

บทคัดย่อ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2550 กำหนดให้ จังหวัดเป็นหน่วยงานที่เสนอขอตั้งงบประมาณได้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นไป โดยผ่านกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระบวนการ และวิธีการดำเนินงาน นับเป็นการเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญ ซึ่งควรมีข้อมูลที่ชัดเจนและเสนอแนวทางให้เกิดการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงริเริ่มโครงการวิจัย “การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม”

การวิจัยฯ มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ 1) เพื่อเสนอรูปแบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐาน ยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม 2) พัฒนาเครื่องมือและขั้นตอนในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด 3) เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการจัดทำแผน และงบประมาณจังหวัด 4) เพื่อ เสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัดและบุคลากรในการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด และให้ ข้อคิดเห็นต่อการนำไปปรับใช้ในพื้นที่ขยายผล และ 5) เพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำแผนงานโครงการซึ่งบรรจุใน แผนพัฒนาจังหวัด

วิธีการดำเนินงานประกอบด้วย การศึกษาทบทวนจากเอกสาร การศึกษาในพื้นที่นำร่อง 7 จังหวัด คือ พิษณุโลก ชัยนาท ยโสธร ชัยภูมิ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และสตูล การสัมภาษณ์บุคคลทั้งในระดับ นโยบายส่วนกลาง หน่วยงานในจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าร่วมสังเกตการณ์ใน การประชุมที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ศึกษา การประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการ จังหวัด ผู้บริหาร และทีมจังหวัด และการ จัดเวทีบูรณาการผลผลิตจังหวัด เป็นต้น โดยมีโจทย์วิจัยหลัก 3 ข้อ คือ 1) การศึกษา ศักยภาพของทีมจังหวัดในการ พัฒนาระบบแผนงบประมาณ 2) ศึกษา กระบวนการกำหนดวาระการพัฒนาจังหวัดบนยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมี ส่วนร่วม และ 3) ศึกษากระบวนการวิเคราะห์เพื่อจัดทำคำของบประมาณจังหวัด

ผลการวิจัยฯ มีข้อค้นพบ ดังนี้

1. รูปแบบ (Model) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ มี 2 รูปแบบ 1) การบูรณาการแนว ขวาง ระหว่างพื้นที่ ภารกิจ และนโยบายรัฐ (Area-Function-Agenda) ซึ่งกลุ่มเป้าหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นประโยชน์และคุณค่าร่วมกัน (share value) และ 2) การบูรณาการในแนวดิ่ง เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง แผนพัฒนาระดับต่างๆ ตั้งแต่ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ ซึ่งมีแนวคิดและทิศทางที่สอดคล้องกัน (collective mind set) ทั้ง 2 รูปแบบที่เกิดขึ้นนี้ เป็นการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนงานโครงการของทุกภาคส่วนใน พื้นที่ ทั้งระดับ จังหวัดและระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทุกระดับ ในขณะที่รูปแบบการบูรณาการ แผนตั้งแต่จังหวัดขึ้นไปถึงระดับประเทศ จะพบ การเชื่อมโยงแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ที่มีระบบข้อมูล สนับสนุน และมีความสัมพันธ์ที่ดี (relationship) ระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ

2. การใช้ “ห่วงโซ่คุณค่า” (value chain) เป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการทั้งแนวขวางและแนวดิ่ง มี 6 ขั้นตอนหลัก เริ่มจาก 1) การเลือกผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับศักยภาพของจังหวัด และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของ ผู้รับผิดชอบหลักและผู้รับผิดชอบกิจกรรมสนับสนุน เพื่อสร้าง “คุณค่าร่วมของผลผลิต” (shared value) 2) วิเคราะห์กิจกรรมของผลผลิตที่เลือกตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยประยุกต์ใช้ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) 3) การกำหนดภาคีหลัก ทั้งจากผู้รับผิดชอบหลักและผู้รับผิดชอบกิจกรรม 4) วิเคราะห์ความครบถ้วนของห่วงโซ่: เกษตร อุตสาหกรรม บริการ 5) ค้นหาความต้องการในการปรับปรุงเสริมกระบวนการหลักให้มีมูลค่าเพิ่มและกำหนดผู้รับผิดชอบ 6) ประมวลความต้องการและเชื่อมโยงไปยังแผนพัฒนาจังหวัด โดยผู้รับผิดชอบ ภาคีหลักและภาคีที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีส่วนร่วมให้ข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนต่างๆ

3. **ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัดและการวิเคราะห์ค่าของงบประมาณ** พบว่า**การจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัด** เริ่มจาก การกำหนดกรอบทิศทางพัฒนาจังหวัดซึ่งรวมถึงผลผลิตหลักของจังหวัด การประมวลปัญหาและบูรณาการความต้องการ ซึ่งใช้แนวทางของ value chain การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ จนถึงกระบวนการจัดลำดับความสำคัญและสรุปแผนโดย กบจ. **การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เกิดขึ้นตามกลไกของแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดให้ส่วนราชการในจังหวัดและ อปท. รับทราบเพื่อนำไป เป็นกรอบแนวทางในจัดทำแผนของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดทั้งด้านแผนงาน ผลผลิต ตัวชี้วัด ทำให้แผนจังหวัดและแผนหน่วยงานมีทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีกลไกอำเภอทำหน้าที่ประสานหน่วยงานในอำเภอและกลั่นกรอง เพื่อปรับแผนงานให้สอดคล้อง เช่นเดียวกับ กบจ. ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาแผนงานโครงการที่ได้รับทั้งหมดให้สอดคล้องกับผลผลิตจังหวัด สำหรับ **การวิเคราะห์ค่าของงบประมาณ** ได้จำแนกโครงการให้ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กำหนดเวลาในการส่งต่อหรือรับช่วงในการดำเนินกิจกรรม งบประมาณแหล่งงบประมาณ และระยะเวลาเริ่มดำเนินการ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งแผนงานโครงการที่จะดำเนินการพร้อมกรอบงบประมาณให้จังหวัดทราบก่อน เพื่อให้งบประมาณจังหวัดมีบทบาทเป็นงบประมาณยอดเต็มเต็มศักยภาพของจังหวัดได้

4. **จุดอ่อนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด** ได้แก่ วิธีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่มีเปลี่ยนแปลง ในขณะที่บริบทสังคมและปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะสำนักงานจังหวัด มีข้อจำกัด ด้านทักษะการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอันเป็นกระบวนการสำคัญในการประมวลปัญหาและความต้องการจากทุกภาคส่วน ความเข้าใจเรื่องการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่ชัดเจน การ เตรียมการกลุ่มเป้าหมายที่เข้ามามีส่วนร่วมยังไม่ครอบคลุม ภาคประชาชนและประชาสังคมยังรับรู้น้อย ขาดระบบข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัยในการนำมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด

5. **ข้อจำกัดของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด** คือ การปรับเปลี่ยนโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารในจังหวัดบ่อยครั้ง หน่วยจัดทำแผนในแต่ละระดับรับรู้และเข้าใจกระบวนการเฉพาะของตนเอง

โดยยังไม่เข้าใจภาพรวมระบบแผนจังหวัด นอกจากนี้ยังพบว่า ช่วงเวลาการวางแผนงบประมาณของแต่ละระดับไม่สอดคล้องกับกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด จังหวัดควรได้เห็นแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน function ก่อน รวมทั้งต้องใช้เวลาสำหรับการประมวลปัญหาและกระบวนการมีส่วนร่วม

ข้อสรุปที่ได้จากการดำเนินงานในพื้นที่ศึกษา มี 4 ด้าน ได้แก่

- 1) การบูรณาการไม่จำเป็นต้องทำทุกเรื่อง ควรเลือกเรื่องที่เป็นผลผลิตหลักของจังหวัด เช่น จ.ยโสธร เลือกข้าวหอมมะลิ จ.ชัยภูมิ เลือกผลผลิตพริก จ.สตูล เลือกการท่องเที่ยว
- 2) การบูรณาการแผนงาน ทำให้ลดความซ้ำซ้อนระหว่างแผนของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ (หน่วย function)
- 3) ผลจากการบูรณาการพบว่ามีการเติมเต็มและต่อยอด เช่น จ. พิษณุโลก ทำระบบน้ำ มีระบบชลประทานหลัก และระบบชลประทานรอง ผู้ว่าราชการใช้บังคับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงระบบชลประทานในจังหวัด
- 4) การบูรณาการทำให้เกิดกิจกรรมริเริ่มนำร่อง เช่น จ.สตูล ใช้บังคับจังหวัดไปริเริ่มกิจกรรมท่องเที่ยวที่หลิเภา และ จ.นครศรีธรรมราช จะริเริ่มกิจกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ขนอม เป็นต้น

ข้อเสนอจากการศึกษา

1) **แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด** ควรพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ภาครัฐในจังหวัด ให้มี ทักษะในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและการเป็นวิทยากรกระบวนการ จัดให้มีเครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อทำคำของบประมาณโดยเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและง่ายต่อการใช้งาน จัดหลักสูตรอบรมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการสำหรับผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร พัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูล และจัดตั้งทีมงานระดับจังหวัดและทีมงานจำแนกตามประเด็นยุทธศาสตร์ โดยให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

2) **กลไกและโครงสร้างการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด** ควรมีเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกภาคประชาสังคมที่ชัดเจน เพื่อให้ได้บุคคลที่เป็นผู้แทนของภาคประชาชนซึ่งเป็นท้องถิ่น รวมทั้งเตรียมความพร้อมของภาคประชาสังคมในการร่วมวางแผนจังหวัดด้วย ควรกำหนดบทบาทภาคการเมืองในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จัดตั้งสภาจังหวัดที่ประกอบด้วยผู้แทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่างๆ เข้า ร่วมประชุมประจำเดือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อ สามารถเสนอปัญหา ชักถามแลกเปลี่ยน เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้านต่างๆ ในพื้นที่ รวมทั้งการติดตามผลการบริหารราชการจังหวัดอีกทางหนึ่งด้วย

3) **หน่วยงานส่วนกลาง** ควรการจัดทำแบบพิมพ์หรือเครื่องมือต่างๆ ที่ต้องใช้ประกอบในการจัดทำแผนและงบประมาณให้สอดคล้องกัน จัดระบบการสื่อสารจากหน่วยงานส่วนกลางให้ผ่านทางช่องทางของกระทรวงมหาดไทย เพื่อมิให้จังหวัดสับสน ปรับช่วงเวลาการจัดทำแผนของหน่วยงานในแต่ละระดับให้สอดคล้องและสนับสนุนกัน และสอดคล้องกับการจัดทำปฏิทินงบประมาณ มีการประมาณการกรอบงบประมาณที่จังหวัดพึงได้รับเพื่อทำให้การพัฒนาแผนจังหวัดมีทิศทางชัดเจนขึ้น กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้ชัดเจน จัดทำและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ในระดับต่างๆ เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกระดับทุกภาค

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

บทที่ 1 บทนำ

1.1	ความเป็นมา	1
1.2	วัตถุประสงค์	2
1.3	ขอบเขต วิธีการศึกษา และขั้นตอนการศึกษา	3
1.4	พื้นที่ดำเนินการ	4
1.5	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4

บทที่ 2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

2.1	โครงสร้างและกลไกการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	5
2.2	กระบวนการดำเนินงานภายในจังหวัด	7
2.3	สรุปข้อค้นพบจากกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดแบบบูรณาการ	10

บทที่ 3 การบูรณาการแผนงานโครงการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

โดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

3.1	หลักการ ห่วงโซ่คุณค่า value chain	13
3.2	กระบวนการ ขั้นตอนใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain)	14
3.3	องค์ประกอบของการทำ value chain	16
3.4	กระบวนการทดลองใช้เครื่องมือในพื้นที่ศึกษา	16
3.5	สรุปและวิเคราะห์กระบวนการบูรณาการแผนงานโครงการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า (value chain)	34

บทที่ 4 วิเคราะห์การมีส่วนร่วม ระบบข้อมูล และบทบาทผู้บริหาร

4.1	การมีส่วนร่วม	38
4.2	ข้อมูลและการใช้ข้อมูล	53
4.3	บทบาทผู้บริหารและศักยภาพทีมจังหวัด	67

บทที่ 5 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดทำคำของบประมาณ