

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการพัฒนาขีดสมรรถนะจังหวัดในการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ตามร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. และศึกษาความพร้อมของบุคลากรในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัดและการจัดทำงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดตามระบบใหม่ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาขีดสมรรถนะจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพผสมผสานกับการวิจัยในเชิงปริมาณ โดยมีการจัดเก็บข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยการทอสอบสอบถาม รวมทั้งสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก ใน 3 จังหวัด คือ จังหวัดปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา และจังหวัดภูเก็ต กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้บริหารองค์กรภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัด (หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ในจังหวัด ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยมีดังนี้

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 ประเด็นการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ. 2552-2555) และแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2552 ของหน่วยงาน พบว่าหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ กัน คือ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ร่วมประชุมพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ. 2552-2555) และแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2552 ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นเจ้าภาพหลักในประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และร่วมเป็นคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี เสนอแผนงาน / โครงการให้จังหวัดพิจารณาบรรจุเข้าแผนพัฒนาจังหวัด เป็นคณะทำงานกลั่นกรองแผนงาน โครงการและจัดทำแผนงาน โครงการในแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2552 เป็นผู้แทนกระทรวงในคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ และทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงภายในจังหวัด เป็นหน่วยประสานแผนของอำเภอ รวบรวมแผนของแต่ละส่วนราชการจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอ รวบรวมส่งจังหวัดเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ มีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี

(2)

และแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2552 โดยเชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำแผน และชี้แจงรายละเอียด ตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำแผน ฯ

ในส่วนการเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชน พบว่า หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ขณะที่องค์กรภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภาครัฐนั้นเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัด โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็นตัวแทนของหน่วยงานในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือในฐานะคณะกรรมการตามยุทธศาสตร์จังหวัดที่เกี่ยวข้อง ส่วนองค์กรภาคธุรกิจเอกชนไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง แม้จะร่วมอยู่ในคณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็ไม่มีบทบาทมากนัก สำหรับองค์กรภาคประชาชนยังไม่ได้ได้รับความสนใจให้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร จึงเป็นปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วน และขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งเนื่องมาจากระยะเวลาในการจัดทำแผนกระชั้นชิดเกินไป ทำให้จังหวัดจัดเตรียมข้อมูลไม่ทันและไม่สามารถให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดได้

1.2 ประเด็นความสอดคล้องของแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2552 และแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ. 2552-2555) กับทิศทางการพัฒนาของพื้นที่และความต้องการของประชาชนในจังหวัด พบว่า มีความสอดคล้องกันในระดับปานกลาง ดังจะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2552 และแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ. 2552-2555) จังหวัดได้นำปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการประชาคมมาดำเนินงานตั้งแต่ระดับชุมชน หมู่บ้าน อำเภอ ขึ้นมาแล้วนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัด แต่ในระดับการจัดทำแผนงาน โครงการไม่ได้ผ่านการทำประชาคมของประชาชนในพื้นที่ ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำแผนมาจากภาครัฐมากกว่าภาคประชาชน ลักษณะโครงการยังมุ่งตอบสนองภารกิจของหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่มากกว่าความต้องการของภาคประชาชน อย่างไรก็ตามได้มีการนำแผนชุมชนมาประกอบในการพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาดำเนินการ ประกอบกับเป็นเรื่องใหม่ที่ให้จังหวัดตั้งงบประมาณได้เอง และงบประมาณที่จัดสรรให้จังหวัดมีน้อย ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดไม่ครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนได้ทั้งหมด

(3)

1.3 ประเด็นการบูรณาการโครงการของหน่วยงานระหว่างจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน
ในลักษณะโครงการร่วมพัฒนา พบว่า มีการบูรณาการค่อนข้างน้อย เนื่องจากในปีงบประมาณ 2552 สำนักงานประมาณยังไม่มีความชัดเจนในเรื่อง นโยบายและงบประมาณ ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับแนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ฯ แต่ละจังหวัดยังยึดภาพของจังหวัดตนเองมากเกินไป และต่างต้องการให้งบประมาณลงในจังหวัดของตน แม้ว่าจะมีการบูรณาการในหน่วยงานระดับจังหวัดค่อนข้างมาก แต่การบูรณาการในระดับกลุ่มจังหวัดยังมีน้อย การใช้บริบทของพื้นที่ในการบูรณาการโครงการยังไม่เกิดขึ้น ไม่มีการประชุมระหว่างจังหวัดในกลุ่มเท่าที่ควรเพราะแต่ละจังหวัดต่างก็เร่งรีบจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัดของตนเองเช่นเดียวกัน เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลา และไม่มีการประสานเชื่อมโยงโครงข่ายในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาข้อมูลไม่พร้อม และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ไม่ตรงกันและบางโครงการยังเอื้อประโยชน์แต่เฉพาะบางจังหวัด การบูรณาการโครงการเป็นเพียงนำกิจกรรมมารวมกัน มีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการเพื่อให้งบประมาณของแต่ละจังหวัดมากกว่าการบูรณาการโครงการร่วมกัน และยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ โครงการขาดความเชื่อมโยงเกี่ยวพันซึ่งกันและกันของจังหวัดในกลุ่ม

1.4 ประเด็นการเตรียมความพร้อมของบุคลากรจังหวัดในการรองรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณจังหวัด / กลุ่มจังหวัด พบว่า มีการเตรียมความพร้อมในระดับปานกลาง โดยมีการจัดประชุมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแก่บุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติและสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการอบรม / สัมมนาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนและงบประมาณ มีการส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมกับส่วนกลาง และมีการจัดตั้งคณะทำงานรับผิดชอบการจัดทำแผนแต่ละด้าน โดยมีส่วนต่างๆ เข้าร่วม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการประชุมชี้แจงเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ก็ยังไม่สามารถเพิ่มทักษะ/สมรรถนะแก่บุคลากรของจังหวัดในการจัดทำแผนได้อย่างแท้จริง และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมก็ไม่ได้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติอื่นได้เข้าใจมากนัก เห็นได้จากเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานยังไม่เข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่จะนำโครงการปกติของหน่วยงานมาจัดทำค่าของงบประมาณจังหวัด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเขียนโครงการและการจัดทำงบประมาณจังหวัดอีกด้วย กระทรวง กรมต่าง ๆ ไม่ได้มีการเตรียมการให้กับบุคลากรของตนที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค

(4)

1.5 ประเด็นการปรับกระบวนการทศน์ วัฒนธรรมใหม่ของจังหวัดเพื่อให้สามารถทำงานกับภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า มีการปรับกระบวนการทศน์ วัฒนธรรมใหม่ ๆ ในระดับปานกลาง โดยมีการสร้างเวทีการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรในจังหวัด มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในประเด็นการพัฒนาต่าง ๆ ระหว่างกัน มีการตั้งทีมงานรับผิดชอบในแต่ละประเด็นและทำงานเป็นทีมตามกลุ่มภารกิจที่ได้รับมอบหมาย จัดประชุมสัมมนาระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน และสร้างระบบการประเมินภายในจังหวัด ตามตัวชี้วัดคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด เป็นการเตรียมความพร้อมและเปลี่ยนกระบวนการทศน์การทำงานในรูปแบบใหม่

1.6 ประเด็นการฝึกอบรมและการเสริมสร้างขีดสมรรถนะภายในของจังหวัด พบว่า จังหวัดมีการฝึกอบรมหรือชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาและการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และจังหวัดมียุทธศาสตร์ที่ว่าด้วยการเสริมสร้างขีดสมรรถนะภายในของจังหวัด

1.7 ประเด็นการพัฒนากระบวนการฐานข้อมูลเศรษฐกิจจังหวัด พบว่า จังหวัดมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเศรษฐกิจจังหวัด เพื่อให้พร้อมรับกับการวางแผนพัฒนา ตลอดจนการค้า การลงทุน ตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 อยู่ในระดับปานกลาง โดยจังหวัดมีการประสานและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูลในระบบ POC ได้เข้าไปดำเนินการปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และวิเคราะห์จัดเก็บข้อมูลเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติคือ ส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละฐานข้อมูลยังไม่สามารถดำเนินการปรับแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ทำให้จังหวัดไม่สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพได้

1.8 ประเด็นสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) กับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด พบว่า สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังไม่มีบทบาทในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน เพราะเพิ่งเริ่มจัดตั้ง การปฏิบัติงานยังต้องอาศัยอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานกลุ่มจังหวัด การดำเนินงานเป็นเหมือนงานฝาก เนื่องจากการจัดโครงสร้าง บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ยังไม่เป็นรูปธรรม ไม่มีกฎหมายรองรับ และสำนักงบประมาณไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน OSM แต่อย่างใด บทบาทที่ผ่านมามีน้อยเป็นเพียงผู้ประสานงาน

(5)

อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น เช่น การเชิญจังหวัดในกลุ่มมาประชุมปรึกษาหารือ ประชุมชี้แจงขั้นตอนแนวทางในการดำเนินการจัดทำค่าของงบประมาณ และประสานงานระหว่างจังหวัดในการกำหนดกิจกรรม / แผนงาน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นต้น

2. แนวทางการพัฒนาขีดสมรรถนะจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัด

2.1 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมปรึกษา และการจัดทำแผน กำหนดสัดส่วนให้ภาคประชาชนได้เข้าไปเป็นตัวแทนในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือคณะทำงานแต่ละคณะที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นมากขึ้น ควรมีการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดอย่างใกล้ชิด รวมถึงการประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชน (เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด) ในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในระดับสากลและระดับชาติ ตลอดจนสอดคล้องกับความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่ สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง หรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็ดี จะต้องมีการบูรณาการแผนของหน่วยงานเข้ากับพื้นที่ให้ได้ และไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับโครงการและงบประมาณปกติของหน่วยงานนั้น ๆ

2.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จังหวัดจะต้องจัดเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาไว้ล่วงหน้าและเป็นปัจจุบัน ตามยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดแต่ละด้านให้ครบถ้วน โดยทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจอยู่ในจังหวัดและรับผิดชอบตามยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำฐานข้อมูลของหน่วยงานไว้ให้พร้อมต่อการใช้งานได้อย่างทันทั่วถึง ทั้งนี้ข้อมูลของหน่วยงานจะต้องสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเศรษฐกิจของพื้นที่ ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือข้อมูลในด้านการค้าการลงทุนในพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้ควรพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของกลุ่มจังหวัดให้มีคุณภาพและใช้ปฏิบัติงานได้จริง

2.3 การพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรของจังหวัด เพื่อให้พร้อมรับกับการที่กฎหมายกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการที่สามารถจัดตั้งงบประมาณได้เอง และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จังหวัดจะต้องพัฒนาบุคลากรของจังหวัดทุกหน่วยที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัดให้มีความพร้อม มีความรู้ ความชำนาญ และมีทักษะในการวางแผน โครงการและงบประมาณจังหวัด

(6)

เป็นอย่างดี โดยสามารถจัดทำแผนและเขียนโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยอาศัยกระบวนการพัฒนาบุคลากรที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรม การประชุมชี้แจง การสัมมนา การจัดตั้งทีมงาน หรือคณะทำงานเฉพาะด้าน เพื่อให้เกิดผลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวัฒนธรรมการทำงานใหม่ในเชิงรุกและแบบบูรณาการ รวมถึงให้เกิดโครงการนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

2.4 การพัฒนาระบบติดตามประเมินผล จังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวม ทั้งนี้การประเมินผลควรมาจาก 2 ส่วน คือ การประเมินตนเองภายในองค์กรจังหวัด และการประเมินจากผู้ประเมินอิสระภายนอก โดยมีสถาบันการศึกษาและองค์กรภาคประชาชนเข้าร่วม ในส่วนของการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผน ควรจัดตั้งคณะทำงานติดตามผลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบ มีหน้าที่รายงานผลต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นประจำทุกเดือน สำหรับในส่วนของการประเมินผล จังหวัดจะต้องจัดให้มีการประเมินผลแผนทุกไตรมาส การประเมินตนเองจะต้องนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในหมวดที่ว่าด้วยการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้จังหวัดควรจัดให้มีคณะที่ปรึกษาจากภายนอกเข้ามาประเมินผลแผนพัฒนาจังหวัดในเบื้องต้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานตามแผน เพื่อที่จะได้มีการปรับปรุงทบทวนแผนได้ทันทั่วทั้ง นอกเหนือจากที่คณะที่ปรึกษา / สถาบันการศึกษา ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มอบหมายให้มาดำเนินการประเมินผลจังหวัดตามตัวชี้วัด (KPI) การให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้จังหวัดได้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานตามแผนของจังหวัด ทั้งยังกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานได้ตระหนักถึงความสำคัญของแผนที่จะยังประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมอีกด้วย

2.5 การสนับสนุนของส่วนกลาง หน่วยงานในส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จะต้องให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนหรือเป็นที่เคียงให้แก่จังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในการวางแผนและจัดทำงบประมาณจังหวัด

(7)

ในการนี้ ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานการจัดทำแผนและโครงการ ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้กับทุกหน่วยงานที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ กระทรวง/กรม ที่มีหน่วยงานในสังกัดที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัด จะต้องสั่งการและให้แนวทางปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับการสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดในการวางแผนพัฒนา และจัดทำโครงการงบประมาณจังหวัดที่ขึ้นมาจากพื้นที่ (Area Initiative) ตลอดจนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2.6 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (The Office of Strategy Management : OSM) จะต้องเพิ่มบทบาทของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ที่เดิมทำหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้ประสาน เชื่อมโยง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและโครงการของกลุ่มจังหวัด และทำหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแผนพัฒนาและงบประมาณในระดับกลุ่มจังหวัดเท่านั้น ไปเป็นทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด รวมถึงการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดควรมีสำนักงานที่แน่นอนอย่างชัดเจน โดยแยกจากสำนักงานจังหวัดที่เป็นที่ตั้งศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด และบุคลากรของสำนักงานฯ ควรมาจาก 4 - 5 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอระดับนโยบาย

1) กระทรวง / กรม ที่มีหน่วยงานปฏิบัติอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะบริหารราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะสูงในการปฏิบัติงานของพื้นที่ (Area) ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัดและงบประมาณจังหวัด / กลุ่มจังหวัด การขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนที่กำหนดไว้

2) กระทรวงมหาดไทยควรมีแผนพัฒนาศักยภาพของสำนักงานจังหวัด ให้เป็นหน่วยช่วยเหลือสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัด และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในสังกัดและภายนอกสังกัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และมีแผนงานที่จะสร้างความเชี่ยวชาญ ความเป็นมืออาชีพให้เกิดขึ้น

(8)

แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในด้านการวางแผนพัฒนาและการจัดทำงบประมาณจังหวัด อย่างเป็นขั้นตอน รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัด /กลุ่มจังหวัดด้วย ทั้งนี้ โดยอาจมีการเตรียมคน การฝึกอบรมบุคลากรทั้งในระยะสั้น และระยะยาว เพื่อเพิ่มพูนทักษะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และเป็นประจำสม่ำเสมอ

3) ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้สามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างเต็มที่ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัดหรือร่วมรับผิดชอบในตัวชี้วัดของจังหวัด (KPI) จะต้องให้ความสำคัญกับการจัดเก็บข้อมูลและพัฒนาฐานข้อมูล (Data base) ให้เป็นปัจจุบัน และทันสมัยอยู่เสมอ โดยที่มีความเชื่อมโยง (Link) กับหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัดได้ ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

4) จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) แยกต่างหากจากสำนักงานจังหวัดที่ใช้เป็นที่ตั้งของศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาค และประเทศ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลแผน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (“กบก.”) ทั้งนี้ ส่วนกลางจะต้องจัดสรรงบประมาณในการบริหารงานให้แก่ OSM เป็นการเฉพาะ และกำหนดกรอบอัตรากำลังที่เพียงพอแก่การปฏิบัติงานได้

3.2 ข้อเสนอระดับปฏิบัติ

1) กระทรวงมหาดไทยควรเป็นหน่วยงานหลักในการประสานไปยัง กระทรวง กรม ในส่วนกลางที่มีหน่วยงานปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาค ให้นำข้อมูลของพื้นที่ (Area) และแผนพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัดไปใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน รวมทั้งให้นโยบายและแจ้งแนวทางปฏิบัติตลอดจนการสั่งการต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสนับสนุนจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัด / กลุ่มจังหวัด โดยมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงานปกติของหน่วยงานกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) จังหวัดจะต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยมีการบูรณาการกับภาคีการพัฒนาต่างๆ อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสังคมและภาคประชาชน ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดทำประชาคมตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล อำเภอ ขึ้นมาจนถึงจังหวัด

(9)

3) จังหวัดควรมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยง สอดคล้องกันเป็นลูกโซ่ตั้งแต่ วิทยาศาสตร์ พลังงาน เศรษฐกิจ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และ กลยุทธ์ ตลอดจนแผนงาน โครงการที่มารองรับในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด และมีมิติของการพัฒนาที่ครอบคลุมการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อย่างสมดุล ไม่เน้นการพัฒนาใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เป็นไปอย่างยั่งยืน

4) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยควรปรับโครงสร้างองค์กรภายในของ สำนักงานจังหวัดให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ทั้งในแนวดิ่ง (Vertical) และใน แนวนอน (Horizontal) โดยให้มีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่างหน่วยงานทางบริหาร (Line) และหน่วยงานทางวิชาการ (Staff) เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงาน (Function) และของพื้นที่ (Area) ได้อย่างสมบูรณ์ เป็นองค์กรที่มีความทันสมัยและมุ่งเน้นไปที่ ยุทธศาสตร์ (Strategy - Focused Organization)

5) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะต้องเร่งพัฒนาศักยภาพบุคลากรของ สำนักงานจังหวัดโดยเร่งด่วน เพื่อให้องค์กรสำนักงานจังหวัดมีขีดสมรรถนะสูงและมีความ เชี่ยวชาญในเรื่องการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ คล้าย ๆ กับเป็น สศช. จังหวัด สงป. จังหวัด สามารถให้การช่วยเหลือสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในประเด็นยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดต่าง ๆ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีของจังหวัด

6) ควรมีการศึกษาวิจัยประเมินผลการดำเนินงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด (OSM) ในสภาพปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของการปฏิบัติงาน ความจำเป็นของการ จัดตั้งหน่วยงานแยกต่างหากจากสำนักงานจังหวัด ความคุ้มค่า และอัตรากำลัง ตลอดจนแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ในอนาคต
