซึ่งจะต้องมีฐานข้อมูลจากผลการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis
2. กำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ซึ่งจะสัมพันธ์กับตัวชี้วัด (KPI) ข้อมูลพื้นฐานปัจจุบัน (Baseline Data) และเป้าหมายการพัฒนา (Targets)
3. กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) ในแต่ละเป้าประสงค์

4. กำหนดยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ต่าง ๆ (Strategies) ภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์นั้น ๆ

5. กำหนดโครงการต่าง ๆ (Projects) ภายใต้ยุทธศาสตร์นั้น ๆ ซึ่งจะสัมพันธ์กับตัวชี้วัด ข้อมูลพื้นฐานปัจจุบัน และเป้าหมายการพัฒนา

6. ข้อเสนอการปรับเปลี่ยนของกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัด (Blueprint for Change) ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้าง (Structure) กระบวนการทำงาน (Process) บุคลากร (People) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)

7. ข้อเสนอสิ่งจูงใจ (Incentives) ที่ต้องการได้รับ

1.2.2 จากการศึกษาภาคสนาม (Field Research) พบว่า ในทางปฏิบัติมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากกลุ่มจังหวัดในการจัดทำวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด โดยยึดยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล และความต้องการเชิงพื้นที่ (Area Approach) เป็นหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์ มีขั้นตอนในการจัดทำ โดยสรุป ดังนี้

1. การเตรียมการ มีการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีผู้แทนของแต่ละจังหวัดเป็นคณะทำงาน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการ และผู้แทนภาคเอกชนของแต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัด

2. การวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่กลุ่มจังหวัด มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของกลุ่มจังหวัด โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis

3. การจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

4. การกำหนดยุทธศาสตร์ / กลยุทธ์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ และกำหนดแผนปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย แผนงาน โครงการ งบประมาณ และเป้าหมายดำเนินการในแต่ละปี

1.2.3 จากการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัด อาจจัดแบ่งยุทธศาสตร์ออกได้เป็น 7 ด้าน คือ (1) การค้า การลงทุน (2) อุตสาหกรรม (3) เกษตรกรรม (4) หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (5) การท่องเที่ยว (6) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (7) การพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดแล้ว พบว่าวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัดโดยส่วนใหญ่ยังมิได้แสดงถึงภาพอนาคต หรือทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจนมากนัก การแบ่งภารกิจตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดว่า ให้จังหวัดใดเป็นเจ้าภาพในเรื่องใด ก็เป็นการแบ่งแบบหลวม ๆ แยกต่างหากจากกัน โดยดูว่าจังหวัดใดมีศักยภาพในเรื่องใด หรือมีพื้นฐานในเรื่องใด ก็ให้เป็นเจ้าภาพในเรื่องนั้น ๆ ประเด็นความเชื่อมโยงทางยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัดเพื่อให้เกิดการส่งเสริมสนับสนุน และเกื้อกูลซึ่งกันและกันยังไม่เด่นชัด เมื่อจังหวัดไปจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด ก็เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละจังหวัดรวมไปถึงการจัดทำ

แผนงาน โครงการรองรับโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด มีลักษณะเป็นโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดมากกว่า

1.2.4 การจัดแบ่งภารกิจระหว่างจังหวัด แม้ว่าจะมีเจ้าภาพแต่ละจังหวัดดูแลตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนด โดยมีเจ้าภาพหลักและเจ้าภาพรองรับผิชอบชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าใดนัก เพราะบางจังหวัดเจ้าภาพก็จัดให้มีการประชุมหารือกันระหว่างจังหวัดในประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่ม แต่บางจังหวัดก็แทบจะไม่มีการประชุมเลย ประกอบกับขาดกลไกหลักที่จะทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนให้ยุทธศาสตร์มุ่งไปสู่เป้าหมายร่วมกัน หรือไม่มีภาพของการบริหารจัดการที่ชัดเจน จังหวัดหลักของกลุ่มจังหวัดบางครั้งก็ไม่ได้มีการตกลงกัน แบ่งมอบกันให้ชัดเจน หรือหากมีการตกลงแบ่งมอบกันชัดเจนจังหวัดนั้น ๆ ก็ยังจะต้องรับผิดชอบตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และตามตัวชี้วัดของจังหวัดที่ตนรับผิดชอบด้วย จึงไม่มีเวลามาดูแลในระดับกลุ่มจังหวัด และบางกรณีความแตกต่างกันของสภาพพื้นที่ของจังหวัดในกลุ่มก็เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการแผนงานโครงการร่วมกันด้วย ดังกรณีตัวอย่าง กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบนกลุ่มที่ 2 จังหวัดสระบุรี และลพบุรีมีพื้นฐานทางด้านอุตสาหกรรม ขณะที่จังหวัดสิงห์บุรีและชัยนาท เป็นจังหวัดที่มีพื้นฐานทางด้านการเกษตร ซึ่งบูรณาการแผนงานโครงการร่วมกันได้ยาก หรือกรณีกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ 2 ระยะทางที่ห่างไกลระหว่างจังหวัดก็เป็นอุปสรรคต่อการประสานการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด เช่น กรณีจังหวัดกาฬสินธุ์ – นครพนม ซึ่งมีระยะทางระหว่างจังหวัดถึง 221 กิโลเมตร เป็นต้น อุปสรรคดังที่ยกมาข้างต้นล้วนส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด

1.2.5 ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่ส่วนกลาง (สำนักงาน ก.พ.ร.) กำหนดขึ้น มีลักษณะเป็นผลผลิตรวมของแต่ละจังหวัด โดยคาดว่าเมื่อผลผลิตรวมตามตัวชี้วัดของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดบรรลุเป้าหมาย ก็จะส่งผลต่อความสำเร็จตามตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดด้วย ซึ่งก็น่าจะเป็นเช่นนั้น แต่ในความเป็นจริงจังหวัดแต่ละจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดก็ไม่ได้มีศักยภาพที่เท่าเทียมกัน จังหวัดใหญ่และมีศักยภาพสูงอาจช่วยให้ตัวชี้วัดของกลุ่มจังหวัดบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดในภาพรวม แต่อาจมิได้ช่วยดึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่เล็กและมีศักยภาพต่ำในกลุ่มให้มีการเติบโตตามไปด้วย หากมิได้มีการคิดแผนงาน โครงการร่วมกันของกลุ่มจังหวัดในลักษณะที่จะให้เกิดการเอื้อและสนับสนุนซึ่งกันและกันตามแนวทางของการจัดแบ่งกลุ่มจังหวัดของรัฐบาล ฉะนั้นจึงควรที่จะให้พื้นที่ คือกลุ่มจังหวัดและจังหวัดสามารถกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของตนตามศักยภาพของพื้นที่มากขึ้น และในบางกรณีก็ควรให้น้ำหนักต่อตัวชี้วัดทางด้านสังคมมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ในการประเมินผลก็ควรให้น้ำหนักความสำคัญกับแผนงาน โครงการของจังหวัดที่เชื่อมโยงกันเป็นกลุ่มจังหวัดด้วยเช่นกัน



1.3 การบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด

1.3.1 หลังจากที่มีรัฐบาลได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ในทางปฏิบัติแต่ละจังหวัดได้มีการบริหารจัดการภายในกลุ่มจังหวัด โดยใช้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นกลไกในการบริหารจัดการ โดยจัดประชุมคณะกรรมการบริหารทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และให้ภาคเอกชน NGO ให้ข้อคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ จังหวัดในกลุ่มจังหวัดจะประชุมและตกลงให้มีจังหวัดเป็นจังหวัดที่รับผิดชอบทำหน้าที่เป็นจังหวัดประธานกลุ่ม รับผิดชอบในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด จัดตั้งคณะทำงานในส่วนที่จังหวัดในกลุ่มรับผิดชอบในแต่ละด้าน การบริหารงานเป็นแบบไม่เป็นทางการ (Informal) ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ โดยให้ทุกจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มจังหวัด การบริหารงานภายในกลุ่มจังหวัด มีการประชุมหน่วยที่เกี่ยวข้อง (เจ้าภาพ) ทุกจังหวัดปรึกษาหารือ หาข้อยุติ แบ่งภารกิจ และดำเนินการตามข้อตกลงของการประชุม โดยยึดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นตัวชี้ทิศทางการดำเนินงานให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด

1.3.2 อย่างไรก็ตามแม้ว่าในระยะต่อมาจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ทุกกลุ่มแล้ว ในทางปฏิบัติก็พบว่า กกจ. มีข้อจำกัดที่ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่แท้จริง แต่มีลักษณะเป็นองค์กรเชิงนโยบายและเชิงกำกับติดตามผลมากกว่า ในการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดในทางปฏิบัติ ยังไม่มีระบบการทำงานกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน การดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดที่ผ่านมาใช้การประชุมปรึกษาหารือกัน หรือในรูปคณะทำงานร่วมของแต่ละจังหวัด แล้วแบ่งงานกันทำตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด (Strategic Issue) ที่จังหวัดรับผิดชอบ หรือเป็นเจ้าภาพ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจน เพราะไม่มีกลไกกลางในการดำเนินงาน ที่ผ่านมามักจะฝากงานกลุ่มจังหวัดไว้กับจังหวัดที่เป็นแกนกลางของกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งบางครั้งก็ไม่มีประสิทธิภาพ

มากนัก เพราะจังหวัดที่เป็นแกนกลางของกลุ่มจังหวัดก็ต้องพะวงกับการดำเนินงานตามตัวชี้วัด การปฏิบัติราชการตามยุทธศาสตร์จังหวัดของตนด้วยเช่นกัน และบางครั้งระยะทางระหว่าง จังหวัดในกลุ่มจังหวัดก็เป็นอุปสรรคต่อการประชุมติดต่อประสานงาน หรือการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด

1.3.3 นอกจากนั้นจากการจัดเก็บข้อมูลภาคสนามพบว่า

1. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นว่า การจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีความ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในระดับมากถึงมากที่สุด โดยในทางปฏิบัติได้ยึดยุทธศาสตร์ชาติ หรือ “วาระแห่งชาติ” เป็นหลักในการดำเนินการ ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ โครงการสนับสนุนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอยู่ในระดับมาก ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมฯ อยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น

2. ในการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดพบว่า ส่วนใหญ่ตอบว่ามีจังหวัดที่เป็น แกนกลางในการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด มีการจัดแบ่งภารกิจความรับผิดชอบกันระหว่าง จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด และมีจังหวัดใหญ่ในกลุ่มเป็นแกนกลาง อย่างไรก็ตามการแบ่งมอบ ภารกิจระหว่างจังหวัดยังเป็นไปแบบหลวม ๆ จังหวัดที่เป็นจังหวัดใหญ่ หรือมีผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มีอาวุโสสูง ๆ มักจะได้รับเลือกให้เป็นแกนของกลุ่ม กลุ่มจังหวัดไม่มีโครงสร้าง องค์กรรับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ที่มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการ มีหน้าที่แต่ในเชิงกำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานภายใน กลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบ ไม่ใช่องค์กรระดับปฏิบัติการที่จะริเริ่ม และขับเคลื่อนแผนงาน โครงการ ตามแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยตรง

3. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด ควรมี รูปแบบที่ชัดเจน มีองค์กรถาวรรองรับ เป็นองค์กรที่เป็นทางการ และมีความเห็นในจำนวนที่ ใกล้เคียงกันระหว่างเป็นรูปแบบที่ใช้ได้เฉพาะพื้นที่กับรูปแบบที่ใช้ได้ทั่วไป ทั้งนี้ โครงสร้าง แบบบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดควรยืดหยุ่นไปตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์

1.4 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัด

1.4.1 ไม่มีองค์กรรองรับในระดับปฏิบัติการ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ก็เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน ภายในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) เป็นสำคัญ แต่องค์กรที่จะขับเคลื่อนแผนงาน โครงการของกลุ่ม จังหวัดไปสู่การปฏิบัติไม่มี

1.4.2 ไม่มีระบบการทำงานในรูปกลุ่มจังหวัด ไม่มี CEO กลุ่ม ไม่มีกลไกการทำงานในลักษณะของกลุ่ม การดำเนินงานของกลุ่มที่ผ่านมาใช้การประชุมปรึกษาหารือกันแล้วแบ่งงานกันทำตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) ของกลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดที่มีการรวมกันอย่างเหนียวแน่น มีการพูดคุยกันเป็นประจำของ CEO แต่ละจังหวัด กลุ่มจังหวัดนั้นก็ขับเคลื่อนไปด้วยดี แต่กลุ่มจังหวัดที่ขาดการหารือพูดคุยกัน กลุ่มจังหวัดนั้น ๆ ก็มักประสบปัญหาในด้านการบริหารจัดการของกลุ่ม และสะท้อนให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดที่ต่างคนต่างทำ และขาดการคิดแผนงานโครงการร่วมกันในลักษณะโครงการของกลุ่มจังหวัดที่จะส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างจังหวัด

1.4.3 การจัดแบ่งกลุ่มจังหวัดไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกันในแง่ของพื้นที่หรือสภาพทางภูมิศาสตร์ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานในลักษณะกลุ่มด้วย เช่น กรณีกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดสระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี และชัยนาท ซึ่งมีปัญหาตั้งแต่การกำหนดกฎเกณฑ์ (Formulation) ของกลุ่ม ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของจังหวัดที่อยู่ใน 2 ลุ่มน้ำ คือ แม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำป่าสัก กล่าวคือ จังหวัดชัยนาท และสิงห์บุรี อยู่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ส่วนจังหวัดสระบุรีและลพบุรี อยู่ในลุ่มน้ำป่าสัก ทำให้กลุ่มจังหวัดนี้ไม่กลมกลืนกันในด้านพื้นที่รวมถึงในด้านยุทธศาสตร์ร่วมกัน

1.4.4 ขาดการบูรณาการงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในจังหวัดเข้าด้วยกัน เพื่อมาสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (Function) หน่วยงานของตนเองในพื้นที่เป็นหลักมากกว่าที่จะจัดสรรตามยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด (Area) ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดซึ่งเป็นแหล่งงบประมาณก้อนใหญ่อีกแหล่งหนึ่ง ก็ยังไม่ได้เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์มากเท่าที่ควร ซึ่งมาจากสาเหตุหลายประการ ประการแรกเกิดจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร อปท. ในช่วงที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายประจำไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการร่วมกับทางจังหวัด ด้วยเกรงว่าจะขัดกับนโยบายของผู้บริหารชุดใหม่ ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังคิดว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นแผนของภาครัฐไม่เกี่ยวข้องกับอปท. จึงไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม และประการที่สาม เกิดจากการบูรณาการแผนงานโครงการในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของจังหวัดกับ อปท. ยังมีไม่มากนัก ทำให้แผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่บรรลุผลตามตัวชี้วัดได้เท่าที่ควร

1.4.5 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยังไม่มีลักษณะเป็นองค์รวม (Holistic) ที่จะสะท้อนภาพทิศทางการพัฒนาของพื้นที่หรือศักยภาพของกลุ่มพื้นที่ได้อย่างแท้จริงในอนาคต เนื่องจากขาดการร่วมคิดร่วมประชุมปรึกษาระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่มที่จะวางแผน

ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างจริงจัง บางกลุ่มจังหวัดก็ขาดแกนนำของกลุ่มที่จะขับเคลื่อนในเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่ ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด มีลักษณะของการนำวิสัยทัศน์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละจังหวัดมาร้อยเรียงเข้าด้วยกันหรือเชื่อมต่อกัน และไม่มีเจ้าภาพหลักที่จะมามองภาพรวมการพัฒนาของพื้นที่หรืออนุภาคที่มีการประเมินศักยภาพ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) ตามกระบวนการอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะ

2.1. ข้อเสนอระดับนโยบาย

2.1.1 ให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 จัดตั้งสำนักงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) เพื่อทำหน้าที่ ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยมีเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกลุ่มจังหวัดเป็นการเฉพาะ โดยเกลี่ยอัตรากำลังมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สำนักงานประมาณ และกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามประเด็นยุทธศาสตร์ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคเอกชน โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดของจังหวัดที่เป็นแกนกลางกลุ่มจังหวัด เป็นเลขาธิการ ทั้งนี้ อัตราากำลังที่มาปฏิบัติงานที่สำนักงานดังกล่าวเป็นการชั่วคราว โดยให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์หรือตามนโยบายของรัฐบาล

2.1.2 ทบทวนปรับกลุ่มจังหวัดบางกลุ่มใหม่ โดยรวมจังหวัดที่มีสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เชื่อมต่อกัน หรือมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนักเข้าไว้ด้วยกัน และมีขนาดไม่ใหญ่จนเกินไป เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ ทั้งนี้ เพราะการจัดแบ่งกลุ่มจังหวัดที่ไม่เหมาะสมโดยขาดความกลมกลืนในทางพื้นที่ หรือสภาพทางภูมิศาสตร์ ระยะทางที่ห่างไกล ตลอดจนวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกันดังเช่นกรณีกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มภาคเหนือตอนบนที่มีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้การบริหารจัดการแผนงานโครงการของจังหวัดในกลุ่มไม่สอดคล้องกลมกลืนกัน และเป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดตามมติดังนั้น ย่อมส่งผลให้การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในอันที่จะให้แต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเสริมสร้างศักยภาพและเกื้อกูลซึ่งกันและกันในลักษณะแผนงาน โครงการร่วมกันไม่บรรลุผล

2.1.3 รัฐควรจัดสรรงบกลาง เพื่อสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด/จังหวัดไว้จำนวนหนึ่ง แล้วจัดแบ่งไปยังกลุ่มจังหวัด/จังหวัดตามแผนงาน โครงการที่

กลุ่มจังหวัด / จังหวัดจัดลำดับไว้แล้ว และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด โดยอาจจัดสรรเป็นเงินก้อน (Lump Sum) เพื่อที่กลุ่มจังหวัด/จังหวัดจะได้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ อันจะเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การจัดตั้งงบประมาณของจังหวัดเองต่อไป

2.1.4 เสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) ที่ผู้ประกอบการ และ/หรือภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการอยู่ในพื้นที่จังหวัด ให้ขยายเครือข่าย (Networking) ในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นระหว่างจังหวัดในกลุ่ม หรือเชื่อมโยงไปยังกลุ่มจังหวัดอื่นมากขึ้น โดยมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด เพื่อให้เกิดพลังความร่วมมือระหว่างพื้นที่ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้ โดยอาจอาศัยกลไกที่รัฐจัดตั้งขึ้น คือ คณะอนุกรรมการส่งเสริมความร่วมมือภาครัฐและเอกชน ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด และหรือหารูปแบบหรือแนวทางความร่วมมือในลักษณะต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างหลากหลาย ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม

2.1.5 ปรับโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติ และแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง โดยยกฐานะให้สำนักงานจังหวัดเป็นสำนักผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ในด้านการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การบูรณาการงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับของกระทรวง / กรมเข้าด้วยกัน รวมทั้งการประสานความต้องการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเข้ากับความต้องการของกระทรวง / กรมให้เกิดการบูรณาการกันทั้งในมิติของวาระแห่งชาติ (Agenda) มิติของพื้นที่ (Area) และมิติของหน่วยงาน (Function) การปรับโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดในลักษณะนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย

2.2 ข้อเสนอระดับปฏิบัติ

2.2.1 จัดให้มีคณะกรรมการร่วมกลุ่มจังหวัด โดยประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นประธานคณะกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายของแต่ละจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรเอกชน และประชาชน ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละจังหวัด เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด จังหวัดที่เป็นแกนกลางกลุ่มจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการร่วมกลุ่มจังหวัดตามข้อเสนอนี้ จะทำหน้าที่ในการริเริ่ม จัดทำแผนงาน โครงการของกลุ่มจังหวัด การบูรณาการยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด การบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ และบูรณาการแผนงาน โครงการของกลุ่ม

จังหวัดและจังหวัด โดยจะทำหน้าที่เชื่อมโยงกับ “ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ” (กกจ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และ “ คณะกรรมการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัด ” ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัด พ.ศ. 2547 ซึ่งมีหัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบาย และแนวทางการพัฒนาการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาเสนอรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของกลุ่มจังหวัด

2.2.2 กระทรวง กรม ในส่วนกลางควรปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของพื้นที่ เนื่องจากในปีงบประมาณ 2547 ที่ผ่านมา ยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางน้อยมาก งบประมาณที่มาดำเนินการในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณตามแผนงานปกติของหน่วยงาน ไม่ใช่งบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องสัมพันธ์กับพื้นที่ การที่ยุทธศาสตร์ของกระทรวง กรม ยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร ทำให้ความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของพื้นที่เป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้น้อย ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น การปรับยุทธศาสตร์ของกระทรวง กรม ในส่วนกลางให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด และ/หรือกลุ่มจังหวัดตามข้อเสนอนี้ อย่างน้อยจะทำให้แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดได้รับการตอบสนองด้านงบประมาณมากขึ้น ในช่วงที่จังหวัดยังไม่สามารถตั้งงบประมาณของจังหวัดได้เอง

2.2.3 ควรจัดให้มีการศึกษาเพื่อพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) ในพื้นที่และหาทางเชื่อมโยงวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการ และ/หรือภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการอยู่ อย่างเป็นเอกเทศ ให้รวมกันเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ เพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และเชื่อมโยงกับวิสาหกิจชุมชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) ต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล และเป็นแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือภาครัฐและเอกชนให้เข้มแข็งอีกทางหนึ่งด้วย

2.2.4 กระทรวงมหาดไทย ควรส่งเสริมให้ทุกจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความร่วมมือภาครัฐและเอกชนระดับจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด เพื่อเป็นเวทีในการเสนอความต้องการ และการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจระดับจังหวัดของภาคเอกชนเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เนื่องจากคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจระดับจังหวัด หรือ “กรอ.จังหวัด” เดิม ได้ถูกยุบเลิกไป โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งแม้ว่าจะเบี่ยงเบนดังกล่าวจะได้กำหนดให้มีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ด้วยแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการก็มีใช้องค์กรเช่นเดียวกับ “ กรอ. จังหวัด ” คณะอนุกรรมการส่งเสริมความร่วมมือภาครัฐและเอกชนระดับจังหวัดนี้จะมีบทบาทในการพิจารณาสนับสนุนข้อเสนอความต้องการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เชื่อมโยงเข้ากับเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) ในพื้นที่และระหว่างพื้นที่ และจะเป็นพื้นฐานรองรับบทบาทของภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดมากขึ้นในอนาคตต่อไปด้วย

2.2.5 สำนักงาน ก.พ.ร. ควรปรับเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดในมิติประสิทธิผลตามแผนยุทธศาสตร์ โดยให้สัดส่วนน้ำหนักคะแนนเพิ่มขึ้น และเท่าเทียมกันระหว่างความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดกับความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งในปีงบประมาณ 2547 ได้ให้น้ำหนักคะแนนกลุ่มจังหวัดน้อยกว่าจังหวัด (20 : 30) โดยอาจกำหนดเป็นสัดส่วนน้ำหนักคะแนนระหว่างกลุ่มจังหวัดกับจังหวัดเป็น 30 : 30 ทั้งนี้ เพื่อให้จังหวัดหันมาให้ความสำคัญต่อความสำเร็จตามตัวชี้วัดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดมากขึ้น

2.2.6 สำนักงาน ก.พ.ร. ควรให้จังหวัดมีส่วนในการกำหนดตัวชี้วัดแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดได้เองมากขึ้น เนื่องจากเป็นเจ้าของพื้นที่ และรู้ศักยภาพของจังหวัดได้ดีกว่าส่วนกลาง และบางครั้งความสำเร็จตามตัวชี้วัดก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกหรือขึ้นกับนโยบายของส่วนกลาง เช่น ความสำเร็จของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน หรือความสำเร็จของการลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดน (จังหวัดเชียงราย) เป็นต้น นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดทางด้านสังคม และด้านการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่นเดียวกับตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจ เพราะในบางพื้นที่อาจต้องให้ความสำคัญกับมิติทางด้านสังคมมากกว่าพื้นที่ปกติ เช่น ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีปัญหาด้านความสงบเรียบร้อย การใช้เกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดตัวเดียวกัน อาจมิได้แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ทั้งของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่แท้จริง



ภาวะซับซ้อนของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ต่อศูนย์ปฏิบัติการภูมิภาค (Regional Operation Center : ROC)

ไพศาล วิมลรัตน์¹

กระทรวงมหาดไทย ได้มีโอกาสจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันระหว่างเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการใน 5 ประเทศเพื่อนบ้านของไทยกับผู้ว่าราชการจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด เมื่อเดือนธันวาคม 2547 ที่ผ่านมานี้ ซึ่งได้มีการประชุมในลักษณะนี้กับทางกลุ่มจังหวัดภาคเหนือไปแล้วครั้งหนึ่ง ผลการประชุมร่วมในครั้งนั้นสรุปได้ ดังนี้ คือ

ผลการประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ที่จังหวัดเชียงใหม่

1. ให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วม (Regional Operation Center : ROC) ทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด หน่วยงานในประเทศ/ต่างประเทศ เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกลุ่มจังหวัด/จังหวัด และเชื่อมโยงการทำงานระหว่างเอกอัครราชทูต CEO กับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO มีการจัดทำฐานข้อมูล 8 จังหวัด 9 ประเทศ รูปแบบการทำงานของ ROC มีลักษณะเป็นองค์กรเสมือนจริง (Virtual Organization)
2. จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างเอกอัครราชทูตกับผู้ว่าราชการจังหวัด ปีละ 2 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และสร้างความเข้าใจร่วมกันในประเด็นปัญหา และทิศทางที่จะดำเนินการร่วมกัน พร้อมกำหนดช่องทางการประสานโดยตรงในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การติดต่อระหว่างเอกอัครราชทูตและผู้ว่าราชการจังหวัด

¹ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

3. จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมระหว่างเอกอัครราชทูตและผู้ว่าราชการจังหวัด
ร่วมกัน โดยให้สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และสถาบันดำรงราชานุภาพ
กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลัก

ผลการประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ที่จังหวัดขอนแก่น

สำหรับผลการประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ 5 ประเทศ (กัมพูชา
จีน เวียดนาม ลาว และพม่า) กับผู้ว่าราชการจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด ซึ่งจัดขึ้น
ที่จังหวัดขอนแก่น เมื่อกลางเดือนธันวาคม 2547 ที่ผ่านมาก็มีข้อสรุปใกล้เคียงกับข้อสรุปที่จังหวัด
เชียงใหม่ คือ

1. จัดประชุมศูนย์ปฏิบัติการร่วมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อพิจารณาระบบ
การบริหารงาน และระบบสนับสนุน ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. จะเป็นผู้รับผิดชอบจัดการประชุม
2. กำหนดยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดของศูนย์ปฏิบัติการร่วมภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ

3. จัดทำแผนปฏิบัติการ

4. ดำเนินการโครงการที่มีศักยภาพ และมีความพร้อมสูง

ผลการประชุมที่จังหวัดขอนแก่นมีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจาก
มหาวิทยาลัยขอนแก่นมีการจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นมาสสนับสนุนการ
ทำงานของ ROC ซึ่งน่าจะได้รับความร่วมมืออย่างดี เพราะบรรดาอาจารย์ต่างก็มีความกระตือรือร้น
ในการเข้ามามีบทบาททางด้านวิชาการอย่างมาก



นโยบายสำคัญของรัฐบาล

เพื่อความเข้าใจในเรื่องนี้ ขอย้อนกลับไปพูดถึงนโยบายสำคัญของรัฐบาล 2 เรื่อง ก่อนที่จะโยงกลับมาในเรื่องนี้ภายหลัง

1. นโยบาย Dual Track คือ นโยบายที่รัฐบาลมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกและการเป็น หุ่นส่วนทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ หลายท่านอาจไม่ทราบว่า จากวิกฤตเศรษฐกิจปี 40 ที่ประเทศไทย ได้รับผลกระทบอย่างมาก ประเทศไทยสามารถพลิกฟื้นกลับมาได้ภายในเวลาไม่นานนัก ถึงแม้ว่า จะชวนเซไปบ้างแต่อาการก็ไม่หนักหนาสาหัสเหมือนกับหลาย ๆ ประเทศในแถบละตินอเมริกา เพราะ ประเทศไทยยังมีภาคชนบทที่สมบูรณ์คอยดูดซับแรงงานที่ไหลกลับ จากแหล่งงานในเมืองที่ต้องหยุด หรือปิดกิจการกลับมาเป็นแรงงานในชนบทระดับรากหญ้าที่รอเศรษฐกิจในเมืองดีขึ้น จึงค่อยกลับมาเป็น แรงงานในเมืองตามเดิม ซึ่งในข้อเท็จจริงต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก

แนวทางการส่งเสริมเศรษฐกิจระดับรากหญ้า จึงเกิดขึ้นภายใต้ภูมิปัญญาชาวบ้าน คือ การส่งเสริมผลิตภัณฑ์จากภูมิปัญญาชาวบ้านหรือที่เรารู้จักกันทั่วไปว่า “OTOP” (One tambol one product) โดยมี “กองทุนหมู่บ้าน” เป็นแหล่งเงินที่สำคัญ และหาก OTOP มีทิศทางการตลาด ที่ดีก็สามารถขยายธุรกิจ OTOP จากชาวบ้านไปสู่ธุรกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม ซึ่งก็จะมีธนาคาร S M E s เป็นแหล่งเงินในระดับต่อไป

2. นโยบาย Local Link Global Reach นโยบายนี้เป็นแนวทางการพัฒนาที่สร้างความ ชัดเจนได้ดีมาก คือ สามารถบอกทิศทางการพัฒนาได้ว่าเมื่อกิจการภายในประเทศพัฒนาถึงขีดสุดแล้วจะ ไปไหนต่อ การเชื่อมโยง (Link) ของกิจการภายในก็ชัดเจนว่าเป็น “Local” คำถามคือ Local กับ Local จะ L i n k s กันอย่างไร

หลังจากที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับปรุงการบริหาร ราชการแผ่นดิน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในเรื่องของโครงสร้างและการบริหารจัดการ ด้านโครงสร้างมีการแบ่งจัดหมวดหมู่ภารกิจ หน้าที่ให้ชัดเจน ในส่วนกลางมีการจัดตั้ง กระทรวง กรม เพิ่ม ในขณะที่ส่วนภูมิภาคก็มีการปรับปรุงโครงสร้างเป็นจังหวัด กลุ่มจังหวัด (Cluster) ด้านการ บริหารจัดการก็มีการปรับปรุง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะทำงานของทุกส่วนราชการ ในจังหวัด CEO ให้จังหวัดเป็นเสมือนหน่วยยุทธศาสตร์ธุรกิจหนึ่ง (Strategic Business Unit : S B U)

เพราะฉะนั้นตามรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ ราชการบริหารส่วน ภูมิภาค คือ จังหวัดจึงถูกเปรียบเทียบกับเป็นหน่วยยุทธศาสตร์หนึ่ง แต่ละจังหวัดจะต้องถูกบังคับให้

จัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด และขยายออกเป็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Cluster) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร.จะเป็นเจ้าภาพในเรื่องนี้

ในระบบการจัดทำยุทธศาสตร์ รูปแบบทฤษฎีที่เรานิยมใช้กัน คือ SWOT Analysis ไม่ว่าจะทำการอบรม จัดทำหรือทำความเข้าใจในระดับใด ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจนถึงเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผน จะถูกสอนให้รู้จักกับปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน วิฤติ โอกาส จุดอ่อน จุดแข็ง จะถูกสอนให้สร้างวิสัยทัศน์ กำหนดเป้าหมาย กำหนดภารกิจ และสุดท้ายจะถูกบังคับให้ปฏิบัติ (I m p l e m e n t) โดยมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (K P I s) เป็นตัวตัดสิน

ลักษณะการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จึงเป็นการค้นหาศักยภาพที่เข้มแข็งของตนเอง แล้วนำมาสร้างเป็นวิสัยทัศน์ อยากรู้เป็นอย่างไรนั้น อย่างนี้ การสร้างวิสัยทัศน์ที่ดีต้องสร้างบนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นความจริงมากที่สุด วิสัยทัศน์ที่สร้างหรือกำหนดขึ้น ยิ่งห่างจากข้อเท็จจริงหรือความจริงมากเท่าใด วิสัยทัศน์นั้นก็จะเหมือนความเพ้อฝัน ช่องว่างระหว่างวิสัยทัศน์กับความเป็นจริงยิ่งมากเท่าใด ความเครียด ความกังวลของผู้กำหนดยุทธศาสตร์ก็จะมากขึ้นเท่านั้น

กระบวนการยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อาจจะกล่าวได้ว่าเกือบทั้งหมด จึงมีลักษณะเป็นการมองจากศักยภาพภายในของตนเป็นหลัก (Inside Out) อาจจะมีบางจังหวัดที่ทำยุทธศาสตร์แล้วมองศักยภาพของตนออกไปเปรียบเทียบกับจังหวัดที่มีสินค้า/กิจกรรมเหมือน ๆ กัน แต่ที่แน่ ๆ คือไม่เคยมีการเปรียบเทียบศักยภาพในเชิงคุณภาพ สิ่งเหล่านี้่น่าคิดว่าเป็นจุดอ่อนของการทำยุทธศาสตร์หรือไม่ การที่แต่ละจังหวัด/กลุ่มจังหวัดต่างก็มียุทธศาสตร์ที่มีฐานการคิดมาจาก Inside Out ปัญหาการขายผลไม้ตัดราคากันเองระหว่างกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกกับกลุ่มจังหวัดของภาคใต้ จึงเกิดขึ้น

ลักษณะของยุทธศาสตร์จริง ๆ แล้วจึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยกัน ชื่อก็บอกอย่างชัดเจนว่า “เป็นวิชาการเพื่อการรบ” เป็นเรื่องของการช่วงชิงแข่งขัน จึงเป็นการชิงความได้เปรียบเสียเปรียบ ยิ่งถ้าคิดจากกระบวนการ SWOT Analysis แล้ว SWOT ที่ดี คือ SWOT ที่วิเคราะห์ได้จากพื้นฐานข้อมูลที่ใกล้เคียงความจริง/ข้อเท็จจริงได้มากที่สุด เพราะฉะนั้นคู่แข่งกันใดที่ได้ยุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้ามไปก็จะทำให้ได้เปรียบอย่างมาก อาจเป็นเพราะเหตุนี้เราจึงเห็นแต่ยุทธศาสตร์ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น แต่เราจะไม่เคยเห็นยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหมเลย อย่างไรก็ตามสำหรับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดชายแดนที่จะต้องทำมาค้าขาย ผมคิดว่าการจะได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ของประเทศเพื่อนบ้านคงจะเป็นเรื่องไม่ยาก ดูจากประเทศไทย ยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ใครต้องการยังหาได้ง่าย ๆ เพราะสำนักงาน ก.พ.ร.จัดประชุมกันก็หลายครั้ง เอกสารแจกก็เยอะแยะไปหมด ที่สำคัญใน W e b s i t e ก็มีหาได้ง่าย ๆ



จังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ถูกกำหนดให้เป็นประตูสู่ต่างประเทศ ภาระที่ยิ่งใหญ่ของจังหวัด คือ การไปสร้างสัมพันธภาพกับฝั่งตรงข้ามเอาไว้ให้ได้ เช่น สถาปนาเป็นบ้านพี่เมืองน้อง เมืองคู่แฝด ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะ “ความสัมพันธ์ส่วนตัว” ข้อดีก็คือเวลามีปัญหากระทบกระทั่ง ก็จะได้เจรจาพูดคุยกันง่าย ๆ ข้อเสียก็คือเวลาเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดไม่รู้ว่ามีผู้ว่าฯ คนใหม่จะนับญาติเป็นพี่น้องกันต่อหรือไม่ หรือจะไปผูกไมตรีเป็นบ้านพี่เมืองน้องกับอีกแขวง/เมืองหนึ่งจนมีการพูดคุยกันเล่น ๆ ว่าเป็นเพราะเหตุนี้หรือเปล่าที่ทำให้ตามบริเวณชายแดนคนหลบหนีเข้าเมืองของไทย จึงมีเต็มไปหมด เพราะเราไปนับญาติผูกไมตรีเป็นบ้านพี่เมืองน้องกันทั่วไปหมด

ที่กล่าวมาทั้งหมดต้องการเพียงจะสื่อให้เห็นว่าการ Link ของ Local ก่อนที่จะ G l o b a l R e a c h นั้น จะมี 3 มิติ กล่าวคือ

มิติแรก การ Link ภายในจังหวัดซึ่งสำคัญมาก ถ้าเปรียบจังหวัดเป็นห้างสรรพสินค้าใหญ่ ๆ ห้างหนึ่งก็ต้องคิดว่าเราจะสามารถผลิตหรือมีสินค้าอะไร ผลิตและพัฒนาอย่างไร จะทำการตลาดอย่างไร จะวิเคราะห์ตลาดเพื่อแข่งขันอย่างไร จะบริหารอย่างไร ฯลฯ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่า CEO จะเป็นเสมือนผู้จัดการใหญ่ของห้างที่มีอำนาจบริหารจัดการ เพื่อให้

สินค้าขายได้และมีกำไร โดยใช้ยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นเครื่องมือ ซึ่งมิตินี้นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญมากกว่าอีก 2 มิติที่จะได้กล่าวต่อไป เพราะมิตินี้สิ่งที่นายกรัฐมนตรีพูดเสมอว่าจะใช้เป็นตัววัดความสามารถของผู้จัดการห้างฯ คือ ตัวผู้ว่า CEO ก็คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : G P P) นั้นเอง

มติที่สอง การ Link ระหว่างจังหวัดกับจังหวัด หรือที่เราจะรู้จักกันในกลุ่มจังหวัด (Clusters) เดียวกัน แต่ละกลุ่มก็จะประกอบด้วยจังหวัดที่อยู่ติด ๆ กัน ซึ่งมีถึง 19 กลุ่มจังหวัดด้วยกัน โดยแต่ละกลุ่มก็จะมียุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นเครื่องมือในการโยนโยรร้อยศักยภาพของจังหวัดในกลุ่มให้เกื้อกูลกัน เช่น จังหวัดนี้เป็นแหล่งวัตถุดิบก็ทำหน้าที่ผลิตส่งให้อีกจังหวัดหนึ่งซึ่งมีศักยภาพด้านการเป็นศูนย์กลางการขนส่งก็จะทำหน้าที่กระจายหรือจำหน่าย Cluster ในความหมายของกลุ่มจังหวัดจึงดูเหมือนเป็นการเชื่อมโยงของกระบวนการผลิต (Productivity Linked) ซึ่งจะแตกต่างกับ Cluster ในความหมายของธุรกิจ (Firm) โดยทั่วไป ที่ประกอบกิจการเหมือน ๆ กัน เช่น ร้านทองต้องเยวราช ดอกไม้ต้องปากคลองตลาด เป็นต้น ซึ่งมีความชัดเจนในเรื่องของแหล่งหรือย่าน

การให้ความสำคัญกับความหมายของ Cluster เป็นสิ่งสำคัญเพราะหากหมายถึงการเชื่อมโยงของกระบวนการผลิต จะมีการเพิ่มมูลค่า (Value Added) ในทุกขั้นตอนจนถึงการจำหน่าย สินค้าก็จะมีราคาแพง ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาเพราะแต่ละขั้นตอนแยกจากกัน ทุกขั้นตอนต้องการกำไร ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าจังหวัดที่เป็นสินค้าต้นน้ำ ทำสุดแล้วก็จะพัฒนาตนเองมาเป็นผู้จำหน่ายสินค้าปลายน้ำด้วยในที่สุด สินค้าเศรษฐกิจจากหญ้าของไทยจึงมีเหมือน ๆ กันไปหมด

ต่างจากความหมายของ Cluster ในทางธุรกิจเนื่องจากเป็นการประกอบธุรกิจที่เหมือน ๆ กันหรือคล้ายกัน (Homogeneous) การแข่งขันจึงสูง การวิจัยและพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญของ Cluster ในความหมายนี้ มากกว่าการที่จะแข่งขันกันด้านราคาเพื่อให้สินค้าของตนขายได้ เพราะนั่นจะทำให้เกิดการหายนะของ Cluster ดังนั้นพวกเราจึงอย่าได้แปลกใจที่ร้านค้าทองคำย่านเยวราชมีมากมายหลากหลายรูปแบบให้เราเลือก แต่ราคาเราไม่สามารถเลือกได้เลยไม่ว่าจะเป็นร้านใด

ปัจจุบันนี้ถึงแม้เราจะมีกลุ่มจังหวัด (Cluster) ถึง 19 กลุ่มก็ตามและแต่ละกลุ่มก็จะมียุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นเครื่องมือในการทำงานร่วมกัน แต่ในข้อเท็จจริงมีหลายกลุ่มจังหวัดที่ในขั้นปฏิบัติตามแผน (Implement) ยังขาดความเข้มแข็งยังดูเหมือนหลวม ๆ อยู่ ถ้ามองว่าทำไมเป็นเช่นนั้น คำตอบที่สร้างความชัดเจนได้ดีที่สุดก็คือ คำพูดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่กำหนดจะวัดความสามารถของผู้ว่า CEO ของเราด้วยค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) นั้นหมายความว่าชะตากรรมของผู้ว่า CEO อยู่ที่ค่า GPP ยุทธศาสตร์จังหวัด จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ชี้เป็นชี้ตาย จำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับบ้านของตนเองก่อน ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นเรื่องของกลุ่มของภูมิภาคจึงดูเป็นเรื่องไกลตัว การจัดลำดับความสำคัญจึงเป็นรอง วันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกท่านจึงพยายามไปให้ถึงจุดปลอดภัย คือ การบรรลุเป้าหมายตามกำหนดของตัวชี้วัด

นั่นเอง

มิติที่สาม การ Link ระหว่าง Cluster กับ Cluster หรือกลุ่มจังหวัดกับกลุ่มจังหวัด ซึ่งความจริงแล้วเป็นมิติที่สำคัญมากเพราะจะเป็นมิติที่จะนำไปสู่ Global โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มจังหวัดที่ยุทธศาสตร์กำหนดให้เป็นประตูชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน (จะเห็นว่า Cluster แบบนี้ เน้นสิ่งที่มีเหมือนกันคือชายแดน ไม่เน้นในเรื่องของกระบวนการ) แต่ผลพวงจากการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ในมิติที่สอง มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งในการ Link ของมิติที่สามอย่างรุนแรง ช่องว่างประการหนึ่งของมิติที่สาม คือ การขาดกลไกในพื้นที่ที่ชัดเจนในการ Link Cluster เข้าด้วยกัน ศูนย์ปฏิบัติการภูมิภาค (**Regional Operation Center : ROC**) จึงถูกคิดค้นขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างนั้น

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่ควรจะเป็น

การวางตำแหน่งใน ROC ความจำเป็นในการมีศูนย์กลางสำหรับทำหน้าที่เป็นตัวประสานหรือองค์กรบริหารกลุ่มจังหวัด ยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกลุ่มจังหวัด ดังปรากฏใน Blueprint for change ของหลาย ๆ กลุ่มจังหวัดและวันนี้สำนักงาน ก.พ.ร. กำลังพยายามที่จะ Global Reach โดยใช้ ROC เป็นกลไกในการขับเคลื่อน เท่าที่ดูใน CEO Retreat เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2547 ก.พ.ร. ได้กำหนดโครงสร้างการทำงานภายในกลุ่มจังหวัดโดยได้วางตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกสำหรับการประสานงานกลุ่มจังหวัด ซึ่งเข้าใจว่า ก.พ.ร. อาจคล้อยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ข้อ 13 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด หรือ กกจ.ที่มีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการก็ได้

จุดมุ่งหมายของการใช้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้ามามีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด อาจด้วยเหตุผลที่ว่าเรื่องการบูรณาการเป็นเรื่องที่จะต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับทุกกระทรวง ทบวง กรม การให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยดำเนินการสั่งการ อาจไม่ได้รับการยอมรับหรือถูกต่อต้านจากกระทรวงอื่น ๆ จะทำให้การบูรณาการขาดประสิทธิภาพ ซึ่งถ้าคิดในแง่ประสานงานดูผิวเผินก็อาจจะเชื่อได้ตามนั้น แต่ในทางปฏิบัติไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น ถ้าหากหน่วยเหนือรวมถึงสำนักงาน ก.พ.ร. จะให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจของกระทรวงต่าง ๆ

ในส่วนกลางอย่างจริงจัง

มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ในเรื่องของความรับผิดชอบต่อจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผ่านเกณฑ์ประเมินตามตัวชี้วัด การทำงานตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

และจังหวัด ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการทั้งสิ้น คำถามที่ถามก็คือว่าในเมื่อภาระความรับผิดชอบต่อจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ตามคำรับรองเป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบ แล้วทำไมการกำกับดูแลจึงมิใช่เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

เป็นไปได้หรือไม่ถ้าหากเราจะแยกการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นับตั้งแต่การบูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์ไปจนถึงการปฏิบัติเพื่อให้ยุทธศาสตร์บรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยให้การบูรณาการการจัดทำตลอดจนถึงการกำกับดูแล อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับการประสานการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ (ตามตัวชี้วัด) ควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยควรปรับบทบาทของคณะกรรมการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัด ซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นคณะกรรมการฯ ขึ้นมารองรับตามรูปแบบโครงสร้างของ ROC ซึ่งนอกจากจะทำให้คณะกรรมการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัดมีภารกิจที่ชัดเจนแล้ว ยังเป็นการดำเนินการตามข้อเสนอของกลุ่มจังหวัดใน Blueprint for c h a n g e อีกด้วย

การกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดสำหรับ

R O C

จากที่ได้กราบเรียนไว้ในข้างต้นว่า กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ลักษณะของการวิเคราะห์ SWOT มีลักษณะเป็น Inside out ดังนั้นการที่ ก.พ.ร. มุ่งหวังที่จะ Local Link นั้นยังพอแก้ไขปรับปรุงได้ แต่การไปสู่ Global Reach ตามแนวทางของยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ยังคงต้องมีการเพิ่มเติมแก้ไขเพราะว่าการ SWOT จนออกมาเป็นยุทธศาสตร์แทบจะไม่มีมีการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของต่างประเทศเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ของประเทศเพื่อนบ้านที่เราจะอาศัยเขาเป็นประตูออกไปสู่ Global ดังนั้นกระบวนการจัดทำจนบรรลุเป็นยุทธศาสตร์ทั้งของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยนำไปเชื่อมโยงกับ Global ถึงแม้ไม่ใช่เรื่องยาก แต่ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ฝ่าย เอื้อประโยชน์ร่วมกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน การมีข้อมูลทางยุทธศาสตร์ของต่างประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งน่าแปลกที่กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดด้านต่างประเทศหายไป

อย่างไรก็ตามวันนี้ ก.พ.ร. กำลังพยายามที่จะ “Global Reach” โดยใช้ ROC เป็นจุดเชื่อมต่อการระดมทุน CEO และ ผวจ. CEO มาพบกัน 2 ครั้งแล้วที่จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัด

ขอนแก่น อันที่จริงบทบาทของตำแหน่งผู้ทำหน้าที่ทูตก็เพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ การประพฤติปฏิบัติของบรรดาท่านทูตทั้งหลายในเวทีต่างประเทศล้วนแล้วแต่กระทำดำเนินการไปในฐานะตัวแทนประเทศ แต่วันนี้เรากำลังจะเพิ่มบทบาทให้กับท่านทูตในเรื่องเศรษฐกิจการค้าขาย ถึงแม้จะเป็นบทบาทที่ควรจะเป็นของทูตพาณิชย์ แต่ในฐานะที่กำหนดให้เอกอัครราชทูตเป็น ประธานคณะทำงานของทุกส่วนราชการที่มีหน่วยงานปฏิบัติในต่างประเทศหรือเป็นทูต CEO ตามกรอบการทำงานของ Team Thailand เราจึงคาดหวังกับท่านทูตในเรื่องข้อมูลของต่างประเทศที่จำเป็นสำหรับยุทธศาสตร์อย่างมาก แนวทางการหารือ 2 ครั้งที่ผ่านมาดูเหมือนเป็นการนำ CEO ต่างประเทศกับ CEO จังหวัดมาพบปะพูดคุยปัญหา/ความต้องการซึ่งกันและกัน ประเด็นการสนทนาที่ควรระวังคือ ปัญหา/ความต้องการของจังหวัดและภูมิภาค ซึ่งเป็นกิจการภายใน จะเหมาะสมกับบทบาทที่แท้จริงในเวทีสากลของท่านทูตทั้งหลายหรือไม่ สิ่งที่ผู้ว่า CEO หรือ Local สมควรจะขอรับความร่วมมือจากทูต CEO ก็คือการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ เป็นลำดับแรก แล้วจึงวิเคราะห์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการร่วมกัน เป็นการเพิ่มฐานคิดจาก Inside Out และ Outside In เข้าไปอีก โดยยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ มิได้เฉพาะเจาะจงเพียงว่าต่างประเทศกับประเทศไทยเท่านั้น ยังหมายถึงยุทธศาสตร์ต่างประเทศที่ติดต่อกับประเทศอื่น ๆ ด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ แนวทางการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากให้มีศักยภาพสู่ Global โดยอาศัยกลไกของ ROC นั้น ปัจจัยสำคัญ 2 ประการที่มีความสำคัญสมควรจะได้มีการพิจารณาถึง คือ

- การจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด ควรจะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้มีลักษณะของ Outside In มากขึ้น โดยอาศัยกลไกของทูต CEO ช่วยเหลือ
- ในการบริหาร ROC กระทรวงมหาดไทยสมควรเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ประสานการดำเนินการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด ให้บรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัด ที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ดังนั้น แนวทางดังกล่าวข้างต้น หากไม่มีการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมแล้ว ถึงแม้ว่าทุกภาคส่วนจะให้ความร่วมมือเต็มที่ มันก็จะไม่ต่างอะไรกับการ “ช่วยกันเข็นครกขึ้นภูเขา” เลย



“1 ปีของการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ”

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด¹

ส่วนที่ 1 ความนำ/ แนวคิดการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการในการให้บริการประชาชน และปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง คณะรัฐมนตรี จึงมีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัด ดังนี้

1. ปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU)
2. ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง ทั้งนี้ โดยกำหนดให้มีการทดลองปฏิบัติใน 5 จังหวัด คือ จังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส โดยมีจังหวัดคู่เปรียบเทียบกับ 5 จังหวัด คือ จังหวัดพิษณุโลก สุรินทร์ อ่างทอง พังงา และปัตตานี ซึ่งผลการประเมินจังหวัดทดลองปรากฏว่า มีนัยที่ดีกว่าจังหวัดคู่เปรียบเทียบกับ ต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือ บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda) ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ กำหนดให้เป็นวาระของพื้นที่ ดังนี้

¹ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2.1 การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถนำปัญหา และความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางการริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

2.2 ผลักดันวาระแห่งชาติ (Nation Agenda) สู่ความสำเร็จ

2.3 ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไขปัญหในระดับพื้นที่

ส่วนที่ 2 ผลสรุปของการดำเนินงาน

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนี้ จะต้องปฏิบัติงานโดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายที่สำคัญ และต้องมีเป้าหมายตัวชี้วัดที่ทุกหน่วยงานในจังหวัด จะต้องร่วมมือกันทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในพื้นที่ จึงมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นเป้าหมายการปฏิบัติงานของจังหวัด โดยจังหวัดนำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดเป็นกรอบการจัดทำคำรับรองดังกล่าว และต้องปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์และสอดคล้องกับการกิจของรัฐ โดยคำนึงถึงเป้าหมายตัวชี้วัด ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ การสร้างมาตรฐานแผนปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ (ตาม มาตรา 3/1 แห่ง พรบ. ระเบียบราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใน 4 มิติ นำหนักกำหนด ร้อยละ 100 ดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ ร้อยละ 70

มิติที่ 2 มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ ร้อยละ 10

มิติที่ 3 มิติด้านคุณภาพให้บริการ ร้อยละ 10

มิติที่ 4 มิติด้านพัฒนาองค์กร ร้อยละ 10

จากการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามมิติต่าง ๆ เป็นตัวบ่งชี้ว่าจังหวัดจะต้องมีระบบฐานข้อมูล เพื่อรองรับการรายงานตัวชี้วัดตามมิติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการวัดผลตามตัวชี้วัดเป็นการวัดผลประสิทธิภาพในภาพรวมทั้งจังหวัด จังหวัดต้องประสานการจัดเก็บ การส่งต่อ ประมวลและวิเคราะห์ จังหวัดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการรายงานผลการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดต่างๆ ของจังหวัด ซึ่งเป็นการประเมินตนเอง (Self Assessment Report System : SARS) และจะต้องมีการจัดทำรายงานเป็นระยะ ๆ ส่งให้สำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งได้มอบให้บริษัท TRIS (Thai Rating Information and Services) ออกไปติดตามผลการดำเนินงานของจังหวัด

สำหรับการประเมินตนเองของจังหวัดตามแบบรายงาน SARS ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. และ บริษัท TRIS ได้วิเคราะห์และประมวลข้อมูลในเบื้องต้นแล้ว พบว่า จังหวัดส่วนใหญ่ได้ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ สำหรับผลการประเมินฯ ในรอบ 12 เดือน ซึ่งสวนดุสิตโพลได้

ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ ประมาณ 60,000 คน พบว่า ในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมามีประชาชนกว่าร้อยละ 70 มีความพึงพอใจในผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้นในหลาย ๆ ด้าน สรุปได้ ดังนี้

1. การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

โครงการของรัฐหลายโครงการ ได้ส่งผลให้สภาวะทางเศรษฐกิจฐานรากดีขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ส่งเสริมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) จนประสบความสำเร็จสามารถทำรายได้รวมประมาณ 24,000 ล้านบาท และมีสินค้า OTOP ที่มีคุณภาพดีมากกว่า 580 ชนิด ซึ่งได้ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ในชนบทมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ในระดับหนึ่ง

2. การพัฒนาระบบการวางยุทธศาสตร์จังหวัด

จังหวัดได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดจากทุกภาคส่วนมากขึ้น ทำให้จังหวัดสามารถใช้อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นทิศทางในการพัฒนาจังหวัดได้ตรงตามสภาพปัญหาของจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ

ในอดีตที่ผ่านมาจังหวัดอาจจะให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลสารสนเทศไม่มากนัก แต่เมื่อได้มีการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีผลให้จังหวัดเกิดความตื่นตัวในการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด เพื่อเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บริหารของจังหวัด ซึ่งทุกจังหวัดได้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลของจังหวัดเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลของสำนักนายกรัฐมนตรี (PMOC) และข้อมูลของกระทรวง (MOC)

4. การพัฒนาระบบบริหารจัดการ

รัฐบาลได้มีการออกระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนและเป็นกลไกผลักดันให้มีการทำงานร่วมกันในระดับจังหวัดขึ้น ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และหนังสือสั่งการเรื่องมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ของสำนักงาน ก.พ. ทำให้ส่วนราชการในจังหวัดให้ความร่วมมือในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นอย่างดี

5. การพัฒนาระบบการสั่งการที่มีเอกภาพ

มีปัญหาสำคัญของชาติหลายด้านที่รัฐบาลได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหา เช่น ปัญหายาเสพติด และปัญหาไข้หวัดนก เป็นต้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวลุกล่วงไปด้วยดี ในกรณีนี้ทำให้ได้บทเรียนว่าในการเข้าต่อสู้กับปัญหาร้ายแรงบางอย่าง จำเป็นต้องมีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีระบบการสั่งการที่มีเอกภาพเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการเข้าต่อสู้กับปัญหาให้ได้มีประสิทธิภาพ

6. การพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหาร

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีภารกิจเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในจังหวัด โดยจะต้องบริหารงานจังหวัดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกจังหวัด ซึ่งใน 1 ปี ของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีผลทำให้พฤติกรรมทางการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปสู่ผู้บริหารการเปลี่ยนแปลง (Management of Change) อย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น มีมุมมองการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีการสร้างทีมงาน และเครือข่ายในการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนในจังหวัด และมีการศึกษายุทธศาสตร์จังหวัดร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดที่ได้วางไว้

ส่วนที่ 3 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินงานต่อไป

โดยทั่วไป การริเริ่มการดำเนินการสิ่งใดด้วยนวัตกรรม (Innovation) จะพบ/ประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน จากการประมวลการปฏิบัติราชการในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมา และสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลง (CEO Retreat) ระหว่างวันที่ 22 - 26 พฤศจิกายน 2547 มีข้อสรุปปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ จำแนกตามยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล 5 ยุทธศาสตร์ และประเด็นการบริหารจัดการ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1. การเข้าถึงและการคมนาคม	1. สร้างทาง คัดเลือกจังหวัด ถนน 4 ช่องทาง 2. ควรมีเส้นทางการบินที่เชื่อมโยงโครงการตามยุทธศาสตร์ 3. เปิดสายการบินเพิ่มเติม 4. เร่งรัดโครงการ Speed Train
2. มาตรฐานของแหล่งท่องเที่ยว/ การบริการ ความเพียงพอของสิ่งอำนวยความสะดวก	1. พัฒนาด้านคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวชายแดน 2. ให้มีหน่วยงานจัดทำมาตรฐานด้านต่าง ๆ 3. จัดระดับของแหล่งท่องเที่ยว / การบริการ (Positioning)
3. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ/แหล่งท่องเที่ยว	1. ให้มีหน่วยงานดำเนินการรักษา ปันฟู 2. สร้างกฎ ระเบียบ มาตรการควบคุมอย่างจริงจัง 3. จัดวางผังเมืองที่ดี 4. ให้ผู้ว่าฯ สรรวจว่าในพื้นที่ของตนมีธรรมชาติอะไรที่เสียหายและมีวิธีการฟื้นฟูอย่างไรโดยอาจจะต้องมีการคิดหาวิธีร่วมกันกับจังหวัดข้างเคียง

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
4. มาตรฐานและความหลากหลายของสินค้าและบริการ	- สร้างแรงจูงใจด้วยการประกวด แข่งขันสินค้าและบริการ
5. การส่งเสริมการตลาดเชิงรุก	1. พัฒนาศูนย์บริการ 2. บรูณาการฝ่ายผลิตและฝ่ายขาย 3. ภาครัฐสนับสนุนด้านการตลาด 4. จัดทำ Road Show ในระดับกลุ่มจังหวัด 5. ดำเนินการส่งเสริมให้คนไทยเที่ยวไทยให้มากขึ้น
6. มาตรฐานความปลอดภัย	1. จัดอาสาสมัครพิทักษ์นักท่องเที่ยว 2. เพิ่มองค์กรเครือข่าย 3. พัฒนาภาษาอังกฤษให้ตำรวจ 4. จัดหน่วยปฐมพยาบาล (First Aid) ที่ได้มาตรฐาน 5. ให้มีหน่วยงานรักษาความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยว
7. การเชื่อมโยงกิจกรรมท่องเที่ยวระดับจังหวัดและระดับภาค	1. เชื่อมโยงกิจกรรมในแต่ละภาคเข้าด้วยกัน 2. สร้างแหล่งท่องเที่ยว Man – Made โดยหาวิธีการทำให้ดิน น้ำ ลม ไฟ มาเป็นเงิน
8. ด้านการบริหารจัดการ	1. ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณโดยการยึดโครงการบูรณาการเป็นหลัก 2. ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการและบุคลากรด้านการท่องเที่ยว เน้นการปรับวัฒนธรรมองค์กรใหม่ 3. พัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวโดยเฉพาะมัคคุเทศก์ 4. เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างรัฐและเอกชน 5. แก้ไขกฎหมายด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ

2. ยุทธศาสตร์การลงทุน นิคมอุตสาหกรรม วิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม และสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

2.1 หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1. ยุทธศาสตร์ - สิ่งที่จังหวัดกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ยังไม่ตรงกับที่ สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนส่งเสริม - โครงการส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้ลงทุน แต่สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเน้นให้เอกชนลงทุน	1. สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและจังหวัดร่วมมือกันศึกษาเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์จังหวัด 2. กลุ่มจังหวัดควรกำหนดว่าโครงการใดให้เอกชนลงทุนเพื่อได้รับการสนับสนุนจาก สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
2. เครื่องมือส่งเสริมการลงทุน - เครื่องมือของ สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ไม่ครอบคลุมทุกประเภทการลงทุน โดยเฉพาะ SMEs, OTOP	- เน้นมาตรการสนับสนุนด้านอื่น ๆ เช่น การเงิน การตลาด การผลิต และส่งเสริมให้ สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มบทบาทด้านการให้คำปรึกษา
3. บทบาทด้านการลงทุน - หลายกลุ่มจังหวัดไม่มีการดูแลเรื่องการลงทุนในจังหวัด โดยเฉพาะด้านการจัดทำฐานข้อมูล	- กลุ่มจังหวัดต้องให้ความสำคัญโดยอาศัยกลไกคณะกรรมการบริหารจังหวัดด้านอุปทาน (Supply Side) ตลอดจนจัดทำสื่อเผยแพร่การลงทุนรายจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
4. เศรษฐกิจชายแดน - ยังไม่มีความร่วมมือระหว่างจังหวัดและสนง.	1. สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกลุ่มจังหวัดประสานงานและจัดทำแผนงานร่วมกัน

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่องการส่งเสริมการลงทุนไทยในประเทศเพื่อนบ้านและเศรษฐกิจชายแดน	2. สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เผยแพร่ข้อมูลและยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุน
5. ด้านการบริหารจัดการ - กลุ่มจังหวัดขาดความเชี่ยวชาญด้านการลงทุน ทำให้ไม่มีเจ้าภาพผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน - หลายกลุ่มจังหวัดไม่ให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมชักจูงการลงทุน - สนง. คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่สามารถส่งเสริมการลงทุนได้ทั่วถึงทุกจังหวัดทั่วประเทศ	- จัดอบรมเพื่อชักจูงการลงทุน - จังหวัดร่วมกับ สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทำกิจกรรมชักจูงการลงทุนร่วมกัน - จังหวัดต้องมีบทบาทมากขึ้นในการชักจูงการลงทุน

2. การค้า การลงทุน

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1. ผลิตภัณฑ์ - การออกแบบรูปแบบและ Packaging	1. พัฒนารูปแบบของผลิตภัณฑ์โดยเน้นเอกลักษณ์ของไทยและสร้าง Brand Name 2. ทำการวิจัยลักษณะรูปแบบผลิตภัณฑ์ที่ลูกค้าทั้งในและต่างประเทศต้องการ 3. ตั้งศูนย์ประสานงานกลางเพื่อพัฒนาสินค้า OTOP 4. ตั้งศูนย์สินค้าเฉพาะอย่าง เช่น ศูนย์อัญมณี 5. ส่งเสริมสินค้าเกษตรให้เป็นสินค้าหลักในการส่งออก

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
- การกระจายสินค้า	1. เพิ่มช่องทางการกระจายสินค้า เช่น ศูนย์จำหน่ายสินค้าประจำจังหวัดให้ครบทุกจังหวัด 2. เพิ่มการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาด 3. จัดบริษัทระดับนานาชาติทำตลาดสินค้า OTOP เพื่อเป็นศูนย์รวมและกระจายสินค้า 4. สร้างเครือข่ายวิสาหกิจแบบครบวงจร 5. จัดทำคู่มือการผลิตสินค้า
- คุณภาพสินค้า	1. ปรับปรุงคุณภาพสินค้า ด้วยการตั้งศูนย์วิจัยมาตรฐานสินค้าแต่ละประเภทอย่างชัดเจน 2. ตั้งศูนย์ทดสอบและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์
2. ระบบข้อมูล - ขาดข้อมูลทางด้านผลิตภัณฑ์และ SMEs	- จัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางพัฒนาระบบข้อมูลโดยมีเจ้าภาพที่ชัดเจน
3. การบริหารจัดการ - ปรับปรุงกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการลงทุน - ผู้ประกอบการขาดความรู้ในเชิงบริหารจัดการและทักษะที่จำเป็น	- ประชุมทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ - ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปแนะนำหรือจัดศูนย์ให้คำแนะนำจัดอบรมอย่างต่อเนื่อง

3. ยุทธศาสตร์การเกษตร

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1. ด้านยุทธศาสตร์ - ขาดการบูรณาการยุทธศาสตร์ระดับชาติและกระทรวง - ไม่สอดคล้องกัน - ไม่ครอบคลุมทุกประเด็น	1. เน้นยุทธศาสตร์กระทรวงเป็นหลัก 2. ควรมีคู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์แต่ละระดับและสอดคล้องกัน 3. ควรมีหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันทำแผนงานและยุทธศาสตร์

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
- ติความไม่ชัดเจน - ขาดความรู้ในการแปลงยุทธศาสตร์ - ยุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมาก	4. คัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารให้มีความรู้และทักษะเพียงพอในการแปลงยุทธศาสตร์ลงสู่การปฏิบัติ
2. ข้อมูลบางส่วนยังไม่สมบูรณ์	- กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบข้อมูลให้ชัดเจนเพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงข้อมูลให้ชัดเจนและสมบูรณ์
3. ด้านการบริหารการจัดการ - ขาดการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มจังหวัด ต่างคนต่างทำงาน - งบประมาณไม่สมดุลกับยุทธศาสตร์ - ส่วนราชการระดับกรมในพื้นที่ยังไม่ค่อยเข้าใจในเรื่องการบูรณาการ - ผู้นำด้านเกษตรกรรมมีส่วนร่วมน้อยเพราะไม่กล้าแสดงออก - การสนับสนุนของเกษตรกรจังหวัดต่อการปฏิบัติงานยังไม่สร้างแรงจูงใจในการทำงาน	1. จัดหัวหน้ากลุ่มจังหวัด 2. เพิ่มการพบปะระหว่างกลุ่มจังหวัด 3. ให้สำนักงบประมาณหาวิธีการให้กรมฯ ไปพิจารณาไปตามคำขอ 4. จัดอบรมข้าราชการระดับจังหวัดให้เข้าใจระบบบูรณาการมากขึ้น 5. สร้างระบบให้เกษตรกรเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นวางแผน 6. สร้างระบบการตอบสนองและความก้าวหน้าเพื่อเพิ่มขวัญกำลังใจ 7. สร้างระบบมาตรฐานและมีระบบคุณธรรม

4. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาสังคมและความเดือดร้อนของประชาชน

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)	1. จัดสรรพื้นที่ประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย 2. ก่อสร้างแหล่งน้ำ ระบบส่งน้ำ 3. การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน 4. การพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำ

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
แก้ปัญหาที่ดินทำกิน/ พัฒนาแหล่งน้ำ	5. การจัดที่ดินให้เกษตรกรในพื้นที่นิคมสร้างตนเอง 6. การจัดที่ดินให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน 7. การจัดทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ 8. การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
2. การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) - การสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการ - การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย - การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน	1. พัฒนาสังคมในพื้นที่เฉพาะ 2. การฟื้นฟูชุมชนและท้องถิ่น 3. การพัฒนาความมั่นคงในชุมชนแออัด (โครงการบ้านมั่นคง) 4. การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน 5. การพัฒนาที่อยู่อาศัย 6. การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (บ้านเอื้ออาทร) 7. การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร 8. การชดเชยรายได้ ค่าดอกเบี้ยเงินกู้และหนี้เสีย ต้องทำสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งนับเป็นการลดต้นทุนแก่ผู้บริโภค
3. การเพิ่มศักยภาพและโอกาสคนจน - ส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ	1. ส่งเสริมธุรกิจชุมชน 2. การให้บริการจัดหางาน 3. จัดทำและพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน 4. การให้บริการแนะแนวอาชีพ 5. การคุ้มครองคนหางาน 6. การพัฒนาเพื่อการประกอบอาชีพอิสระ 7. การพัฒนาฝีมือแรงงาน
5. การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาความยากจน - การจัดทำแผนชุมชน - การบริหารจัดการแก้ปัญหาความยากจน	1. บูรณาการแผนความร่วมมือระหว่างองค์กรชุมชนภาคีการพัฒนาในระดับนโยบายและท้องถิ่น 2. การให้คำปรึกษาแนะนำด้านการประชาสัมพันธ์ การเพิ่มศักยภาพและโอกาสคนยากจน 3. การผลิตและการจัดหารายการทางสื่อของกรมประชาสัมพันธ์เพื่อเพิ่มศักยภาพและโอกาสคนยากจน

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
	4. การส่งเสริมและพัฒนาชุมชนด้านการบริหารจัดการ 5. การส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน 6. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลพื้นฐานเพื่อบริหารจัดการชุมชน 7. ต้องเริ่มบริหารจัดการเชิงรุกด้วยการเข้าไปพบประชาชนที่ขึ้นทะเบียนคนจนไว้ให้ถึงที่อาจใช้เป็นรูปการวางแผนเข้าไปทุกอำเภอ แล้วหาทางพัฒนาและเพิ่มศักยภาพให้พวกเขาอย่างน้อยให้มีงานทำตั้งแต่ 05.00 น. – 17.00 น.

5. ยุทธศาสตร์การค้าชายแดน

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1. ด้านยุทธศาสตร์	1. ตั้งหน่วยประสานงาน (Regional Operation Center) คณะกรรมการด้านการค้าชายแดนในกลุ่มจังหวัดเพื่อพัฒนาศักยภาพความร่วมมือและเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2. เปิดให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม 3. เน้นความเป็นเอกภาพด้านนโยบายระดับประเทศกับประเทศต่าง ๆ
2. ด้านข้อมูลสารสนเทศ	1. สนับสนุนวิชาการ/นักวิจัยในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกให้ตรงตามความต้องการของพื้นที่ 2. จัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการค้า
3. ด้านงบประมาณ	- ปรับปรุงระเบียบวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณให้สอดคล้องตามความต้องการ
4. ด้านบุคลากร	- สรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ
5. ด้านกฎและระเบียบ	- ผ่อนปรนกฎระเบียบด้านการค้าชายแดน ด้านการค้าระหว่างประเทศ
6. ด้านการบริหารจัดการ	1. เน้นตัวชี้วัดด้านคุณภาพมากขึ้น

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
- ระดับนโยบาย	2. จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุน 3. การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ระดับประเทศด้านการค้าชายแดน
- ระดับปฏิบัติ	4. จัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน 1. พิจารณาด้านศุลกากร 2. กำหนดมาตรฐานสินค้ากลาง 3. จัดระบบขนถ่ายสินค้า (Logistics) 4. จัดการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)

6. ประเด็นการบริหารจัดการ

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ก. โครงสร้างและระบบบริหารจัดการ 1. โครงสร้างการบริหารงานของผู้นำชายแดนมีหลายชั้น (multi layer) 1) ภายในจังหวัด 2) ภายในกลุ่มจังหวัด 3) ระหว่างกลุ่มจังหวัด 4) ระหว่างผู้นำชายแดนและกระทรวง/กรม (ส่วนกลาง) 5) ระหว่างผู้นำชายแดนและทูตชายแดน 2. โครงสร้างการทำงานภายในกลุ่มจังหวัด 1) ควรให้มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด	- ควรพัฒนาระบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่นไม่ติดยึดรูปแบบตายตัวโดยผู้นำชายแดน ต้องมีภาวะผู้นำและมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ - ควรมีการทำงานข้ามกลุ่มจังหวัด เช่น ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว - ให้มีการทำงานระหว่างทูตชายแดนและผู้นำชายแดน โดยมี 2 แนวทาง 1) ทูตประเทศเพื่อนบ้านมาประชุมในไทย 2) ทูตไทยและผู้นำชายแดนที่เกี่ยวข้อง ไปประชุมที่ประเทศเพื่อนบ้าน - ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด
ข. ด้านการบริหารงาน	

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
บุคคล ● ระยะสั้น - ขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถ	- พัฒนาให้ข้าราชการทำงานแบบเชิงรุก (Proactive) - จังหวัดจ้างที่ปรึกษาหรือบุคคล (พนักงานราชการ) เข้ามาช่วยปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจการค้าการลงทุน - ประสานงานเครือข่ายกับสถาบันการศึกษาและภาคเอกชนให้มาร่วมดำเนินการ - จัดให้มีทีมงานสัญจรของกระทรวงต่าง ๆ
● ระยะกลาง - ปรับโครงสร้างรองผู้ว่าราชการจังหวัด - จัดทำ CEO Succession Plane - ไม่มีระบบการแต่งตั้งโยกย้ายที่เป็นธรรม	- พัฒนาขีดสมรรถนะ (Capacity Building) ของข้าราชการ - ควรมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลยุทธศาสตร์ต่าง ๆ - เตรียมความพร้อมรองผู้ว่าราชการจังหวัด * คนภายในกระทรวงมหาดไทย * ข้าราชการภายนอกกระทรวงมหาดไทย
● ระยะยาว - บุคลากรบางส่วนยังมีความเข้มแข็งไม่เพียงพอที่จะร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	- พัฒนานองค์ความรู้ที่จำเป็นให้บุคลากรเพื่อปฏิบัติงานเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของโลก (ปรับระบบฝึกอบรมและพัฒนา) - ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีภาวะผู้นำสื่อสารให้ทีมงานเข้าใจวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ร่วมกันและผู้นำชี้โอ้โอต้องพร้อมทำงานทุกเวลา ทุกสถานที่
ค. ด้านงบประมาณ ● ขาดงบประมาณในการนำยุทธศาสตร์ไปพัฒนา ● ขาดงบประมาณในการจัดทำยุทธศาสตร์	1. การปรับปรุงระบบงบประมาณ / การเบิกจ่ายที่สะดวกและเอื้อต่อการดำเนินงานให้ทันต่อระดับความต้องการในระดับพื้นที่ 2. จังหวัดสามารถจัดสรร/บริหารจัดการงบประมาณเองเพื่อให้สามารถผลักดันการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ขาดอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ	ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้บรรลุผลได้ - ทดลองนำร่องการใช้งบประมาณที่อาศัยฐานจำนวนประชากร/ประชากร 150,000 คน/งบประมาณ 100 ล้านบาท - ให้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด - ปี 2548 ประมาณ 5,000 ล้านบาท - อาจมีการจัดสรรงบประมาณกลางปี 2548 ประมาณ 40,000 ล้านบาทให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดเพิ่มเติม - แนวทางดำเนินการปี 2549 ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เรื่องการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ปีงบประมาณ 2549
ง. ด้านการมอบอำนาจ มอบอำนาจไปแล้วแต่บางส่วนมีข้อจำกัดทำให้ยังได้อำนาจไม่เต็มที่	- ให้เร่งดำเนินการเพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อน
จ. ด้านการมีส่วนร่วม - ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องในการวางแผนกลยุทธ์ยังไม่มากเท่าที่ควร - ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดประชุมสัมมนายังมี - ประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ไม่มีเจ้าภาพ	- การให้ความสำคัญเรื่องการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์และการประสานความเข้าใจที่ดีของฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงการสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน - การจัดตั้งศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและการผลักดันยุทธศาสตร์ที่สำคัญในระดับภาค - ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
จ. ด้านข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ - การเชื่อมโยงของข้อมูลยังไม่เป็นระบบ - ข้อมูลไม่มีความทันสมัย (Update) เพื่อใช้งาน	1. การมีเจ้าภาพจากส่วนกลางรับผิดชอบดูแลการจัดเก็บข้อมูลเป็นระบบกลางและเป็นเครือข่ายที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ทั้งระบบ มีข้อมูลที่ทันสมัยสามารถใช้อ้างอิงได้ 2. การพัฒนาระบบการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measurement)
ข. ด้านระเบียบกฎเกณฑ์ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ เช่นเรื่องกระบวนการค้าข้ามแดน อัตราภาษี ฯลฯ	1. การให้สิทธิพิเศษข้อยกเว้น เพื่อกระตุ้นกิจกรรมที่ส่งเสริมการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนเป็นต้น 2. แก่ พ.ร.บ.งบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการยื่นเสนอและจัดทำงบประมาณ โดยเน้นจุดเริ่มต้นที่ระดับจังหวัด

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา สามารถสนองตอบต่อประโยชน์สุขของประชาชนตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระเบียบวาระแห่งชาติ และปัญหาความต้องการของประชาชนบนพื้นฐานของความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและศักยภาพของพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเจ้าภาพรับผิดชอบในระดับพื้นที่ จังหวัดอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี ความสำเร็จโดยแท้จริงจะขึ้นอยู่กับศักยภาพและประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญที่จะดึงเอาพลังความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมา ถักทอให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายที่จะอำนวยประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนสืบไป



บทบาทใหม่ของสำนักงานจังหวัดกับ การบริหารงานในจังหวัดแบบบูรณาการ

อภิชาติ โตดิลกเวชช์¹

ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer) และใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการงานในจังหวัดทั้งหมด โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการใน กบจ. ดังนั้น สำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รองรับการทำงานและใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องรับภาระการบริหารและผลักดันนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด และ กบจ. ไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลสูงสุด

การริเริ่มจัดตั้งสำนักงานจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย มีจุดมุ่งหมายให้สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่ ทั้งด้านบริหารราชการทั่วไป และงานด้านนโยบายและแผน แม้ว่าปัจจุบันมติของ ก.พ. ในการกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังและสายงานของตำแหน่งในจังหวัดสะท้อนให้เห็นชัดว่าต้องการเน้นหนักการปฏิบัติงานด้านนโยบายและแผน หรืองานด้านยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ในการปฏิบัติงานจริง ปรากฏว่าสำนักงานจังหวัดต้องใช้กำลังคนและทรัพยากรจำนวนมากไปกับงานบริหารราชการทั่วไปด้วย ดังนั้น บทความนี้จะนำเสนอให้เห็นความจำเป็นและการปรับปรุงบทบาทของสำนักงานจังหวัด ซึ่งมีอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศให้สอดคล้องกับการบริหารงานแนวใหม่ ที่เรียกว่าจังหวัดแบบบูรณาการตามนโยบายของรัฐบาล

¹ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครสวรรค์

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 60 ระบุให้สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

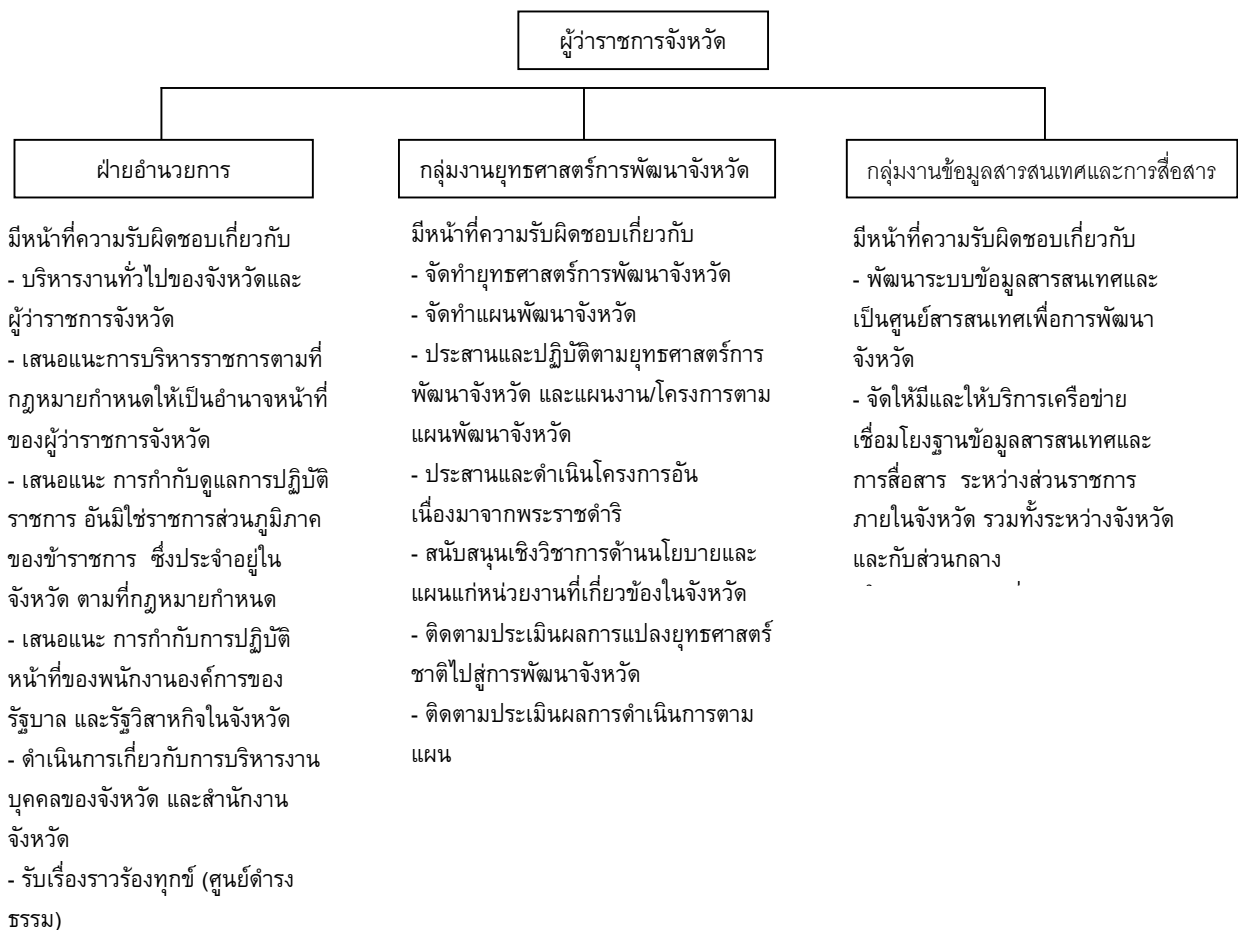
กฎหมายปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 และเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 สำนักงาน ก.พ. ได้อนุมัติบัญชีการกำหนดตำแหน่งของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีผลให้อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ กำหนดไว้ว่า

1. แปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่
2. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวางแผนและเครือข่ายสารสนเทศของจังหวัด โดยเป็นศูนย์สารสนเทศของจังหวัด เพื่อการบริหารและวางแผนพัฒนาจังหวัด
3. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดำเนินการตามแผน กำกับ และติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด
4. การประสาน ปฏิบัติ และสนับสนุนงาน อันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด
5. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย



สำหรับโครงสร้างได้กำหนดกรอบการทำงานไว้ดังนี้



สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานในปัจจุบันของจังหวัดแบบบูรณาการ

หลังจากที่มีการใช้ระบบการบริหารราชการในจังหวัดแบบบูรณาการมาแล้ว 1 ปี ภาพของความเข้าใจในระบบ ความพร้อมในการทำงานของข้าราชการ รวมถึงภาคเอกชนและประชาชนในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมการปฏิบัติงานจะเห็นลักษณะของงานที่คล้าย ๆ กัน ในจังหวัดแบบบูรณาการที่ต้องดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

1. มีการเตรียมการและเตรียมความพร้อม ความเข้าใจของข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างต่อเนื่อง

2. โครงสร้างการบริหารงานภายในจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปมาก มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย จัดทำยุทธศาสตร์ บูรณาการแผนงาน โครงการ และส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือ และมีคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ถึง 5 คณะ รวมถึงคณะทำงานอื่น ๆ ที่จังหวัดตั้งเพิ่มเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานอีกมากมาย

3. มีการบูรณาการแผนงาน โครงการของกรมและกระทรวง รวมถึงโครงการกิจกรรมในพื้นที่ ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชน อาทิเช่น

3.1 จัดทำวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ แผน เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด โดยมีบุคลากรทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการและมีการแต่งตั้งบุคลากรดังกล่าวให้เป็นองค์ประกอบในคณะอนุกรรมการการวางแผนยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ

3.2 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยมีการนำเสนอผ่านกระบวนการประชาคมจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้าน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการนำมาปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

3.3 จัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรม ในการร่วมกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแก่กลุ่มองค์กร ชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

3.4 มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่องค์กรหลักในการประสานและบูรณาการความร่วมมือเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

4. มีการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัดให้สอดคล้องกันเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาในกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เพื่อเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ

5. มีการหลอมละลายการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นแห่ง ๆ (Function) โดยเปลี่ยนเป็นการร่วมคิดร่วมทำมากขึ้น

6. มีการบูรณาการปัญหาในพื้นที่ลงลึกไปในอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ รวมถึงต้องประสานแผนกับท้องถิ่นเพื่อบูรณาการกิจกรรมและงบประมาณ

7. มีการนำระบบเจ้าภาพมาใช้ คือ ให้แต่ละส่วนราชการที่มีกำลังคนและทรัพยากรมาก และเกี่ยวข้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ รับผิดชอบความสำเร็จของยุทธศาสตร์นั้น ๆ รวมถึงประสานและระดมทรัพยากรจากส่วนราชการอื่น ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ที่จังหวัดกำหนดไว้

8. ความรับผิดชอบในการนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดเข้าสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลซึ่งจุดสำคัญ คือ Deployment ทำอย่างไรให้ราชการและคนในจังหวัด Share Vision เดียวกัน

มีส่วนร่วม มีเป้าหมายเดียวกัน ต้องมีการถ่ายทอดสร้างความเข้าใจไปยังทุกภาคส่วนในจังหวัดนี้เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ ปัจจัยที่จะระดมสรรพกำลังให้มาทำงานร่วมกัน

9. มีการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และอำนาจอนุมัติอนุญาต ของทุกกระทรวงและกรมลงไปให้จังหวัด ซึ่งเป็นภาระของจังหวัดที่ต้องคอยตรวจสอบความครบถ้วน ความถูกต้องในการปฏิบัติ ซึ่งเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากระเบียบหลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดไว้ รวมถึงต้องมีการกระจายมอบอำนาจต่อไปให้กับส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติงานได้รวดเร็วขึ้น

10. มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการวางระบบข้อมูลกลาง (POC) โดยต้องมีการเชื่อมโยงเครือข่ายทุกส่วนราชการในจังหวัดกับเครือข่ายส่วนกลาง (PMOC MOC) เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของจังหวัด รวมถึงการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ ความชำนาญในการใช้เครื่องมืออุปกรณ์เทคโนโลยีสมัยใหม่

11. จังหวัดจะต้องสร้างกระบวนการกำกับยุทธศาสตร์ ต้องมีระบบการติดตามประเมินผล และปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ เพื่อจะได้รับทราบความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการ และจะได้นำมาปรับปรุงการดำเนินงานของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งระบบติดตามและประเมินผลจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

11.1 ส่วนที่วัดด้วยการจัดองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามประเมินผล

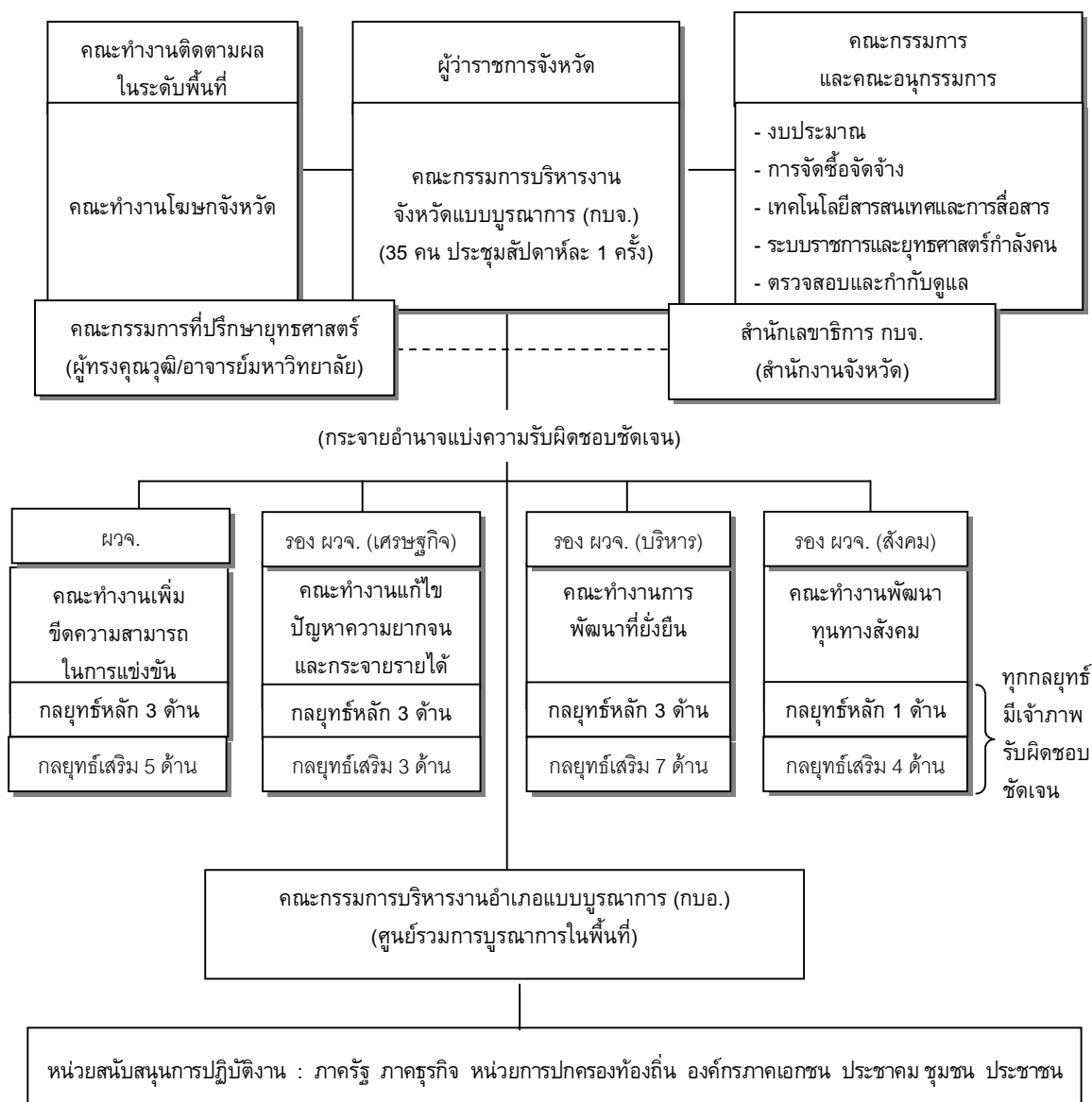
11.2 ส่วนที่วัดด้วยระบบการรายงานผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

12. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

12.1 เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งคำรับรองการปฏิบัติราชการที่ลงนามต่อรองนายกรัฐมนตรี ให้ส่วนราชการในระดับจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่นทราบ พร้อมทั้งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ และสื่อมวลชนท้องถิ่นทุกแขนง

12.2 ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อและสิ่งพิมพ์ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ในรูปแบบวิธีต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ การจัดทำแผ่นพับ การจัดทำเอกสารและวารสาร เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เป็นระยะ ๆ

เพื่อให้เห็นลักษณะการทำงานที่มีมากมายในจังหวัดแบบบูรณาการได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้นำเสนอตัวอย่างโครงสร้างระบบการปฏิบัติงาน ดังนี้



ความจำเป็นที่ต้องปรับบทบาทเพื่อรองรับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จากสภาพแวดล้อมการทำงานของจังหวัดบูรณาการที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะของการทำงานที่เพิ่มภารกิจและบทบาทขึ้นอย่างมากมาแบบทวีคูณ ทำให้สำนักงานจังหวัดจะต้องประเมินบทบาทตนเองใหม่ เพื่อปรับแนวทางการทำงานให้งานทั้งหมดของจังหวัดสามารถไหลลื่นไปได้ โดยที่สำนักงานจังหวัดต้องไม่ใช่เป็นตัวจุดรั้งงานในยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้เอง โดยเหตุผลความจำเป็นที่ต้องปรับบทบาทสรุปได้ ดังนี้

1. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งหน้าที่ที่ปฏิบัติจริงในขณะนี้ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกว้างขวาง ครอบคลุมงานทั้งจังหวัด เช่น

1.1 รับผิดชอบผลสัมฤทธิ์ทั้งปวงในพื้นที่จังหวัด

1.2 รับผิดชอบยุทธศาสตร์จังหวัดและแผนปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

1.3 กำกับดูแลส่วนราชการจังหวัดให้ปฏิบัติงานสอดคล้องแผนยุทธศาสตร์

1.4 บริหารราชการตามกฎหมาย มติ ครม. คำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือที่กระทรวงมอบหมาย

1.5 บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาค และกำกับดูแลส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่ราชการส่วนภูมิภาค

1.6 กำกับดูแลส่งเสริมราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

1.7 กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของรัฐในจังหวัด

ทั้งหมดเป็นโจทย์ที่สำนักงานจังหวัดต้องแก้ไขให้สำเร็จ เพื่อให้บรรลุภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้นอย่างสมบูรณ์

2. แผนยุทธศาสตร์จังหวัด จะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสร้างเอกภาพในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งในอนาคตจะเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ถ้าจังหวัดสามารถจัดตั้งงบประมาณของตนเอง มีอำนาจบริหาร ระบบข้อมูล และการติดตามประเมินผลของจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา ขณะเดียวกันหากสำนักงานจังหวัดไม่สามารถปรับสมรรถนะตัวเองได้ทัน ก็จะถูกกดดันในฐานะมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด

3. ประชาชนจะตื่นตัว เรียกร้อง และมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐมากขึ้น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการพัฒนาในพื้นที่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีปริมาณและความยุ่งยากเพิ่มขึ้น บทบาทของสำนักงานจังหวัดในการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นวิทยาศาสตร์และหลักวิชาการ จะเป็นที่ต้องการและมีความสำคัญขึ้น

4. การปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของสำนักงานจังหวัด จะได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น ลดขั้นตอนการปฏิบัติตามระเบียบ เกิดความคล่องตัว โปร่งใส และเป็นธรรมมากขึ้น เป็นศูนย์กลางการประสานงานเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งจะมีภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ เข้ามาช่วยปฏิบัติราชการ (Privatization) มีเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมที่ก้าวหน้าให้ใช้เป็นเครื่องมือช่วยเหลือการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็จะถูกตรวจสอบเข้มงวดมากขึ้น จะถูกกดดันให้ต้องเร่งปรับสมรรถนะงานเพื่อตอบสนองได้เท่าทันกับความต้องการของประชาชนและรัฐบาล

กรอบและทิศทางในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัด

กรอบและทิศทางในการปรับปรุงนี้ เป็นข้อเสนอที่ได้จากการทำงานและเป็นผู้ปฏิบัติจริงในจังหวัดชัยนาท และนครสวรรค์ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่ครอบคลุม เนื่องจากมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกัน และการทำงานในจังหวัดแบบบูรณาการ

ที่ไม่น่าจะมีสูตรสำเร็จตายตัว ดังนั้น ข้อเสนอแนะจึงเป็นเพียงความเห็นที่ผู้เขียนมีความประสงค์ให้เป็นจุดเริ่มต้น เพื่อให้สามารถขยายผลทางวิชาการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

1. โครงสร้างสำนักงานจังหวัด

ปัญหาที่เกิดขึ้น

1. โครงสร้างปัจจุบันแบ่งเป็น 2 กลุ่มงาน และ 1 ฝ่าย ซึ่งไม่ยืดหยุ่นเพียงพอที่จะรองรับปริมาณงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีการกิจซับซ้อนและมากมายมหาศาล รวมทั้งอัตรากำลังข้าราชการที่มีอยู่จำนวนน้อย เพียง 20 – 24 เท่านั้น

2. ความคาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัด และจังหวัดต้องการให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยหลักในการรองรับระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นตัวรุกประสานและผลักดันยุทธศาสตร์ให้สัมฤทธิ์ผลสูงสุด รวมทั้งการกำกับ ติดตามงานในภาพรวม เนื่องจากมีการวัดผลสัมฤทธิ์ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจากรัฐบาล

3. โครงสร้างภายในสำนักงานจังหวัดยังเป็นกำแพง เป็นฝ่าย ๆ และกลุ่มงานอยู่ การทำงานข้ามฝ่ายแบบไขว้ (Matrix) หรือลักษณะที่ไม่มีพรมแดนของของฝ่ายต่าง ๆ ยังมีน้อยมาก

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

1. ปรับปรุงสำนักงานจังหวัดเป็นสำนักงานเลขาธิการจังหวัด โดยเป็น Headquarters ในการประสานกิจกรรมของจังหวัด และช่วยงานตัดสินใจของจังหวัด ถือเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นตัวแทนของทุกกระทรวงที่รับผิดชอบ ทุกกิจกรรมที่จังหวัดต้องทำได้ สามารถดึงคนของกระทรวงต่าง ๆ มาช่วยราชการทำงานในสำนักงานจังหวัดนี้ โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขาธิการจังหวัด สำนักงานเลขาธิการจังหวัดจะแตกต่างจากเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียง Coordinating Committee ไม่ได้รับผิดชอบควบคุมงานทั้งหมดเหมือนงานของสำนักงานเลขาธิการฯ ซึ่งสามารถทำได้ง่าย ๆ ในทางปฏิบัติ โดยแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ให้โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด (กบจ.) มีสำนักงานเลขาธิการจังหวัดรองรับ

2. เมื่อสำนักงานจังหวัดเป็น Headquarters สามารถจัดทีมต่าง ๆ มากมายเป็น Think Tanks เพื่อมาช่วยคิดและช่วยผลักดันงานยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านต่าง ๆ ตลอดจนแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้รวดเร็ว เช่น ทีมเศรษฐกิจ ทีมสังคม ทีมแก้ไขปัญหาความยากจน ทีมเกษตร ทีมการท่องเที่ยว ฯลฯ ซึ่งจะทำให้เกิดการระดมทรัพยากรบุคคล ทั้งจากราชการ เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และท้องถิ่นในลักษณะบูรณาการได้อย่างแท้จริง

2. การกิจและบทบาท

ปัญหาที่เกิดขึ้น

1. สำนักงานจังหวัดปัจจุบันต้องรองรับงาน CEO ในปริมาณที่มากมาย เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์ การปฏิบัติ ติดตามประเมินผลตัวชี้วัด (KPI) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การบริหารงบประมาณ เงินงบกลางที่รัฐบาลจัดสรรให้จังหวัดโดยตรง การประชาสัมพันธ์ชี้แจงข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน ประชาชนทั้งจังหวัดให้เข้าใจในระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งปริมาณงานเกินกำลังคนและทรัพยากรที่มีอยู่ในสำนักงานจังหวัด

2. ขาดความเป็นเอกภาพ มีความสับสน และขัดกัน

2.1 บทบาทและภาระหน้าที่หลักของสำนักงานจังหวัดน่าจะเป็นบทบาทในเรื่องประสานการช่วยเหลือ (Staff) หรือการเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการคิดการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ในข้อเท็จจริงได้ผนวกภารกิจที่เป็นลักษณะปฏิบัติเข้าไปเป็นจำนวนมากจนเกิดความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน เช่น นโยบายรัฐบาลที่ลงไปในพื้นที่สำนักงานจังหวัดในเรื่องศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด การปรับปรุงทัศนียภาพถนนสายหลัก การแก้ไขปัญหาไข้หวัดนก หรือการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น

2.2 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติจริงจะถูกใช้งานปนกันไปปนกันมา ระหว่าง Line และ Staff ทำให้เกิดการเกี่ยงงานระหว่างเจ้าหน้าที่และระหว่างหน่วยงาน

2.3 ขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในสำนักงานจังหวัด ไม่สามารถทำหน้าที่หน่วยงานที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดและหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์ แผนงานได้อย่างน่าพอใจ เนื่องจากเรื่องยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นเรื่องสำคัญและเรื่องใหญ่ที่ต้องระดมทรัพยากรจำนวนมากมาช่วยคิดช่วยทำ

2.4 งานของสำนักงานจังหวัดหลายแห่งยังหนักไปในด้านธุรการ มีปริมาณสูง นอกจากนั้นยังมีงานต้อนรับแขก งานพิธีการ (ซึ่งอาจมอบให้เป็นภาระของท้องถิ่น) ทำให้สิ้นเปลืองเวลาโดยใช้เหตุ ไม่สามารถปฏิบัติหรือละเลยงานสำคัญในการคิดการจัดทำยุทธศาสตร์ การรวบรวมข้อมูลหรือประสานกิจกรรมโครงการ ตลอดจนกลั่นกรองเสนอความคิดเห็นเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด

2.5 การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ เพราะปริมาณแต่ละประเภทของงานมีมาก ขอบข่ายงานกว้างขวาง ซับซ้อน ไม่เหมาะสม เกินกว่าโครงสร้างและอัตราากำลังที่มีอยู่จริงจะรองรับได้ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่และการสั่งการตามกฎหมายบางประการไม่สอดคล้องสมดุลในภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบ ไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นวงกว้าง

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

1. บุคลากรที่มามี CEO จัดตั้งทีมงานโดยสนธิกำลังจากส่วนราชการอื่น ๆ เข้ามาช่วย เช่น การจัดตั้งทีมของสำนักเลขาธิการจังหวัด โดยมีข้าราชการช่วยราชการจากหน่วยงานใหญ่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสุข เกษตร ปศุสัตว์ หรือพัฒนาชุมชน เพื่อให้ได้ข้าราชการที่มีคุณภาพมาช่วยทำงานในจำนวนที่เพียงพอ

2. Privatization งานบางเรื่องสามารถจ้างเอกชน หรือมืออาชีพที่สามารถทำได้ เช่น การจ้างบุคลากรที่มีความรู้ด้านภาษาต่างประเทศหรือเทคโนโลยีมาช่วยเหลือบริษัทรับจ้างทำความสะอาดกลาง งานถ่ายเอกสาร เข้าเล่ม งานพิมพ์หรืองานจัดส่งเอกสาร เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้ต้องดึงออกไป เพื่อลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพงานของสำนักงานจังหวัด

3. Out Source ในงานบางเรื่อง เช่น การปรับปรุงฐานข้อมูล การเชื่อมระบบเครือข่ายโทรคมนาคม ซึ่งเป็นเรื่องเทคนิค หรือการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญมาช่วยคิด อาจใช้ที่ปรึกษาจากภายนอกหรือสถาบันการศึกษาเข้ามาช่วยเหลือ

4. Net Working การประสานงานแนวราบ หรือการสร้างเครือข่ายมาช่วยทำงาน เช่น จังหวัดนครสวรรค์มีการจัดตั้ง Young Community Leader (YCL) ซึ่งเป็นลูกของนักธุรกิจที่มีความรู้ในระดับการศึกษาปริญญาโท ปริญญาเอก มาช่วยทำงาน หรือการสร้างเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งมีถึง 400 คน มาช่วยทำงานร่วมกับจังหวัด และร่วมแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

5. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบข้อมูล จะมาคอยถามผู้ใช้งานว่าต้องการข้อมูลอะไรบ้างคงไม่ได้ แต่ควรบอกผู้ใช้ได้เลยว่ามียอะไรบ้าง เป็นประเภทใด และใช้อย่างไร โดยการพัฒนาคือครอบคลุมทั้ง 3 ด้าน คือ ระบบเครือข่าย (Hardware) เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย (Software) และการฝึกอบรมคนให้ใช้เป็น (Peopleware)

6. วัฒนธรรมการทำงาน ต้องทำงานเชิงรุก เช่น จัดตั้งทีมงานกลั่นกรองปัญหาการร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรม โดยการประสานทางข้างหรือมีการจัดตั้งคณะทำงานจากส่วนราชการต่าง ๆ มาร่วมประชุม สัปดาห์ละ 1 ครั้ง เพื่อกลั่นกรอง ซึ่งหากปัญหาสามารถแก้ไขได้ทันทีไม่ต้องโต้ตอบทางหนังสือ เป็นการลดขั้นตอนทางธุรการลงและระยะเวลาการแก้ไขปัญหาทำได้รวดเร็วขึ้น หรือการใช้ระบบ Team Work มีการประชุมสรุปงานทุกสัปดาห์ เป็นต้น

3. แนวทางความก้าวหน้าของข้าราชการสำนักงานจังหวัด

ปัญหาที่เกิดขึ้น

1. มีการโยกย้ายสลับตำแหน่งเจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร กับฝ่ายอำนวยการอยู่ตลอดเวลา ซึ่งงานของ

กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นเรื่องเทคนิคต้องการความชำนาญและความต่อเนื่องในการพัฒนางาน

2. เจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ ขาดความอดทน ประกอบกับมีการปฏิรูประบบราชการ มีหน่วยงานเกิดใหม่จำนวนมาก ทำให้ข้าราชการสำนักงานจังหวัดที่เก่งและมีคุณภาพโอนย้ายไปอยู่หน่วยงานใหม่

3. ระบบการสรรหามีข้อจำกัดในการแสวงหาคนดี คนเก่ง และการแต่งตั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ตามยุคสมัย

4. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ไม่มีสายงานหลักที่แท้จริงที่จะทำให้ข้าราชการของสำนักงานจังหวัดผูกพันที่จะปฏิบัติงานอยู่ด้วยเป็นเวลานาน และนโยบายการบริหารงานบุคคลมีแนวโน้มส่งเสริมความก้าวหน้าในระยะสั้น ๆ แต่ในระยะยาวมักมองไม่เห็นเจ้าหน้าที่จึงมักปฏิบัติงานเพื่อหาความก้าวหน้าในระยะสั้น 2 – 5 ปี แล้วโอนเปลี่ยนแปลงไปสังกัดหน่วยงานอื่น ๆ

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

1. การแต่งตั้ง ต้องสรรหาคนดี คนเก่ง ที่มีความพร้อมจริง ๆ เพื่อทำงานได้ โดยอาจใช้การฝึกอบรมช่วย เช่น หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) หลักสูตรผู้บริหารระดับกลาง เป็นต้น

2. หลักเกณฑ์การแต่งตั้ง หรือการจบหลักสูตรการฝึกอบรมต้องชัดเจน ไม่เปลี่ยนแปลงไปมา โดยเฉพาะต้องมีหลักโปร่งใส ประกาศให้ทุกคนรู้ หรือหากมีการสอบจบในแต่ละหลักสูตร ควรกำหนดอันดับที่มีผลต่อการบรรจุแต่งตั้ง ขอให้ประกาศให้ทุกคนรู้เพื่อก่อให้เกิดการรักษาสิทธิ ไม่ให้มีการแต่งตั้งข้ามลำดับ เป็นต้น

3. ต้องแจ้งเส้นทางความก้าวหน้าให้ข้าราชการทั่วปรัและเข้าใจให้ชัดเจน

4. ขวัญและกำลังใจ

ปัญหาที่เกิดขึ้น

1. ข้าราชการสำนักงานจังหวัด มีขวัญและกำลังใจอยู่ในระดับดี แต่สิ่งที่ข้าราชการรู้สึกไม่พึงพอใจนัก ได้แก่

- ความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ
- โอกาสความก้าวหน้าและสภาพการทำงานเปรียบเทียบกับแล้ว

หน่วยงานอื่นไม่ได้

- สภาพการทำงานหนักมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะใน

ระบบจังหวัดแบบบูรณาการ

2. ทศนคติและรูปแบบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจมาก

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

1. กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาให้โปร่งใส มีความชัดเจน และกระจายอำนาจการพิจารณาความดีความชอบตามลำดับอย่างแท้จริง
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด แสดงบทบาทผู้บังคับบัญชาที่ดี โดยเอาใจใส่ดูแลและช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด ไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเองโดยลำพัง
3. ต้องเกลี้ยอัตรากำลังให้เหมาะสมในแต่ละสำนักงานจังหวัด บางแห่งขาดอัตรากำลังมาก
4. ให้แรงจูงใจ ทั้งในรูปตัวเงิน โดยเฉพาะเงินรางวัลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการหรือรางวัลอื่น ๆ เช่น ยกย่องชมเชย ให้ประกาศเกียรติคุณ หรือมอบหมายงานตามรายงานความถนัด
5. ส่งเสริมการบริหารระดับข้างเพื่อลดงาน เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมตัดสินใจของข้าราชการระดับล่าง สร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับการทำงานและความสัมพันธ์ที่ดีในที่ทำงาน

สรุป

หลักการแก้ไขปัญหาขององค์กรจะต้องมีการพัฒนาองค์กรให้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้แม้ว่าสำนักงานจังหวัดอาจจะยังอยู่ในขั้นตอนของการปรับตัวขึ้นเพื่อให้อยู่รอด ซึ่งเมื่อมองถึงห้วงระยะเวลาของการปรับตัวที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัด ประกอบกับความรวดเร็วของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก รวมถึงการปฏิรูประบบราชการแบบพลิกโฉมที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานแม่ จึงต้องเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงสนับสนุนการทำงานของสำนักงานจังหวัดให้มากขึ้น มากกว่าปล่อยให้พัฒนาไปตามปกติ และต่างคนต่างหัดทำไป หรือลองผิดลองถูก รวมถึงอาจต้องจัดเวทีเพื่อระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ได้รูปแบบโครงสร้างสำนักงานจังหวัดที่ยืดหยุ่นและดีที่สุด รวมถึงบทบาทภารกิจในอนาคต เพื่อให้สามารถรองรับการพัฒนาและจรรโลงระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน



๖๖ แนวความคิด และกระบวนการจัดตั้ง สำนักงานยุติธรรมจังหวัด

บำนาญ สุวรรณรักษ์¹

บทนำ

ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ กำลังจะมีการจัดตั้งองค์กรภาคีราชการที่สำคัญยิ่งในการให้บริการด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนในระดับภูมิภาค โดยกระทรวงยุติธรรมได้มีนโยบายที่จะจัดตั้ง “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” ขึ้นทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและบูรณาการงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัด ในลักษณะเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ได้เริ่มดำเนินการมาก่อนแล้ว

แนวความคิดและหลักการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงโดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ ตลอดจนสามารถบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน รวมทั้งจัดให้มีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงยุติธรรมมีส่วนราชการในสังกัดที่ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคหลายหน่วยงานที่สำคัญได้แก่ เรือนจำกลางจังหวัด อำเภอ สำนักงานคุมประพฤติภาค / จังหวัด สำนักงาน

¹ นักวิชาการยุติธรรม 7ว กลุ่มพัฒนาระบบบริหารกระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

บังคับคดีและวางทรัพย์สินภูมิภาค/จังหวัด และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ซึ่งในอดีตต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามภารกิจของตน โดยขาดการประสานงานและบูรณาการซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกับส่วนราชการ/หน่วยงานอื่น ๆ อันเป็นธรรมชาติของระบบราชการไทยที่ผ่านมา ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพ เกิดประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐมากที่สุด จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” ขึ้นภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้นำยุทธธรรมในการบริหารงานยุติธรรมประจำจังหวัด บนพื้นฐานหลักการ ดังนี้

1. เป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพ โดยนำแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ (Integration) มาใช้อย่างเหมาะสม ด้วยการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ให้มีการทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยนำภารกิจของทุกหน่วยงานมาบริหารร่วมกัน ภายใต้คณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งประธานคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบ (เจ้าภาพ) ในทุกภารกิจ ทำนองเดียวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO)
2. มีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการในสังกัด ที่จะต้องสนับสนุนบุคลากรและทรัพยากรร่วมกัน (Corporate Core) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด
3. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแปลงยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมและกรมในสังกัด ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยบริการประชาชนตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง
4. การจัดโครงสร้างและระบบงาน จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังตั้งใหม่ แต่จะใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่หมุนเวียนมาปฏิบัติงานตามความเหมาะสม ซึ่งถือเป็นการพัฒนาบุคลากรของกระทรวงยุติธรรมอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้บุคลากรมีความรู้ในภารกิจของหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากงานประจำของตนเอง และสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้
5. ราชการส่วนกลาง จะมีระบบกลไกการสนับสนุน (Back Office) อย่างจริงจัง เช่น ระบบการติดตามประเมินผล ระบบการจูงใจหรือการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงาน และระบบการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

ผลการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ผ่านมา

กระทรวงยุติธรรม ได้มีคำสั่งที่ 299/2547 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2547 แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงยุติธรรมประจำจังหวัด โดยเรียกชื่อตำแหน่งว่า “ผู้แทนยุติธรรมจังหวัด” ครบทั้ง 75 จังหวัด โดยแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ตามความเหมาะสม พร้อมกันนี้ ได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนกระทรวงยุติธรรมประจำจังหวัด พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2547 โดยได้กำหนดเกี่ยวกับการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้แทนยุติธรรมจังหวัดเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ ภายในเดือนธันวาคมของแต่ละปี ให้บรรดาหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดทำการคัดเลือกหัวหน้าส่วนราชการ 1 คน เพื่อเสนอปลัดกระทรวงยุติธรรมพิจารณาแต่งตั้งตามลำดับ

โครงสร้างอำนาจหน้าที่และแนวทางการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

จากผลการแต่งตั้งผู้แทนยุติธรรมจังหวัดจากหัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับการคัดเลือกจากหัวหน้าส่วนราชการด้วยกันดังกล่าว ส่งผลให้สถานที่ตั้ง “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” ตั้งอยู่ที่ส่วนราชการของหัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนยุติธรรมจังหวัดโดยอัตโนมัติ ทำให้สถานที่ตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ผ่านมา ไม่มีลักษณะสถานที่ถาวร โดยจะเคลื่อนย้ายตามผู้ที่รับหน้าที่ผู้แทนยุติธรรมจังหวัดในแต่ละปี ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้แทนยุติธรรมจังหวัดในแต่ละปีนั้น นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง จึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการศึกษาและพัฒนาระบบให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกลุ่มพัฒนาระบบบริหารกระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้จัดทำข้อเสนอ “โครงสร้างอำนาจหน้าที่และแนวทางการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด” ขึ้น โดยสรุป ดังนี้

1. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีการจัดโครงสร้างออกเป็น 1 งาน 2 กลุ่มงาน ได้แก่

- 1.1 งานบริหารทั่วไป
- 1.2 กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์
- 1.3 กลุ่มงานบริการประชาชน ประกอบด้วยงาน 2 ส่วน คือ
 - (1) ศูนย์บริการร่วม และคลินิกยุติธรรม
 - (2) ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน

โดยกลุ่มงานบริการประชาชน ถือเป็นหัวใจหรือส่วนสำคัญที่สุดของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ที่ตอบสนองต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ

ศูนย์บริการร่วม (Service Link) เป็นวิธีการบริการประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) ด้วยการรวมการให้บริการของบรรดาสภาส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดนั้นไว้ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการติดต่อไม่ต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการหลายแห่ง และถือเป็นการลดกำลังคน และลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของภาคราชการด้วย อย่างไรก็ตาม ศูนย์บริการร่วมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการต่าง ๆ ของหลายส่วนราชการ และดำเนินการติดต่อส่วนราชการเจ้าของเรื่อง เพื่อดำเนินการต่อไปให้แล้วเสร็จตามกระบวนการของงานนั้น โดยแยกการให้บริการของศูนย์บริการร่วมออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) การให้ข้อมูล/คำปรึกษา 2) การรับเรื่องขออนุมัติ/อนุญาต และ 3) รับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์/รับแจ้งเบาะแส สำหรับคลินิกยุติธรรม ซึ่งเป็นโครงการของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2546 โดยมีการกิจในการรับเรื่องราวจึงทุกข์ และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งให้คำปรึกษาหารือและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้รวมไว้เป็นภารกิจส่วนหนึ่งของศูนย์บริการร่วมดังกล่าว

ในส่วนของ**ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน** เป็นกลไกเชื่อมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน ด้วยการสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนขึ้นในพื้นที่ตามแนวทาง **ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม (Justice for All, All for Justice)** โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมแก่เครือข่ายยุติธรรมชุมชน และเครือข่ายเหล่านี้มีหน้าที่ให้ความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรับเรื่องราวจึงทุกข์ การป้องกันอาชญากรรม และการดูแลฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เป็นต้น สำหรับศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด มีหน้าที่ในการพัฒนาและจัดตั้งกลไกการดำเนินงานของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การวางระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกลไกในชุมชนกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนการติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ

2. แนวทางการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ใช้วิธีการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ในรูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการการทำงานองเดียวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO) โดยมีการจัดองค์กรที่สำคัญ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และกำกับติดตามการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ได้แก่

- 1) ที่ปรึกษา ประกอบด้วย อัยการจังหวัด ประธานทนายความจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด
- 2) ประธานกรรมการ มาจากการเลือกของที่ประชุมคณะกรรมการฯ และให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนยุติธรรมจังหวัด โดยตำแหน่ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ยกเว้นย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น ลาออก หรือตาย
- 3) กรรมการ มาจากหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม ในจังหวัดทุกส่วนราชการ
- 4) เลขานุการ จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ที่ได้รับมอบหมาย

การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงยุติธรรม และลงนามแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

2.2 การจัดโครงสร้างอัตรากำลัง

เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ ดังนั้น การจัดโครงสร้างอัตรากำลังของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด จึงเป็นการจัดองค์กรแบบแมตริกซ์ (Matrix Organization) โดยผู้มาปฏิบัติงานยังคงสังกัดหน่วยงานเดิม แต่ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง นอกเหนือจากงานประจำของตนสังกัด และสามารถหมุนเวียนเปลี่ยนกันทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา โดยในการมอบหมายงานจะเป็นแบบ Task Force หรือ Cross – Functional Team เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงและประสานงานจากกลุ่มงานได้ตามกระบวนการที่ออกแบบไว้ รวมทั้งบุคลากรจะได้รับการพัฒนาให้เป็น Knowledge Worker เพื่อให้เกิดความรอบรู้เกี่ยวกับภารกิจงานในด้านต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ขนาดขององค์กรจะมีความยืดหยุ่นสูง สามารถเปลี่ยนแปลงปรับตัวเองได้ตามสถานการณ์แวดล้อม และภารกิจที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อไปอนาคต

โดยสรุป สำนักงานยุติธรรมจังหวัด เป็นการจัดองค์กรที่ไม่ต้องกำหนดอัตรากำลังใหม่ หรือต้องมีวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์เพิ่มใหม่มากมายแต่อย่างใด โดยผู้ปฏิบัติงานสามารถนั่งทำงานในที่ทำงานเดิมของตนเองตามต้นสังกัด ยกเว้นงานด้านการบริการประชาชนจะต้องมีสถานที่แน่นอน ที่ประชาชนสามารถมาติดต่อได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ในลักษณะ One - Stop Service ในรูปแบบศูนย์บริการร่วม (Service Link)

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน ปี 2548

เนื่องจากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และแนวทางการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการของกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดครั้งใหญ่มาก จำเป็นต้องมีการทดลองใช้ เพื่อศึกษาความเหมาะสม และปัญหาอุปสรรคก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน และความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญที่สุด กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีนโยบายให้จัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่านขึ้น ในปีงบประมาณ 2548 จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่

1. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดฉะเชิงเทรา ใช้พื้นที่ของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นผู้แทนยุติธรรมจังหวัดฉะเชิงเทรา
2. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่ ใช้พื้นที่ของเรือนจำกลางเชียงใหม่ โดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางเชียงใหม่ เป็นผู้แทนยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่
3. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดนครราชสีมา ใช้พื้นที่ของเรือนจำกลางนครราชสีมา โดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางนครราชสีมา เป็นผู้แทนยุติธรรมจังหวัดนครราชสีมา
4. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดภูเก็ต ใช้พื้นที่ของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดภูเก็ต โดยผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดภูเก็ต เป็นผู้แทนยุติธรรมจังหวัดภูเก็ต
5. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี ใช้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางอุบลราชธานี เป็นผู้แทนยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี

ทั้งนี้ กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดที่จะเปิดสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่านทั้ง 5 แห่ง อย่างเป็นทางการในวันที่ 21 มีนาคม 2548 เพื่อร่วมฉลองในโอกาสครบรอบวันสถาปนากระทรวงยุติธรรม 113 ปี ในวันที่ 25 มีนาคม 2548

บทสรุป

สำนักงานยุติธรรมจังหวัด เป็นการจัดองค์กรภาครัฐเพื่อให้การบริหารราชการและการให้บริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูงอีกรูปแบบหนึ่ง เพราะเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพียงเล็กน้อยเท่าที่จำเป็น แต่จะได้รับผลสัมฤทธิ์คุ้มค่าสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในภูมิภาคซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความยากจนที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอย่างจริงจังผ่านระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ



สารบัญ

		หน้า
❖ ประมวลคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโกทิน พลกุล) เกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา	7
❖ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	สมพร ใช้บางยาง	10
❖ เทคนิคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด	สุมิตรา ศรีสมบัติ	21
❖ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง(Stakeholders) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ : ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย	รัชดา ธนาดิเรก และคณะ	25
❖ การพัฒนากลุ่มเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน (Cluster Competitiveness)	สถาบันคีนันแห่งเอเซีย	33
❖ การใช้ศักยภาพด้านที่ตั้งของกลุ่มจังหวัดในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการค้าชายแดน	เผด็จเดช มั่งคั่ง	49
❖ การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่	สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.	55
❖ ภาวะซับซ้อนของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดต่อศูนย์ปฏิบัติการภูมิภาค (Regional Operation Center : ROC)	ไพศาล วิมลรัตน์	66
❖ 1 ปีของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ	สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สป.	75
❖ บทบาทใหม่ของสำนักงานจังหวัดกับการบริหารงานในจังหวัดแบบบูรณาการ	อภิชาติ โตดิลกเวชช์	90
❖ แนวความคิด และกระบวนการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด	บ้านาญ สุวรรณรักษ์	102

บทบรรณาธิการ

วารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับนี้ เป็นปีที่ 4 ฉบับที่ 14 ประจำเดือน มกราคม - มีนาคม 2548 จะนำเสนอเนื้อหาสาระในเรื่อง "การบริหารงานแบบบูรณาการ" ซึ่งเกิดจากนโยบาย การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่ต้องการให้การบริหารงานมุ่งต่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตามความใน มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กอง บรรณาธิการ จึงมีความเห็นว่าควรเผยแพร่ข้อมูลความรู้เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย แนวความคิดของการบริหารแบบบูรณาการ การจัดทำยุทธศาสตร์ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดและหน่วยงานที่จะสนับสนุนการร่วมจัดทำ แผนยุทธศาสตร์ (สำนักงานจังหวัดและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด)

กองบรรณาธิการขอขอบคุณเจ้าของบทความทุกท่าน ที่ส่งบทความลงในวารสาร ฉบับนี้

อนึ่ง บทความทุกเรื่องในวารสารฉบับนี้ จะเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรง ราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (<http://www.stabundamrong.go.th>) ด้วย

กองบรรณาธิการ



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จลง ณ ท้องพระโรงศาลาเรี
วังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พระราชทานพระบรมราชวโรกาส
ให้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี นำคณะผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบ
บูรณาการเพื่อการพัฒนา (ซีอีโอ) เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณ
ในโอกาสเข้ารับตำแหน่ง และรับพระราชทานพระราโชวาท เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม
๒๕๔๖



พิมพ์ที่ บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด

70 ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทร. 0-2222-5555, 0-2221-9781 โทรสาร 0-2221-6433 นายยอดยิ่ง โสภณ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา พ.ศ.2548

E-mail Address : borpitt@asianet.co.th

