รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ วิจัยการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม

โดย นางสาวจิริกา นุตาลัย และคณะ

สิงหาคม 2552

สัญญาเลขที่ RDG 5140025

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ วิจัยการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม

คณะผู้วิจัย

1. นางสาวจิริกา นุตาลัย
2. นายมนตรี เสนีเศรษฐ
3. นางสาวหทัยรัตน์ พ่วงเชย
4. นายบุญเยี่ยม เหลาสะอาด
5. นางสาววีณา นำเจริญสมบัติ
6. นางสาววราคณา ปังดำรง
7. นางสาวปริญญาภรณ์ พรมดวง
8. นางสาวฐิตากร เอี่ยววุทฒะจินดา
9. นายประครอง สายจันทร์
10. นายณัฏฐพล จิระสกุลไทย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

เอกสารรายงานฉบับสมบูรณ์ “การพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม” ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสุนนการวิจัย (สกว.) มีระยะเวลาศึกษาตั้งแต่พฤษภาคม 2551 - พฤษภาคม 2552 มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อเสนอรูปแบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม และพัฒนาเครื่องมือและขั้นตอนในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด

สาระสำคัญในรายงานจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มเนื้อหา 7 บท กลุ่มเนื้อหาที่ 1 บทที่ 1-3 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ ความเป็นมาโครงการ ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิดในการวิเคราะห์และพื้นที่ศึกษา โดยเนื้อหาในบทที่ 1 เป็นบทนำเกี่ยวกับโครงการได้แก่ วัตถุประสงค์ กระบวนการศึกษา และพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ บทที่ 2 เป็นการทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนบทที่ 3 เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงในพื้นที่ ด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ศึกษา รวมถึงข้อมูลที่สำคัญของพื้นที่ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานและสร้างความเข้าใจร่วม

กลุ่มเนื้อหาที่ 2 บทที่ 4-6 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผลการศึกษาและบทวิเคราะห์ โดยมีเนื้อหาในบทที่ 4 เป็นผลและกระบวนการทดลองใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดทั้ง 7 จังหวัด ผลการศึกษาประกอบด้วย การคัดเลือกผลผลิต กระบวนการเวที ผลและข้อสังเกต เป็นต้น ส่วนบทที่ 5 และบทที่ 6 เป็นบทวิเคราะห์สำคัญที่ตอบโจทย์การศึกษาวิจัย โดยบทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์การมีส่วนร่วม ระบบข้อมูล และบทบาทผู้บริหาร ซึ่งจะวิเคราะห์บนฐานของข้อเท็จจริงที่นำเสนอในบทที่ 3 รวมทั้งได้รวมข้อเสนอในแต่ละเรื่องไว้ด้วย ส่วนบทที่ 6 เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดทำคำของบประมาณ และข้อเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดบนฐานความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัด ข้อเสนอแนวทางเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการในจังหวัด และข้อเสนอ roadmap การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

กลุ่มเนื้อหาที่ 3 เป็นบทสุดท้ายของรายงานโดยมีสาระสำคัญใน บทที่ 7 เป็นบทสรุปและข้อเสนอ ได้แก่ จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัด ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการทำแผนงบประมาณจังหวัด การบูรณาการข้อมูลและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการวางแผนจังหวัด ตัวแบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด และข้อเสนอจากการศึกษาวิจัย

คณะวิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้การสนับสนุนกระบวนการศึกษา และหวังว่ารายงานการศึกษาวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาแผนจังหวัดตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการวิจัย

คณะผู้ศึกษาวิจัย

สิงหาคม 2552

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย “การพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม” ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสุนนการวิจัย (สกว.) โดยได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ทั้งจากหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับพื้นที่

สำหรับหน่วยงานในระดับพื้นที่ คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด ที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทีมวิจัย รวมทั้งได้เข้าร่วมกิจกรรมสำคัญของโครงการ เช่น การจัดประชุมหารือเกี่ยวกับทิศทางแผนจังหวัด การจัดเวทีผลผลิตจังหวัดโดยใช้ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เป็นต้น

ขอบคุณหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัด ในจังหวัดพื้นที่ศึกษา และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ร่วมให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่นักวิจัย แม้ว่าแต่ละท่านจะมีภารกิจมากมายในช่วงระยะเวลาการศึกษา ซึ่งเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านของการวางแผนและงบประมาณจังหวัด จากระบบเดิมสู่ระบบใหม่ แต่ก็ยังอนุเคราะห์การประสานงานกับหน่วยงานในจังหวัดเพื่อจัดเวทีหารือ และให้สัมภาษณ์ ให้คำปรึกษา ตลอดจนช่วยอ่านรายงานวิจัยเพื่อประกันความถูกต้องของข้อมูลที่นำเสนอ

ขอบคุณหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด ปลัดอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ศึกษา ที่ให้การต้อนรับอำนวยความสะดวกในการจัดหาข้อมูลและเอกสารที่สำคัญจำเป็นต่อการอ้างอิง รวมทั้งไขข้อข้องใจในปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนแผนพัฒนาในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน

ขอบคุณผู้ประสานงานจังหวัดในโครงการ “ความร่วมมือเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนการพัฒนาสังคมและสุขภาวะ” ภายใต้การสนับสนุนของ สกว.เช่นกัน ที่ให้ความร่วมมือในการประสานงานกับภาคีต่างๆ ในพื้นที่ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนชุมชนในพื้นที่ศึกษา และสนับสนุนการจัดเวทีผลผลิตจังหวัดโดยใช้ห่วงโซ่คุณค่าตลอดจนเวทีเผยแพร่ผลการศึกษาในส่วนกลาง

ขอขอบคุณ ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช โครงการศึกษาการเชื่อมโยงการใช้ปัจจัยการผลิตและผลผลิตของกิจกรรมการผลิตระดับจังหวัดเพื่อการตัดสินใจวางแผนจังหวัด สกว. มา ณ ที่นี้ ที่ได้ให้คำแนะนำและเอื้อเฟื้อข้อมูลโครงการเป็นอย่างดี ส่งผลให้งานโครงการของ สกว. ในจังหวัดได้มีการเติมเต็มต่อยอดและการประสานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ยังมีภาคีพัฒนาในพื้นที่ศึกษา ซึ่งนักวิจัยขอขอบคุณผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้นำชุมชน และภาคธุรกิจ (หอการค้า/สภาอุตสาหกรรม) ที่จัดเวลาให้นักวิจัยเข้าพบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นความเห็นของภาคีพัฒนาในจังหวัดอย่างครอบคลุม รวมทั้งนักวิจัยได้มีส่วนในการสื่อสารข้อมูลเรื่องแผนและงบประมาณจังหวัดตามกฎหมายใหม่ ให้ภาคีในภาคส่วนดังกล่าวได้รับรู้และเข้าใจบทบาทของภาคีนอกภาครัฐด้วย

สำหรับหน่วยงานส่วนกลาง คณะวิจัยขอขอบคุณ นายสุธี มากบุญ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ขอบคุณคณะที่ปรึกษาที่มีส่วนสำคัญในการจุดประกายและคลี่คลายโจทย์วิจัย ได้แก่ นายจาตุร อภิชาตบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ,นายสมนึก พิมลเสถียร อดีตรองผู้อำนวยการ

สำนักงบประมาณ, นางจุฑามาศ บาระมีชัย รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , นายอาวุธ วรรณวงศ์ รองเลขาธิการ กพร , นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สป.มท. รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ที่สนับสนุนข้อมูลแก่นักวิจัยตั้งแต่เริ่มต้นทำการศึกษาจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ขอขอบคุณคุณประภาศรี บุญวิเศษ รักษาการผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้สนับสนุนข้อมูลและการประสานงานในส่วนของสำนักผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวิจัยสามารถสำเร็จผลได้ตามขั้นตอนและกรอบเวลาที่กำหนดไว้ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนและคำแนะนำด้านวิชาการจาก ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการ สกว. คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณ สกว. และเจ้าหน้าที่ฝ่ายชุมชนและสังคม (ฝ่าย 4) ที่อำนวยความสะดวกทุกประการตลอดระยะเวลาการศึกษาวิจัย รวมถึงผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ อีกหลายท่านที่มิได้เอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้

สุดท้ายนี้คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาแผนจังหวัดรวมทั้งเกิดคุณค่าแก่การพัฒนาของภาคีนอกภาครัฐ ความผิดพลาดประการใดที่อาจเกิดขึ้นจากการศึกษาวิจัย คณะผู้ศึกษาขอน้อมรับเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงในโอกาสต่อไป

คณะผู้ศึกษาวิจัย

บทคัดย่อ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2550 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่เสนอขอตั้งงบประมาณได้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นไป โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระบวนการ และวิธีการดำเนินงาน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ซึ่งควรมีข้อมูลที่ชัดเจนและเสนอแนวทางให้เกิดการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงริเริ่มโครงการวิจัย “การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม”

การวิจัยฯ มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ 1) เพื่อเสนอรูปแบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม 2) พัฒนาเครื่องมือและขั้นตอนในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด 3) เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัด 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัดและบุคลากรในการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด และให้ข้อคิดเห็นต่อการนำไปปรับใช้ในพื้นที่ขยายผล และ 5) เพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำแผนงานโครงการซึ่งบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด

วิธีการดำเนินงานประกอบด้วย การศึกษาทบทวนจากเอกสาร การศึกษาในพื้นที่นำร่อง 7 จังหวัด คือ พิษณุโลก ชัยนาท ยโสธร ชัยภูมิ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และสตูล การสัมภาษณ์บุคคลทั้งในระดับนโยบายส่วนกลาง หน่วยงานในจังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ศึกษา การประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหาร และทีมจังหวัด และการจัดเวทีบูรณาการผลผลิตจังหวัด เป็นต้น โดยมีโจทย์วิจัยหลัก 3 ข้อ คือ 1) การศึกษาศักยภาพของทีมจังหวัดในการพัฒนาระบบแผนงบประมาณ 2) ศึกษากระบวนการกำหนดวาระการพัฒนาจังหวัดบนยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม และ 3) ศึกษากระบวนการวิเคราะห์เพื่อจัดทำคำของบประมาณจังหวัด

ผลการวิจัยฯ มีข้อค้นพบ ดังนี้

1. **รูปแบบ (Model) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ** มี 2 รูปแบบ 1) การบูรณาการแนวขวาง ระหว่างพื้นที่ ภารกิจ และนโยบายรัฐ (Area-Function–Agenda) ซึ่งกลุ่มเป้าหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นประโยชน์และคุณค่าร่วมกัน (share value) และ 2) การบูรณาการในแนวตั้ง เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ ตั้งแต่ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ ซึ่งมีแนวคิดและทิศทางที่สอดคล้องกัน (collective mind set) ทั้ง 2 รูปแบบที่เกิดขึ้นนี้ เป็นการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนงานโครงการของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทุกระดับ ในขณะที่รูปแบบการบูรณาการแผนตั้งแต่จังหวัดขึ้นไปถึงระดับประเทศ จะพบการเชื่อมโยงแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ที่มีระบบข้อมูลสนับสนุน และมีความสัมพันธ์ที่ดี (relationship) ระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ

2. **การใช้ "ห่วงโซ่คุณค่า" (value chain) เป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนพัฒนาจังหวัด** เพื่อให้เกิดการบูรณาการทั้งแนวขวางและแนวตั้ง มี 6 ขั้นตอนหลัก เริ่มจาก 1) การเลือกผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับศักยภาพของจังหวัด และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบหลักและผู้รับผิดชอบกิจกรรมสนับสนุน 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. **ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัดและการวิเคราะห์คำของบประมาณ** พบว่า***การจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัด*** เริ่มจากการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดซึ่งรวมถึงผลผลิตหลักของจังหวัด การประมวลปัญหาและบูรณาการความต้องการ ซึ่งใช้แนวทางของ value chain การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ จนถึงกระบวนการจัดลำดับความสำคัญและสรุปแผนโดย กบจ. ***การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*** เกิดขึ้นตามกลไกของแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดให้ส่วนราชการในจังหวัดและ อปท. รับทราบเพื่อนำไปเป็นกรอบแนวทางในจัดทำแผนของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดทั้งด้านแผนงาน ผลผลิต ตัวชี้วัด ทำให้แผนจังหวัดและแผนหน่วยงานมีทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีกลไกอำเภอทำหน้าที่ประสานหน่วยงานในอำเภอและกลั่นกรอง เพื่อปรับแผนงานให้สอดคล้อง เช่นเดียวกับ กบจ. ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาแผนงานโครงการที่ได้รับทั้งหมดให้สอดคล้องกับผลผลิตจังหวัด สำหรับ ***การวิเคราะห์คำของบประมาณ*** ได้จำแนกโครงการให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กำหนดเวลาในการส่งต่อหรือรับช่วงในการดำเนินกิจกรรม งบประมาณ แหล่งงบประมาณ และระยะเวลาเริ่มดำเนินการ ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งแผนงานโครงการที่จะดำเนินการพร้อมกรอบงบประมาณให้จังหวัดทราบก่อน เพื่อให้งบประมาณจังหวัดมีบทบาทเป็นงบต่อยอดเติมเต็มศักยภาพของจังหวัดได้

4. **จุดอ่อนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด** ได้แก่ วิธีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรหลักในการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่บริบทสังคมและปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะสำนักงานจังหวัด มีข้อจำกัดด้านทักษะการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอันเป็นกระบวนการสำคัญในการประมวลปัญหาและความต้องการจากทุกภาคส่วน ความเข้าใจเรื่องการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่ชัดเจน การเตรียมการกลุ่มเป้าหมายที่เข้ามามีส่วนร่วมยังไม่ครอบคลุม 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 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ (หน่วย function)
3) ผลจากการบูรณาการพบว่ามีการเติมเต็มและต่อยอด เช่น จ. พิษณุโลก ทำระบบน้ำ มีระบบชลประทานหลัก และระบบชลประทานรอง ผู้ว่าราชการใช้งบจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงระบบชลประทานในจังหวัด
4) การบูรณาการทำให้เกิดกิจกรรมริเริ่มนำร่อง เช่น จ.สตูล ใช้งบจังหวัดไปริเริ่มกิจกรรมท่องเที่ยวที่หลีเป๊ะ และ จ.นครศรีธรรมราช จะริเริ่มกิจกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ขนอม เป็นต้น

ข้อเสนอจากการศึกษา

1) ***แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด*** ควรพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ภาครัฐในจังหวัด ให้มีทักษะในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและการเป็นวิทยากรกระบวนการ จัดให้มีเครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อทำคำของบประมาณโดยเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและง่ายต่อการใช้งาน จัดหลักสูตรอบรมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการสำหรับผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร พัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูล และจัดตั้งทีมงานระดับจังหวัดและทีมงานจำแนกตามประเด็นยุทธศาสตร์ โดยให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

2) ***กลไกและโครงสร้างการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด*** ควรมีเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกภาคประชาสังคมที่ชัดเจน เพื่อให้ได้บุคคลที่เป็นผู้แทนของภาคประชาชนซึ่งเป็นท้องถิ่น รวมทั้งเตรียมความพร้อมของภาคประชาสังคมในการร่วมวางแผนจังหวัดด้วย ควรกำหนดบทบาทภาคการเมืองในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จัดตั้งสภาจังหวัดที่ประกอบด้วยผู้แทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่างๆ เข้าร่วมประชุมประจำเดือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อสามารถเสนอปัญหา ซักถามแลกเปลี่ยน เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ในพื้นที่ รวมทั้งการติดตามผลการบริหารราชการจังหวัดอีกทางหนึ่งด้วย

3) ***หน่วยงานส่วนกลาง*** ควรการจัดทำแบบพิมพ์หรือเครื่องมือต่างๆ ที่ต้องใช้ประกอบในการจัดทำแผนและงบประมาณให้สอดคล้องกัน จัดระบบการสื่อสารจากหน่วยงานส่วนกลางให้ผ่านทางช่องทางของกระทรวงมหาดไทยเพื่อมิให้จังหวัดสับสน ปรับช่วงเวลาการจัดทำแผนของหน่วยงานในแต่ละระดับให้สอดคล้องและสนับสนุนกัน และสอดรับกับการจัดทำปฏิทินงบประมาณ มีการประมาณการกรอบงบประมาณที่จังหวัดพึงได้รับเพื่อทำให้การพัฒนาแผนจังหวัดมีทิศทางชัดเจนขึ้น กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้ชัดเจน จัดทำและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ในระดับต่างๆ เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกระดับทุกภาคี

Abstract

According to Ruling Act on Administrative Organization of the State 1991, amendment 2006, province has an obligation to propose an annual budget by passing through a process of making Provincial Development Plan, which starting from 2009 national budget. And formulation of essential roles and responsibilities of provincial agencies, processes, and approaches are regulated in the Decree of Integrated Provincial and Group of Provincial Administration, 2007. This change was significance. In order to have an accurate database and efficient approaches for making Provincial Annual Plan, the initiative research project on "the study for developing system and processes on making Provincial Annual Plan that based on information and participatory strategy" was occurred.

The research has 5 objectives which are; 1) to propose models and processes on making Provincial Annual Plan that base on information and participatory strategy; 2) to develop tools and outlines for making Provincial Annual Plan; 3) to study strengths, weaknesses and constraints that may emerged between running processes of making Provincial Annual Plan; 4) to give suggestions for developing provincial capacity building and enhancing planning skills of provincial working groups, including giving advices on how to apply models and processes on making Provincial Annual Plan that discover from pilot provinces to the other provinces; and 5) to produce a manual on how to develop provincial projects.

Methodology of this research comprise of 1) Review documents of studied areas on 7 pilot provinces that are; Phisanulok, ChaiNat, Yasothon, Chaiyaphum, Ubonrathathani, Nakhonsrithammarath, and Satun; 2) Interview persons in various levels such as central policy agencies, sectors within provinces and districts, and local administrative organizations; 3)Observe related meetings both at central policy agencies and studied areas; 4) Organize meetings with governor, head of provincial sectors and planning working group; and 5) Conduct focus group discussion on a topic of "The integration of provincial products".

The research consist of 3 main issues which are; 1) Study on capability of provincial working group that undertake on making Provincial Annual Plan; 2) Study on formulating processes of provincial development strategy that based on information and participation; and 3) Study on analyzing processes of making requisition for provincial annual budget.

The Results:

1. There are 2 models of integrated approach on making Provincial Development Plan; 1) the horizontal integration, an approach that cooperate between Area-Function- Agenda that targeted groups and related agencies can share the same value; and 2) the vertical integration, an approach that enrich the linkage among different levels (staring from communities, sub-districts, districts, provinces and nation) to be as a collective mind set. Both models are able to connect and integrate all action plans and all agencies to work on a same direction, which need to apply participatory processes. Moreover, from observation, when practice these 2 models of integrated approach, not just only the linkage of plans and the contribution of budget was occurred but also database system and good relationships among related agencies have been emerged.

2. There are 6 steps on using “value chain” as a tool for making Provincial Development Plan (this tool is one part of integrated approach on both vertical and horizontal) which are; 1) Identify important provincial products that correlate with provincial capacity by using participatory processes. This process have to involve related sectors in primary producing activities and supportive producing activities in order to built a shared value; 2) Analyze activities of chosen product, starting at the original sources of product to the ended product by adapting supply chain analysis; 3) Identify key stakeholders from primary producing activities and supportive producing activities; 4) Evaluate the completeness of the chain; 5) Find needs for enhancing a main process to be more valuable (value added), and decide who should take responsibility; 6) Collect related sectors’ needs and link them into Provincial Development Plan.

All of above steps, responsible persons, main stakeholders, and related stakeholders have to participate on giving valuable information and data analysis.

3. The planning steps are; 1) Formulate provincial development strategies that include main provincial products; 2) Evaluate problems and identifying people needs by using value chain; 3) Classify responsible sectors; and 4) Prioritize action plans, including finalizing Provincial Development Plan by Provincial Integrated Administrative Committees.

4. An approach that create linkage between provincial strategies with government strategies and local administrative organization strategies should be implemented as the following; 1) Inform Provincial Development Plan to all provincial sectors and local administrative organizations, and then these sectors should develop action plans, outcomes and planning indicators in accordance with Provincial Development Plan and also should consider the Functional Development Plan into account as well ; 2) District take responsibility as integrated center between upper level and lower level by coordinating, collecting and separating projects from district functional sectors and local administrative organizations and rearrange them as a package and then bring it into provincial responsible sectors. Moreover districts should conclude problems and people needs within their areas and send them into responsible sectors; 3) Provincial Integrated Administrative Committees approve action plans that correlate with provincial outcomes, including giving suggestions on provincial development strategies and appropriated budget of action plans to functional agencies and central agencies.

5. Budget requisition analysis should be implemented as following; 1) clearly identify responsible sectors of each project; 2) specify period of time on project sending or period of time on implementation of each project; 3) consider appropriated project budget, sources of funding, and date setting of implementation. However, before running those three steps, provinces should know their functional budget by adjusting fiscal year planning, thus provinces can use their budget as supplement budget for supporting provincial development.

6. Weakness on processes of making Provincial Annual Plan are; Attitude and performance of provincial working group still do not change, while social context and problems are becoming more elaborated and complicated; Personnel of government agencies, specially provincial administrative sector has limited skill on practicing participatory processes which being the most important method for evaluating problems and needs from all stakeholders; An understanding on provincial integrated management is unclear; The preparation of targeted groups who should participate in a process of developing provincial plans did not cover most groups of civil society and local people; And lacking of modern accurately database system that can be used for setting provincial aims and strategies.

7. Limitation on processes of making provincial annual plan are; Governor and provincial managers were frequently transferred; Working group of each level is able to understand planning process specifically within their level, but does not understand holistic view of provincial planning system. Moreover, time consuming on processes of gathering and evaluating problems by using participatory approach caused a delay on working calendar of making Provincial Annual Plan in each levels, and resulting on miscorrelate with processes of making Provincial Development Plan.

Conclusions:

1. It is unnecessary to integrate in every aspect of province. Planning group should identify main provincial products and develop provincial plan from the main products, such as Yasothon chose jasmine rice and Chaiyaphum chose chili and Satun chose tourism.
2. Integrated approach is able to reduce duplication of plans between provincial sectors, local administrative organizations, and functional agencies.
3. The results from integrated approach has created additional values into provincial development, such as on the case of Phisanulok, governor used provincial budget to link irrigation system to be fully networking between main channels and sub-channels, which this linkage was raised on participatory processes.
4. Integrated approach created initiative activities as pilot projects on studied areas, such as Satun is promoting tourism at Hlepa Island or Nakhonsrithammarath will allocate activities and annual budget for the development of Khanorm tourism.

Suggestions:

1) Outlines on provincial capacity building development:

- Improving skills of planning working groups on running participatory processes such as skills on being facilitator,
- Providing tools for analyzing the requisition for Provincial Annual Budget by using practical information technology,
- Setting training courses on how to make integrated provincial development plan for practitioners and executives,
- Developing and improving provincial database system,
- Setting up provincial working groups and functional working groups that involve local academic sectors.

2) Mechanism and structure of making Provincial Development Plan and Group of Provinces Development Plan:

- Setting criterions and methods for identifying appropriated civil society that being truly representatives of local people. And the process of identification will able to help preparing civil society to be involved in making Provincial Development Plan,
- Establishing roles on political involvement in participatory processes of making Provincial Development Plan,
- Formulating provincial councils that consist of representatives of people from variety of careers, and attend monthly meeting with governor and head of provincial sectors in order to inform problems, exchange questions for discussion, suggest solutions on local problems, including monitoring results of provincial governing.

3) The Preparation of central agencies:

- Creating forms or tools to be used in making plans that correlate with budget.
- Managing communicating system from central agencies pass through channel of Ministry of Interior in order to reduce confusion at provincial level,
- Adjusting working calendar of planning in each levels to be supportive to each others and matching with fiscal year planning,
- Estimating potential sum of provincial annual budget, and use this data for making decision on the direction of provincial development,
- Formulating criterions and standard for prioritizing provincial projects,
- Dissimilating information about provincial planning to all stakeholders and agencies in order to create an understanding.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมา 1- 1
1.2 วัตถุประสงค์ 1- 2
1.3 ขอบเขต วิธีการ และขั้นตอนการศึกษา 1- 3
1.4 พื้นที่ดำเนินการ 1- 4
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ 1- 4
1.6 ระยะเวลาดำเนินการ 1- 5

บทที่ 2 ทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 2- 1
2.2 กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้อง 2- 6
2.3 การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2552-2554) และแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2-12
2.4 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด 2-15
2.5 ระบบงบประมาณและการติดตามประเมินผล 2-24
2.6 ระบบฐานข้อมูล 2-29
2.7 แนวความคิดและแนวทางที่เกี่ยวข้อง 2-33

บทที่ 3 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในพื้นที่ศึกษา

3.1 จังหวัดพิษณุโลก 3-1
3.2 จังหวัดชัยนาท 3-11
3.3 จังหวัดยโสธร 3-18
3.4 จังหวัดชัยภูมิ 3-31
3.5 จังหวัดอุบลราชธานี 3-42
3.6 จังหวัดนครศรีธรรมราช 3-55
3.7 จังหวัดสตูล 3-74
3.8 สรุปข้อค้นพบจากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ 3-89

หน้า

บทที่ 4 การใช้ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

4.1 หลักการ 4 - 1
4.2 กระบวนการทดลองใช้เครื่องมือในพื้นที่ศึกษา 4 - 4
4.3 สรุปและวิเคราะห์การใช้ห่วงโซ่คุณค่าเป็นเครื่องมือบูรณาการแผนงานโครงการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4-39

บทที่ 5 การวิเคราะห์การมีส่วนร่วม ระบบข้อมูล และบทบาทผู้บริหาร

5.1 การมีส่วนร่วม 5-1
5.2 ข้อมูลและการใช้ข้อมูล 5-17
5.3 บทบาทผู้บริหารและศักยภาพทีมจังหวัด 5-34

บทที่ 6 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัดและการจัดทำคำของบประมาณ

6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6-1
6.2 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ผลผลิต โครงการและกิจกรรมระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6-6
6.3 การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ 6-10

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 จุดแข็ง จุดอ่อน และข้อจำกัด 8 -1
7.2 การบูรณาการข้อมูลและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการวางแผนจังหวัด 7 -3
7.3 ตัวแบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการงบประมาณจังหวัด 7 -5
7.4 แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด 7 -9
7-5 ข้อเสนอจากการศึกษาวิจัย 7 -13

ภาคผนวก ก. สรุปผลการจัดเวทีบูรณาการผลผลิตจังหวัด (value chain)
ภาคผนวก ข. บทความสำหรับการเผยแพร่
ภาคผนวก ค. ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ กิจกรรมที่ดำเนินการและผลที่ได้รับ
ภาคผนวก ง กิจกรรมสำคัญของโครงการ
บรรณานุกรม

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพ 2-1 ประมวลสรุปพัฒนาการของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 3 ยุค 2-5
แผนภาพ 2-2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 2-10
แผนภาพ 2-3 กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่ม ตามมติคณะรัฐมนตรี 15 มกราคม 2551 2-12
แผนภาพ 2-4 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 2-20
แผนภาพ 2-5 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 2-20
แผนภาพ 2-6 แสดงการเชื่อมโยงระหว่างแผนกับผลผลิตและผลลัพธ์ในระดับต่างๆ 2-26
แผนภาพ 2-7 ตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ 2-27
แผนภาพ 2-8 แบบจำลองห่วงโซคุณค่า 2-43
แผนภาพ 3.1 ภาพรวมการขับเคลื่อน “ชุมชนอินทรีย์ ตำบลแห่งความพอเพียง และการบูรณาการทั้งจังหวัด” 3-58
แผนภาพ 3-2 หลักปฏิบัติเชื่อมโยงการพัฒนา 3 ระดับ 3-63
แผนภาพ 3-3 แสดงแนวทางเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาทุกระดับ นครศรีธรรมราช 3-65
แผนภาพ 4-1 แสดงห่วงโซ่การผลิตและห่วงโซ่คุณค่า 4-2
แผนภาพ 4-2 แสดงห่วงโซ่คุณค่า “ข้าวชัยนาท” 4-10
แผนภาพ 4-3 แสดงห่วงโซ่คุณค่า ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ยโสธร 4-13
แผนภาพ 4-4 แสดงห่วงโซ่คุณค่า พริกชัยภูมิ 4-17
แผนภาพ 4-5 แสดงห่วงโซ่คุณค่า การท่องเที่ยวพิบูลมังสาหาร จ.อุบลราชธานี 4-20
แผนภาพ 4-6 ห่วงโซ่คุณค่า ผลผลิตด้านการท่องเที่ยวขนอม จ.นครศรีธรรมราช 4-25
แผนภาพ 4-7 ห่วงโซ่คุณค่าผลผลิตด้านการท่องเที่ยวหลีเป๊ะ จ.สตูล 4-35
แผนภาพ 5-1 แสดงรูปแบบการสื่อสารสร้างความเข้าใจ 5-2
แผนภาพ 5-2 การให้น้ำหนักกับการประมวลปัญหาและความต้องการจากภาคีต่างๆ 5-4
แผนภาพ 5-3 เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ 5-11
แผนภาพ 6-1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และ อปท. 6-4
แผนภาพ 6-2 บทบาทของแต่ละหน่วยงานในการทำแผนพัฒนาจังหวัด 6-6
แผนภาพ 6-3 แสดงความเชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน 6-7
แผนภาพ 6-4 ความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์และผลผลิตของส่วนราชการระดับจังหวัด 6-9
แผนภาพ 7-1 กระบวนการประยุกต์ใช้ห่วงโซ่คุณค่า เพื่อบูรณาการความต้องการ 7 -4
แผนภาพ 7-2 การจัดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ 7-6

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 3-1 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกปี 2553 3-8

ตาราง 3-2 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดชัยนาท ปี 2553 3-17

ตาราง 3-3 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร ปี 2553 3-29

ตาราง 3-4 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ ปี 2553 3-41

ตาราง 3-5 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี ปี 2553 3-53

ตาราง 3-6 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช ปี 2553 3-70

ตาราง 3-7 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดสตูล ปี 2553 3-87

ตาราง 5-1 ผลของการสื่อสารต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของภาคี 5-3

ตาราง 5-2 ภาพรวมการประมวลความต้องการและปัญหาของภาคีในระดับชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5-9

ตาราง 5-3 เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ ของแต่ละจังหวัด 5-13

ตาราง 5-4 ผลการประเมินคุณภาพแผนชุมชน ปี 2550 5-22

ตาราง 5-5 ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลและแหล่งข้อมูล 5-26

ตาราง 5-6 สรุปลักษณะการนำข้อมูลไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด 5-27

ตาราง 5-7 การใช้ข้อมูลเพื่อคัดเลือกผลผลิตจังหวัด 5-27

ตาราง 5-8 จำนวนเจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด 5-36

ตาราง 6-1 แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด 6-1

ตาราง 6-2 สรุปลักษณะการนำข้อมูลไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด 6-2

คำย่อ

อปท. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อบต. องค์การบริหารส่วนตำบล

อบจ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทต. เทศบาลตำบล

ก.น.จ. คณะกรรมการนโยบายแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ก.บ.ก. คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณการ

ก.บ.จ. คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

อ.ก.อ. คณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (บางอำเภอยังเรียก ก.บ.อ. ตามระบบเดิมเนื่องจากความเคยชิน แม้ว่า ก.น.จ.จะกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ว่าผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนระดับอำเภอให้ใช้ว่า อ.ก.อ. แล้วก็ตาม)

พรฎ. พระราชกฤษฎีกา

สศช. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย กำลังมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ กล่าวได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนครั้งแรก ที่มีการกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณเอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 โดยที่ผ่านมาการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ใช้งบประมาณจากส่วนกลางผ่านทางหน่วยงานระดับกรมและกระทรวง โดยมิได้มีการประสานแผนหรืองบประมาณระหว่างหน่วยงาน รวมถึงมิได้บูรณาการแผนงานกับส่วนท้องถิ่น หรือภาคส่วนอื่น เช่น ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น ส่งผลให้การใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78(2) ให้มีการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งสนับสนุนให้จังหวัดมีแผน/งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อเดือนสิงหาคม 2550 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่เสนอขอตั้งงบประมาณได้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 หลังจากนั้นจึงได้มีการยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งประกอบด้วยการตั้งคณะกรรมการนโยบายแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (กนจ.) กระบวนการจัดทำแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบประมาณ และการกำกับการดำเนินการ เป็นต้น โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551

ในส่วนของนโยบายรัฐบาล ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ในนโยบายที่ 8 เรื่องการบริหารจัดการที่ดี ข้อ 8.1.4 บูรณาการความเชื่อมโยงของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับภาค ตลอดจนเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน

ผลการดำเนินงานทดลองนำร่องการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ ปี พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมาพบว่า จุดเน้นของระบบเศรษฐกิจฐานล่างเป็นเรื่องเครือข่ายและกระบวนการทำแผนชุมชน ส่วนระบบเศรษฐกิจระดับบนที่จะทำไปเชื่อมกับแผนจังหวัดนั้น ต้องเป็นการบูรณาการเศรษฐกิจระดับชุมชนท้องถิ่นและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งการยึดโยงเศรษฐกิจทั้งสองระดับนี้จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของจังหวัดมีการเติบโตอย่างมั่นคง ทั้งนี้การต่อภาพของความเชื่อมโยงดังกล่าวตั้งแต่ระดับ

ชุมชน ขึ้นไปสู่ระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด ต้องมีระบบข้อมูลที่ถูกต้องทั้งข้อมูลในระดับจุลภาค (Micro) คือ ข้อมูลที่มาจากข้างล่าง หรือข้อมูลในระดับผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน และระดับมหภาค (Macro) คือ ข้อมูลภาพรวมด้านเศรษฐกิจส่วนบนระดับประเทศและจังหวัด สามารถตอบคำถามแผนงานและงบประมาณที่จะดำเนินการได้อย่างมีเหตุมีผล รวมทั้งส่งผลต่อประชาชนในจังหวัดอย่างตรงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่

โจทย์ที่สำคัญของการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ คือแผนงานโครงการที่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐ สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีระบบซึ่งเอื้อต่อการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับของจังหวัด เพื่อก่อให้เกิดภาระผูกพันและความรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนายุทธศาสตร์แผนงานและงบประมาณในระดับจังหวัด กระบวนการหารือและกระบวนการทำข้อตกลงกับสำนักงบประมาณรวมทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข ซึ่งโจทย์สำคัญในเรื่องนี้ ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน

การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูล และการมีส่วนร่วม ในจังหวัดนำร่อง ได้แก่ ชัยนาท พิษณุโลก นครศรีธรรมราช สตูล ชัยภูมิ ยโสธร และอุบลราชธานี ได้ริเริ่มขึ้นโดยเล็งเห็นความสำคัญของการแปลงนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ และความต้องการของประชาชน สู่การกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกระบวนการกลั่นกรองโครงการระดับจังหวัดแบบบูรณาการใน 3 ระดับ คือ 1) กระบวนการระหว่างส่วนราชการ ชุมชน และภาคเอกชน ในจังหวัด 2) กระบวนการระหว่างชุมชนท้องถิ่น และส่วนราชการ 3) กระบวนการระหว่างสำนักงบประมาณและหน่วยงานส่วนกลาง ทั้งนี้มีวิธีการสำคัญคือ ศึกษาระบบและกระบวนการเดิมที่ดำเนินการอยู่ ศึกษาระบบและกระบวนการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ และวิเคราะห์ภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน และบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาจังหวัดอย่างบูรณาการ

1.2 วัตถุประสงค์

1) เพื่อเสนอรูปแบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม
2) พัฒนาเครื่องมือและขั้นตอนในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด
3) เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการจัดทำแผน งบประมาณจังหวัด
4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัดและบุคลากรในการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด และให้ข้อคิดเห็นต่อการนำไปปรับใช้ในพื้นที่ขยายผล
5) เพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำแผนงานโครงการซึ่งบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด

1.3 ขอบเขต วิธีการ และขั้นตอนการศึกษา

โจทย์การวิจัย

1) ศักยภาพของทีมจังหวัดในการพัฒนาระบบแผนงบประมาณ

- ความพร้อมและเชื่อถือได้ของระบบข้อมูลจังหวัด
- ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด ท้องถิ่น ชุมชนและภาคประชาสังคม
- ความรู้ความสามารถของทีมจังหวัด ที่จะเป็นกลไกหลักในการพัฒนาระบบแผนงาน งบประมาณ การติดตามประเมินผลตามแนวทางใหม่

2) กระบวนการกำหนดวาระการพัฒนาจังหวัดบนยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม

2.1 กระบวนการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และความเชื่อมโยงระหว่างระบบเศรษฐกิจของจังหวัดกับระบบการผลิตของภาคชุมชนและเอกชนในจังหวัด เพื่อชี้ช่องว่างที่ควรมีการพัฒนาเติมเต็ม

2.2 กระบวนการและกลไกประมวลปัญหาและความต้องการของภาคชุมชน ประชาสังคม เอกชน

2.3 กระบวนการสังเคราะห์และกำหนดวาระการพัฒนาจังหวัดและแผนงานโครงการที่สำคัญ กระบวนการสื่อสารสร้างความเข้าใจในวงกว้างและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ

2.4 เกณฑ์และกระบวนการกลั่นกรองและการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานซึ่งเป็นที่ยอมรับของภาคีเกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณ

3) กระบวนการวิเคราะห์เพื่อจัดทำคำของบประมาณจังหวัด

3.1 กระบวนการและขั้นตอนวิเคราะห์โครงการ และความเชื่อมโยงกับโครงการ/งาน ของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 กระบวนการและขั้นตอนการเชื่อมโยงแผนงานจังหวัดกับหน่วยงานส่วนกลาง เช่น สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ

3.3 การจัดทำคำของบประมาณ

ขั้นตอนการศึกษา

1) ศึกษาบริบทและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบและวิธีการงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ
2) ศึกษาและทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3) วิเคราะห์ภาคีที่เกี่ยวข้องและบทบาทในการมีส่วนร่วมทำแผน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ผู้แทนภาคตามประชาชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน และหน่วยงานส่วนกลาง
4) ประชุมทำความเข้าใจและปรึกษาหารือกับภาคีทุกระดับในจังหวัดนำร่อง ทั้งภาคราชการ ชุมชน ธุรกิจเอกชนในจังหวัด รวมถึงการหารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลาง เช่น สำนักงบประมาณ กพร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ เพื่อเห็นชอบระบบและกระบวนการพัฒนาแผนงานร่วมกัน
5) สัมภาษณ์บุคคลในหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น

6) เข้าร่วมสังเกตการณ์ในเวทีการประชุมกลั่นกรองยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ของจังหวัด รวมถึงเวทีที่เกี่ยวข้องกับการทำแผนพัฒนาจังหวัด

7) สรุปประมวล เสนอรูปแบบ กระบวนการ ขั้นตอน และลำดับช่วงเวลารวมทั้งแนวทางการเชื่อมโยง

8) ออกแบบเครื่องมือที่จะนำไปใช้ และจัดทำคู่มือการจัดทำโครงการที่จะบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด

9) จัดเวทีพัฒนาโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่าเพื่อเป็นกรอบในการเสนองบประมาณ และเวทีพัฒนาโมเดลอำเภอ

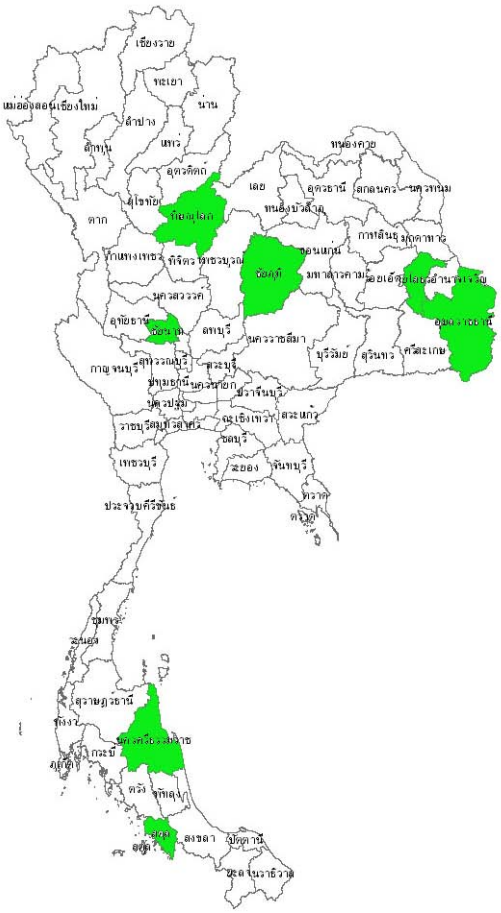
10) สัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

11) พัฒนาคู่มือการจัดทำแผนงานโครงการ

1.4 พื้นที่ดำเนินการ

พื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด คือ

1. จังหวัดชัยนาท
2. จังหวัดพิษณุโลก
3. จังหวัดชัยภูมิ
4. จังหวัดอุบลราชธานี
5. จังหวัดยโสธร
6. จังหวัดนครศรีธรรมราช
7. จังหวัดสตูล



1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) Roadmap ของการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย รูปแบบ กระบวนการขั้นตอน กลไก ในการดำเนินงาน และเครื่องมือในการเชื่อมโยงติดตามแผน/โครงการ และลำดับขั้นเวลาของการดำเนินงานในแต่ละช่วง

2) คู่มือการจัดทำแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

3) ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัดและบุคลากรในการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด และการวางระบบรองรับการทำแผนจังหวัด เช่น ระบบติดตามและหนุนเสริมระบบข้อมูลจังหวัด เป็นต้น

4) เกิดโครงการและแผนพัฒนาจังหวัด ที่ตรงตามความต้องการของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และตอบสนองนโยบายรัฐบาล

1.6 ระยะเวลาดำเนินการ

ระยะเวลา 12 เดือน (พฤษภาคม 2551 - พฤษภาคม 2552)

บทที่ 2
ทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

จังหวัด เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย บทบาทหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของจังหวัดคือจัดให้มีบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เข้าถึงได้อย่างสะดวก และช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาสให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต ซึ่งกระบวนการขับเคลื่อนและพัฒนาจังหวัดได้ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทาง ดังนั้นแผนพัฒนาจังหวัดจึงต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ

การศึกษาระบบและกระบวนการทำแผนพัฒนาจังหวัด มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องใน 6 ประเด็น คือ

1) ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
2) กฎระเบียบรวมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาจังหวัด
3) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2552-2554) และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ/หน่วยงาน
4) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด
5) ระบบงบประมาณและการติดตามผล
6) การจัดระบบฐานข้อมูล
7) แนวความคิด และแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการทำแผนพัฒนาจังหวัด
   - การมีส่วนร่วมของชุมชน
   - การประสานและบูรณาการแผน
   - ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ทัศนคติ พฤติกรรม และช่องว่างระหว่างความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม
   - แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
   - แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า หรือ value chain

ประเด็นสำคัญดังกล่าวข้างต้น จะนำเสนอในรายละเอียดได้ดังนี้

2.1 **ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด**

การวางแผนพัฒนาจังหวัด เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับการตั้งสำนักงานจังหวัด คือ ปี พ.ศ. 2519 ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2516 เห็นชอบให้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในปี พ.ศ. 2519 (www.ranong.go.th/moi102.htm) แต่ก่อนหน้านั้น ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด มาตรา 38 ได้บัญญัติให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ออกเป็น 1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ 2) ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ ต่อมาภายหลังได้ยกฐานะสำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และมีภารกิจหน้าที่อยู่ 2 ประการ ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด และรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

การวางแผนพัฒนาจังหวัดนับแต่เริ่มตั้งสำนักงานจังหวัดจนถึงปัจจุบัน แบ่งพัฒนาการได้ 3 ยุค

<u>ยุคที่หนึ่ง</u> (ปี พ.ศ.2519 – 2545) แผนพัฒนาจังหวัด [1]

การจัดทำแผนในยุคแรก ใช้กระบวนการทำแผนแบบสองทาง คือจากบนลงล่าง (Top down) และล่างขึ้นบน (Bottom up) การวางแผนจังหวัดในยุคนี้มีกลไกระดับชาติคือ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) การวางแผนจากบนลงล่างนั้นจังหวัดได้นำแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวทางจากนโยบายรัฐบาล/กระทรวง ไปกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดและส่งให้อำเภอไปทำแนวทางพัฒนาอำเภอที่สอดคล้องกับพื้นที่ จากนั้นจึงส่งให้ตำบลนำไปประกอบการทำแผนจากข้างล่างขึ้นมา ตำบลไปรวบรวมแผนงานโครงการจากหมู่บ้านขึ้นมาเป็นแผนอำเภอ เรียกว่า “แผนความต้องการ” ซึ่งข้อมูลที่นำมาใช้ในการวางแผน ได้แก่ จปฐ. และ กชช.2ค. เมื่อเป็นแผนพัฒนาอำเภอแล้วจึงส่งแผนขึ้นไปเป็นแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำส่งให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง (function) จัดทำงบประมาณ

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หน่วยงานราชการส่วนกลาง กรม ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือสนใจแผนที่จังหวัดส่งขึ้นมา และไม่ได้ใช้ข้อมูลจากแผนพัฒนาจังหวัดที่ส่งไปให้เป็นหลัก เนื่องจากมีโครงการแผนงานเตรียมไว้อยู่แล้ว ทำให้การวางแผนพัฒนาจังหวัดในยุคแรกถูกมองว่าไม่สำคัญและไม่จำเป็นต้องทำ เพราะจังหวัดไม่มีงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินโครงการพัฒนา งบประมาณในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดมาจากกระทรวงและกรม ที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี นอกจากนี้ โครงการพัฒนาต่างๆ ที่ลงมาในจังหวัดก็มาจากการกำหนดของรัฐบาลและกระทรวง/กรม ซึ่งเป็นที่มาของคำพูดที่ว่า “ที่ขอไม่ได้ ที่ให้ไม่ได้ขอ” ประกอบกับ

[1] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง วันที่ 18 กันยายน 2551

การแก้ไขปัญหาพื้นฐานการพัฒนาชนบทในช่วงเวลานี้ ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนยากจนในชนบท ซึ่งเป็นเรื่องของรัฐบาลและราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

<u>ยุคที่สอง</u> (ปี พ.ศ.2546-2550) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

การวางแผนพัฒนาจังหวัดในยุคนี้ มีแนวคิดและบทเรียนจากจุดอ่อนของการวางแผนในยุคแรก คือ กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดในยุคแรกมีลักษณะเหมือน “แผนขนมชั้น” หรือบางสำนักก็เรียกว่า “แผนเย็บเล่ม” “แผนกระดาษ” ขาดกระบวนการเชื่อมโยงหรือบูรณาการกันในระดับพื้นที่ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัดจึงไม่สามารถผลักดันการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัดได้ ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2540-2550 ได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 -10 ที่เน้นให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้บริหารประเทศในขณะนั้นเล็งเห็นว่าคนในพื้นที่ย่อมรู้ปัญหาของตนเองดีที่สุด และมีศักยภาพในการพัฒนา เพียงแต่ยังไม่นำมาใช้อย่างถูกวิธี

การวางแผนพัฒนาจังหวัดในยุคนี้ มีความตระหนักว่า การจัดการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาไม่ได้กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจบริหารพื้นที่อย่างอิสระ ขาดการรวมพลังระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนตั้งแต่ต้นทาง ที่สำคัญคือยังขาดการมองและการวางแผนในเชิงกลยุทธ์ ดังนั้น เพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้รูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer : CEO) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 (ปีงบประมาณ 2547) โดยนำแนวคิดการบริหารงานในรูปแบบของ CEO (Chief Executive Officer) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด เป็นเจ้าภาพบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการบริหารงานจังหวัด และรัฐบาลได้กำหนดให้ใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทั้งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีการจัดสรรงบประมาณกลางให้แก่จังหวัดผ่านสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อการพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังได้จัดเตรียมความพร้อมให้แก่จังหวัดที่สำคัญ เช่น การมอบอำนาจส่วนกลางให้แก่จังหวัด และการจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงและผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งจัดทำคู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น

ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2547 แต่ละจังหวัดจึงดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 เป็นกรอบการดำเนินงาน ระเบียบนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ กสจ. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นองค์กรกำกับและการดำเนินงานในระดับชาติ และกำหนดคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด หรือ กกจ. เป็นองค์กรจัดทำแผนระดับกลุ่มจังหวัด และมี

คณะกรรมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ก.บ.จ. เป็นองค์กรทำแผนในระดับจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในยุคนี้มีการยกร่างแผนโดยใช้กระบวนการทำแผนเชิงกลยุทธ์ตามหลักวิชาการ คือ มีการวิเคราะห์ศักยภาพ (SWOT Analysis) จัดทำวิสัยทัศน์ ทำยุทธศาสตร์ และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับนโยบายรัฐบาล หลังจากนั้นมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เมื่อได้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแล้ว จึงแจ้งให้อำเภอ/ท้องถิ่น นำไปจัดทำแผนยุทธศาสตร์อำเภอ และแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น ซึ่งจะนำข้อมูลขึ้นมาจากแผนชุมชนด้วย

กระบวนการสำคัญในการจัดทำแผนคือ 1) การเตรียมข้อมูล ได้แก่ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาระบบข้อมูลจังหวัด (POC) 2) วิเคราะห์ศักยภาพ (SWOT) 3) จัดทำวิสัยทัศน์ 4) กำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย 5) กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 6) กำหนดกลุ่มผลงานหลักหรือเป้าหมายการให้บริการ 7) กำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ 8) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามหลัก BSC และ 9) กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ทำในยุคนี้ แม้จะเป็นการเริ่มต้นที่ดีแต่ก็ยังไปได้ไม่ราบรื่นนัก เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ที่เจ้าหน้าที่ยังมีประสบการณ์น้อยในการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ และการจัดความเชื่อมโยงระหว่างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ยังไม่ค่อยสัมพันธ์สอดคล้องกัน บางครั้งยังมีความสับสนในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ระหว่างปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ขาดฐานข้อมูลมารองรับอย่างถูกต้อง ทำให้การพัฒนาไม่บรรลุเป้าหมายของแผน บางจังหวัดได้จัดจ้างนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาช่วยกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แต่ก็ยังมีช่องว่างในระดับความรู้และการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง บางครั้งก็มีคำตอบที่จะชี้นำให้เป็นไปในทิศทางที่เตรียมไว้แล้ว เป็นต้น

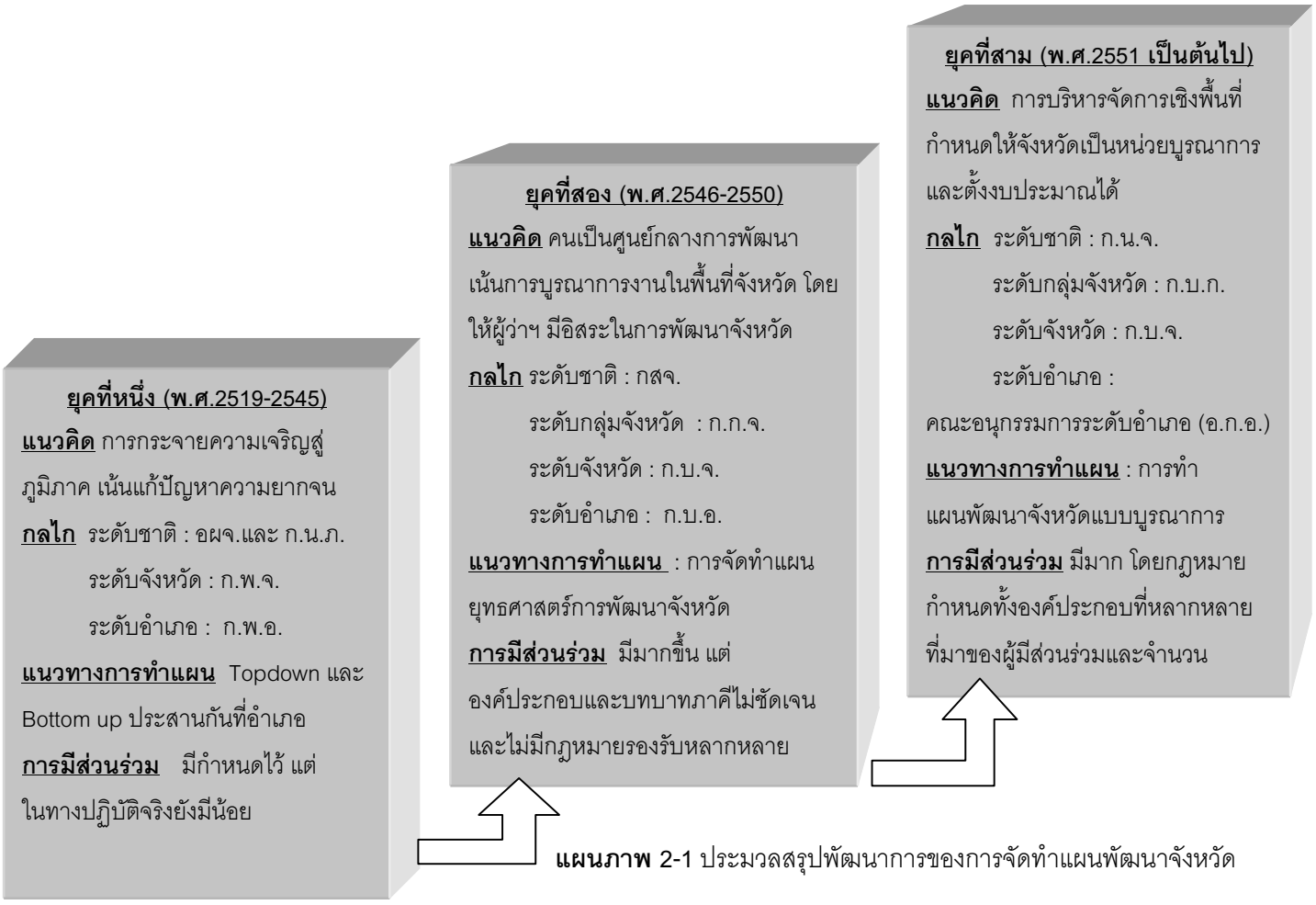
การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการได้หยุดชะงักในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นช่วงที่แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการใกล้จะหมดอายุในสิ้นปี พ.ศ. 2550 (แผนมีอายุ 5 ปี พ.ศ.2546-2550) ดังนั้นจึงไม่ได้มีการสั่งการให้จัดทำแผนพัฒนาฉบับใหม่ ประกอบกับรัฐบาลก็ยุติการสนับสนุนงบประมาณการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (งบผู้ว่าฯ CEO) ทำให้แนวคิดนี้ยังคงอยู่รอการรื้อฟื้นขึ้นมาดำเนินการต่อ

<u>ยุคที่สาม</u> (พ.ศ.2551 เป็นต้นไป) จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถตั้งคำของบประมาณได้

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในยุคที่สอง จังหวัดยังไม่สามารถตั้งคำของบประมาณได้เอง ต้องใช้งบประมาณที่สนับสนุนตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น โดยเมื่อนโยบายรัฐบาลในบางช่วงเปลี่ยนแปลงไป และไม่ได้จัดงบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้ไว้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดก็หยุดชะงักลง ทำให้การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดขาดความต่อเนื่อง ต่อมาเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2550 สภานิติบัญญัติได้ผ่านความเห็นชอบต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 กำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สามารถ

เสนอขอตั้งงบประมาณได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หลังจากนั้นได้มีการยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่จะให้จังหวัดยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการวางแผนพัฒนาจังหวัดตามกฎหมายใหม่

การวางแผนพัฒนาจังหวัดในปี 2552 จึงเป็นช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลง ทำให้จังหวัดดำเนินการเร่งด่วนเพื่อให้ทันกับปฏิทินงบประมาณ ทางกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดปี 2552 และนำส่งภายในเดือนธันวาคม 2550 โดยให้ศึกษาสาระสำคัญของแนวทางตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งขณะนั้นยังไม่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และใช้กระบวนการมีส่วนร่วม เน้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยใช้หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณตามพระราชบัญญัติระเบียบวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เช่นเดียวกับส่วนราชการที่เป็นกรม เพราะได้มีการตีความตามกฎหมายให้จังหวัดเป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม ด้วยระยะเวลาที่เร่งรีบทำให้แผนพัฒนาจังหวัดปี 2552 ที่ส่งเข้ามาไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร คือ เพราะมีเวลาในการทำกระบวนการมีส่วนร่วมน้อย รวมทั้งไม่มีเวลากลั่นกรองและดูความเชื่อมโยงของแผน ซึ่งอาจส่งผลให้การพัฒนาจังหวัดไม่บรรลุตามเป้าหมาย



แผนภาพ 2-1 ประมวลสรุปพัฒนาการของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

การทำแผนพัฒนาจังหวัดในปีงบประมาณ 2553 มีสถานการณ์คล้ายกับการทำแผนของปีงบประมาณ 2552 เพราะเริ่มทำในปลายปี 2551 ซึ่งขณะนั้นร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ยังไม่ประกาศใช้ ทำให้จังหวัดไม่มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการจัดทำแผน เพราะต้องรอการกำหนดจาก ก.น.จ. ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติที่เกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดย ก.น.จ. มีการประชุมครั้งที่ 1 เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดทำแผน เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 หลังจากนั้นจึงได้ส่งหลักเกณฑ์ที่ผ่านการพิจารณาแล้วไปให้ทุกจังหวัด อย่างไรก็ตาม สถานการณ์จากการทำแผนพัฒนาจังหวัดของปีงบประมาณ 2552 ที่ผ่านมา ได้เป็นบทเรียนให้ผู้ที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จัดเตรียมข้อมูลคู่ขนานไปกับกระบวนการทางนโยบายด้วย เพื่อมิให้กระบวนการในทางปฏิบัติมีความเร่งรัดมากเกินไป

2.2 กฎหมาย นโยบาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

การทำแผนพัฒนาจังหวัด มีกฎหมาย นโยบาย รวมถึงระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีกำหนดและรองรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในหลายฉบับ เพื่ออำนวยให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดดำเนินการได้อย่างไม่ติดขัด โดยสามารถสรุปกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

2.2.1 ***รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550*** หมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 (2) ให้มีการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งสนับสนุนให้จังหวัดมีแผน/งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ในมาตรา 87 กำหนดสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด คือ ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

2.2.2 ***พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551*** เป็นกฎหมายที่ผลักดันให้ตราขึ้นโดยภาคประชาชน เพื่อให้เป็นเวทีสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเอง ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและได้รับการยอมรับจากภาคส่วนอื่นๆ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในมาตรา 27/1 และ 27/2 ให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล เสนอแนวทางพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบพิจารณาในการจัดทำแผนจังหวัด และเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรื่องการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

2.2.3 ***พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550*** เป็นกฎหมายที่กำหนดภารกิจของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค

และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นระเบียบลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมวดจังหวัด ได้กำหนดไว้ในมาตรา 52 , 53/1 และ 57 ดังนี้

มาตรา 52 วรรคสาม ได้กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 53/1 ได้กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดได้กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 57 (1) (6) และ (7) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและตามแผนพัฒนาจังหวัด สามารถเสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ รวมทั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

2.2.4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ตามที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้นจังหวัดจึงมีสถานะเทียบเท่ากรม ซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีด้วย ตามที่กำหนดไว้ใน พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เกิดขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 และ 71/10 (5) ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ มาตรา 9 กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า โดยให้มีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ดำเนินการ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และมาตรา 16 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ โดยจัดทำเป็นแผน 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะมีผลผูกพันให้ได้รับงบประมาณประจำปีด้วย รวมทั้งจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการประจำปี นอกจากนี้ในมาตรา 16 ยังระบุว่า เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการแล้วให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจ ตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว

*2.2.5 **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551***

พรฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ไว้ 3 ประการ คือ

1) <u>หลักการเชื่อมโยงและสอดคล้อง</u> โดยกำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
2) <u>หลักความร่วมมือ</u> กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการ ที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้แทนภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
3) <u>หลักการบูรณาการ</u> ซึ่งประกอบด้วยการบูรณาการ 2 ประการ คือ 1) การบูรณาการด้านแผนงานและการดำเนินงาน ได้แก่ การกำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการ รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และ 2) การบูรณาการแผนงานและงบประมาณให้สอดคล้องกัน ได้แก่ การให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ยึดหลักการสำคัญคือ การสร้างโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัด การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับปฏิบัติ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการบริหารงบประมาณเป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พรฎ. ประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ส่วน คือ 1)การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 2) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 3) การจัดกลุ่มจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 4) งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และ 5) การกำกับและติดตาม

กลไกการบริหารตาม พรฎ.นี้ กำหนดไว้ในรูปของคณะกรรมการ 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พิจารณา กลั่นกรองและให้ความเห็นชอบต่อแผนฯ และ

นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ โดยมีสำนักงาน กพร. เป็นฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบงานด้านธุรการ

2) คณะกรรมการในระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นประธาน มีหน้าที่สำคัญคือจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

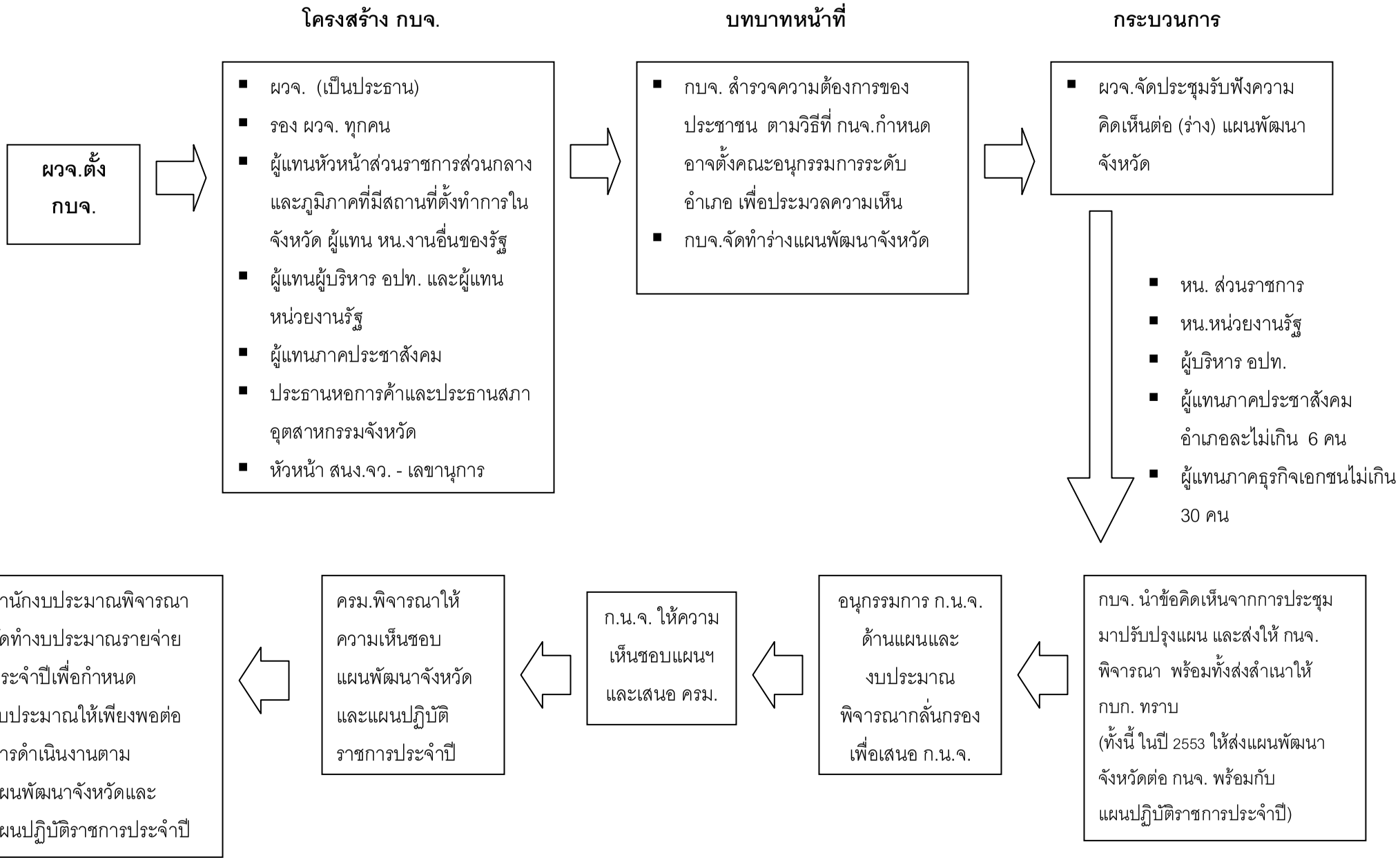
3) คณะกรรมการในระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ซึ่งมีองค์ประกอบกรรมการมาจากรองผู้ว่าฯ ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรม และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรรมการและเลขานุการ ก.บ.จ. มีหน้าที่สำคัญคือจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยการให้การบริหารงานเป็นไปตามที่ ก.น.จ.กำหนด ส่งเสริมประสานความร่วมมือการพัฒนาจากทุกภาคส่วน และสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

พรฎ. กำหนดความหมายและขอบเขตของแผนไว้ 3 ประเภท คือ 1) แผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลา 4 ปี โดยองค์ประกอบของแผนประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ 2) แผนปฏิบัติราชการประจำปีต้องระบุรายละเอียดของโครงการ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณ 3) คำของบประมาณจังหวัดประจำปี ทั้งนี้ กระบวนการขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการแสดงตามแผนภาพ 2-2

ในด้านงบประมาณจังหวัด พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติที่สนับสนุนการบริหารงานจังหวัด โดยระบุไว้ในมาตรา 28 ว่า สำนักงบประมาณต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี*ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด* และในมาตรา 29 ยังระบุให้ ส่วนราชการใดที่มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งการได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ รวมทั้งให้สำนักงบประมาณแจ้งการจัดสรรงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สำนักงบประมาณได้รับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งการแจ้งงบประมาณที่ได้รับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบนั้น จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาภาพรวมของงบประมาณที่เป็นทรัพยากรสำคัญในการพัฒนาจังหวัดได้

นอกจากนี้ ในด้านการติดตามและประเมินผล พระราชกฤษฎีกาฯ ให้อำนาจผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เร่งรัดติดตามประเมินผล โดยรายงานผลการติดตามประเมินผลให้ ก.น.จ.ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง (มาตรา 34) รวมทั้งให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ตามพระราชกฤษฎีการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แผนภาพ 2-2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551



2.2.6 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2547

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2547 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในฐานะที่เป็นส่วนราชการและต้องทำแผนปฏิบัติราชการ คือ ในข้อ 8 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่แผนการบริหาราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้จัดทำและเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณต่อไป นอกจากนี้ ในข้อ 9 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการดำเนินการในเรื่องใด แม้ว่าเรื่องนั้นจะมิได้กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งถ้าจำเป็นต้องแก้ไขแผนปฏิบัติราชการด้วย ให้ส่วนราชการดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่ง พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

2.2.7 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่

1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 ตุลาคม 2550 เห็นชอบแนวทางการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยในปีงบประมาณ 2551 ให้ดำเนินการทดลองนำร่องในพื้นที่ครึ่งหนึ่งของจำนวนจังหวัดทั้งหมด (เสนอของบประมาณปี 2552) และดำเนินการให้ครบทุกจังหวัดในปีงบประมาณ 2552 (เสนอของบประมาณปี 2553)
2) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 พฤศจิกายน 2550 เห็นชอบแนวทางการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด และงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 โดย
    - ให้ทุกจังหวัดดำเนินการขอจัดสรรงบประมาณประจำปี 2552 เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข ปี 2552 (วงเงิน 15,000 ล้านบาท)
    - ให้ทุกจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปี 2552
    - จัดกลุ่มจังหวัดเป็น 18 กลุ่มจังหวัด (ดังภาพ 2-3) และทดลองนำร่องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปี 2552 จำนวน 10 กลุ่มจังหวัด

แผนภาพ 2-3 กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่ม ตามมติคณะรัฐมนตรี 15 มกราคม 2551

2.3 การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2552-2554) และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

ในปีงบประมาณ 2552 สำนักงบประมาณได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวง และส่วนราชการ/หน่วยงานรัฐ ไว้ดังนี้

2.3.1 ระยะเวลาการจัดทำ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2547 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้จัดทำและเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณต่อไป

2.3.2 องค์ประกอบของแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี

พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย 1) นโยบายในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ 2) กำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จ 3) ขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณที่ใช้ดำเนินการ และ 4) ประมาณการรายได้ รายจ่าย และทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้

2.3.3 การจัดทำรูปแบบ (Template) ของแผนปฏิบัติราชการ

สำนักงบประมาณและ ก.พ.ร. ได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยจัดทำ template ของแผนปฏิบัติราชการ ให้มีการกำหนดผลผลิต/โครงการเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่นำส่งถึงเป้าหมายการให้บริการกระทรวง/หน่วยงาน ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ และเป้าหมายเชิงนโยบายตามแผนการบริหาราชการแผ่นดิน ส่วนการจัดทำข้อมูลแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ส่วนราชการสามารถจัดทำในระบบ e-b=Budgeting ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงบประมาณ เพื่อลดภาระงานในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ

2.3.4 แนวทาง ขั้นตอน และกระบวนการในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ มีดังนี้

1. *ส่วนราชการทบทวนภารกิจที่รับผิดชอบตามปีงบประมาณ 2552* ให้มีความสอดคล้องกับนโยบายในแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 โดยให้ยกเลิกภารกิจที่ไม่ตรงกับนโยบาย และดำเนินการต่อในภารกิจที่ตรงกับนโยบายรัฐบาล การจัดทำแผนปฏิบัติราชการครอบคลุมทั้ง 3 มิติ คือ มิติงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) และมิติตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area)

2. *แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ* ให้ได้ผลลัพธ์ตอบสนองต่อเป้าหมายนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีผลผลิตที่สามารถเชื่อมโยงให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ มีกระบวนการจัดทำผลผลิต/กิจกรรมที่นำไปสู่ผลิตตามเป้าหมาย หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความพร้อมในการดำเนินการทั้งด้านการจัดการและกฎหมายต่างๆ มีวงเงินค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มาของเงินที่เหมาะสม มีความสอดคล้องระหว่างแผนการดำเนินงาน กลยุทธ์ กับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และนำรายงานผลการวิเคราะห์ความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ PART มาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและปรับทิศทางการดำเนินงาน

3. *ส่วนราชการจัดลำดับความสำคัญและความพร้อมของโครงการ* เป็นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด ดังนี้

1) จัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยพิจารณาความจำเป็น ความเร่งด่วน และผลที่คาดว่าจะได้รับหรือความคุ้มค่าที่จะได้รับจากโครงการในมิติต่างๆ เช่น ประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความจำเป็นตามกฎหมาย และความสอดคล้องกับทิศทางของนโยบายรัฐ ในขณะเดียวกัน

ควรพิจารณาถึงความพร้อมในการดำเนินโครงการ/ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการด้วย เช่น ความพร้อมของผู้ดำเนินโครงการ และประสบการณ์ในการบริหารโครงการ เป็นต้น ทั้งนี้ สามารถนำรายละเอียดในคู่มือการวางแผนและบริหารโครงการ (ซึ่ง ครม.ได้เห็นชอบให้ส่วนราชการนำคู่มือฯ มาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและบริหารโครงการ เมื่อ 27 มีนาคม พ.ศ.2550) มาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

2) ส่วนราชการพิจารณาแหล่งเงิน ที่นำมาใช้ในการดำเนินภารกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ โดยพิจารณาทุกแหล่งเงินให้ครบถ้วนสมบูรณ์ พร้อมทั้งจำแนกเป็นรายปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552-2554 ได้แก่ เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินจากแหล่งอื่น /เงินนอกงบประมาณ คือ เงินรายได้ของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ เงินช่วยเหลือ เงินกู้ใน/ต่างประเทศ และนวัตกรรมทางการเงิน (ตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี) สำหรับการพิจารณาแหล่งเงินควรหารือกับกระทรวงการคลังเพื่อให้เกิดความรอบคอบ

3) พิจารณาความพร้อมของผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมเฉพาะที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ยุทธศาสตร์ มีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ผ่านการคัดเลือก โดยอาจพิจารณาจากกระบวนการผลิต เช่น ความเป็นไปได้ การออกแบบความสามารถในการผลิต และการบริหารจัดการ ทั้งในการบริหารจัดการในดำเนินการ และการบริหารจัดการด้านการเงินของผลผลิต/โครงการและกิจกรรมนั้นๆ ก่อนจะพิจารณากรอบวงเงิน

4) ควรพิจารณาถึงความเสี่ยง พิจารณากรอบความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นต่อผลสำเร็จต่อสาธารณะและต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ความเสี่ยงในการบริหารจัดการ (การบริหารทรัพยากรบุคคล กฎระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานการปฏิบัติงาน การบริหารสินทรัพย์) ความเสี่ยงในกระบวนการผลิต (แผนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในการนำส่งผลผลิต) และความเสี่ยงในการจัดการทางการเงิน (การบริหารเงินสด ความคุ้มค่า การจัดลำดับความสำคัญ) โดยสามารถนำรายละเอียดในคู่มือการวางแผนและบริหารโครงการมาใช้ประกอบการพิจารณา

4. ขั้นตอนการบูรณาการของกระทรวง/หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง โดย 1) ให้พิจารณาลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการและงบประมาณดำเนินการ 2) จัดลำดับความสำคัญในระดับแผนงานโครงการในแผนปฏิบัติราชการ 3) พิจารณาแหล่งเงินในการดำเนินการทั้งงบประมาณและนอกงบประมาณ 5)จัดทำ Phasing ว่าจะมีการใช้จ่ายจริงในปีใดตามแผนการดำเนินงาน 6) แบ่งงานและมอบหมายงาน และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบเกี่ยวข้อง

5. การจัดทำรายละเอียดของแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประกอบด้วย 1) วิสัยทัศน์ 2) พันธกิจ 3) นโยบายตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ประเด็นนโยบาย (ย่อย) เป้าหมายเชิงนโยบาย 4) เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน (ผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิด) และตัวชี้วัด 5) ค่าเป้าหมายตัวชี้วัด ปี 2552-2554 6) กลยุทธ์หน่วยงาน 7) ผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ 8) ประมาณการรายได้ รายจ่าย และกำหนดวงเงินงบประมาณ แหล่งงบประมาณ จำแนกรายปีและตามผลผลิตโครงการ

พร้อมทั้งระบุแหล่งเงินนอกงบประมาณด้วย 9) กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ และภารกิจที่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงนโยบาย 10) ภาคผนวก

2.4 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดนโยบาย กรอบแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยแจ้งให้กระทรวง กรม และจังหวัดทราบ เพื่อยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนา และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 7 เรื่อง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ [2]

2.4.1 นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ประกอบด้วย กรอบแนวทาง ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ระบบการประสานและการรายงานผล และระบบการติดตามประเมินผล ดังนี้

1) <u>กรอบแนวทาง</u> 3 แนวทาง ดังนี้

1.1) *ให้ใช้กลไกและระเบียบที่มีอยู่เดิมเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงานได้* โดยพัฒนาระบบประสานการทำงานเชื่อมต่อระหว่าง ก.น.จ. และรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค รวมทั้งใช้กลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 และแก้ไขเพิ่มเติม 2548

1.2) *แนวทางบูรณาการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่น* ในการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ โดย

- สนับสนุนให้กระทรวง ทบวง กรม และภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีส่วนร่วมในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- เสริมสร้างให้ อปท.มีความเข้มแข็ง เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด สนับสนุนส่งเสริมให้ อปท. มี<u>ความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น</u> ในการ<u>ร่วมลงทุน</u>เพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด สนับสนุนส่งเสริมให้ อปท. มีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการ<u>จัดทำโครงการ</u>ซึ่งเป็นการ<u>ต่อยอด</u>โครงการ เพื่อส่งเสริม Value Chain ตามภารกิจ

1.*3) สนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด* รวมถึงการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่ม

[2] ตามหนังสือสั่งการ ที่ นร.(ก.น.จ.) 1203/ว 1 และ ว 2 ถึง ว 4 ลงวันที่ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 เวียนให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด

จังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการจัดทำคำของบประมาณประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี บูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลาง ซึ่งประกอบด้วย ส.ศ.ช. สำนักงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ให้หน่วยงานกลางดังกล่าวจัดทีมออกไปให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนให้ความรู้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี

*2) **ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ***

2.1) ให้บูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการ โดย

- ยึดหลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น” รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเน้นระบบประชาพิจารณ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จัดระบบรับแจ้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน
- ส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน ในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย
- บูรณาการทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ อปท. และภาคธุรกิจเอกชนให้สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด โดยงบประมาณจังหวัดเป็นการบูรณาการงบประมาณที่จังหวัดขอตั้ง ร่วมกับงบลงทุนของกระทรวง ทบวง กรม งบอุดหนุนเฉพาะกิจของ อปท. และการลงทุนร่วมกับเอกชน

2.2) ให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม โดย

- สนับสนุนให้ อปท.มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม และขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เชื่อมโยงและบูรณาการกับแผนชุมชนและแผนระดับต่างๆ ในพื้นที่
- สนับสนุนการสร้างกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยสะดวก การรับฟังความคิดเห็นควรจะเป็นไปในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัว

*3. **ระบบการประสานและการรายงานผล*** มีช่องทางการประสานและรายงานผลดังนี้

3.1) จังหวัดนำเรียนรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการปฏิบัติราชการในพื้นที่นั้นๆ

3.2) กรณีที่มีปัญหาอุปสรรคในพื้นที่ที่จังหวัดไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ให้รายงานต่อผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และหรือผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นกับส่วนราชการต่างๆ และนำเสนอ ก.น.จ.เพื่อทราบ หรือให้ข้อวินิจฉัยสั่งการในการแก้ปัญหา

3.3) กรณีที่เป็นปัญหาอุปสรรคที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ หรือระหว่างกระทรวงในความรับผิดชอบของรองนายกรัฐมนตรี ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกฯ นำเสนอต่อที่ประชุม ก.ก.ภ. (คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค) พิจารณาก่อนเสนอ ก.น.จ.

3.4) ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนต่อ ก.น.จ. ทุก 6 เดือน

3.5) รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณ ให้จังหวัดรายงานต่อ ก.น.จ. ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อสำนักงบประมาณ

4. <u>ระบบการติดตามประเมินผล</u> ให้ใช้ 3 กลไก คือ 1) กลไกของผู้ตรวจราชการสำนักนายกฯ หรือผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย 2) กลไกของ ก.พ.ร. และ 3) กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ

2.4.2 กรอบนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

ประกอบด้วย กรอบแนวทาง ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด และแนวทางการพิจารณาเห็นชอบแผน ดังนี้

1) .<u>กรอบแนวทาง</u> ให้นำนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลมาเป็นกรอบหลัก ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์รายสาขา รวมทั้งผลการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงให้ยึดกรอบดังกล่าวแบบตายตัว ขาดความยืดหยุ่น แต่ควรสามารถคิดริเริ่มแนวทางการพัฒนาเป็นการเฉพาะของตนเองตามศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยกระบวนการประชาคมชุมชน และนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2) <u>ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด</u> ให้ครอบคลุมทุกมิติ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ตอบสนองความต้องการของประชาชน

3)<u>แนวทางการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด</u> ให้ดูที่คุณภาพ คือ เป็นแผนที่แสดงวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาจังหวัด และพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

2.4.3 หลักเกณฑ์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

หลักเกณฑ์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย 1) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณและแผนดำเนินการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก.น.จ.ได้มอบหมายให้สำนัก

งบประมาณไปจัดทำข้อเสนอ และ 2) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย 1) ขอบเขตของแผน 2) ขั้นตอนวิธีการ 3) โครงร่างของแผน และ 4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งต้องครอบคลุมทุกมิติ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง

2) ขั้นตอนและวิธีการ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด การจัดทำคำของบประมาณจังหวัด และการปรับปรุงแผน

<u>การวิเคราะห์และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด</u> มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้ (แผนภาพ 2-4)

1) ก.บ.จ. วิเคราะห์ผลสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ระดับอำเภอที่ได้รับมาจัดทำเป็นข้อมูลความต้องการของประชาชนและศักยภาพในระดับจังหวัด และจัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้ ก.บ.ก. ด้วย เพื่อไปใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
2) ก.บ.ก. ส่งแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พร้อมบัญชีรายการโครงการที่ต้องการให้สนับสนุน) ส่งให้ ก.บ.จ. เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
3) ก.บ.จ. นำนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และข้อมูลความต้องการของประชาชนและศักยภาพในระดับจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด มาวิเคราะห์และจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด
4) เมื่อ ก.บ.จ. ได้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ให้ส่งผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนดังกล่าวไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็น
5) ให้ ก.บ.จ. นำผลการประชุมและความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์
6) ในการประชุมปรึกษาหารือ ตามข้อ 1 ให้นำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้รับจาก ก.บ.ก. เข้ารับฟังความคิดเห็นพร้อมกันด้วย และเมื่อได้ผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วให้ส่ง ก.บ.ก. เพื่อดำเนินการต่อไป
7) ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัดที่ปรับปรุงตามความเห็นของที่ประชุมปรึกษาหารือแล้ว ส่ง ก.น.จ. เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ให้ส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. ทราบด้วย
8) ก.น.จ. พิจารณากลั่นกรอง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบต่อไป

<u>การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี</u> มีกระบวนการและขั้นตอนดังนี้

1) ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัดที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว มาสังเคราะห์จัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด
2) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด จะต้องมีสาระสำคัญดังนี้
   - การระบุรายละเอียดของโครงการ โดยโครงการที่ปรากฏตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด จะเป็นโครงการที่ดำเนินการในจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศ

ทางการพัฒนาของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย (1) โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด (2) โครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม (3) โครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และ (4) โครงการที่จะได้รับการสนับสนุนหรือเป็นความร่วมมือจากภาคเอกชน

- การกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์
- การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ
- การกำหนดงบประมาณที่จะต้องใช้ดำเนินโครงการ ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ต้องมีการระบุไว้ว่าโครงการใดดำเนินการโดยหน่วยงานใด โดยจำแนกเป็น (1) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัดซึ่งจังหวัดจะนำมาจัดทำเป็นคำของบประมาณจังหวัดจากสำนักงบประมาณโดยตรง หรือ (2) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม และใช้งบประมาณของกระทรวง/กรม หรือ (3) เป็นโครงการที่เป็นความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ (4) เป็นโครงการร่วมมือจากภาคเอกชนที่เอกชนสนับสนุนเงินทุน

3) เมื่อ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสร็จแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. และสำเนาส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดด้วย รวมทั้งสำเนาให้กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องเพื่อไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ

4) ก.น.จ. พิจารณากลั่นกรอง ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

<u>การจัดทำคำของงบประมาณจังหวัด</u>

ในคู่มือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2553 สำหรับจังหวัด /กลุ่มจังหวัด ได้จัดทำหลักเกณฑ์ในการจัดทำคำของบประมาณจังหวัด ดังนี้

1) มีความสอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

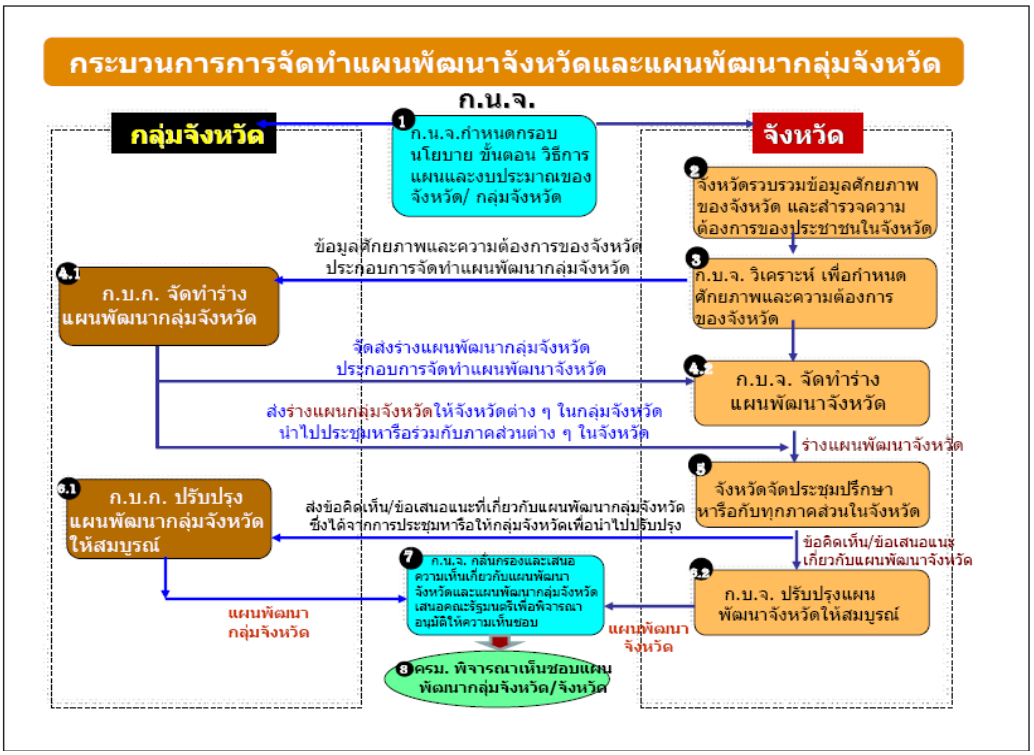
2) ตอบสนองทิศทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านทรัพยากร-ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบ และด้านการบริหารจัดการ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

3) ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

4) มีความพร้อมในการดำเนินการทั้งในด้านบุคลากร ด้านบริหารจัดการ และด้านกลุ่ม เป้าหมาย

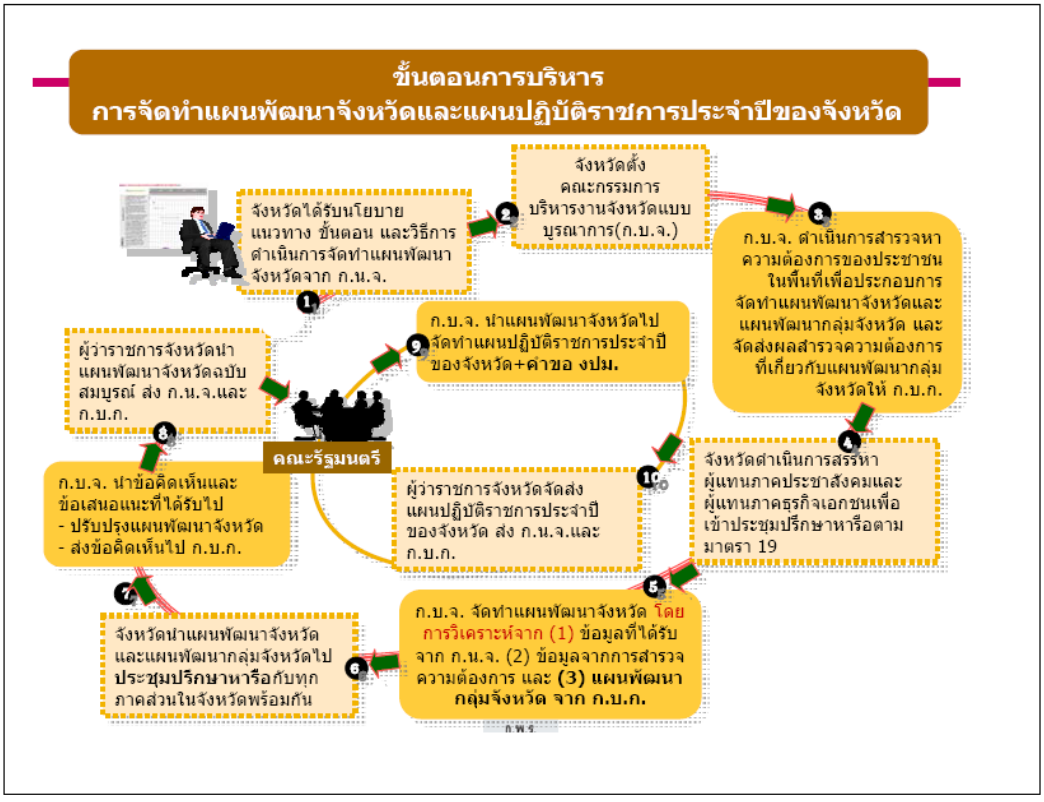
5) ไม่ผูกพันงบประมาณข้ามปี

6) ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่ในคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนภาพ 2-4 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

(ที่มา : ตามหนังสือสั่งการ ที่ นร.(ก.น.จ.) 1203/ ว 2 ลงวันที่ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552



แผนภาพ 2-5 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

(ที่มา : ตามหนังสือสั่งการ ที่ นร.(ก.น.จ.) 1203/ ว 2 ลงวันที่ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552

7) ไม่ควรตั้งค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการในต่างประเทศ ยกเว้น ภารกิจที่เป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศ หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหาย

สำหรับการจัดทำโครงการของกลุ่มจังหวัด นอกจากให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว การจัดทำโครงการกลุ่มจังหวัดจะต้องมีลักษณะที่เป็นการดำเนินงานร่วมกันตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป หรือเป็นโครงการที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเป็นผู้ดำเนินโครงการแต่มีจังหวัดอื่นภายในกลุ่มเดียวกันได้รับผลประโยชน์จากโครงการด้วย

ในเรื่องของการจัดทำคำของบประมาณนี้ให้ถือปฏิบัติตามมาตรา 28 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ กำหนดแนวทางไว้ ดังนี้

1) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

2) การส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดให้สำนักงบประมาณตามข้อ (1) จะถือเป็นการยื่นคำของบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของจังหวัดแล้วด้วย

3) คำของบประมาณจังหวัด ประกอบด้วย

- งบบริหารจัดการจังหวัด จะประกอบด้วยงบรายจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเพื่อจัดทำ แผนของจังหวัด การศึกษาวิจัย การประชุมปรึกษาหารือกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในจังหวัด และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน
- งบรายจ่ายสำหรับโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดที่ดำเนินการโดยจังหวัด

3) โครงร่างของแผน ประกอบด้วย

- สภาพทั่วไปของจังหวัด
- การวิเคราะห์ศักยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
- ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ บัญชีรายการชุดโครงการ)
- แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ได้แก่ วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ โครงการ (รายละเอียดโครงการ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ หน่วยงานรับผิดชอบ งบประมาณ)
- โครงการที่จะใช้งบประมาณจังหวัด จะต้องทำข้อมูลพื้นฐานระดับกิจกรรมย่อยของโครงการตามแบบของสำนักงบประมาณ

4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผน กล่าวได้ว่าเป็นกลไกและระบบการสนับสนุนการทำแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วยกลไกตามพระราชกฤษฎีกาฯ ได้แก่

1. กลไกของคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)

2. คณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ในกรณีที่ ก.บ.จ. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบลหมู่บ้าน อาจแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ในแต่ละอำเภอ ประกอบด้วย

(1) นายอำเภอ เป็นประธานกรรมการ

(2) ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้งตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ

(3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้งตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ

(4) ผู้แทนภาคประชาสังคมจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คนแต่ไม่เกิน 10 คน ตามที่นายอำเภอเห็นสมควร เป็นกรรมการ

(5) ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการอำเภอคนหนึ่ง เป็นกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้งตามที่เห็นสมควร และเลขานุการ

โดย อ.ก.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการศักยภาพ และความคิดเห็นของประชาชน

(2) ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชน

(3) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลตาม (1) และ (2) และจัดทำข้อเสนอความต้องการและศักยภาพของประชาชน รวมทั้งโครงการหรือแนวทางแก้ปัญหาส่ง ก.บ.จ.

(4) หน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากประธาน ก.บ.จ.(ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2552)

3. บุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ คือกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเป็นผู้มีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัด อันประกอบด้วย

(1) หัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด หรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง

(2) หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐบรรดาที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด

(3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด

(4) ผู้แทนภาคประชาสังคม

(5) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

โดยที่การได้มาและคุณสมบัติของ (4) ให้เป็นไปตามมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 และการได้มาของ (5) ให้เป็นไปตามมาตรา 24 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

2.4.4 วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ตาม พรฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ในหมวดของการทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้ระบุไว้ในมาตรา 18 ให้ ก.บ.จ.สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดตามวิธีที่ ก.น.จ.กำหนด ดังนั้นในการประชุม ก.น.จ.จึงได้กำหนดวิธีการสำรวจความคิดเห็น ดังนี้ คือ 1) มอบให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือบุคคลอื่นใด ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน 2) มอบให้ฝ่ายเลขานุการ ก.บ.จ. ดำเนินการ หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน 3) แต่งตั้งอนุกรรมการของ ก.บ.จ. ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อให้ได้ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชน 4) ดำเนินการอื่นตามที่ ก.บ.จ.เห็นสมควร 5) ก.บ.จ. อาจตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอดำเนินการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น โดยคณะอนุกรรมการระดับอำเภอแต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วย ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการอำเภอ ผู้บริหาร อปท.ในอำเภอ ผู้แทนประชาสังคม และให้ปลัดอำเภอหรือแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ ก.บ.จ.อาจดำเนินการด้วยวิธีใดหรือได้หลายวิธี

2.4.5 การกำหนดองค์กรภาคประชาสังคม และจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ของ ก.บ.จ. และ ก.บ.ก.

การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคม ก.บ.จ. ให้ผู้ว่าฯ แต่งตั้งผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในจังหวัดอย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 12 คน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจในจังหวัด ไม่เกิน 4 คน ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด ไม่เกิน 4 คน ผู้แทน อปท.อย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 8 คน (นายก อบจ. นายกเทศมนตรีที่เป็นที่ตั้งของศาลากลาง นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร ผู้แทนนายกเทศมนตรีเทศบาลอื่น ผู้แทนนายก อบต.) และผู้แทนประชาสังคมอย่างน้อย 4 คน ไม่เกิน 12 คน

2.4.6 การจัดกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มจังวหวัด ก.น.จ.ให้ยึดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่มีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ยกเว้นกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดให้ ผอ.ศอ.บต.เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด

2.4.7 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านแผนและงบประมาณจำนวน 5 คณะ มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน 3 คณะ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ พลตรีสนั่น ขจร

ประศาสน์)และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน 2 คณะ (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย นายวีระชัย วีระเมธีกุล) มีหน้าที่พิจารณากลั่นกรองแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และการจัดทำคำของบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในพื้นที่ที่รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้กำกับติดตาม และนำเสนอต่อ ก.น.จ.เพื่อให้ความเห็นชอบ

2.5 ระบบงบประมาณและการติดตามประเมินผล

เมื่อจังหวัดได้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว แหล่งงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแผนคืองบประมาณรัฐบาล นอกจากนี้ จังหวัดสามารถขอรับการสนับสนุนจากแหล่งอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคธุรกิจเอกชน องค์กรสาธารณะกุศลต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศ เป็นต้น ในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล จังหวัดต้องจัดทำคำของบประมาณประจำปี ดังนั้นการทำความเข้าใจกับภาพรวมระบบงบประมาณของประเทศจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบหลายฉบับ อีกทั้งระบบงบประมาณของประเทศยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ระบบงบประมาณยังมีความสัมพันธ์กับการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศ เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง และผลผลิตในระดับกรม โดยมีสาระสำคัญในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสาระสำคัญในระบบงบประมาณสรุปได้ดังนี้

2.5.1 พระราชบัญญัติระเบียบวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อควบคุมการใช้งบประมาณของรัฐให้เป็นไปอย่างรัดกุม มีการใช้จ่ายเงินเป็นงวด มีการควบคุมบัญชีรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน สาระสำคัญของ พ.ร.บ.ฉบับนี้ประกอบด้วย ลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การโอนงบประมาณรายจ่าย และการควบคุมงบประมาณ โดยในหมวดที่ 3 เรื่องการจัดทำงบประมาณ มาตราที่ 12 กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าของสังกัดส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ รับผิดชอบยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งในกรณีนี้ จังหวัดได้รับการตีความให้เป็นส่วนราชการที่สามารถตั้งงบประมาณเองได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550) ได้ ดังนั้นจังหวัดจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีตามพระราชบัญญัติระเบียบวิธีการงบประมาณด้วย

2.5.2 ระเบียบบริหารงบประมาณจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

ระเบียบบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) 2551 เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามระเบียบนี้ โดยได้เพิ่มบทนิยามว่า “จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายเพิ่มเติม และกำหนดว่าข้อความในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 ที่กล่าวถึงแผนยุทธศาสตร์จังหวัดนั้น ให้หมายถึง “แผนพัฒนาจังหวัด“ และ “แผนงบประมาณ” ให้หมายถึง “แผนงาน”

ด้านการบริหารงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด ในมาตรา 28 (1) (2) (3) (4) ของระเบียบนี้กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ ในกรณีที่จังหวัดมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มีผลทำให้เป้าหมายผลผลิต หรือโครงการเปลี่ยนแปลงไปจากที่สำนักงบประมาณเห็นชอบไว้แล้ว ให้จัดส่งแผนที่ปรับปรุงแล้วให้สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงค่อยทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ ส่วนงบประมาณรายจ่ายที่จังหวัดได้รับการจัดสรรแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับการเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว แต่มิให้โอนงบประมาณรายจ่ายไปจังหวัดอื่น หรือโอนไปสมทบกับงบประมาณจ่ายที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่หัวหน้าหน่วยงานภายในจังหวัดที่ต้องปฏิบัติตามแผน

2.5.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณเพื่อการบริหารราชการมีการเปลี่ยนแปลงมาตลอด โดยในยุคแรกเมื่อปี พ.ศ. 2502-2524 ได้ใช้***ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ*** *(Line-Item Budgeting)* โดยเน้นการจัดทำงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์การใช้เงิน จุดอ่อนของระบบนี้คือ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาลได้ชัดเจน ต่อมาในปี พ.ศ.2525 ได้ใช้***ระบบงบประมาณแบบแผนงานและโครงการ*** *(Planning-Programming-Budgeting System : PPBS)* ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญแก่การเชื่อมโยงแผนงานหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการเข้ากับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่รัฐต้องการบรรลุ แต่ระบบนี้ก็ยังเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรจ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน โดยมีการควบคุมการเบิกจ่ายอย่างเคร่งครัด ทำให้แผนงานต่างๆ ขาดความเชื่อมโยงและบางครั้งก็ซ้ำซ้อน จึงได้มีการปรับปรุงในปี พ.ศ.2542 เมื่อประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการ ได้มาใช้***ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์*** *(Strategic Performance-Based Budgeting : SPBB)* ซึ่งเป็นระบบการจัดงบประมาณที่คำนึงถึงความสำเร็จของงานตามนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม โดยรัฐบาลมีนโยบายให้นำมาใช้ในปีงบประมาณ 2546 เพื่อให้นโยบายปฏิรูประบบราชการเป็นรูปธรรมชัดเจน รวมทั้งได้ร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณขึ้นใหม่ ซึ่งระบุให้การจัดทำคำของบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ต้องวิเคราะห์ความสอดคล้องและความเชื่อมโยงกับเป้าหมายในระดับชาติ โดยสำนักงบประมาณได้กำหนดโครงสร้างแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์ 4 ระดับ คือ

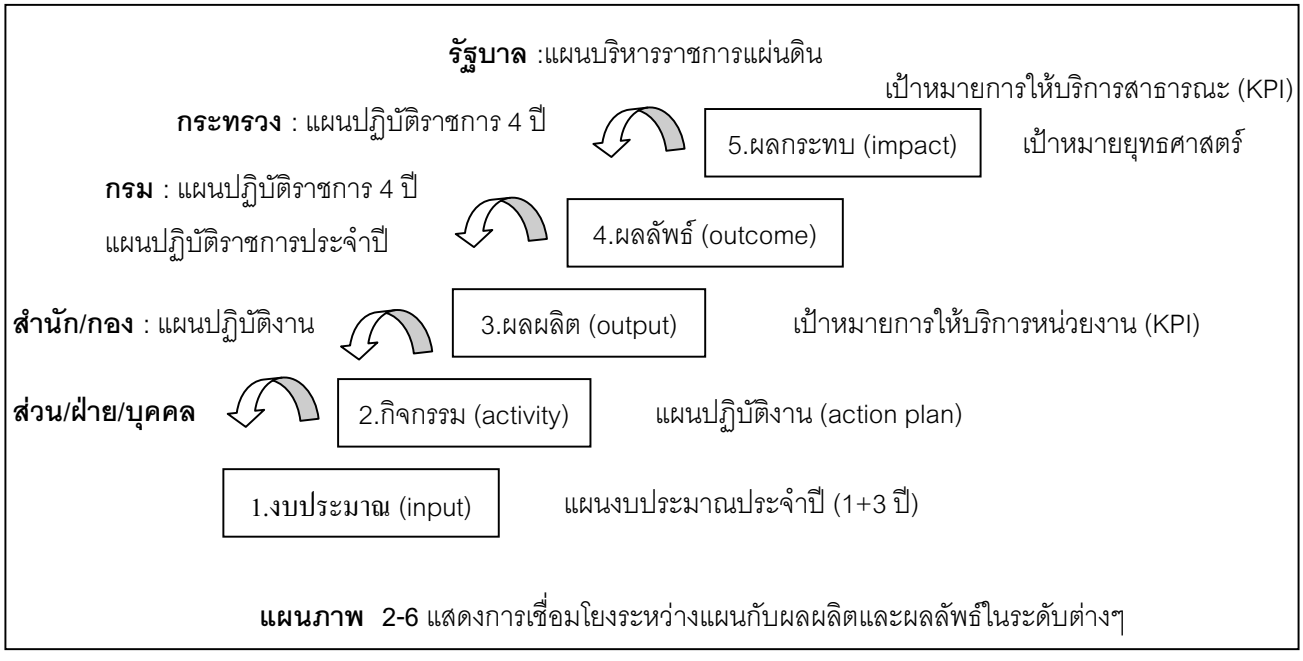
1) ระดับยุทธศาสตร์ชาติ ยึดถือตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งต้องมีความชัดเจนว่าเป้าหมายในการใช้งบประมาณโดยรวมคืออะไร

2) ระดับพันธกิจของกระทรวง กระทรวงจะแปลงเป้าหมายระดับชาติมาเป็นกรอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง และแปลงเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนปฏิบัติราชการประจำปี รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public service agreement : PSA) ต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จระดับกระทรวง

3) ระดับพันธกิจของกรม (ภารกิจตามยุทธศาสตร์) ที่กำหนดเป้าหมายการให้บริการระดับหน่วยงานที่ชัดเจน และเชื่อมโยงตอบสนองเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าแต่ละหน่วยงานมีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมาย PSA อย่างไร โดยกำหนดผลลัพธ์ที่ชี้วัดความสำเร็จระดับกรม

4) ระดับผลผลิตของหน่วยงาน ที่กำหนดผลผลิต กิจกรรมนำส่งผลผลิต และกระบวนการนำส่งผลผลิต โดยมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงานที่จะส่งผลโดยตรงต่อประชาชน โดยเป้าหมายของผลผลิตต้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายระดับหน่วยงาน และกำหนดผลผลิตที่ชี้วัดความสำเร็จระดับหน่วยงาน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ใช้ “ผลผลิต” เป็นหน่วยกำกับการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ/ผลคุ้มค่า และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดการงบประมาณ นอกจากนี้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ยังเน้นให้มีระบบการติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย/ผลผลิต ที่กำหนด



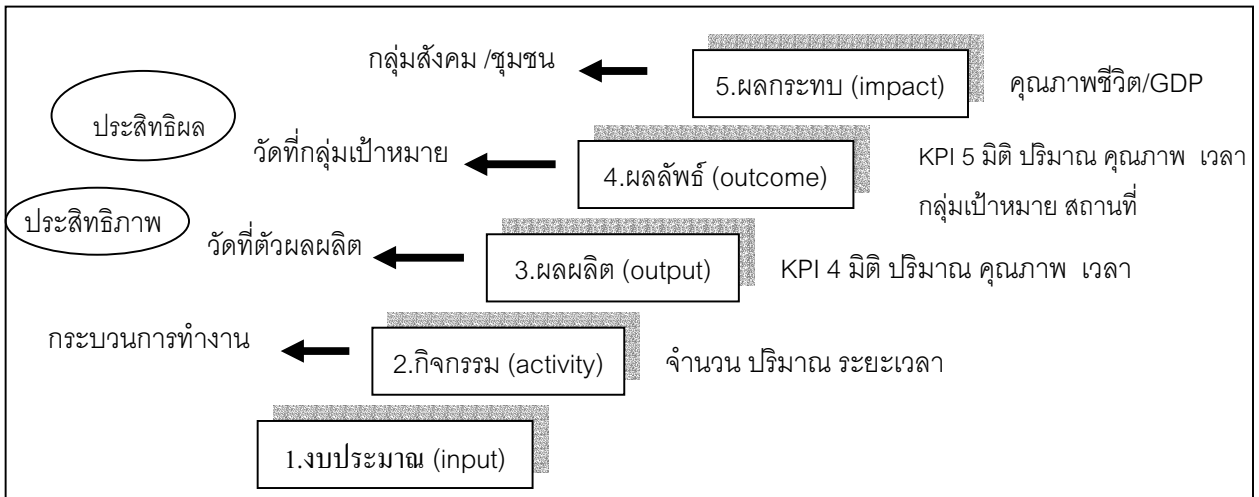
แผนภาพ 2-6 แสดงการเชื่อมโยงระหว่างแผนกับผลผลิตและผลลัพธ์ในระดับต่างๆ

ไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลผลิตในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร และแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน โดย

รูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงาน และรายงานด้านการเงินซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ตามมาตรา 31 ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ *กำหนดให้จังหวัดรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณที่แสดงถึงผลสำเร็จ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสนอ ก.น.จ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี และให้จัดส่งสำเนาให้สำนักงบประมาณ* สำนักงบประมาณได้นำเครื่องมือ **PART** (Performance Assessment Rating Tool) มาใช้เพื่อวิเคราะห์และประเมินระดับความสำเร็จของผลผลิต/โครงการ โดยนำเข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 มีการทดลองใช้เมื่อปี พ.ศ.2548-2549 ใน 40 หน่วยงาน และจะกำหนดให้ทุกหน่วยงานนำมาใช้จริงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นไป รวมทั้งจังหวัดด้วย ซึ่งจังหวัดจะถือเป็นหน่วยนำส่งผลผลิตให้รัฐบาล

หลักการของ PART ได้ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการวางแผนในแนวดิ่ง จากการจำแนกยุทธศาสตร์ชาติ ลงมาที่ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ลงมาที่กลยุทธ์ระดับกรม ลงมาที่ผลผลิต ลงมาที่กิจกรรม และลงมาที่ทรัพยากรของแต่ละหน่วยงาน จากนั้นจึงย้อนขึ้นไปประเมินผลผลิต เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการ และประเมินผลลัพธ์เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงแผนกลยุทธ์



แผนภาพ 2-7 ตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART)

เครื่องมือ PART ประกอบด้วยคำถาม 5 ชุด คือ ก.จุดมุ่งหมายปลายทางและรูปแบบ ข.การวางแผนกลยุทธ์ ค. การเชื่อมโยงงบประมาณกับผลผลิต ง.การบริหารจัดการของหน่วยนำส่งผลผลิต จ. การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ โดยคำถามชุด ก.- ง. เป็นการประเมินเชิงคุณภาพ ที่ให้ตอบว่า “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” ส่วนคำถามชุด จ. ให้เลือกคำตอบ “มาก” “ปานกลาง” หรือ “น้อย” หรือ “ไม่ได้ทำ” หรือ “ไม่เกี่ยวข้อง” ทั้งนี้ต้องมีหลักฐานเอกสารแสดงประกอบว่า มีรายละเอียดของเนื้อหาที่ได้ทำในประเด็นนั้นๆ คำถามแต่ละชุดจะมีผู้เกี่ยวข้องที่ต้องตอบต่างกัน คือ คำถามชุด ก. ผู้ตอบคือผู้บริหารระดับสูง คำถามชุด ข.

และ จ. ผู้ตอบคือ คือ ผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบด้านยุทธศาสตร์และประเมินผล คำถามชุด ค. ผู้ตอบคือ ผู้บริหารที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการ ส่วนคำถามชุด ง. ผู้ตอบคือ หน่วยปฏิบัตินำส่งผลผลิต

2.5.4 การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ผลผลิต และกิจกรรมหลัก(กลยุทธ์)จังหวัด / กลุ่มจังหวัด

สำนักงบประมาณได้จัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) จังหวัด / กลุ่มจังหวัดเป็น 5 ประเด็น และภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีการกำหนดผลผลิตและกิจกรรมหลักของจังหวัด / กลุ่มจังหวัด ดังนี้

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) ที่ 1 : การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน เพื่อยกระดับรายได้ พัฒนาการค้า การท่องเที่ยวและบริการของจังหวัด

ผลผลิต : การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

กิจกรรมหลัก 1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

2. พัฒนาการท่องเที่ยวและบริการ

3. พัฒนาการตลาด การค้า และการลงทุน

4. สร้างโอกาสเพิ่มรายได้

2) ประเด็นยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) ที่ 2 : การเสริมสร้างคุณภาพชีวิต สร้างความมั่นคงของประชาชน ตลอดจนการบำรุงศาสนา และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

ผลผลิต : การพัฒนาด้านสังคม

กิจกรรมหลัก 1. พัฒนาคุณภาพชีวิต

2. สร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม

3. ทำนุบำรุง ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

3) ประเด็นยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) ที่ 3 : การอนุรักษ์ ป้องกัน และควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม

ผลผลิต : การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กิจกรรมหลัก 1. อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3. ควบคุมมลพิษ

4. อนุรักษ์ พัฒนาและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

4) ประเด็นยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) ที่ 4 : การป้องกัน ปราบปราม และเสริมสร้างระบบการรักษาความมั่นคงของประเทศ

ผลผลิต : การรักษาความมั่นคงและความสงบ

กิจกรรมหลัก 1. ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย

2. เสริมสร้างระบบการรักษาความมั่นคงของประเทศ

5) ประเด็นยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) ที่ 5 : การพัฒนาระบบสารสนเทศและการบริหารจัดการ

ผลผลิต : การบริหารจัดการ

กิจกรรมหลัก 1. พัฒนาการบริหารจัดการ

2. พัฒนาระบบสารสนเทศ

2.6 ระบบฐานข้อมูล

การพัฒนาระบบฐานข้อมูล เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาจังหวัด หากข้อมูลที่ได้รับมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และตรงประเด็น ก็จะทำให้แผนมีความสมบูรณ์สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดได้ตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น การทำฐานข้อมูลให้มีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริง และสามารถจัดระบบเชื่อมโยงให้ทุกหน่วยงานในจังหวัดที่เป็นเจ้าของข้อมูลสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ตลอดเวลา จะส่งผลให้ผู้บริหารนำข้อมูลมาใช้เพื่อการวางแผนและเพื่อการตัดสินใจได้อย่างทันสถานการณ์

คำที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและมักทำให้คนสับสน คือคำว่า “สารสนเทศ” (Information) และ “ข้อมูล” (Data) ซึ่งสองคำนี้มีความหมายต่างกัน (ศรีศักดิ์ จามรมาน, 2550)

สารสนเทศ (Information) คือ ผลที่ได้จากการนำข้อมูลมาประมวลให้มีความหมาย มีประโยชน์ต่อผู้รับโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผลต่อการตัดสินใจของผู้รับ

ข้อมูลดิบ (Data) คือ ข้อมูลที่ยังไม่ได้ประมวลผล ฉะนั้น จึงอาจจะมีคุณค่าหรือไม่มีคุณค่าโดยตรงต่อผู้รับ อาจจะมีเพียงบางส่วนที่มีคุณค่าต่อผู้รับ

สำหรับ “ระบบสารสนเทศ (Information Systems)” นั้นมีความหมายตามหลักวิชาการ คือ กลุ่มขององค์ประกอบที่มีความเกี่ยวพันกันสำหรับการรวบรวม การประมวลผล การบันทึก และการกระจายสารสนเทศ เพื่อนำไปใช้ในการสนับสนุน การตัดสินใจ และการควบคุมการดำเนินงานในองค์กร

<u>ประเภทของข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน</u> สามารถแบ่งได้ใน 3 มิติ

1) มิติที่ 1 แบ่งตามลักษณะการได้มาของข้อมูล คือ *1) ข้อมูลปฐมภูมิ* หมายถึงข้อมูลที่มีอยู่ตามสภาพเดิมที่ปรากฏ หรือข้อมูลที่เก็บใหม่ *2) ข้อมูลทุติยภูมิ* หมายถึงข้อมูลที่เป็นเอกสาร หรือมีการจัดระบบแล้ว

2) มิติที่ 2 แบ่งตามลักษณะของการประมวลผล แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ *1) ข้อมูลเชิงปริมาณ* ซึ่งเป็นข้อมูลที่เก็บมาแล้วนำมาประมวลผลออกมาในลักษณะของตัวเลข โดยส่วนใหญ่ต้องใช้สถิติในการวิเคราะห์ *2) ข้อมูลเชิงคุณภาพ* ได้แก่ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาแล้วต้องใช้หลักเหตุผลในการวิเคราะห์ หรือใช้หลักสถิติในเบื้องต้นเพื่อแสดงผลของข้อมูล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ,2551)

3) มิติที่ 3 เป็นข้อมูลเชิงแผนที่ แผนผัง รูปถ่าย ได้แก่ แผนที่ภูมิประเทศ ภาพถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม ซึ่งข้อมูลประเภทนี้จะช่วยบันทึกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ สามารถนำมาใช้ในการระบุตำแหน่งที่ตั้งของปัญหา ระบุที่ตั้งของพื้นที่ที่มีศักยภาพ หรือนำมาใช้คาดการณ์พื้นที่ที่จะเกิดการพัฒนา รวมทั้งพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต

<u>แนวทางเก็บข้อมูลเพื่อการทำแผน</u>

1) ข้อมูลเชิงปริมาณ การจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณอาจใช้แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด ซึ่งต้องออกแบบไว้ว่าต้องการเก็บข้อมูลอะไรบ้าง ที่มาของข้อมูลมาจากแหล่งใด เพื่อจะนำมาเลือกว่าจะใช้วิธีใดในการเก็บข้อมูล เช่น การสำรวจ การสัมภาษณ์ การทำแบบสอบถาม การศึกษาเอกสาร นอกจากนี้ ยังรวมถึงการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นตัวเลขอื่นๆ เพื่อเป็นการนำมาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่มีอยู่

2) ข้อมูลเชิงคุณภาพ การจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะเป็นการเก็บข้อมูลที่มีลักษณะมุ่งสู่ประเด็นของเรื่องที่ต้องการทราบ ซึ่งสิ่งที่ต้องการทราบว่าเป็นข้อมูลในการจัดทำแผน ได้แก่ ประเด็นปัญหา ความต้องการ นโยบาย และศักยภาพ

<u>การประมวลผลข้อมูล</u>

เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการประมวลผลข้อมูล ซึ่งในขั้นตอนนี้สามารถนำเครื่องมือเทคโนโลยีทางคอมพิวเตอร์มาช่วยได้ ในกรณีของข้อมูลเชิงปริมาณ สามารถใช้โปรแกรมสำเร็จรูปประมวลออกมาในรูปของตาราง เช่น Exell หรือ SPSS เป็นต้น ส่วนในกรณีของข้อมูลเชิงคุณภาพก็ต้องนำมาอ่าน วิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดระบบเพื่อตอบโจทย์ของการพัฒนา

นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำข้อมูลและประมวลผลโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ หรือ GIS (Geographic Information System) ซึ่งต้องมีการนำเข้าข้อมูลประเภทแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศร่วมกับข้อมูลเชิงอรรถาธิบาย (attribute) GIS เป็นระบบที่สามารถจัดการกับข้อมูลปริมาณที่สามารถอ้างอิงตำแหน่งบนพื้นผิวโลกได้ โดยรวบรวม จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลได้ในหลากหลายมิติ สามารถนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ไปใช้เพื่อการตัดสินใจของผู้บริหารได้ ดังนั้น ความแตกต่างของข้อมูลในระบบ GIS กับข้อมูลทั่วๆ ไปคือ ต้องเป็นข้อมูลที่มีพิกัดแสดงตำแหน่งที่ตั้งของพื้นที่เป้าหมาย เพื่อให้ข้อมูลมีมิติในเชิงของภูมิศาสตร์ ซึ่งนอกจากจะบอกคุณลักษณะของข้อมูลนั้นแล้วยังบอกตำแหน่งที่ตั้งบนพื้นผิวโลกได้อีกด้วย

<u>การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด</u>

เมื่อปี พ.ศ.2544 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำคู่มือการพัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัด โดยมุ่งหวังให้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบสารสนเทศที่สนับสนุนการบริหารงานของจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการให้จังหวัดเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วครบวงจร โดยได้สั่งการให้ทุกจังหวัดพัฒนาฐานข้อมูลตามแนวทางของคู่มือ และรายงาน

กระทรวงทราบทุก 2 เดือน และให้ถือเป็นประเด็นหลักที่จะต้องมีการรายงานความคืบหน้าการดำเนินการให้ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยที่มาติดตามตรวจเยี่ยมงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของจังหวัด

สาระสำคัญของแนวทางตามคู่มือ มีหลักการว่า จังหวัดจะต้องมีระบบฐานข้อมูลทุกจังหวัด ให้มีข้อมูลครบทุกหมู่บ้าน โดยฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ใช้งานโปรแกรม Access เพื่อบันทึกข้อมูลที่ต้องจัดเก็บลงฐาน ขั้นตอนการดำเนินงานประกอบด้วย *การปรับปรุงและแก้ไขข้อมูล* โดยหน่วยงานเจ้าของข้อมูลต้องเป็นผู้รับผิดชอบทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน *ด้านการเข้าถึงข้อมูล* จะต้องสร้างระบบเครือข่ายสื่อสารโดยใช้ระบบ LAN ในส่วนของ*การนำเสนอข้อมูล* จะต้องเชื่อมโยงข้อมูลในระบบเว็บไซต์จังหวัด กับฐานข้อมูลที่เก็บไว้ใน Server เพื่อให้ผู้บริหารส่วนกลางสามารถติดตามความคืบหน้าในการพัฒนาฐานข้อมูลของจังหวัดได้ นอกจากนี้ยังให้มี*การรายงานข้อมูล* ผ่านทางเครือข่ายอินเตอร์เนทให้ผู้บริหารส่วนกลางได้รับรู้ความคืบหน้าผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งให้มี *การใช้งาน e-mail* เพื่อการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับจังหวัด เป็นการลดการใช้เอกสาร และทำให้การสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ทุกจังหวัดได้ดำเนินการตามแนวทางหลักการดังกล่าว โดยจัดทำข้อมูลศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operation Center : POC) โดยมีโครงสร้างของประเภทและรายการข้อมูล 45 ตัว แบ่งเป็นข้อมูล 3 ประเภท คือ

1. ข้อมูลสนับสนุนการบริหารจัดการ หมายถึง ข้อมูลทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของจังหวัด เช่น ยุทธศาสตร์ ที่ตั้ง โครงสร้างการบริหาร อัตรากำลัง แผนงาน งบประมาณ ฯลฯ
2. ข้อมูลเพื่อการวางแผนและการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อมูลที่ส่วนราชการประจำจังหวัดทำขึ้นหรือเก็บรวบรวม เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ตัวชี้วัดสภาพปัญหา การวางแผน โดยแบ่งเป็นกลุ่มเรื่อง เช่น ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
3. ข้อมูลผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อมูลที่เป็นผลการปฏิบัติงานที่จังหวัดได้ดำเนินการและรับผิดชอบในการจัดทำเพื่อเสนอให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เช่น ผลการดำเนินงานตามโครงการรัฐ

การดำเนินการดังกล่าว จังหวัดได้จัดทำ web page ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัดในระบบอินเตอร์เนทของจังหวัด และจัดระบบการนำเสนอในลักษณะรายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร เช่น แผนภูมิ กราฟ หรือตาราง โดยหน่วยงานเจ้าของข้อมูลจะพัฒนาและปรับปรุงจากฐานข้อมูลที่มีอยู่เดิม นำมาออกแบบให้เหมาะสมต่อการนำเสนอ ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ

<u>ข้อมูลที่มีการนำมาใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด</u> ได้แก่ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาภาค ข้อมูล จปฐ. กชช.2 ค ฐานข้อมูลเดิมที่นำมาปรับปรุง รวมถึงแผนชุมชน และข้อมูลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่จังหวัด เป็นต้น การนำข้อมูลจากแผนชุมชนมาใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด แม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงในร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ได้ระบุไว้ในหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัด ให้เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน ในกรณีที่ ก.บ.จ.

ตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน โดย อ.ก.อ. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชน (หนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0212.1/ว3092 ลงวันที่ 29 กันยายน 2551) ข้อมูลแผนชุมชนที่ขึ้นมาจากช่องทางนี้จะสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้

นอกจากนี้ ข้อมูลจากแผนชุมชนสามารถเชื่อมโยงขึ้นมาจากแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่แผนนั้นเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 10 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้ มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เสนอปัญหาความต้องการไปที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และหากมีโครงการที่เกินศักยภาพที่ อปท.ในระดับอำเภอจะดำเนินการร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการประสานแผนท้องถิ่นระดับอำเภอและระดับจังหวัดพิจารณากลั่นกรองแล้ว ว่าควรเสนอให้เป็นโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด ก็สามารถส่งผ่านมาในช่องทางนี้ได้

<u>เครื่องมือการวิเคราะห์ข้อมูลทางเศรษฐกิจของจังหวัด</u>

ในการพิจารณาข้อมูลทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด โดยภาพรวมมีข้อมูลในเชิงมหภาคทั้งจากของแต่ละจังหวัดและจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม การที่จะนำข้อมูลไปดำเนินงานให้เป็นประโยชน์จะต้องมีเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์ให้เห็นภาพต่างๆ ที่ชัดเจน โดยที่ในระดับพื้นฐานสามารถใช้การวิเคราะห์แนวโน้ม (Trend Analysis) เพื่อให้เห็นแนวโน้มเศรษฐกิจของจังหวัดในภาพรวมย้อนหลังในระยะเวลา 3 - 5 ปี ตลอดจนสามารถคาดการณ์แนวโน้มที่จะเกิดในปีต่อไปได้ มีแนวโน้มไปทางไหน หรืออาจใช้การวิเคราะห์อัตราการขยายตัวแต่ละภาคเศรษฐกิจของ GPP ภาพรวม และราย sector เพื่อเปรียบเทียบกับการขยายตัวในระดับประเทศ ระดับภาค หรือแม้แต่ระดับกลุ่มจังหวัด เพื่อที่จะได้เห็นว่าจังหวัดมีการขยายตัวตามภาพรวมของประเทศ ภาค หรือกลุ่มจังหวัดหรือไม่ ซึ่งแม้จะมีการวิเคราะห์แนวโน้ม GPP ในแต่ละจังหวัดแล้วก็ตาม แต่ก็ควรพิจารณาถึงแนวโน้มที่มีการเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงกลับมีอัตราการเพิ่มลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่าน มาในบางภาคเศรษฐกิจ จะทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบางภาคเศรษฐกิจอาจมีการอิ่มตัวไม่สามารถเติบโตไปมากกว่านี้ อาจทำให้ต้องพิจารณาว่าควรมีการพัฒนาผลผลิตใหม่ขึ้นมาเสริมในอนาคตหรือไม่ การวิเคราะห์โครงสร้างการผลิตของจังหวัดก็มีความสำคัญที่จะทำให้เห็นว่าโครงสร้างของจังหวัดเองอาจขาดบางภาคไป หรือไม่สอดคล้องกับโครงสร้างของประเทศ ภาค หรือกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้วางนโยบายจัดโครงสร้างของจังหวัด หรือสามารถวิเคราะห์ได้ถูกว่าควรพัฒนาจังหวัดไปในแนวทางใด

นอกจากนั้น ยังอาจใช้เครื่องมือวิเคราะห์ทางลึก เช่น IO Table เพื่อพิจารณาถึงมูลค่าและสัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตจากจังหวัดต่างๆ ที่เข้ามาใช้ผลิตในจังหวัด ในการทำกิจกรรมการผลิตที่สำคัญของ

จังหวัดเพื่อช่วยตัดสินใจว่าควรดำเนินการต่อไปหรือไม่อย่างไร หรืออาจใช้เครื่องมือวิเคราะห์ Position ของผลผลิต เช่น BCG Model เพื่อกำหนด Position ของผลผลิต ว่าเป็นอย่างไร ยังคงรุ่งเรือง หรือว่าร่วงโรยแล้ว เพื่อที่จะได้หาแนวทางพัฒนาสร้างผลผลิตใหม่ขึ้นมาทดแทน เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาของรายงานฉบับนี้ ได้นำผลการวิเคราะห์ตารางการผลิตและปัจจัยการผลิต หรือ IO Table ที่ศึกษาโดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในการนำข้อมูลเศรษฐกิจมาใช้โดยเฉพาะข้อมูล GPP เป็นมูลค่าทางตัวเงินควรวิเคราะห์ปริมาณผลผลิตในจังหวัดที่ผลิตได้ มาเปรียบเทียบกับมูลค่าที่เกิดขึ้นจะทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ชัดเจนขึ้น ว่าผลผลิตที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับมูลค่าตัวเงินที่ได้หรือไม่ เพื่อจะได้พิจารณาความคุ้มค่าว่าสมควรทำผลผลิตต่อไปอีกหรือไม่ หรืออาจจะมีแผนการปรับปรุงอย่างไรให้มีมูลค่ามากกว่าเดิม เป็นต้น

สรุป

การจัดทำระบบฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันและทำอย่างต่อเนื่อง นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ยังเป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายระดับชาติกับระดับกระทรวงและจังหวัด รวมถึงเป็นข้อมูลเพื่อสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าระบบข้อมูลของหลายจังหวัดซึ่งเคยได้รับการจัดการภายใต้โครงการศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) มีข้อมูลที่ไม่ทันสมัย และบางข้อมูลไม่สามารถเรียกดูได้ เนื่องจากบางจังหวัดขาดเจ้าหน้าที่ที่จะดูแลระบบเรื่องนี้อย่างจริงจัง และบางจังหวัดก็มีปัญหาขัดข้องทางเทคนิคด้านการเชื่อมต่อกับระบบ บางจังหวัดมีปัญหาด้านงบประมาณในการดูแลระบบ เป็นต้น ทำให้ข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งในอนาคตอาจจะต้องมีแผนที่จะปรับปรุงฟื้นฟูระบบข้อมูลของจังหวัดให้สามารถเชื่อมโยงและใช้งานได้ดีมีประสิทธิภาพ

2.7 แนวความคิด และแนวทางต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.7.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมเป็นแนวทางการประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและองค์กรชุมชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ซึ่งไม่ใช่เป็นหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป จะเห็นได้จาก ***รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550*** ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนใน*มาตรา 66* ว่าในการอนุรักษ์พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน *มาตรา 67* สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิด

อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตตน ย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสม สำหรับ *มาตรา 73* กล่าวว่า บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ในเรื่องเกี่ยวกับวางแผนพัฒนาจังหวัดและการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์การทางวิชาชีพตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง รวมทั้งสนับสนุนการรวมกลุ่มของภาคประชาชนในลักษณะเครือข่าย และส่งเสริมให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจ ตามกรอบที่กำหนดไว้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและมีอิสระในการตัดสินใจในกิจการของตน โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ไปสู่การวางแผนพัฒนาในระดับจังหวัด

การพัฒนาท้องถิ่นและพื้นที่จังหวัด มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องให้ให้ความสำคัญต่อรากฐานการดำเนินงานในทุกภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากเป็นผู้ที่รับรู้และเผชิญกับสถานการณ์และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้เข้าใจในประเด็นความรุนแรงของปัญหาสามารถเสนอแนวทางได้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รวมทั้งยังเป็นการเสริมสร้างจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่นให้มีความตระหนักในการร่วมพัฒนา ดังนั้นจึงพอสรุป ***ข้อดีของการมีส่วนร่วม*** ได้ดังนี้คือ มีการกระจายข่าวสารข้อมูลและสร้างความเข้าใจ มีการถ่ายทอดข้อมูลในสองทิศทาง สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สร้างความโปร่งใส ดำเนินงานบนพื้นฐานของเหตุผลและการเคารพสิทธิการแสดงความคิดเห็น ลดความขัดแย้ง สร้างความตกลงร่วมกัน เกิดความร่วมมือในการดำเนินการและติดตามประเมินผล พัฒนากระบวนการเรียนรู้ของบุคคลและชุมชน

ในด้านการลดความขัดแย้ง ***กิตติ คัมภีระ ผู้อำนวยการสถาบันคีนัน*** ได้เสนอแนวทางที่จะสร้างให้ชุมชนการยอมรับในแผนงานโครงการ โดยใช้ P 4 ตัว (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,2544: 25) P ตัวแรกคือ Public Education คือการให้การศึกษาและความรู้กับสาธารณะชนในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อลดช่องว่างของความรู้ความเข้าใจในหมู่ประชาชน P ตัวที่สอง คือ Public Information หรือการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเปิดเผยเกี่ยวกับโครงการต่อสาธารณะชน P ตัวที่สาม คือ Public Relation

หรือการประชาสัมพันธ์ อย่างไรก็ดี ถ้าหากข้อมูลไม่ครบถ้วนชัดเจน การทำประชาสัมพันธ์ก็จะมีปัญหาได้ ส่วน P ตัวสุดท้าย คือ Public Consultation หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรูปแบบอาจมีทั้ง Public consultation หรือการมีส่วนร่วมในรูปแบบการปรึกษาหารือ และ Public hearing หรือการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น คุณกิตติสรุปว่า P 4 ตัวนี้อาจจะสามารถนำไปสู่ P ตัวที่ห้า คือ Public Acceptance คือเกิดการยอมรับได้

ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวจากผลการศึกษาเบื้องต้นของโครงการวิจัยฯ พบว่า P ตัวที่ 1 และตัวที่ 2 คือ การให้การศึกษาความรู้และข้อมูลข่าวสารจะเน้นเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เป็นข้าราชการ แต่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชนไม่ได้ทำกระบวนการของ P ตัวที่ 1 , 2 และ 3 แต่ข้ามไปทำ P ตัวที่ 4 คือ Public consultation เลย

หลักการของการมีส่วนร่วมที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมให้และรับ (Contribution) การจูงใจ (Motivation) การตัดสินใจ (Decision) ความสัมพันธ์ (Relationship) ความเป็นผู้นำ (Leadership) การมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และการสนับสนุน (Advocacy) (สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร, 2541) โดยภาคีต่างๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในหลายระดับขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการหรือสถานการณ์ ***ระดับของการมีส่วนร่วม*** สามารถแบ่งได้เป็น 8 ระดับ คือ (Arnstein อ้างถึงใน สถาบันวิจัยสังคม, 2544) คือ 1) รัฐควบคุม 2) เข้าร่วมแต่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจ 3) ร่วมรับรู้ข้อมูล เช่น รับรู้เกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น 4) ร่วมให้คำปรึกษา 5) ร่วมแสดงความคิดเห็น 6) ร่วมปรึกษา เจรจาต่อรอง 7) ตัวแทนเข้าร่วมตัดสินใจ และ 8) ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจ เช่น การลงมติที่จะให้มีหรือไม่มีกิจกรรมหรือโครงการ

การดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับ***องค์ประกอบ***หลายประการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณา ได้แก่ ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ การสื่อสารกับสาธารณะ บุคลากรในการดำเนินงาน และงบประมาณในการดำเนินงาน (กิตติ รัตนะ, 2549)

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม ภาคีต่างๆและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน การดำเนินกิจกรรม การใช้ประโยชน์ การได้รับประโยชน์ และการประเมินผล (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2546) โดยในการมีส่วนร่วม มีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิด เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ ที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการ ตั้งแต่เริ่มแรก จนถึงการติดตามประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจ รับรู้ และเรียนรู้ร่วมกัน ในอันที่จะเกิดจะเป็นประโยชน์ร่วมกัน

การขาดการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง จะส่งผลถึงกระบวนการพัฒนา ซึ่ง***ปัจจัยสนับสนุนไม่ให้เกิดการมีส่วนร่วม*** ได้แก่ กระบวนการสื่อสารและสร้างความเข้าใจระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องไม่ชัดเจน ภาคีที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้และส่วนเสีย (Stakeholders) เจ้าหน้าที่ขาดทักษะความรู้และ

ประสบการณ์ในการดำเนินงานการมีส่วนร่วม ปัญหาระหว่างหน่วยงานทั้งด้านทัศนคติ แนวทางการทำงาน และเรื่องบุคคล ปัญหาการเมืองท้องถิ่น และขาดการบริหารจัดการที่ดี ในเรื่องของงบประมาณ บุคลากร เวลา สถานที่ และเทคนิคการสื่อสาร สำหรับ***แนวทางกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม*** ได้แก่ องค์กรหลักในการดำเนินงานแสดงถึงความจริงใจและความตั้งใจที่จะร่วมกันดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งยังตั้งเข้าใจวัฒนธรรมองค์กรของภาคี และสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของภาคประชาชน รวมถึงมีกลไกมีสนับสนุนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล การสื่อสารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ใน ***พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546*** ได้กล่าวถึงการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8) ซึ่งมีแนวทางที่สะท้อนถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ได้แก่ ข้อ (3) ในมาตรานี้ ระบุว่า ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียให้ครบทุกด้าน มีกลไกตรวจสอบการดำเนินงาน และถ้าภารกิจใดจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำให้ความเข้าใจกับประชาชน ข้อ (4) ให้ข้าราชการรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม จากข้อกำหนดข้างต้น กล่าวได้กฎหมายฉบับนี้ได้มีความพยายามที่จะให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในขั้นของการร่วมรับรู้ข้อมูล และร่วมแสดงความคิดเห็นก็ตาม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ได้กำหนดองค์ประกอบของผู้มีส่วนร่วมไว้อย่างหลากหลาย ทั้งในโครงสร้างของ ก.น.จ. และ ก.บ.จ. ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม โดยเฉพาะจากภาคประชาสังคม ที่กฎหมายให้นิยามว่าหมายถึงสภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรของภาคประชาชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ร่าง พรฎ. ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ขั้นตอน ขั้นแรกคือ ในขั้นของการร่วมเป็นกรรมการ ก.น.จ. ซึ่งเป็นกลไกระดับชาติ ก.บ.จ. และ ก.บ.ก. ซึ่งเป็นกลไกในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ขั้นที่ 2 คือมีส่วนร่วมในขั้นของการสำรวจความความต้องการ เพื่อนำข้อมูลขึ้นมายกร่างแผน ซึ่งในขั้นนี้อาจมีคณะอนุกรรมการระดับอำเภอเป็นผู้ดำเนินการประสานให้เกิดการมีส่วนร่วม ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นของการประชุมปรึกษาหารือให้ข้อคิดเห็นหลังจากยกร่างแผนเสร็จแล้ว การคัดเลือกตัวแทนภาคประชาสังคมจากแต่ละอำเภอในจังหวัด กฎหมายกำหนดให้อำเภอละไม่เกิน 6 คน ตัวแทนภาคประชาสังคมได้รับการกำหนดให้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในระดับของการกำหนดนโยบายภายใต้โครงสร้างของ ก.น.จ. และในระดับของการทำแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้โครงสร้างของ ก.บ.จ. รวมไปถึงการเข้ามาร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนฯ กล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความก้าวหน้าฉบับหนึ่ง สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาสังคมในปัจจุบันที่มุ่งเน้นให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่การทำงานของภาคประชาชนให้ได้รับการยอมรับในระดับที่สูงขึ้น

การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง ***ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด : ทำอย่างไรให้เป็นจริง*** ได้กล่าวว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จัดเป็นการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รู้ แสดงความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบและรับผล (ถวิลวดี บุรีกุล,2551)

จากการศึกษาทดลองตัวแบบของการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยสถาบันพระปกเกล้า พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด คือ 1) การสร้างแรงบันดาลใจที่จะสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หากผู้นำมีภาวะผู้นำสูงจะเกิดแรงบันดาลใจในการทำงานนี้ได้สำเร็จมากกว่าผู้นำที่ไม่กระตือรือร้น 2) สร้างนวตกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ จากเดิมที่เป็นระบบปิด 3) การนำไปปฏิบัติให้เป็นผล 4)การปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน 5) ทำด้วยความตระหนัก สนใจอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีปัจจัยที่เอื้อที่ทำให้วงจรการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมบรรลุผล คือ การทำงานแบบพหุภาคี มีความสนใจทำงานร่วมกัน มีความรู้ มีปัญญาในการคิดกิจกรรมและใช้ความรู้ในการทำงาน มีความคิดริเริ่ม มีการปฏิสัมพันธ์และความไว้วางใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้บริหาร และประชาชน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยอื่นๆ การเสริมกำลังและช่วยเหลือกัน สร้างความประทับใจในผลงานที่เกิดขึ้น เคารพซึ่งกันและกัน และสร้างแรงจูงใจในการทำความดี ยกย่องชมเชยให้รางวัล

ผลการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า สอดคล้องกับผลการศึกษาของโครงการฯ ที่พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนสำคัญมากในการพัฒนาระบบและกระตุ้นให้ทีมจังหวัดเอาใจใส่อย่างจริงจังในการพัฒนาแผนจังหวัดร่วมกับภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐ กับภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เช่น ที่จังหวัดชัยนาท ชัยภูมิ และนครศรีธรรมราช เป็นต้น

การศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนของรัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์[3] ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า ไม่ใช่เป็นเพียงแค่สัญลักษณ์หรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการของความร่วมมือที่ประชาชนจะต้องได้รับโอกาสมากกว่าการได้แสดงความคิดเห็น แต่ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายขึ้น สามารถก่อให้เกิดอิทธิพลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อการพัฒนาแผนจังหวัดได้อย่างแท้จริง หรือเป็นการมอบอำนาจให้กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีองค์ประกอบดังนี้

[3] จากเว็บไซต์รัฐบาลนิวซีแลนด์ www.goodpracticeparticipate.govt.nz

1) ความสัมพันธ์ที่ดี คือเงื่อนไขความสำเร็จ ความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลหรือหน่วยงานจะช่วยให้สร้างรากฐานความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ต้องการให้มีส่วนร่วม

การสร้างความสัมพันธ์ที่ดี ความสัมพันธ์ที่ดีจะเปิดประตูไปสู่แหล่งข้อมูลหรือผลกระทบอื่นๆ การสร้างความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ใช้เวลา โดยการติดต่อกับคนเหล่านั้นเป็นเวลานานๆ เป็นเดือนหรือเป็นปี เพื่อทำให้ความสัมพันธ์ได้ผล จะต้องมีทักษะในการฟัง ความเต็มใจในการแบ่งปันข้อมูลจริง ความสัมพันธ์อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจและความเคารพ ความสัมพันธ์ที่ประสบความสำเร็จ จะต้องประกอบด้วย การเปิดพื้นที่สำหรับมุมมองที่แตกต่างแต่ค้นหาจุดร่วม และมีความโปร่งใส โดยที่ข้อจำกัดของแต่ละฝ่ายเป็นที่เข้าใจได้

การระบุชุมชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การค้นหาและระบุว่าใครคือชุมชนที่จะได้รับผลจากนโยบายและแผน กลุ่มเหล่านี้อาจจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอายุ กลุ่มเพศ กลุ่มอาชีพ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้พิการ กลุ่มตามเขตปกครอง กลุ่มสนใจ หรือกลุ่มอื่นๆ ซึ่งสามารถหาคำปรึกษาได้จาก 1) คุยกับคนที่มีประสบการณ์ 2) ขอคำแนะนำจากเครือข่าย หรือหน่วยงานอื่นๆ 3) ดูรายชื่อกลุ่มองค์กรภาคประชาชน และ 4) สอบถามจากหน่วยงานท้องถิ่น

การระบุความสัมพันธ์ที่มีอยู่ก่อนแล้ว หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับชุมชนหรือองค์กรอื่นๆ ในระดับต่างๆ อยู่แล้ว ความสัมพันธ์เหล่านี้ครอบคลุมถึง

- หลายหน่วยงานมีอาสาสมัครหมู่บ้านที่จะช่วยกระจายข่าว หรือทำงานเบื้องต้น เช่น ทสม. อสม. รสทป.
- การให้ทุน/งบประมาณที่ลงสู่ชุมชน
- ศูนย์เรียนรู้ถ่ายทอดเทคโนโลยี ศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน หรือเครือข่ายเรียนรู้อื่นๆ เช่น หมอพื้นบ้าน
- การทำงานของกลุ่มสนใจเฉพาะในบางประเด็น เช่น คณะกรรมการสถานศึกษา

การระบุผลและความสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้วเป็นจุดเริ่มในการช่วยให้ระบุชุมชน ระบุผู้เกี่ยวข้องที่จะทำงานต่อ

การเริ่มต้นการสนทนา เวทีสานเสวนาอาจจะเริ่มต้นหลายแบบ โดยมากมักจะด้วยวิธีแบบไม่เป็นทางการ การเข้าประชุมร่วมกับชุมชน เป้าหมายในการเข้าร่วมอาจเป็นเรื่องง่ายๆ ตัวอย่างเช่น การรู้จักผู้นำ การแจ้งให้ทราบว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น หรือจะวางแผนไว้อย่างไร เริ่มหากลุ่มสนใจที่จะร่วมงานต่อไป และทำเป็นบัญชีรายชื่อไว้ หรือสร้างข้อตกลงเบื้องต้นในการทำงานร่วมกัน

การใช้ความสัมพันธ์ที่ดี การใช้ความสัมพันธ์ที่ดีในการพัฒนานโยบายหรือวางแผน ประกอบด้วย การพัฒนาวิสัยทัศน์ การระบุปัญหาร่วมกัน (ไม่ใช่ทางราชการคิดฝ่ายเดียวว่าชาวบ้านมีปัญหา) พัฒนาและวิเคราะห์ทางเลือก เลือกและดำเนินการตามแนวทางที่เลือก การติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องขอคำปรึกษาจากเครือข่ายชุมชนในการระบุปัญหาหรือประเด็นสำคัญ นอกจากนี้เครือข่าย

ชุมชนจะช่วยระบุระดับที่เหมาะสมของการมีส่วนร่วมได้ด้วย รวมถึง การเลือกโทรศัพท์ถึงแกนหลัก จะทำให้ได้ข้อมูลสำคัญ และการวิจัยอย่างไม่เป็นทางการด้วย

*2) **ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของชุมชน มีดังนี้***

- พัฒนาคุณภาพของแผน เมื่อมีกลุ่มที่หลากหลาย จะช่วยให้เข้าใจประเด็นอย่างชัดเจนโดยตรงจากกลุ่มนั้น ได้มุมมองใหม่ที่จะช่วยพิสูจน์สมมติฐานและและตรวจสอบได้ทันที
- ช่วยแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม โดยการนำเครือข่ายที่มาร่วมวางแผน ภาครัฐจะมีแหล่งข้อมูลที่หลากหลายมากขึ้น ช่วยสร้างให้เป้าหมายร่วม และเพิ่มความเป็นไปได้ในการหาทางแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน
- สร้างความไว้วางใจและความเข้าใจ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันจะลดความรู้สึกของความเป็นเขาเป็นเรา ประชาชนจะพัฒนาความมั่นใจในหน่วยงานที่ให้เข้าไปมีส่วนร่วม และการรับฟังอย่างจริงใจ เป็นการสร้างรากฐานความไว้วางใจที่มีคุณค่าต่อการตัดสินใจ
- การสนับสนุนความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง โดยการสร้างความเชื่อมโยงกับพลเมือง หน่วยงานให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องที่ส่งผลกระทบโดยตรงกับชุมชน หน่วยงานทำได้โดยชุมชนให้มีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนได้ตระหนักถึงผลที่จะเกิดขึ้นและบทบาทของภาคประชาชน
- ช่วยสร้างสังคมของทุกคน ประชาชนรู้สึกมีอำนาจมากขึ้น การปฏิบัติอย่างทัดเทียม และจะยิ่งมีคุณค่ามากขึ้นเมื่อภาครัฐร่วมมือกับชุมชนที่แตกต่าง สร้างสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาของตนเอง และสร้างให้เกิดการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ขึ้นมา
- การติดตามประเมินความก้าวหน้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น การร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถพัฒนาการติดตามและประเมินผลโครงการในชุมชนได้ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีจะช่วยให้มีการสะท้อนข้อคิดเห็นที่สร้างสรรค์เกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานรัฐ
- การสร้างทักษะของเจ้าหน้าที่ การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่าง จะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐในการสร้างทักษะในการสื่อสารที่สามารถนำไปใช้ได้ในโอกาสอื่น

*3) **ปฏิบัติการวางแผน***

การระบุผู้นำกลุ่ม เพื่อมั่นใจได้ว่าความสนใจของกลุ่ม/องค์กรนั้นถูกบรรจุในแผน และความสนใจนั้นเหมือนกับขององค์กร ภาครัฐอาจจะสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ติดต่อประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน

คำถามหลักในกระบวนการวางแผน คำถามต่อไปนี้จะช่วยให้ภาครัฐขยายขอบเขตในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือหน่วยงานในการให้ความร่วมมือในกระบวนการวางแผน

- ความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่นๆ มีส่วนสำคัญต่อผลลัพธ์ของแผนอย่างไร
- การจัดการใดในกระบวนการวางแผนที่จะสนับสนุนความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

- หน่วยงานสามารถเข้าถึงศักยภาพและการตอบสนองในการทำงานกับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างไร
- หน่วยงานรู้ได้หรือไม่อย่างไรว่าความสัมพันธ์กับชุมชนและองค์กรมีการพัฒนาหรือมีความเข้มแข็งมากขึ้น
- หน่วยงานภาครัฐมีการสร้างจุดเริ่มในการกำหนดเป้าหมายร่วมระหว่างกัน หรือการใช้งบประมาณร่วมกันสำหรับชุมชนหรือหน่วยงานเดียวกันโดยวิธีใด
- หน่วยงานของท่านระบุความจำเป็นในการกำหนดเป้าหมายร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือไม่ถ้าใช่ มีความเปลี่ยนแปลงในการทำงานร่วมกับชุมชนและองค์กรอื่นหรือไม่ อย่างไร
- จะมั่นใจได้อย่างไรว่าแผนปฏิบัติการได้รับข้อมูลที่มีคุณภาพ

2.7.2 แนวทางการประสานและบูรณาการแผน

ประเทศไทยมีแผนพัฒนาหลายระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น การประสานแผนมีความจำเป็นเพื่อเชื่อมโยงทรัพยากรของทุกฝ่าย และเป็นการร่วมมือเชิงสนับสนุนช่วยเหลือกันระหว่างหน่วยงานที่ต่างศักยภาพและที่มีศักยภาพใกล้เคียงกัน รวมทั้งเป็นการนำภารกิจของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกันมาบูรณาการกันเพื่อลดความซ้ำซ้อน ซึ่งการประสานแผนสามารถทำได้ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

หลักการประสานแผนพัฒนาที่ต้องคำนึงถึง คือ AFP เป็นการประสานเชิงพื้นที่ (area) ภารกิจ (function) การมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงการพัฒนาที่ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยหน่วยราชการในพื้นที่ต้องปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้อง และใช้หลักการมีส่วนร่วมของภาคีเพื่อนำความต้องการของคนในท้องถิ่นให้ขึ้นมาสู่แผน

ขั้นตอนการประสานแผนประกอบด้วย 1) การกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผน 3) การกำหนดกรอบการประสานแผน ได้แก่ เป้าหมายร่วมกันของหน่วยงาน ระบบแผน งบประมาณ ระบบการติดตามประเมินผล 4) การดำเนินการเชื่อมโยงแผนพัฒนา

เทคนิคและรูปแบบที่ใช้ในการประสานแผนพัฒนา ได้แก่ 1) การประสานระหว่างองค์กร 2) การวางแผนร่วมกันในการดำเนินการ 3) การใช้รูปแบบคณะกรรมการ 4) การใช้งบประมาณ 5) การใช้รูปแบบของหน่วยงานร่วมทุน และ 6) การสร้างองค์การแบบเครือข่ายในการประสานการนำแผนไปปฏิบัติ

ในการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่น ได้มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางไว้แล้ว ได้แก่ หนังสือสั่งการจากมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 0810.2/ว085 ลงวันที่ 17 มกราคม 2551 กำหนดให้มีองค์กรประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น 2 ระดับ คือ

1) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดมี นายก อบจ.เป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ปลัด อบจ. หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์สำนักงานจังหวัด ประธานคณะกรรมการระดับอำเภอ มีหน้าที่จัดทำ/ทบทวนกรอบยุทธศาสตร์ฯ กำหนดขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพ บูณาการโครงการที่เกินศักยภาพของ อปท.ในเขตอำเภอ จัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพและแจ้งผลการพิจารณาให้ อปท. และคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ

2) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ มีผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอที่ได้รับการคัดเลือกเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอ สจ.ในเขตอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ ปลัด อปท.ในเขตอำเภอ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่บูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพของ อปท.ในเขตอำเภอในภาพรวมของอำเภอ จัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพในเขตอำเภอ เสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนระดับจังหวัด และแจ้งผลการพิจารณาให้ อปท.ในเขตอำเภอทราบ

นอกจากนี้ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2542 มาตรา 17(1) กำหนดให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการประสานการพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2543 กำหนดให้ อบจ. เป็นผู้ประสานแผนพัฒนาของ อปท.เพื่อนำไปประสานกับแผนพัฒนาจังหวัด และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 6 กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของ อปท.

2.7.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ทัศนคติ พฤติกรรม และช่องว่างระหว่างความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม

สาระของแนวคิดนี้ ให้ความสำคัญกับ 3 ตัวแปร คือ ความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม โดยอธิบายว่าการสื่อสารเป็นตัวแปรต้นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบทั้งสาม ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยเชื่อว่าเมื่อมีการเผยแพร่ข่าวสารสู่กลุ่มเป้าหมาย และผู้รับสารเลือกรับทราบสารนั้นๆ ก็จะเกิดผลต่อการเพิ่มพูนความรู้ สร้างทัศนคติที่ดี และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทิศทางที่เหมาะสม แนวคิดนี้นำไปปรับใช้ในการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจในเรื่องแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งไม่ได้มองเรื่องทัศนคติและยังไม่ได้สร้างการรับรู้และความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายนอกภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวคิดที่เสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับช่องว่างขององค์ประกอบด้านความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม โดยอธิบายว่าเมื่อการสื่อสารก่อให้เกิดความรู้และทัศนคติทางบวกต่อสิ่งที่เผยแพร่แล้ว แต่อาจไม่ส่งผลในขั้นการยอมรับปฏิบัติ ฉะนั้น เพื่อลดช่องว่างของความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม ควรมีแนวทางดังนี้ คือการให้ความรู้มากขึ้น การใช้สื่อบุคคลเข้าไปแนะนำอย่างใกล้ชิดในทางปฏิบัติ การให้รางวัลจูงใจผู้รับสาร และการใช้สื่อบุคคลโน้มน้าวใจ โดยอาจเป็นกลุ่มผู้นำทางความคิด กลุ่มเพื่อนฝูง

2.7.4 แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แนวคิดนี้ได้ระบุถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึง ดังนี้

1) จะต้องคำนึงถึงกำลังคน (manpower) โดยคำนึงถึงว่าจะใช้คนอย่างไร ต้องการคนเพิ่มหรือไม่ คนเหล่านั้นควรจะได้รับการฝึกฝนอบรมมาอย่างไร และหากว่าโครงการที่จะนำไปปฏิบัติเป็นโครงการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน ก็มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงานและจัดกำลังคนใหม่ เพื่อดำเนินโครงการใหม่นั้นด้วย

ทั้งนี้ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติตามนโยบายย่อมขึ้นอยู่กับทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสามารถ และความสามารถในการบริหารของหน่วยงาน

2) จะต้องคำนึงถึงแหล่งสนับสนุนทั้งด้านทุนทรัพย์ที่เป็นเงิน และที่เป็นกำลังงาน รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงด้วยว่ามีองค์การหรือหน่วยงานอื่น ที่ได้รับการสนับสนุน และปฏิบัติงานในลักษณะที่มีจุดมุ่งหมายคล้ายคลึงกันหรือไม่

3) จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับสถาบัน หน่วยงาน และกลุ่มผู้สนใจจากภายนอกด้วยในการนำนโยบายไปใช้ โดยจะต้องยอมรับความคิดเห็นต่างๆ จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง และจะต้องพยายามให้หน่วยงานอื่นๆ สนับสนุนความร่วมมือกับนโยบายหรือโครงการที่ได้กำหนดไว้

4) จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย ว่าตรงกับความต้องการของบุคคลเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด เพราะหากว่ากลุ่มบุคคลเป้าหมายไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงแล้ว นโยบายนั้นก็ไม่บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ

แนวความคิดนี้ เมื่อนำมาเป็นกรอบการวิเคราะห์จะพบว่า ในการนำนโยบายจังหวัดบูรณาการแปลงไปสู่การปฏิบัติ ยังใช้โครงสร้างและกรอบอัตรากำลัง บุคลากร ในลักษณะเดิม แต่มีการคำนึงถึงแหล่งสนับสนุนด้านอื่นเพิ่มขึ้น และเพิ่มระดับความสนใจถึงกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

2.7.5 **แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า หรือ** value chain

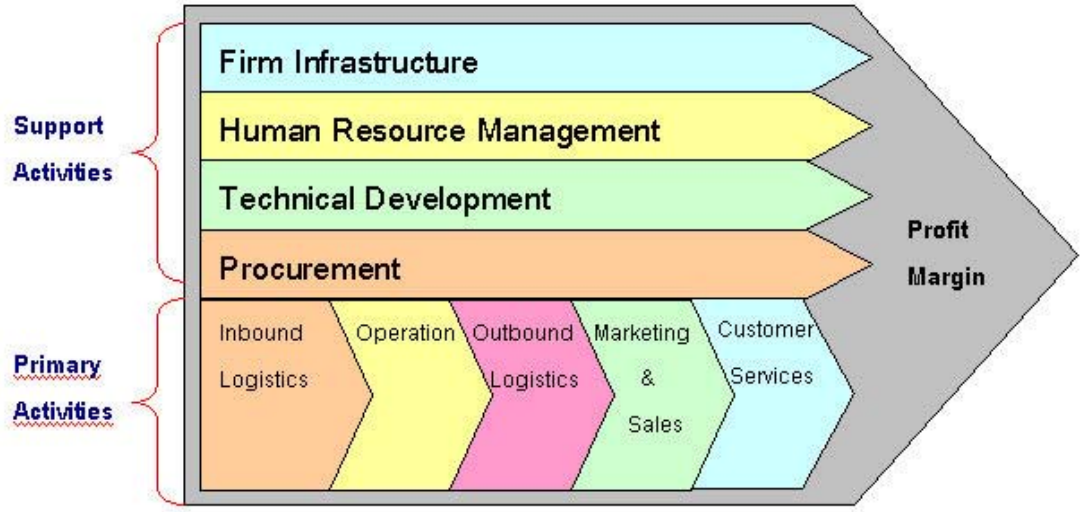
“แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า” เป็นแนวคิดที่มาจากการบริหารธุรกิจ มีการบรรยายเป็นครั้งแรกโดย Michael Porter เมื่อ ค.ศ.1985 ในหนังสือเรื่อง Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance ห่วงโซ่คุณค่าคือลำดับของกิจกรรมต่างๆ ผลิตภัณฑ์จะผ่านไปสู่กิจกรรมทั้งหมดในห่วงโซ่ตามลำดับ ผลิตภัณฑ์จะได้รับคุณค่าในแต่ละกิจกรรม ห่วงโซ่ของกิจกรรมเหล่านี้จะทำให้ผลิตภัณฑ์มีมูลค่าเพิ่มมากกว่ามูลค่าของกิจกรรมทั้งหมดรวมกัน

ตามแนวคิดของ Michael E. Porter กล่าวว่า องค์กรต่างๆ จะมีกิจกรรมอยู่ 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities)

กิจกรรมหลักประกอบด้วย 5 กิจกรรม 1) การรับเข้า (Inbound Logistics) 2) การผลิตหรือการปฏิบัติการ (Operation) 3) การส่งออก (Outbound Logistics) 4) การตลาดและการขาย (Marketing and Sales) และ 5) การให้บริการลูกค้า (Customer Services) กิจกรรมหลักข้างต้นจะต้องทำงานประสานกันตามลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม และมีการส่งต่อไปกับยังกิจกรรมถัดไปพร้อมกับการเพิ่มคุณค่าที่เป็นผลลัพธ์ของแต่ละกิจกรรม ลักษณะของการส่งต่อภาระงานอันทรงคุณค่านี้มีความสัมพันธ์กันเป็นห่วงโซ่ที่ขาดจากกันไม่ได้ และมักจะขาดในจุดที่อ่อนแอที่สุด ซึ่งในปัจจุบันเป็นศาสตร์ความรู้ที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยบริหารจัดการห่วงโซ่เหล่านี้เป็นที่รู้จักกันดีว่า การจัดการโซ่อุปทาน (Supply Chain Management ; SCM)

กิจกรรมสนับสนุนประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการเงิน และการบัญชี ทรัพยากรมนุษย์ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และการจัดหาข้อมูลต่างๆ

Porter ได้สร้างภาพจำลองห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของธุรกิจซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities) โดยที่กิจกรรมต่างๆเหล่านี้จะมีผลต่อความสามารถในการทำกำไรขององค์กรธุรกิจ ตามแบบจำลองในแผนภาพที่ 2-8



แผนภาพที่ 2-8. : แบบจำลองห่วงโซคุณค่า (Michael Porter)

แนวคิดและแบบจำลองห่วงโซ่คุณค่าของ Michael E. Porter เข้ามามีชื่อเสียงในเมืองไทยในสมัยที่อดีตนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ต้องการให้เขามาศึกษาในเรื่อง กลยุทธ์และความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมในเมืองไทยในตลาดโลก โดยนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในระหว่างการปรับบทบาท ภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยในเบื้องต้นได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเมื่อต้นเดือนสิงหาคม พ.ศ.2544 มีการจัดกลุ่มกระทรวงออกเป็น 11 กลุ่ม แต่ละกลุ่มก็ตั้งต้นคิดด้วยการถามถึงเป้าหมายสุดท้ายของกลุ่มกระทรวง แล้วย้อนไปสู่การหาแนวทางเพื่อบรรลุเป้าหมายสุดท้ายนั้น

ความหมายของ Value Chain หมายถึง สายโซ่แห่งคุณค่า ในกรอบของการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจที่สำคัญของภาครัฐ คือ การร้อยเรียงภารกิจของรัฐที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงคุณค่า และการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน Value Chain เกิดขึ้นในกลุ่มกระทรวงเศรษฐกิจก่อน ในเวทีการประชุมเชิงปฏิบัติการที่กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าในการปฏิรูประบบราชการจะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดพื้นฐานเสียใหม่ จากการที่ต่างคนต่างทำแบบเบ็ดเสร็จ มาเป็นการสร้าง Value Chain เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มของงานให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงต้องคิดเชื่อมโยงกันตั้งแต่พื้นฐาน หรือต้นทางจนถึงปลายทาง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำแนวคิด value chain เข้ามาใช้ในช่วงของการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ เมื่อปี พ.ศ.2545 เพื่อต้องการให้ภารกิจของรัฐและระบบการบริหารในส่วนราชการ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่ โดยการจัดโครงสร้างส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง

กรม พ.ศ. 2545 เป็นการจัดรวมภารกิจที่อยู่ในห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) เดียวกันไว้ในกระทรวงเดียวกัน โดยจัดหน่วยงานรองรับในระดับบริหารราชการส่วนกลาง

นอกจากนี้ ในหนังสือสั่งการจาก ก.น.จ. ยังมีนโยบายให้ใช้ระบบ value chain ในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีหนังสือสั่งการฉบับที่ นร.(ก.น.จ.)1203/ว1 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่องนโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เวียนถึงกระทรวง กรม จังหวัด ให้ใช้กรอบแนวทางการในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยสนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดทำโครงการซึ่งเป็นการต่อยอดโครงการ เพื่อส่งเสริม value chain ตามภารกิจ

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมให้ส่วนราชการใช้แนวทางของ value chain ในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นอกจากจะมอบภารกิจโดยทางหนังสือสั่งการแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องเสริมสร้างศักยภาพให้แก่บุคลากรในส่วนราชการ ให้มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางดังกล่าวด้วย

บทที่ 3
การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในพื้นที่ศึกษา

การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ ข้อมูลและการมีส่วนร่วม ได้คัดเลือกพื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด คือ พิษณุโลก ชัยนาท ยโสธร ชัยภูมิ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และ สตูล ซึ่งในบทนี้จะนำเสนอข้อมูลพื้นที่ศึกษา กระบวนการจัดทำแผน ระบบข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน และบทบาทของภาคี ของแต่ละจังหวัด ซึ่งประมวลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคีพัฒนาในจังหวัด โดยมีสาระสำคัญของแต่ละจังหวัดดังนี้

3.1 จังหวัดพิษณุโลก

3.1.1 ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

การปกครองและประชากร

จังหวัดพิษณุโลกมีเนื้อที่ 10,815.8 ตารางกิโลเมตร (6,759,909 ไร่) หรือ ร้อยละ 6.37 ของพื้นที่ภาคเหนือ และร้อยละ 2.1 ของพื้นที่ทั้งประเทศ แบ่งเขตการปกครอง 9 อำเภอ คือ เมือง วังทอง นครไทย ชาติตระการ เนินมะปราง บางกระทุ่ม บางระกำ พรหมพิราม วัดโบสถ์

การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 89 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง และเทศบาลตำบล 12 แห่ง ประชากรจังหวัดพิษณุโลกตามทะเบียนราษฎร์ ณ เดือนธันวาคม 2551 มีจำนวน 843,995 คน

สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดพิษณุโลก

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดพิษณุโลก (GPP) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา โดย ในปี 2550 จังหวัดพิษณุโลกมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด จำนวน 54,304 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 12 โดยสาขาการผลิตที่ทำรายได้ให้แก่จังหวัดมากที่สุดคือ สาขาเกษตรกรรม ซึ่งมีมูลค่าการผลิต 14,191 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.13 ของมูลค่าทั้งหมด รองลงมาคือการค้าส่งค้าปลีกมูลค่า 9,055 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.67 ของมูลค่าทั้งหมด ลำดับถัดมาเป็นอุตสาหกรรม 4,623 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.5 ของมูลค่าทั้งหมด ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อคน (PER CAPITA) คิดเป็น 64,793 บาท)

จากการศึกษาตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของจังหวัดพิษณุโลก (IO Table) ที่ศึกษาโดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช และคณะ[4] จังหวัดพิษณุโลกมีกิจกรรมด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยสินค้าเกษตรกรรมที่มีมูลค่าการผลิตมากในจังหวัดได้แก่ ข้าวเปลือก ข้าวโพด มะม่วง และผลไม้อื่นๆ นอกจากนี้ในด้านปศุสัตว์ก็มีมูลค่าการผลิตอยู่ในระดับสูงเช่นกัน เมื่อพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการต่อมูลค่าการใช้สินค้าและบริการของจังหวัดในประเภทเดียวกัน พบว่า กิจกรรมการเกษตรส่วนมากมีสัดส่วนของมูลค่าการผลิตต่อมูลค่าการใช้มากกว่าร้อยละ 90 ยกเว้นพืชตระกูลถั่ว รองลงมาคือการทำไร่อ้อยที่มีสัดส่วนระหว่างร้อยละ 50-90 สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมพบว่ามีหลายกิจกรรมที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 เช่น โรงสีข้าว การแปรรูปพืช การผลิตน้ำตาล การผลิตซีเมนต์และคอนกรีต และผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ในด้านการพึ่งพาการนำเข้าพบว่า กิจกรรมที่จังหวัดพิษณุโลกต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าจากนอกจังหวัดมากกว่าร้อยละ 90 ส่วนมากเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ การแปรรูปไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้ การผลิตปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เคมีภัณฑ์อื่นๆ การผลิตโลหะและเหล็กกล้า โลหะประดิษฐ์ น้ำมันปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก การพิมพ์ การโฆษณา เป็นต้น ส่วนในด้านการส่งออกพบว่า กิจกรรมส่งออกที่สามารถสร้างรายได้เข้าสู่จังหวัดในสัดส่วนสูงได้แก่ การทำสวนยางพารา และการทำไร่มันสำปะหลัง

สถานการณ์ทางด้านสังคม

ด้านสาธารณสุข ในปี 2550 มีสถานพยาบาลของรัฐ 13 แห่ง เอกชน 5 แห่ง และสถานบริการเฉพาะโรคของเอกชน 2 แห่ง จำนวนแพทย์ 356 คน คิดเป็นสัดส่วนแพทย์ต่อประชากร 1: 135,187 ทันตแพทย์ 53 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 1 : 258,854 เภสัชกร 115 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 1 : 129,877 พยาบาล 1,722 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 1 : 9,918 *ด้านการศึกษา* ในปี 2550 จังหวัดพิษณุโลกมีโรงเรียน 511 แห่ง จำแนกเป็นสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 489 แห่ง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน 21 แห่ง และอื่นๆ 1 แห่ง *ด้านศาสนา* มีศาสนสถานประกอบด้วยวัด 742 แห่ง สำนักสงฆ์ 295 แห่ง โบสถ์ 31 มัสยิด 2 แห่ง

3.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก ได้ดำเนินการตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นมาคณะหนึ่ง และให้แต่ละอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอขึ้นมาทุกอำเภอ

1) <u>ระดับอำเภอ</u> นายอำเภอแต่งตั้งคณะทำงานระดับอำเภอและตำบล เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำโครงการที่จะบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีข้าราชการในพื้นที่เป็นคณะกรรมการ เช่น นายก

[4] โครงการศึกษาการเชื่อมโยงการใช้ปัจจัยการผลิตและผลผลิตของกิจกรรมการผลิตระดับจังหวัดเพื่อการตัดสินใจวางแผนจังหวัด ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กุมภาพันธ์ 2552 การศึกษาวิจัยนี้ใช้เครื่องมือของตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจังหวัด (IO Table)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนากรตำบล เกษตรตำบล กำนัน ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบตำบล ครู เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย หัวหน้าหน่วยงานราชการในอำเภอ ฯลฯ

ระดับหมู่บ้านและชุมชน ก่อนจะมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนได้ลงพื้นที่เพื่อทบทวนและประเมินแผนชุมชน เป็นการเตรียมการให้พร้อมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กระบวนการในหมู่บ้านเริ่มจากการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านเพื่อพิจารณาแผนชุมชน ปัญหา ความต้องการ แล้วเสนอเป็นโครงการของหมู่บ้านขึ้นไปสู่ตำบล โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นแกนนำในการจัดเวทีประชาคม และคณะทำงานระดับตำบลเป็นผู้อำนวยการความสะดวก

ระดับตำบล คณะกรรมการระดับตำบลจัดเวทีประชาคมตำบลซึ่งผู้เข้าร่วมเป็นผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำโครงการของหมู่บ้านต่างๆมารวบรวม บูรณาการกับแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแผนของหน่วยงานต่างๆในตำบล

ระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับอำเภอจัดเวทีประชาคมอำเภอ โดยมีตัวแทนของตำบลต่างๆ มาร่วมในการพิจารณา เพื่อคัดเลือกโครงการที่เป็นความต้องการของอำเภอทั้งหมดตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆ

เวทีในระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ มีการจัดหลายครั้ง ขึ้นอยู่กับว่าได้โครงการที่เป็นความต้องการของอำเภอหรือตำบลหรือยัง เช่น การจัดทำแผนปี 2552 ที่อำเภอนครไทย จัดเวทีระดับอำเภออย่างน้อย 3 ครั้ง และเวทีระดับตำบลอย่างน้อย 2-3 ครั้ง

2) <u>ระดับจังหวัด</u> ในระดับจังหวัดนั้นมีโครงการที่เข้ามาจำนวนมาก โดยหน่วยงานที่เสนอโครงการประกอบด้วย หน่วยงานราชการส่วนกลางในจังหวัด หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอต่างๆ 9 อำเภอ คณะกรรมการระดับจังหวัด จะทำหน้าที่พิจารณาโครงการต่างๆ บูรณาการโครงการที่ลงในพื้นที่เดียวกัน ปรับหรือลด ตามความเหมาะสมและตามเกณฑ์พิจารณา จากนั้นจะจัดส่งแผนพัฒนาจังหวัดให้กับส่วนกลางต่อไป

3.1.3 ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ระบบข้อมูลที่จังหวัดนำมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ได้แก่

1) ระบบข้อมูลสำนักงานจังหวัด เป็นข้อมูลจาก website ของสำนักงานจังหวัดพิษณุโลก หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปใช้ได้ เช่น ประชากร สภาพภูมิประเทศ การแบ่งเขตการปกครอง สภาพเศรษฐกิจ การแบ่งส่วนราชการ เป็นต้น ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด หรือ POC ปัจจุบันยังไม่มีการปรับปรุงให้มีข้อมูลที่ทันสมัย

2) ข้อมูลของกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นข้อมูลซึ่งใช้ประกอบการทำงานและจัดเก็บผลงานต่างๆ เช่น แผนพัฒนาจังหวัด โครงการพัฒนาจังหวัดของปีต่างๆ กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นผู้รวบรวมข้อมูลแผนหรือโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งเก่าและใหม่ ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการจัดทำแผนคือ ฐานข้อมูลโครงการในปีที่ผ่านมา เพื่อจะดูว่าหน่วยงานใดหรือโครงการใดมีความซ้ำซ้อนหรือได้รับงบประมาณไปแล้ว จำนวนมากหรือน้อย เป็นต้น

3) ข้อมูลจากส่วนราชการในจังหวัด ซึ่งแต่ละหน่วยจะเก็บในฐานข้อมูลของหน่วยงาน และในเว็บไซต์ การเชื่อมโยงระบบข้อมูลของหน่วยงานต่างๆในจังหวัดยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะติดขัดในการเชื่อมโยงระบบ แม้จะมีโครงการหรือวางระบบเอาไว้แล้วก็ตาม โดยขณะนี้กำลังดำเนินการเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงระบบดังกล่าว

4) ข้อมูลแผนชุมชนของหมู่บ้านต่างๆ ซึ่งรวบรวมไว้ที่สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลก โดยมีการลงพื้นที่ประเมินผลแผนชุมชน (2550-2551) ผลการดำเนินงานตามโครงการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชุมชนจังหวัดพิษณุโลก เพื่อสร้างกระแสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนอย่างจริงจัง โดยใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อพัฒนาตนเองและชุมชน โดยมีแผนชุมชนอยู่ในระดับดีมาก จำนวน 223 หมู่บ้าน ระดับดี จำนวน 764 หมู่บ้าน รวม 987 หมู่บ้าน ระดับพอใช้ยังไม่มี (รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดพิษณุโลก ครั้งที่ 2/2551วันที่ 28 ก.พ. 2551)

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ได้นำข้อมูลจากแผนชุมชนมาเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณของหมู่บ้าน ตำบล หรืออำเภอ ผ่านการระคมความคิดเห็นของอำเภอ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ได้ร่วมกันนำเสนอโครงการต่างๆ ในแผนชุมชนและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อคัดเลือกเป็นแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของอำเภอนครไทย

5) ข้อมูลจากเวทีประชาคมระดับต่างๆ โดยมีการจัดเวทีและกิจกรรมจากภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค รวมทั้งเครือข่ายประเด็นต่างๆ หน่วยงานที่มาเข้าร่วมจะบันทึกข้อมูลความต้องการของประชาชน หรือของภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานไปเป็นข้อมูลในการจัดทำแผน ผู้เข้าร่วมเวทีประชาคมหรือการประชุมจะแตกต่างกันในแต่ละครั้ง ตามเนื้อหาของการประชุม เช่น ภาคประชาชน ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ฯลฯ ซึ่ง ข้อมูลที่ได้รับจะนำมาใช้ในการวางแผนงานทำงานในช่วงปกติและการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

3.1.4 การประมวลปัญหาและความต้องการของทุกภาคส่วน

1) ระดับครัวเรือน มีการส่งเสริมการจัดทำบัญชีครัวเรือนจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ นักพัฒนาเอกชน สำนักงานพัฒนาชุมชน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งมีโครงการความร่วมมือเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนการพัฒนาสังคมและสุขภาวะ ภายใต้การสนับสนุนของ สกว.ซึ่งมุ่งที่การจัดทำบัญชีครัวเรือน โดยดำเนินการใน 22 ตำบล เกิดเป็นครูต้นแบบการทำบัญชีครัวเรือนซึ่งสามารถเป็นวิทยากรและเป็นผู้นำการเปลี่ยนของชุมชนตนเองและชุมชนอื่น

2) ระดับหมู่บ้าน มีการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านโดยมีผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านพร้อมกับคณะทำงานตำบลเป็นแกนกลาง เพื่อร่วมกันพัฒนาโครงการ ตั้งแต่การระดมความคิดเห็นนำเสนอปัญหาและความต้องการ จนเป็นโครงการของหมู่บ้าน แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะไม่ได้ครอบคลุมในทุกหมู่บ้านก็ตาม ส่วนมากในชุมชนจะมีการจัดทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาของตนเองเอาไว้ ซึ่งก่อนจะมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในปี 2552 มีการประเมินและทบทวนแผนชุมชนในจังหวัด

ทำให้ในระดับชุมชนมีการนำเสนอปัญหาและความต้องการใหม่ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

3) ระดับตำบล มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาโดยนายอำเภอ เพื่อทำหน้าที่พัฒนาโครงการเข้าสู่ระดับอำเภอ ก่อนจะรวบรวมเป็นแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2552 ปัญหาและความต้องการในระดับตำบลนั้นจะเป็นการรวมกันระหว่างแผนของหมู่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบลจะให้ความสำคัญกับปัญหาและความต้องการ ที่เหมือนหรือตรงกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือว่าเป็นปัญหาร่วมของตำบลเพื่อผลักดันร่วมกัน หลังจากนั้นจะส่งให้กับระดับอำเภอต่อไป

4) ระดับอำเภอ นายอำเภอได้แต่งตั้งคณะทำงานระดับอำเภอเพื่อจัดทำแผนพัฒนาของอำเภอ โดยการประชุมบูรณาการปัญหาและความต้องการจากทุกตำบล รวบรวมและตัดความซ้ำซ้อนออก จัดทำเป็นแผนของอำเภอ

5) ระดับจังหวัด การประมวลปัญหาและความต้องการเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและเลขานุการของ ก.บ.จ. เพื่อจัดลำดับและมิให้เกิดความซ้ำซ้อน ปัญหาและความต้องการที่อยู่ในระดับนี้จะมาจากระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ซึ่งส่งต่อมาจากระดับต่างๆ

6) ระดับเครือข่ายประเด็น เครือข่ายการทำงานต่างๆที่อยู่ในจังหวัดพิษณุโลก มีปัญหาและความต้องการของตนเอง เช่น เครือข่ายเกษตรกร เครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายพระสงฆ์ เครือข่ายเอดส์ เป็นต้น เครือข่ายเหล่านี้มีการทำงานที่ต่อเนื่องและยาวนาน จึงมีแผนงานความต้องการเสนอให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัด

7) นโยบายสำคัญของผู้บริหารและภาคการเมือง จังหวัดพิษณุโลก ในฐานะศูนย์กลางของภาคเหนือตอนล่าง และศูนย์กลางการพัฒนาสี่แยกอินโดจีน มีความชัดเจนในนโยบายต่างๆ จำนวนมาก คณะกรรมการระดับจังหวัดและกองเลขานุการจะวิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาซึ่งจังหวัดประสบอยู่เป็นประจำ เช่น น้ำท่วม น้ำแล้ง ราคาผลผลิตตกต่ำ

3.1.5 การสื่อสารสร้างความเข้าใจ รับฟังความคิดเห็น

การสื่อสารและการสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญในการสื่อสารหรือสร้างความเข้าใจด้วยตนเอง โดยค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ก่อนประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา เพื่อให้สามารถเข้าถึงกระบวนการหรือแผนพัฒนาจังหวัดได้ ในขณะที่ภาคราชการในจังหวัดพิษณุโลกได้รับการคัดเลือกเป็นจังหวัดนำร่องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามกฎหมายใหม่ ทำให้หน่วยงานราชการโดยเฉพาะระดับจังหวัดจึงรู้และเข้าใจการทำงานเป็นอย่างดี และคาดหวังว่าจะสามารถใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาจังหวัดอย่างเต็มที่

กระบวนการหรือวิธีการสร้างความเข้าใจนั้น ใช้หลายวิธี เช่น การส่งเอกสาร การส่งจดหมาย การจัดประชุม การจัดสัมมนา การอบรม การตั้งคณะทำงาน ฯลฯ โดยมีการดำเนินการหลายครั้งและหลายภาคี

การรับฟังความคิดเห็นหรือการระดมความคิดเห็นเพื่อให้ได้ปัญหาและความต้องการของจังหวัดพิษณุโลกนั้น ดำเนินการในระดับชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด และจากหน่วยงานต่างๆ โดย

มีการทำงานเป็นลำดับขั้นตอน ผ่านวิธีการจัดประชุมหรือการจัดเวทีประชาคมในทุกระดับ ซึ่งใช้เครื่องมือสำคัญคือ แผนชุมชนของหมู่บ้านต่างๆ ประกอบกับแผนของแต่ละหน่วยงานในทุกระดับ

3.1.6 การวิเคราะห์โครงการและจัดลำดับความสำคัญ

ระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับตำบลจะจัดเวทีประชาคมเพื่อบูรณาการปัญหา ความต้องการและโครงการในแผนที่เกี่ยวข้อง โดยใช้มติของเวทีประชาคมมาพิจารณาร่วมกันว่าตำบลจะมีโครงการอะไรบ้างที่จะเสนอในนามของตำบล จนได้โครงการที่เป็นมติร่วมของตำบลจึงจะส่งให้กับระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับอำเภอ จะให้ความสำคัญของโครงการที่เป็นการบูรณาการร่วมกันของแผนชุมชน กับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนของหน่วยงานราชการในอำเภอเป็นอันดับแรก เพราะถือว่าเป็นปัญหาและความต้องการร่วมของทั้งอำเภอ ส่วนโครงการอื่นซึ่งไม่ตรงกัน หน่วยงานต่างๆก็สามารถส่งตรงขึ้นไปในระดับจังหวัดได้ ในนามของหน่วยงานที่มีพื้นที่ดำเนินงานในตำบลหรืออำเภอนั้นๆ

ระดับจังหวัด คณะกรรมการระดับจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณา โดยมีสำนักงานจังหวัด กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นผู้รวบรวมกลั่นกรองในเบื้องต้นเพื่อให้กรรมการได้พิจารณา เกณฑ์ในการพิจารณาโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดมีดังนี้ คือ

- ให้ความสำคัญกับโครงการซึ่งเสนอมาจากอำเภอต่างๆ โดยถือว่าเป็นโครงการที่ผ่านการระดมความร่วมมือและตรงกับความต้องการของพื้นที่ ส่วนโครงการที่เสนอตรงหรือเสนอโดยหน่วยงานระดับจังหวัดจะพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง
- กระจายทั่วพื้นที่ โดยพยายามให้อำเภอต่างๆหรือพื้นที่ต่างๆทั่วจังหวัดได้รับการสนับสนุนให้ทั่วถึง ทั้ง 9 อำเภอ เพื่อให้อำเภอต่างๆได้ดำเนินโครงการที่ตรงความต้องการของตนเองหรือให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด
- กระจายตามปัญหา โดยการกระจายปัญหาให้ได้ทุกปัญหามากที่สุด แต่ก็ให้ความสำคัญกับปัญหาร่วมของจังหวัด เช่น เรื่องน้ำท่วม เรื่องน้ำแล้ง เพราะถือว่ากระทบต่อหลายอำเภอหรือหลายพื้นที่
- กระจายตามหน่วยงานระดับจังหวัด โดยให้ทุกหน่วยงานที่เสนอโครงการได้รับการสนับสนุนมากที่สุด เพราะถือว่าหน่วยงานต่างๆมีความสำคัญในการพัฒนาจังหวัดเหมือนกัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณปกติน้อยหรือเสนอโครงการเข้ามาเป็นจำนวนมากจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เพราะถือว่างบประมาณปกติน้อยหรือมีความตั้งใจอยากจะทำงาน
- ยึดตามนโยบายจังหวัดและรัฐบาล โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่สอดคล้องหรือตรงกับนโยบายของผู้บริหารจังหวัดและรัฐบาล ซึ่งกำหนดเป็นรายปี หรือในการบริหารราชการจังหวัด โครงการลักษณะนี้บางครั้งจะเป็นดำริโดยตรงที่สั่งการให้กับหน่วยงานราชการจัดทำโครงการขึ้นมา

- ตามนโยบายการเมือง โดยเป็นโครงการที่ฝ่ายการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด เป็นผู้เสนอความคิดเห็น และช่วยผลักดันในระดับชาติ ให้กับหน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินโครงการ
- ตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยโครงการที่ตรงหรือดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นเกณฑ์ที่สำคัญที่สุด และทุกโครงการต้องสอดคล้องหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์ทั้ง 8 ด้าน ของจังหวัด

3.1.7 บทบาทของภาคีพัฒนาจังหวัด

ภาคีเครือข่ายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แบ่งออกเป็นระดับตามกลไกการทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในแต่ละระดับพื้นที่

<u>ระดับหมู่บ้าน</u> ภาคีเครือข่ายที่ร่วมในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่ ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ผู้ปกครองท้องที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชาวบ้านในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครู เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย บทบาทหน้าที่สำคัญคือ การจัดทำโครงการที่เป็นความต้องการของชุมชนหรือหมู่บ้านเพื่อบรรจุเอาไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและเสนอในระดับตำบลต่อไป โดยพิจารณาจากข้อมูลแผนชุมชนและแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

<u>ระดับตำบล</u> ภาคีเครือข่ายในระดับตำบลที่เข้ามาร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐต่างๆในระดับตำบล ได้แก่ ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการระดับตำบล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครู เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย พัฒนากรตำบล ปลัดอำเภอประจำตำบล เกษตรตำบล ประชาสังคม โดยออกมาในรูปของคณะทำงานในระดับตำบล ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ครอบคลุมไปถึงระดับหมู่บ้านด้วย บทบาทหน้าที่สำคัญคือ การจัดทำโครงการที่เป็นความต้องการของตำบล โดยนำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโครงการของแต่ละหมู่บ้านมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อบรรจุเอาไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและเสนอในระดับอำเภอต่อไป

<u>ระดับอำเภอ</u> ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในอำเภอ หน่วยงานราชการส่วนกลางในอำเภอ เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ทหาร ตำรวจ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน พัฒนาการอำเภอ เกษตรอำเภอ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล สาธารณสุขอำเภอ ตัวแทนประชาสังคม ฯลฯ โดยอยู่ในรูปของคณะกรรมการระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและเป็นประธาน บทบาทระดับอำเภอเป็นผู้เสนอโครงการให้กับจังหวัดในนามอำเภอ คณะกรรมการระดับอำเภอจะเป็นผู้ที่พิจารณาโครงการทั้งจำนวน จัดลำดับ พื้นที่ ฯลฯ ของอำเภอทั้งหมด ก่อนจะเสนอจังหวัดต่อไป

<u>ระดับจังหวัด</u> ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลางในจังหวัด หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด หน่วยงานราชการอิสระ หน่วยงานราชการอื่นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมือง

สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทนจากส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด อธิการบดี ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานชมรมธนาคารจังหวัด ตัวแทนเครือข่ายสิ่งแวดล้อม ตัวแทนสำนักงบประมาณ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นลักษณะคณะกรรมการระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการระดับจังหวัดจะพิจารณาว่า แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องประกอบด้วยโครงการใดบ้าง ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยอาศัยการประมวลปัญหาและความต้องการที่ทำควบคู่มากับการพัฒนาโครงการตั้งแต่ระดับชุมชนหมู่บ้านมาเป็นลำดับ

ภาคประชาสังคม ภาคประชาสังคมในจังหวัดมีบทบาทในการนำเสนอความคิดเห็นและความต้องการของตนเองต่อผู้บริหารจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับตำบลจนถึงจังหวัด โดยการเข้าเป็นคณะกรรมการระดับต่างๆ และการจัดกิจกรรมที่จะเชื่อมโยงเนื้อหาปัญหา ความต้องการแผนงานของตนเองเข้าสู่กระบวนการหรือแผนพัฒนาจังหวัด ภาคประชาสังคมตามกฎหมายที่กำหนดเอาไว้คือ สภาองค์กรชุมชน ยังไม่ได้มีบทบาทในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2552 เพราะเพิ่งมีการก่อตั้ง ยังมีจำนวนน้อยไม่ครอบคลุมในทุกพื้นที่ ภาคประชาสังคมเป็นภาคีที่มีความตื่นตัวมากต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีความคาดหวังถึงขั้นว่าทำอย่างไรจะสามารถบริหารหรือเสนอโครงการของตนเองได้ เหมือนกับบางหน่วยงานของรัฐที่สามารถให้ภาคประชาสังคมบริหารงบประมาณได้

3.1.8 แผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก ปี 2553

จังหวัดพิษณุโลก ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด *"พิษณุโลก : เมืองบริการสี่แยกอินโดจีน"* โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ และแนวทางดำเนินการดังนี้

ตาราง 3-1 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
1.ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการบริการด้านการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร	ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการบริการด้านการขนส่งสินค้า และการขนส่งผู้โดยสาร ทางบก/ ทางอากาศ
2. ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของภาคเหนือตอนล่างกลุ่มที่ 1	ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และบริการด้านการสื่อสาร ของภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1
3. ส่งเสริมการบริการด้านสุขภาพให้เป็นศูนย์บริการแก่ประชาชนในกลุ่มภาคเหนือตอนล่างโดยพัฒนามาตรฐานการบริการให้เป็นสากลและให้เป็นจังหวัดที่ประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง (Healthy Province)	1. ส่งเสริมสนับสนุนให้เป็นศูนย์กลางบริการด้านสุขภาพของภาคเหนือตอนล่าง 2. ส่งเสริมและพัฒนาบริการให้ได้ มาตรฐานสากล 3. ส่งเสริมให้เป็นจังหวัดที่ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรง สมบูรณ์ (Healthy Province)

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
4. ส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนชนมีการปรับปรุงการบริการให้มีคุณภาพและอยู่ในระดับมาตรฐาน ให้ประชาชนและพนักงานมีหัวใจแห่งการบริการ(Service Mind)ในฐานะเจ้าของบ้านที่ดี	1. ส่งเสริมให้ภาครัฐบริการดีมีคุณภาพ มาตรฐาน 2. ส่งเสริมให้ภาคเอกชนบริการดีมีคุณภาพมาตรฐาน 3. สำนักงาน น่าอยู่ น่าทำงาน 4. บริหารจัดการสะอาด ปราศจากคอรัปชั่น 5. สร้าง Service Mind ให้ทุกคน 6. ส่งเสริมการศึกษาบูรณาการ/สร้างความพร้อมประชาชน อำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน
5. พัฒนาการบริหารจัดการการผลิตสินค้าเกษตรที่เชื่อมโยงการตลาดและการแปรรูป	1. พัฒนาบริหารจัดการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัย 2. พัฒนาบริหารจัดการสินค้าเกษตรที่เชื่อมโยงการตลาด 3. พัฒนาบริหารจัดการสินค้าเกษตรที่เชื่อมโยงการแปรรูป 4. ส่งเสริม OTOP และ SMEs ให้ได้มาตรฐานการผลิต/การตลาดสู่สากล 5. สร้างอาหารปลอดภัย 6. ส่งเสริมการเกษตรโดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 7. อนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืช สัตว์ และประมงพัฒนาแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำอย่างมีระบบ
6. ส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมการประชุมภายในประเทศและเสริมสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวกีฬาและวิชาการ	1. ส่งเสริมเป็นศูนย์กลางการประชุม 2. ส่งเสริมเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวสี่แยกอินโดจีน 3. อนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิม เพิ่มแหล่งท่องเที่ยวใหม่และเชื่อมโยงการท่องเที่ยวแบบบูรณาการทุกภาคส่วน 4. ส่งเสริมเป็นศูนย์กลางด้านกีฬา 5. ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางด้านวิชาการทุกระดับ 6. ส่งเสริมอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม 7. ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ การตลาด และการท่องเที่ยวเชิงรุก
7. ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์ให้สะอาดสวยงามเป็นเอกลักษณ์และมีความปลอดภัย	1. ส่งเสริมให้ อปท.มีส่วนร่วมในการพัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์ให้สะอาดสวยงามเป็นเอกลักษณ์และมีความปลอดภัยให้เป็นเมืองน่าอยู่อาศัยน้ำท่าสมบูรณ์ 2. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ปรับปรุงภูมิทัศน์ให้สะอาด สวยงามเป็นเอกลักษณ์ มีความปลอดภัยให้หน้าบ้านน่าดูในบ้านน่าอยู่ และหลังบ้านน่ามอง 3. สร้างวินัยจราจร/ความปลอดภัยบนถนน 4. ส่งเสริมและบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5.ส่งเสริมความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย
8.ส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน ด้วย	1. สร้างครอบครัวเศรษฐกิจพอเพียงและเป็นเศรษฐกิจชุมชนที่ยั่งยืน 2. สร้างครอบครัวอบอุ่นและชุมชนเข้มแข็ง/ยั่งยืนทางสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
การแก้ไขปัญหาความยากจนและสังคมเชิงบูรณาการ	3. สร้างและเพิ่มศักยภาพผู้นำเศรษฐกิจชุมชน(ผศช.) 4. จัดตั้งธนาคารชุมชนตำบล โดยบูรณาการทุกแหล่งทุนในตำบล 5. จัดคาราวานแก้จนภาคประชาชน 6. กำจัดยาเสพติด/ผู้มีอิทธิพล 7. ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการบริหารจัดการพลังงาน 8. ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบอย่างทั่วถึง 9. เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิต

3.2 จังหวัดชัยนาท

3.2.1 ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

การปกครองและประชากร

ชัยนาทมีเนื้อที่ประมาณ 2,469.74 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 8 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอหันคา อำเภอมโนรมย์ อำเภอสรรคบุรี อำเภอสรรพยา อำเภอวัดสิงห์ อำเภอหนองมะโมง และอำเภอเนินขาม มี 51 ตำบล 505 หมู่บ้าน และการปกครองส่วนท้องถิ่นมี 1 อ.บ.จ. 22 เทศบาล และ 37 อ.บ.ต. มีประชากร ณ เดือนธันวาคม 2551 รวม 335,952 คน (กรมการปกครอง;2551) ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพทางด้านการเกษตร รองลงมาได้แก่ ด้านการพาณิชย์ประมาณร้อยละ 6 ด้านการอุตสาหกรรมและการหัตถกรรมประมาณร้อยละ 3

จังหวัดชัยนาทประกอบด้วยราชการส่วนภูมิภาค 34 แห่ง และราชการส่วนกลาง 48 แห่ง มีข้าราชการและลูกจ้างประจำ(ราชการส่วนภูมิภาค) จำนวน 2,194 คน

สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดชัยนาท

ปี 2550 จังหวัดชัยนาทมีผลิตภัณฑ์มวลรวม 26,346 ล้านบาท โดยภาคการเกษตร มีสัดส่วนสูงเป็นอันดับหนึ่งคือ 7,826 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.7 รองลงมาเป็นการผลิตนอกภาคการเกษตร คือด้านการขายส่งขายปลีก 5,605 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21.2 ของมูลค่าทั้งหมด ลำดับถัดมาคือ สาขาอุตสาหกรรม 2,612 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.9 ของมูลค่าทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : 2551)

ในด้านการเชื่อมโยงการใช้ปัจจัยการผลิตและผลผลิตของกิจกรรมการผลิตระดับจังหวัด (อัทธ์ พิศาลวานิช,2552) พบว่า จังหวัดชัยนาทเป็นจังหวัดที่มีกิจกรรมการทำนาเป็นกิจกรรมหลักของจังหวัด รวมทั้งยังมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่นำผลผลิตข้าวเปลือกไปผลิตต่อ คือกิจการโรงสีข้าวและการปั่นแป้ง ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมเด่นของจังหวัดชัยนาท นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการผลิตในภาคเกษตรอื่น ได้แก่ การทำสวนผลไม้ การทำไร่มัน การเลี้ยงโค กระบือ และสัตว์ปีก เป็นต้น ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นโรงสีข้าว การผลิตผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ การแปรรูปถนอมอาหาร เป็นต้น

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการ ต่อมูลค่าการใช้สินค้าและบริการของจังหวัดในประเภทเดียวกัน พบว่ากิจกรรมการเกษตรส่วนมากมีสัดส่วนของมูลค่าการผลิตต่อมูลค่าการใช้มากกว่าร้อยละ 90 ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมนั้นมี 2 กิจกรรมที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 คือ โรงสีข้าว และการผลิตผลิตภัณฑ์จากหนัง ส่วนภาคบริการที่มีสัดส่วนมากว่าร้อยละ 90 นั้นเป็นการก่อสร้างอื่นๆ ที่มิใช่อาคาร การให้บริการขนส่งทางบก การก่อสร้างอาคาร นอกจากนี้ยังพบว่าชัยนาทมีกิจกรรมที่ต้องพึ่งการนำเข้าสินค้าจากนอกจังหวัดมากกว่าร้อยละ 90 ส่วนมากเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ น้ำตาล อาหารสัตว์ กระดาษ เคมีภัณฑ์ ปิโตรเลียม และเหล็ก ส่วนสินค้าที่มีสัดส่วนการส่งออกสูงได้แก่ สัตว์มีชีวิตต่างๆ และอ้อย เป็นต้น เนื่องจากมีโรงฆ่าสัตว์น้อย อีกทั้งมีโรงงานผลิตน้ำตาลในชัยนาท จึงทำให้สินค้าทั้งสองต้องพึ่งการส่งออกในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 90

สถานการณ์ทางด้านสังคม

ด้านสาธารณสุข ปี 2550 จังหวัดชัยนาทมีโรงพยาบาลทั่วไป 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 5 แห่ง มีอัตราส่วนบุคลากรสาธารณสุขภาครัฐต่อประชากร แพทย์ 1:6,743 ทันตแพทย์ 1:18,730 เภสัชกร 1:12,487 พยาบาล 1:528 และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข 1:1,235 โดยมีสถานบริการสาธารณสุข เป็นโรงพยาบาลชัยนาทขนาด 367 เตียง 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชนขนาด 30 เตียง 5 แห่ง สถานบริการสาธารณสุขเอกชน 138 แห่ง *ด้านการศึกษา* มีสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน 205 แห่ง สถานศึกษาเอกชน 9 แห่ง สถานศึกษาสังกัดเทศบาล 4 แห่ง สถานศึกษาอาชีวศึกษา 3 แห่ง วิทยาลัยพยาบาล 1 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษา 1 แห่ง

3.2.2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดชัยนาท

การวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เริ่มดำเนินการในปี 2552 ในการดำเนินการจัดทำแผนจังหวัดชัยนาท ได้พิจารณาถึงความสอดคล้องของยุทธศาสตร์จังหวัดและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข โดยจังหวัดมีการเตรียมการดังนี้

1) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (Operation Room) โดยขอยืมตัวข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านจัดทำแผนและการตั้งคำของบประมาณจากส่วนราชการจังหวัด

2) จัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดให้กับส่วนราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ

3) ให้อำเภอประสานงานกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหมู่บ้านทำการทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนชุมชนให้ครอบคลุมและครบถ้วนสมบูรณ์ สอดคล้องกับแผนต่างๆ ในระดับชาติ และยุทธศาสตร์จังหวัด

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดชัยนาท เริ่มจากการรวบรวมข้อมูล ปัญหา ความต้องการและวิเคราะห์ศักยภาพจังหวัด จัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายสำคัญของรัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวงต่างๆ ศักยภาพของพื้นที่และปัญหา/ความต้องการของประชาชน มีการประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายรับทราบและเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ซึ่งสำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการของ ก.บ.จ. จะรวบรวมประมวลข้อมูลต่างๆ ยกร่างเป็นแผนพัฒนาจังหวัดเสนอ ก.บ.จ. พิจารณา

การดำเนินการจัดทำแผนของจังหวัดชัยนาท ให้ความสำคัญกับความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันระหว่างแผนในระดับกลุ่มจังหวัดและแผนจังหวัด โดยมีการวางยุทธศาสตร์ในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัดให้เชื่อมโยงกัน คือ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อ่างทอง ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดร่วมกัน มีการวิเคราะห์กลยุทธ์โดยใช้

เครื่องมือ SWOT Analysis และ BCG Model เพื่อกำหนด position ของแต่ละจังหวัด และกำหนดเป็น 5 ยุทธศาสตร์ คือ

1. การปรับโครงสร้างการผลิตอาหารปลอดภัย - จังหวัดชัยนาท เป็นจังหวัดหลัก
2. เชื่อมโยงการกระจายสินค้า ทางบกและทางน้ำ - จังหวัดอ่างทอง เป็นจังหวัดหลัก
3. บริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ - จังหวัดลพบุรี เป็นจังหวัดหลัก
4. เสริมสร้างระบบบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ - จังหวัดชัยนาท เป็นจังหวัดหลัก
5. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน - จังหวัดสิงห์บุรีเป็นจังหวัดหลัก

จังหวัดชัยนาท ได้จัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัดโดยมี 5 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการเกษตร การสร้างโอกาสและกระจายรายได้ การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่ชุมชนเข้มแข็ง การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร และ ยุทธศาสตร์การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นยุทธศาสตร์ต่อเนื่องจากยุทธศาสตร์ในระดับกลุ่มจังหวัด ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดชัยนาทมีการยึดโยงกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ส่วนยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของรัฐในระดับประเทศ

ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะทำงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ 5 ประเด็น โดยแต่ละประเด็นมีผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการ เป็นที่ปรึกษา หัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบเป็นหัวหน้าคณะทำงาน ส่วนราชการ อปท. ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องตามประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ประเด็น เป็นกรรมการ คณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์จะประสานเพื่อนัดหารือกำหนดแผนงานและตัวชี้วัดของแต่ละยุทธศาสตร์ ก่อนที่จะส่งมาให้จังหวัด

3.2.3 ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

1) ข้อมูลจากแผนชุมชน ซึ่งได้ข้อมูลผ่านมาจากอำเภอ โดยจังหวัดชัยนาทมีหมู่บ้านที่ทำแผนชุมชน 510 หมู่บ้าน จากการประเมินแผนชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชนพบว่าเป็นแผนระดับดีมาก จำนวน 451 หมู่บ้าน ระดับดี 55 และระดับพอใช้ 4 หมู่บ้าน

2) ข้อมูลจากกระบวนการประชาคมของหมู่บ้าน เสนอให้อำเภอกลั่นกรอง วิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และเสนอความต้องการของประชาชนในระดับอำเภอให้กับจังหวัด

3) ข้อมูลจากหน่วยงานในจังหวัด ซึ่งสำนักงานจังหวัดไปประสานขอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

4) ข้อมูลจาก POC

5) ข้อมูลจากเวทีการประชุมแลกเปลี่ยน ระดมความคิดเห็นในเวทีระดับพื้นที่และระดับจังหวัด

6) ข้อมูล จปฐ และ กชช.2 ค.

3.2.4 การประมวลปัญหาความต้องการจากทุกภาคส่วน

การประมวลปัญหาความต้องการและการสื่อสารรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน มี

การดำเนินการดังนี้

1. การประชาคมของหมู่บ้าน มีการระดมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ประมวลผลเป็นความต้องการเสนอให้อำเภอกลั่นกรอง โดยผ่านเวทีอนุกรรมการ/คณะทำงานของอำเภอที่มีผู้แทนของทุกภาคส่วนในระดับอำเภอ วิเคราะห์ จัดลำดับ ความสำคัญของปัญหา และจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอ ส่งให้จังหวัด
2. ใช้แบบสอบถามสำรวจความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยผ่านกระบวนการของอำเภอ เมื่อได้แบบสอบถามมา อำเภอจะประมวลความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และนำส่งจังหวัด
3. การประชุมจัดทำแผน มีการระดมความคิดเห็นในเวทีการประชุมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัด
4. การจัดเวทีประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการบริหารงานจังหวัดฯ เข้ามาเสนอความคิดเห็นและความต้องการ
5. การเปิดเว็บบอร์ดจังหวัด ให้ประชาชนเข้าไปแสดงความคิดเห็น
6. มีทีมจัดเวทีเคลื่อนที่ของจังหวัด สำนักงานจังหวัดเป็นเจ้าภาพจัดเวที ลงไปพบประชาชนทุกอำเภอ โดยจัดทุกปี ปีละ 2 ครั้ง เพื่อติดตามผลการดำเนินงานและรับทราบปัญหา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาทได้ให้ความสำคัญในกิจกรรมนี้มาก โดยไปเข้าร่วมและเปิดการประชุมทุกพื้นที่ มีผู้ที่ไปร่วมในเวที ได้แก่ พัฒนาชุมชน หน่วยงานราชการในอำเภอ อปท. นายอำเภอ และประชาสังคม สำนักงานจังหวัดจะประมวลผลจากการจัดเวทีเพื่อส่งมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปดูแลติดตามผลอีกครั้ง

3.2.5 การสื่อสารและสร้างความเข้าใจ

จังหวัดชัยนาท มีการถ่ายทอดเป้าประสงค์ของระดับจังหวัดไปสู่ส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด เพื่อให้มีการดำเนินการในภารกิจของส่วนราชการให้สอดคล้องกับเป้าหมายของจังหวัด โดยวิธีการดังนี้

1) ใช้แผนที่ยุทธศาสตร์ (strategy map) จังหวัดชัยนาทและหน่วยงานราชการที่สังกัดกระทรวง (หน่วย function) ได้มีกระบวนการบูรณาการจัดทำแผนและถ่ายทอดยุทธศาสตร์จังหวัดโดยใช้แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือ โดยหน่วยงานราชการในจังหวัดชัยนาทจะนำประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดชัยนาท และยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง มาพิจารณาร่วมกัน จากนั้นจึงได้มีการจัดทำเป็นวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน พร้อมกับกำหนดยุทธศาสตร์ในหน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องกันทั้งของระดับกระทรวงและจังหวัด
2) การสื่อสารเพื่อขอความร่วมมือด้านข้อมูล และเชิญมาประชุมระดมความคิดเห็น ใช้หนังสือสั่งการแจ้งไปยังส่วนราชการ อำเภอ อปท. ชุมชน ในจังหวัด
3) การจัดเวทีประชุมประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัดปี 2553 ซึ่งมีทุกภาคส่วนตามที่ได้กำหนดใน พรฎ. เข้าร่วมเวทีประชุม
4) การประชุมประจำเดือนที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานการประชุม

3.2.6 การเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่าง ๆ

การเชื่อมโยงแผนระดับต่างๆ เริ่มมาจากการทำแผนชุมชนซึ่งมีกระบวนการส่วนร่วมอยู่แล้วในระดับภาคประชาชน ขึ้นมาสู่แผนองค์การบริหารส่วนตำบล(อ.บ.ต.)จัดทำเป็นแผนท้องถิ่น โดย อ.บ.ต. จะพิจารณาศักยภาพของ อ.บ.ต.ที่ได้รับการถ่ายโอน กับความต้องการของชุมชนที่มาจากแผนชุมชน และส่งมาที่คณะกรรมการแผนพัฒนาและงบประมาณในระดับอำเภอ เพื่อกลั่นกรองก่อนที่จะมาที่คณะกรรมการแผนพัฒนาและงบประมาณในระดับจังหวัด จังหวัดจะพิจารณาว่าหากแผนงานที่เสนอมา เกินศักยภาพของ อ.บ.ต.ก็จะใช้เสนอให้ใช้งบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด(อ.บ.จ.) โครงการที่ขอรับงบของ อ.บ.จ.ต้องเป็นโครงการที่ครอบคลุมหลายท้องถิ่น หรือเกินศักยภาพของท้องถิ่น หาก อ.บ.จ.ไม่สามารถสนับสนุนได้จะส่งมาขอรับการสนับสนุนจากจังหวัด แต่ระหว่างคณะกรรมการ อ.บ.จ. กับคณะกรรมการของจังหวัด ไม่ได้มีการประชุมจัดทำโครงการร่วมกัน เนื่องจากระยะเวลาการทำแผนต่างกันมาก โดยจังหวัดทำแผนล่วงหน้า 1 ปี 8 เดือน ทำให้แผนท้องถิ่นไม่สามารถเสนอมาตรงจังหวัดได้

สำนักงานจังหวัดมีบทบาทในการพิจารณาว่าถ้าโครงการที่ท้องถิ่นส่งมา หากมาจากแผนชุมชนและเป็นภารกิจของหน่วยงาน function ก็จะส่งไปให้หน่วย function พิจารณา ดังนั้นกระบวนการต่างๆ จะมีการตรวจสอบในเรื่องการซ้ำซ้อนในด้านของงบประมาณ อย่างไรก็ตามการตรวจสอบอาจพิจารณาได้ในภาพรวม ยังมีข้อจำกัดในรายละเอียดของงานโครงการที่อาจซ้ำซ้อนกันได้

3.2.7 การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ

การจัดลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อดำเนินการให้บรรลุแต่ละยุทธศาสตร์ จังหวัดชัยนาทได้เน้นถึงความสำคัญของโครงการในยุทธศาสตร์ที่เป็นยุทธศาสตร์หลัก ซึ่งได้แก่ยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร ดังนั้น โครงการในลำดับต้นๆ สิบอันดับแรก จะเป็นโครงการที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่ 1 ในแต่ละยุทธศาสตร์ก็มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการไว้เช่นกัน โดยใช้เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของสำนักงบประมาณ และพิจารณาร่วมกับปัจจัยอื่น ได้แก่

1. ความต้องการความคาดหวังของส่วนราชการ หรือองค์กรอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน
2. สภาพการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกของส่วนราชการ
3. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและด้านอื่น ๆ ที่อาจมีผลต่อการบริหารและการดำเนินงานของส่วนราชการ
4. จุดแข็งและจุดอ่อนรวมถึงทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรอื่น ๆ ของส่วนราชการ
5. การศึกษาวิเคราะห์โอกาสในการปรับเปลี่ยนทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้กับการบริการหรือกิจกรรมที่มีความสำคัญกว่า
6. ความเสี่ยงในด้านการเงิน สังคม และจริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับและด้านอื่น ๆ
7. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระดับประเทศหรือระดับโลก
9. จุดแข็งจุดอ่อนของส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน

3.2.8 บทบาทของภาคีพัฒนาจังหวัด

จังหวัดชัยนาทได้มีการจัดทำแผนโดยร่วมกับภาคีต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ หน่วยงาน Function หน่วยงานท้องถิ่น ภาคประชาชนและเอกชน สรุปได้ดังนี้

*1) **หน่วยงาน** Function **ในจังหวัดชัยนาท*** จังหวัดชัยนาทได้มีการร่วมประชุมหารือกับหน่วยราชการต่างๆ แต่ละหน่วยงานมีการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ โดยนำยุทธศาสตร์ของจังหวัดและยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่สังกัดมาพิจารณาร่วมกัน และได้จัดทำแผนของหน่วยงาน เพื่อเชื่อมโยงทั้งแผนของจังหวัดกับแผนของกระทรวงให้เป็นทิศทางเดียวกัน

*2) **ภาคเอกชน*** ได้แก่ หอการค้าจังหวัด ได้รับเชิญจากจังหวัดในการร่วมทำยุทธศาสตร์ โดยเสนอทำวิสัยทัศน์จังหวัดให้เป็นจังหวัดข้าว เป็นแหล่งข้าวสำคัญในระดับโลกในหลากหลายมิติ ทั้งด้านวิชาการ ด้านอุตสาหกรรม ด้านท่องเที่ยววัฒนธรรม เช่น การวิจัยทำสายพันธุ์ข้าว รวมไปถึงการมีสถาบันข้าวระดับประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ร่วมประเมิน ช่วยการอบรมพัฒนาบุคลากรด้านการตลาด เรื่องโอท็อป การฟื้นฟูอาชีพ อบรมร่วมกับพัฒนาชุมชน เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด แต่ก็พบว่าการอบรมนั้นเป็นคนกลุ่มเดียวกัน องค์กรเดียวกัน วิทยากรคนเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดการต่อยอดกัน ข้อเสนอจากภาคหอการค้าจังหวัด คือ ควรมีการพัฒนาสถาบันภูมิปัญญาด้านเกษตร เพราะเป็นจังหวัดที่มีหน่วยงานเกษตรจำนวนมาก และนำองค์ความรู้ไปสู่การใช้งาน แนวคิดนี้เคยคิดจะเชิญมหาวิทยาลัยเกษตรมาช่วยผลักดัน โดยประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องยังไม่ได้เชื่อมโยงให้ครบวงจร (missing link) เช่น การสนับสนุนโรงงานแปรรูป การนำนวัตกรรมใหม่มาใช้ การส่งเสริมความรู้และการดูงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมีความเห็นว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัดต้องมีเป้าหมายให้ชัดเจนก่อนว่าจะทำอะไร และพิจารณากลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งพิจารณาวงจรของพัฒนาทั้งหมดที่ต้องทำให้แข็งแรง และศึกษาปัจจัยที่จะส่งผลกระทบ จากนั้นจึงนำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อสร้างเอกลักษณ์ของผลผลิตโดยในส่วนของภาครัฐจะต้องเข้ามาดูแลการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน

*3) **ภาคประชาสังคม*** ภาคประชาสังคมในจังหวัดชัยนาททำงานร่วมกับภาคประชาชน โดยมีพัฒนาการมายาวนาน และเคลื่อนไหวการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีการทำงานในลักษณะเครือข่าย โดยจัดตั้งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดขึ้น ได้แก่ มูลนิธิพัฒนาชนบทในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งมีบทบาทในการผลักดันจังหวัดให้มีการพัฒนาในกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มคนพิการ การศึกษา เป็นต้น การดำเนินงานของภาคประชาสังคมเน้นไปที่การทำงานแผนชุมชน โดยมีเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนทำให้เกิดกิจกรรมโครงการตามยุทธศาสตร์ ซึ่งในยุคของอดีตผู้ว่าราชการวิชัย ศรีสอน มีนโยบายว่าถ้าไม่มีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมจะไม่สนับสนุนงบประมาณ จึงให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนของ อ.บ.ต.และเทศบาล นอกจากนี้ยังมีบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่น มูลนิธิสืบนาคะเสถียร และองค์กรชุมชนที่อนุรักษ์ป่าเขาราวเทียนทอง เป็นต้น

3.2.9 แผนพัฒนาจังหวัดชัยนาท ปี 2553 และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2553-2556)

จังหวัดชัยนาท ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด *"เมืองเกษตรมาตรฐาน สืบสานคุณภาพชีวิต"* โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ และแนวทางดำเนินการดังนี้

ตาราง 3-2 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดชัยนาท ปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
1. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร	1. เพิ่มผลผลิตและพัฒนาคุณภาพผลผลิตให้ปลอดภัย จากสารพิษ 2. การพัฒนาองค์ความรู้และสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และขยายผลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 3. การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรด้านการส่งเสริมการผลิตสินค้า ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดและการแปรรูปผลผลิต 4. การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต 5. ส่งเสริมการลดต้นทุนการผลิต
2. การสร้างโอกาสและกระจายรายได้	1. การพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าผลผลิตของชุมชน 2. ส่งเสริมการท่องเที่ยวทุกรูปแบบ 3. การพัฒนาอาชีพและขยายโอกาสการค้าและการลงทุน 4. การพัฒนาการตลาด และระบบ Logistic 5. พัฒนาการบริหารจัดการและความพร้อมของผู้ประกอบการและผู้ผลิต
3.การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่ชุมชนเข้มแข็ง	1.พัฒนาคนให้มีความรู้ มีคุณธรรมจริยธรรมและจิตสาธารณะ 2. การเสริมสร้างสุขภาวะให้คนมีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ 3. การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง 4. การสงเคราะห์ผู้ถูกทอดทิ้ง ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ได้รับผลกระทบ และผู้สูงอายุ 5. ส่งเสริมให้สังคมน่าอยู่ มีความปลอดภัยและปลอดยาเสพติด
4.การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	1. การดูแลและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำคัญของจังหวัด 2. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ 3. การสร้างความหลากหลายทางชีวภาพและเพิ่มคุณค่าภูมิปัญญาท้องถิ่น 4. ส่งเสริมการประหยัดการใช้พลังงานและจัดหาพลังงานอื่นทดแทน
5.การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	1. การพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล 2. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 3. การกระจายอำนาจการพัฒนาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน 4. การส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ 5. การติดตามและประเมินผล

3.3 จังหวัดยโสธร

3.3.1 ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

การปกครองและประชากร

จังหวัดยโสธรเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็กที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำชี โดยมีเนื้อที่ทั้งหมด 4,161.44 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2,600,902 ไร่ แบ่งการปกครองเป็น 9 อำเภอ คือ อำเภอเมืองยโสธร อำเภอเลิงนกทา อำเภอไทยเจริญ อำเภอกุดชุม อำเภอทรายมูล อำเภอป่าติ้ว อำเภอคำเขื่อนแก้ว อำเภอมหาชนะชัย และอำเภอค้อวัง รวม 78 ตำบล 885 หมู่บ้าน และมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด จำนวน 28 ส่วนราชการ มีส่วนราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด จำนวน 36 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 13 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 73 แห่ง พื้นที่ในเขตเทศบาล (ชุมชนเมือง) 47.310 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่นอกเขตเทศบาล (ชนบท) 4,114.134 ตารางกิโลเมตร จังหวัดยโสธรมีประชากรตามทะเบียนราษฎร์ ณ เดือนธันวาคม 2551 ทั้งสิ้น 539,284 คน

สภาพเศรษฐกิจจังหวัดยโสธร

สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของจังหวัดยโสธร พบว่าในปี 2550 จังหวัดยโสธรมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จำนวน 19,633 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 14.17 โดยสาขาการผลิตที่ทำรายได้ให้แก่จังหวัดมากที่สุด คือ สาขาเกษตรกรรม ซึ่งมีมูลค่าการผลิต 4,855 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.73 ของข้อมูลทั้งหมด รองลงมาคือการค้าส่งค้าปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน มีมูลค่าการผลิต 4,354 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.2 ของ GPP จังหวัด ลำดับถัดมาสาขาอุตสาหกรรม คิดเป็นร้อยละ 7.66 ตามลำดับ สำหรับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อคน (PER CAPITA) คิดเป็น 32,243 บาท

จากการศึกษา IO Table (ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจังหวัด) โดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช[5] พบว่าจังหวัดยโสธรมีกิจกรรมการผลิตด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งสินค้าเกษตรกรรมที่มีมูลค่าการผลิตมากในจังหวัดได้แก่ ข้าว และมันสำปะหลัง เมื่อพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการต่อมูลค่าการใช้สินค้าและบริการของจังหวัดในประเภทเดียวกันพบว่า กิจกรรมการเกษตรส่วนมากมีสัดส่วนของมูลค่าการผลิตต่อมูลค่าการใช้มากกว่าร้อยละ 90 ยกเว้นการทำสวนผลไม้ (ผลผลิตหลักคือมะม่วง) ที่มีสัดส่วนระหว่างร้อยละ 50-90 เท่านั้น สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมมีกิจกรรมประเภทโรงสีข้าว การผลิตน้ำแข็ง การผลิตเครื่องแต่งกาย ที่มีสัดส่วนมูลค่าการผลิตต่อมูลค่าการใช้มากกว่าร้อยละ 90 ส่วนภาคบริการนั้นมีกิจกรรมที่มีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 90 ได้แก่การก่อสร้างอื่นๆ ที่มิใช่อาคาร การค้าส่ง ค้าปลีก การขนส่งสินค้าทางบก ธนาคาร และการประกันภัย

[5] เรื่องเดิม อ้างแล้ว

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ IO Table ของจังหวัดยังพบว่ากิจกรรมที่จังหวัดต้องพึ่งการนำเข้าสินค้าจากนอกจังหวัดมากกว่าร้อยละ 90 ส่วนมากเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า การผลิตปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชและยาฆ่าแมลง การแปรรูปไม้ และการผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้ การผลิตโลหะและเหล็กกล้า การผลิตโลหะประดิษฐ์ เครื่องจักรอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์กระดาษและสิ่งพิมพ์ การผลิตเคมีภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์พลาสติกอื่นๆ สำหรับด้านการส่งออกพบว่าสินค้าที่มีสัดส่วนการส่งออกสูงได้แก่การทำไร่อ้อย และการทำสวนยางพารา ซึ่งมีสัดส่วนการส่งออกสูงกว่าร้อยละ 90

สถานการณ์ทางด้านสังคม

ด้านการศึกษา จังหวัดยโสธร จัดการศึกษาทั้ง 2 รูปแบบ คือ การศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยการศึกษาในโรงเรียนจัดเป็น 2 เขต เป็นระดับสามัญ 433 โรงเรียน และในระดับอาชีวศึกษา 7 แห่ง มีนักเรียนและนักศึกษาทั้งหมด 97,920 คน ครู-อาจารย์ 5,586 คน เทียบอัตรา ครู : นักเรียนเฉลี่ย 1 :17.53 ส่วนการศึกษานอกโรงเรียน มีศูนย์การศึกษา ฯ อยู่ทุกอำเภอ จัดเป็นระดับพื้นฐาน และระดับการพัฒนาอาชีพ มีนักเรียนและนักศึกษา จำนวน 25,874 คน

ด้านศาสนา วัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาชาวบ้าน มีวัด 578 วัด สำนักสงฆ์ 45 แห่ง พระสงฆ์ 2,553 รูป มีผู้นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 99 โบสถ์คริสต์ 3 แห่ง มัสยิด 1 แห่ง วัฒนธรรมประเพณีแบบชาวอีสาน โดยมีงานประเพณีบั้งไฟเป็นเอกลักษณ์ของจังหวัดยโสธร เป็นงานระดับนานาชาติ จัดในวันเสาร์-อาทิตย์ สัปดาห์ที่ 2 ของเดือนพฤษภาคมทุกปี

ด้านสาธารณสุข มีโรงพยาบาล 10 แห่ง จำแนกเป็นโรงพยาบาลระดับจังหวัด 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชนระดับอำเภอ 8 แห่ง รวมมีเตียง 650 เตียง และมีโรงพยาบาลเอกชน 1 แห่ง มีสถานีอนามัย 112 แห่ง บุคลากรมีแพทย์ 80 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 1 : 6,744 , ทันตแพทย์ 24 คน สัดส่วนต่อประชากร 1 : 22,481 เภสัชกร 49 คน สัดส่วนต่อประชากร 1 : 11,011 พยาบาลวิชาชีพ 670 คน สัดส่วนต่อประชากร 1 : 805 เจ้าหน้าที่สาธารณสุข 543 คน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ 85 คน รวม 1,451 คน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)10,449 คน

3.3.2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร

จังหวัดยโสธร ได้มีการเตรียมความพร้อมในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาตั้งแต่ปี 2545 ภายใต้นโยบายผู้ว่า CEO ที่จังหวัดต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ ในกระบวนการนี้จังหวัดต้องมีเวทีประชาคมของทุกภาคส่วนเพื่อทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดย นายสุธี มากบุญ อดีตผู้ว่าราชการในสมัยนั้น ได้วางแนวทางการบริหารจังหวัดแบบ “กรมยโสธร” เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และให้นักวิชาการจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มาเป็นที่ปรึกษาด้านกระบวนการทำแผนยุทธศาสตร์ โดยใช้แนวทางการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) เป็นเครื่องมือดำเนินการเตรียมการในยุคนี้ ได้เป็นทุนที่สำคัญของการวางแผนพัฒนาจังหวัดยโสธรมาจนถึงปัจจุบัน

การทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดยโสธร มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งมีองค์ประกอบของ ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด ประชาสังคม ภาคเอกชน

2) ประชุม ก.บ.จ. เพื่อพิจารณาปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยโสธร และมีการแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีคณะทำงานประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์เป็นเลขาฯ รวมทั้งหมด 20 คน คณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่ในการยกร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พิจารณากำหนดผลผลิตจังหวัดในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ และจัดทำภารกิจเชื่อมโยงในลักษณะห่วงโซ่คุณค่า และบูรณาการกลั่นกรองจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

3) ประชุมคณะทำงานยกร่างยุทธศาสตร์ สรุปวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดยโสธร ทั้งนี้ ในส่วนของตัวชี้วัด ยังมีความไม่ครอบคลุมในแต่ละยุทธศาสตร์ ที่ประชุมจึงมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ ประสานงานเพื่อจัดทำตัวชี้วัดให้ครอบคลุมทุกยุทธศาสตร์ แล้วส่งให้ฝ่ายเลขาฯ รวบรวม

4) ฝ่ายเลขาฯ นำข้อมูลที่ได้จากเวทีการประชุม มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลด้านอื่นๆ และยกร่างเป็นแผนพัฒนาจังหวัดปี 2552

5) จัดเวทีรับฟังความคิดเห็น โดยเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ โดยการออกจดหมายเชิญไปที่กลุ่มเป้าหมายที่จะเชิญมาร่วมให้ความเห็น

6) นำข้อมูลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นปรับปรุงร่างแผนฯ

7) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการ

8) นำส่งสำนักงานเลขาฯ ก.น.จ. ทั้งแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปี

3.3.3 ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ข้อมูลที่จังหวัดยโสธรนำมาประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่

1) ข้อมูลการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด (SWOT)

2) ข้อมูล จปฐ. และ ข้อมูลจาก กชช.2 ค.

3) ข้อมูลจากการทำแผนชุมชนที่เสนอความต้องการของชุมชนผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ จังหวัดยโสธรมีการทำแผนชุมชนจำนวน 876 หมู่บ้าน จากการประเมินแผนชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน ปี 2550 พบว่าเป็นแผนชุมชนระดับดีมาก 543 หมู่บ้าน ระดับดี 293 หมู่บ้าน และระดับพอใช้ 40 หมู่บ้าน ข้อมูลแผนชุมชนนี้จะจัดเก็บไว้ที่สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด

4) ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด หรือ POC ซึ่งฐานข้อมูลใน POC ของจังหวัดกับของหน่วยงานไม่ตรงกัน และข้อมูล POC ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานไม่ส่งข้อมูลที่ถูกต้องมาให้จังหวัดนำเข้าฐานกลาง ทำให้ ไม่สามารถนำข้อมูลในฐาน POC มาใช้เพื่อการวางแผนได้ ทางหน่วยวางแผนได้เลือกข้อมูลบางเรื่องไปใช้เท่านั้น เช่น ข้อมูลพื้นฐานภาพรวมของจังหวัด เป็นต้น ส่วนข้อมูลด้านอื่นยังไม่เป็นปัจจุบัน

5) ข้อมูลจากส่วนราชการในจังหวัด ซึ่งฝ่ายเลขาฯ ก.บ.จ. ส่งหนังสือขอให้ส่วนราชการในจังหวัดและ อ.บ.จ. ส่งข้อมูลมาให้ ตามรายการที่ส่งไป 58 รายการ เพื่อนำมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แทนการใช้ข้อมูลใน POC ที่ไม่ทันสมัย

6) ข้อมูลความต้องการจากแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ได้สั่งการให้อำเภอเป็นเจ้าภาพในการจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชน กำหนดตำแหน่งการพัฒนาของอำเภอ และทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอ

7) คณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อกอ.) รวบรวมความเห็นของประชาชนในพื้นที่ส่งมาให้จังหวัด

8) ข้อมูลในระดับนโยบายมา ได้แก่ นโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เป็นต้น การใช้ข้อมูลจากทั้งสองส่วนคือข้อมูลจากระดับนโยบายและระดับชุมชน เพื่อจะให้แผนพัฒนาจังหวัดสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัด และสอดคล้องกับนโยบายรัฐด้วย

3.3.4 การประมวลปัญหาและความต้องการของทุกภาคส่วน

การทำแผนจังหวัดยโสธรมีการประมวลปัญหาความต้องการขึ้นมาตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัด

ในระดับชุมชนมีการทำแผนชุมชน โดยมีหน่วยงานที่เข้าไปสนับสนุนหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น จากนั้นจึงบูรณาการแผนชุมชนขึ้นมาเป็นแผนชุมชนตำบล โดยผ่านการประชาคมระดับตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าร่วมเวที และนำบางโครงการไปบรรจุไว้ในแผนงานของ อ.บ.ต.ได้

ในระดับอำเภอมี ***เวทีบูรณาการแผนชุมชนในระดับตำบล*** ซึ่งจังหวัดมอบให้นายอำเภอเป็นเจ้าภาพในการจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชน ทั้งนี้ แผนชุมชนตำบลที่จะเข้าสู่เวทีบูรณาการนั้นได้ผ่านการประชาคมตำบลแล้ว โดยมีเจ้าหน้าที่พัฒนากรเป็นผู้ให้คำแนะนำ (พี่เลี้ยง) นายอำเภอจะนำผลจากเวทีบูรณาการแผนชุมชนไปรายงานให้ผู้ว่าราชการทราบ ดังนั้น การประมวลปัญหาความต้องการของชุมชนขึ้นมาสู่แผนจังหวัด จึงมีอำเภอเป็นเวทีรวบรวมความต้องการและส่งให้จังหวัด โดยมีกระบวนขั้นตอนดังนี้

กระบวนการ	วิธีการ	เนื้อหา	ผู้เข้าร่วม
1.บูรณาการแผนชุมชนหมู่บ้าน	แบ่งกลุ่มย่อยรายตำบล	หารือกันเรื่องจุดอ่อน จุดแข็งของตำบล ปัญหาด้านต่างๆ และข้อเสนอ	■ แกนนำหมู่บ้าน ■ ผู้ใหญ่บ้าน ■ กำนัน
2.บูรณาการแผนชุมชนตำบล	1. แต่ละตำบลนำเสนอแผนตำบลที่ได้จากการประชุมในช่วงเช้าให้นายอำเภอและหน่วยงานที่เข้าร่วมฟัง	1. นำเสนอปัญหาของตำบล 2. นำเสนอแนวทางและความต้องการตามแผนชุมชน 3. ให้ข้อคิดเห็นโดย นายอำเภอ และหน่วยงาน	นายอำเภอ (ประธาน) ■ แกนนำหมู่บ้าน ■ ผู้ใหญ่บ้าน ■ กำนัน ■ พัฒนากร

กระบวนการ	วิธีการ	เนื้อหา	ผู้เข้าร่วม
	2.แบ่งกลุ่มย่อยตามยุทธศาสตร์		■ หน่วยงานราชการอำเภอ /จังหวัด
3.นายอำเภอประมวลสรุปส่งให้จังหวัด	อำเภอรวบรวมทำเป็นเอกสารแผนพัฒนาอำเภอ	1. ข้อมูลพื้นฐานอำเภอ 2.ยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ 3. วิเคราะห์สภาพแวดล้อม 4.ตำแหน่งการพัฒนาอำเภอ 5. แผนงาน ความต้องการจากชุมชน	■ อำเภอ ■ คณะอนุกรรมการอำเภอ (อกอ.)

ข้อสังเกตต่อการจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชน

1. ข้อดีของการจัดเวทีนี้คือ
   - มีเวทีที่หมู่บ้าน ตำบล ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาแผนร่วมกัน และอำเภอสามารถนำความต้องการของชุมชน ประมวลเป็นแผนของอำเภอ ซึ่งเป็นแผนที่มาจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
   - การที่นายอำเภอเป็นเจ้าภาพหลัก และเป็นประธานในเวทีบูรณาการแผน จึงมีชุมชน ตำบล มาเข้าร่วมครบ และหน่วยงานให้ความร่วมมือมารับฟังความต้องการของชุมชน มีการเตรียมเวทีเตรียมข้อมูลดี
   - หน่วยงานในจังหวัดทั้งระดับอำเภอ และจังหวัด สามารถมารับทราบความต้องการของชุมชนได้ในเวทีนี้
2. ข้อพึงระวัง
   - ถ้าหน่วยงานราชการในระดับจังหวัด ไม่มีหน่วยงานในระดับอำเภอ และไม่ได้มาเข้าร่วม ก็จะไม่มีข้อมูลความต้องการของชุมชน ในแผนของหน่วยงาน
   - หากคนในชุมชนหมู่บ้านไม่มีการหารือร่วมกันมาก่อน จะทำให้ไม่ได้แผนงานที่มาจากความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง และจะนำแผนชุมชนที่ทำไว้แล้วมาอ่าน/เล่าให้ฟังแทนการระดมความคิดเห็น
   - เจ้าหน้าที่ ที่มานำกระบวนการในกลุ่ม ถ้าไม่มีความเข้าใจเรื่องกระบวนการทำแผน และกระบวนการชุมชน ก็จะมานำกลุ่มในลักษณะชี้นำความคิดและ ทำให้แผนไม่ได้มาจากการมีส่วนร่วม
   - ในกรณีที่นายอำเภอไม่เข้าใจและไม่ให้ความสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ จะทำให้แผนอำเภอไม่มีคุณภาพ
   - การที่นายอำเภอเป็นประธาน หากนายอำเภอไม่มีลักษณะที่ยืดหยุ่น และไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม จะเกิดภาวะของการสั่งการและชี้นำ ทำให้เวทีมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้น้อย ในขณะเดียวกัน ชาวบ้านก็ไม่ได้นำสาระจากเวทีไปคิดต่อ แต่มีลักษณะของการรับคำสั่ง

- ชุมชนบางพื้นที่ อาจมีลักษณะของการมุ่งจะได้โครงการฯ มากกว่าที่จะเรียนรู้แลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง

3. ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่มาร่วมเวที
   - ควรมีการจัดเวทีลักษณะนี้มากกว่า 1 ครั้ง
   - ควรมีวิทยากรกระบวนการที่มีทักษะในการสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ลดบรรยากาศของการเป็นทางการของราชการลง

3.3.5 การสื่อสารสร้างความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็น

ในการประมวลปัญหาและความต้องการจากประชาชน จังหวัดมีการดำเนินงานดังนี้

ระดับอำเภอ ได้มอบให้อำเภอเป็นหน่วยงานรวบรวมประมวลความต้องการของชุมชนขึ้นมา โดยมีการสื่อสารสร้างความเข้าใจ

- ในระดับหมู่บ้าน และตำบล ให้แกนนำในหมู่บ้านและตำบล เป็นผู้สื่อสารสร้างความเข้าใจ
- ในระดับอำเภอและจังหวัด ใช้จดหมายราชการสื่อสารให้หน่วยงานราชการในอำเภอมาเข้าร่วม และใช้เวทีการประชุมประจำเดือนระดับจังหวัดที่ประชุมเดือนละครั้ง (มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน) เป็นเวทีแจ้งข่าวสาร และกำหนดการที่จะจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชนตำบล

ระดับจังหวัด จังหวัดมีการจัดประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัด โดยออกจดหมายเชิญไปที่กลุ่มเป้าหมายทุกภาคส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ในส่วนของประชาสังคมสำนักงานจังหวัดได้เชิญตามรายชื่อที่อำเภอส่งมาให้ อำเภอละไม่เกิน 6 คน กระบวนการในเวทีประกอบด้วยการนำเสนอวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม รวมทั้งแผนงานโครงการ โดยหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ มีเอกสารแจกให้ผู้ที่มาเข้าร่วมสัมมนา และให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาแสดงความคิดเห็นในเวทีใหญ่ ไม่มีการแบ่งกลุ่มย่อย ประเด็นที่ผู้เข้าร่วมเวทีให้ข้อคิดเห็น ได้แก่ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการต่างๆ มีการเสนอขอเพิ่มโครงการบางเรื่อง ซึ่งฝ่ายเลขาฯ คณะทำงานได้รวบรวมและนำไปปรับแก้ในแผนก่อนที่จะส่งให้ ก.น.จ.

ข้อสังเกตจากผู้เข้าร่วมเวที คือ

- การคัดเลือกประชาสังคมให้มาเป็นผู้ร่วมให้ความเห็นต่อแผนนั้น ตาม พรฎ.กำหนดอำเภอเป็นผู้คัดเลือกมา อำเภอละไม่ต่ำกว่า 6 คน โดยอำเภอจะคัดเลือกประชาสังคมที่ทำงานร่วมกับอำเภออย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ประชาสังคมที่ทำงานเชื่อมโยงในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นประชาสังคมหลักมีที่ทำการอยู่ในสำนักงานจังหวัด ไม่ได้รับเชิญเข้าร่วมเวทีประชาพิจารณ์แผน เนื่องจากไม่ได้อยู่ในรายชื่ออำเภอละ 6 คน ที่คณะอนุกรรมการระดับอำเภอเสนอชื่อมาที่จังหวัด
- เอกสารประกอบการประชุมที่เป็นร่างแผน ผู้เข้าร่วมประชุมได้รับในวันประชุม ทำให้ไม่มีเวลาอ่านเอกสาร
- ระยะเวลาในการระดมความคิดเห็นจากเวทีน้อยเกินไป ใช้เวลาจำกัดเพียงครึ่งวันเท่านั้น

- กระบวนการยังไม่ครบถ้วน 3 ขั้นตอน คือ การให้ข้อมูล แลกเปลี่ยนซักถาม และเติมเต็มข้อมูล
- ควรมีวิทยากรกระบวนการที่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในเวที

3.3.6 เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและงบประมาณ

การจัดลำดับความสำคัญ จังหวัดปฏิบัติตามคำแนะนำของสำนักงบประมาณ และ ก.น.จ. โดยฝ่ายเลขาฯ ได้ทำร่างแนวทางการบูรณาการและหลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการ และการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

1) ให้ความสำคัญกับโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์รายสาขา
2) ความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของจังหวัด
3) เกณฑ์การกลั่นกรองโครงการ ได้แก่
   - ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่เป็นภารกิจปกติของกระทรวง/กรม อปท. (function) ยกเว้นกรณีที่เป็นการเสริมกิจกรรมในบางพื้นที่ หรือเกินกรอบของงบ function และงบ อปท.
   - เป็นโครงการที่แก้ไขปัญหาได้จริง และมีปัญหามาก หรือเป็นความจำเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ทำแล้วเกิดประโยชน์ยั่งยืน มีตัวชี้วัด
   - เป็นโครงการขนาดใหญ่ ส่งผลทั่วทั้งจังหวัด ประเมินได้ คุ้มค่ากับงบประมาณ
   - เป็นโครงการที่ทำเสร็จในปีงบประมาณ 2553 ไม่ผูกพันต่อเนื่อง
   - เป็นโครงการที่มีความพร้อมไม่มีปัญหามลพิษ ไม่มีปัญหาที่ดิน กรณีไม่พร้อมเช่นงานพัฒนาโครงข่ายถนน ให้ใช้งบ แล้วเสนอของบจังหวัดปีต่อไป
   - เป็นโครงการที่มีตลาดรองรับ หรือมีผู้รับบริการชัดเจน มีความยั่งยืน กลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งตนเองได้ต่อไป
   - ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเป็นไปตามระเบียบราชการ และเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ (ซึ่งทางจังหวัดทำรายการค่าใช้จ่ายโครงการเฉพาะงบจังหวัดส่งไปให้หน่วยงานแล้ว)
4) เรียงลำดับตามประเภทของงาน คือ
   - โครงการที่เกี่ยวกับพัฒนาแหล่งน้ำ
   - โครงการพัฒนาอาชีพ
   - โครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
   - โครงการด้านสังคมและวัฒนธรรม

3.3.7 การเชื่อมโยงแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ในจังหวัดยโสธร

<u>การเชื่อมโยงแผนชุมชนกับแผนพัฒนาจังหวัด</u>

ในปี 2552 ผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธรมีนโยบายให้แผนพัฒนาจังหวัดต้องมาจากแผนชุมชน และตั้ง “คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดยโสธร” มีการประชุมหัวหน้าส่วนราชการและท้องถิ่น

มีการทำข้อตกลง 3 เรื่อง คือ 1) ทุกคนต้องสนับสนุนให้ประชาชนทำข้อเสนอภาคประชาชน 2) อ.บ.ต. จะต้องพิจารณานำข้อเสนอภาคประชาชนเข้าไปบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของ อ.บ.ต. หาก อ.บ.ต.ไม่ดำเนินการ ให้นายอำเภอไม่ผ่านความเห็นชอบข้อบัญญัตินั้น 3) ให้ส่วนราชการประมวลข้อเสนอจำแนกความต้องการเป็นด้านต่างๆ แล้วส่งคณะกรรมการจังหวัด เพื่อพิจารณาจัดทำแผนงานโครงการในแต่ละปีงบประมาณ

นายอำเภอเป็นผู้กำกับให้เป็นไปตามข้อตกลง 3 ข้อนี้ โดยจะให้ อ.บ.ต.สอบทานโครงการที่ขึ้นมา ส่วนการกำกับในระดับแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนราชการจะประมวล รวมกับข้อมูลที่ชาวบ้านเสนอต่อผู้ว่าราชการโดยตรงเวลาลงพื้นที่ ฉะนั้นการคัดกรองโครงการจะสอดคล้องกับแผนชุมชน ส่วนระดับคณะขับเคลื่อนแผนฯจะมีคณะกรรมการจัดทำแผนงานสอบทานโครงการว่าสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่

<u>ความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด</u>

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีนโยบายให้แผนพัฒนาจังหวัดมาจากแผนชุมชน ส่วนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 4 และข้อ 10 ได้กำหนดแนวทางการประสานและบูรณาการแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อ 4 กำหนดให้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน ส่วนข้อ 10 กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด จังหวัด และแผนชุมชน รวมทั้งให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา โดยนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้ มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต. หรือเทศบาล) ให้เสนอความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดบรรจุไว้ในแผน โดยหลังจากที่ฝ่ายบริหารเสนอแผนให้ สภา อ.ป.ท.รับรองแผนและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้ว ให้คัดเลือกและรวบรวมโครงการที่เกินศักยภาพเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนท้องถิ่นระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการประสานแผนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะบรรจุแผนไว้ในแผนของ อ.บ.จ. ทั้งนี้หาก อ.บ.จ.พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ใช่ภารกิจของ อ.บ.จ. ก็ให้เสนอมาที่จังหวัด เพื่อให้จังหวัดส่งต่อให้หน่วยงาน function หรือบรรจุในแผนของจังหวัดเอง ในกรณีที่สามารถตั้งงบประมาณเองได้ อย่างไรก็ตาม จังหวัดก็จะพิจารณาดูความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนตามแผนชุมชน

ในส่วนของอำเภอ ได้รับการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้กำกับดูแล อ.บ.ต. และเทศบาลตำบล ดังนั้น แผนพัฒนาสามปีของ อ.บ.ต.เมื่อผ่านสภาฯ และประกาศใช้เป็นแผน อ.บ.ต.แล้ว (ภายในเดือนมิถุนายน) อ.บ.ต.ต้องนำมาทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งข้อบัญญัติงบประมาณนี้ต้องส่งมาให้นายอำเภอพิจารณาเห็นชอบ นอกจากนี้ ยังมีหนังสือสั่งการจากจังหวัดยโสธรให้นายอำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเป็นแผนพัฒนาอำเภอ โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและทีมตำบลมานำเสนอแผนชุมชนต่อนายอำเภอ จากนั้นนายอำเภอนำผลจากเวทีบูรณาการแผนชุมชนรายงานให้ผู้ว่า

ราชการทราบ เมื่อได้รับการเห็นชอบแล้วจึงส่งไปที่กรมการจังหวัดเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดปี 2552

3.3.8 บทบาทของภาคีในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งฝ่ายเลขาฯ ก.บ.จ. ได้เชิญภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมกันทำแผนด้วย ซึ่งบางภาคส่วนก็ให้ความร่วมมือเข้ามาร่วมอย่างดี บางภาคส่วนก็ยังไม่เข้ามาร่วม ในขณะที่บางภาคส่วนกำหนดตัวแทนที่ชัดเจนไม่ได้ โดยพบว่าภาคีพัฒนาในจังหวัดยโสธรเข้ามามีบทบาทต่อการทำแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1) ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

ภาคประชาชนและประชาสังคมในจังหวัดยโสธรมีความชัดเจน 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นภาคประชาสังคม ได้แก่ แกนนำที่ทำงานโครงการต่อต้านยาเสพติดกับ ปปส. เกษตรกรที่ทำข้าวหอมมะลิอินทรีย์ และทีมผู้ประสานงานโครงการความร่วมมือเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนการพัฒนาสังคมและสุขภาวะ ซึ่งมีกิจกรรมด้านการสำรวจข้อมูลครัวเรือนเพื่อทำแผนชุมชน กลุ่มที่สองเป็นแกนนำภาคประชาชนที่ทำงานพัฒนาหลากหลายกลุ่มประเด็น รวมถึงกลุ่มชุมชนในเมืองที่พัฒนาโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งส่วนใหญ่จะทำงานร่วมกับ พอช. และอยู่ในสภาองค์กรชุมชน การขับเคลื่อนงานของทั้งสองกลุ่มจะแยกกันทำ

ภาคประชาสังคมกลุ่มแรกจะมีการทำงานเชื่อมโยงกับจังหวัดมานานตั้งแต่ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข มีความคุ้นเคยกับระบบและกระบวนการวางแผนของหน่วยงานภาครัฐ และทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีศูนย์ประสานงานอยู่สำนักงานจังหวัด ส่วนกลุ่มที่สองจะมีแนวทางขับเคลื่อนภายใต้งานประเด็นต่างๆ และเข้าไปอยู่ในโครงสร้างของสภาองค์กรชุมชน ที่เพิ่งก่อตั้งหลังจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลมีผลบังคับใช้ในต้นปี 2551 และไม่ค่อยเชื่อมประสานการทำงานกับจังหวัดมากนัก ดังนั้นการที่ร่างพระราชกฤษฎีกาการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการฯ กำหนดให้สภาองค์กรชุมชนเป็นตัวแทนของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม โดยร่วมกับทีมยุทธศาสตร์จังหวัดในการทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ต้องมีการสร้างการรับรู้และความเข้าใจบทบาทในเรื่องนี้ให้แก่สภาองค์กรชุมชน ให้ทันสถานการณ์การจัดทำแผนจังหวัด

นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมยังมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับภาคธุรกิจ โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัด เนื่องจากประธานของประชาสังคมเคยดำรงตำแหน่งเป็นประธานหอการค้าจังหวัด จุดเด่นของภาคประชาสังคมกลุ่มนี้คือทำงานส่งเสริมการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ของเกษตรกร แต่มีข้อจำกัดในเรื่องกระบวนการอินทรีย์ที่ต้องมีการตรวจรับรองให้ได้มาตรฐานสากลซึ่งมีขั้นตอนและค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งขาดการส่งเสริมด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากจังหวัดอย่างต่อเนื่องครบวงจร

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กร ยังไม่เข้าใจบทบาทที่ชัดเจนในการร่วมผลักดันยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยเฉพาะ อ.บ.ต. เพราะท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พร

บ.กระจายอำนาจฯ ในพื้นที่ที่มีขอบเขตรับผิดชอบแน่นอน และมีงบประมาณที่ต้องดำเนินงานตามแผน ในขณะเดียวกัน อปท. ต้องบูรณาการกับแผนจังหวัด ต้องประสานภารกิจกับทุกกระทรวงในเขต

อ.บ.ต. เข้าใจในหลักการว่าแผนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนจังหวัด เพราะมีระเบียบมหาดไทยกำหนดให้ไว้ ตลอดจนช่วงเวลาทำแผน อ.บ.จ. ก็ต้องสอดคล้องกับจังหวัด อย่างน้อยก็เสร็จพร้อมกัน นอกจากนี้ อ.บ.จ.ก็ได้มีการประสานงานกับจังหวัด ซึ่งการทำแผนพัฒนา อ.บ.ต. อยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ดังนั้นจึงมีความเชื่อมโยงโดยระบบที่กำหนดแล้ว โดย นายก อ.บ.ต. จะตั้งคณะกรรมการพัฒนา อ.บ.ต. เพื่อจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา อ.บ.ต. และตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ อ.บ.ต. เพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผน เมื่อจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว จึงนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลความต้องการของชุมชน โดยจะใช้วิธีการที่ระเบียบมหาดไทยกำหนดไว้คือการทำประชาคมหมู่บ้าน และข้อมูลจากแผนชุมชน

อ.บ.ต.จะจัดเวทีประชาคมในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ เมื่อได้ความต้องการจากชุมชนแล้วจึงส่งไปให้คณะกรรมการจัดทำแผนยกร่าง โดยเจ้าหน้าที่ อ.บ.ต.จะคัดแยกแผนเป็นด้านต่างๆ และนำกลับไปประชุมประชาคมในหมู่บ้าน ซึ่งกระบวนการนี้จะอยู่ในช่วงเดือนเมษายน จากนั้นคณะกรรมการจัดทำแผนจะปรับปรุงอีกครั้ง โดยต้องทบทวนแผนให้เสร็จพร้อมกับจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณภายในเดือนมิถุนายน จากนั้นนายกจะเสนอแผนพัฒนาต่อสภา อ.บ.ต. เพื่อให้ความเห็นชอบอนุมัติประกาศใช้เป็นพัฒนาสามปีต่อไป และนำมาทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ

ส่วนใหญ่ อ.บ.ต.จะมีความสัมพันธ์กับ อ.บ.จ. มากกว่าจังหวัด และในกรณีที่มีโครงการที่เกินศักยภาพของ อ.บ.ต.หรือโครงการที่เป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่าง อ.บ.ต.ก็เสนอให้ อ.บ.จ.สนับสนุน แต่ส่วนใหญ่จะไม่ได้ทำ เพราะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ สจ. มักจะเสนอโครงการในพื้นที่ของตน

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการและ เป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณของ อ.บ.จ. แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งการกำกับมีสภาพเป็นการสั่งการ ทำให้ อ.บ.จ.ไม่อิสระ ความสัมพันธ์ของการทำแผน อ.บ.จ. กับแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนจังหวัด ในทางหลักการพยายามให้แผนขึ้นมาจากความต้องการของชุมชน แต่ในบทบาทของ อ.บ.จ.ไม่สามารถทำได้ตามนั้น เพราะ อ.บ.จ.ไม่สามารถลงไปหาข้อมูลปัญหาได้เหมือน อ.บ.ต. รวมทั้งการกำหนดนโยบายจากนายก อ.บ.จ. ขึ้นอยู่กับการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามากำหนดทิศทางของแผน การวางแผนพัฒนา อ.บ.จ. จะนำกรอบนโยบายของจังหวัดมาเป็นแนวทาง โดยต้องทำแผนให้เสร็จในเดือนมิถุนายน จากนั้นจึงส่งไปที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และแจ้งจังหวัดเพื่อรับทราบ ในกระบวนการทำแผนนั้น อ.บ.จ.จะรอให้แผนของ อ.บ.ต.เสร็จก่อนเพื่อคัดเลือกโครงการที่เกินศักยภาพของ อ.บ.ต. ส่งมาให้ และหาก อ.บ.จ. ไม่สามารถสนับสนุนได้เพราะไม่ใช่ภารกิจ ก็จะส่งต่อไปที่จังหวัดให้พิจารณาสนับสนุน แต่ในทางปฏิบัติแผน อ.บ.ต.จะเสร็จไม่ทันเดือนมิถุนายน เพราะบาง อ.บ.ต.เพิ่งเลือกตั้งใหม่ บาง อ.บ.ต.ยังไม่มีนายก เป็นต้น ทำให้แผนล่าช้า

แผนที่ อ.บ.ต.ส่งมาให้ อ.บ.จ. จะส่งมาทั้งหมด แต่จะแยกรายการที่เกินศักยภาพ เรียกว่า “บัญชีเกินศักยภาพ” เพื่อเสนอให้เป็นแผน อ.บ.จ. แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับนโยบาย โครงการใดที่ผู้บริหารเห็นว่าไม่สอดคล้องกับนโยบายก็ไม่บรรจุในแผน อบจ. บางครั้งก็มีโครงการตามนโยบายระดับจังหวัดเสนอใน

แผน อ.บ.จ. ส่วนโครงการที่ไม่ใช่ภารกิจของ อ.บ.จ. จะส่งให้จังหวัดพิจารณา โดยจังหวัดจะจัดส่งให้หน่วยงาน function หรือจังหวัดบรรจุเป็นแผนงบประมาณปกติ แต่แผนหน่วยงานมักจะเลยกำหนดที่จะต้องส่งแผนให้ทันปีงบประมาณ หรือถ้าทันก็อาจจะไม่ได้รับการพิจารณาบรรจุในแผน เพราะมีโครงการของฝ่ายการเมืองเตรียมไว้แล้ว ทำให้การวางแผนเป็นกระบวนการที่ทำไปตามหน้าที่ มากกว่าคำนึงถึงข้อมูลความต้องการที่มาจากประชาชน นอกจากนี้ยังไม่เห็นภาพการบูรณาการที่แท้จริง

3) ภาคเอกชน

ภาคเอกชนในจังหวัดยโสธรมีความเข้มแข็งและมีเอกภาพ ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และชมรมธนาคารจังหวัด โดยในส่วนของหอการค้าจังหวัดได้เข้าประชุมกับจังหวัดเป็นประจำ โดยมีส่วนร่วมดูแลงานด้านวิชาการในยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์สู่สากล และทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม ภาคประชาชน อย่างต่อเนื่อง

ภาคเอกชนมีความคาดหวังว่าจังหวัดจะมีงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งต้องนำมาเคลื่อนงานกิจกรรมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์จังหวัด การจะทำให้กิจกรรมนี้เป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดประโยชน์จริงๆ ภาคประชาชนและเอกชนต้องมีส่วนรับทั้งกระแสและกระบวนการและส่งต่อ รวมทั้งบูรณาการการทำยุทธศาสตร์แผนงานต่างๆ

4) อำเภอ

อำเภอมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ดังนั้นการทำแผนพัฒนาของ อ.บ.ต. และ ทต. ต้องผ่านความเห็นชอบของอำเภอก่อนที่จะส่งไปรวมเป็นแผนของจังหวัด ในยุคที่จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณได้เอง มีผลทำให้ อปท.มีความกระตือรือล้นในการส่งแผนของตนเองเข้ามาอยู่ในแผนจังหวัด เพราะเข้าใจว่าถ้าไม่มีแผนของตนเองบรรจุในแผนจังหวัดก็จะไม่ได้รับงบประมาณ

แผนอำเภอมีที่มาจากแผนตำบลทุกตำบล ซึ่งมาจากความต้องการในท้องถิ่นและแผนชุมชน กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้ทำแผนชุมชนครบทุกหมู่บ้าน แต่ในทางปฏิบัติได้มีการเตรียมการไว้แล้วสำหรับระบบการทำแผนจังหวัดแบบใหม่ โดยมีการตั้งคณะทำงานแผนชุมชนระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในระดับหมู่บ้านผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ประสานงาน ระดับตำบล นายก อ.บ.ต. เป็นประธาน มีสมาชิก อ.บ.ต. และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเป็นคณะทำงาน ก่อนจัดทำแผนอำเภอจะเชิญประชุมคณะทำงานทุกระดับ เพื่อทำความเข้าใจในกรอบทิศทางอำเภอและจังหวัด จากนั้นแต่ละตำบลจะไปดำเนินการเอง และส่งปฏิทินการทำประชาคมส่งมาที่อำเภอ อำเภอจะจัดพัฒนากรเข้าไปร่วม รวมทั้งจะแจ้งไปที่หน่วยงาน function ให้ไปร่วมฟังด้วย ข้อดีของการตั้งคณะทำงานชุดนี้คือเป็นการบูรณาการแผนตำบลกับแผน อ.บ.ต. หากโครงการใดในแผนชุมชนที่เกินศักยภาพชุมชน อ.บ.ต.ก็จะนำเข้ามาบรรจุในแผนของ อ.บ.ต. เมื่อรวบรวมแผนชุมชนมาเป็นแผนตำบลแล้วก็ส่งมาที่อำเภอ นอกจากนี้ อ.บ.ต.จะนำแผนตำบลมารวมเป็นแผน อ.บ.ต.ด้วย ดั้งนั้นแผนตำบลและแผน อ.บ.ต. จึงมีความสอดคล้องกัน

เมื่อแผนตำบลส่งมาถึงอำเภอ อำเภอจะจัดหมวดหมู่แผนตำบลทุกตำบล รวมงบประมาณใส่ตามแบบพิมพ์ที่จังหวัดส่งมาให้ ซึ่งการบูรณาการแผนในระดับอำเภอนี้นายอำเภอเป็นประธาน เชิญนายก อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ทุกตำบล หน่วยงานราชการภูมิภาค ท้องที่ และองค์กรต่างๆ มาวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญแผน โดยไม่มีการตัดโครงการของใครออก เกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญโครงการ จะดูภาพรวมปัญหาของอำเภอ ทิศทางของอำเภอ ซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายและวิสัยทัศน์จังหวัด เมื่อเสร็จกระบวนการบูรณาการกลั่นกรองที่อำเภอแล้วจึงส่งไปที่จังหวัด

โครงการระดับตำบลที่เกินศักยภาพของ อ.บ.ต. อำเภอจะเสนอให้บรรจุในแผน อ.บ.จ. รวมทั้งช่วยดูโครงการที่สามารถใช้งบประมาณในช่องทางอื่นได้ เช่น งบอยู่ดีมีสุข งบหน่วยงาน function เป็นต้น โดยนำส่งให้จังหวัดเป็นผู้ประสานต่อ ซึ่งอำเภอจะรู้ข้อมูลช่องทางงบประมาณได้ดีกว่าท้องถิ่นจึงให้คำแนะนำได้ ส่วนโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณจังหวัดนั้น อำเภอจะเป็นผู้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ กล่าวได้ว่าอำเภอเป็นหน่วยที่เห็นโครงการที่ขึ้นมาจากพื้นที่หลายช่องทาง คือ ช่องทางแผน อ.บ.ต. แผนตำบล และแผนของหน่วยงานราชการในภูมิภาค โดยอำเภอมีกลไกการกลั่นกรองที่อำเภอใช้ ก.บ.อ. ส่วนแผนของ อ.บ.จ. จะส่งตรงไปที่จังหวัดและแจ้งให้อำเภอทราบ อย่างไรก็ตามห้วงเวลามีผลต่อการบูรณาการแผนบ้างในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบเก่ามาเป็นระบบใหม่ แต่ถ้าช่วงเวลาตามกฎหมายชัดเจนแล้วก็น่าจะทำได้ โดยอำเภอเริ่มทำแผนเดือน ธค.เสร็จเดือน มค. บูรณาการในช่วง มค.-กพ. (ที่อำเภอ มีการประชุม 2-3 ครั้ง)

การเตรียมการทำแผนพัฒนาจังหวัดปี 2553 อำเภอได้รับหนังสือสั่งการจากจังหวัดให้เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปี (คำของบประมาณ) ให้ดำเนินการ 2 เรื่อง คือ 1) ทบทวนปรับปรุงแผนของอำเภอ (ที่รวบรวมจากแผนตำบลเมื่อต้นปี 2550) โดยส่งมาให้ที่จังหวัดภายในวันที่ 24 ตุลาคม 2551 และ 2)ให้ศึกษา พรฎ. และเตรียมการคัดเลือกผู้แทนภาคประชาสังคมเพื่อร่วมในกระบวนการทำแผน รวมทั้งจะแจ้งไปที่ท้องถิ่นและท้องที่ ให้ส่งบุคคลที่จะเข้าร่วมคัดเลือกเป็นผู้แทนภาคประชาสังคม โดยจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปฏิบัติไปด้วย และคณะ กบอ. เป็นผู้คัดเลือก เนื่องจากอำเภอไม่รู้จักว่าใครเป็นคนทำงานในภาคประชาสังคม

3.3.9 แผนพัฒนาจังหวัดยโสธร ปี 2553 และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2553-2556)

จังหวัดยโสธร ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด “ยโสธรน่าอยู่ การเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ก้าวไกลสู่สากล” โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ ดังนี้

ตาราง 3-3 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร ปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานราก	1.การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและระบบแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 2. การส่งเสริมการผลิตการเกษตร ผลิตภัณฑ์ชุมชนและการท่องเที่ยวตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3. การพัฒนาการส่งเสริมอาชีพนอกภาคการเกษตรและการมีงานทำให้มั่นคงเพื่อขจัดความยากจน

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
2. การยกระดับคุณภาพชีวิตและการเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้คู่คุณธรรม	1. การพัฒนาระบบบริการสุขภาพให้มีประสิทธิภาพและการเสริมสร้างสุขภาพประชาชน 2.การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและการดูแลผู้ด้อยโอกาส 3. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น 4. การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค - บริโภคในครัวเรือน 5. เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อพึ่งพาตนเอง
3. การอนุรักษ์และฟื้นฟูพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	1. ส่งเสริมการอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ดิน น้ำ 2. ส่งเสริมการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
4. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทุกภาคส่วนและเสริมสร้างความมั่นคงความสงบเรียบร้อย	1. ส่งเสริมให้องค์กรทุกภาคส่วนบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลและให้การบริการที่ดี 2. รักษาความสงบเรียบร้อยและเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
5. การส่งเสริมการเกษตรปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์ครบวงจร	5.1 ส่งเสริมการผลิตและการแปรรูปผลผลิตสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานปลอดภัย 5.2 ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการผลิตและการตลาดเกษตรปลอดภัย และเกษตรอินทรีย์

3.4 จังหวัดชัยภูมิ

3.4.1 ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

การปกครองและประชากร

ปัจจุบันจังหวัดชัยภูมิแบ่งเขตการปกครอง เป็น 16 อำเภอ 124 ตำบล 1,617 หมู่บ้าน มีชุมชนเขตเมืองจำนวน 25 ชุมชน มีเทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 19 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 122 แห่ง มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งสิ้นประมาณ 12,778.3 ตารางกิโลเมตร

จากสถิติของสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร์ กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2551 จังหวัดชัยภูมิ มีประชากรทั้งสิ้น 1,122,647 คน จำนวนบ้านทั้งสิ้น 326,043 หลังคาเรือน และความหนาแน่นของประชากร โดยเฉลี่ยทั้งจังหวัด 87.86 คนต่อตารางกิโลเมตร

สภาพเศรษฐกิจจังหวัดชัยภูมิ

สภาพเศรษฐกิจโดยรวม ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่ ปลูกอ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด พริก ปอแก้ว ถั่วเขียว ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ฝ้าย การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม เป็นต้น มีการปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นหลายชนิด เช่น ส้มโอ ส้ม มะขาม กล้วยน้ำว้า มะพร้าว นอกจากนี้จะมีการเลี้ยงสัตว์ เช่น เป็ด ไก่ วัว สุกร กระบือ และมีบางส่วนประกอบอาชีพรับจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานเย็บจักรอุตสาหกรรม ช่วงปี 2550 สาขาการผลิตที่สร้างรายได้ให้จังหวัดมากที่สุดสามอันดับแรก คือ ภาคการเกษตร ภาคการส่งค้าปลีก และภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีสัดส่วนตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(GPP) คือ สาขาเกษตรกรรม 4,896 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26 ของมูลค่าทั้งหมด การค้าส่งค้าปลีก 4,349 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 23.15 ลำดับถัดมาคือสาขาอุตสาหกรรม 2,044 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 10.88 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : 2551)

จากการศึกษา IO Table (ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจังหวัด) โดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช[6] พบว่าจังหวัดชัยภูมิมีกิจกรรมการผลิตหลักหลายกิจกรรม ในภาคเกษตรกรรมพบว่ามีการทำสวนผลไม้เป็นมูลค่ามาก ทั้งการปลูกมะม่วงที่เป็นไม้เศรษฐกิจของจังหวัดและการปลูกกล้วยน้ำว้า การทำนาข้าว การทำไร่อ้อย การทำไร่มันสำปะหลัง ตลอดจนการปลูกผัก โดยเฉพาะพริกที่ถือว่าเป็นพืชหลักอีกชนิดหนึ่งของจังหวัด สำหรับภาคอุตสาหกรรมพบว่ากิจกรรมการผลิตน้ำตาลเป็นกิจกรรมที่มีผลผลิตสูง อีกทั้งจังหวัดยังสามารถผลิตอ้อยซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักของโรงงานน้ำตาล นอกจากนั้นยังมีกิจการโรงสีข้าว ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ รวมทั้งการปั่นและฟอกย้อม และกิจกรรมฆ่าสัตว์เพื่อผลิตเป็นเนื้อสัตว์ไว้ใช้บริโภค

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการต่อมูลค่าการใช้สินค้าและบริการของจังหวัดในประเภทเดียวกันพบว่า กิจกรรมการเกษตรส่วนมากมีสัดส่วนของมูลค่าการผลิตต่อมูลค่าการใช้มากกว่าร้อยละ 90 ยกเว้นการเลี้ยงปศุสัตว์อื่นๆ ผลผลิตจากป่า และการบริการทางการเกษตร สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 คือ โรงงานผลิตน้ำตาล โรงสีข้าว และสิ่งทอ ส่วนภาค

[6] เรื่องเดิม อ้างแล้ว

บริการมีกิจกรรมที่มีสัดส่วนการผลิตต่อมูลค่าการใช้ในจังหวัดมากกว่าร้อยละ 90 ได้แก่ การค้าส่ง ค้าปลีก การขนส่งสินค้าทางบก การก่อสร้างอื่นๆ ที่มิใช่อาคาร บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ในด้านการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าและบริการของจังหวัด พบว่ากิจกรรมที่จังหวัดต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าจากนอกจังหวัดในสัดส่วนที่สูงส่วนมากเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ น้ำมัน ปิโตรเลียม การผลิตเหล็ก เครื่องจักรอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ยาง การผลิตปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และเคมีภัณฑ์อื่นๆ เป็นต้น ส่วนด้านการส่งออกสินค้าและบริการที่มีสัดส่วนการส่งออกสูง คือ การทำสวนยางพารา (น้ำยาง) การเลี้ยงปศุสัตว์อื่นๆ และการทำสวนผลไม้

สถานการณ์ทางด้านสังคม

ด้านสาธารณสุข จังหวัดชัยภูมิ มีโรงพยาบาล 15 แห่ง จำแนกเป็นโรงพยาบาลระดับจังหวัด จำนวน 1 แห่ง และโรงพยาบาลชุมชนระดับอำเภอ จำนวน 14 แห่ง สถานีอนามัย 168 แห่ง คลีนิกทุกประเภท 175 แห่ง จำนวนเตียง 1,020 เตียง บุคลากรทางการแพทย์ มีแพทย์จำนวน 205 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 1: 5,619 ทันตแพทย์ จำนวน 121 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 1: 9,520 เภสัชกร จำนวน 114 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 1 : 10,104 คน (ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชัยภูมิ มกราคม 2552) *ด้านการศึกษา* มีโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 825 แห่ง ศูนย์เด็กเล็ก จำนวน 361 แห่ง โรงเรียนสังกัด อ.บ.จ. 25 แห่ง สังกัดเทศบาล 4 แห่ง โรงเรียนเอกชน 22 แห่ง สังกัดอาชีวศึกษา 5 แห่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ 1 แห่งและสถาบันพลศึกษาวิทยาเขตชัยภูมิ 1 แห่ง ถึงแม้ว่าจังหวัดชัยภูมิจะมีอัตราของสถานศึกษาที่กระจายตัวอย่างครอบคลุมทั้งจังหวัดและมีการศึกษาที่สนับสนุนนอกระบบอย่างการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย แต่จากข้อมูล UNDP เมื่อปี 2550 การศึกษาของจังหวัดถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 74 ของประเทศ

3.4.2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ ได้ดำเนินการโดยเน้นตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด โดยได้มีการเตรียมความพร้อมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการมาตั้งแต่ปี 2547 ในสมัยนายประภากร สมิติ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้วางพื้นฐานการบริหารราชการแบบบูรณาการผนวกกับนโยบายรัฐบาลการบริหารแบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ที่จังหวัดต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ ในการนี้จังหวัดได้มีการเตรียมความพร้อมโดยการเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยใช้เวทีกิจกรรม “จังหวัดเคลื่อนที่ พบประชาชน” ซึ่งโครงการนี้เน้นให้ทุกภาคส่วนมาร่วมรับฟังความคิดเห็นตลอดจนปัญหาต่างๆในระดับพื้นที่ ในการนี้การดำเนินการดังกล่าว ส่วนหนึ่งได้เป็นต้นทุนที่สำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิมาจนถึงปัจจุบัน และในปัจจุบันจังหวัดชัยภูมิได้มีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิที่เป็นกระบวนการและมีระบบมากขึ้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 ได้มีคำสั่งจังหวัดชัยภูมิ แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาและวางระบบเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ (Think Tank Team) จำนวน 32 คน ที่มาจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ เพื่อการบริหารจัดการเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่และนโยบายรัฐบาล

ขั้นที่ 2 ดำเนินโครงการจัดเวทีประชาคมในระดับอำเภอ 16 อำเภอจังหวัดชัยภูมิ ภายใต้ชื่อโครงการ “ชัยภูมิโฮมแลง แปงบ้านแปงเมือง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการรับทราบปัญหาอุปสรรคและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้การดำเนินการในรูปแบบของ การให้ความสำคัญกับภาคีที่เกี่ยวข้อง และการยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ต่อจากนั้น จึงเข้าสู่กระบวนการประมวลภาพรวม เพื่อนำไปกำหนด ทบทวนทิศทางการพัฒนาจังหวัด โดยการดำเนินการโฮมแลงแปงบ้านเมือง ในช่วงเดือนธันวาคม-เดือนกุมภาพันธ์ โดยสามารถสรุปปัญหาและความต้องการ ปี พ.ศ. 2551-2552 ในพื้นที่ 16 อำเภอ ได้ 10 ปัญหาหลัก คือ

ปัญหาลำดับที่ 1 ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร

ปัญหาลำดับที่ 2 ผลผลิตการเกษตรมีราคาไม่คงที่ ต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตต่อไร่น้อยลง

ปัญหาลำดับที่ 3 ปัญหาดินขาดความอุดมสมบูรณ์

ปัญหาลำดับที่ 4 ปัญหาเส้นทางคมนาคมสัญจร

ปัญหาลำดับที่ 5 ปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน

ปัญหาลำดับที่ 6 ปัญหาสังคมและคุณภาพชีวิต

ปัญหาลำดับที่ 7 ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาลำดับที่ 8 ปัญหาแรงงาน

ปัญหาลำดับที่ 9 ปัญหาเรื่องส่งเสริมอาชีพ

ปัญหาลำดับที่ 10 ปัญหาการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

ขั้นที่ 3 การรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ประกอบด้วย ข้อมูลนโยบายรัฐบาลและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แผนพัฒนาฯฉบับที่ 10 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แผนการพัฒนาภาคฯ ความอยู่ดีมีสุขของสังคมไทย ข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด ระยะ 3 ปี (ปี 48-50) ข้อมูล จปฐ. ข้อมูลจาก UNDP แผนลงทุนจังหวัด ข้อมูล 33 ตัวชี้วัด 45 กลุ่มเรื่องและข้อมูลจากโครงการโฮมแลงฯ เพื่อการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา

ขั้นที่ 4 จัดทำปฏิทินปฏิบัติงานคณะทำงาน กำหนดระยะเวลาการทำงาน เพื่อการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลในการจัดทำแผน ใช้เทคนิค SWOT วิเคราะห์ศักยภาพจังหวัด กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์

ขั้นที่ 5 นำเสนอผลการศึกษา เตรียมและจัดเวทีประชาพิจารณ์ในช่วงเดือนมีนาคม-เดือนเมษายน 2551 เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ มีผู้เข้าร่วมทุกภาคส่วน ราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ประชาสังคม การจัดเวทีประชาพิจารณ์มีผู้เข้าร่วมประมาณ 500 คน ผู้เข้าร่วมจะผ่านกระบวนการคัดเลือกจากอำเภอ มีคณะทำงานเป็นผู้คัดเลือก เพื่อส่งต่อจังหวัดในการจัดทำแผน

ขั้นที่ 6 สรุปผลการศึกษาเป็นภาพรวม นำผลไปสู่การปฏิบัติ มีหนังสือสั่งการกำกับให้เป็นไปตามทิศทางการพัฒนาจังหวัด

ขั้นที่ 7 รายงานผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด/แผนประจำปี รายงานเสนอ ก.บ.จ.และส่วนกลาง ประมวลข้อคิดเห็นจาก ก.บ.จ.และนำสู่การปรับปรุง

ขั้นที่ 8 ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ผลการดำเนินงานผ่านเวบไซด์จังหวัดและการจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มเผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.4.3 ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ

ข้อมูลที่จังหวัดชัยภูมินำมาใช้ประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่

1) ข้อมูลระดับชาติ : รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แผนพัฒนาฯฉบับที่ 10 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาภาคฯ ข้อมูล UNDP ข้อมูลความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทย
2) ข้อมูลระดับจังหวัด มีดังนี้
   - จากเวทีการประชุมระดับจังหวัด เป็นการให้และแลกเปลี่ยนข้อมูลจากการประชุมในแต่ละครั้ง รวมทั้งจากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมของพื้นที่ (SWOT)
   - การสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยการรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ปราชญ์ชาวบ้านของทุกอำเภอในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิตามโครงการ“ชัยภูมิโฮมแลงแปงบ้านแปงเมือง”
   - ข้อมูลคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปี
   - ข้อมูล 33 กลุ่ม 45 ตัวชี้วัด
   - ข้อมูล จปฐ. และ ข้อมูล กชช. 2ค
   - ข้อมูลจากแผนชุมชน จากข้อมูลของกรมการพัฒนาชุมชนพบว่ามีหมู่บ้านที่ทำแผนชุมชนทั้งหมด 1,564 หมู่บ้าน ผลการประเมินเป็นแผนชุมชนระดับดีมาก 880 หมู่บ้าน ดี 655 หมู่บ้าน และพอใช้ 29 หมู่บ้าน
   - ข้อมูลจากงานวิจัยในจังหวัด เช่น งานวิจัยของ สกว.
   - ข้อมูลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง-ข้อมูลจากหน่วยงานในจังหวัด ได้แก่ ข้อมูล GPP ข้อมูลรายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัด ของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
   - ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC): ยังมีปัญหาในการนำมาใช้ เพราะข้อมูลไม่ครอบคลุม และไม่ตรงกับความเป็นจริงในพื้นที่ เนื่องจากยังขาดบุคลากรที่มีทักษะความเชี่ยวชาญในการจัดทำโดยตรง ในขณะที่การเข้าถึงข้อมูล ยังพบปัญหาความขัดข้องในการใช้งานของระบบอินเตอร์เน็ท รวมถึงขาดความเชื่อมโยงและระบบการตรวจสอบข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ซึ่งระบบตรวจสอบข้อมูลที่ทำได้มากที่สุดคือ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ ใช้การตรวจสอบโดยใช้วิธีการประชุมกรรมการจังหวัดหน่วยงานราชการ-รัฐวิสาหกิจประจำเดือน และขอความเห็นชอบหัวหน้าส่วนราชการก่อนการนำเข้าข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด อย่างไรก็ตามปัจจุบันจังหวัดชัยภูมิ โดยนายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูล/ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) จังหวัดมาก โดยได้แต่งตั้งบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดระบบ การจัดการและการบริหารงานข้อมูลขึ้นมาให้รับผิดชอบโดยตรง

3.4.4 การประมวลปัญหาความต้องการและการสื่อสารรับฟังความคิดเห็น

การทำแผนจังหวัดชัยภูมิ มีการประมวลปัญหาความต้องการขึ้นมาจากชุมชน โดยใช้*เวทีชัยภูมิโฮมแลง แปงบ้านแปงเมือง* มีกระบวนการขั้นตอน ดังนี้

- รับฟังปัญหาความต้องการของประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อ.บ.ต. ผู้ทรงคุณวุฒิ ปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มแม่บ้าน เยาวชน ฯลฯ นอกจากนี้ในการออกเวทีชัยภูมิโฮมแลงฯ แต่ละครั้งทางจังหวัดจะมีการเชิญหน่วยงานเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเชิญหน่วยงาน Function ไปร่วมด้วยทุกครั้ง หากหน่วยงานไหนไม่สามารถไปร่วมได้ต้องมีการรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- มอบคณะทำงานศึกษาปัญหาความต้องการและศักยภาพของประชาชนและกลั่นกรองแผนงาน/โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด 5 ด้าน ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถด้านการเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาการศึกษาและสุขภาวะที่มีคุณภาพและการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อศึกษาปัญหาความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ นำข้อมูลมาประมวลจัดทำแผน
- ศึกษาปัญหาความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ นำข้อมูลมาประมวลจัดทำแผน

3.4.5 การจัดลำดับความสำคัญ

จังหวัดชัยภูมิได้วางแนวทางการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยปฏิบัติตามคำแนะนำของสำนักงบประมาณ ที่ให้ความสำคัญกับโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และนโยบายระดับชาติ ระดับภาค โดยมีกระบวนการกลั่นกรอง ดังนี้

1) พิจารณาแผนและนโยบาย จัดลำดับปัญหาและความต้องการและนำมาสังเคราะห์ร่วมกัน
2) พิจารณาการจัดลำดับความสำคัญว่า หน่วยงาน Function จะสนับสนุนได้ในเรื่องใด
3) ให้ความสำคัญกับปัญหาความเดือดร้อน ความเร่งด่วนเป็นลำดับแรก หมายถึงความต้องการที่จำเป็นที่สุด เรียงลำดับดังนี้
   - โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น แหล่งน้ำ ขุดลอกลำห้วย ฯลฯ
   - โครงการพัฒนาด้านสังคม-คุณภาพชีวิต เช่น การพัฒาอาชีพ การพัฒนาศักยภาพแรงงาน การส่งเสริมวัฒนธรรม ฯลฯ
   - โครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากร การพัฒนาเครือข่ายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ฯลฯ
   - การบริหารจัดการ เช่น การประชาสัมพันธ์จังหวัด การพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการศูนย์บริการร่วมจังหวัด-อำเภอ-การให้บริการประชาชน การบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ ฯลฯ

4) การจัดลำดับความสำคัญงบประมาณอย่างเป็นกระบวนการ โดย คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ(ก.บ.จ.)จะเป็นผู้กำหนด โดยกำหนดจากเกณฑ์ข้อมูล เช่น ด้านอาชีพ และกำหนดจากการออกพื้นที่ว่ามีปัญหาใดมากที่สุด โดยพิจารณาในทุกมิติ ทั้งด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ) เช่น อาชีพเกษตรกร จะมีปัญหาใดมากที่สุดและให้มีการพิจารณาให้น้ำหนักลดหลั่นกันไป

3.4.6 การเชื่อมโยงแผนงานในระดับต่าง ๆ

การบูรณาการแผนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัดชัยภูมิจะใช้วิธีการประสานแผนระดับชุมชน/พื้นที่(แผนชุมชน) โดยผ่าน อ.บ.ต.เป็นเจ้าภาพในการประมวลแผนขึ้นมาทั้งระบบ ส่งต่อมาที่อำเภอ โดยอำเภอมี กบอ. ที่เป็นกรรมการกลั่นกรองแผน อนุมัติแผนและกลั่นกรองความซ้ำซ้อนของงบประมาณ โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน กบอ.จะใช้หลักการมีโครงสร้างชัดเจนตามกฎหมาย ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อให้มีคณะกรรมการที่ประสานแผนทั้งระดับพื้นที่และระดับจังหวัด รวมทั้งแผนจากหน่วยงาน (Function)

เมื่อ กบอ.ดำเนินกระบวนการเสร็จตามลำดับขั้นตอนแล้วจะส่งมาที่ ก.บ.จ.โดยก่อนผ่าน ก.บ.จ. จะต้องผ่านการตรวจจากกลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดชัยภูมิก่อนเพื่อความสมบูรณ์ ไม่ตกหล่นและจัดให้เป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ทีมงานระดับจังหวัดได้สะท้อนปัญหาการเชื่อมโยงแผนจากพื้นที่สู่ระดับอำเภอ/จังหวัด คือ

- แผนชุมชนและแผนที่ กบอ.กลั่นกรอง บางพื้นที่/บางอำเภอ ไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จตามระยะเวลา
- แผนที่ขึ้นมาจากระดับพื้นที่ ตำบล อำเภอ ทีมจังหวัดไม่มั่นใจต่อการจัดลำดับความสำคัญตามความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งปัญหานี้จะสัมพันธ์กับการจัดทำแผนของอำเภอสู่แผนจังหวัด โดยทางจังหวัดจะนำเอาแผนงานที่ผ่านการจัดลำดับความสำคัญจากพื้นที่/อำเภอมารวบรวมเป็นโครงการสำคัญ (Flagship) ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีเป้าหมายตามนโยบายแผนงานโครงการที่มีลำดับความสำคัญของรัฐบาล
- เป้าประสงค์รวมของแผน ยังไม่มีการจำแนกรายละเอียดเป็นตัวชี้วัดที่สมบูรณ์ รวมถึงยังไม่ได้จำแนกเป็น Flagship Project ซึ่งเป็นปัญหาของทีมจังหวัด อีกปัญหาหนึ่ง คือ คนทำงานน้อย งานหลายด้าน คนทำงานหนึ่งคนรับหลายเรื่อง(ไม่ต่ำกว่า 5-6 เรื่อง) และมีเวลาน้อย ต่อปัญหาคนทำงานน้อยทางทีมจังหวัดเคยแก้ปัญหา โดยการส่งแผนงาน/โครงการ ส่งต่อไปยัง Function โดยตรง เช่น โครงการเกี่ยวกับทรัพยากร จะส่งไปที่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด แต่ยังพบปัญหาว่า หน่วยงาน Function ยังไม่พร้อมที่จะรับทำและได้ส่งเรื่องกลับมาที่จังหวัด ดังนั้นทีมสำนักงานจังหวัดจึงต้องยังเป็นหลักในการดำเนินการเอง

3.4.7 บทบาทของภาคีพัฒนาจังหวัด

*1) **ภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน*** โดยการรวมตัวของชุมชนในเขตเทศบาลเมืองชัยภูมิที่มีถึง 25 ชุมชน นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวขององค์กรชุมชนระดับหมู่บ้าน และรวมทั้งการเป็นสถานที่ตั้งขององค์กรพัฒนาในจังหวัด ดังนี้

- ชุมชนหลังเจ้าพ่อ เป็นชุมชนที่บอกเล่าสืบต่อกันว่าชาวบ้านส่วนหนึ่งอพยพมาพร้อมกับเจ้าพ่อพระยาแล มาตั้งรกรากบริเวณลำน้ำชี มีวัฒนธรรมบริโภคข้าวเหนียว ปัจจุบันอยู่ในย่านธุรกิจและเขตเมือง มีอาคารพาณิชย์ ร้านค้า ตลาดสด
- ชุมชนหน้าเจ้าพ่อ เป็นชุมชนที่ส่วนหนึ่งอพยพมาจากนครราชสีมา มีวัฒนธรรมการบริโภคข้าวจ้าว ปัจจุบันชุมชนเหล่านี้เป็นชุมชนเมือง อาคารพาณิชย์และร้านค้า
- กลุ่มออมทรัพย์บ้านขาม อ.จัตุรัส เป็นกลุ่มภาคประชาชนอยู่ในเขตระดับอำเภอ-ชนบทที่มีการรวมตัวกัน โดยมีนายประจวบ แต่งทรัพย์ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ที่นำพาเรื่องการออมทรัพย์และสวัสดิการมาใช้ในการพัฒนาชุมชน โดยเน้นรูปแบบการบูรณาการกองทุน
- กลุ่มอาชีพทอผ้าพื้นเมือง การผลิตปุ๋ยชีวภาพและการทำสวนส้มโอ อ.บ้านแท่น เป็นการจัดตั้งกลุ่มในลักษณะเครือข่ายอาชีพระดับตำบล เน้นการเชื่อมประสานความร่วมมือจากองค์กรหน่วยงานภายนอกที่หลากหลาย
- โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูลำน้ำพรม เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน/ประชาสังคมที่มีพื้นที่ทำงานในอำเภอภูเขียวและอำเภอเกษตรสมบูรณ์ เริ่มทำงานมาตั้งแต่ปี 2536 โดยเน้นการพัฒนาแบบเสนอทางเลือกด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ใช้กระบวนการให้เกิดการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงให้เป็นกลุ่ม/เครือข่าย จัดตั้งให้มีสหกรณ์การเกษตรลุ่มน้ำพรม จำกัด ในส่วนของการทำงานร่วมกันกับภาครัฐ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตให้ประเทศไทย กรมชลประทาน ได้มีการเสนอให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำและการเข้าร่วมเวทีการประชุมในระดับอำเภอ ส่วนการยกระดับที่นำไปสู่การจัดทำแผน พยายามที่จะดำเนินการให้เกิดการทำแผนในอนาคต
- สมาคมพิทักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากประเทศญี่ปุ่น และมีพื้นที่ทำงานตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอภักดีชุมพล เป็นองค์กรที่สนับสนุนภาคประชาชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ปัจจุบันสิ้นสุดการให้ทุนแต่ยังมีชาวบ้านที่ดำเนินการอยู่
- โครงการหมู่บ้านเด็ก เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในเครือข่ายของเสมสิกขาลัย ที่มีพื้นที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ตำบลท่ามะไฟหวาน อำเภอแก้งคร้อ โดยมีการจัด "การศึกษาทางเลือก" ให้นักเรียนค้นหาตัวเอง เริ่มจากการเรียนรู้ที่รู้จักตัวเองทั้งภายใน และภายนอก
- มูลนิธิชุมชนภาคอีสาน เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้เคยดำเนินโครงการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคมในระดับพื้นที่ชัยภูมิ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมการ

ทำแผนที่ศักยภาพที่มีรูปธรรมเศรษฐกิจพอเพียงและการมีข้อมูลระดับจังหวัดสำหรับการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายประชาสังคมในระดับจังหวัด

- คณะกรรมการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดชัยภูมิ เป็นคณะทำงานที่เกิดจากการรวมตัวกันของแกนนำคนทำงานในประเด็นต่างๆ เช่น ที่ดิน ทรัพยากร ออมทรัพย์ อาชีพ ฯลฯ ของภาคประชาชนระดับจังหวัดชัยภูมิ ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 2543 ในช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและได้จัดตั้ง ศตจ.ปชช.ภาคประชาชนขึ้นมา โดยภาคประชาชนกลุ่มนี้ได้รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความเข้มแข็งระดับภาคประชาชนและการแก้ไขปัญหาความยากจนระดับพื้นที่

2) ส่วนราชการในจังหวัด

จังหวัดชัยภูมิ มีส่วนราชการส่วนกลางที่มีสถานที่ตั้งในระดับจังหวัด จำนวน 40 หน่วยงาน และมีส่วนราชการในระดับภูมิภาคครอบคลุมทั้งระดับอำเภอ 16 อำเภอ จำนวนทั้งสิ้น 31 หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจจำนวน 9 หน่วยงาน ซึ่งนโยบายการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัด จะเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ความต้องการ ปัญหาและการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ร่วมกับ อปท./ภาคธุรกิจ โดยผ่านเวทีประชาคมระดับอำเภอ “โครงการโฮมแลงแปงบ้านแปงเมือง” โครงการจังหวัดเคลื่อนที่ ตลอดจนการดำเนินการพัฒนาโดยใช้ยุทธศาสตร์ข้อมูลเป็นฐานสำคัญในการวิเคราะห์และพัฒนาในระดับจังหวัด

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการจัดทำกรอบนโยบายในลักษณะที่สอดคล้องไปกับจังหวัด แต่ยังคงไว้ซึ่งมีกรอบนโยบายของ อ.บ.จ. เทศบาลและ อ.บ.ต.โดยขั้นตอนการได้มาซึ่งนโยบายและแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นความสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯฉบับที่ 10 นโยบายรัฐผนวกกับนโยบายของผู้บริหาร(นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) และดำเนินการให้มีการจัดประชุมประชาคมในระดับจังหวัดโดยการเชิญผู้นำท้องถิ่นในระดับของเทศบาลและ อ.บ.ต.รวมถึงการเชิญกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมในเวทีประชาคมด้วย ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการจัดเวทีประชาคมจะเป็นข้อมูลที่ในระดับพื้นที่ โดยในปี 2551 พบว่าปัญหาที่ผู้นำท้องถิ่นเสนอจะเป็นปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอและความต้องการด้านการสร้างอาชีพรายได้ให้คนในชุมชน เมื่อได้ข้อมูลเบื้องต้นจากเวทีประชาคมแล้วจะนำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาโดยการวิเคราะห์ข้อมูล ประมวลจัดทำสรุปและจัดส่งไปให้ท้องถิ่น เพื่อยืนยัน ตรวจสอบและจัดทำแผน 3 ปีของท้องถิ่นนั้นๆ ต่อไป

เมื่อ อ.บ.ต.ดำเนินการจัดทำแผนเสร็จ จะจัดส่งแผนมาที่ อ.บ.จ.เพื่อ อ.บ.จ.พิจารณาความซ้ำซ้อนของแผนอีกชั้นหนึ่ง โดยขั้นของการพิจารณา อ.บ.จ.จะส่งแผนไปที่ “คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ” เพื่อทบทวนและจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ การกำหนดประเภทโครงการที่เกินศักยภาพ และจัดทำบัญชีรายละเอียดโครงการที่เกินศักยภาพในระดับอำเภอ-จังหวัดและแจ้งผลการพิจารณาให้ อปท.และคณะกรรมการประสานแผนฯทราบต่อไป สำหรับกรณีโครงการที่เกินศักยภาพในระดับอำเภอ-ตำบล ให้ อ.บ.ต./

เทศบาล จัดส่งมายัง อ.บ.จ.ภายใน 30 เดือนมิถุนายน ทุกปี เพื่อ อ.บ.จ.จะได้นำเข้าแผนพัฒนา/โครงการเข้าสภาให้ทันพิจารณาภายใน 15 สิงหาคม

กรณีความร่วมมือระหว่าง อปท.กับสำนักงานจังหวัด-หน่วยงานภาครัฐที่ผ่านมา จะเป็นในลักษณะการมีส่วนร่วมแบบส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม แลกเปลี่ยนและการจัดทำแผนของ อ.บ.จ.ที่ต้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ในขณะที่การมีส่วนร่วมระหว่าง อปท.กับภาคประชาชนจะเป็นเรื่องเชิญเข้าร่วมเวทีประชาคมการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัด ซึ่งระยะแรกภาคประชาชนจะมาร่วมด้วยดี ต่อมาระยะหลังเริ่มมีภาคประชาชนมาเข้าร่วมเวทีประชาคมน้อยลง เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจการทำมาหากิน ระยะทางที่ห่างไกลและการจัดการด้านงบประมาณ ที่จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการจัดตั้งงบประมาณการเดินทางและค่าตอบแทนให้แก่ภาคประชาชน ส่วนความร่วมมือของ อปท.กับภาคธุรกิจจะพบว่า เป็นลักษณะการส่งตัวแทนร่วม ประชุม แสดงความคิดเห็น การให้ข้อเสนอ การให้ข้อมูลและการจัดทำแผนการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด

4) ***ภาคธุรกิจเอกชน***

ภาคธุรกิจมีความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งร่วมกันโดยการเสริมสร้างให้เกิดเครือข่ายพันธมิตรสิ่งทอโรงงานจังหวัดชัยภูมิตั้งแต่สมัยปี 2546 โดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้เลือกชัยภูมิเป็นจังหวัดนำร่อง ดำเนินโครงการ Cluster สิ่งทอ และมีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการรวมกลุ่มเป็นกลุ่ม Cluster อุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการร่วมภาครัฐ ภาคเอกชน (กรอ.) ระดับจังหวัดชัยภูมิได้สนับสนุนงบประมาณจำนวน 200,000 บาท เพื่อจัดทำ Road show ระดับประเทศที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ต่อมาประมาณปี 2548-2549 งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ได้สนับสนุนงบจำนวน 500,000 บาทในการสนับสนุนภาคธุรกิจอุตสาหกรรมภายใต้พันธกิจว่า “แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความร่วมมือในการสนับสนุนอุตสาหกรรม” ซึ่งพันธกิจดังกล่าวได้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักธุรกิจและทำให้เกิดการลงทุนในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมในจังหวัดชัยภูมิมากขึ้น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ จากการลงทุนในระดับจังหวัดของภาคอุตสาหกรรมในช่วงปี 2547 มีการลงทุนประมาณ 800 กว่าล้าน ในขณะที่ปี 2548 มีการลงทุนประมาณ 1,000 ล้านบาทเศษ และเนื่องจากปี 2550-2551 การลงทุนเริ่มชะลอตัวประกอบกับภาวะเศรษฐกิจช่วงปี 2549 ทำให้มีการลงทุนลดลงเหลือเพียง 600 ล้านบาทเศษ อย่างไรก็ตามการพัฒนาความเข้มแข็งของภาคอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิได้มีอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดการประชุมอุตสาหกรรมและกลุ่ม Cluster สิ่งทอเป็นประจำทุกเดือน นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สนับสนุนภาคธุรกิจในรูปแบบการวางเป้าหมายเพื่อการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การขนส่ง การสื่อสาร การเข้าถึงแรงงาน การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันร่วมกัน เกิดการไหลเวียนและพัฒนาศักยภาพธุรกิจอุตสาหกรรม ตลอดจนการกระจายรายได้และสร้างงานในท้องถิ่น โดยในปีงบประมาณ 2552 ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมได้เขียนแผนโครงการเสนอของบจังหวัดและได้รับการตอบรับการสนับสนุนงบในเบื้องต้น ดังนี้

- งบสนับสนุนกลุ่ม Cluster อุตสาหกรรม (เครือข่ายพันธมิตรวิสาหกิจสิ่งทอโรงงานและสิ่งทอชุมชน)ได้รับการสนับสนุนจำนวน 2,000,000 บาท
- งบสนับสนุนโดยผ่านพาณิชย์จังหวัด สนับสนุน OTOP จำนวน 1,500,000 บาท

- งบพัฒนาแรงงาน ผ่านแรงงานจังหวัดชัยภูมิ จำนวน 1,300,000 บาท
- งบส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร “พริกชัยภูมิ” ผ่านสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ จำนวน 1,000,000 บาท
- งบการแก้ไขปัญหาพริกฤดูแล้งจังหวัดชัยภูมิ ผ่านพาณิชย์จังหวัด จำนวน 1,300,000 บาท

นอกจากนี้สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ได้มีการดำเนินกิจกรรมพัฒนาสิ่งทอ โดยมีการจ้างที่ปรึกษา มีการจัดทำ TOR ระหว่างอุตสาหกรรมระดับจังหวัดกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการร่วมแลกเปลี่ยนวัตถุดิบตามช่วงเวลา (share order) ระหว่างสิ่งทอโรงงานและสิ่งทอชุมชนอีกด้วย โดยในเบื้องต้นสภาอุตสาหกรรมจังหวัดคาดหวังในการเกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะในส่วนของภาคชุมชนจะได้ประโยชน์จากโครงการนี้อย่างเต็มที่ 2 ประการ คือ

(1) การให้สิ่งทอโรงงานซื้อวัตถุดิบจากแหล่งศูนย์กลางระดับประเทศรายใหญ่ จากปกติที่ซื้อเฉพาะใช้สำหรับอุตสาหกรรมสิ่งทอของตน แต่เมื่อดำเนินโครงการฯจะมีการสั่งซื้อสำหรับชุมชน วิสาหกิจชุมชนด้วย โดยสั่งซื้อในปริมาณมาก จะได้ส่วนลดมากถึง 2-3% และจะทำให้ชุมชนสามารถลดต้นทุนการผลิตได้

(2) ชุมชนสามารถรับคำสั่งซื้อ โดยผ่านสภาอุตสาหกรรมจังหวัดในการผลิตเสื้อผ้าให้หน่วยงานต่างๆภายในจังหวัด รวมถึง อปท.ในจังหวัดด้วย เช่น เสื้อผ้ากีฬาในสังกัดโรงเรียนของ อ.บ.จ. เป็นต้น

นอกจากนี้ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมได้มีความพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันกับภาครัฐและ อปท. เช่น กรณีการดำเนินงานโครงการด้านการท่องเที่ยว การทำแผนการท่องเที่ยว 3 ฤดู (ฤดูฝนเป็นการท่องเที่ยวทุ่งดอกกระเจียว ฤดูร้อนมีการจัดแข่งแรลลี่และฤดูหนาวการท่องเที่ยวป่าหินงาม ซึ่งจากการดำเนินงานร่วมกันได้ก่อให้เกิดรายได้ที่ได้จากการท่องเที่ยว ชุมชนได้รับประโยชน์จากการทำแผน ในขณะที่โรงเรียนในพื้นที่ได้จัดโครงการยุวมัคคุเทศก์โดยส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและ อ.บ.ต.ในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตามโครงการท่องเที่ยวสามฤดูโดยความร่วมมือหลายฝ่ายยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากเหตุผลหลายประการเช่น การสนับสนุนการประชาสัมพันธ์น้อยและการสนับสนุนงบท่องเที่ยว 3 ฤดูโดยจังหวัดยังเป็นงบประมาณที่ลงสนับสนุนน้อย ซึ่งภาคธุรกิจยังต้องลงทุนเอง

3.4.8 **แผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ ปี** 2553

จังหวัดชัยภูมิ ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด “เกษตรกรรมยั่งยืน อุตสาหกรรมก้าวหน้า แหล่งท่องเที่ยวชั้นนำ สังคมมีความสุข ” โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ และแนวทางดำเนินการดังนี้

ตาราง 3-4 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ ปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
1. การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถด้านการเกษตร	1. การบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตร 2. พัฒนาคุณภาพสินค้าการเกษตร การตลาด และเครือข่ายสินค้าเกษตร 3. พัฒนาเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน 4. พัฒนาพื้นที่การเกษตร และการถือครองที่ดิน
2. การพัฒนาอุตสาหกรรม	1. พัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอและแปรรูปผลผลิตการเกษตร 2. พัฒนาและส่งเสริมการทำเหมืองแร่โปแตช และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง 3. พัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) 4. พัฒนาผู้ประกอบการและเครือข่ายด้านการตลาด
3.การพัฒนาการท่องเที่ยว	1. ปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสู่ความเป็นเลิศ 2. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการท่องเที่ยว
4. การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต	1. การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต 2. การพัฒนาการศึกษา 3. การพัฒนาการสาธารณสุข
5. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	1. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 2. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 3. ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 4. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

3.5 จังหวัดอุบลราชธานี

3.5.1 ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

การปกครองและประชากร

จังหวัดอุบลราชธานีมีเนื้อที่ประมาณ 16,112 ตารางกิโลเมตร หรือ 10.6 ล้านไร่ แบ่งการปกครองออกเป็น 25 อำเภอ 216 ตำบล 2,699 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 239 แห่ง ประกอบด้วย อ.บ.จ. 1 แห่ง เทศบาล 32 แห่ง (เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง และเทศบาลตำบล 28 แห่ง) และ อ.บ.ต.206 แห่ง

จำนวนประชากรจากกรมการปกครอง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551 รวม 1,785,709 คน ประชากรอาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และร้อยละ 85.4 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ความหนาแน่นเฉลี่ยของประชากรนอกเขตเทศบาลเท่ากับ 111.3 คน/ตารางกิโลเมตร และในเขตเทศบาลเท่ากับ 5,546.11 คน/ตารางกิโลเมตร

สภาพเศรษฐกิจจังหวัดอุบลราชธานี

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดอุบลราชธานีในปี 2550 มีมูลค่ารวม 66,720 ล้านบาท สาขาการผลิตที่ทำรายได้มีมูลค่ามากที่สุดคือ สาขาการขายส่ง และการขายส่ง-ขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ มีมูลค่าจำนวน 17,118 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25 รองลงมาคือสาขาเกษตรกรรม และการป่าไม้ มีมูลค่า 10,392 ล้านบาทคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ16 ภาคการผลิตที่สำคัญของจังหวัด

ประชาชนกว่าร้อยละ 60 ประกอบอาชีพทางการเกษตร พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และยางพาราซึ่งกำลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่เกษตรกรให้ความสนใจ ส่วนภาคอุตสาหกรรมมีสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมจำนวน 936 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็กและเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น โรงสีข้าว รองลงมาได้แก่ โรงซ่อม-เคาะพ่นสีรถยนต์ โรงงานทำผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จ โรงงานทำเครื่องเรือนจากไม้ โรงงานซ่อมเครื่องยนต์ และโรงกลึง-เชื่อมโลหะ และตั้งอยู่ในเขตชุมชนเมืองเป็นส่วนใหญ่

ภาคการค้าและบริการ มูลค่าหลักที่เกิดขึ้นในจังหวัดมาจากการค้าปลีกและค้าส่ง ซึ่งมีทั้งการค้าภายในพื้นที่และการค้าชายแดน โดยการค้าภายในจังหวัดมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการค้าปลีกของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ที่เพิ่มขึ้นตามการจับจ่ายใช้สอยของประชาชนในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง ขณะที่การค้าชายแดนไทย-ลาว มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องมาจาก สปป.ลาว ได้เปิดประเทศเพื่อค้าขายกับประเทศไทย มีจุดผ่านแดนที่บ้านปากแซง อำเภอนาตาล ด่านศุลกากรเขมราฐเป็นผู้รับผิดชอบ และจุดผ่านแดนช่องเม็ก อำเภอสิรินธร ด่านศุลกากรพิบูลมังสาหารเป็นผู้รับผิดชอบ สินค้าที่ผ่านด่านศุลกากรนั้นจะมี 3 ลักษณะ คือ 1) สินค้านำเข้าจาก สปป.ลาว มีมูลค่า 681.65 ล้านบาท ได้แก่ ไม้ และวัตถุดิบต่างๆ 2) สินค้าส่งออกของประเทศไทยมีมูลค่า 3,691.31 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทน้ำมันเชื้อเพลิง วัสดุก่อสร้าง รถยนต์ รถไถนาแบบเดินตาม ปุ๋ยเคมี และ3) สินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าผ่านแดน จากประเทศที่ 3 ผ่านประเทศไทยเข้าประเทศลาวมูลค่า 1,395.78 ล้าน

บาท สินค้าส่วนใหญ่ได้แก่ เครื่องจักรกล ยานพาหนะและอะไหล่ วัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับการผลิตกระแสไฟฟ้า และเคมีภัณฑ์ สินค้าจากประเทศลาวผ่านประเทศไทยไปประเทศที่ 3 มีมูลค่า 409.06 ล้านบาท ได้แก่ เมล็ดกาแฟดิบ และไม้แปรรูป เป็นต้น

ส่วนการบริการด้านการท่องเที่ยวนั้น แม้จังหวัดจะมีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวแต่พบว่านักท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะเป็นคนไทยมากกว่าชาวต่างชาติ โดยในปี พ.ศ.2550 มีนักท่องเที่ยวรวมทั้งสิ้น 1,368,959 คน เป็นคนไทยถึง 1,322,949 คน เป็นชาวต่างชาติเพียง 64,010 มูลค่าที่เกิดจากการท่องเที่ยวรวม 3,245 ล้านบาท คิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 910.61 บาท/คน

จากการศึกษา IO Table (ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจังหวัด) โดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช[7] พบว่ามูลค่าการผลิตภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าการผลิตต่ำกว่าเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ เนื่องจากภาคเกษตรมีมูลค่าต้นทุนวัตถุดิบต่ำกว่าภาคอุตสาหกรรมและบริการมาก แต่ถ้าพิจารณาในสัดส่วนของ GPP จะพบว่ามูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรกรรมสูงกว่าภาคอุตสาหกรรม แต่ยังคงต่ำกว่าภาคบริการ เนื่องจากธุรกิจการค้าส่งค้าปลีกของจังหวัดมีมูลค่าสูงมาก จึงส่งผลให้มูลค่ารวมภาคบริการสูงตาม หากพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการต่อมูลค่าการใช้สินค้าและบริการของจังหวัดในประเภทเดียวกันพบว่า กิจการค้าส่งค้าปลีกนั้นเป็นกิจกรรมที่มีสัดส่วนมูลค่าการผลิตต่อสินค้าค้าทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 90 ส่วนสินค้าเกษตรกรรมที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 นั้น ส่วนใหญ่เป็นการทำนา ทำไร่มัน ทำสวนยางพารา ทำสวนพริก และปลูกมะม่วงหิมพานต์ ขณะที่อุตสาหกรรมซึ่งมีสัดส่วนการผลิตสูงกว่าร้อยละ 90 ได้แก่ โรงสีข้าว โรงฆ่าสัตว์ การผลิตซีเมนต์และคอนกรีต และผลิตภัณฑ์อาหารสัตว์

ในด้านการนำเข้าของจังหวัด พบว่ากิจกรรมที่จังหวัดต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าจากนอกจังหวัดกว่าร้อยละ 90 คือสินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ กระดาษ ปิโตรเลียม เครื่องจักรเครื่องใช้ไฟฟ้า โลหะประดิษฐ์ การผลิตปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชและยาฆ่าแมลง ผลิตภัณฑ์อโลหะอื่นๆ พลาสติก การผลิตเหล็กและเคมีภัณฑ์อื่น สำหรับด้านการส่งออกพบว่าการทำไร่มันสำปะหลังมีสัดส่วนการส่งออกมากกว่าร้อยละ 90 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่จังหวัดอุบลราชธานีสามารถผลิตมันสำปะหลังได้มาก แม้จะส่งเข้าโรงงานแปรรูปในจังหวัดแล้ว แต่ก็ยังคงมีปริมาณเหลือที่ต้องส่งออกไปยังโรงงานแปรรูปในจังหวัดอื่น

สถานการณ์ทางด้านสังคม

ด้านศาสนา ประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดอุบลราชธานี นับถือศาสนาพุทธ จึงมี วัด และสำนักสงฆ์ พุทธ-ศาสนา กระจายอยู่ทั่วไปในจังหวัด วัด/สำนักสงฆ์ จำนวน 1,537 แห่ง (พระอารามหลวง 3 แห่ง) ที่พักสงฆ์ 660 แห่ง *ด้านสาธารณสุข* มีโรงพยาบาลศูนย์ ขนาด 1,000 เตียง จำนวน 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 20 แห่ง สถานีอนามัย 311 แห่ง สถานบริการสาธารณสุข 5 แห่ง โรงพยาบาลกองบิน 21 สถานบริการเทศบาล จำนวน 10 แห่ง สถานบริการเฉพาะโรค 7 แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 3 แห่ง มีแพทย์ 139 คน สัดส่วนต่อประชากร 1 :12,738 ทันตแพทย์ 45 คน สัดส่วนต่อประชากร 1 : 39,349 เภสัชกร 96 คน สัดส่วนต่อประชากร 1:18,444 พยาบาล 1,754 คน สัดส่วนต่อประชากร 1

[7] เรื่องเดิม อ้างแล้ว

:1,009 คน *ด้านการศึกษา* แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเป็น 5 เขต มีโรงเรียน 1,161 แห่ง โรงเรียนสาขา 6 แห่ง โรงเรียนเอกชน 5 แห่ง

3.5.2 แนวคิดและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี

สืบเนื่องมาจากนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดอุบลราชธานีได้ประสานความร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ในการเป็นที่ปรึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี จังหวัดอุบลราชธานี ประจำปี พ.ศ.2548-2551 ซึ่งนับได้ว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่มีความสมบูรณ์ฉบับหนึ่ง และจังหวัดถือว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพราะผู้เข้าร่วมระดมความคิดประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินยุทธศาสตร์ตามแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการระดับอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัด พร้อมกันนั้นเพื่อผลักดันแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จังหวัดอุบลราชธานี โดยการสนับสนุนจากของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ระดมบุคลากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำ *"ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) จังหวัดอุบลราชธานี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2551"* โดยมีเป้าหมายให้เครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรสามารถสังเคราะห์ความคิดอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม เกิดความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเนื้อหากล่าวถึงแผนงาน/โครงการในการปรับเปลี่ยนภายในองค์กรของจังหวัดอุบลราชธานีให้มีประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน

จังหวัดอุบลราชธานีได้ใช้แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ.2548 -2551) เป็นหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีในระยะต่อมา โดยมีการปรับแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาล โดยใช้โครงสร้างหลักที่มีอยู่เป็นกลไกในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2551 การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี จังหวัดได้ปรับให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของรัฐบาล ขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 จังหวัดต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี พร้อมจัดทำคำของบประมาณในคราวเดียวกัน โดยที่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของแนวทางการบริหารจัดการแผน เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายประการทั้งในด้านของแผนและงบประมาณ รวมไปถึงโครงสร้างการบริหารแผนและงบประมาณ ในการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นายอำเภอและคณะกรมการจังหวัดอุบลราชธานี ครั้งที่ 12/2550 วันพฤหัสบดีที่ 27 ธันวาคม 2550 ได้นำเสนอแนวทางการเตรียมการ ดังนี้

1. ประชุมชี้แจง ทำความเข้าใจ กับส่วนราชการ ภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน อำเภอ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. จัดทำ/ปรับปรุงยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ภายในสิ้นเดือนธันวาคม 2550 ทั้งนี้การจัดทำ/ปรับปรุงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้พิจารณาให้สอดคล้องกับกิจกรรมหลักที่มีศักยภาพต่อการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่ สศช. เสนอ และจัดให้มีการประชุม

ปรึกษาหารือร่วมกันในกลุ่มจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่ หรือ ได้รับมอบหมายจากจังหวัดในกลุ่มจังหวัดให้ทำหน้าที่ผู้ประสานกลุ่มจังหวัด ได้ดำเนินการดังกล่าวไปก่อน โดยประสานให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานกรรมการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ไปร่วมประชุมปรึกษาหารือร่วมกันด้วย

3. นำยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดประกอบกับนโยบาย เป้าหมายและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ กำหนดเป็นแนวทางพัฒนาจังหวัด และ ถ่ายทอดสู่พื้นที่ระดับอำเภอเพื่อกำหนดและจัดทำเป็นแนวทางการพัฒนาอำเภอ

4. อำเภอโดยคณะกรรมการพัฒนาระดับอำเภอ พิจารณาโครงการจากแผนชุมชน และ ปัญหา/ความต้องการในพื้นที่มากำหนดจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 4 ปี ประกอบด้วย 1. โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนงบประมาณ (งบประมาณหมวดเงินอุดหนุน) 2. โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง ทบวง กรม (งบ Function) 3. โครงการที่ของบประมาณจังหวัด (รวมถึงโครงการจากแผนชุมชน ตามแผนงานยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข) เสนอจังหวัด

5. จังหวัดโดยคณะกรรมการพัฒนาระดับจังหวัด นำแผนพัฒนาอำเภอ 4 ปี มาพิจารณาร่วมกับศักยภาพ ขีดความสามารถ โอกาสในการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ และแนวทางพัฒนาจังหวัดที่กำหนดแล้ว จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี และแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ภายในวันที่ 31 มกราคม 2551 เพื่อเตรียมนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด “ก.บ.จ.” ทั้งนี้ ให้จังหวัดจัดประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน ตามมาตรา 53/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

6. เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.บ.จ. แล้ว ให้จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการ และคำขอตั้งงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เสนอ ก.บ.จ. พิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเบื้องต้น จากนั้นประธาน ก.บ.จ. จะเป็นผู้รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณของจังหวัดต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด

7. การจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณกลุ่มจังหวัด ให้คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด “ก.บ.ก.” นำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และ นโยบาย เป้าหมาย และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติมาพิจารณาหารือร่วมกัน เพื่อจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เตรียมนำเสนอต่อ ก.บ.จ. (การพิจารณาและการขอตั้งงบประมาณดำเนินการเช่นเดียวกับแผนพัฒนาจังหวัด) ทั้งนี้ โครงการพัฒนากลุ่มจังหวัด ตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นำไปบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติการจังหวัด และคำขอจัดตั้งงบประมาณประจำปีของจังหวัดที่เป็นหน่วยดำเนินการตามโครงการกลุ่มจังหวัด

โดยสรุป กล่าวได้ว่าในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในระยะที่ผ่านมา ได้มีการจัดระบบความสัมพันธ์ในโครงสร้างของการจัดทำแผนพัฒนาทั้งในระดับจังหวัด และระดับอำเภออยู่แล้ว โดยใน

ระดับอำเภอจะมีทีมอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การจัดทำแผนชุมชน มีทีมงานจังหวัดลงไปเชื่อมต่อกับอำเภอ มีการจัดอบรม ประชุม หรือร่วมกันทำแผนชุมชน ในส่วนระดับจังหวัดก็มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทำหน้าที่ประสานและบูรณาการแผนงาน โครงการ

ในส่วนของเนื้อหานั้น ได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พิจารณาทบทวนแผนปฏิบัติราชการจังหวัดอุบลราชธานี 4 ปี (พ.ศ.2548 - 2551) ว่า มีโครงการ (ซึ่งเป็นโครงการที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์) ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ หรือโครงการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง หรือไม่ หากมี ก็ให้พิจารณาเสนอเป็นโครงการเพื่อขอตั้งงบประมาณของจังหวัด ทั้งนี้โครงการดังกล่าวต้องไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่เสนอของบประมาณไปยังกรมต้นสังกัด(งบปกติ) หรือของบประมาณไปยังหน่วยงานอื่น

ขณะที่ในระดับอำเภอให้เสนอโครงการตามแผนงานยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 โดยพิจารณาตรวจสอบโครงการที่เสนอด้วยว่า เป็นโครงการตามแผนชุมชนของหมู่บ้านและชุมชนในเขตเทศบาล และสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ย่อย 5 แผนที่กำหนด และจัดส่งให้จังหวัด

3.5.3 ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น เป็นการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ และแนวนโยบายของรัฐบาล ผสานกับความต้องการของพื้นที่ ดังนั้นข้อมูลที่ใช้ในการประกอบการวางแผนจึงมาจากหลายส่วน ได้แก่

- ข้อมูลการสำรวจความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน และสภาพของชุมชน (จปฐ. และ กชช 2 ค.) ข้อมูลแผนชุมชน
- ข้อมูลที่จัดเก็บโดยส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่จัดเก็บและรวบรวมโดยสำนักงานสถิติจังหวัด
- ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC)

ข้อมูลที่ได้จึงมี 2 ลักษณะ คือ รายละเอียดหรือข้อเท็จจริงในแต่ละด้าน เช่น อาชีพ รายได้ การใช้จ่าย ฯลฯ และข้อมูลที่มีลักษณะเป็นโครงการ กิจกรรมที่สำเร็จขึ้นมาแล้ว จากการศึกษาพบว่าจังหวัดมีการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัด และมีการนำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ แต่ยังไม่มีระบบที่ชัดเจน ขาดข้อมูลในเชิงวิเคราะห์หรือเปรียบเทียบให้เห็นสถานการณ์ของพื้นที่ในเชิงคุณภาพ เป็นการใช้ข้อมูลสนับสนุนเป้าหมายหรือโครงการที่กำหนดไม่ได้ใช้ข้อมูลในการกำหนดเป้าหมาย จุดอ่อนที่สำคัญของระบบฐานข้อมูลคือ ไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ไม่ทันสมัย และขาดการรายงานผล (Report)

3.5.4 การประมวลปัญหาและความต้องการของทุกภาคส่วน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาได้มีการจัดระบบความสัมพันธ์ในโครงสร้างของการจัดทำแผนพัฒนาทั้งในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และท้องถิ่นอยู่แล้ว จากการศึกษาพบว่ามีรูปแบบการประมวลปัญหาและความต้องการในแต่ละระดับ ดังนี้

<u>ระดับตำบล</u> (กรณี อ.บ.ต.โพนงาม อ.เดชอุดม จ.อุบลราชธานี)

1) การจัดประชาคมหมู่บ้าน ดำเนินการโดยชาวบ้านร่วมกับสมาชิก อ.บ.ต. และส่วนราชการระดับอำเภอ ภาคีต่างๆ ร่วมกันค้นหาปัญหาโดยนำผลการสำรวจบัญชีครัวเรือน มาเป็นประเด็นนำการพูดคุยของเวทีประชาคม จากนั้นประชาคมร่วมกันกำหนดแผนงาน/โครงการ จัดทำเป็นแผนชุมชนนั้น ๆ จำแนกโครงการที่ดำเนินการได้เอง โครงการที่ต้องขอรับการสนับสนุน และโครงการที่ต้องให้ส่วนราชการเข้ามาดำเนินการ

2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำแผนงาน/โครงการที่เสนอจากชุมชนหมู่บ้านมาคัดกรอง เรียงลำดับความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนบรรจุเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อประกอบการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น และเสนอแผนงาน/โครงการที่เกินศักยภาพท้องถิ่นให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณาบูรณาการต่อไป

3) ส่วนราชการในระดับอำเภอมีส่วนร่วมในการทำประชาคมหมู่บ้านตั้งแต่เริ่มแรก โดยมีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน/โครงการของหมู่บ้าน/ชุมชน ที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน และรองรับกับนโยบายต่าง ๆ ที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง รวมถึงการนำข้อเสนอ แผนงาน/โครงการจากหมู่บ้าน/ชุมชนมาบรรจุในแผนของหน่วยงานด้วย

<u>ข้อสังเกตในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น กรณี อ.บ.ต.โพนงาม</u>

- ส่วนราชการอำเภอ จังหวัดในพื้นที่ไม่มีการแจ้งกลับมายังองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงามว่าสามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้มากน้อยเพียงใด มีเรื่องใดบ้างที่รับไปจากพื้นที่แล้วได้รับการสนับสนุน บางครั้งพบว่าโครงการที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่ไม่ได้มาจากเวทีประชาคม
- การสะท้อนปัญหาที่มีข้อมูลรองรับนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการวางแผน เพราะส่วนใหญ่ประเด็นปัญหา รวมถึงสาเหตุที่ได้จากเวทีประชาคมมาจากความรู้สึก ขาดการสนับสนุนข้อมูลเชิงประจักษ์ ในขณะที่การจัดทำข้อมูลบัญชีครัวเรือนสามารถสะท้อนข้อเท็จจริงของหมู่บ้านและเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการนำพูดคุยของกลุ่ม จนถึงการกำหนดแผนงาน/โครงการ
- จุดเด่นของ อ.บ.ต.โพนงาม คือ การเชิญส่วนราชการระดับอำเภอ เช่น สาธารณสุข พัฒนาชุมชน เกษตร สถานศึกษา เข้ามาร่วมกระบวนการค้นหาปัญหา และกำหนดแผนงานโครงการตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ทำให้ทุกส่วนทราบข้อเท็จจริงและข้อจำกัดของกันและกัน ซึ่งจะง่ายต่อการกำหนดจำแนกระดับปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน

<u>ระดับอำเภอ</u> (กรณีพัฒนาการอำเภอเดชอุดมและปลัดอำเภอเมือง)

1) อำเภอไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับอำเภอ แผนงาน/โครงการในระดับอำเภอของส่วนราชการจะสอดคล้องกับนโยบายและภารกิจที่ได้รับมอบหมายและกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นหลัก

2) พัฒนากรเข้าร่วมในการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล ร่วมทำแผนชุมชน โดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการ เช่น เกษตรอำเภอ สาธารณสุข ดำเนินการตามกรอบของการจัดทำแผนชุมชน และนำปัญหา ความต้องการ แผนงานโครงการของหมู่บ้าน/ชุมชนพิจารณาบรรจุเข้าในแผนของตนตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ข้อสังเกตในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

- ในโครงสร้างของแผนพัฒนาจังหวัดไม่มีแผนพัฒนาระดับอำเภอ และอำเภอเมืองไม่มีโครงสร้างของคณะกรรมการ ก.บ.อ. แต่ใช้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอดำเนินการแทน
- ไม่ได้มีการประสานกลับจากส่วนกลางว่าโครงการ/กิจกรรมที่เสนอไปได้รับการสนบัสนุนงบประมาณหรือไม่
- ไม่มีการบูรณาการแผนงาน/โครงการระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากแต่ละส่วนมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบชัดเจน อีกทั้งไม่มีผู้รับผิดชอบการบูรณาการแผนงาน (ของ Function)ในระดับอำเภอ (มีเพียงคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ)
- การประสานและบูรณาการดำเนินการตามระเบียบและหนังสือสั่งการ

เทศบาล (กรณีเทศบาลนครอุบลราชธานี)

1) เจ้าหน้าที่เทศบาลดำเนินการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นร่วมกับตัวแทนชุมชน (160 ชุมชน)โดยใช้แบบสำรวจ
2) จัดเวทีประชาคมโดยคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น เป็นกลุ่มๆละ 20 ชุมชน เพื่อสรุปปัญหาความต้องการโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเบื้องต้นเป็นฐานในการดำเนินการ และจัดกลุ่มปัญหา
3) สรุปและรวบรวมประเด็นปัญหา พื้นที่ที่เกิดปัญหาแจ้งหน่วยงานของเทศบาลเพื่อทราบและดำเนินการ
4) หน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สามารถดำเนินการได้ในทันที และจัดทำเป็นแผนงาน/โครงการบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลกรณีที่ไม่มีงบประมาณดำเนินการ เพื่อขอการสนับสนุนและดำเนินการในช่วงต่อไป
5) ฝ่ายแผนรวบรวมแผนงาน/โครงการจากหน่วยงาน จำแนกเสนอองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนราชการ (Function) และสำนักงานจังหวัด

ข้อสังเกตในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

- ไม่มีการแจ้งผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาและความต้องการให้แก่ชุมชนทราบ
- ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการมีผลต่อการสนับสนุนงบประมาณแก่เทศบาล/ท้องถิ่น
- แผนของท้องถิ่นกับแผนจังหวัดเชื่อมกันตามข้อความที่ปรากฏในแผน (ไม่ได้เชื่อมในด้านของการปฏิบัติ) ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามระเบียบและข้อสั่งการ
- การจัดทำแผนไม่อยู่บนฐานการใช้ข้อมูล

- มีการนำเสนอแผนงาน/โครงการ ความต้องการของเทศบาลผ่านไปที่หน่วยงาน Function และสำนักงานจังหวัด โดยไม่ผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด (การเมืองท้องถิ่น)

<u>ระดับจังหวัด</u>

สำนักงานจังหวัดดำเนินการรวบรวมปัญหาและความต้องการของพื้นที่โดยการจัดทำหนังสือสั่งการหน่วยงานให้ดำเนินการ โดยอาศัยแนวทางที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ กพร. เป็นกรอบในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันก็อาศัยช่องทางการประชุมสั่งราชการผ่านระบบเครือข่ายทำความเข้าใจกับหัวหน้าส่วนราชการ การดำเนินการสรุปได้ดังนี้

1) สำนักงานจังหวัดสั่งการให้อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจปัญหาและความต้องการในพื้นที่ของตนส่งมายังสำนักงานจังหวัด (สั่งการให้ตั้งคณะกรรมการฯ)
2) สำนักงานจังหวัดรวบรวมประเด็นปัญหาที่ได้จากอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกประเด็นปัญหาตามกลุ่มภารกิจ ส่งให้ส่วนราชการพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการแก้ไขป้องกันปัญหา
3) ส่วนราชการนำประเด็นปัญหามาพิจารณาประกอบกับภารกิจของหน่วยงาน และนโยบายของกรม/กระทรวง กำหนดแผนงาน/โครงการรองรับ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ขอรับการสนับสนุนจากงบพัฒนาจังหวัด และส่วนที่ขอการสนับสนุนจากหน่วยงานตาม Function
4) สำนักงานจังหวัดรวบรวมกิจกรรม/โครงการจากส่วนราชการ จัดกลุ่ม เรียงลำดับความสำคัญตามยุทธศาสตร์เพื่อนำเสนอ ก.บ.จ.พิจารณา
5) จัดเวทีในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้องตาม พรฎ. และจัดทำคำของบประมาณเสนอหน่วยงานตามขั้นตอนของกฎหมาย

3.5.5 การสื่อสารสร้างความเข้าใจ รับฟังความคิดเห็น

จากการศึกษาพบว่าในการประมวลปัญหาและความต้องการของภาคต่างๆ ในพื้นที่เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ไปจนถึงระดับจังหวัดนั้น มีแนวทางหลักคือ การดำเนินการตามระเบียบคำสั่ง ซึ่งอาจจะเป็นการทำหนังสือสั่งการให้ดำเนินการ หรือเป็นไปโดยกรอบของปฏิทินการปฏิบัติราชการประจำที่ต้องดำเนินการ ส่วนรูปแบบของการสร้างความเข้าใจ 3 ลักษณะ ได้แก่ การให้ศึกษาทำความเข้าใจด้วยตนเอง การบรรยายให้ความรู้โดยหน่วยงานส่วนกลาง (สำนักงานจังหวัด) และการเชิญหน่วยงานเข้าร่วมประชุมรับฟังแนวทางผ่านระบบเครือข่าย โดยมีข้อสังเกตดังนี้

- การดำเนินการสื่อสาร และรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดและมีความเป็นทางการน้อยกว่าในระดับอำเภอและระดับจังหวัด
- แม้จะมีการสื่อสาร และทำความเข้าใจในหลายช่องทางแต่ในมิติของการดำเนินการก็ยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันทั้งในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และส่วนราชการระดับจังหวัด ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าในเวลาอันจำกัด สำนักงานจังหวัดไม่สามารถลงพื้นที่ทำความเข้าใจให้ทุกหน่วยมีความเข้าใจในทิศทางเดียวกันได้ อีกทั้งความชัดเจนของระบบการทำแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่ชัดเจน

- เนื่องจากความเร่งด่วนของระยะเวลา จึงมีการนำกรอบแนวทางที่กำหนดโดยส่วนกลางเป็นเกณฑ์กำหนดทิศทางการระดมปัญหา ความต้องการ และแผนงานโครงการ ทำให้สามารถควบคุมทิศทางของโครงการกิจกรรมของหน่วยงานให้มีความสอดคล้องกับกรอบที่สำนักงบประมาณกำหนดได้เป็นอย่างดี

3.5.6 การวิเคราะห์โครงการและจัดลำดับความสำคัญ

ในกรอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ได้กำหนดแนวทางในการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของโครงการไว้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจากระยะเวลาในการจัดทำแผนและการส่งคำของบประมาณมีความกระชั้น จึงทำให้เกิดกรณีของการวิเคราะห์และจัดลำดับตามแนวทางอย่างเร่งด่วน ไม่สามารถดำเนินการอย่างละเมียดละไม่ได้ โดยจังหวัดอุบลราชธานีนั้น ได้กำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ ดังนี้

1) ยึดแนวนโยบายรัฐบาล และกรอบแนวทางการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ
2) พิจารณาจัดประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และผลผลิตที่ส่วนกลางกำหนด
3) จัดโครงการ กิจกรรมของหน่วยงาน ส่วนราชการลงบรรจุตามประเด็นยุทธศาสตร์
4) พิจารณาน้ำหนัก (จำนวน) โครงการ กิจกรรมของแต่ละกลยุทธ์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และส่วนราชการ

ในการจัดลำดับความสำคัญนั้น ให้น้ำหนักที่นโยบายรัฐบาล และนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดได้จัดกลุ่มโครงการ กิจกรรมแยกเป็นหมวด และมีการตรวจสอบหากไม่มีความชัดเจน ข้อมูลไม่เพียงพอจะตัดออก และแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ ก.บ.จ. จะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเป็นครั้งสุดท้ายก่อนนำเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคีตามพระราชกฤษฎีกาฯ

3.5.7 บทบาทของภาคีพัฒนาจังหวัด

1) หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยปกติจังหวัดใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอยู่แล้ว โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานเข้ามาดูแลการจัดทำแผนพัฒนา เชื่อมโยงแผน และบูรณาการแผนพัฒนาในแต่ละระดับจากหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และจังหวัดโดยลำดับ ซึ่งในกระบวนการได้มีการคัดกรองแยกแผนงาน/โครงการและกิจกรรมที่เป็นงานพัฒนาออกจากโครงการที่เป็นงานประจำของหน่วยงาน/ส่วนราชการ และภารกิจ โครงการ/กิจกรรมที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างพื้นที่ หน่วยงาน รวมทั้งโครงการ/กิจกรรมที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะผนวกเป็นแผนพัฒนาจังหวัด แล้วนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาระดับจังหวัดพิจารณาก่อนรวบรวมจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัด และจัดทำคำของบประมาณต่อไป

*2) **ประชาสังคม***

กลุ่มประชาสังคมในจังหวัดอุบลราชธานี มีหลากหลายกลุ่ม หลายแนวทาง และไม่ได้ให้ความสำคัญกับจังหวัดมากนัก ประชาสังคมมีความเห็นด้วย หากจะมีกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยในการสนับสนุนงบประมาณด้วย ซึ่งตลอดระยะที่ผ่านมาภาคประชาชน และประชาสังคมต้องประสานแหล่งทุนในการดำเนินกิจกรรมกันเอง แม้ว่ากิจกรรมนั้นจะเกิดผลแก่ประชาชนในพื้นที่โดยตรงก็ตาม แต่ก็มีข้อเสนอแนะต่อการกระบวนการจัดทำแผนของจังหวัด ดังนี้

- การระดมความคิดเห็นที่ต้องใช้คนจำนวนมากจากหลายภาคส่วนนั้น มีข้อควรระวังอยู่กระบวนการในการคัดเลือกตัวแทนของภาคีที่เข้าร่วม หากไม่ได้ถูกยอมรับจากกลุ่มแล้วจะทำให้แผนพัฒนาที่ได้ไม่ได้รับการยอมรับตามไปด้วย
- แม้ว่าภาครัฐจะกำหนดโครงสร้างหรือกลไกในการบริหารแผนเพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม แต่หากโจทย์หรือทิศทางการพัฒนาถูกกำหนดมาจากรัฐบาลกลาง ผลที่ได้จากการมีส่วนร่วมก็ไม่ต่างจากการกำหนดแผนงานจากส่วนกลาง กระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงความชอบธรรมเท่านั้น ข้อจำกัดของภาคประชาชน คือ ช่องทางในการเชื่อมต่อกับภาครัฐแคบทั้งในเชิงของการนำเสนอความต้องการ การผลักดันแผนงาน/โครงการ และการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ
- ปัจจุบันภาคประชาชนและภาคธุรกิจมีความเข้มแข็ง พร้อมที่จะผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ขาดเพียงช่องทางและการยอมรับบทบาทของภาคราชการ แต่จุดอ่อนของภาคประชาชนก็คือ ประเด็นที่ถูกนำเสนอเพื่อผลักดันหรือขับเคลื่อนจะมาจากความสนใจหรือปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะปัจจุบัน ดังนั้นแต่ละแห่งแต่ละที่จึงมีความสนใจ ความต้องการในการคลี่คลายในเรื่องที่แตกต่างกันไป ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นภาพของจังหวัดได้ เพียงแต่สามารถสรุปในภาพรวมได้ว่าความต้องการของภาคประชาชนโน้มเอียงไปในทิศทางใด เช่น เรื่องสุขภาพ การศึกษา หรือการอาชีพ
- แผนพัฒนาจังหวัดควรแยกให้ชัดเจนว่า ส่วนไหนเป็นแผนพัฒนาที่สะท้อนมาจากประเด็นพื้นที่ และส่วนไหนที่เป็นการกำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อรองรับงานระดับนโยบาย
- ในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณนั้น มีฝ่ายการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างมาก เพราะแม้ว่าจะกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นกรมจังหวัดในการบริหารจัดการแผนและงบประมาณ แต่กระบวนการจัดสรรต้องผ่านคณะกรรมาธิการ ซึ่งเป็นนักการเมืองทำให้ที่ผ่านมาแผนงาน/โครงการใดที่ฝ่ายการเมืองไม่เห็นชอบก็จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทำให้งบประมาณในการพัฒนาจังหวัดไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่
- การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกิดจากการบูรณาการร่วมกันนั้น ควรเริ่มจากเรื่องที่เป็นประเด็นที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความสนใจมาทดลองดำเนินการเพื่อหารูปแบบและสร้างกลไกที่เหมาะสม ก่อนที่จะขยายให้ครอบคลุมประเด็นอื่น ๆ

- ความเข้มข้น/จริงจังของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้ว่าราชการจังหวัดมาก ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นนักยุทธศาสตร์และให้ความสำคัญกับแผนประสิทธิภาพของแผนพัฒนาที่ได้จะดีตามไปด้วย

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้จังหวัดจะมีกลไกในสนับสนุนในการจัดทำและบูรณาการแผนในทุกระดับตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด แต่ในข้อเท็จจริงเป็นแต่เพียงการนำเอาแผนงาน/โครงการของหมู่บ้านแต่ละแห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละที่มาเรียงต่อกัน ซึ่งไม่ได้เกิดการบูรณาการในเชิงเนื้อหาหรือพื้นที่แต่อย่างใด และการบูรณาการที่ผ่านมาเป็นดำเนินการหลังจากที่แผนเสร็จแล้ว ท้องถิ่นจึงไม่มีโอกาสในการนำเสนอรายละเอียดหรือความต้องการของตนบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัด อย่างไรก็ตามการจัดทำแผนของท้องถิ่นนั้นก็นำเอาทิศทางของการพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการพิจารณา และความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่ ข้อจำกัดในการดำเนินการ คือ ช่วงเวลาในการจัดทำแผนของท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัดไม่ค่อย สอดประสานกันเท่าใดนัก โดยลำดับน่าจะเริ่มจากทุกภาคส่วนมาร่วม โดยท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ สรุปผลการดำเนินงาน ทบทวนภารกิจ/ประเด็นปัญหา แล้วนำมากำหนดหรือเป็นข้อมูลในการปรับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี หรือรายปี เสร็จแล้วท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ นำกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดไปจัดทำแผนงาน/โครงการแผนภายใต้การสนับสนุนข้อมูลและบุคลากรจากส่วนราชการในพื้นที่ แผนงาน/โครงการที่ได้จะสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด และไม่เกิดการซ้ำซ้อนกัน ระหว่างหน่วยงานและพื้นที่ด้วย

ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการให้มีการบูรณาการด้านการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี เพราะจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่อย่างมาก โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจปัญหาและความต้องการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลที่ได้มาร่วมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม แยกความรับผิดชอบตามภารกิจ ศักยภาพ และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน จัดทำรายละเอียดและคำของบประมาณเฉพาะส่วนที่ตนเองเกี่ยวข้อง แล้วจัดทำเป็นแผนแม่บทในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ โดยสำนักงานจังหวัดควรจะเป็นเจ้าภาพหลักในการประสานให้เกิดการวางแผนดังกล่าว

มีภาพสะท้อนที่เริ่มชัดเจนมากขึ้นในระยะหลัง พบว่านักการเมืองที่เสนอนโยบายและมีผลงานที่โดนใจประชาชนจะได้รับเลือกตั้งเข้ามามากขึ้น

4) นักวิชาการท้องถิ่น

จังหวัดอุบลราชธานีมีพื้นที่ใหญ่เกินไปที่จะนำคนจำนวนมากมาร่วมแสดงความคิดเห็นแล้วได้ภาพที่ตอบโจทย์พื้นที่ได้อย่างครอบคลุม *ควรมีการแบ่งการดำเนินการเป็นกลุ่มพื้นที่* แล้ว*จัดทีมวิชาการ*เชื่อมข้อมูลระหว่างกลุ่มพื้นที่ พร้อม ๆ กับ*การพัฒนาหรือยกระดับทางวิชาการของทีมยุทธศาสตร์*ในทุกระดับทั้งระดับท้องถิ่น และทีมของจังหวัด สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญ คือ กระบวนการในการคัดเลือกบุคคลที่เป็นตัวแทนของภาคีต่าง ๆ ต้องได้ตัวแทนที่แท้จริง และบทบาทของนักการเมืองซึ่งมีผลต่อแผนและงบประมาณมาโดยตลอด

5) ***ผู้ประกอบการ/นักธุรกิจ*** ภาคเอกชนมองว่าน่าจะเป็นโอกาสดีถ้าสามารถเข้ามาช่วยดู ช่วยผลักดันกระบวนการพัฒนาจังหวัดผ่านกลไกของภาคเอกชน โดยอาศัยฐานงบประมาณจังหวัด ซึ่งอาจจะไม่ใช่การเข้ามาบริหารงบประมาณโดยตรง แต่เป็นการเข้ามาร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแผน ซึ่งที่ผ่านมาบทบาทของภาคเอกชนในการผลักดันแผนไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร

3.5.8 แผนพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานีปี 2553

จังหวัดอุบลราชธานี ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด "ชุมชนเข้มแข็ง เมืองน่าอยู่ เป็นประตูการค้าและท่องเที่ยว การเกษตรมีศักยภาพ " โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ และแนวทางดำเนินการดังนี้

ตาราง 3-5 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี ปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
1. การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	1. การพัฒนาสังคม ยกระดับคุณภาพชีวิตและแก้ไขความยากจน 2. การส่งเสริมการศึกษาและแหล่งเรียนรู้ 3. การส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม 4. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
2. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1. การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. การแก้ไขปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม 3. การบริหารจัดการด้านพลังงาน
3. การส่งเสริมการค้า การลงทุนและท่องเที่ยว	1. เชื่อมโยงและขยายช่องทางการตลาด ผลิตภัณฑ์ OTOP / SMEs 2. พัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ OTOP เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนและ SMEs 3. ยกระดับการค้าให้ได้มาตรฐานสากล 4. สร้างพันธมิตรการค้าในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน 5. สร้างความเป็นธรรมทางการค้า 6. สร้างความเข้มแข็งให้ผู้ประกอบการท้องถิ่น 7. ส่งเสริมธุรกิจบริการ 8. การพัฒนาและศึกษาระบบให้บริการโลจิสติกส์ (Logistics) เพื่อสนับสนุนธุรกิจการค้า 9. พัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยว
4. การพัฒนาการเกษตรและการแปรรูปสินค้าเกษตร	1. การพัฒนาและส่งเสริมการผลิตข้าวหอมมะลิปลอดภัยจากสารพิษและข้าวหอมมะลิอินทรีย์ 2. การพัฒนาและส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจ 3. การพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรดินและน้ำเพื่อการเกษตร 4. การพัฒนาและส่งเสริมปศุสัตว์ และการประมง

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
5. การพัฒนาระบบบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์	การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
6. การเสริมสร้างและรักษาความมั่นคง	การเสริมสร้างและรักษาความมั่นคง

3.6 จังหวัดนครศรีธรรมราช

3.6.1 ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

การปกครองและประชากร

จังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นที่ 9,942.502 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 6,214,064 ไร่ แบ่งการปกครองออกเป็น 23 อำเภอ 165 ตำบล 1,551 หมู่บ้าน ราชการส่วนภูมิภาค 37 หน่วย ส่วนกลาง 98 หน่วย รัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง และหน่วยงานอิสระ 13 หน่วยงาน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่จำนวน 26 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช 1 แห่ง เทศบาล 29 แห่ง (เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง และเทศบาลตำบล 26 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) 155 แห่ง

ประชากรจากกรมการปกครอง ณ เดือนธันวาคม 2551 รวม 1,513,163 คน โดยเฉลี่ยมีความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ 152 คน ต่อตารางกิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ซึ่งมีความรุ่งเรืองติดต่อกันมาอย่างยาวนานนับพันปี จนได้ชื่อว่าเป็นเมืองพระ มีวัด จำนวน 589 วัด ส่วนศาสนาอื่นๆ ได้แก่ ศาสนาอิสลาม มีมัสยิด 115 แห่ง ศาสนาคริสต์ มีโบสถ์รวม 25 แห่ง

อาชีพหลักของคนนครศรีธรรมราช คือ ทำสวนยาง ทำนา ทำไร่ การปลูกผลไม้ ทำสวนมะพร้าว และประชากรที่อาศัยอยู่ชายฝั่งทะเล ประกอบอาชีพด้านการประมง และธุรกิจด้านการประมง ด้วยลักษณะการทำมาหากินที่แตกต่างกัน จึงมีการแบ่งพื้นที่ตามมิติตามภูมิสังคม ออกเป็น 3 โซน ได้แก่ โซนลุ่มน้ำปากพนัง โซนชายฝั่งทะเล และโซนควนเขา [8]

1. โซนลุ่มน้ำปากพนัง คนลุ่มน้ำปากพนัง มีฐานคิด ฐานอาชีพ ที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง มีการเคลื่อนไหวทางสังคมทางการเมืองสูง ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมานี้มีการเปลี่ยนแปลงฐานอาชีพจากนาข้าว นากุ้ง ไร่นาสวนผสม สวนปาล์ม

2. โซนชายฝั่งทะเล ฐานอาชีพด้านประมง สถานการณ์ความขัดแย้งค่อนข้างสูงจากการแย่งชิงทรัพยากรจากคนภายนอกพื้นที่

3. โซนควนเขา ฐานอาชีพค่อนข้างมั่นคงด้านการทำสวนยางพารา สวนผลไม้ สังคมสงบ เศรษฐกิจครัวเรือนเข้มแข็ง

สภาพเศรษฐกิจจังหวัดนครศรีธรรมราช

จังหวัดนครศรีธรรมราช มีศักยภาพทางด้านการเกษตร การเกษตรแปรรูป การท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เช่น ทะเล ภูเขา น้ำตก และแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นที่ตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรและพืชไร่ (ตลาดหัวอิฐ) ตลาดกลางผักผลไม้ ตลาดกลางยางพารา ตลาดกลางข้าวเปลือก ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ

ภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดนครศรีธรรมราชขึ้นอยู่กับภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และ

---

[8] นายอนันต์ คลังจันทร์ อ้างใน “สร้างฐานข้อมูลจากชุมชนอินทรีย์ สู่การจัดการความรู้เพื่อบูรณาการทั้งจังหวัด” โดยโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจนการพัฒนาสังคมและสุขภาวะ จังหวัดนครศรีธรรมราช, 2551

ภาคการค้าส่งค้าปลีก เป็นสำคัญ ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ปี 2550 เท่ากับ 123,614 ล้านบาท สาขาการผลิตที่สำคัญ 3 อันดับแรก ได้แก่ การเกษตร มีมูลค่า 35,395 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.63 ของมูลค่าทั้งหมด การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน 17,517 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.21 และอันดับสาม การค้าส่งและค้าปลีก 15,732 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.73 ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี เท่ากับ 73,960 บาท

จังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลางการตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ยางพารา กาแฟ มะพร้าว ซึ่งรวบรวมสินค้าจากทุกแห่งในภาคใต้และส่งไปยังตลาดต่างๆ ทุกภูมิภาค และมีตลาดกลางผักและผลไม้ซึ่งกระจายสินค้าทั่วทั้งภาคใต้และส่งไปประเทศมาเลเซีย

การประกอบอาชีพประมง จังหวัดนครศรีธรรมราชมีชายฝั่งทะเลยาว 225 กิโลเมตร ในพื้นที่ 6 อำเภอ ประชาชนในพื้นที่มีการทำประมงชายฝั่ง มีเรือประมงโดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ชายฝั่งทะเลใน 6 อำเภอ รวม 4,473 ราย ได้แก่ เรืออวน อวนรุน อวนลาก และอวนลอยประเภทต่างๆ เรือประมงที่จดทะเบียนรวม 1,276 ลำ และไม่ได้จดทะเบียน 4,473 ลำ ที่อำเภอปากพนังมีท่าเทียบเรือประมงขนาดใหญ่

จากการศึกษา IO Table (ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจังหวัด) โดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช[9] พบว่าจังหวัดนครศรีธรรมราชมีผลผลิตหลักจากการทำนา การทำสวนผลไม้ การทำสวนยางพารา การทำสวนปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจของภาคใต้ รวมถึงมีการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลและการทำประมงทะเลชายฝั่ง กิจกรรมหลักที่กล่าวถึงเหล่านี้มีสัดส่วนมูลค่าการผลิตต่อการใช้ในจังหวัดมากกว่าร้อยละ 90 ส่วนในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีกิจกรรมการผลิตต่อการใช้ในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 90 คือ การขุดเจาะน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ การค้าส่ง ค้าปลีก การก่อสร้าง รวมถึงการผลิตซีเมนต์ และภัตตาคาร ร้านขายเครื่องดื่ม เป็นต้น

ในด้านการพึ่งพาการนำเข้าจากนอกจังหวัด พบว่า สินค้าอุตสาหกรรม มีการพึ่งพานำเข้าจากนอกจังหวัดมากกว่าร้อยละ 90 ได้แก่ ปิโตรเลียม พลาสติก ผลิตภัณฑ์โลหะเหล็ก การผลิตปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และยาฆ่าแมลง เป็นต้น ในขณะที่สินค้าในภาคเกษตรทั้งประมงและปศุสัตว์ รวมถึงผักและผลไม้เป็นสินค้าที่จังหวัดสามารถผลิตได้มากและสามารถตอบสนองความต้องการในจังหวัด ทั้งในส่วนของการใช้เพื่อเป็นวัตถุดิบไปผลิตต่อ และใช้เพื่อการบริโภค สำหรับการส่งออกพบว่าสินค้าหรือผลผลิตที่มีสัดส่วนการส่งออกสูงกว่าร้อยละ 90 มีเพียงการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลเท่านั้น รองลงมาได้แก่ การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง การผลิตซีเมนต์ ประมงทะเลและชายฝั่ง และการทำสวนยางพารา เป็นต้น

สถานการณ์ด้านสังคม

ด้านการศึกษา จังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นนครแห่งการเรียนรู้แห่งหนึ่ง มีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ ศูนย์วิทยพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช มหาวิทยาลัยมหามกุฏราช

[9] เรื่องเดิม อ้างแล้ว

วิทยาลัย วิทยาเขตศรีธรรมโศกราช และมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครศรีธรรมราช สถานศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา รวม 986 แห่ง แบ่งเป็นสถานศึกษาของภาครัฐ 815 แห่ง ภาคเอกชน 171 แห่ง และสถานศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 4 แห่ง ศูนย์บริการการศึกษา 49 แห่ง

ด้านสาธารณสุข ประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช ร้อยละ 99.21 มีการขึ้นทะเบียนและได้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามสิทธิ อัตราการเกิด 12.03 คนต่อประชากร 1,000 คน สาเหตุการเสียชีวิตที่สำคัญ ได้แก่ เนื้องอกมากที่สุด โรคหัวใจขาดเลือดและโรคหลอดเลือดในสมอง สำหรับอัตราบุคลากรด้านสาธารณสุขต่อประชากร มีแพทย์ 1 : 5,980 ทันตแพทย์ 1: 21,309 เภสัชกร 1: 9,824 และ พยาบาลวิชาชีพ 1: 781

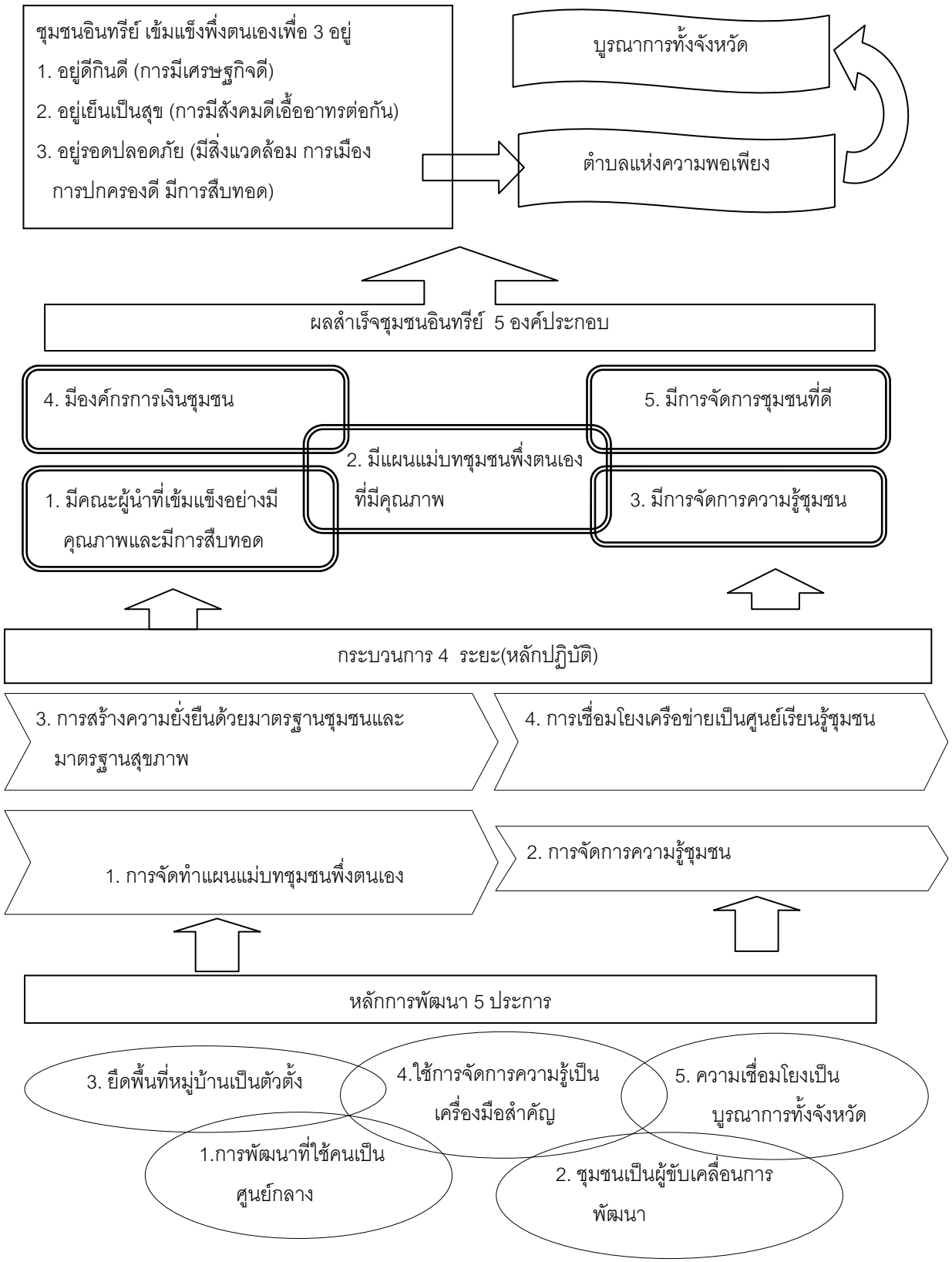
ชุมชนอินทรีย์ กระบวนการชุมชนเข้มแข็งอย่างสมบูรณ์และยั่งยืน[10] ชุมชนอินทรีย์เป็นกิจกรรมที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 – ปี พ.ศ. 2551 โดยนายวิชม ทองสงค์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ขับเคลื่อนกระบวนการชุมชนเข้มแข็งอย่างสมบูรณ์และยั่งยืนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสร้างความพอเพียงให้เกิดขึ้นมาจากฐานของชุมชน และมีการจัดการความรู้ (KM) เป็นเครื่องมือสำคัญ และเป็นการสร้างฐานรากให้แข็งแกร่งด้วยชุมชนอินทรีย์

ชุมชนอินทรีย์ มี องค์ประกอบที่เป็นเป้าประสงค์ความสำเร็จให้มีขึ้นอย่างน้อย 5 องค์ประกอบ ได้แก่

1) คณะผู้นำที่เข้มแข็งอย่างมีคุณภาพและมีการสืบทอด
2) แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองที่มีคุณภาพ
3) การจัดการความรู้ชุมชน (KM)
4) องค์กรการเงินเป็นของชุมชนเอง
5) การจัดการชุมชนที่ดี

กลไกขับเคลื่อนในลักษณะบูรณาการทุกภาคส่วน เรียกว่า KM Team ประกอบด้วยคุณเอื้อจังหวัด คุณอำนวยจังหวัด คุณเอื้ออำเภอ คุณอำนวยตำบล และคุณกิจแกนนำหมู่บ้าน โดยหัวใจสำคัญของความสำเร็จอยู่ที่ทีมคุณอำนวยตำบล หรือ ชุดปฏิบัติการตำบล (แผนภาพ 3-1)

[10] นายบุญญวัฒน์ ชี้ช้าง บรรณาธิการ ชุมชนอินทรีย์ ชุมชนแห่งการเรียนรู้, นครศรีธรรมราช 2551



แผนภาพ 3.1 ภาพรวมการขับเคลื่อน
"ชุมชนอินทรีย์ ตำบลแห่งความพอเพียง และการบูรณาการทั้งจังหวัด"

3.6.2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช

การกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดและกระบวนการทำแผนพัฒนาจังหวัด ปีงบประมาณ 2553 ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2. การสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลปัญหาความต้องการของพื้นที่ (โดยการประมวลจากแผนพัฒนาอำเภอ) ทบทวนแผนปฏิบัติราชการจังหวัด 4 ปี

3. การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัด โดยจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการกำหนดทิศทางพัฒนาจังหวัด วิเคราะห์ศักยภาพจังหวัด ทบทวนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด

4. คณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ ยกร่างแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการจังหวัด 4 ปี โดยการประมวลแผนระดับอำเภอ และยุทธศาสตร์ที่ได้ทบทวนแล้ว มากลั่นกรองเป็นโครงการที่หน่วยงานจะสนับสนุนในภาพรวมของทั้งจังหวัด โดยดูความต้องการ ปัญหา เป้าหมาย กลยุทธ์ และโครงการ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญแผนงาน/โครงการของแต่ละกลุ่มยุทธศาสตร์ (กลั่นกรองรอบที่ 1) ส่งให้ฝ่ายเลขาฯ

คณะทำงานประเด็นยุทธศาสตร์ประเด็นละ 16-20 คน เพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผนพัฒนาจังหวัด มีส่วนประกอบจาก 4 ภาคส่วน โดยมีหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบงานตามหน้าที่จะเป็นประธานกลุ่มยุทธศาสตร์ เช่น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นประธานกลุ่มยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากร เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นประธานกลุ่มยุทธศาสตร์ด้านเกษตร และตัวแทนประชาสังคมเป็นคณะทำงาน เจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการกลุ่ม ประสานงานผู้เกี่ยวข้องในการประชุม จัดเตรียมข้อมูล เอกสารที่ใช้ในการประชุม

5. คณะทำงานกลั่นกรองแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2553 ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัด (เป็นการกลั่นกรองรอบที่ 2)

6. ประชุมรับฟังความคิดเห็นแผนพัฒนาจังหวัดจากทุกภาคส่วนของจังหวัด 2 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมจากทุกภาคี

7. ประชุม ก.บ.จ. นครศรีธรรมราช ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด โดยฝ่ายเลขาฯ (สำนักงานจังหวัด) รวบรวมแผนจากทุกกลุ่มยุทธศาสตร์ เสนอต่อที่ประชุม ก.บ.จ.พิจารณาแผนจังหวัดและกำหนดกรอบงบประมาณ (กลั่นกรองรอบที่ 3) แล้วส่งคืนให้คณะทำงานประเด็นยุทธศาสตร์ปรับตามกรอบ

8. จัดส่งแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี 2553 ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ตามปฏิทินที่สำนักงบประมาณและกระทรวงมหาดไทยกำหนด

จังหวัดนครศรีธรรมราชจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ. 2553-2556) เป็นแผนแม่บทในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามขั้นตอนการบริหารการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยผ่านกระบวนการประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในพื้นที่แล้วเสร็จในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 โดยมีกรอบงบประมาณรวม 222,216,448,604 บาท โดยเฉพาะปีงบประมาณ 2553 จำนวน 614 โครงการ งบประมาณ 57,087,455,825 บาท

3.6.3 ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

จังหวัดนครศรีธรรมราช มีระบบข้อมูลระดับชุมชน ท้องถิ่น และจังหวัดที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ สะท้อนความพร้อมในการบริหารจัดการระบบบูรณาการ

1. *ข้อมูลพื้นฐาน*แต่ละด้านของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด สถิติจังหวัด และสาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น

2. *ข้อมูลแผนชุมชน*

จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ใช้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขเป็นกรอบใหญ่ของการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อมุ่งสู่การสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการจัดการชุมชน พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน และมีการเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ โดยดำเนินงานโครงการชุมชนอินทรีย์สู่สังคมอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืน ซึ่งทุกหมู่บ้านของจังหวัดนครศรีธรรมราชได้จัดทำแผนชุมชนตั้งแต่ปี 2548-2550

เครือข่ายชุมชนจังหวัดนครศรีธรรมราช มีการทำแผนแม่บทชุมชมครอบคลุมทั้ง 1,550 หมู่บ้าน และแผนแม่บทชุมชนระดับตำบล 108 ตำบล ซึ่งเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนเรียนรู้และบูรณาการระหว่างหมู่บ้านในตำบล หมายความว่าชุมชนสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินการพัฒนาครัวเรือน ชุมชน และตำบลได้ด้วยตนเอง แผนเชิงพื้นที่ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นความพร้อมที่จะรองรับการสนับสนุนการพัฒนาที่เกินกำลังของชุมชน ทั้งงบ Function งบ Agenda และงบประมาณบริหารราชการในจังหวัด

ช่วงต้นปี 2551 จังหวัดนครศรีธรรมราช และเครือข่ายยมมนา ได้รายงานผลการประเมินคุณภาพแผนแม่บทชุมชนอินทรีย์ ปี พ.ศ. 2548-2550 โดยใช้ตัวชี้วัดตามที่กรมพัฒนาชุมชนกำหนด 6 ตัวชี้วัด ไว้ว่าจากแผนชุมชนทั้งหมดจำนวน 1,550 แผน มีแผนที่อยู่ในระดับ A (ผ่านตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด) 604 แผน ระดับ B (ผ่านตัวชี้วัด 5 ใน 6 ตัวชี้วัด) 803 แผน และ ระดับ C (ผ่านตัวชี้วัด 4 ใน 6 ตัวชี้วัด) 143 แผน คุณภาพของแผนชุมชนดังกล่าวได้รับการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากข้อมูลล่าสุด ของกรมการพัฒนาชุมชน ปี 2550 แผนชุมชนที่มีการประเมินจำนวน 1,531 แผน คิดเป็นร้อยละ 98.71 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด เป็นแผนระดับดีมาก 1,367 แผน ระดับดี 157 แผน และระดับพอใช้ 7 แผน

3. ข้อมูลแผนตำบล

ข้อมูลแผนตำบล ได้จากการบูรณาการแผนแม่บทชุมชน สำหรับจังหวัดนครศรีธรรมราช มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลระดับตำบล เรียกว่า โปรแกรมขอนหาด ซึ่งเป็นซอฟแวร์ในการจัดการข้อมูลระดับตำบล โดยนายแพทย์บรรเจิด สุขพิพัฒนปานนท์ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพัทลุง และนายชื่นทิพย์เพ็ง ผู้นำชุมชน ตำบลขอนหาด ซึ่งจัดการฐานข้อมูลประชากร ข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลองค์กรชุมชน และสามารถประยุกต์ใช้กับการจัดการข้อมูลแผนที่ภาษี ทรัพย์สินขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ โดยมีบุคลากรระดับตำบล 80 ตำบลเข้ารับการอบรม นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงกับโปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการจัดการข้อมูลที่ดิน ทรัพยากร แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินด้วย การเชื่อมโยงฐานข้อมูลระดับตำบล ข้อมูลบันทึกบัญชีรับจ่าย ข้อมูลจากระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์แบบมีส่วนร่วม เป็นชุดข้อมูลสำคัญที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การ

พัฒนาสังคมและสุขภาวะ จังหวัดนครศรีธรรมราช อย่างน้อย 30 ตำบล จะช่วยให้มีข้อมูลที่ถูกต้อง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย สำหรับการประกอบการตัดสินใจและใช้ในการพัฒนาแผนจังหวัดได้

4. ข้อมูลปัญหาความต้องการของพื้นที่

ในระดับอำเภอมีการรวบรวมความต้องการระดับพื้นที่ แผนชุมชน แผนระดับตำบล และพัฒนาเป็นแผน 4 ปี อำเภอที่ส่งแผนมีจำนวน 22 อำเภอจาก 23 อำเภอ

5. ข้อมูลจาก POC

6. ข้อมูลนโยบาย เดือน พฤศจิกายน 2551 กลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัด ได้มีการจัดตั้งคลังนโยบายจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการและปัญหาเร่งด่วนจากพื้นที่และประชาชน สำหรับการจัดตั้งงบประมาณรองรับแต่ละปีของส่วนราชการ ทบวง กรมและงบพัฒนาจังหวัดภายใต้กรอบนโยบายและทิศทางการพัฒนาจังหวัด

3.6.4 การประมวลปัญหาและความต้องการของทุกภาคส่วน

ในการประมวลปัญหาและความต้องการจากประชาชน จังหวัดนครศรีธรรมราชมีการดำเนินงานดังนี้

1. การจัดเวทีระดมความคิดเห็น 2 ครั้ง

การระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช ครั้งที่ 1 ประจำปีงบประมาณ 2553 นายภาณุ อุทัยรัตน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นประธานการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช ประจำปีงบประมาณ 2553 เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและประสานแผนพัฒนาจังหวัดให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับแนวทางศักยภาพการพัฒนาจังหวัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งสามารถนำแผนงาน/โครงการ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น

การประชุมระดมความคิดเห็นความต้องการของประชาชน ครั้งที่ 2 ในการกำหนดโซนนิ่งการพัฒนาจังหวัด จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยการประชุมได้มีการกำหนดโซนพัฒนาเป็น 4 โซน ซึ่งยึดทรัพยากรและจุดเด่นของพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการแบ่งโซนเพื่อให้ง่ายต่อการพัฒนาและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นประธานการประชุมระดมความคิดเห็นความต้องการของประชาชน ครั้งที่ 2 เพื่อกำหนดโซนนิ่งการพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราชให้เป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคใต้ โดยการกำหนดโซนพัฒนาจังหวัดได้ใช้หลักเกณฑ์ของฐานทรัพยากรและวิถีชีวิตของชุมชนแต่ละพื้นที่มาเป็นเกณฑ์เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดทำแผนงาน โครงการ และการใช้งบประมาณ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และศักยภาพของพื้นที่ โดยจากการระดมความคิดเห็นจากภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคราชการ ได้จัดแบ่งพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช (Zone Area) เป็น 4 พื้นที่หลัก เมื่อกำหนดเป็นโซนดังกล่าวแล้ว จังหวัดก็จะเป็นแกนนำในการพัฒนาจังหวัดโดยบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เช่น ส่วนราชการ

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น กลุ่มชุมชน องค์กรเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะยกระดับการพัฒนาจุดเน้นที่เป็นไปตามศักยภาพของพื้นที่เป็นหลัก อันจะส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่อย่างบูรณาการและเป็นไปตามข้อเสนอความต้องการของพื้นที่และของประชาชนอย่างแท้จริง

3.6.5 การสื่อสารสร้างความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็น

ระบบการสื่อสาร โดยเฉพาะการสื่อสารระหว่างชุมชนเป็นไปอย่างมีระบบ ภายใต้เครือข่ายที่เข้มแข็งแม้ว่าจะมีพื้นที่กว้างถึง 23 อำเภอ การสื่อสารระหว่างภาครัฐและภาคชุมชนเป็นไปด้วยดี แต่ส่วนที่เริ่มพัฒนามากขึ้นในปีนี้ คือ การสื่อสารระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจ และภาครัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ยังเห็นไม่ชัดเจน

- จังหวัดจัดให้มีการประชุมระดมความคิดเห็นทุก 3 เดือน เพื่อจะได้รายงานความก้าวหน้าของโครงการที่ดำเนินการในจังหวัด
- แนวคิดการตั้งสำนักงานผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนหน้าที่อำเภอทุ่งสง ประชุมพิจารณาประเด็นปัญหาของพื้นที่ อย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งวัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานการประชุมตามที่มีข้อเสนอขึ้นมา
- จัดส่งข้อสรุปให้ สส.และ สว.ของจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อใช้เป็นข้อมูลอภิปรายในการแถลงนโยบายของรัฐบาล มีความคาดหวังว่า ความเห็นจากที่ประชุมของจังหวัดนครศรีธรรมราชอาจจะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของรัฐบาล

3.6.6 เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและงบประมาณ

จังหวัดนครศรีธรรมราชมีการจัดลำดับความสำคัญ โดยให้เรื่องเศรษฐกิจเป็นอันดับหนึ่ง เพราะครอบคลุมทั้งประเด็นความยากจน ผลผลิต OTOP การท่องเที่ยว การเพิ่มมูลค่าผลผลิต โดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นของพื้นที่ร่วมกับพิจารณาข้อจำกัดด้านงบประมาณ ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณนี้จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด นอกจากการลำดับความสำคัญแล้ว จะใช้วิธีการบูรณาการ 2 ส่วน ได้แก่ การบูรณาการกิจกรรม และบูรณาการหน่วยงาน เช่น ในด้านพัฒนาเสริมสมรรถนะบุคลากรของทุกกลุ่มยุทธศาสตร์ จะนำมาหลอมรวมเป็นกิจกรรมการฝึกอบรมตามกลุ่มเนื้อหา เพื่อไม่ให้จัดการอบรมที่มีหลักสูตรซ้ำซ้อนกัน กิจกรรมบางอย่างจะต้องมีการบูรณาการหน่วยงานที่รับผิดชอบทำงานร่วมกัน 3-4 หน่วยงาน เช่น ในด้านการทำงานเรื่องยางพารา จะมีหน่วยงานทั้งเกษตร อุตสาหกรรมยาง สหกรณ์ หรือเรื่องข้าว ก็จะมีหน่วยงานทำงานร่วมกัน เป็นการทำงานที่ดูตั้งแต่การผลิตต้นทางจนถึงผลิตภัณฑ์ปลายทาง

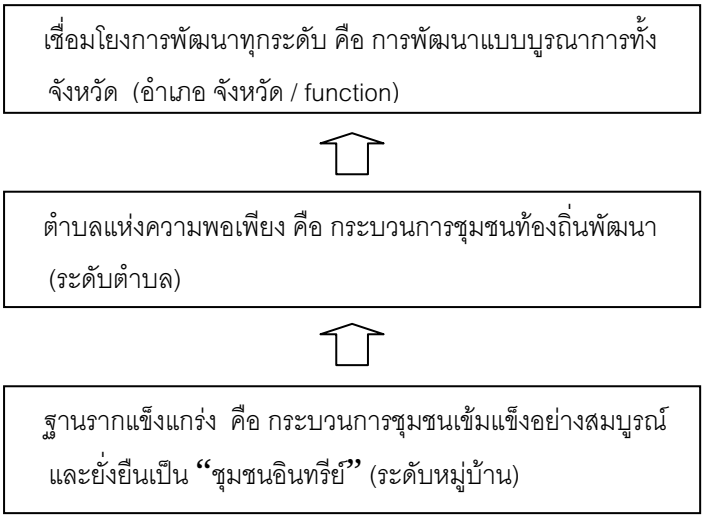
3.6.7 การเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนจังหวัด

จากแนวคิดของการวางรากฐานที่แข็งแกร่งให้ชุมชนอย่างเป็นระบบตามโครงการชุมชนอินทรีย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และเชื่อมโยงเครือข่ายหมู่บ้านอินทรีย์เป็นระดับตำบลเป็นตำบลแห่งความพอเพียงและเชื่อมโยงสู่การบูรณาการทั้งจังหวัด สร้างความเชื่อมโยงของแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองระดับ

หมู่บ้าน แผนแม่บทตำบล กับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.และ/หรือเทศบาล) และแผนพัฒนาของอำเภอ จังหวัด เป็นกระบวนการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนทั้งจังหวัดนครศรีธรรมราช

จากแนวคิดการเชื่อมโยงการพัฒนาชุมชน ตำบล และบูรณาการทั้งจังหวัดได้รับการสานต่อนโยบายโดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชคนปัจจุบัน (เป็นเรื่องที่น่าชื่นชมนายภาณุ อุทัยรัตน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการสืบต่อนโยบายที่ดี) โดยมอบหมายให้ทีมคุณอำนวยตำบล หรือชุดปฏิบัติการตำบล ซึ่งมีทั้งผู้นำชุมชนและข้าราชการ ได้ทำงานร่วมกัน ในการสนับสนุนความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ตามแนวทางชุนชนอินทรีย์ และเป็นหน่วยขับเคลื่อนการตรวจสอบ ทบทวน กลั่นกรอง บูรณาการแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน สู่แผนชุมชนระดับตำบล เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์อำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด

ดังนั้น ชุดปฏิบัติการระดับตำบล จะดำเนินกระบวนการตรวจสอบ ทบทวน คัดกรองแผนชุมชน เพื่อการบูรณาการแผนงาน/โครงการเชื่อมโยงสู่ระดับตำบล-อปท.-อำเภอ-จังหวัด ซึ่งมีขั้นตอนต่อไปนี้



แผนภาพ 3-2 หลักปฏิบัติเชื่อมโยงการพัฒนา 3 ระดับ

ที่มา : รายงานการจัดทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง ชุมชนอินทรีย์ นครศรีธรรมราช , 2551

ขั้นที่ 1 ทบทวนและปรับปรุงแผนแม่บทชุมชนที่ได้จัดทำว่ามีครบทุกหมู่บ้านและมีข้อมูลต่อไปนี้ ข้อมูลของหมู่บ้านครบถ้วน มีวิสัยทัศน์ มีความครอบคลุมประเด็นเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร ความมั่นคงปลอดภัย และประเด็นการจัดการ

ขั้นที่ 2 เมื่อแผนแม่บทชุมชนระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นแผนระดับต้นทางมีประสิทธิภาพ การบูรณาการแผนจากทุกหมู่บ้านสู่การจัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บทชุมชนระดับตำบลก็ใช้วิธีการเดียวกันเพียงแต่เนื้อหา กระบวนการจะเป็นระดับตำบล คือ กำหนดวิสัยทัศน์ของตำบล ที่ควรจะสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของทุกหมู่บ้านในภาพรวม และบูรณาการแผนงาน/โครงการที่มีลักษณะเดียวกันจากทุกหมู่บ้านให้เป็นโครงการขนาดใหญ่ขึ้น และบูรณาการเชื่อมโยงกับแหล่งงบประมาณของท้องถิ่น (อ.บ.ต./เทศบาลตำบล)

โดยเวทีประชาคมตำบล จากนั้นจึงนำไปสู่การกลั่นกรองบูรณาการเป็นแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอต่อไป

ชุดปฏิบัติการประจำตำบลของจังหวัดนครศรีธรรมราช

คุณอำนวยตำบล หรือชุดปฏิบัติการตำบล จังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้มีการเชื่อมโยงแผนระดับต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

1. ที่มาของชุดปฏิบัติการตำบล (คุณอำนวยตำบล)
   - หัวหน้าชุด: ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ (รับผิดชอบ 1 คน/1 ตำบล)
   - รองหัวหน้าชุด: ปลัดอำเภอ
   - ผู้ช่วยหรือคณะทำงานชุดปฏิบัติการ: ข้าราชการในระดับตำบล กำนัน นายก อ.บ.ต./นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ประธานกลุ่ม/องค์กรต่างๆ ในระดับตำบล เช่น ประธาน อสม. ระดับตำบล
   - เลขานุการ : ปลัด อ.บ.ต./เทศบาลตำบล
   - ผู้ช่วยเลขานุการ: เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ นโยบายและแผน อ.บ.ต./เทศบาลตำบล
2. บทบาทและภารกิจ
   - แบ่งพื้นที่รับผิดชอบรายหมู่บ้าน
   - การบูรณาการ การทำงานในระดับตำบลหมู่บ้าน เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วน ทุกระดับ
   - ปฏิบัติหน้าที่คุณอำนวยตำบล สนับสนุนเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนเข้าถึงประชาชน สร้างความใกล้ชิดและความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับชุมชนและประชาชน
   - สนับสนุนช่วยเหลืออำเภอในการติดตามงาน และประสานภารกิจที่เป็นนโยบายสำคัญหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ตัวอย่างการปฏิบัติงานในช่วงเดือน มีนาคม 2552 ได้มีการร่วมกันของหน่วยงานในอำเภอขนอม คือ เทศบาลตำบลท้องเนียน กศน. สำนักงานพัฒนาชุมชน ที่ทำการปกครอง สำนักงานปศุสัตว์ ฯลฯ จัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันในการนัดหมายจัดทำประชาคมชุมชน เพื่อปรับปรุงแผนชุมชน แผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาล

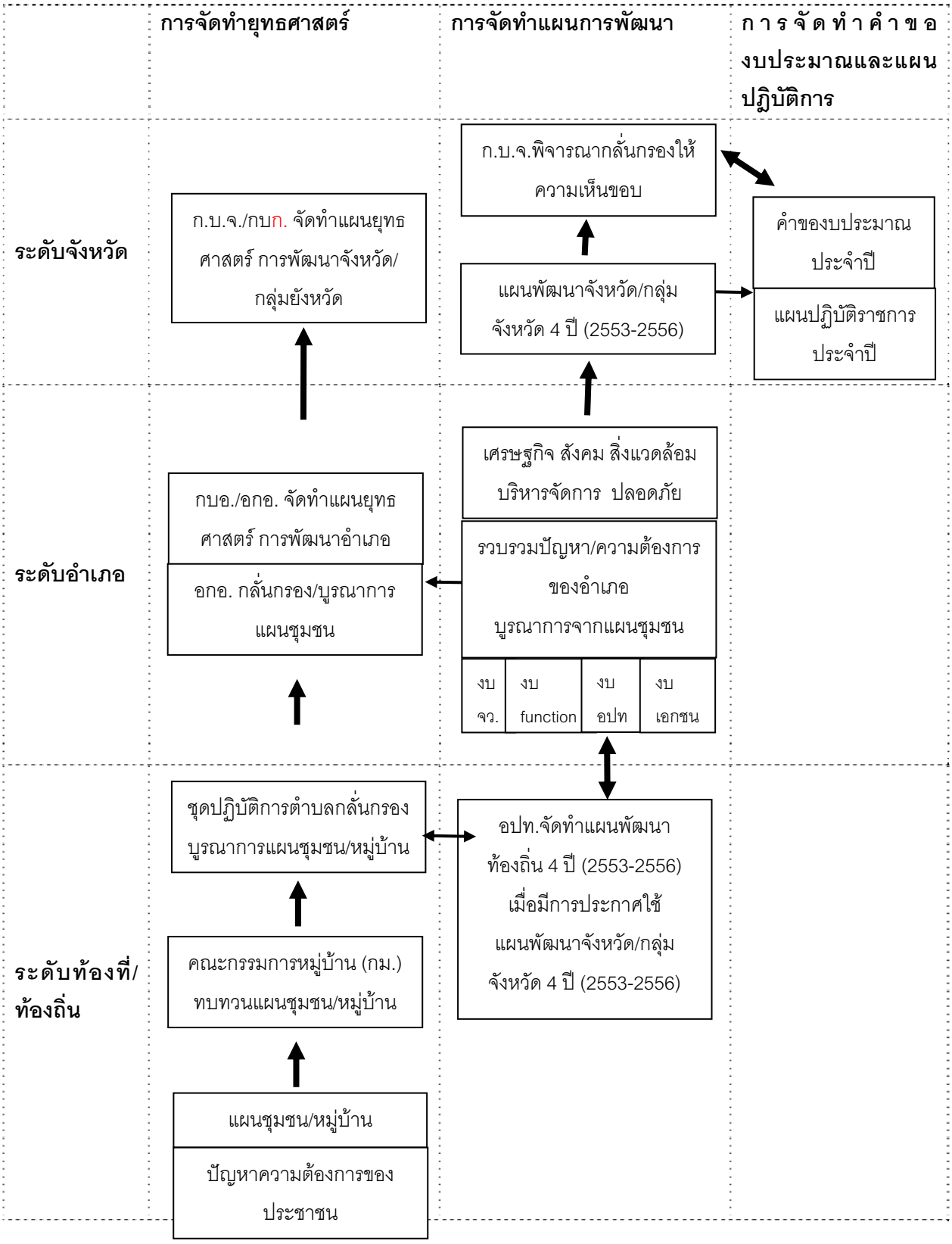
แนวทางเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน-ตำบล-อำเภอ-จังหวัดของจังหวัดนครศรีธรรมราช แสดงได้ตามแผนผัง 3-3

3.6.8 บทบาทของภาคีในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาจังหวัด

1) ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

ภาคชุมชนของจังหวัดนครศรีธรรมราช มีความเข้มแข็งสูง จากการถอดบทเรียนการพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช กรณีศึกษา กระบวนการสร้างความร่วมมือที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด โดย ว่าที่เรือตรีเฉลิมพล บุญฉายา มีข้อค้นพบที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

จากจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการทำแผนแม่บทยางพาราไทย ซึ่งเป็นการรวมตัวของชาวบ้าน การใช้ความรู้เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาชุมชน การกำหนดแนวทางการพัฒนาอาชีพการทำสวนยางของชาวสวน



แผนภาพ 3-3 แสดงแนวทางเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาทุกระดับ จังหวัดนครศรีธรรมราช

เอง จึงก่อให้เกิดการเชื่อมร้อยภาคชุมชนเป็น ***เครือข่ายยมมนา*** ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนที่สำคัญของจังหวัดนครศรีธรรมราช เกิดจากการรวมตัวของเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็งประกอบด้วย

ย มาจาก เครือข่ายยางพารา เช่น ตำบลไม้เรียง อำเภอฉวาง

ม จากเครือข่ายไม้ผล เช่น บ้านคีรีวง อำเภอลานสกา

ม จากเครือข่ายประมงพื้นบ้าน และ กลุ่มออมทรัพย์ เช่น อำเภอ ท่าศาลา

นา มาจาก เครือข่ายนา เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง อำเภอเชียรใหญ่ อำเภอปากพนัง และอำเภอเมือง

เครือข่ายทั้งสี่ร่วมกันสร้างการเรียนรู้และทำงานร่วมกันโดยคงประเด็นของแต่ละเครือข่ายไว้ ต่อมาจึงมีการขยายวงกว้างมากขึ้นผ่านกระบวนการจัดเวทีเรียนรู้ระดับชุมชนเรื่องการทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง นับตั้งแต่ปี 2538 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน มีแผนแม่บทชุมชนระดับหมู่บ้านครอบคลุมพื้นที่ 1,550 หมู่บ้าน และ แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองระดับตำบล 108 ตำบล จาก 165 ตำบล เครือข่ายยมมนาได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก เช่น มูลนิธิหมู่บ้าน กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

เครือข่ายยมมนา มีบทบาทที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนงานพัฒนาในจังหวัด โดยเฉพาะการทำแผนแม่บทชุมชนอินทรีย์ ที่ทำงานร่วมกับที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช

อาจกล่าวได้ว่าชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชมีความพร้อมสูงมาก ภาคประชาชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง มีการวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของชุมชน การกำหนดยุทธศาสตร์ชุมชนนครศรีธรรมราช ไว้อย่างชัดเจน พร้อมที่จะเชื่อมโยงเข้าสู่แผนจังหวัดได้ทันที

*2) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น***

จากความเข้มแข็งของภาคประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งเช่นเดียวกัน จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นฝ่ายกำกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น เชื่อมความเข้าใจระหว่าง อ.บ.จ.กับเทศบาล มีการจัดประชุมองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อทำความเข้าใจเรื่องการทำแผน การประสานงานในเรื่องแผนกับท้องถิ่น เป็นการประสานแผนเชิงนโยบาย องค์กรปกครองท้องถิ่นทำให้เห็นการกระจายอำนาจ และเริ่มจะเข้าระบบกับแผนท้องถิ่นแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการประสานแผนโดยตรงจึงยังไม่สอดคล้องแน่นแฟ้นเท่าที่ควร แผนอปท.เป็นเอกเทศ และเป็นอิสระต่อกัน

*3) **ภาคเอกชน***

ภาคธุรกิจที่สำคัญมี 4 ส่วน ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมนักธุรกิจท่องเที่ยว และสมาคมธนาคารจังหวัด ในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา จังหวัดให้ความสำคัญกับภาคเอกชน เชิญให้เข้าร่วมการประชุม สัมมนากับภาคราชการเกือบทุกหน่วยงาน

ในการพัฒนาแผนจังหวัด ปี 2552 ประธานสภาหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชเข้าร่วม workshop ทบทวนยุทธศาสตร์จังหวัด 2 วัน ก่อนเข้าร่วมประชุมได้รับเอกสารช้า ทำให้ไม่มีเวลาอ่านและพิจารณารายละเอียด

การประชุมร่วม ก.บ.จ. ประธานหอการค้าจังหวัดและรองประธานเข้าร่วมประชุม ในการเข้าร่วมการประชุมพิจารณาแผนจังหวัด ให้ความเห็นในเชิงหลักการว่ารับ/ไม่รับ (เพราะอ่านเอกสารไม่ทัน) พบว่าโครงการที่เสนอมาจากพื้นที่คล้ายคลึงกันหลายที่ เช่น การเลี้ยงปลาดุก ซึ่งมีข้อพิจารณาหลายเรื่อง เช่น ถ้าขุดบ่อในพื้นที่สาธารณะจะมีปัญหาตามมาหรือไม่ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ

ในการประชุมร่วมกับหน่วยงานราชการ จะนำเสนอความคิดเห็นโดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ในที่ประชุมอาจจะมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ และมีการติดตามเรื่องที่แสดงความเห็นไว้ เช่น การปรับปรุงเรื่องถนนและป้ายติดทาง พบว่ามีการดำเนินการตามที่เสนอไป

การเชื่อมโยงระหว่างภาคธุรกิจกับภาคชุมชนยังมีน้อย ที่ผ่านมาเป็นการรวมตัวแบบเป็นครั้งคราว เช่น โรตารี่ การจัดหน่วยแพทย์ ส่วนเรื่องการดำเนินการชุมชนอินทรีย์ ภาคธุรกิจเห็นว่าหลายพื้นที่ทำได้ผลดี เป็นที่รู้จักและมีการเผยแพร่แนวคิดไปสู่คนอื่นๆ เป็นแหล่งศึกษาดูงาน แต่ก็พบว่ายังมีอีกหลายพื้นที่ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ จึงอยากให้มีการสนับสนุนอย่างเต็มที่เพื่อให้สำเร็จเช่นเดียวกัน

การเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองท้องถิ่น หอการค้าได้รับงบประมาณและการสนับสนุนจากเทศบาล หรือ อ.บ.จ. ในการจัดกิจกรรม เช่น การอบรมเรื่องการต้อนรับนักท่องเที่ยวให้พนักงานมัคคุเทศก์น้อย ภาษาอังกฤษพื้นฐาน และคอมพิวเตอร์(แต่จะเป็นคนละกิจกรรม เนื่องจากแนวคิดและพรรคการเมืองที่สนับสนุนยังแตกต่างกัน) อ.บ.จ.เป็นแหล่งงบประมาณที่สำคัญ

ก่อนที่จะมีการประชุมร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชนจะมีการประชุมหารือกันก่อนจนได้ข้อตกลงร่วมกัน จากนั้นจึงนำไปเสนอในที่ประชุมร่วม ถือว่าภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางของจังหวัด และมีความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของทีมจังหวัดที่จะมีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกับฝ่ายอื่นๆ ข้อคิดเห็นจากการเข้าร่วมการพิจารณาแผนงานโครงการแสดงให้เห็นว่าหอการค้าจังหวัดเอาใจใส่ และพิจารณาแผนงานโดยมิใช่เป็นเพียงการเข้าร่วมเพื่อให้ครบองค์ประชุมเท่านั้น

4) อำเภอ

จังหวัดนครศรีธรรมราชได้กำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยบูรณาการข้อมูลจากแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติโดยทุกภาคส่วน โดยการจัดกิจกรรมกำหนดให้กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลจากทั้ง 23 อำเภอ รวม 46 คน มาประชุมร่วมกันเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติงานในลักษณะบูรณาการ และสามารถบริหารจัดการข้อมูลลงระบบสารสนเทศ ศูนย์ Service Link จากที่ว่าการอำเภอ 23 แห่ง เชื่อมโยงกับจังหวัด เพื่อให้การพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล สอดคล้องเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอและจังหวัด ในกระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ทุกระดับให้เกิดรูปธรรมการบูรณาการใน 5 ประเด็น สำคัญได้แก่

1. คน/กลไกการทำงาน เน้นจัดโครงสร้างให้เกิดกลไกความร่วมมือทุกภาคส่วนที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น
2. ยึดพื้นที่หมู่บ้านและตำบลเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงาน
3. ข้อมูลจากแผนชุมชนนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมด้วยการเชื่อมโยงระบบแผนและงบประมาณของทุกภาคส่วน

4. พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลหมู่บ้าน ตำบลอำเภอ เชื่อมกับจังหวัดด้วยศูนย์ Service Link
5. การจัดการความรู้ (KM) สรุปบทเรียนจากโครงการเด่นของชุมชนเพื่อขยายผลสู่อำเภอและจังหวัดต่อไป

การพัฒนาบุคลากรระดับอำเภอ จัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ ประจำปี 2552

ช่วงเดือนธันวาคม 2551 จังหวัดนครศรีธรรมราช จัดโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ ประจำปี 2552 โดยมีนายอำเภอ ปลัดอำเภอและผู้แทนภาคประชาสังคม จาก 14 จังหวัดภาคใต้ เข้าร่วมประชุมสัมมนาจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ ประจำปี 2552 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบการจัดทำแผนและผู้แทนภาคประชาสังคม รับทราบและเข้าใจกฎหมาย ขั้นตอน และกระบวนการในการจัดทำแผนชุมชน แผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการจัดทำคำของบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกการบูรณาการขับเคลื่อนแผนชุมชน เพื่อรับรองสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะได้แผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอเป็นเครื่องมือในการพัฒนาอำเภออย่างเป็นระบบและเกิดการบูรณาการและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในพื้นที่อำเภอนั้น ๆ

เดือนกุมภาพันธ์ 2552 จังหวัดนครศรีธรรมราชจัดการอบรมเพิ่มศักยภาพบุคลากรระดับอำเภอ *โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบูรณาการบริหารจัดการข้อมูลและการปฏิบัติการขจัดความยากจนในระดับพื้นที่อำเภอ* เพื่อการขยายผลการดำเนินงานชุมชนอินทรีย์ ให้มีความต่อเนื่องและจริงจัง

3.6.9 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคี

ในจังหวัดนครศรีธรรมราชมีภาคีสำคัญหลายฝ่าย ได้แก่ ภาคราชการ ภาคประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคประชาคม สื่อท้องถิ่น ชุมชนหลายแห่งเป็นต้นแบบการเรียนรู้ชุมชนเข้มแข็ง มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างจังหวัด ภาคราชการ ภาควิชาการ และชุมชน ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ คงรักษาความสัมพันธ์และมีการขยายผลงานชุมชนอินทรีย์ซึ่งเป็นโครงการสร้างฐานความเข้มแข็งชุมชน และมีการพัฒนาความสัมพันธ์กับภาคีภาคธุรกิจเพิ่มมากขึ้น

จังหวัดมีการบูรณาการหน่วยงานในการพัฒนาแผนจังหวัด ทั้งภาครัฐ หน่วยงานภูมิภาค ภาคธุรกิจ ท้องถิ่น นักวิชาการ และชุมชน

1. **ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดนครศรีธรรมราชกับหน่วยงานราชการ**ค่อนข้างดี
   - การมีส่วนร่วม การสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่โดยการจัดสรรโบนัสสำหรับทีมงานจากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการพัฒนาแผนจังหวัดด้วย

- การประชุมกรมการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ จังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อมอบนโยบายการทำงาน
- มอบประกาศเกียรติคุณแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นประจำเดือนกุมภาพันธ์ให้แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน
- มอบประกาศเกียรติคุณผลงานดีเด่นตามปฏิบัติการ "90 วัน พ้นภัยยาเสพติด" จำนวน 34 รางวัลให้แก่หน่วยงานและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ดีเด่นในด้านต่าง ๆ

2. **ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองท้องถิ่น**

จังหวัดนครศรีธรรมราชและองค์กรปกครองท้องถิ่น มีการร่วมงานกันตามบทบาทหน้าที่ ตัวอย่างเช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด การหารือพิจารณาเรื่องการเลื่อนและการแต่งตั้งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เรื่องการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด การรับโอนข้าราชการครูมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการพิจารณาการจ้างพนักงานตามภารกิจสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. **ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคประชาชน**

ในช่วงตั้งแต่ปี 2548-2551 อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด นายวิชม ทองสงค์ มีระบบการทำงานใกล้ชิดกับภาคชุมชนเพื่อพัฒนาชุมชนอินทรีย์ ทำให้จังหวัดคุ้นเคยกับการจัดเวทีและการทำงานร่วมกับชาวบ้านเป็นอย่างดี ถึงขั้นที่ "ให้การยอมรับ ให้ความสำคัญและรับฟังเสียงของขบวนภาคประชาชน" ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมการทำงานของภาคราชการกับภาคประชาชน และเมื่อมีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่แล้ว ก็ยังคงยึดหลักทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชน มีการทำงานต่อเนื่องเรื่องชุมชนอินทรีย์

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคประชาชน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานโครงการ หน่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุข สร้างรอยยิ้มให้ประชาชน หน่วยบริการของรัฐทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และภาคเอกชนให้บริการเชิงรุกแก่ประชาชนในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน มีการพบปะเยี่ยมเยียน หัวหน้าส่วนราชการ ผู้นำชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิในอำเภอ รับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยตรง เป็นการสร้างขวัญ กำลังใจให้แก่ ข้าราชการ ผู้นำหมู่บ้าน ชุมชน และประชาชน

- การมอบโล่รางวัลสำหรับผู้ทำความดี สร้างสรรค์ ประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวมโดยคัดเลือกประชาชน ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ที่เป็นผู้ทำความดี สร้างสรรค์ ประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวม เข้ารับรางวัลประจำเดือนในทุกเดือน

- ตัวอย่างความร่วมมือปกป้องดูแลทรัพยากรชายฝั่ง จังหวัดได้ขอความร่วมมือในการดูแลแก้ไขปัญหาโดยการให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วม เมื่อมีเรือประมงที่เข้ามาทำการประมงคราดหอยลายในพื้นที่อ่าวท่าศาลา ในเขตหวงห้าม 3,000 เมตร และใช้ตะแกรงเหล็กยักษ์ตาถี่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ในช่วงการปิดอ่าว 3 เดือน เพื่อให้สัตว์น้ำวางไข่เพาะขยายพันธุ์ นายอำเภอ

ท่าศาลา และกองเรือตรวจการณ์ประมงชายฝั่งจังหวัดสงขลา ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ อส. เจ้าหน้าที่ประมง กำนันผู้ใหญ่บ้าน นายก อ.บ.จ. ส.อ.บ.ต.และชาวประมงพื้นบ้านสนธิกำลังในการตรวจสอบเฝ้าระวังและจับกุมดำเนินคดีอย่างเด็ดขาด

4. ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคเอกชน

ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคเอกชนมีการพัฒนามากขึ้น เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานการประชุมใหญ่สามัญประจำปีสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีทั้งตัวแทนจากหน่วยงานราชการ เอกชน และสมาชิกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดนครศรีธรรมราช คัดเลือกนายกและคณะกรรมการสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดนครศรีธรรมราช ชุดใหม่ โดยคณะกรรมการที่ได้รับการคัดเลือกใหม่ทั้งหมดจะร่วมการทำงานเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดนครศรีธรรมราช ในวาระงานประจำปี 2552-2554

ตัวอย่างกิจกรรมการทำงานบูรณาการเชิงพื้นที่

ความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช ศูนย์บริการวิชาการและคลินิกเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และสำนักส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยี สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อผลักดันกิจกรรมโครงการอาสาสมัครวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (อสวท.) ระดับจังหวัด ประจำปี 2552 ส่งเสริมความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์ในการประกอบอาชีพตามภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาอาชีพ

ส่วนภาควิชาการ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน มีความพร้อมที่จะนำองค์ความรู้ทางวิชาการและการประสานการจัดการความรู้ให้บริการแก่ชุมชน กลุ่มฐานอาชีพต่างๆ

3.6.10 แผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช ปี 2553

จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด “นครศรีธรรมราช เมืองศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้ เมืองเกษตรและท่องเที่ยวน่าอยู่ สู่สังคมพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ และแนวทางดำเนินการดังนี้

ตาราง 3-6 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช ปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
1. การขจัดปัญหาความยากจน	1. ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการกลุ่มเพื่อความ เข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน สังคมในการประกอบอาชีพ 2. ขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในการลดรายจ่าย สร้างรายได้ของครัวเรือน

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
	3. สร้างโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพและเสริมสร้างทักษะทั้งในและนอกภาคเกษตร 4. สร้างความเท่าเทียมด้านการศึกษา สาธารณสุข และการคุ้มครองทางสังคม 5. เสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความ ยากจนของครอบครัว โดยการใช้ กระบวนจัดการความรู้แบบองค์รวม
2 การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ	1. พัฒนากระบวนการเรียนรู้ คู่คุณธรรม จริยธรรม ทั้งในและนอกระบบโดยเร่งรัดพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานสถานศึกษาทุกระดับให้ผู้เรียนรู้ สู่ความ เป็นเลิศรวมทั้งการส่งเสริม เครือข่ายการเรียนรู้ ชุมชนและการจัดคาราวานเสริมเด็กเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต 2. ส่งเสริม สนับสนุน ฟื้นฟู อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น 3. สร้างสุขภาพของประชาชนอย่างครบวงจรและมีคุณภาพโดยพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คุณภาพการบริการ การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรค การฟื้นฟูสุขภาพ เสริมสร้างคนไทยแข็งแรง พัฒนาภูมิปัญญา แพทย์แผนไทยและส่งเสริมการกีฬา 4. เสริมสร้างความพร้อมเพื่อให้เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม 5. เสริมความพร้อมให้หมู่บ้านและชุมชนในการคุ้มครองและจัดหาหลักประกันทางสังคมให้ประชากรวัยแรงงาน มีงานทำทั้งอาชีพหลักอาชีพเสริมเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีพ 6. เสริมสร้างสังคมให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดอบายมุข ยาเสพติด 7. ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือของภาครัฐและประชาชนในด้านการข่าว การปราบปราม อาชญากรรม เพื่อการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้มากขึ้น
3 การพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการเกษตร อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ OTOP และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรม	1. พัฒนาคนให้ก้าวหน้าเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว 2. ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มมูลค่าการผลิตด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและการบริการ ฯลฯ 3. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพเพื่อรองรับแรงงานด้านต่างๆ อย่างมีคุณภาพ 4. ส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนแก่ผู้ประกอบการเพื่อพัฒนาระบบ

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
	การผลิต การตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ 5. ส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐ เอกชน ชุมชน มีการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อตอบสนองการพัฒนาจังหวัดอย่างมีเอกภาพทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานและ สิ่งแวดล้อม เช่น เครือข่าย โลจิสติกส์ (ทางบก น้ำ อากาศ) 6. ส่งเสริมการผลิตและการพัฒนาพืชพลังงานทดแทน เช่น การปลูกพืชปาล์มน้ำมัน 7. รัฐบาลสร้างกลไกในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถใน การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ 8. พัฒนาเครือข่ายการบริหารจัดการด้านเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนปัจจัยด้านการผลิตและการตลาด 9. ปรับปรุงและสร้างกลไกในการสนับสนุนเงินทุนสู่ภาคการผลิตสู่ชุมชนและครอบครัวเพื่อสร้างรายได้อย่างยั่งยืน 10. พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของครอบครัวและชุมชน 11. พัฒนาทักษะการเป็นผู้ให้บริการที่ดีเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ของจังหวัด 12. รักษาวัฒนธรรมดั้งเดิมและค่านิยมที่ดีงามเพื่อเป็นเอกลักษณ์ของจังหวัด 13. ปรับปรุงแก้ไขค่านิยมวัฒนธรรมตะวันตก การบริโภคนิยม โดยยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต 14. ปรับปรุงการบริหารจัดการด้านการศึกษาและลงทุนเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่นักลงทุน และบุคคลทั่วไป 15. เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจตรา ดูแล รักษาความปลอดภัยให้บริการนักท่องเที่ยวอย่างเป็น ประสิทธิภาพ
4 การพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและพลังงาน	1. สร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อสร้างความร่วมมือในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. เร่งรัดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ด้ายการจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่า ผังเมือง แนวป้องกันตลิ่ง ระบบบำบัดน้ำเสียและระบบจำกัดขยะมูลฝอย 3. กระตุ้นชุมชนให้เกิดความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งสร้างองค์ความรู้และเพิ่มขีดความสามรถบริหารจัดการให้กับชุมชน 4. ส่งเสริมสนับสนุนการลดและการนำเอาสิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือน

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
	โรงงานอุตสาหกรรมกลับมาใช้ใหม่ ตั้งแต่แหล่งกำเนิด 5. เพิ่มขีดความสามารถควบคุมมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากครัวเรือน โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน 6. ส่งเสริม สนับสนุน ครัวเรือน ชุมชน อปท. โรงงานอุตสาหกรรม ใช้พลังงานทดแทนพลังงานทางเลือก 7. เร่งรัดการรังวัดและจัดทำแผนที่เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินรัฐ 8. ส่งเสริมการเกษตรเชิงอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
5.การพัฒนาองค์กรและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	1. ส่งเสริม พัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ 2. ปรับปรุงระบบข้อมูลและรูปแบบการให้บริการประชาชน สร้างความโปร่งใสและลดขั้นตอนการทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน 3. ส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4. พัฒนาระบบธรรมาภิบาลของจังหวัด 5. สนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชนที่ได้มาตรฐาน 6. ส่งเสริมสนับสนุนในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัด / กลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่โดยผ่านระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ 7. พัฒนาระบบ / กลไก โครงสร้างพื้นฐานของการบริหารแผนและยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 8. ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

3.7 จังหวัดสตูล

3.7.1 ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

การปกครองและประชากร

จังหวัดสตูลมีเนื้อที่ประมาณ 2,807.522 ตารางกิโลเมตร หรือเท่ากับ 1,754,701 ไร่ แบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคเป็น 7 อำเภอ 36 ตำบล 279 หมู่บ้าน 7 เทศบาล (1 เทศบาลเมือง 6 เทศบาลตำบล) 34 อ.บ.ต. มีหน่วยงานราชการส่วนกลาง ตั้งอยู่ในพื้นที่ 50 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด 30 หน่วยงาน

จังหวัดสตูลมีประชากรตามทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครอง ณ เดือนธันวาคม 2551 รวมทั้งสิ้น 288,409 คน ประชากรกว่าร้อยละ 74.10 นับถือศาสนาอิสลาม

สภาพเศรษฐกิจจังหวัดสตูล

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสตูล (GPP) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2550 พบว่า ปี พ.ศ. 2550 มีมูลค่าเท่ากับ 27,217 ล้านบาท เป็นมูลค่าจากภาคเกษตรร้อยละ 53.5 และนอกภาคเกษตร ร้อยละ 46.5 โดยในภาคเกษตร นั้นเป็นผลิตในสาขาเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และป่าไม้มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับประมง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 -2550 พบว่ามูลค่าการผลิตภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 8,029 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 14,566 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2550 โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 10.6 ต่อปี ในขณะเดียวกันช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 ภาคเกษตรมีอัตราการขยายตัวถึงร้อยละ 17.1

การผลิตนอกภาคเกษตร พบว่า ปี พ.ศ. 2550 มูลค่าการผลิตในสาขาอุตสาหกรรม คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 11.8 รองลงมา ได้แก่ สาขาการขายปลีกขายส่ง คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 9.1 ของมูลค่าการผลิตทั้งหมด โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2550 มูลค่าการผลิตนอกภาคเกษตร มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.8 ต่อปี ซึ่งในช่วงพ.ศ. 2548-2549 มีอัตราการขยายตัวถึงร้อยละ 14.2

จากการศึกษา IO Table (ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจังหวัด) โดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช[11] พบว่าจังหวัดสตูลมีกิจกรรมการผลิตด้านการทำประมงเป็นหลัก โดยเฉพาะการเลี้ยงกุ้งทะเล การทำประมงชายฝั่ง รวมถึงการทำอุตสาหกรรมต่อเนื่องในด้านการผลิตอาหารแปรรูปอาหารสัตว์น้ำ นอกจากนั้นยังมีการทำสวนยางพารา และผลิตภัณฑ์ยาง ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มแก่จังหวัด และการหมุนเวียนการใช้วัตถุดิบในจังหวัดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าการผลิตต่อมูลค่าการใช้ในสินค้าและบริการประเภทเดียวกัน พบว่า กิจกรรมที่มีสัดส่วนการผลิตต่อการใช้สูงกว่าร้อยละ 90 คือ กิจกรรมการบริการทางด้านเกษตร การก่อสร้างที่ไม่ใช่อาคาร การค้าส่งค้าปลีก การขนส่งสินค้าทั้งทางบกทางทะเล รองลงมาเป็นกิจกรรมด้านเกษตรเช่น การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล การทำสวนผัก การทำไร่ข้าวโพด การเลี้ยงโค การทำสวนยางพารา ส่วนกิจกรรมที่มีสัดส่วนการ

[11] เรื่องเดิม อ้างแล้ว

ผลิตต่อการใช้ต่ำ คือผลิตและใช้จังหวัดมากกว่าส่งออกไปขายได้แก่ กิจกรรมฆ่าสัตว์ เพื่อนำมาบริโภค การผลิตเรือและซ่อมแซมเรือ สิ่งทอ เครื่องดื่ม เป็นต้น

ในด้านการพึ่งพาการนำเข้าของจังหวัด พบว่าสินค้าที่มีการนำเข้าจากนอกจังหวัดกว่าร้อยละ 90 ของสินค้าที่จังหวัดผลิตได้เอง ได้แก่ กลุ่มปิโตรเลียมหรือน้ำมันเชื้อเพลิง ผลิตภัณฑ์พลาสติก โลหะและเหล็กกล้า ตลอดจนเคมีภัณฑ์ต่างๆ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และยาฆ่าแมลง เป็นต้น ส่วนสินค้าที่จังหวัดผลิตได้เองมีการนำเข้าน้อย สามารถสนองความต้องการทั้งด้านการบริโภคและการเป็นวัตถุดิบ ได้แก่ การขนส่งทางน้ำ การเลี้ยงปศุสัตว์ การทำสวนยางพารา การทำไร่ข้าวโพด สวนผัก และเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล เป็นต้น ในด้านการส่งออก พบว่าการให้บริการขนส่งทางทะเลและการผลิตผลไม้เศรษฐกิจ เช่น ลองกอง ทุเรียน เงาะ เป็นการผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้เข้าสู่จังหวัดในสัดส่วนมากที่สุด รองลงมาเป็นกลุ่มสินค้าผลิตภัณฑ์จากป่าประเภทไม้ยางพารา ผลิตภัณฑ์ยาง การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล และการผลิตอาหารบรรจุกระป๋องจำพวกปลาและสัตว์น้ำ เป็นต้น

สถานการณ์ทางด้านสังคม

ด้านการศึกษา พบว่า มีอัตราส่วนครู:นักเรียนในระดับประถมศึกษา เท่ากับ 1:18.65 อัตราส่วนครู:นักเรียนในระดับสามัญศึกษา เท่ากับ 1:20.74 จังหวัดสตูลยังไม่มีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา *ด้านสาธารณสุข* พบว่า จังหวัดสตูลมีโรงพยาบาลไม่ครบทุกอำเภอ (อำเภอมะนังไม่มีโรงพยาบาล) มีสถานีอนามัยกระจายอยู่ทุกตำบล มีอัตราส่วนแพทย์:ประชากร เท่ากับ 1:5,450 อัตราส่วนทันตแพทย์:ประชากร เท่ากับ 1:12,881 อัตราส่วนเภสัชกร:ประชากร เท่ากับ 1:9,141 อัตราส่วนพยาบาลวิชาชีพ:ประชากร เท่ากับ 1:719 ใน *ด้านความสงบเรียบร้อยของจังหวัด* เมื่อเปรียบเทียบสถิติข้อมูล ปี พ.ศ. 2549 และ 2550 ของสถานีตำรวจภูธรจังหวัดสตูลแล้ว พบว่า มีคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญลดลงจาก 51 ราย เป็น 45 ราย คดีประทุษร้ายต่อชีวิตลดลงจาก 60 ราย เป็น 56 ราย คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สินเพิ่มจาก 144 ราย เป็น 176 ราย การบาดเจ็บจากอุบัติเหตุจาจรทางบกลดลงจาก 1,001 ราย เป็น 832 ราย การเสียชีวิตลดลงจาก 57 ราย เป็น 56 ราย ส่วนการจับกุมคดียาเสพติด เพิ่มขึ้นจาก 86 ราย เป็น 118 ราย

3.7.2 กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสตูล

ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสตูลปี 2552 จังหวัดยังคงยึดการดำเนินการแนวการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบเดิม แต่ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีผู้แทนภาคีภาคต่างๆ ทุกภาคส่วน ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคประชาสังคม แต่ยังไม่ครบจำนวนตามที่พระราชกฤษฎีกาฯ ได้กำหนด มีการวางแผนที่เชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และยึดพื้นที่เป็นหลักสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยโยงจากแผนชุมชน มีอำเภอเป็นหน่วยประสาน

กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดสตูล ปี 2552 มีกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทบทวนเพื่อจัดทำและปรับปรุงวิสัยทัศน์และ

กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัดตามสถานการณ์ปัจจุบัน มีองค์ประกอบของภาคี ประกอบด้วยทุกภาคส่วน ได้แก่ ส่วนราชการในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ เอกชน (หอการค้าจังหวัด) และรัฐวิสาหกิจ (ได้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค) แต่ไม่ครบจำนวน มีการแต่งตั้งคณะทำงานตามกลุ่มภารกิจ เพื่อกลั่นกรอง โดยพิจารณาการบูรณาการนโยบาย ให้สอดคล้องศักยภาพของจังหวัด นอกจากนี้ ในทุกหมู่บ้านมีการทบทวนแผนพัฒนาชุมชน แล้วบูรณาการเป็นแผนพัฒนาอำเภอ

การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2553 จังหวัดสตูลได้มีการทบทวนแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ที่มีอยู่แล้วให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายรัฐบาลตามแนวนโยบายของรัฐบาล 8 นโยบายหลัก ได้แก่ นโยบายเร่งด่วน นโยบายความมั่นคงของรัฐ นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายพลังงาน นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และนโยบายการบริหารบ้านเมืองที่ดี รวมทั้ง นโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล ได้มีการสำรวจปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจะใช้กลไกของคณะทำงานในระดับอำเภอ บูรณาการและกลั่นกรองข้อมูลความต้องการของประชาชนจากแผนชุมชนหรือกระบวนการชุมชน ซึ่งจังหวัดจะได้แจ้งให้อำเภอจัดทำแผนฯ เพื่อนำมาประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2553

3.7.3 ข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่

1) เวทีการประชุม เป็นการให้และแลกเปลี่ยนข้อมูลจากการประชุมในแต่ละครั้ง ทั้งที่เป็นเวทีจังหวัด และเวทีของอำเภอและชุมชน ส่วนใหญ่มีการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมของพื้นที่ (SWOT)
2) ข้อมูล จปฐ.
3) ข้อมูล กชช. 2ค
4) ข้อมูลจากแผนชุมชน
5) ข้อมูลจากงานวิจัยในจังหวัด เช่น งานวิจัยของ สกว
6) ข้อมูลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ ข้อมูล GPP ข้อมูลรายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัด ของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
7) ข้อมูลจากหน่วยงานในจังหวัด ซึ่งในบางครั้งทางจังหวัดไว้ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการหารือในที่การประชุม
8) ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC)
9) ข้อมูลจาก website ของหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาค และจังหวัด

ในการนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผน จังหวัดสตูลได้พยายามที่จะตรวจสอบความถูกต้องและความครอบคลุมให้ได้มากที่สุดภายในระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งข้อมูลแต่ละแหล่งพบข้อสังเกตดังนี้

1) ข้อมูลจากเวทีประชุม: ต้องให้ความสำคัญต่อความถูกต้องและความครอบคลุมของข้อมูล เนื่องจากผู้แทนที่เข้าร่วมมักจะกล่าวถึงข้อมูลที่ตนทราบ ไม่มีการนำเสนอข้อมูลที่เห็นภาพรวมและภาพกว้าง และในบางครั้งผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมยังเป็นเจ้าหน้าที่ใหม่ซึ่งยังไม่รู้จักพื้นที่และไม่ได้ศึกษาข้อมูลมาดีพอ ทำให้ไม่เกิดการสะท้อนข้อเท็จจริง
2) ข้อมูลจากแผนชุมชน: มีความน่าเชื่อถือในข้อมูลพื้นฐานของชุมชนและข้อมูลที่ไม่จำเป็นต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชากรที่ซับซ้อนในการรวบรวม ได้แก่ ข้อมูลประชากร จำนวนครัวเรือน ข้อมูลอาชญากรรมในพื้นที่ อาชีพ แหล่งน้ำ รวมถึงการสะท้อนปัญหาต่างๆ ในชุมชน
3) งานวิจัย สกว: ในการเลือกประเด็นศึกษาวิจัยของ สกว. ส่วนหนึ่งมาจากการหารือกับจังหวัดถึงประเด็นที่ทางจังหวัดมีความสนใจและต้องการจะนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาหัวข้อการวิจัยในจังหวัดสตูล ได้แก่ การเลี้ยงแพะ ปาล์มน้ำมัน
4) ข้อมูล GPP: ต้องมีการตรวจสอบกับสถานการณ์จริงในพื้นที่ กล่าวคือ แม้ว่าจังหวัดสตูลมี GPP ในสาขาประมงสูงเป็นอันดับสองรองจากสาขาเกษตรกรรม แต่แผนพัฒนาจังหวัดสตูลไม่ได้กำหนดให้ประมงเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เนื่องจากพบว่ารายได้จากการประมงมาจากผู้ผลิตรายเดียวในจังหวัด
5) ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) เป็นข้อมูลที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ในระดับที่ยอมรับได้ ส่วนความครอบคลุม ความรวดเร็วและทันสมัยของข้อมูล จะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าข้อมูลเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ต้องมีความฉับไวและรู้เท่าทันเหตุการณ์ จังหวัดสตูลยังพบปัญหาความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล เนื่องจากปัญหาความขัดข้องของในการใช้งานของระบบอินเตอร์เน็ท รวมถึงขาดความเชื่อมโยงและระบบการตรวจสอบข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ซึ่งระบบตรวจสอบข้อมูลที่ทำได้มากที่สุดคือ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ และขอความเห็นชอบหัวหน้าส่วนราชการ ก่อนการนำเข้าข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด

หากพิจารณาผลการประเมินคุณภาพแผนชุมชนและกระบวนการจัดทำแผนชุมชนของจังหวัดสตูล โดยกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีเกณฑ์การประเมินประกอบด้วย

- การใช้ข้อมูลวิเคราะห์ชุมชน (จปฐ กชช.2ค. บัญชีรับจ่ายครัวเรือน)
- ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ข้อมูล
- ลักษณะการทำ แผนชุมชน
- มีกระบวนการจัดทำแผนชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- การมีส่วนร่วมในกระบวนการทำแผนชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบล
- มีกิจกรรมพึ่งตนเอง อย่างน้อยร้อยละ 30 และนำไปปฏิบัติได้จริง ร้อยละ 30 ขึ้นไป

พบว่า จากจำนวน 267 หมู่บ้าน มี 221 หมู่บ้าน หรือร้อยละ 82.77 ที่ได้รับการประเมินแผนชุมชนอยู่ในระดับดีมาก มี 43 หมู่บ้าน หรือร้อยละ 16.10 ที่ได้รับการประเมินแผนชุมชนอยู่ในระดับดี

และมี 3 หมู่บ้าน หรือร้อยละ 1.12 ที่ได้รับการประเมินแผนชุมชนอยู่ในระดับพอใช้ ซึ่งชุมชนที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับดี พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีการมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ข้อมูลน้อยกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนครัวเรือน ส่วนชุมชนที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง พบว่า ไม่มีการจัดทำแผนชุมชนในลักษณะรูปเล่ม

นอกจากนี้ จังหวัดสตูลพบปัญหาการขาดข้อมูลที่ใช้สะท้อนสถานการณ์เฉพาะพื้นที่ เช่น ข้อมูลจำเพาะของแต่ละพื้นที่ท่องเที่ยว ได้แก่ จำนวนนักท่องเที่ยว รายได้จากการท่องเที่ยว เป็นต้น อีกทั้งจังหวัดยังขาดการการบูรณาการความรู้ทางวิชาการกับภูมิปัญญาชาวบ้าน และการประมวลองค์ความรู้ชุมชนและจังหวัด

สำหรับลำดับในการใช้ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ นั้น ในขั้นแรก จังหวัดจะทบทวนข้อมูลที่ใช้ทำแผนในปีที่ผ่านมาก่อน แล้วศึกษาว่ามีสถานการณ์สำคัญด้านใดของจังหวัดบ้างที่เปลี่ยนแปลงไปและถือเป็นสิ่งที่ต้องเฝ้าระวัง เช่น เหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาคนว่างงานและการถูกเลิกจ้าง หรือปัญหาสถานการณ์ชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ทางจังหวัดก็จะให้ความสำคัญในการสอบถามติดตามข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นพิเศษ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ทางหน่วยงานต่างๆ ก็ได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลตามสภาวการณ์นั้นๆ อยู่แล้ว นอกจากนี้ จังหวัดสตูลได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลจากเวทีการประชุมเพื่อใช้ในการจัดทำแผน เนื่องจากเป็นข้อมูลปัจจุบันและจังหวัดเองได้ให้หน่วยงานและภาคีที่เข้าร่วมประชุมเวทีในเวทีทำแผนได้เตรียมข้อมูลมาเพื่อนำเสนอและอภิปรายด้วย และจังหวัดได้มีการตรวจสอบหาข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานดูแลรับผิดชอบการเก็บข้อมูลนั้นๆ เมื่อเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญในเวทีการประชุม สำหรับแหล่งข้อมูลแหล่งอื่นๆ ที่จังหวัดให้ความสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลจากแผนชุมชน และข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงาน

3.7.4 การประมวลปัญหาความต้องการจากทุกภาคส่วน

การประมวลปัญหาและความต้องการจากทุกภาคส่วนเพื่อการจัดทำแผนชุมชน ที่จะนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ พบว่าที่อำเภอเมืองสตูลในพื้นที่ตำบลเจ๊ะบิลังและตำบลควนโพธิ์ มีการดำเนินการในทั้ง 2 แนวทาง คือ (1) การระดมปัญหาความต้องการจากการประชุมกลุ่มเล็ก และ (2) การระดมปัญหาความต้องการจากประชุมกลุ่มใหญ่ ซึ่งอำเภอเมืองสตูลมักใช้แนวทางแรก เนื่องจากได้ข้อมูลที่รอบด้านและได้ข้อเท็จจริงเชิงลึก

แนวทางที่ 1	**แนวทางที่ 2**
การระดมปัญหาและความต้องการจากการประชุมกลุ่มเล็ก ขั้นที่ 1 <u>หน่วยงานพี่เลี้ยงประชุมชี้แจงต่อแกนนำ</u> ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้ากลุ่ม (กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ อสม.) เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์	การระดมปัญหาและความต้องการจากการประชุมกลุ่มใหญ่ ประมาณ 2 ครั้ง ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยแกนนำ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้ากลุ่มต่างๆ (กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ อสม. เป็นต้น)

แนวทางที่ 1	แนวทางที่ 2
ขั้นตอนรวบรวมปัญหา ความต้องการจากประชาชน พร้อมให้แกนนำเหล่านี้ระดมปัญหาและความต้องการจากลูกบ้าน หรือสมาชิกในกลุ่มนั้นๆ	ภาคีที่เกี่ยวของ และประชาชนทั่วไป ขั้นที่ 1 เป็นการเพื่อระดมปัญหาความต้องการและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันของผู้เข้าร่วม
ขั้นที่ 2 <u>แกนนำประชุมลูกบ้านหรือสมาชิกกลุ่มตนเอง เพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการ</u>	ขั้นที่ 2 วิทยากรกระบวนการจะนำผลการประมวลในครั้งแรกมาชี้ให้เห็น แล้วมีการให้ความเห็นและปรับแก้กัน แล้วส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบแผน
ขั้นที่ 3 <u>ประชุมกลุ่มแกนนำชุมชนอีกครั้งเพื่อประมวลปัญหาและความต้องการ</u>	
ขั้นที่ 4 <u>ประชุมกลุ่มใหญ่</u> เพื่อประมวลปัญหาและความต้องการ ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยหน่วยงานพี่เลี้ยง แกนนำชุมชน แล้วเปิดโอกาสให้ผู้สนใจอื่นๆ เข้าร่วม แล้วส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบแผน	
ผู้ดำเนินการประชุม (Facilitator) และพี่เลี้ยง อาจเป็นปลัดอำเภอ นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่ในโครงการของ สกว. เจ้าหน้าที่ในโครงการของ พอช. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับชุมชน	

ในบางครั้งของการระดมปัญหาและความต้องการเป็น*การจัดกิจกรรมการระดมปัญหาร่วมกับการประชุมตามวาระอื่นๆ* มีความเกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องในสาระกัน เช่น ร่วมกับการประชุมงานด้านสาธารณสุขชุมชน พี่เลี้ยงทางอำเภอได้สะท้อนข้อดี กล่าวคือ ทำให้เกิดความชัดเจนในภาพรวมและเห็นองค์ประกอบของสถานการณ์และปัญหา เนื่องจากมีหลายฝ่ายเข้าร่วม โดยผู้ที่เข้าร่วมสามารถสนับสนุนข้อมูลในประเด็นที่ยังขาดความชัดเจนและเกิดการอภิปรายแลกเปลี่ยน อีกทั้ง เกิดความรู้ความเข้าใจในองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่ทิศทางการจัดการปัญหา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเนื่องสู่การวางแผน ในกรณีที่มีผู้รู้ให้การบรรยาย เช่น ด้านสาธารณสุขชุมชน ส่วนข้อด้อยที่พบ ได้แก่ เวลามีจำกัด ทำให้วิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและความต้องการไม่ได้ลงในรายละเอียดเท่าที่ควร เกิดการอภิปรายของภาคีเข้าร่วมในวงแคบ เนื่องจากมีรูปแบบที่เป็นทางการเพราะมีระดับผู้บริหารหรือนักการเมืองเข้าร่วม ทำให้ผู้เข้าร่วมที่เป็นระดับปฏิบัติหรือองค์กรประชาชนหรือประชาชนที่สนใจ ไม่มีความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม อีกทั้งเกิดการเกิดการชี้นำความคิด สำหรับ *การจัดกิจกรรมการระดมปัญหาแยกกับวาระหรือกิจกรรมอื่นๆ* พบข้อดี ได้แก่ มีความยืดหยุ่นด้านเวลา ทำให้สามารถคิดและเชื่อมโยงในรายระเอียดของประเด็นปัญหาและความต้องการได้มากขึ้น อีกทั้ง ผู้เข้าร่วมกล้าแสดงความคิดเห็น เนื่องจากมักไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นและนักการเมืองเข้าร่วม และรูปแบบการจัดที่ไม่ค่อย

เป็นทางการ ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นกันเอง ส่วนข้อด้อยที่พบ ได้แก่ มีการเรียนรู้ร่วมกันกับภาคีอื่นๆ ค่อนข้างน้อย เนื่องจากภาคีที่เข้าร่วมมักจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ในระดับจังหวัด ทางสำนักงานจังหวัดได้สั่งการให้อำเภอ และ อปท. ประมวลปัญหาและความต้องการในขอบเขตและพื้นที่รับผิดชอบของตนส่งมายังสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดรวบรวมประเด็นปัญหาที่ส่งมา แล้วแยกประเด็นปัญหาตามกลุ่มภารกิจ ส่งให้ส่วนราชการพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขป้องกันปัญหา นอกจากนี้ ทางจังหวัดสตูลได้ประมวลปัญหาและความต้องการจากเวทีการประชุมระดับจังหวัด

หากพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลพบว่าการระดมข้อมูลสถานการณ์ ปัญหาและความต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวทีประชาชน พบว่า ผู้เข้าร่วมในทุกภาคีของทุกเวที ต่างก็มีส่วนร่วมในลักษณะ*ให้ข้อมูล* แต่การแสดงความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปยังไม่มีบทบาทมากนักในการประชุมกลุ่มใหญ่ หากเป็นการให้ข้อมูลในลักษณะร่วมกับการ *ให้คำปรึกษา* มักมาจากคณะทำงานหลักและตัวแทนภาคีที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นสำคัญในการประชุม ส่วน *การแสดงความคิดเห็น* เป็นบทบาทหลักของผู้นำชุมชน ผู้บริหาร และการแสดงความคิดเห็นของชาวบ้านทั่วไปยังคำนึงถึงความเห็นของผู้นำและนักการเมืองอยู่

3.7.5 การสื่อสารและสร้างความเข้าใจ

ในการประมวลปัญหาและความต้องการจากประชาชน มีการดำเนินงาน กล่าวคือ ในระดับอำเภอ มีอำเภอเป็นหน่วยงานรวบรวมประมวลความต้องการของชุมชนขึ้นมา โดยมีผู้สื่อสารสร้างความเข้าใจในหมู่บ้านและตำบลด้วยแกนนำ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้ากลุ่ม (กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ อสม.) เป็นการสื่อสารและสร้างความเข้าใจอย่างใกล้ชิด ไม่เป็นลักษณะที่เป็นทางการมากนัก สำหรับระดับจังหวัด โดยมีสำนักงานจังหวัด ดำเนินการรวบรวม ประมวลปัญหาและความต้องการของพื้นที่โดยการ ใช้หนังสือราชการสั่งการสื่อสารให้หน่วยงานราชการและภาคีเข้ามาร่วม และใช้เวทีการประชุมประจำเดือนระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นช่องทางการแจ้งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการดำเนินการของสำนักงานจังหวัดได้ใช้กรอบและแนวทางของกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ กพร. เป็นกรอบในการดำเนินงาน เช่น ปฏิทินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

จังหวัดสตูลได้มีการจัด *เวทีประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัดปี 2553* ไปแล้วเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 มีผู้เข้าร่วมประมาณ 60 คน จากทุกภาคส่วนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยจังหวัดได้มีหนังสือเชิญไปยังภาคส่วนที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกา และประสานผ่านอำเภอในส่วนภาคประชาสังคม ในเวทีมีการนำเสนอวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และแผนงานโครงการ มีเอกสารแจกให้ผู้เข้าร่วมสัมมนา และให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาแสดงความคิดเห็นในเวที

3.7.6 ความเชื่อมโยงการจัดทำแผนชุมชน อำเภอ และจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัด วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสตูล ตั้งแต่ ปี 2548-ปัจจุบัน ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องต่อ*การท่องเที่ยว* จากการที่มีที่ตั้งและลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ถือเป็นจุดแข็งของจังหวัด *การเกษตรกรรม*ซึ่งเป็นโครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตหลักของจังหวัด และการสนับสนุนสู่*การเป็นเมืองท่า*สำคัญในอนาคต โดยเชื่อว่าโครงการท่าเรือน้ำลึกปากบารา จะเป็นสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงระหว่างทะเลฝั่งอันดามันกับฝั่งอ่าวไทยให้เป็นประตูการค้าระดับโลก รวมทั้งมุ่งพัฒนาด้าน*การศึกษาและคุณภาพชีวิต* จะเห็นได้จากภาพที่จังหวัดต้องการเห็น ได้สะท้อนตามวิสัยทัศน์ของจังหวัด ปี 2552-2555 คือ “เมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การเกษตรยั่งยืน เมืองท่าฝั่งอันดามัน สร้างสรรค์สังคมแห่งการเรียนรู้”

วาระการพัฒนาของภาคเอกชนภายในจังหวัด ภาคเอกชนในจังหวัดสตูลมีการผลักดันวาระการพัฒนาของตนเองผ่านกระบวนการจัดทำแผนของจังหวัด กล่าวคือ สภาหอการค้าจังหวัดผลักดันการพัฒนาการท่องเที่ยวและท่าเรือน้ำลึก ที่ปากบารา เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัด เช่น เกิดลดต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมยางพารา อีกทั้ง จังหวัดควรส่งเสริมให้เกิดการต่อยอดอุตสาหกรรมยางพาราและปาล์มน้ำมัน รวมทั้งจังหวัดควรสนับสนุนและฟื้นฟูการท่องเที่ยว ส่วนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดได้ผลักดันด้านการท่องเที่ยวและท่าเรือน้ำลึก เช่นกัน ซึ่งวาระการพัฒนาของภาคเอกชนมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ตามยุทธศาสตร์ที่ 1 2 4 และ 5

แผนพัฒนาอำเภอ ก.บ.อ. มีบทบาทในการกลั่นกรองและบูรณาการแผนตำบลที่ส่งเข้ามาเพื่อส่งไปยังจังหวัดในลำดับต่อไป สำหรับรูปแบบของอำเภอเมืองสตูลหลังจากรวบรวมแผนชุมชนแล้ว จัดให้มีการประชุม นำเสนอแผนโดยชุมชนต่อ ก.บ.อ. เกี่ยวกับความจำเป็นและรายละเอียดของโครงการ ในที่ประชุมได้มีการอภิปรายถึงสาระสำคัญ แล้วจึงกลั่นกรองจัดลำดับความสำคัญของโครงการ นอกจากนี้อำเภอยังพิจารณาแผน อ.บ.ต. โดยพิจารณาถึงโครงการที่เกินศักยภาพของ อ.บ.ต. เพื่อให้ อ.บ.จ. สนับสนุน หากท้องถิ่นนำแผนงาน โครงการจากชุมชนหรือท้องถิ่นไปส่งจังหวัดโดยตรง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนของสำนักงานจังหวัดได้แนะนำให้นำแผนชุมชนส่งผ่านตามลำดับขั้นตอน เพื่อการบูรณาการและกลั่นกรองตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นมา

ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์อำเภอกับแผนจังหวัด ที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภาพระดับจังหวัดสตูลกับระดับอำเภอเมืองสตูล เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของอำเภอ โดยการรวบรวมข้อมูลจากการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ แผนชุมชนหมู่บ้าน แผน อ.บ.ต. ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอ รวมทั้งพิจารณายุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ได้ทำการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยใช้หลักเกณฑ์พิจารณา คือ

1) จำนวนประชากรและจำนวนพื้นที่ที่ประสบปัญหา
2) ความรุนแรงและความเร่งด่วนของปัญหา
3) มูลค่าความเสียหาย หากสามารถประมาณการได้

4) การจัดลำดับความสำคัญของประชาคมหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ

สำหรับ ความสำคัญของปัญหาในอำเภอเมืองสตูลเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ที่กำหนดข้างบน สามารถจัดลำดับได้คือ ปัญหาการท่องเที่ยวบนเกาะหลีเป๊ะ ปัญหาการค้าชายแดน ปัญหาการจัดการที่ท่าเทียบเรือ ปัญหาการประมง และปัญหาการอนุรักษ์และเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ

แนวทางการพัฒนาอำเภอเมืองสตูล ประจำปี 2553 ให้ความสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นเมืองค้าชายแดนสำคัญของจังหวัดตอนล่างฝั่งอันดามัน แต่ท้ายที่สุดต้องนำไปสู่การพัฒนาเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยมีโครงการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวและบริการประชาชนเกาะหลีเป๊ะ การส่งเสริมครัวเรือนการเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง การจัดประชาคมอำเภอบูรณาการแผนชุมชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและป่าชายเลน การจัดตั้งที่ว่าการอำเภอส่วนหน้าที่เกาะหลีเป๊ะ และการก่อสร้างท่าเทียบเรือลอยน้ำ(โป๊ะ) จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาอำเภอเมืองสตูลมีความสอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐาน บริบทพื้นที่ และแผนพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์ที่ 1 3 4 และ 5

แผนชุมชน

จังหวัดสตูลได้ให้ความสำคัญต่อแผนชุมชนเพื่อนำไปสู่การบูรณาการร่วมกันกับแผนในระดับอื่นๆ อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่นโยบายอยู่ดีมีสุข ซึ่งสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสตูลได้มีการวางแผนในการทำงานให้สอดรับกับแผนยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2551-2554 โดยยุทธศาสตร์ที่ 4 "การขับเคลื่อนแผนชุมชน" มีวัตถุประสงค์ให้แผนชุมชนได้คุณภาพและมีการบูรณาการกับแผนอำเภอและแผนจังหวัด มีโครงการที่จะเกิดขึ้น ได้แก่ โครงการพัฒนาแผนชุมชนเชิงบูรณาการ และโครงการบริหารจัดเก็บและการใช้ประโยชน์ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน (จปฐ. และ กชช. 2ค) จังหวัดสตูลใช้กลไกของแผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วม ผ่านโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและอำเภอ

สำหรับ การจัดทำแผน อ.บ.ต. ดำเนินการโดยใช้เวทีประชาคม และใช้เนื้อหาจากแผนชุมชนมาประกอบ ในเขตอำเภอเมืองสตูลจะมีการมอบหมายให้ปลัดอำเภอแยกกันดูแลแต่ละท้องที่ตำบล ซึ่งในการคิดแผนงานโครงการต่างๆ จะพิจารณาจึงความครอบคลุมทุกประเด็นการพัฒนา ในขณะที่นักการเมืองท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับโครงการที่ให้ผลตอบแทนทางการเมือง

หากพิจารณา ***ความเชื่อมโยงการพัฒนาต่อเศรษฐกิจระดับชุมชน*** ในที่นี้พิจารณาจากแผนชุมชนบ้านเกาะหลีเป๊ะ หมู่ที่ 7 ตำบลบ้านเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล (ได้รับการประเมินคุณภาพแผนชุมชนของกรมพัฒนาชุมชนอยู่ในระดับดีมาก) ข้อมูลสถานการณ์และปัญหามาจากการระดมในการจัดประชาคมหมู่บ้าน ข้อมูล กชช. 2ค และข้อมูล จปฐ. มีการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของพื้นที่ (SWOT) ซึ่งสถานการณ์และปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาน้ำดื่มน้ำใช้ไม่เพียงพอ การเดินทางและการสื่อสารกับแผ่นดินใหญ่ การห่างไกลกับสถานรักษาพยาบาลที่มีความพร้อม การก่อสร้างที่พักตากอากาศอย่างไร้ระเบียบ มีตัวอย่างโครงการที่สำคัญ ตาม 6 แผนงาน คือ (1) แผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไดแก่ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงระบบประปา การออกเอกสารสิทธิ์ การปรับปรุงถนนใน

หมู่บ้าน (2) แผนงานด้านประกอบอาชีพ ได้แก่ โครงการจัดตั้งกลุ่มอาชีพสตรีแปรรูปสัตว์น้ำ (3) แผนงานด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ โครงการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยชุมชน (4) แผนงานด้านความรู้และการศึกษา ได้แก่ โครงการจัดสร้างที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน (5) แผนงานส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ได้แก่ โครงการฝึกอบรมทบทวนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน และ (6) แผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไดแก่ สร้างระบบกำจัดขยะ และส่งเสริมกลุ่มรักษ์หลีเป๊ะ

จากการที่เกาะหลีเป๊ะมีจุดแข็งด้านทรัพยากรท่องเที่ยวทางทะเลที่สวยงาม อีกทั้ง ยังสามารถจัดเส้นทางการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับหมู่เกาะอื่นๆ และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่จังหวัด ดังนั้น การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะจึงเป็นประเด็นสำคัญหรือถือได้ว่าเป็นวาระการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด หากพิจารณาแผนงาน/โครงการตั้งแต่แผนชุมชน แผนอำเภอ และแผนจังหวัด แล้ว จะเห็นว่าทุกแผนทุกฉบับต่างมีโครงการที่จะสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเกาะหลีเป๊ะและการท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ ดังนั้น ความสอดคล้องสัมพันธ์กันของแผนในทุกระดับเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายสุดท้ายที่กำหนด การออกแบบระบบในเชิง Value Chain หรือภารกิจที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงคุณค่า คิดเชื่อมโยงตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานทั้งราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสังคม ภาคธุรกิจ และประชาชนที่เกี่ยวข้องในสายโซ่ (Chain) จะเป็นแบบที่พัฒนาเป็นระบบยุทธศาสตร์และแผนงานงบประมาณจังหวัดที่สามารถระบุผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนได้ชัด จะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ลดงบประมาณที่ใช้ รวมถึงลดการใช้ทรัพยากรอื่นๆ และสามารถจัดช่องทางงบประมาณได้เหมาะสม

3.7.7 การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและงบประมาณ

จังหวัดสตูลได้กระตุ้นให้หน่วยงานราชการส่วนกลางคำนึงถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเพื่อบูรณาการกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตนเอง ***การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจังหวัด อยู่ภายใต้หลักการ "เสริมเติมให้เต็มในการพัฒนาจังหวัด"*** ในการวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดลำดับความสำคัญโครงการ โดยจังหวัดจะปฏิบัติตามความเห็นของสำนักงบประมาณ และ ก.บ.จ. ดังนี้

1) ให้ความสำคัญกับโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้ง พิจารณาประกอบกับแผนการพัฒนาในทุกระดับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์การแก้ความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
2) ความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัด ได้แก่ โครงการด้านการท่องเที่ยว การเกษตร การศึกษาและคุณภาพชีวิต
3) ความรุนแรงและความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา
4) ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
5) สามารถแก้ปัญหาได้ในเชิงระบบ กล่าวคือ แก้ปัญหาที่จุดหนึ่ง นำไปสู่การแก้ไขหรือคลี่คลายปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันเป็นลูกโซ่
6) เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้และคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ

7) ศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานดำเนินโครงการ เช่น ด้านบุคคลากร ด้านการบริหารจัดการ
8) เป็นโครงการที่ไม่ผูกพันงบประมาณข้ามปี
9) เป็นโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่ในคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10) พิจารณาการศึกษาที่เกี่ยวข้องประกอบ เช่น รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (หากมี)

สำหรับ ประเด็นสะท้อนของการบูรณาการงานของหน่วยงานในจังหวัด ได้แก่ จังหวัดได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษา ที่ผ่านมาได้การกระตุ้นให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาจากจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ได้ยึดยุทธศาสตร์ของกระทรวงเป็นหลัก แต่ก็มีการเชื่อมโยงกับประเด็นของจังหวัดในการเพิ่มศักยภาพด้านวิสาหกิจชุมชน นอกจากนี้ ที่ผ่านมาจังหวัดได้ตัดงบประมาณของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เนื่องจากไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ในตอนต้นสำนักงานฯ ได้ของบประมาณสนับสนุนจากจังหวัด เพื่อจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวทุกเดือน แต่ทางจังหวัดพิจารณาแล้วว่าไม่จัดสรรงบประมาณให้ ทั้งๆ ที่เป็นยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด โดยจังหวัดได้ชี้แจงว่า ควรใช้งบประมาณ function ก่อนเพราะจังหวัดมีงบประมาณจำกัด แต่ปัจจุบัน ทางจังหวัดได้สนับสนุนงบประมาณการจัดกิจกรรมดังกล่าว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้นำวิสัยทัศน์ของกระทรวงมาบูรณาการร่วมกับวิสัยทัศน์ของจังหวัด ในการกำหนดแผนงานโครงการ และบางส่วนเป็น KPI ร่วมระหว่างกระทรวงและจังหวัด ซึ่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สามารถดำเนินการและผ่านเป็นส่วนใหญ่ จะเห็นได้ว่า *หน่วยงาน function ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันก็ได้พิจารณาเพื่อสนองตอบต่อยุทธศาสตร์จังหวัดด้วย*

3.7.8 บทบาทของภาคีพัฒนาจังหวัด

1) ภาคธุรกิจเอกชน

ในจังหวัดสตูลภาคธุรกิจเอกชนยังรวมตัวกันไม่เข้มแข็งเหมือนจังหวัดใหญ่ๆ อย่างจังหวัดสงขลา เนื่องจากในจังหวัดสตูลมีธุรกิจขนาดใหญ่น้อยมาก หอการค้าจังหวัดมีบทบาทในการวิเคราะห์และการให้ข้อมูลทางด้านการค้าพาณิชย์ต่อภาคส่วนราชการและเอกชนค่อนข้างน้อย เนื่องจากขาดนักวิชาการประจำสำนักงาน หอการค้าจังหวัดสตูลได้เป็นคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและมักจะเข้าร่วมการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของจังหวัด ที่ผ่านมาหอการค้าได้เสนอโครงการพัฒนาต่อจังหวัด เป็นการทำงานร่วมกับสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเกษตรและการท่องเที่ยว แต่มักจะไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร โดยจังหวัดให้เหตุผลเพราะติดขัดเรื่องงบประมาณ เช่น หอการค้าจังหวัดได้เสนอแผนงานโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวมายังจังหวัดสตูล แต่ทางจังหวัดไม่มีงบประมาณสนับสนุน ทำให้กิจกรรมเพื่อกระตุ้น

การท่องเที่ยวในจังหวัดเกิดขึ้นน้อยมาก บางครั้งหอการค้าจังหวัดจึงจัดกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันหอการค้าจังหวัดได้ผลักดันการก่อสร้างท่าเรือที่ปากบารา ซึ่งจะทำให้จังหวัดเกิดการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น สร้างรายได้แก่ประชาชน โครงการท่าเรือปากบารานี้ ไม่ได้เกิดประโยชน์แก่เฉพาะจังหวัดสตูลเท่านั้น แต่จะเป็นประโยชน์ร่วมของประเทศ สำหรับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร คือ ช่วยลดต้นทุนที่สามารถขนส่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมยางพารา ซึ่งแต่เดิมใช้ท่าเรือที่ปีนัง หอการค้าจังหวัดเห็นว่าจังหวัดควรให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมยางพาราให้มีโรงงานน้ำยางข้น และโรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม ปัจจุบันต้องส่งเข้าโรงงานที่จังหวัดอื่นๆ รวมทั้งจังหวัดควรสนับสนุนและฟื้นฟูการท่องเที่ยว เนื่องจากจังหวัดสตูลมีความได้เปรียบในด้านความสงบปลอดภัย จะเป็นตัวเลือกของสถานที่ท่องเที่ยวในพื้นที่ฝั่งทะเลอันดามัน

นอกจากนี้ยังมีข้อคิดเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันจะทำให้ราคายางพาราตกต่ำ หากจังหวัดสตูลมีโรงงานน้ำยางข้นหรือโรงงานยางแท่ง เท่ากับเป็นการต่อยอดการผลิตและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ รวมทั้งเป็นการลดต้นทุนในการขนส่งลงร้อยละ 40 ปัจจุบันนี้จังหวัดสตูลมีเฉพาะอุตสาหกรรมต้นน้ำและกลางน้ำ โดยเฉพาะการผลิตต้นน้ำถือได้ว่าเป็นมืออาชีพ ปัญหาของอุตสาหกรรมยางพาราได้แก่ ภาคเอกชนขาดความรู้เรื่องการส่งออก การตลาด และการขาดผู้เชี่ยวชาญในการติดต่อสื่อสารกับต่างประเทศ หอการค้าจังหวัดได้พูดคุยเรื่องดังกล่าวกับสำนักงานพาณิชย์จังหวัดสตูล แต่ทางสำนักงานฯ ชี้แจงว่าภาคธุรกิจเอกชนต้องดำเนินการเอง นอกจากนี้ พ่อค้ารับซื้อยางพาราพยายามขัดขวางการทำงานของตลาดกลางยางพารา มีการตัดราคารับซื้อ

สำหรับสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูลเพิ่งจัดตั้งเมื่อกลางปี พ.ศ. 2550 ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการจัดระเบียบองค์กร ที่ผ่านมาสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูลได้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสตูล และเข้าร่วมในการประชุมอื่นที่จังหวัดและหน่วยงานราชการในจังหวัดเชิญ ในแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2553 สภาอุตสาหกรรมจังหวัดจะผลักดันด้านการท่องเที่ยวและท่าเรือน้ำลึก ซึ่งเป็นวาระที่กำลังมีการหารือกันในสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

2) ประชาสังคม

ประชาสังคมในจังหวัดสตูลที่เคลื่อนการทำงานอย่างต่อเนื่อง แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สายเกษตรและทรัพยากรเป็นกลุ่มที่ทำงานในเชิงลึก มีการทำงานเป็นเครือข่ายระหว่างพื้นที่จังหวัด เช่น สมาพันธ์ประมงพื้นบ้าน (2) กลุ่มทำงานแนวประชาสังคมที่แสวงหาความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่าย ขึ้นอยู่ว่าช่วงเวลาใดจะทำงานให้กับหน่วยงานหรือองค์กรใด เช่น ทำงานให้กับธนาคารออมสิน หรือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) แต่เป้าหมายการทำงานของกลุ่มไม่เปลี่ยน มีการทำงานเชื่อมประสานกับภาคีอื่นค่อนข้างมาก เช่น ชุมชน อ.บ.ต. จังหวัด ผู้นำทางศาสนา และภาคธุรกิจ (3) กลุ่มองค์กรชุมชน เช่น เป็นชาวบ้านที่มีการเคลื่อนงานโดยตรง เป็นการเคลื่อนงานเชิงประเด็น บางองค์กรทำหลายประเด็น ซึ่งปัจจุบันเพิ่มจำนวนมากขึ้น และ (4) กลุ่มมูลนิธิ เริ่มมีบทบาทหลังเกิดเหตุการณ์สึนามิ ทำงานในแนวสงเคราะห์ ไม่ค่อยได้เชื่อมงานกับกลุ่มที่ (1)-(3) อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ มูลนิธิธรรมรัตน์ มีเรือให้ความรู้เรื่องการอนุรักษ์แก่เยาวชนในพื้นที่ฝั่งทะเลอันดามันกระบี่ ระนอง

สตูล และภูเก็ต นอกจากกลุ่มที่กล่าวถึงดังกล่าวแล้ว จังหวัดสตูลยังมีกลุ่มประชาสังคมอื่นๆ ที่ส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวแล้วมีการระดมทรัพยากรเพื่อทำงานเป็นครั้งคราว หรือเป็นกลุ่มคนอาสาเพื่อการแก้ปัญหาเป็นกรณีๆ และยังไม่ชัดเจนในรูปแบบของการบริหารจัดการภายใน การจัดการงบประมาณ การเก็บข้อมูล การจัดทำเอกสาร โครงสร้างและเป้าหมายการทำงาน ซึ่งยังต้องการการผลักดันที่ให้เกิดการรวมตัวอย่างเป็นรูปธรรม และหาช่องทางและกลไกในการเชื่อมโยงกับภาคีต่างๆ ในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับภาครัฐ

เครือข่ายประชาสังคมในจังหวัดสตูลมีการเกาะตัวหลวมๆ โดยเชื่อมกันด้วยเนื้องานร่วม เมื่อเสร็จภารกิจก็กลับมาทำงานของตนเอง แต่มีการทำงานค่อนข้างใกล้ชิดในองค์กรตนเอง ที่ผ่านมาภาคประชาสังคมมีการทำงานใกล้ชิดหลายเรื่องกับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบการทำงานร่วมสนับสนุนและติดตาม ขึ้นอยู่กับว่าประเด็นใดมีการประสานงานกันใกล้ชิดเพียงใด

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำกรอบนโยบายในทิศทางเดียวกับนโยบายการพัฒนาจังหวัด โดย องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าการจัดทำแผนของ อ.บ.ต. ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ครอบคลุมทุกภาคี ภาคีที่มักไม่ได้เข้าร่วม ได้แก่ กลุ่มเยาวชน ภาคประชาชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม และกลุ่มสตรี ทำให้กิจกรรมโครงการตอบสนองเฉพาะกลุ่ม ไม่ครอบคลุมปัญหาของท้องถิ่น และโครงการที่เข้าสู่แผนมักเกี่ยวข้องกับการซ่อมสร้างถนน ฝ่ายแผนของ อ.บ.ต. จึงต้องเสนอโครงการทั่วๆ ไปให้ครอบคลุม เช่น การส่งเสริมการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น ในการจัดทำแผนพัฒนา อ.บ.ต. เริ่มตั้งแต่การศึกษาวิสัยทัศน์ของจังหวัด อำเภอ และตำบล มีการจัดเวทีประชาคมแยกตามยุทธศาสตร์และภารกิจ นอกจากนี้ โครงการที่เกินศักยภาพของ อ.บ.ต. ได้แก่ โครงการที่ใช้งบประมาณมาก โครงการที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญ และ อ.บ.จ. ไม่อาจให้การสนับสนุนได้ นั้น อ.บ.ต. เห็นว่า อ.บ.จ. ควรชี้แจงถึงเหตุผลและความเป็นไปได้ถึงความสามารถในการสนับสนุน นอกจากนี้ระยะเวลาในการจัดทำแผน อ.บ.จ. และแผน อ.บ.ต. เสร็จใกล้เคียงกัน ทำให้ขาดการบูรณาการแผนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเสมือนยังเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ เกี่ยวกับแผนชุมชน นั้น อ.บ.ต.มองว่าแผนชุมชนเป็นแผนของฝ่ายปกครอง (ผู้ใหญ่บ้าน) และหน่วยงานพัฒนาชุมชน ประโยชน์เพื่อขอการสนับสนุนงบ SME (หากโครงการไม่บรรจุอยู่ในแผนชุมชน จะไม่สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณได้) และมักมีคำถามว่าทั้งแผนชุมชนและแผนท้องถิ่นสามารถรวมกันทางกระบวนการได้หรือไม่ เช่น การจัดเวทีประชุม เพื่อลดการสิ้นเปลืองงบประมาณ และลดการเสียเวลาของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม อ.บ.ต. ได้มีการนำข้อมูลจากแผนชุมชนมาเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผน

4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เห็นว่าแผน อ.บ.จ. เป็นการรวมแผนงานโครงการที่เกินกว่าศักยภาพของ อปท. ในพื้นที่คาบเกี่ยวจะดำเนินการได้ แต่โครงการที่เกินศักยภาพของ อปท. นั้นส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องใช้งบประมาณมาก เช่น การก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอย การก่อสร้างถนน เป็นต้น ซึ่ง อ.บ.จ. เองก็ยังมีงบประมาณไม่เพียงพอ จึงของบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางและจังหวัด แต่ไม่เคยได้รับงบประมาณที่เสนอขอจากจังหวัด แต่บาง อปท. ได้ใช้ช่องทางอื่น เช่น ขอการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ อ.บ.จ. เห็นว่า

ในทางปฏิบัติการบูรณาการระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดกับแผน อ.บ.จ. ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ส่วนหนึ่งมาจากระยะเวลาในการจัดทำแผนที่เสร็จใกล้เคียงกัน รวมทั้ง เนื้อหาที่ต้องพิจารณามีมาก ในการกลั่นกรองโครงการ อ.บ.จ. มีคณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนในการกลั่นกรองโครงการที่ อปท. ส่งมา ซึ่งต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และตัวชี้วัดของจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม นักการเมืองท้องถิ่นมักกำหนดประเด็นความต้องการพัฒนาด้วยตนเอง และข้าราชการต้องถือปฏิบัติโดยนักการเมืองเหล่านั้นให้อ้างว่าได้รับทราบความต้องการของประชาชนในขณะหาเสียง ทำให้ข้อมูลไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร

5) อำเภอ

อำเภอมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลและและแผนของเทศบาลตำบลก่อนที่จะส่งไปบูรณาการกับแผนพัฒนาจังหวัด สำหรับ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสตูล ปี 2553 อำเภอมีการคัดเลือกผู้แทนภาคประชาสังคม เพื่อร่วมในกระบวนการทำแผน และแจ้งไปยังท้องถิ่นพร้อมทั้งหลักเกณฑ์ในการส่งบุคคลที่เข้าร่วมคัดเลือกเป็นผู้แทนภาคประชาสังคม นอกจากนี้อำเภอยังได้สนับสนุนจังหวัดในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่จังหวัด และเนื่องด้วยการทำงานของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในจังหวัดสตูลส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนงานระดับอำเภอ ในบางโอกาสจังหวัดจึงมอบบทบาทแก่อำเภอในการประสานภาคีและให้ความเห็นในการแต่งตั้งเป็นบุคคลในภาคีเหล่านั้นเป็นคณะทำงานในกลุ่มต่างๆ และอำเภอเองยังได้ร่วมเป็นคณะทำงานของจังหวัดในวาระต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำงานร่วมกันอย่างค่อนข้างใกล้ชิด

3.7.9 **แผนพัฒนาจังหวัดสตูล ปี** 2553

จังหวัดสตูลได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด “ เมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การเกษตรยั่งยืน เมืองท่าฝั่งอันดามัน สร้างสรรค์สังคมแห่งการเรียนรู้” โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ และแนวทางดำเนินการดังนี้

ตาราง 3-7 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดสตูล ปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
1. ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	1. พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและเส้นทางเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้ได้มาตรฐาน 2. ส่งเสริมกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว 3. พัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการให้ผู้เกี่ยวข้องกับการบริการด้านท่องเที่ยว 4. พัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5. พัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว 6. พัฒนาสินค้าเพื่อเพิ่มมูลค่าการท่องเที่ยว 7. ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวและขยายตลาดการท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศ 8. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรเอกชนในการจัดการการ

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
	ท่องเที่ยว 9. การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินของจังหวัด 10. เสริมสร้างและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมของท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว
2. พัฒนาการผลิตและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรบนพื้นฐานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน	1. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาองค์ความรู้ด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ 2. พัฒนาสถาบันเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็ง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและแข่งขัน 3. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการสร้างมูลค่าเพิ่มโดยการพัฒนาการผลิตและแปรรูป 4. พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการจัดการด้านการเกษตร 5. พัฒนาระบบตลาดเชื่อมโยงเครือข่ายศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าการเกษตรอย่างเหมาะสม 6. เพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการด้านการตลาด 7. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรและปัจจัยการผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิต
3. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคมให้มีคุณภาพ	1. พัฒนากระบวนการชุมชน 2. เสริมสร้างความเข้มแข็งสถาบันครอบครัวและชุมชน 3. เร่งรัดพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ 4. สนับสนุนจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต 5. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคีสุขภาพในการรณรงค์การสร้างสุขภาพ 6. ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางและทั่วถึง 7. สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกระบวนการส่งเสริมเมืองน่าอยู่ 8. เสริมสร้างศักยภาพด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 9. ส่งเสริมและเพิ่มโอกาสการประกอบอาชีพการมีงานทำ 10. ส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณธรรม จริยธรรม และนำหลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่การปฏิบัติ 11. เสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน 12. ส่งเสริมสวัสดิการสังคมและสร้างหลักประกันทางสังคม 13. พัฒนาระบบงานอาสาสมัครทางสังคม 14. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนเพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเอง

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางดำเนินงาน (กลยุทธ์)
	15. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการดำรงชีวิตแก่กลุ่มเป้าหมาย 16. พัฒนาศักยภาพบุคลากรภาครัฐและเอกชนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง
4. พัฒนาระบบการขนส่งและโครงข่ายคมนาคม	1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคมขนส่งทางน้ำ เชื่อมโยงระบบการขนส่งสินค้า 2. เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางน้ำฝั่งอันดามัน 3. พัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคม
5. เสริมสร้างความเข้มแข็งฐานเศรษฐกิจของพื้นที่และการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศใกล้เคียง	1. สร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจชุมชน 2. พัฒนาอาชีพในสาขาที่เป็นความต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ 3. เพิ่มประสิทธิภาพด้านอาชีพและการมีงานทำนอกภาคเกษตร 4. พัฒนาศักยภาพและคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชน 5. ส่งเสริมการบริหารภาคเอกชนภายใต้ระบบบรรษัทภิบาล 6. ขยายช่องทางการจัดจำหน่ายไปยังตลาดใหม่ทั้งในและต่างประเทศ 7. พัฒนาศักยภาพและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้ประกอบการ 8. พัฒนาการตลาดเชิงรุกและเชื่อมโยงการค้าทั้งในและต่างประเทศ 9. พัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการด้านการตลาด

3.8 สรุปข้อค้นพบจากกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษากระบวนการทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด พบว่ามีกระบวนการสำคัญ คือ การรวบรวมข้อมูล การประมวลปัญหาและความต้องการของประชาชน การสื่อสารสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์โครงการและจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งแต่ละจังหวัดดำเนินการภายใต้ศักยภาพและฐานทุนเดิมที่แตกต่างกัน โดยพบว่าทุกจังหวัดมีกระบวนการเชื่อมโยงแผนแต่ละระดับขึ้นมาคล้ายกันภายใต้กรอบกติกาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยอำเภอเป็นระดับที่มีบทบาทสำคัญในการประมวลปัญหาความต้องการ และกลั่นกรองความซ้ำซ้อนของโครงการในเบื้องต้น รวมถึงให้คำแนะนำเกี่ยวกับช่องทางงบประมาณที่จะสนับสนุนชุมชนได้ ในส่วนของการประมวลปัญหาจากเวทีตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด มีข้อสังเกตคือ ประเด็นปัญหาที่ได้รับส่วนใหญ่จะมาจากความรู้สึกของผู้นำเสนอ ขาดข้อมูลเชิงประจักษ์มารองรับ ดังนั้น การนำข้อมูลนี้ไปใช้ต้องมีการสอบทานข้อมูลที่อธิบายได้ชัดเจน นอกจากนี้การบูรณาการที่กล่าวถึงในหลายจังหวัด ยังเป็นการทำตามข้อสั่งการ และส่วนใหญ่เป็นการเชื่อมโยงในลักษณะเชื่อมข้อความในแผน ไม่ได้มีการเชื่อมกันในทางปฏิบัติ แม้จะมีกลไกสนับสนุนก็ตาม อย่างไรก็ตาม พบว่าแต่ละจังหวัดมีจุดเด่นที่เป็นปัจจัยหนุนเสริมให้การจัดทำแผนพัฒนาของแต่ละจังหวัดมีความเข้มข้นต่างกัน ดังนี้

จังหวัดพิษณุโลก มีจุดเด่นด้านเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งมีจำนวนมากและมีการรวมตัวกันเข้มแข็ง มีบทบาทในทุกเวทีมีองค์ประกอบทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ และภาคชุมชน

สามารถเชื่อมโยงการทำงานและสร้างการมีส่วนร่วมได้ รวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมทำแผนจังหวัด การหาข้อมูลเรื่องแผนจังหวัดเพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจกันเองระหว่างภาคประชาชน

จังหวัดชัยนาท มีจุดเด่นด้านระบบข้อมูล มีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง สามารถสืบค้นและนำไปใช้เพื่อการวางแผนได้ นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดยังมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีการวิเคราะห์โดยใช้ BCG Model เพื่อกำหนด position ของแต่ละจังหวัด ทำให้ทุกจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดด้วย ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง แต่คงความเอกลักษณ์ขององค์กรและไม่ค่อยร่วมงานกับจังหวัด ส่วนภาคเอกชนพบว่าหอการค้าจังหวัดมีการทำงานร่วมกับจังหวัดอย่างเข้มข้นเพื่อส่งเสริมการเป็นตลาดข้าวของจังหวัด

จังหวัดยโสธร มีพื้นฐานที่ดีในการวางระบบการทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ในรูปแบบของ “กรมยโสธร” ตั้งแต่สมัยอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนายสุธี มากบุญ เป็นจังหวัดที่แสดงวิสัยทัศน์เรื่องเกษตรอินทรีย์ชัดเจน มียุทธศาสตร์เรื่องข้าวหอมมะลิและเกษตรอินทรีย์ แต่มีความก้าวหน้าน้อยในเรื่องการแปรรูปและการตลาด ภาคเอกชนกับภาคประชาสังคม และภาคประชาชนมีการทำงานประสานเชื่อมโยงกันดีภาคประชาสังคมระดับจังหวัดได้รับการยอมรับจากผู้ว่าราชการจังหวัด

จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดให้ความสำคัญต่อกระบวนการประมวลปัญหาและความต้องการของประชาชนให้ขึ้นไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด โดยเข้าร่วมเวทีระดับอำเภอ รวมถึงเวทีต่างๆ นอกจากนี้ ยังพบว่าทีมสำนักงานจังหวัดมีการทำงานร่วมกันดีระหว่างหัวหน้าข้อมูล หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ รวมทั้งมีความรู้ และทักษะในการใช้เครื่องมือทำแผนจังหวัด เช่น value chain ภาคเอกชนพบว่าสภาอุตสาหกรรมจังหวัด มีความตั้งใจพัฒนาจังหวัด และมีการทำงานหนุนเสริมกับจังหวัดได้ดี รวมถึงภาคธุรกิจด้วยกัน

จังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มงานยุทธศาสตร์ ฯ มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผน ทั้งในเชิงของระเบียบปฏิบัติ และข้อเท็จจริงที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ เป็นพื้นที่ที่มีงานวิจัยหลากหลายด้านจำนวนมาก ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชนเข้มแข็งแต่ต่างคนต่างทำงานในวาระของตัวเอง จุดอ่อนอยู่ที่ขนาดของจังหวัดซึ่งใหญ่มาก ทำให้กระบวนการรวมคนเพื่อประมวลปัญหาให้ได้ภาพรวมที่ตอบโจทย์พื้นที่อย่างครอบคลุมทำได้ยาก

จังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นฐานการทำงานร่วมกันอย่างดี และเป็นแบบอย่างที่หน่วยงานส่วนกลางหยิบยกเป็นตัวอย่างเรื่องการพัฒนาแผนชุมชนเต็มจังหวัด และการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่น และจังหวัด โดยปัจจัยหลักเกิดจากการมีภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้มแข็ง ร่วมมือกับสถาบันวิชาการและจังหวัดในการขับเคลื่อนงานพัฒนา เป็นจังหวัดที่ขับเคลื่อนงานตามแนวทางสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ภาคชุมชนเข้มแข็งและมีการเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่การพัฒนาแผนจังหวัด มีระบบฐานข้อมูลตั้งแต่ระดับตำบลโดยใช้โปรแกรมขอนหาด และทุกภาคส่วนสามารถใช้ประโยชน์ได้ ในการพัฒนาจังหวัดมีการตั้งสำนักงานผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนหน้าที่อำเภอทุ่งสง ช่วยทำให้จังหวัดมีความใกล้ชิดกับการพัฒนาในพื้นที่ และมีการแบ่งพื้นที่เป็น 4 โซนตามภูมินิเวศ

จังหวัดสตูล เป็นหนึ่งใน 5 จังหวัดในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีเงื่อนไขพิเศษด้านความมั่นคง และมีคณะกรรมการร่วม 5 จังหวัดซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำให้หน่วยงาน Function ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแผนจังหวัด โดยมีการเตรียมข้อมูลเพื่อนำมาเข้าร่วมประชุม และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอย่างต่อเนื่อง ภาคประชาชนมีความกระตือรือร้นในการเตรียมตัว/ข้อมูลล่วงหน้าก่อนเข้าร่วมเวทีประชุม

เจตนารมณ์สำคัญ 3 ประการ ของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การตอบสนองนโยบายรัฐบาล สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ และตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเทียบเคียงกับผลการศึกษาทั้ง 7 จังหวัด พบว่า ทุกจังหวัดให้ความสำคัญกับการตอบสนองนโยบายรัฐบาล แต่การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ และการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากน้อยแตกต่างกันตามทุนเดิมที่จังหวัดมีพื้นฐาน ทั้งด้านระบบข้อมูล ความสัมพันธ์กับภาคธุรกิจและประชาชน ทุนด้านชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจุดเด่นที่น่าสนใจคือ ทุกจังหวัดสะท้อนว่าภูมิปัญญาจังหวัด ชุมชนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นความรู้เฉพาะ (Tacit knowledge) ของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีการสั่งสมเป็นทุนเดิมเป็นปัจจัยสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และทุกจังหวัดขับเคลื่อนการพัฒนาแผนจังหวัดบนพื้นฐานทุนเดิม ในขณะที่ในปัจจุบันกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลง บริบทสังคมและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่วิธีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรหลักในการพัฒนาแผนของจังหวัด ยังไม่พบการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ

บทที่ 4
การใช้ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

จากข้อเท็จจริงของกระบวนการทำแผนพัฒนาจังหวัด ที่ทำเสนอในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แม้จังหวัดจะมียุทธศาสตร์และผลผลิตกำหนดไว้ แต่เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดประกอบด้วยหน่วยงานรัฐหลายลักษณะ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีบทบาทภารกิจและงบประมาณของตนเอง มีการจัดทำแผนในช่วงระยะเวลาต่างกัน และส่วนใหญ่ไม่มีการประสานแผนงานและงบประมาณ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งพื้นที่และประเด็นการพัฒนา ทำให้การตอบสนองการแก้ไขปัญหาและการส่งเสริมการพัฒนา ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไม่สอดคล้องและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

คณะผู้ศึกษาจึงนำแนวทางของห่วงโซ่คุณค่า หรือ value chain มาใช้เป็นเครื่องมือในการบูรณาการแผนงานโครงการจังหวัด ทั้งนี้กระบวนการ value chain จะเน้นให้ประชาชนในพื้นที่และภาคีจังหวัดซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกรรมด้านเศรษฐกิจหลักของจังหวัด (Primary Activities) ซึ่งอาจเป็น ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านบริการ เป็นผู้บ่งชี้ความต้องการหรือเติมเต็มช่องว่างหรือเป็นผู้บอกว่าสิ่งที่จังหวัดควรดำเนินการคืออะไร โดยจังหวัดจะนำแผนงานส่วนที่ยังไม่มีใครดำเนินการมาบรรจุในแผนพัฒนาของจังหวัด เป็นแผนงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด สามารถตอบโจทย์ความต้องการในระดับพื้นที่ เชื่อมโยงกับความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน ตลอดจนโครงการตามนโยบายของรัฐบาล

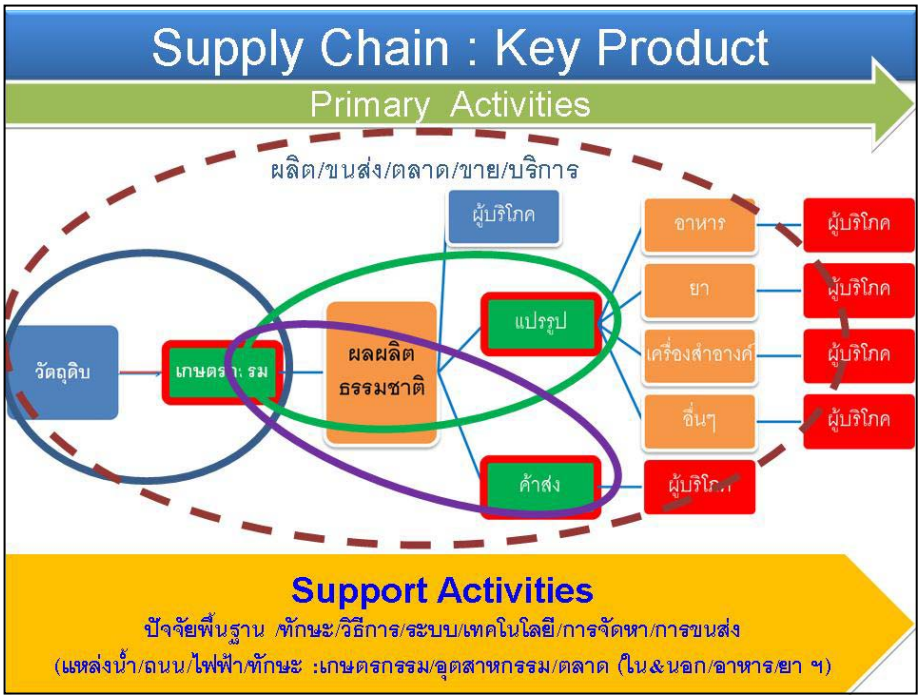
4.1 หลักการ value chain

แนวทางของ “ห่วงโซ่คุณค่า” หรือ value chain ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.7.1 (หน้า 2-33) การนำ Value chain มาใช้ ภาครัฐนำมาใช้โดยเปรียบจังหวัดเสมือนบริษัท และผลผลิตที่เกิดขึ้นเป็นผลผลิตของจังหวัด สิ่งที่สำคัญคือทำอย่างไรจึงจะ ”สร้างคุณค่าร่วมของผลผลิต” (Shared value)” ให้เกิดขึ้นในภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าฯ และหัวหน้าส่วนราชการ มีบทบาทสำคัญคุณค่าร่วมดังกล่าวให้เกิดขึ้นในจังหวัด

ในภาพรวมของการนำ *value chain* มาใช้ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ *supply chain* หรือ “ห่วงโซ่อุปทาน” หรือ “ห่วงโซ่การผลิต” หมายถึง การจัดลำดับของกระบวนการผลผลิตทั้งหมดตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง หรือ เป็นเครื่องมือที่นำมาแจกแจงกระบวนการผลิตทั้งหมด ตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูป จนถึงกิจกรรมทางการตลาด โดยเป้าหมายทางธุรกิจคือต้องการขายหมดและได้ราคาดี จึงต้องมีการเพิ่มมูลค่าให้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ในกระบวนการเพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่อุปทานนี้เรียกว่า value chain

หลังจากที่มีการแจกแจงกระบวนการผลิตทั้งหมดแล้ว จังหวัดจึงนำผลผลิตที่ต้องการพัฒนาเป็นแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยมีส่วนราชการรับผิดชอบกิจกรรมสนับสนุน (Support activities) เช่น ใน

กิจกรรมการผลิตด้านการเกษตร กิจกรรมที่ส่วนราชการมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนได้แก่ การปรับปรุงบำรุงดิน การพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น แต่ส่วนราชการไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรมหลัก (primary activities) เพราะผู้ที่ดำเนินการกิจกรรมหลักคือผู้ผลิตและสร้างให้เกิดรายได้ เช่น เกษตรกร และภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น



แผนภาพ 4-1 แสดงห่วงโซ่การผลิตและห่วงโซ่คุณค่า

การแจกแจงให้เห็นแผนงานและโครงการที่จะตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนในจังหวัด อาจทำไม่ได้และทำเสร็จครบถ้วนในคราวเดียว แต่จะทำให้เห็นภาพรวมความต้องการของทุกภาคส่วนในจังหวัด แล้วจึงมีการเพิ่มเติมปรับปรุงในแต่ละปี เพราะแผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลาถึง 4 ปี สามารถนำแผนงานมาจัดทำในแต่ละช่วงปีได้ เมื่อจัดแผนงานโครงการลงในแต่ละด้านแล้ว จึงมอบผู้รับผิดชอบ ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชน

4.1.1 **กระบวนการขั้นตอนใช้เครื่องมือ ห่วงโซ่คุณค่า** (value chain)

การนำเครื่องมือห่วงโซ่คุณค่ามาใช้ในการบูรณาการแผนงานโครงการในแผนจังหวัด มีกระบวนการดังนี้

1. คัดเลือกผลผลิตของจังหวัด[12] มีปัจจัยที่ต้องพิจารณาดังนี้

[12] ผลผลิตในที่นี้ หมายถึง สินค้า หรือบริการ ที่สร้างมูลค่าให้เกิดกับประชาชนในพื้นที่ เช่น ผลผลิตด้านการเกษตร ผลผลิตด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) ซึ่งแตกต่างจากผลผลิตของส่วนราชการที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ ที่ให้ความหมายของผลผลิต หมายถึง การให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

- ศักยภาพของจังหวัด ทั้งด้านการเงินและที่ไม่ใช่การเงิน เช่น ลักษณะทางกายภาพ , logistic , ผลตอบแทนการลงทุน ,บุคลากร เช่น มีคนที่รู้ภาษาอังกฤษ เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น
- การมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบหลัก (primary activities) และ ผู้รับผิดชอบกิจกรรมสนับสนุน (support activities) เพื่อสร้าง"คุณค่าร่วมของผลผลิต" (Shared value)
- นโยบายรัฐที่สนับสนุน
- ผลผลิตที่สร้างรายได้ดีให้จังหวัดในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มที่ดีในอนาคต อาจพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด และข้อมูลปริมาณการผลิต ปริมาณการขาย และคงเหลือ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีข้อมูลเหล่านี้เก็บไว้อยู่แล้ว

2. การกำหนดภาคีหลัก (key stakeholders) ทั้งจาก primary activity และ support activity
3. กระบวนการส่งต่อระหว่างห่วงโซ่ (Chain) เพื่อปิดช่องว่าง โดยพิจารณา supply chain ของการผลิตตั้งแต่ต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะเห็นกระบวนการและความต้องการของผู้ผลิตและผู้บริโภคในขั้นต่อไป โดยประเด็นที่ต้องมีการวิเคราะห์คือ อะไรคือสาเหตุที่ขายผลผลิตได้ไม่หมด สาเหตุที่คุณภาพยังไม่ดีพอ หรือผลิตจำนวนมากเกินความต้องการของตลาด เหตุใดจึงมีต้นทุนสูง หรือปัจจัยใดที่ยังขาดในกระบวนการผลิต เช่น น้ำ ปุ๋ย การขนส่ง และผู้บริโภคในขั้นต่อไปมีความต้องการผลผลิตแบบใดเพื่อที่จะได้พัฒนาผลผลิตให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด เป็นต้น
4. จัดทำแผนพัฒนาผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการในข้อ 3 เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้น และนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัด
5. ภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ ร่วมพิจารณาแผนยุทธศาสตร์จังหวัด และนำไปจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมหลัก ในฐานะส่วนราชการมีบทบาทเป็นกิจกรรมสนับสนุน (support activities)
6. จัดทำแผนพัฒนาผลผลิตเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้น เพื่อนำไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมหลัก ในฐานะส่วนราชการมีบทบาทเป็นกิจกรรมสนับสนุน (support activities) ภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ ร่วมพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัด และนำไปจัดทำแผนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมหลัก ในฐานะส่วนราชการมีบทบาทเป็นกิจกรรมสนับสนุน (support activities)

4.1.2 **องค์ประกอบของการทำ** Value chain

องค์ประกอบของการทำ Value chain ประกอบด้วย ผู้ดำเนินการกิจกรรมหลัก (primary activity) ในแต่ละกระบวนการ เช่น ตัวอย่างผลผลิตข้าวได้แก่ เกษตรกร กระบวนการต้นน้ำ เพราะเป็นผู้ทำการผลิตในแปลงนา ส่วนกระบวนการกลางน้ำและปลายน้ำ มีภาคธุรกิจซึ่งดำเนินธุรกิจการแปรรูปเบื้องต้นหรืออาจแปรรูปขั้นสูง เป็นผู้นำวัตถุดิบข้าวไปดำเนินการต่อ เช่น โรงสี หรือ ขนมขบเคี้ยวที่แปรรูปจากข้าว โดยกระบวนการกลางน้ำ ปลายน้ำ อาจเป็นธุรกิจที่เกิดจากการรวมกลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ที่จะดูความต้องการของผู้บริโภค และหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการผลิต

เมื่อพิจารณา supply chain ของการผลิตตั้งแต่ต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะพบว่าในกระบวนการผลิตทั้งหมดประกอบด้วย ห่วงโซ่ของกลุ่มเกษตร ห่วงโซ่ของกลุ่มแปรรูป และห่วงโซ่การตลาดในระบบค้าส่งค้าปลีก ในกระบวนการเหล่านี้ต้องพิจารณาตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำคือเกษตรกร ถึงปลายน้ำคือผู้บริโภค โดยผลผลิตทั้งหมดสามารถตอบสนองต่อผู้บริโภคซึ่งเป็นกระบวนทั้งหมด ผู้ดำเนินการกิจกรรมหลักได้แก่ภาคเอกชนและภาคประชาชน ดังนั้น ในกระบวนการทำแผนจึงต้องเชิญภาคีภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาร่วมด้วย เพราะเป็นผู้ปฏิบัติหลัก ซึ่งรับผิดชอบการแปรรูปและการตลาด เป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมหลัก เช่น โรงสี หรือขนมขบเคี้ยว โดยกระบวนการกลางน้ำและปลายน้ำ อาจเป็นธุรกิจที่เกิดการรวมกลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

4.2 กระบวนการทดลองใช้เครื่องมือในพื้นที่ศึกษา

โดยคณะผู้ศึกษาได้ทดลองนำกระบวนการ Value chain มาปรับใช้ใน 7 จังหวัด ที่เป็นพื้นที่ศึกษาของโครงการฯ โดยมีการเลือกผลผลิตสำคัญของจังหวัด ดังนี้

1) จังหวัดพิษณุโลก : ผลผลิตทางการเกษตร ประเด็นปัญหาน้ำ (ทดลองทำระดับอำเภอ)
2) จังหวัดชัยนาท : การพัฒนาข้าว
3) จังหวัดยโสธร : ข้าวหอมมะลิ
4) จังหวัดชัยภูมิ : พริก
5) จังหวัดอุบลราชธานี : การท่องเที่ยวกรณี แก่งสะพือ
6) จังหวัดนครศรีธรรมราช : การท่องเที่ยวกรณี ขนอม
7) จังหวัดสตูล : การท่องเที่ยวกรณีเกาะหลีเป๊ะ

แต่ละจังหวัดมีกระบวนการดำเนินงาน และผลที่เกิดขึ้น ดังนี้

4.2.1 จังหวัดพิษณุโลก

1) การเลือกผลผลิต

การคัดเลือกพื้นที่ในการดำเนินการ คณะนักวิจัยได้หารือร่วมกับภาคีเครือข่ายหลายฝ่าย คือ สำนักงานจังหวัด ตัวแทนประชาสังคมจังหวัด นายอำเภอนครไทย และได้มีการค้นคว้าจากฐานงานวิจัยและฐานข้อมูลของอำเภอนครไทย โดยทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าอำเภอนครไทยมีความพร้อมและเหมาะสมในการดำเนินการ เนื่องจากเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยของ สกว. มีแผนชุมชนครบทุกตำบล มีแกนนำประชาสังคมครบทุกตำบล ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารอำเภอมีความสนใจและมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ

การคัดเลือกประเด็นปัญหาในอำเภอนครไทย เพื่อใช้ทดสอบเครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ได้เลือกประเด็นเรื่องผลผลิตการเกษตรซึ่งเป็นผลผลิตหลักของจังหวัด โดยเน้นเฉพาะไปที่ปัญหา “น้ำแล้ง” หรือน้ำไม่เพียงในการเพาะปลูกหน้าแล้ง แม้ว่าในพื้นที่อำเภอนครไทยจะมีแหล่งน้ำธรรมชาติและป่าต้นน้ำหลายแห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติภูหินร่องกล้า และอุทยานแห่งชาติน้ำตกชาติตระการ ซึ่งมีพื้นที่รับน้ำจำนวนมาก มีน้ำไหลหลากในฤดูฝน แต่กลับมีปัญหาน้ำการเกษตรขาดแคลนในฤดูแล้ง แสดงให้เห็นว่าระบบบริหารจัดการน้ำยังไม่เพียงพอ

ต่อความต้องการใช้ประโยชน์ ประชาชนในอำเภอนครไทยมีการเพาะปลูกพืชในฤดูแล้ง เช่น ข้าวโพดหวาน ถั่วลิสง ถั่วฟักยาว เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็พบว่ามีตัวอย่างหมู่บ้านที่มีการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร โดยต่อระบบท่อขนาดเล็กจากภูเขามากระจายลงสู่พื้นที่การเกษตรเพื่อเพาะปลูกในฤดูแล้ง ซึ่งปรากฏว่าสามารถเพาะปลูกได้ผลดีตลอดปี เช่น บ้านน้ำตอน

นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องน้ำยังเป็นปัญหาระดับจังหวัดและระดับประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดพิษณุโลกเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องน้ำแล้งและน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี เป้าหมายในการทดสอบเครื่องมือในประเด็นเรื่องน้ำแล้ง คือ เพื่อให้เกิดการลดต้นทุนการผลิตการเกษตร และการเพิ่มผลผลิตการเกษตร ของเกษตรกรและชาวบ้านทั่วไป ซึ่งสามารถทำการเกษตรได้ตลอดทั้งปี เช่น ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดฟักอ่อน ถั่ว แตงโม ผัก ฯลฯ ดังนั้น ถ้าสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำให้กับอำเภอนครไทยโดยบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนได้ จะสามารถขยายผลไปสู่พื้นที่อื่นๆของจังหวัดพิษณุโลกและประเทศได้ในอนาคต

2) องค์ประกอบเวที

การจัดเวทีประชาคมอำเภอนครไทยมีผู้เข้าร่วม ประกอบด้วย ผู้แทนปกครองอำเภอ ปลัดอำเภอพัฒนาการอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสถานศึกษาในพื้นที่ ผู้แทนประชาสังคมอำเภอ ผู้แทนเกษตรกร โดยการจัดเวทีประชาคมอำเภอครั้งนี้ ยังไม่มีผู้แทนของหน่วยงานราชการระดับจังหวัด หรือผู้แทนหน่วยงานราชการระดับอำเภออื่นๆเข้าร่วม

เมื่อวิเคราะห์ภาคีตามกระบวนการ value chain จะเห็นว่าผู้เข้าร่วมกระบวนการเป็นตัวแทนจากฝ่ายปลายน้ำ คือ ผู้ใช้น้ำ ตัวแทนจากฝ่ายกลางน้ำ คือ ผู้รับผิดชอบพื้นที่ ฝ่ายปกครอง แต่ขาดตัวแทนฝ่ายต้นน้ำ คือ อุทยานแห่งชาติทั้งสองแห่ง อย่างไรก็ตามชาวบ้านและหน่วยงานราชการในกลางน้ำและปลายน้ำได้มีการร่วมมือและพัฒนาต้นน้ำร่วมกับอุทยานแห่งชาติเป็นประจำ เช่น การทำฝายชะลอความชุ่มชื้น การป้องกันไฟป่า อาสาสมัครสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และที่ขาดไปอีกฝ่ายหนึ่งคือ ตัวแทนจากหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเรื่องน้ำ นั้นคือ โครงการชลประทานจังหวัดพิษณุโลก

3) กระบวนการ

การจัดเวที value chain ของอำเภอนครไทย จัดขึ้นในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2552 โดยดำเนินการไปพร้อมกับการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อเสนอต่อแผนพัฒนาจังหวัดปี 2553 โดยในวันที่มีการจัดเวทีประชาคมอำเภอนั้นตรงกับการประชุมประจำเดือนของอำเภอนครไทย ซึ่งมีหัวหน้าหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักการเมืองในท้องถิ่นเข้าร่วมด้วย ในการเตรียมผู้เข้าร่วมเวที นายอำเภอนครไทยได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอนครไทย เป็นผู้คัดเลือกเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนภาคประชาสังคม โครงการวิจัยของ สกว. เป็นผู้เชิญตัวแทนแต่ละตำบล ได้แก่ กำนัน ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบล ตัวแทนแผนชุมชนตำบล และเกษตรกร เข้าร่วมเวทีประชาคมครั้งนี้

การกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของอำเภอ โดยปลัดอำเภอนครไทยได้ประชุมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง เพื่อชี้แจงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ของแต่ละตำบล พร้อมกับมอบหมายให้แต่ละตำบลกลับไปทบทวนวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของตนเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จากนั้นส่งมาให้ที่ทำการปกครองอำเภอเป็นผู้รวบรวมและปรับเปลี่ยนให้เป็นวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของอำเภอ ต่อไป ซึ่งอำเภอนครไทยได้ใช้กรอบของวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของปี 2552 ส่วนพิจารณาที่สำคัญ

กระบวนการจัดเวทีประชาคม

1) นายอำเภอนครไทยได้กล่าวเปิดและมอบนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเป็นโครงการที่ต้องสอดคล้องหรือเป็นความต้องการของชาวบ้านอย่างแท้จริง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการจะเป็นผู้เสนอโครงการขึ้นมา
2) ปลัดอำเภอนครไทย นำเสนอวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาของอำเภอ ซึ่งแต่ละตำบลหรือหน่วยงานต้องดำเนินการให้สอดคล้อง โดยให้ความสำคัญสำหรับโครงการหรือแผนงานที่เกินศักยภาพของหน่วยงาน
3) นักวิจัยนำเสนอหลักการและวิธีการในการนำ value chain มาใช้เป็นเครื่องมือจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจะช่วยนำมาสู่โครงการหรือแผนงานที่สามารถแก้ไขปัญหาและลดความซ้ำซ้อนของแต่ละหน่วยงานได้
4) นักวิจัยนำเสนอบทเรียนการบริหารและจัดการน้ำ แต่แต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ในมิติทางกายภาพ และการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารและจัดการน้ำในพื้นที่อื่นๆ เช่น โครงการพัฒนาดอยตุง(พื้นที่ทรงงาน) อันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการจัดการน้ำโดยชุมชน เป็นต้น
5) การแบ่งกลุ่มย่อยตำบล เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชาคมแต่ละตำบลได้หารือและคิดแผนงานหรือโครงการที่จะสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำของตำบลตนเอง และเชื่อมโยงถึงตำบลใกล้เคียง โดยการแบ่งกลุ่มย่อย ตัวแทนแต่ละตำบลได้นำข้อมูลที่เตรียมไว้แล้วมานำเสนอให้กับที่ประชุมพิจารณา
6) การนำเสนอผลการประชุมกลุ่มย่อย โดยแต่ละตำบลได้นำเสนอแผนงานหรือโครงการต่อที่ประชุม และที่ประชุมได้เชื่อมโยงและบูรณาการโครงการร่วมกัน โดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งใช้แหล่งน้ำเดียวกัน จะพัฒนาเป็นโครงการร่วมต่อไป
7) หลังจากการนำเสนอและเชื่อมโยงแผนงานแล้ว ปลัดอำเภอนครไทยได้มอบหมายให้แต่ละตำบลทั้งตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนประชาสังคมตำบล ร่วมกันพัฒนาเป็นโครงการที่สมบูรณ์ และเพิ่มเติมโครงการอื่นๆ เพื่อเสนอเป็นแผนพัฒนาของอำเภอนครไทย และเสนอต่อแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ต่อไป
8) แกนนำประชาสังคมอำเภอนครไทยได้นำเสนอความต้องการและผลการจัดประชาคมโดยใช้กระบวนการ value chain ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก และท่านผู้ว่ารับข้อเสนอ

4) ผลจากการนำห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ไปใช้ในผลผลิตเกษตรกรรม ประเด็นน้ำ

ผลการจัดเวทีประชาคมอำเภอนครไทย เกิดกรอบและแนวทางสำหรับการบริหารจัดการน้ำของอำเภอนครไทยในระดับตำบลและอำเภอ เพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำตั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นโครงการที่สมบูรณ์ต่อไป โดยมีแผนงานรายตำบล ดังนี้

ตำบล	ต้นน้ำ	โครงการที่กลางน้ำ	โครงการที่ปลายน้ำ	ผู้รับผิดชอบ
นาบัว นครไทย		สร้างฝายน้ำล้นน้ำตรอน	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อ.บ.ต. เทศบาล
บ่อโพธิ์ ยางโกลน		สร้างฝายน้ำล้นน้ำแขม	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อ.บ.ต. อ.บ.ต.
เนินเพิ่ม		สร้างฝายน้ำล้นน้ำขมิ้น	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อ.บ.ต.
น้ำกุ่ม นครชุม		สร้างฝายขนาดเล็ก	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อ.บ.ต. อ.บ.ต.
นครชุม			สร้างระบบท่อและคลองส่งน้ำ จาก ต.น้ำกุ่ม	อ.บ.ต.
หนองกะท้าว บ้านพร้าว		สร้างอ่างเก็บน้ำหนองน้ำค้าง	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อ.บ.ต. อ.บ.ต.
ห้วยเฮี้ย		สร้างอ่างเก็บน้ำ	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	
บ้านพร้าว ขุดลอกหนองขาน คลองห้วยทราย				อ.บ.ต.
			สร้างระบบท่อคลองตาแล้ง มาเก็บที่คลองไส้ไก่	อ.บ.ต.
			ผันน้ำจากแม่น้ำแควน้อยสู่คลองสำโรง	อ.บ.ต.
นครไทย		ขุดลอกแม่น้ำแควน้อย		เทศบาล
		สร้างแก้มลิงที่หนองปู่		เทศบาล
			สร้างประตูปิดเปิดหนองทอง	เทศบาล
		สร้างแก้ลิงในเขตเทศบาล		เทศบาล

4.2.2 จังหวัดชัยนาท

1) การเลือกผลผลิตหลัก

จากการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับทีมจังหวัด เพื่อคัดเลือกผลผลิตหลักมาทำกระบวนการ value chain ทีมจังหวัดเลือกผลผลิต “ข้าว” โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ เนื่องจากจังหวัดชัยนาท เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีพื้นที่ในการทำการเกษตรกรรม ซึ่งมีพื้นที่ในการปลูกข้าวมากเป็นอันดับหนึ่งของจังหวัด โดยปลูกข้าวถึงร้อยละ 80% ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด ดังนั้นผลผลิตหลักของจังหวัดชัยนาทจึงเป็น “**ข้าว**” เกษตรกรสามารถปลูกข้าวได้ทั้งข้าวนาปีและข้าวนาปรัง และผลิตได้ 2-3 ครั้ง/ปี หรือสามารถผลิตข้าวได้ 5 ครั้ง ใน 2 ปี โดยมีพื้นที่ปลูกข้าวนาปี 862,903 ไร่ สามารถที่จะได้ผลผลิต 614,536 ตัน (ผลผลิต 730 กิโลกรัมต่อไร่) พื้นที่ปลูกข้าวนาปรัง 793,977 ไร่ (6.20%) ผลผลิตสูงสุด เป็นอันดับที่ 3 ของประเทศ คือ 601,706 ตัน (6.84%) (ผลผลิต 758 กิโลกรัมต่อไร่) มีโรงสี 59 โรง ส่วนใหญ่เป็นโรงสีขนาดใหญ่กำลังการผลิตประมาณ 10 ตัน/วัน ขึ้นไป

นอกจากนี้ จังหวัดชัยนาทยังมีศักยภาพในการผลิตเมล็ดพันธุ์ เนื่องจากเกษตรกร มีประสบการณ์ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวชัยนาท มานานเกือบ 30 ปี (ตั้งแต่ปี 2522) พันธุ์ข้าวที่เกษตรกรนิยมปลูกมากที่สุด ได้แก่ พันธุ์ปทุมธานี 1 (ร้อยละ 42) พันธุ์ชัยนาท 1 (ร้อยละ 27) และพันธุ์สุพรรณบุรี 1 (ร้อยละ 22) ปัจจุบันมีผู้ประกอบการธุรกิจผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว เกือบ 100 ราย มีศูนย์ข้าวจำนวน 20 ศูนย์ ที่ผลิตและกระจายพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีให้แก่เกษตรกร ซึ่งศูนย์ข้าวชุมชนเหล่านี้ มีศักยภาพที่จะส่งเสริมให้สามารถดำเนินการผลิตเมล็ดพันธ์เชิงธุรกิจได้ หากได้รับการสนับสนุน ที่เหมาะสมจากทางราชการ โดยในปี 2548 จังหวัดชัยนาทได้ให้การสนับสนุนศูนย์ข้าวชุมชนตำบลนางลือ-ท่าชัย โดยสนับสนุนโรงงานปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์ข้าว เพื่อเป็นการนำร่องผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว มูลค่า 20 ล้านบาท กำลังการผลิต 7,000 ตัน/ปี

2) องค์ประกอบเวที

เวทีการจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่าของจังหวัดชัยนาท จัดขึ้นในวันที่ 12 มีนาคม 2552 ณ โรงแรมชัยนาทธานี อ.เมือง จ.ชัยนาท โดยคณะวิจัยจัดร่วมกับสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ภายใต้ชื่องาน *“ทิศทางการพัฒนาข้าวจังหวัดชัยนาท โดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด”* มีผู้เข้าร่วมการประชุม 75 คน ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการระดับอำเภอ ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน หอการค้า สภาอุตสาหกรรม ประชาสังคม และเกษตรกร (ดูรายชื่อในภาคผนวก ข.) นอกจากนี้ภายในงานยังมีการแสดงสินค้าและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ทำจากข้าว เช่น สบู่ข้าวกล้องหอมนิล และข้าวสาร เป็นต้น

3) กระบวนการ

1. ก่อนจัดเวที เป็นกระบวนปรึกษาหารือร่วมกันกับทีมจังหวัด และสำนักงานพาณิชย์จังหวัด เพื่อเตรียมกระบวนการจัดเวที เช่น ผู้เข้าร่วม เอกสาร กำหนดการ ผู้ดำเนินการ วิทยากรเนื้อหา ผู้ดำเนินและงานอำนวยการอื่นๆ

2. ระหว่างจัดเวที แบ่งเป็นสองช่วง

2.1 กระบวนการช่วงเช้าเริ่มจาก นายวินัย บัวประดิษฐ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเปิดการประชุมและบรรยายพิเศษ *"ทิศทางและแนวทางในการส่งเสริมข้าวคุณภาพดี(GAP) ของชัยนาท"* การเสวนา *"ทางรอดการค้าข้าวไทยในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ"* โดยนายวิจักร วิเศษน้อย ที่ปรึกษาการพาณิชย์ และนายชูเกียรติ โอภาสวงศ์ นายกสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย และการบรรยาย **"***การเชื่อมโยงเส้นทางพัฒนาข้าวชัยนาท โดยใช้กระบวนการห่วงโซ่คุณค่า"* โดยอาจารย์มนตรี เสนียเศรษฐ นักวิจัยโครงการวิจัยแผนพัฒนาจังหวัดฯ และนายสมศักดิ์ ทองดีแท้ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยข้าวชัยนาท ให้ข้อมูลเนื้อ

2.2 กระบวนการช่วงบ่าย แบ่งกลุ่มระดมความคิดเห็น โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ <u>กลุ่มที่ 1</u> กระบวนการต้นน้ำ "การผลิตข้าว" ผู้เข้าร่วมเป็นเกษตรกร และหน่วยงานที่สนับสนุนการผลิต <u>กลุ่มที่ 2</u> กระบวนการกลางน้ำและปลายน้ำ "การแปรรูปและการตลาด" ผู้เข้าร่วมได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน ผู้ประกอบการ และหน่วยงานสนับสนุน ทั้งสองกลุ่มมีนักวิจัยโครงการฯ เป็นผู้เชื่อมโยงกระบวนการและอำนวยความสะดวกในการประชุมกลุ่ม

- ประเด็นหารือของกลุ่มที่ 1 คือ สถานการณ์ปัจจุบันในการผลิตข้าวของจังหวัดชัยนาท ได้แก่ สถานการณ์ด้านปัจจัยการผลิต ที่ดิน ดิน น้ำ พันธุ์ข้าว ปุ๋ย สถานการณ์ด้านการจัดการผลผลิต รวมทั้งการขายข้าว และสถานการณ์ของเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกร และข้อเสนอต่อการพัฒนาการผลิตข้าว
- ประเด็นหารือของกลุ่มที่สอง คือ สถานการณ์ปัจจุบันในการแปรรูปข้าวของจังหวัดชัยนาท ได้แก่ คุณภาพและปริมาณผลผลิตข้าว การจัดการแปรรูป ข้าวสาร และผลิตภัณฑ์ข้าวอื่นๆและการตลาดค้าข้าว ข้อเสนอแนะ แนวทางพัฒนาการผลิตข้าวจังหวัดชัยนาท

หลังจากนั้น ได้มีการแลกเปลี่ยนการนำเสนอระหว่าง 2 กลุ่ม เพื่อให้แต่ละกลุ่มได้รับทราบข้อมูลซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีการเติมเนื้อหารวมถึงข้อคิดเห็นอื่นๆ

(ผลการประชุมกลุ่มย่อย ในภาคผนวก ก.)

4) ผลห่วงโซ่คุณค่า (value chain) **ข้าวชัยนาท**

จากการระดมความคิดเห็นในกลุ่มย่อย ได้นำผลการประชุมมาจัดลงในกรอบผัง value chain ได้ดังนี้

พัฒนากระบวนการผลิต

พัฒนาแปลงและเมล็ดพันธุ์

1. ปรับวิธีการผลิตเพื่อลดการปลอมปนข้าว
2. ใช้เครื่องปักดำเพื่อช่วยคุมข้าววัชพืช
3. ใช้เมล็ดพันธุ์จากแหล่งเมล็ดพันธุ์ที่ดี
4. ส่งเสริมศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์

พัฒนาดิน ปุ๋ย และน้ำ

1. พัฒนาและปรับปรุงคุณภาพดิน
2. ส่งเสริมปัจจัยการผลิตให้ราคาถูกลง

พัฒนาศักยภาพเกษตรกร

1. ควรมีการรวมกลุ่มชาวนาเป็นเครือข่ายระดับ เพื่อต่อรองราคากับผู้ประกอบการ
2. พาเกษตรกรไปดูงาน
3. เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารเรื่องการตลาดและผลผลิตที่ตรงกับความต้องการตลาด ให้ชาวนาทราบ
4. ประกันราคาข้าวไม่ต่ำกว่า 10,000 บ.

พัฒนากระบวนการแปรรูป

การพัฒนาการแปรสภาพข้าว

1. ควรมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพื่อเพิ่ม มูลค่าของข้าว เช่น เส้นก๋วยเตี๋ยว น้ำมันรำ
2. ควรมีการดึงจุดเด่นและการแปรรูป ออกมาขาย เช่น ข้าวนึ่ง ข้าวหอมปทุม พร้อมกับการส่งเสริมประชาสัมพันธ์

การพัฒนาคุณภาพข้าว

1. เริ่มต้นพัฒนาสินค้า เช่น ข้าวปลอดภัย ที่เหมาะสมกับ สภาพพื้นที่
2. ควรมีการสร้าง Brand ข้าวที่ปลูกและผลิตในจังหวัดชัยนาท โดยการรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. การพัฒนาคุณภาพของข้าวในจังหวัดชัยนาท

พัฒนาระบบการตลาด

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ในการกำหนดราคาข้าวควรศึกษาต้นทุนของผู้ผลิตและจำหน่าย

การกระจายสินค้าและโลจิสติก

ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางในการขนส่ง / กระจายสินค้า “ข้าว” พื้นที่ภาคกลาง

แผนภาพ 4-2 แสดงห่วงโซ่คุณค่า “ข้าวชัยนาท”

4.2.3 จังหวัดยโสธร

1) การเลือกผลผลิตหลัก

จากการประชุมร่วมกับผู้บริหารจังหวัด และคณะทำงานด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร3[13] เพื่อหารือกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการนำแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (value chain) มาใช้ในการบูรณาการแผนงานโครงการนั้น คณะผู้ร่วมประชุมซึ่งมี นายวินธัย ประไพพิศ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานในที่ประชุม ได้มีมติตรงกันที่จะเลือกผลผลิต “ข้าวหอมมะลิ” เป็นผลผลิตของจังหวัดในการทดลองทำ value chain โดยมีเหตุผลสำคัญคือ

1) จังหวัดยโสธรมีรายได้จากภาคเกษตรเป็นอันดับหนึ่งในผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด ซึ่งสร้างรายได้ให้จังหวัดเพิ่มขึ้นมาตลอด 5 ปีที่ผ่านมา โดย ”ข้าวหอมมะลิ” เป็นผลผลิตหลักที่มีมูลค่าการผลิตมากในจังหวัด เป็นข้าวที่มีคุณภาพ ที่สามารถสร้างความรู้สึกร่วมกันของคนในจังหวัดได้

2) จังหวัดยโสธรมีกลุ่มเกษตรกรผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของจังหวัดในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ คือ “ยโสธรน่าอยู่ การเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ก้าวไกลสู่สากล” เป็นแนวทางที่จังหวัดต้องสนับสนุนอยู่แล้ว

3) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนกระบวนการปลายน้ำ ได้มองเห็นความเชื่อมโยงของการส่งเสริมข้าวหอมมะลิของจังหวัดยโสธรในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมการตลาด ซึ่งมีแนวทางและนโยบายที่จะสนับสนุนการผลิตข้าวหอมมะลิของจังหวัดยโสธรให้มีคุณภาพ มีแบรนด์ของตัวเอง และตรงกับความต้องการของผู้บริโภค

2) องค์ประกอบเวที

จังหวัดยโสธรและโครงการวิจัยฯ ร่วมกันจัดเวทีการจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า เพื่อเป็นกรอบในการเสนองบประมาณในแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร จัดขึ้นในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 ณ ห้องประชุมจังหวัดยโสธร มีผู้เข้าร่วม 30 คน ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการข้าวหอมมะลิ ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนที่ปลูกข้าวหอมมะลิ ประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคเอกชน และนักวิจัยโครงการ โดยมีวิทยากรด้านวิชาการ 2 ท่าน คือ อาจารย์มนตรี เสนีเศรษฐ ให้ความรู้เรื่องการนำหลัก value chain มาใช้ และ ผศ.ดร.วีรพัฒน์ เศรษฐสมบูรณ์ รองผู้อำนวยการสถาบันยุทธศาสตร์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ความรู้และประสบการณ์ในการแจกแจงกระบวนการผลิตข้าวหอมมะลิ

[13] การประชุมร่วมกันผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ครั้งที่ 1 วันที่ 5 สิงหาคม 2551 ครั้งที่ 2 วันที่ 4 ธันวาคม 2551 และครั้งที่ 3 วันที่ 26 มกราคม 2552

3) **กระบวนการ**

กระบวนการดำเนินงานแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ

1) ช่วงเตรียมการ นักวิจัยประสานกับหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อเตรียมการจัดเวที โดยเข้าร่วมประชุมกับคณะทำงานกลั่นกรองยุทธศาสตร์จังหวัดยโสธร เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2552 ซึ่ง นายวินธัย ประไพพิศ รองผู้ว่าราชการเป็นประธานที่ประชุม ประธานให้ข้อคิดเห็นและแนวทางในการเสนอโครงการต่อจังหวัดควรใช้แนวทางของ value chain ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับคณะวิจัยที่จะจัดเวที value chain ขึ้น หลังจากนั้น ได้ประสานเรื่อง วัน เวลา สถานที่ และการเชิญผู้เข้าร่วม โดยจังหวัดยโสธรเป็นผู้จัดทำจดหมายเชิญผู้เข้าร่วมเวที

2) ระหว่างจัดเวที ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 ใช้ระยะเวลาตั้งแต่ 9.00 – 12.30 น. แบ่งออกเป็น 3 ช่วง

- ช่วงแรกเป็นการเปิดการประชุมโดย นายวิโรจน์ จิวะรังสรรค์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธร โดยขอให้การทำ value chain ในวันนี้ เน้นการส่งเสริมข้าวหอมมะลิอินทรีย์ด้วย และกล่าวความเป็นมาของโครงการโดย นางสาวจิริกา นุตาลัย หัวหน้าโครงการวิจัยฯ
- ช่วงที่สอง การบรรยายเรื่องหลักการนำห่วงโซ่คุณค่ามาประยุกต์ใช้ในการบูรณาการแผนงานโครงการ โดยอาจารย์มนตรี เสนีเศรษฐ และการนำเสนอตัวอย่างผลการวิจัยการทำ value chain ข้าวหอมมะลิ โดยผศ.ดร.วีรพัฒน์ เศรษฐสมบูรณ์ รองผู้อำนวยการสถาบันยุทธศาสตร์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ช่วงที่ 3 เป็นการแบ่งกลุ่มย่อย 2 กลุ่ม คือ กลุ่มกระบวนการต้นน้ำ ได้แก่ เกษตรกร และหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนด้านการผลิต และกลุ่มกลางน้ำกับปลายน้ำ ประกอบด้วย ภาคธุรกิจเอกชน ประชาสังคม และหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุน ทั้งสองกลุ่มระดมความคิดเห็นในประเด็นสถานการณ์ของข้าวหมอมะลิในจังหวัด และข้อเสนอ โดยมีนักวิจัยโครงการฯ เป็นผู้ทำหน้าที่เชื่อมโยงกระบวนการและสร้างการมีส่วนร่วมในการประชุม

(บันทึกสาระสำคัญของเวทีการประชุมในภาคผนวก ก.)

4) **ผลห่วงโซ่คุณค่า** (value chain) **ข้าวหอมมะลิอินทรีย์**

ข้อเสนอแผนงานโครงการ ที่เป็นผลมาจากการประชุมกลุ่มย่อย สามารถนำมาจัดลงกรอบผัง value chain ได้ดังนี้

พัฒนากระบวนการผลิต

พัฒนาแปลงและเมล็ดพันธุ์

1. ให้มีหน่วยงาน /องค์กรหรือกลุ่มชุมชน ที่เป็นผู้ดำเนินการผลิตและรวบรวม คัดเลือกเมล็ดพันธุ์ข้าวอินทรีย์
2. จัดแบ่งโซนปลูกข้าวอินทรีย์ ข้าวนาปรังและข้าวปลอดภัยให้ชัดเจน

พัฒนาดิน ปุ๋ย และน้ำ

1. จัดระบบชลประทาน ในพื้นที่ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยสร้างคลองส่งน้ำในพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์
2. ส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ปุ๋ยอินทรีย์
3. ส่งเสริมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ที่ได้มาตรฐาน
4. สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรพัฒนาและบริหารจัดการ

พัฒนาศักยภาพเกษตรกร

1. สนับสนุนการผลิตของเกษตรกรในช่วง 3 ปีแรก ซึ่งเป็นช่วงของการปรับเปลี่ยนโดยให้ความรู้ และสนับสนุนทุนดำเนินการให้เกษตรกร
2. สนับสนุนให้มีโรงสีข้าวอินทรีย์ที่กลุ่มเกษตรกรเป็นเจ้าของ
3. ปรับประกันราคาข้าวหอมมะลิอินทรีย์ให้สูงเพื่อจูงใจเกษตรกร
4. มาตรการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อจูงใจให้เกษตรกรทำข้าว

พัฒนากระบวนการแปรรูป

การพัฒนาการแปรสภาพข้าว

1. สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนให้โรงสีของกลุ่มเกษตรกร เพื่อซื้อข้าวมา
2. สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรพัฒนาและบริหารจัดการโรงสีข้าวอินทรีย์

การพัฒนาคุณภาพข้าว

1. ส่งเสริมระบบรับรองมาตรฐาน มกท. เพิ่มขึ้นและให้เกษตรกร เข้าสู่ระบบได้ง่าย
2. ส่งเสริมให้มีระบบการรับรอง ข้าวปลอดภัย และข้าวอินทรีย์ในจังหวัด
3. พัฒนาระบบมาตรฐานข้าว GAP
4. พัฒนาระบบ QA ข้าว ปลอดภัย
5. มีตัวชี้วัดระดับจังหวัดเรื่องการ ส่งเสริมข้าวปลอดภัยและข้าว อินทรีย์ 3 ปี

พัฒนาระบบการตลาด

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

1. ให้ความรู้แก่ผู้บริโภคในการบริโภคข้าวหอมมะลิ อินทรีย์
2. ยกร่างมาตรฐานผลผลิตอินทรีย์ที่ใช้ในจังหวัด และให้ได้รับการยอมรับ
3. กำหนดสถานะตลาดข้าวของจังหวัด

การกระจายสินค้าและโลจิสติก

1. จัดเป็นทีมขับเคลื่อนทางการตลาด
2. ส่งเสริมตลาด ทั้งในจังหวัด นอกจังหวัดในประเทศและนอกประเทศ
3. ประสานผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัด ให้ใช้ข้าวหอมมะลิอินทรีย์
4. จัดงานมหกรรมวันข้าวหอมมะลิอินทรีย์และข้าวปลอดภัย จ.ยโสธร ทุกปี
5. ทำแผนประชาสัมพันธ์ ต่อเนื่อง

แผนภาพ 4-3 แสดงห่วงโซ่คุณค่า ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ยโสธร

ข้อสังเกต

1) ในครั้งแรกของการประชุมร่วมกับทีมจังหวัด จังหวัดยโสธรเห็นชอบร่วมกันในการเลือก "ข้าวหอมมะลิ" เป็นผลผลิตหลักในการทำ value chain แต่ในกระบวนการทำจริง ผู้ร่วมประชุมให้ความสำคัญกับ "ข้าวหอมมะลิอินทรีย์" เป็นการเฉพาะ ทั้งๆ ที่ช่วงที่ผ่านมาข้าวหอมมะลิอินทรีย์มีผลผลิตต่ำ พื้นที่การปลูกลดลง และไม่ได้เป็นรายได้หลักของจังหวัด แต่ยึดวิสัยทัศน์ของจังหวัดที่มุ่งเน้นเรื่องเกษตรอินทรีย์สู่สากล
2) ในกระบวนการจัดเวที value chain เป็นเวทีเชื่อมโยงให้เกษตรกรที่ทำข้าวหอมมะลิอินทรีย์ ได้พบกับหน่วยงานสนับสนุนภาครัฐ และภาคเอกชน ซึ่งทุกฝ่ายเห็นตรงกันถึงข้อจำกัดที่ทำให้การผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ขับเคลื่อนล่าช้า เนื่องจากการก้าวไปสู่เกษตรอินทรีย์ต้องผ่านเกณฑ์ตามมาตรฐานสากล ซึ่งมีกระบวนการตรวจวัดที่ยุ่งยาก และใช้งบประมาณสูง ซึ่งจังหวัดมีระบบที่สนับสนุนไม่เพียงพอ เกษตรกรเข้าถึงได้ยาก การประมวลสรุปผลการจัดเวทีให้จังหวัดทราบ น่าจะเป็นช่องทางหนึ่งในการนำไปทำแผนสนับสนุนให้บรรลุวิสัยทัศน์ของจังหวัดได้

4.2.4 จังหวัดชัยภูมิ

1) การเลือกผลผลิต

ทีมสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง ได้คัดเลือกผลผลิต "พริก" มาทดลองแจกแจงวงจรการผลิต การแปรรูป และการส่งเสริมการตลาด โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1) พริกเป็นผลผลิตที่มีชื่อเสียง และมีแนวโน้มที่จะเป็นผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด รวมทั้งมีงานวิจัยสนับสนุน
2) จังหวัดชัยภูมิมีพื้นที่ปลูกพริกเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศไทย รองจากนครราชสีมา ชัยภูมิมีพื้นที่ปลูกพริกทั้งหมดประมาณ 82,064 ไร่(ข้อมูลเมื่อ 30 ก.ย.50) แยกเป็นพริกฤดูฝนประมาณ 59,078 ไร่ พริกฤดูแล้งมีพื้นที่ประมาณ 22,986 ไร่ มีเกษตรกรประมาณ 40,000 ครัวเรือนที่ปลูกพริก ก่อให้เกิดรายได้ประมาณปีละ 1,200 ล้านบาท จำแนกเป็นรายได้จากการขายพริกของเกษตรกรประมาณปีละ 900 ล้านบาท และจากการรับจ้างเก็บพริก เด็ดขั้วพริก คัดพริกต่างๆ ประมาณ 300 ล้านบาท ซึ่งการปลูกพริกทำให้มีรายได้และมีงานทำ และเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับฐานรากที่สำคัญของจังหวัดชัยภูมิ โดยพื้นที่ที่มีการปลูกพริกเพื่อการค้าจำนวนมาก คือ อำเภอจัตุรัส อำเภอเทพสถิต อำเภอบำเหน็จณรงค์ อำเภอซับใหญ่ โดยผลผลิตพริกรวมทั้งจังหวัดประมาณ 146,212.56 ตัน หรือผลผลิตเฉลี่ยประมาณ 2,160 กิโลกรัมต่อไร่
3) ด้านประโยชน์ของพริก ได้มีข้อมูลการค้นคว้าที่น่าสนใจพบว่า พริกสามารถนำไปประกอบอาหารและตกแต่งอาหารให้น่ารับประทาน เนื่องจากพริกมีสีสันน่ารับประทาน และมีคุณค่าทางอาหาร คือ มีวิตามินซี เบต้าแคโรทีนหรือวิตามินเอสูง นำไปสกัดสาร Capsaicin เพื่อผลิตเป็นยา เช่น ยาสำหรับฆ่าเชื้อแบคทีเรียในกระเพาะอาหาร โลชั่นครีมลดความเจ็บปวดของกล้ามเนื้อหรือส่วนต่างๆของร่างกาย ช่วยบรรเทาอาการไข้หวัด ลดการอุดตันของเส้นเลือด เสริมสร้างสุขภาพให้อารมณ์ดีหรือ

สามารถผลิตเป็นผลิตภัณฑ์แก้ง่วง เป็นสเปรย์ป้องกันตัว เป็นส่วนผสมของเครื่องสำอาง และพริกเป็นพืชที่มีสาระสำคัญ คือ มีแคโรทีนอยด์ ที่มีประโยชน์ในการต้านมะเร็งอีกด้วย

4) พริกจังหวัดชัยภูมิได้ผ่านกระบวนการโครงการวิจัยการขยายและการพัฒนาเครือข่ายการจัดการห่วงโซ่อุปทาน “พริกสดปลอดภัย” ระบบมาตรฐาน(GAP) อำเภอเกษตรสมบูรณ์และอำเภอจัตุรัส จ.ชัยภูมิ ซึ่งเป็นโครงการวิจัยโดยความร่วมมือของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและมหาวิทยาลัยขอนแก่น

2) องค์ประกอบเวที

การจัดเวทีหารือการจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่าของพริก จัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2552 มีตัวแทนหน่วยงานจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจำนวน 62 คน แบ่งเป็นตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 33 คน, เกษตรกร/ผู้นำชุมชน จำนวน 18 คน,ภาควิชาการ จำนวน 4 คนที่มาจากคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ,ตัวแทนที่มาจาก อปท.จำนวน 5 คน และตัวแทนจากสื่อมวลชน จำนวน 2 คน

3) กระบวนการ

การจัดประชุมเวที Value Chain พริก จังหวัดชัยภูมิ จัดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้สองประการ คือ เพื่อฝึกปฏิบัติการบูรณาการผลผลิตของจังหวัด โดยใช้เครื่องมือ “ห่วงโซ่คุณค่า” และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัด บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ ข้อมูล และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน กระบวนการประชุมแบ่งเป็นสี่ช่วง ได้แก่

<u>กระบวนการ</u>	<u>วิทยากร/ผู้ดำเนินการ</u>
<u>ช่วงที่ 1</u> เกริ่นนำกล่าววัตถุประสงค์การประชุม/การจุดประกายความคิดการใช้ห่วงโซ่คุณค่า “ห่วงโซ่ความสุข”	▪ นายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ▪ นส.เบญจวรรณ์ พาละหาญ หัวหน้าสำนักงาน จ.ชัยภูมิ
<u>ช่วงที่ 2</u> การสร้างความเข้าใจข้อมูลพื้นฐาน ประสบการณ์และมุมมองด้านการปลูกพริก พื้นที่การปลูกพริก ผลิตพริกในจังหวัดและการส่งออกและการให้ความรู้เรื่องห่วงโซ่คุณค่า	▪ อ.วีระ ภาคอุทัย ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ▪ อ.มนตรี เสนีเศรษฐ ผช.หัวหน้าโครงการวิจัยฯ
<u>ช่วงที่ 3</u> ระดมความคิดเห็น หารือยกตัวอย่างการบูรณาการผลผลิต “พริก” เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด โดยแบ่งกลุ่มย่อย 3 กลุ่ม ▪ กลุ่มที่ 1 กระบวนการต้นน้ำ ▪ กลุ่มที่ 2 กระบวนการกลางน้ำ ▪ กลุ่มที่ 3 กระบวนการปลายน้ำ	<u>กลุ่ม 1</u> สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยภูมิ(นายศิริศักดิ์ ซาทัน, นายศักดิ์ชัย เกษประทุม) <u>กลุ่ม 2</u> สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ(นายเผด็ม โชติมณี,นายเทอดชัย เลิศนภาเศรษฐ,นส.ปริญญาภรณ์ พรมดวง <u>กลุ่ม 3</u> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (นายมนตรี เสนีเศรษฐ, นส.หทัยรัตน์ พ่วงเชย นักวิจัย)

<u>ช่วงที่ 4</u> นำเสนอการระดมความคิดเห็น/ปิดการประชุม	ตัวแทนกลุ่มกระบวนการต้นน้ำ-กระบวนการกลางน้ำ-กระบวนการปลายน้ำ และ นส.เบญจวรรณ์ พาละหาญ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชัยภูมิ ปิดการประชุม

(บันทึกสาระสำคัญของเวทีการประชุม ดูในภาคผนวก ก.)

4) **ผลห่วงโซ่คุณค่า** (value chain) **พริกชัยภูมิ**

จากสถานการณ์ปัญหาและข้อเสนอที่มาจากการระดมความเห็นของกลุ่มย่อยทั้ง 3 กลุ่ม ต้นน้ำ-กลางน้ำ-ปลายน้ำ สามารถนำมาจัดลงกรอบผัง value chain ได้ดังนี้

5) **ข้อสังเกตจากการจัดเวที**

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ทีมสำนักงานจังหวัดให้ความร่วมมือในการจัดเวทีเป็นอย่างดี ผู้ว่าฯได้ร่วมในเวทีตั้งแต่ต้นจนจบเวที และได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดเวทีวันนี้ ซึ่งเป็นความพยายามหนึ่งที่ทางทีมจังหวัดพยายามผลักดันให้เกิดการทำความเข้าใจร่วมในเรื่อง value chain และเห็นว่ากระบวนการฝึกปฏิบัตินี้จะนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อให้เกิด value ได้
2) ภาครัฐบางหน่วยงานยังเห็นว่า value chain เป็นเรื่องใหม่ ไม่เข้าใจหรือจะทำความเข้าใจเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา และยังไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องจัดทำกระบวนการ VC. จึงมีบางหน่วยงานที่เดินทางกลับไปก่อนที่จะมีกระบวนการหารือ
3) ภาคประชาชนมีความตื่นตัวในการเข้าร่วมเวที และมีการเตรียมข้อมูลมานำเสนอในเวทีระดมสมองครั้งนี้
4) การหารือกระบวนการวันนี้ ได้จุดประกายให้หลายหน่วยงานเห็นความสำคัญของการคลี่วงจรการผลิตพริก และทำให้แต่ละหน่วยงานเห็นบทบาทของตนได้ชัดเจนขึ้น และจากเวทีวันนี้ ได้นำไปสู่การเริ่มต้นปฏิบัติการด้านบทบาทของหน่วยงานตน เช่น สภาอุตสาหกรรมและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนำไปใช้ในการระดมความคิดเห็นการทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ ปี 52-55

พัฒนากระบวนการผลิต

พัฒนาแปลงพื้นที่ปลูก/เมล็ดพันธุ์

1.เลือกเมล็ดพันธุ์ ลดจำนวนต้นต่อหลุมเหลือเพียง 1 ต้นต่อหลุม ใช้พันธุ์พริกที่เก็บเมล็ดต่อได้

2.ตรวจวิเคราะห์ดิน ปรับปรุงบำรุงดินโดยใช้ปุ๋ยหมัก น้ำหมักและ จัดการอบรม

พัฒนาปุ๋ย/น้ำ/วางแผนการปลูก

1. จัดทำแหล่งน้ำเสริม/ เลือกพื้นที่ปลูกที่น้ำไม่ท่วมขัง
2. จัดการศัตรูพืช เน้นให้ใช้สมุนไพร ใช้สารชีวภัณฑ์
3. การวางแผนการผลิต ข้อมูลพื้นที่ปลูกและระยะเวลาปลูกเพื่อที่จะสามารถวางแผนการปลูกได้

พัฒนาศักยภาพเกษตรกร

1.การถ่ายทอดความรู้ให้แก่เกษตรกรโดยระบบโรงเรียนเกษตรกรมีสถาบันวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา

2.ส่งเสริมให้มีระบบการสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่ม/การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

3.จัดทำระบบข้อมูลพริกในจังหวัด

พัฒนากระบวนการแปรรูป

การพัฒนาการแปรสภาพพริก

1.การแปรรูป สำนักงานอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเป็นเจ้าภาพการสนับสนุนการส่งเสริมวิชาการเพื่อการผลิตพริก และแปรรูปพริก

การพัฒนาคุณภาพพริก

1. ส่งเสริมระบบรับรองมาตรฐาน และการให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบได้ง่าย มีการจัดทำตราสัญลักษณ์ที่เป็นเอกลักษณ์พริกปลอดภัย ให้ความมั่นใจแก่ผู้บริโภค
2. พัฒนาระบบมาตรฐานพริก GAP อย่างต่อเนื่อง
3. ทำแผนประชาสัมพันธ์พริกปลอดภัยอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง

พัฒนาระบบการตลาด

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

1.ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์พริกของจังหวัดชัยภูมิ สร้างแบรนด์ของตนเอง เช่น พริกยอดสนจังหวัดชัยภูมิ

2.ส่งเสริมการแปรรูปพริกที่เป็นระบบ สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่มีความหลากหลาย

3.จัดทำเป็น packaging ที่สวยงาม ดึงดูดลูกค้า และประชาสัมพันธ์เป็นของดีของจังหวัด

การกระจายสินค้าและโลจิสติก

1.จัดทำตลาดกลางพริกของจังหวัดชัยภูมิ มีระบบการขนส่งโลจิสติกที่ได้มาตรฐาน

2. ส่งเสริมให้มีร้านขายพืชผลทางการเกษตรที่ปลอดภัย เป็นศูนย์รวมสินค้าเกษตรปลอดภัยทุกชนิดในจังหวัด

3.ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์พริกอย่างต่อเนื่อง

4.การตั้งโรงงานในพื้นที่ เพื่อลดค่าใช้จ่ายและต้นทุนการขนส่ง

แผนภาพ 4-4 แสดงห่วงโซ่คุณค่า พริกชัยภูมิ

4.2.5 จังหวัดอุบลราชธานี

1) การเลือกผลผลิต

ในการประชุมร่วมกับทีมจังหวัด เพื่อนำเสนอความก้าวหน้าโครงการวิจัย ฯ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2551 ณ ห้องประชุมมิตรไมตรี ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี ที่ประชุมจะมีความเห็นตรงกันว่าควรเลือก “ข้าวหอมมะลิ” เป็นผลผลิตหลักที่จะใช้เป็นต้นแบบในการคิดยุทธศาสตร์การพัฒนาของพื้นที่ เพราะมีความพร้อมและความสมบูรณ์ของข้อมูลมากที่สุดในกลุ่มผลผลิตที่ถูกนำเสนอ โดยเลือกอำเภอพิบูลมังสาหาร เป็นพื้นที่ทดลองดำเนินการ เนื่องจากเป็นพื้นที่ปลูกข้าวที่สำคัญของจังหวัด และเป็นชลประทาน ซึ่งจะง่ายต่อการพัฒนาแผนงานโครงการเพื่อต่อยอดการผลิต โดยใช้ แนวคิด Value chain เป็นเครื่องมือช่วยในการทำความเข้าใจภาพรวมของประเด็นยุทธศาสตร์ และบูรณาการแผนงานโครงการพัฒนาข้าวหอมมะลิ โดยพิจารณาเนื้องานให้ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูปและการตลาด ก่อนจะจำแนกกิจกรรมตามภารกิจและกำหนดโครงการ/กิจกรรม ให้เชื่อมโยงผลผลิตทั้งในระดับพื้นที่ และหน่วยงานเพื่อเติมเต็มยุทธศาสตร์การพัฒนาให้มีความครอบคลุม และสอดรับกับเป้าหมายการพัฒนา

แต่จากการประสานหน่วยงานระดับอำเภอของนักวิจัยโครงการฯ พบว่า ผลผลิตหลักที่พื้นที่ให้ความสนใจและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล คือ การพัฒนาการท่องเที่ยว อำเภอจึงขอเปลี่ยนประเด็นเนื้อหาที่จะให้ทดลองพัฒนายุทธศาสตร์ และบูรณาการแผนงานโครงการจาก “ข้าวหอมมะลิ” เป็น “การพัฒนาการท่องเที่ยว” แทน โดยอำเภอรับผิดชอบในการเป็นเจ้าภาพหลักในการประสานผู้เข้าร่วมการประชุม สถานที่จัดประชุม รวมถึงการเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการจัดเวที ในขณะที่ทีมวิจัยรับผิดชอบกระบวนการทางวิชาการ

2) องค์ประกอบของเวที

ผู้เข้าร่วมเวทีประกอบด้วย ผู้ประกอบการขนส่ง ที่พัก ร้านอาหาร กลุ่มผู้ผลิตสินค้า OTOP ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง สถาบันการเงิน ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เจ้าหน้าที่จากอำเภอพิบูลมังสาหาร และทีมวิจัย จำนวนประมาณ 80 คน

3) กระบวนการดำเนินการ

การจัดเวทีหารือครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อฝึกปฏิบัติการพัฒนายุทธศาสตร์และบูรณาการแผนงาน/โครงการเพื่อให้เกิดผลผลิตที่ตอบสนองต่อความต้องการของอำเภอพิบูลมังสาหาร โดยใช้เครื่องมือ “ห่วงโซ่คุณค่า” และร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของอำเภอบนพื้นฐานของข้อมูล และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมีการเตรียมการที่สำคัญ คือ

1) <u>การเตรียมการก่อนจัดเวที</u> การคัดเลือกและประสานผู้เข้าร่วมกิจกรรมนั้น นักวิจัยได้หารือกับนายอำเภอพิบูลมังสาหารและปลัดอำเภอ เพื่อร่วมกันกำหนดขอบเขตเนื้อหา และกลุ่มผู้เข้าร่วมกิจกรรม โดยทางอำเภอจะเป็นผู้ทำหนังสือเชิญผู้เข้าร่วมประชุม พร้อมรายละเอียดของข้อมูลหรือเอกสารที่ผู้เข้าร่วมประชุมต้องเตรียมเพื่อใช้ประกอบการประชุม ได้แก่

- สถานการณ์/ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในพื้นที่ของตนเอง หรือที่ตนเองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น จำนวนนักท่องเที่ยว กิจกรรม/ประเภทของการท่องเที่ยวในพื้นที่ ความสนใจและแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยว ช่วงเวลาของการท่องเที่ยว รายได้และการกระจายที่เกิดจากการท่องเที่ยว ระบบหรือรูปแบบในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่ ประเด็นปัญหา/ข้อจำกัด/อุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่
- สิ่งที่อยากเห็น/ความคาดหวัง/เป้าหมาย/ตัวชี้วัด
- สิ่งที่จะทำ / สิ่งที่ต้องทำ / สิ่งที่อยากให้ผู้อื่นทำ (ทำเอง ทำร่วม ร่วมทำ และทำให้)
    - ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ควรดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
    - ระบุแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม/น้ำหนักงาน/ผู้รับผิดชอบ
- อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

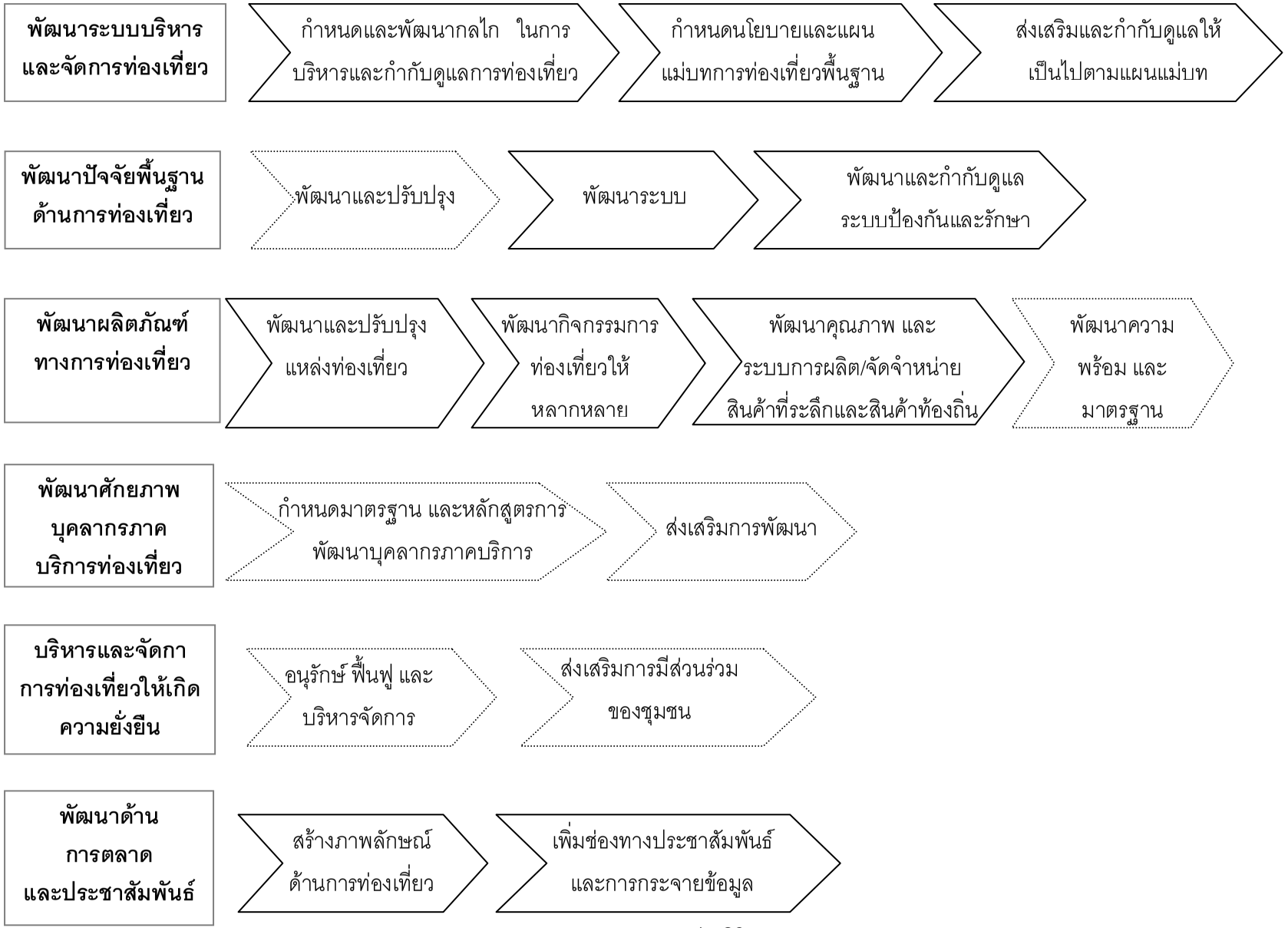
2) <u>กระบวนการในระหว่างการประชุม</u> การพัฒนาและบูรณาการยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวโดยใช้ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของอำเภอพิบูลมังสาหาร ในครั้งนี้ใช้รูปแบบผสม ประกอบด้วยการนำเสนอสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่อำเภอพิบูลมังสาหาร การบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การใช้แนวคิดโห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain เป็นเครื่องมือในการบูรณาการ และการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการท้องเที่ยวในพื้นที่อำเภอพิบูลฯ โดยการแบ่งกลุ่มย่อยและกำหนดโจทย์ร่วมให้ทุกกลุ่มแสดงความคิดเห็น

(บันทึกสาระสำคัญของเวทีการประชุม ดูในภาคผนวก ก.)

4) ผลห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ผลผลิตด้านการท่องเที่ยวพิบูลมังสาหาร

ข้อเสนอที่เป็นผลจากการประชุมกลุ่มย่อย สามารถนำมาจัดวางลงในกรอบผัง value chain ที่ ก.พ.ร.ได้ออกแบบไว้ ดังนี้

แผนภาพ 4-5 แสดงห่วงโซ่คุณค่า การท่องเที่ยวพิบูลมังสาหาร จ.อุบลราชธานี



ความต้องการของลูกค้า
ข้อกำหนดของลูกค้า

เป้าหมายและทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสาคร

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว

- พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่มีศักยภาพ
- พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว
- พัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ในจังหวัดสมุทรสาคร
- พัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับจังหวัดใกล้เคียง
- พัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวทางน้ำ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาการตลาดและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว

- จัดทำข้อมูลสารสนเทศการท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ
- จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ
- จัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ
- จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์การ

4.2.6 จังหวัดนครศรีธรรมราช

1) การเลือกผลผลิตหลัก

จังหวัดนครศรีธรรมราช เลือกทำโมเดลจังหวัดเรื่องการท่องเที่ยว โดยเลือกพื้นที่ขนอมเป็นกรณีศึกษา จากเดิมที่เคยเลือกยางพารา โดยมีเหตุผลการเลือกดังนี้

1) “ยางพารา” ถูกเลือกให้เป็นผลผลิตในการพัฒนาโมเดลจังหวัดโดยใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่าของจังหวัดนครศรีธรรมราช เนื่องจากจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นพื้นที่ที่มีการปลูกและมีผลผลิตยางพาราสูงมากเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศไทย ถือเป็นอาชีพหลักของประชาชนในพื้นที่และสร้างรายได้หลักให้แก่จังหวัด นอกจากนั้น ภาคประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีส่วนผลักดันแผนแม่บทยางพาราของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประสานงานกับจังหวัดนครศรีธรรมราชผู้เกี่ยวข้องในการเตรียมการ[14] ได้มีข้อพิจารณาว่าผลจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก และวิกฤตราคายางพาราที่ผันผวน และตกต่ำลงอย่างมาก เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับราคาโภคภัณฑ์ของตลาดโลก เนื่องจากตลาดไม่มีสภาพความต้องการใช้ หรือความต้องการบริโภค อีกทั้งยังเป็นผลมาจากการที่ราคาน้ำมันได้ลดลงอย่างมาก สำหรับปัญหาราคายางพาราที่เกิดขึ้นขณะนี้มิได้เกิดมาจากปริมาณที่ล้นตลาดอย่างเช่นในอดีต แต่เกิดมาจากต่างประเทศชะลอการสั่งซื้อสินค้า ทั้งๆ ที่ในปัจจุบันแทบไม่มียางพาราเหลืออยู่ในสต๊อกเลย เพราะสิ่งที่กระทบตลาดหนึ่ง ก็จะส่งผลกระทบไปยังอีกตลาดหนึ่ง การที่ราคายางพาราตกต่ำลงมาเหลือแค่กิโลกรัมละ 40 บาทเศษ จากเดิมที่เคยพุ่งขึ้นไปถึงกิโลกรัมละ 100 บาทเศษ การจัดเวทีพูดคุยเรื่องยางพาราภายใต้ภาวการณ์ดังกล่าวอาจจะไม่เหมาะสมและต้องตอบคำถามในเชิงการเมืองและผลกระทบเศรษฐกิจโลกซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ และที่ผ่านมาเคยมีการจัดเวทีพูดคุยเรื่องยางพารากันมาแล้ว

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช สนองนโยบายรัฐบาลเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่ได้ผลในเรื่องของการสร้างเม็ดเงินให้ไหลเข้าสู่พื้นที่ เป็นการเพิ่มรายได้พอสมควรกับการลงทุนที่น้อย ที่แทบจะไม่ต้องลงทุนเลย เพราะทุกอย่างนั้นมีอยู่พร้อมแล้วเพียงแค่เข้าไปพัฒนาศักยภาพให้มีมากขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด และเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายรัฐบาลได้เป็นอย่างดี และมีความคาดหวังในเรื่อง GPP.(ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้สั่งการให้หน่วยงานทุกฝ่ายได้ดำเนินงานเพื่อสนองตอบนโยบายดังกล่าว

3. มุมมองการท่องเที่ยวของจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นดินแดนแห่งความหลากหลายและเป็นแผ่นดินอันศักดิ์สิทธิ์ มีสถานที่ท่องเที่ยวทั้งด้านศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน เป็นแหล่งธรรมชาติยิ่งใหญ่ของภาคใต้ทั้งหาดทรายชายทะเล ป่าเขา น้ำตก ถ้ำ บ่อน้ำร้อน มีแหล่งศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน วัด ประวัติศาสตร์ให้ศึกษา มีแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามหลากหลาย รวมทั้งสินค้าพื้นเมืองที่น่าสนใจ ประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชนต่างมีความรัก ความสามัคคีซึ่งกันและกัน ดังคำขวัญประจำจังหวัด จากสัญลักษณ์ไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่ ที่จะติดตาตรึงใจผู้คนที่ผ่านไปผ่านมาให้จดจำจังหวัดนครศรีธรรมราชในฐานะ "เมืองมงคล คนทำดี" ตลอดไป

[14] บันทึกการลงพื้นที่ และประชุมร่วมกับหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ และเจ้าหน้าที่สถิติจังหวัด

4) เป็นพื้นที่ที่มีทางเลือกใหม่สำหรับนักท่องเที่ยว คือ เป็นนครแห่งการเรียนรู้และดูงาน ซึ่งปัจจุบันมีชุมชนเล็ก ๆ เกิดขึ้นมากมาย ที่เปิดตัวเองเป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้ด้วยเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เพื่อสืบสานวิถีชุมชน ดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง เป็นชุมชนเข้มแข็ง มีผลิตภัณฑ์ OTOP ที่โดดเด่น และยังมีแหล่งท่องเที่ยวเชิงภูมิปัญญามากมาย ซึ่งไม่เพียงแต่ได้ความบันเทิงเริงใจในการท่องเที่ยวเท่านั้น ยังเป็นการท่องเที่ยวที่ได้แลกเปลี่ยนการเรียนรู้อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้จังหวัดนครศรีธรรมราชยังเป็นเจ้าของรางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย โดยได้รับรางวัลด้านแหล่งท่องเที่ยวมากถึง 8 รางวัลด้วยกันในปี 2551

สำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราชและโครงการวิจัยฯ จึงได้คัดเลือกผลผลิต “การท่องเที่ยวอำเภอขนอม” มาคลี่วงจรการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การบริการ และการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการตลาด เพราะอำเภอขนอมเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและมีแนวโน้มที่จะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของจังหวัด กำลังถูกพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยว อำเภอขนอมอยู่ติดชายฝั่งทะเลอ่าวไทยมีระยะทางประมาณ 25 กิโลเมตร มีหาดทรายที่สวยงาม มีปะการังน้ำตื้นที่สวยงามนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางมาจากเกาะสมุยมาดำน้ำดูปะการัง นายอำเภอขนอมได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่ามีการท่องเที่ยวของอำเภอขนอมมีการขยายตัวสูงขึ้นมาก นับวันได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศมากขึ้น มีการลงทุนนับร้อยล้านบาทในกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวทั้งของคนไทยและกลุ่มทุนต่างชาติ เช่น รีสอร์ท ที่พักในรูปแบบต่างๆ การท่องเที่ยวของขนอมจะเน้นความสงบ สบายเป็นธรรมชาติ ในขณะที่เกาะสมุยซึ่งอยู่ใกล้กันรวมทั้งพงัน เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เน้นความสนุกสนาน ดังนั้นแนวคิดการเชื่องโยงระหว่างการท่องเที่ยวมาสู่ขนอมจากสมุยหรือพงัน ขนอมจึงมีความแตกต่างที่ให้นักท่องเที่ยวได้เลือก

2) **องค์ประกอบเวที**

ผู้เข้าร่วมเวทีรวมทั้งสิ้น 56 คน ประกอบด้วย ส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาคเอกชน นักวิชาการ ภาคประชาชน และประชาสังคม ภาคธุรกิจที่พักและบริการในอำเภอขนอม และทีมนักวิจัยโครงการ โดยได้รับเกียรติจาก นายนพดล ภาคพรต ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมสินค้าการท่องเที่ยว ททท. เข้าร่วมเวทีและให้ข้อคิดเห็นในการประชุม ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว

3) **กระบวนการ**

กระบวนการประชุมจัดขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้สองประการ คือ 1) เพื่อฝึกปฏิบัติการบูรณาการผลผลิตของจังหวัด โดยใช้เครื่องมือ “ห่วงโซ่คุณค่า” และ 2) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ ข้อมูล และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การประชุมแบ่งเป็นสองช่วง คือ ช่วงที่ 1 การสร้างความเข้าใจข้อมูลพื้นฐาน ประสบการณ์และมุมมองด้านการท่องเที่ยวจากพื้นที่และประเทศอื่น โดย นายนพดล ภาคพรต ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมสินค้าการท่องเที่ยว ททท. และการบรรยายเรื่องห่วงโซ่คุณค่าโดย อาจารย์มนตรี เสนีเศรษฐ ช่วงที่ 2 แบ่งกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็นเพื่อพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าการท่องเที่ยวขนอม และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพิ่มเติม ***(ดูเนื้อหาสรุปในภาคผนวก ก.)***

4) **ผลห่วงโซ่คุณค่า** (value chain) **ผลผลิตด้านการท่องเที่ยวขนอม** ข้อเสนอที่เป็นผลจากการประชุมกลุ่มย่อย สามารถนำมาจัดวางลงในกรอบผัง value chain ที่ ก.พ.ร.ได้ออกแบบไว้ ดังนี้

แผนภาพ 4-4 ห่วงโซ่คุณค่า ผลผลิตด้านการท่องเที่ยวและกีฬา ของเทศบาลนครเชียงราย

พัฒนาระบบบริหารและจัดการท่องเที่ยว

กำหนดและพัฒนากลไกในการบริหารและกำกับดูแลการท่องเที่ยว

- จัดตั้งคณะทำงานภาคราชการด้านการท่องเที่ยวขนอม (ททท. จังหวัด นศ.)
- กำหนดมาตรการทางกฎหมายระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันการรุกพื้นที่ (อ.บ.จ. อ.บ.ต./ทต.)
- สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ อปท. และภาคประชาชนใน

กำหนดนโยบายและแผนแม่บทการท่องเที่ยว

- ทบทวนและปรับปรุงแผนแม่บทการท่องเที่ยวขนอม (อำเภอขนอม)

พัฒนาปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว

พัฒนาและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค

- การจัดประชุมหารือร่วม ระหว่างหน่วยงาน
- เรื่องการบริหารจัดการน้ำ ชลประทานหลัก-รอง (ชลประทาน)
- พัฒนาถนนเข้าพื้นที่ท่องเที่ยว ถนนลงชายหาด (อ.บ.จ./อ.บ.ต./ทต)
- จัดระบบไฟฟ้า แสงสว่าง (โรงไฟฟ้าขนอม การไฟฟ้าภูมิภาค)
- จัดระบบรถรับจ้าง รถสาธารณะ (ขนส่งจังหวัด)
- พัฒนาท่าเรือท่องเที่ยวที่มีมาตรฐาน (อ.บ.จ. การท่า)

พัฒนาและกำกับดูแลระบบป้องกันและรักษาความปลอดภัย

- จัดให้มีป้ายเตือนการเล่นน้ำ (อ.บ.ต./ทต.)

พัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว

- พัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว
  - ส่งเสริมให้ขนอมเป็นศูนย์กลางท่องเที่ยวจังหวัดกลุ่มจังหวัด (ททท.ใต้/จังหวัด)
- พัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวให้หลากหลาย
  - การจัดกิจกรรมเชื่อมโยงส่งต่อนักท่องเที่ยวระหว่างโรงแรมที่พัก กับท่องเที่ยวชุมชน (ททท.ใต้/จังหวัด)
- พัฒนาคุณภาพ และระบบการจัดจำหน่ายสินค้า ที่ระลึกท้องถิ่น
  - ส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นเพื่อเป็นของที่ระลึก (พัฒนาชุมชน)
  - จัดให้มีร้านค้าสถานที่จำหน่ายของที่ระลึกมากขึ้น (เอกชน)
- พัฒนาความพร้อม และมาตรฐานสถานบริการ และบริการอื่นๆ
  - พัฒนาด้านที่พัก ร้านอาหารให้มีหลายประเภทหลายระดับมากขึ้น (สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว)
  - รณรงค์เรื่องมาตรฐานอาหารปลอดภัย (สาธารณสุข)

พัฒนาศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว

- กำหนดมาตรฐาน และหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรภาคบริการ
  - สร้างความตระหนักด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ประกอบการ (ทสจ. กลุ่มอนุรักษ์ (สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว)
  - พัฒนาหลักสูตรและการศึกษาด้านการท่องเที่ยวในสถานศึกษาท้องถิ่น ฝึกงานขนอม (สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล โรงแรม รีสอร์ทเอกชน)
- ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรภาคบริการ
  - เชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวขนอม (สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวขนอม ชุมชน)
  - จัดการอบรมเรื่องการท่องเที่ยวในพื้นที่ขนอม (ม.วลัยลักษณ์ หอการค้า สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวขนอม)
  - การฝึกอบรมภาษาอังกฤษให้ไกด์ท้องถิ่น (ม.วลัยลักษณ์ หอการค้า สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวขนอม)

บริหารและจัดการการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

อนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

- ขยายพื้นที่คุ้มครองชายฝั่ง (ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อ.บ.ต. ทต.)
- ดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ (ทสจ. ทช. ชุมชน ธุรกิจเอกชน)
- ควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ เช่น speedboat (ทช.)
- ศึกษาวิจัย โลมาสีชมพูอ่าวขนอม (ทช. นักวิจัยท้องถิ่น โรงเรียน ม.วลัยลักษณ์)
- กำหนดมาตรการดูแลเรื่องแนวหญ้าทะเล (ทช.)
- กำหนดระเบียบและกติกาการดูแลรักษาอ่าวขนอมอย่างมีส่วนร่วม (อำเภอขนอม)

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

- สร้างกิจกรรมรวมพลังคนขนอม event ต่างๆ เช่น วันปลูกต้นไม้ วันรักษ์โลมาสีชมพู (อำเภอขนอม อ.บ.ต. ทต ชุมชน โรงเรียน สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว)
- สร้างการรับรู้และความเข้าใจเรื่องการท่องเที่ยว (ททท.ภาคใต้ /จังหวัด)

พัฒนาด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์

สร้างภาพลักษณ์ที่ชัดเจนในการประชาสัมพันธ์

- สร้างภาพลักษณ์ที่ชัดเจนในการประชาสัมพันธ์ เช่น งานวอลเล่ย์บอลนานาชาติ (ททท.ภาคใต้ กีฬาและนันทนาการ)

เพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลด้านการท่องเที่ยว

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ทุกระดับ
- เพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ และการกระจายข้อมูล เช่น จังหวัดทำเอกสารข้อมูลร่วมกับโรงแรม ทำป้ายที่สนามบิน บริเวณทางแยกที่สำคัญ และในโรงแรม (ททท.ภาคใต้ จังหวัด พาณิชย์)

พัฒนาตลาดเชิงลึกเฉพาะกลุ่ม

- นำข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวสร้าง story ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยว (วัฒนธรรมจังหวัด)

5) ข้อสังเกต

1. การมีนักวิชาการที่มีความรู้ความชำนาญ และมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรง (กรณีคุณนภดล ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมสินค้าการท่องเที่ยว ททท.) เป็นประโยชน์ต่อที่ประชุมในการเปิดมุมมองและการแลกเปลี่ยนได้กว้างขวางมากขึ้น โดยผู้ฟังไม่รู้สึกว่าเป็นความขัดแย้ง

2. จังหวัด หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น ตัวแทนชุมชนและภาคธุรกิจ ให้ความสนใจและเข้าร่วมประชุมอย่างพร้อมเพรียงกัน นายอำเภออยู่ในการประชุมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนจบ แม้ว่าสถานที่ประชุมจะอยู่ค่อนข้างไกลจากตัวจังหวัด (100 กิโลเมตร) และบางคนต้องเดินทางกลับก่อนที่จะสรุปการประชุม

3. ภาคประชาชนมีการจัดเตรียมข้อมูลอำเภอขนอมที่จะนำเสนอ และช่วยเพิ่มมุมมองเรื่องการฟื้นฟูดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

4. ภาคธุรกิจที่เข้าร่วมการประชุม มีทั้งจากส่วนกลาง และผู้ประกอบการที่พักเป็นส่วนใหญ่ องค์ประกอบที่สำคัญแต่ขาดไปในการประชุมครั้งนี้ คือ ผู้ประกอบการท่องเที่ยว ได้แก่ บริษัททัวร์ นำเที่ยวต่างๆ และภาคธุรกิจอาจจะยังคำนึงถึงการสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวโดยมิได้คำนึงถึงท้องถิ่นมากนัก จึงทำให้ขาดมุมมองในการเชื่อมโยงท่องเที่ยวกับภาคชุมชนท้องถิ่น

5. ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้เตรียมเอกสาร สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการกลุ่มย่อย ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดนครศรีธรรมราช[15] ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2551 อันเป็นผลสืบเนื่องจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการประชาคมท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช ประจำปี 2551 ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และการประชุมเชิงวิชาการประชาคมท้องถิ่น ในการกำหนดทิศทางการท่องเที่ยวซึ่งมีการดำเนินงานในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 การดำเนินการดังกล่าว อ.บ.จ. ได้ดำเนินงานร่วมกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานนครศรีธรรมราช และสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งจากผลการประชุมดังกล่าวจะได้นำไปสู่การพัฒนาแผนแม่บทการท่องเที่ยวจังหวัดต่อไป เมื่อทบทวนเอกสารดังกล่าวพบว่ามีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอำเภอขนอม ถ้าทุกฝ่ายได้มีการประสานงานและสร้างความร่วมมือกันอย่างจริงจังจะช่วยเสริมงานและลดความซ้ำซ้อนในการทำงานได้ดี

6. อำเภอขนอมเคยมีการจัดการประชุมระดมความคิดในการพัฒนาการท่องเที่ยวของอำเภอขนอมมาแล้ว เช่น เมื่อ 6 ปีที่แล้วมีการประชุมร่วมทั้งภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาพ ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ข้อมูลสำคัญทั้งปัญหา ความต้องการ และข้อคิดเห็นแนวทางการแก้ไขและการพัฒนาการท่องเที่ยวขนอม ซึ่งหลายประเด็นปัญหายังคงไม่ได้รับการแก้ไข และถูกหยิบยกมาพูดคุยอีกครั้งในการประชุมครั้งนี้ เช่น ประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์ การเชื่อมโยงการท่องเที่ยว และความต้องการในการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร

[15] สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการกลุ่มย่อยด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดนครศรีธรรมราช องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช, 2551

จากข้อสังเกตดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าคนในท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องมีความตระหนักถึงปัญหา และพยายามที่จะแก้ไขปัญหา โจทย์สำคัญของจังหวัด คือจะทำให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้อย่างไร โดยใช้กลไกการบริหารจัดการและงบประมาณที่ได้รับ และการเชื่อมโยงการจัดการกับทุกฝ่าย

6) กิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากการจัดทำห่วงโซ่คุณค่าแล้ว

1. โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบด้วยแผนพัฒนาเส้นทางเข้าสู่ตัวเมืองขนอม ในปีงบประมาณ 2552 จะมีการขยายถนนในเขตชุมชน และในปี 2553 จะมีการขยายถนนทั้งเส้นกว่า 40 ล้านบาท ขยายไหล่ทางให้กว้างขึ้น การสร้างท่าเรือขนาดเล็กเพื่อการท่องเที่ยวมีการขออนุญาตแล้ว 2 - 3 จุด แต่อยู่ในระหว่างการพิจารณาอย่างรอบคอบ

2. การจัดทำผังเมืองรวม โดยอำเภอขนอมและองค์กรปกครองท้องถิ่น ประสาน และการกันโซนเพื่อจัดระเบียบ โซนการท่องเที่ยวธรรมชาติ แหล่งสถานบันเทิง ให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบ รองรับการขยายตัวอย่างเป็นระบบแบบแผน

3. โครงการเบิกฟ้าเมืองเปิดใจคน โดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าขนอม ส่วนราชการและภาคเอกชน

4. การทำความสะอาดเมือง (Khanom Big Cleaning Day) การสร้างสีสันให้กับเมือง ทาสีเสาไฟฟ้าเสาโทรศัพท์ ทำความสะอาดเมืองพร้อมกัน ในระหว่างเวลา 09.00 น.-12.00 น. ตามแหล่งท่องเที่ยวของอำเภอขนอม เป็นการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว ส่งเสริมรณรงค์กระตุ้นจิตสำนึกแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวรักษาสิ่งแวดล้อม พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในอำเภอขนอมให้สะอาด ปราศจากขยะและมลพิษ เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน สร้างแนวร่วมในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวทั่วไป โดยมีข้าราชการ นักเรียน นักศึกษา ภาคธุรกิจ และประชาชน เข้าร่วมประมาณ 2,000 คน และกำหนดไว้เดือนละ 1 ครั้ง โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 18 จุด มีเจ้าหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ดูแลรักษาอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ สร้างความมีชีวิตชีวาให้เป็นเมืองท่องเที่ยว มีหาดที่สวยงาม และสะอาดตา

5. การควบคุมนักท่องเที่ยวที่เข้ามาพำนักในพื้นที่เกิน 1 เดือน เช่น ชาวต่างประเทศที่อาจจะถูกเพ่งเล็งในบางเรื่องจากต่างประเทศแล้วเข้ามาหลบซ่อนตัว จะมีการตรวจสอบติดตาม และแฟ้มควบคุมตรวจสอบอยู่แล้ว ทั้งมีข้อมูลเชื่อมโยง

4.2.7 จังหวัดสตูล

1) การเลือกผลผลิตหลัก

จังหวัดสตูล มีทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งทะเลที่สวยงาม มีความหลากหลายด้านประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งมีศักยภาพสูงในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว จังหวัดสตูลมีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติจังหวัดสตูล (คฤหาสน์กูเด็น) มัสยิดกลางประจำจังหวัด อุทยานแห่งชาติตะรุเตา อุทยานแห่งชาติทะเลบัน เกาะอาดัง เกาะหลีเป๊ะ น้ำตกวังสายทอง น้ำตกธาราสวรรค์ ถ้ำเจ็ดคต ถ้ำภูผาเพชร เป็นต้น ในปี 2550 มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศรวมทั้งสิ้น 743,233 คน สามารถทำรายได้ให้กับจังหวัดประมาณ 1,798.20 ล้านบาท

จากศักยภาพดังกล่าว วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสตูล ตั้งแต่ ปี 2548-ปัจจุบัน ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องต่อ***การท่องเที่ยว*** ได้สะท้อนตามวิสัยทัศน์ของจังหวัด ปี 2553-2556 คือ **"เมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การเกษตรยั่งยืน เมืองท่าฝั่งอันดามัน สร้างสรรค์สังคมแห่งการเรียนรู้"** และมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านรักษาและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของทั้งภาครัฐและเอกชน แผนพัฒนาจังหวัดสตูล ปี 2553-2556 ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยง คือ ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มีกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและเส้นทางเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้ได้มาตรฐาน ส่งเสริมกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว พัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการให้ผู้เกี่ยวข้องกับการบริการด้านท่องเที่ยว พัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว พัฒนาสินค้าเพื่อเพิ่มมูลค่าการท่องเที่ยว ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวและขยายตลาดการท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรเอกชนในการจัดการการท่องเที่ยว จัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินของจังหวัด เสริมสร้างและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมของท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว

ผลของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมา ทำให้แนวโน้มโดยรวมของจังหวัดสตูลพบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงขึ้น และในอนาคตจะส่งผลต่อความสมดุลของระบบนิเวศเมืองในระยะยาว และท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจระดับชุมชนและระดับจังหวัดขาดความมั่นคง คือ รายได้จากภาคการท่องเที่ยวและภาคเกษตรกรรมลดลง การจ้างงานลดลง และแนวโน้มของรูปแบบการท่องเที่ยวของพื้นที่อาจเปลี่ยนไป และระยะเวลาในการพักค้างคืนลดลง นอกจากนี้ รัฐยังต้องสูญเสียงบประมาณในการบำบัดของเสีย และงบประมาณเพื่อการสาธารณสุข ซึ่งพื้นที่เกาะหลีเป๊ะเป็นพื้นที่หนึ่งที่กำลังมีสถานการณ์เช่นเดียวกันนี้

จากการเข้าพบนายสยุมพร ลิ่มไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล การพูดคุยในกลุ่มย่อยกับภาคประชาสังคม รวมทั้งการประชุมเพื่อหารือการนำร่องบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณอย่างบูรณาการโดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ต่างเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการท่องเที่ยว จึงได้เลือกพื้นที่ท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะมาเป็นประเด็นนำร่อง เนื่องจากเห็นว่าการท่องเที่ยวของเกาะหลีเป๊ะเป็นแหล่งรายได้หลักของชุมชน อำเภอ และจังหวัด รวมทั้งยังเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การ

พัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายรัฐบาล อีกทั้ง เห็นถึงโอกาสและแนวโน้มที่ดีของผลผลิตนี้ และยังเป็นประเด็นที่ชาวสตูลมีความเป็นห่วงกังวลในทิศทางการพัฒนาเกาะหลีเป๊ะว่าจะซ้ำรอยกับปัญหาดังเช่นเกาะเสม็ดที่เกิดจากผลพวงของการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งสถานการณ์ของเกาะหลีเป๊ะกำลังมีปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการก่อสร้างรีสอร์ทเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จนปิดกั้นการเข้าถึงพื้นที่ชายหาด ปัจจุบันจังหวัดได้ประกาศห้ามก่อสร้างเพิ่ม มีการใช้งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยนายสยุมพร ลิ่มไทย ในการสำรวจและจัดทำแผนที่ (mapping) เพื่อให้ได้ข้อมูลในการจัดระเบียบพื้นที่ โดยร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และในลำดับต่อไป จังหวัดเห็นว่าอาจจะนำไปสู่การเรียนรู้และขยายผลในผลผลิตหลักอื่นๆ ของจังหวัด นอกจากผลผลิตด้านการท่องเที่ยวแล้ว ภาคประชาสังคมยังมีความสนใจในผลผลิตด้านการเกษตรอีกด้วย

2) องค์ประกอบเวที

ในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมเวทีหารือการนำร่องบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณอย่างบูรณาการโดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) พิจารณาภาคีที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งวงจรการผลิตด้านการท่องเที่ยว คือ 1) การพัฒนาระบบบริหารและจัดการท่องเที่ยว 2) การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว 3) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว 4) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว 5)การบริหารและจัดการการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน 6) การพัฒนาด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์

ในการจัดเวทีประชุมครั้งนี้ ในวันพฤหัสบดี ที่ 19 มีนาคม 2552 มีผู้ข้าร่วม 45 คน ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ 21 คน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน ภาคประชาสังคมและประชาคน 8 คน ภาคเอกชน 6 คน ภาควิชาการ 3 คน และคณะวิจัยโครงการฯ 5 คน

3) กระบวนการ

เวทีหารือการนำร่องบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณอย่างบูรณาการโดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เป็นความร่วมมือระหว่างโครงการฯ กับสำนักงานจังหวัดสตูล โดยสำนักงานจังหวัดได้เป็นที่ปรึกษาและผู้ประสานการจัดเวทีทั้งในแง่สาระ การเตรียมงาน อำนวยการ และการออกหนังสือเชิญภาคีเข้าร่วม อีกทั้งอำเภอเมืองสตูลในฐานะเจ้าของพื้นที่เกาะหลีเป๊ะและสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดสตูลในฐานะเป็นหน่วยงานดูแลการท่องเที่ยวของจังหวัด ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาคประชาสังคมและภาคประชาชนที่ทำงานในพื้นที่

การดำเนินการหลังจากได้มีการกำหนดผลผลิตแล้ว เป็นการระบุผู้เข้าร่วมตลอดวงจรการผลิต การออกหนังสือเชิญภาคีเข้าร่วม โดยเนื้อหาในหนังสือเชิญได้ระบุสิ่งที่ผู้เข้าร่วมต้องเตรียม เช่น ข้อมูลจำนวนนักท่องเที่ยว รายได้จากการท่องเที่ยว อุปทานด้านการท่องเที่ยว (ที่พัก ร้านค้า ร้านอาหาร ฯลฯ) ปัญหาของการท่องเที่ยว สิ่งที่ภาคีต้องการพัฒนาเพิ่มคุณค่าของการท่องเที่ยว

ในเวทีฯ เริ่มจากการเปิดและดำเนินการประชุมโดย นายบุญเสริม ฤทธาภิรมย์ ศิลปินดีเด่นสาขาวรรณศิลป์จังหวัดสตูล ตามด้วยการบรรยาย เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล” โดย คุณพิพัฒน์ เลิศกิตติสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านการท่องเที่ยว และ เรื่อง “เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล และหลักการทำห่วงโซ่คุณค่า (value chain)” โดย อาจารย์ มนตรี เสนีเศรษฐ นักวิจัยโครงการ หลังจากนั้นเป็นการแบ่งผู้เข้าร่วมเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการและภาคเอกชน กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย ผู้แทนอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคประชาสังคมและประชาชน เพื่อพูดคุยและวิเคราะห์ใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ปัจจัยพื้นฐานและผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว (2) ศักยภาพบุคลากรภาคบริการการท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของชุมชน (3) การตลาดและประชาสัมพันธ์ โดยทั้ง 3 ประเด็นมีการแลกเปลี่ยนครอบคลุมถึงสถานการณ์/ปัญหาปัจจุบันในแต่ละช่วงของวงจรการผลิต ข้อเสนอเพิ่มคุณค่าการผลิต และจัดลำดับความสำคัญโครงการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวหลีเป๊ะ สุดท้ายมีการนำเสนอผลการพูดคุยในกลุ่มย่อยโดยผู้แทนกลุ่ม

(บันทึกสาระสำคัญของเวทีการประชุม ดูในภาคผนวก ก.)

4) ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ผลผลิตด้านการท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ

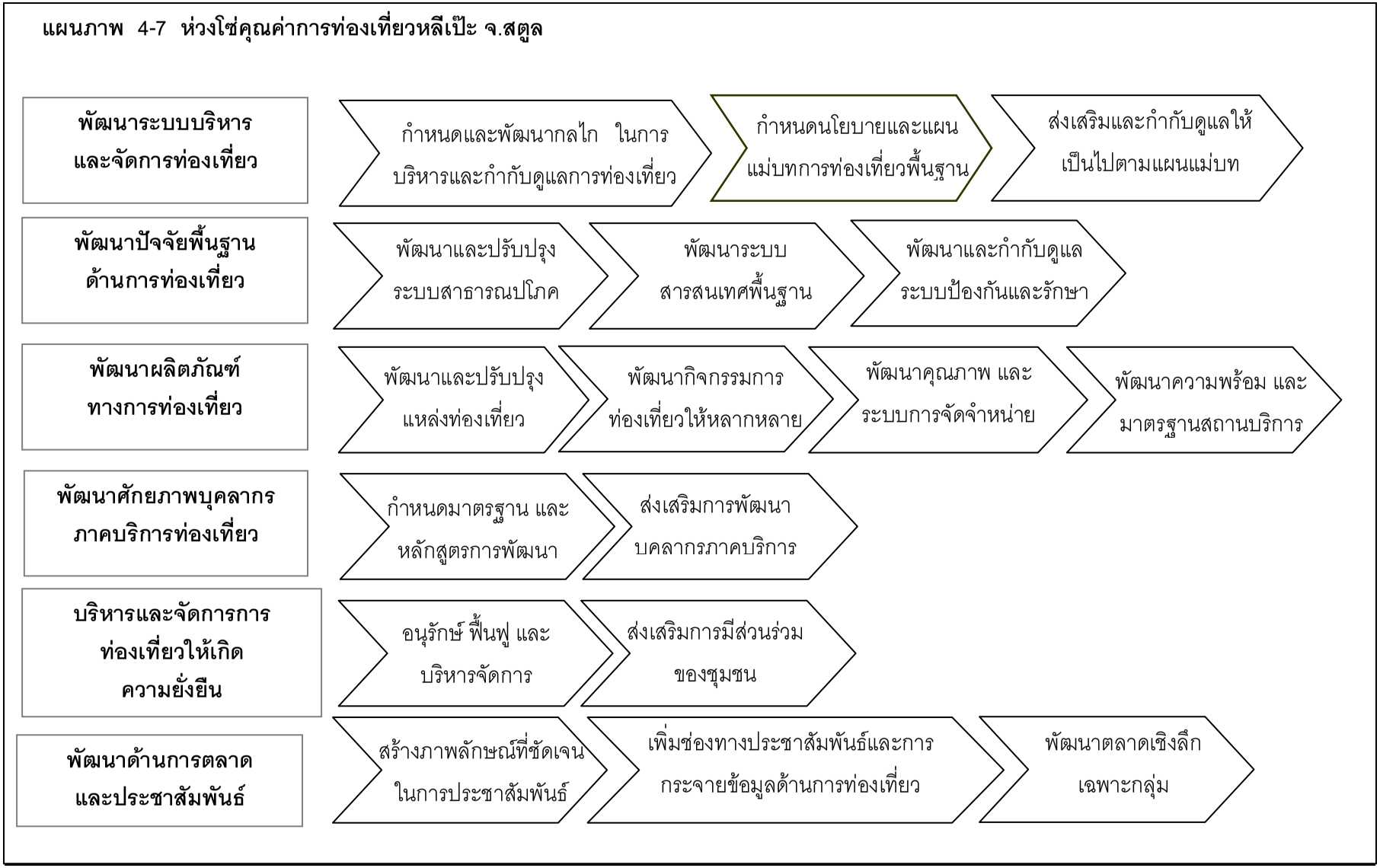
ในช่วงของการแบ่งกลุ่มย่อยได้แบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ 1) กลุ่มปัจจัยพื้นฐาน และผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว 2) กลุ่มศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว และการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 3)กลุ่มการตลาดและประชาสัมพันธ์ โดยแต่ละกลุ่มได้อภิปรายถึงสถานการณ์/ปัญหา และข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การเสนอแผนจังหวัด ผลการประชุมกลุ่มย่อย ได้นำมาใส่ในกรอบผังของห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ที่พัฒนาโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ปรากฏดังแผนภาพที่ 4 - 7

5) ข้อสังเกต

1) เวทีการประชุมมีผู้เข้าร่วมเข้าร่วมครบทุกภาคีตลอดทั้งกระบวนการผลิต ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนในวงกว้าง แต่ผู้แทนภาคประชาชนที่เข้าร่วมไม่ค่อยมั่นใจในการแสดงการคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูล เนื่องจากไม่คุ้ยเคยกับการประชุมในเวทีระดับจังหวัด
2) เวทีการประชุมของจังหวัดสตูลมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่มีข้อมูลด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ ททท. สำนักงานจังหวัดตรัง ซึ่งมีบทบาทในการดูแลการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ทำให้เกิดการเสริมเติมเต็มข้อมูล หากเวทีประชุมขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้เกิดการละเลยสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มักคำนึงถึงประเด็นใกล้ตัวและเป็นประเด็นปลายทาง ขาดการสะท้อนถึงข้อมูลสถานการณ์ที่ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่ ดังนั้น ในเวทีบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณอย่างบูรณาการโดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ควรต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญใน 3 ส่วน คือ ด้านห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ด้านเนื้อหาของผลผลิตนั้นๆ และด้านการจัดกระบวนการเวที
3) บางหน่วยงานราชการ ได้เรียนรู้แนวคิดการใช้ห่วงโซ่คุณค่าและมีการฝึกปฏิบัติจากการฝึกอบรม (workshop) มาก่อน เวทีนี้จึงเป็นโอกาสเรียนรู้จากกรณีสถานการณ์จริงของจังหวัด

4) การท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะถือเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่พบปัญหาเช่นพื้นที่ท่องเที่ยวขนาดเล็กอื่นๆ ทั่วไป กล่าวคือ เป็นการดำเนินการกิจกรรมท่องเที่ยวโดยเอกชน ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวค่อนข้างน้อย อีกทั้งขาดแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวและขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตของการท่องเที่ยว

แผนภาพ 4-7 ห่วงโซ่คุณค่าการท่องเที่ยวหลีเป๊ะ จ.สตูล



ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุญาต

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)
ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างความสามารถในการแข่งขันบนฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน
ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ
ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค
ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศ
ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตะวันออก
วิสัยทัศน์ ภาคตะวันออกเป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญของประเทศ ที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค
เป้าหมายการพัฒนาภาคตะวันออก
ด้านเศรษฐกิจ
ด้านสังคม
ด้านสิ่งแวดล้อม
ด้านความมั่นคง
ด้านการบริหารจัดการ
ประเด็นการพัฒนาภาคตะวันออก
ประเด็นที่ ๑ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
ประเด็นที่ ๒ การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่มีศักยภาพสูง
ประเด็นที่ ๓ การพัฒนาเมืองและชุมชนน่าอยู่
ประเด็นที่ ๔ การพัฒนาการท่องเที่ยว
ประเด็นที่ ๕ การพัฒนาเกษตรกรรมและความมั่นคงทางอาหาร
ประเด็นที่ ๖ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
ประเด็นที่ ๗ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนา
ประเด็นที่ ๘ การพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศ
ประเด็นที่ ๙ การพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ
ประเด็นที่ ๑๐ การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ
ประเด็นที่ ๑๑ การพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ประเด็นที่ ๑๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านความมั่นคง
ประเด็นที่ ๑๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการต่างประเทศ
ประเด็นที่ ๑๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง
ประเด็นที่ ๑๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๑๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๑๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๑๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๑๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๒๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๓๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๔๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๕๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๖๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๗๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๘๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๑ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๒ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๓ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๔ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๕ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๖ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๗ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๘ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๙๙ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
ประเด็นที่ ๑๐๐ การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล

บริหารและจัดการการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

อนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการ

- ส่งเสริมกิจกรรมการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยการมีส่วนร่วมของรัฐ อปท. ชุมชน เอกชน และนักท่องเที่ยว
- สร้างมาตรการจูงใจแก่นักท่องเที่ยวในการจัดการขยะมูลฝอย

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

- ส่งเสริมสวัสดิการของกลุ่มประชาชนที่มีส่วนในการพัฒนาชุมชนและการท่องเที่ยว

พัฒนาด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์

สร้างภาพลักษณ์ที่ชัดเจนในการประชาสัมพันธ์

- สร้างภาพลักษณ์และความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยวว่าสามารถเที่ยวหลีเป๊ะได้ทุกฤดูกาล

เพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลด้านการท่องเที่ยว

- ใช้วาระพิเศษ เช่น จังหวัดสตูล 170 ปี และหลีเป๊ะ 100 ปี เป็นช่องทางการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวให้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง

พัฒนาตลาดเชิงลึกเฉพาะกลุ่ม

- ไม่มีข้อเสนอเรื่องนี้

4.3 สรุปและวิเคราะห์ การใช้ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เป็นเครื่องมือบูรณาการแผนงานโครงการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

4.3.1 ข้อค้นพบ

จากการนำห่วงโซ่คุณค่า มาทดลองใช้ในกระบวนการบูรณาการแผนงานโครงการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในพื้นที่จังหวัดนำร่อง 7 จังหวัด คณะวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้

1. การทำ Value Chain คือ ต้องพิจารณาให้ครบทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (end-to-end) ไม่เน้นส่งเสริมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งมากเกินไป โดยเฉพาะเรื่องการเกษตรซึ่งมักจะเน้นที่การพัฒนาการผลิตต้นทางมากกว่าเรื่องการแปรรูปและการตลาดซึ่งเป็นปลายน้ำ โดยพบว่าเอกสารศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการผลิตเกษตรมากกว่าการแปรรูป ทำให้กระบวนการเรื่องข้าวหรือพริกที่จังหวัดยโสธร ชัยนาท และชัยภูมิเลือก ไม่เติบโตทั้งด้านกระบวนการและไม่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับจังหวัดด้วย ในขณะที่การท่องเที่ยว ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ มากกว่าการพัฒนาบุคลากร กระบวนการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ดูแลความยั่งยืนของพื้นที่ เช่น เกาะหลีเป๊ะ จ.สตูล ที่มีสภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม จากการที่นักท่องเที่ยวเข้าไปมาก และ อ.ขนอม จ.นครศรีธรรมราช ที่ขาดการบริหารจัดการด้านการเข้าถึง และขาดบุคลากรที่มีความสามารถด้านภาษา เป็นต้น

2. ภาคเอกชนให้ความสำคัญต่อการนำ value chain ไปใช้ในการวางแผน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ และนครศรีธรรมราช ซึ่งมีบทบาทสูงในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อเรื่องนี้ เนื่องจากเป็นหน่วยที่อยู่ปลายน้ำมีความเข้าใจและมองเห็นกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ หน่วยงานภาครัฐที่มีความเข้าใจและให้ความสำคัญในการทำ value chain ได้แก่ พาณิชย์จังหวัดยโสธร สำนักงานจังหวัดชัยนาท สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดชัยนาท สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ และอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ

3. หน่วยงานมีความกังวลเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรองรับโครงการกิจกรรม ในกรณีที่ต้องจัดทำโครงการที่เชื่อมโยงกันตามห่วงโซ่การผลิต ถ้าโครงการใดไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จะทำให้กระบวนการพัฒนาชะงัก ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ เช่น กรณีกลยุทธ์การพัฒนาข้าวหอมมะลิของจังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น

3. การเลือกผลผลิตจังหวัดเพื่อมาทำ value chain ต้องเลือกให้ตรงกับศักยภาพจังหวัด โดยพิจารณาด้านกายภาพ logistic ผลตอบแทนการลงทุน และบุคลากร รวมทั้งต้องมาจากมีส่วนร่วมของภาคีหลักเพื่อสร้าง shared value ไม่ใช่พิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลหรือความต้องการของผู้บริหารเพียงด้านเดียว เช่น การเลือกผลผลิตหลักเรื่อง “การเกษตร ในปัญหาเรื่อง “น้ำ” ของจังหวัดพิษณุโลก เป็นตัวอย่างของการเลือกผลผลิตหลักที่ชัดเจน ตรงกับศักยภาพของพื้นที่ มาจากการเห็นชอบตรงกันของทุกภาคส่วนในจังหวัด และสอดคล้องกับนโยบายรัฐ เมื่อลงไปทำในระดับอำเภอนครไทย ทำให้เห็นการเชื่อมโยงของปัญหาและการแก้ไขปัญหาในระดับลุ่มน้ำย่อย ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ในขณะที่การเลือกทำประเด็น “การท่องเที่ยว” มาเป็นผลผลิตหลักในการพัฒนาพื้นที่ของอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัด

อุบลราชธานีนั้น ยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพโดยรวมของพื้นที่และอาจยังไม่ใช่ผลผลิตที่เป็น shared value ของพื้นที่ ทำให้ขาดพลัง รวมถึงขาดแรงจูงใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่วมคิด ผลักดันการพัฒนาด้านดังกล่าว

4. การพิจารณา Value Chain มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ระดับ คือ คือ กิจกรรมหลัก (primary activities) ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการที่เป็นภาคการผลิตหลัก และกิจกรรมสนับสนุน (support activities) ซึ่งเป็นภารกิจที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ (function) แต่จากการศึกษาพบว่ามีกิจกรรมหลักหลายกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ โดยเฉพาะด้านการเกษตร ที่ต้องพัฒนาระบบชลประทาน และระบบการคมนาคม หากไม่สามารถบูรณาการหน่วยงานได้ จะเป็นจุดอ่อนในการพัฒนาแผนจังหวัด เพราะหน่วยงาน function มีงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาพื้นที่

5. ในการพิจารณาผลผลิตหลักด้านการเกษตร พบว่ามีข้อมูลเรื่อง supply เทียม หรือผลิตผลเกษตรต่างถิ่น/ต่างประเทศ เข้ามาด้วย ซึ่งจะทำให้คุณภาพของผลิตผลของจังหวัดไม่มีคุณภาพ และอาจมาเป็นคู่แข่งทางการค้าด้วย ในขณะเดียวกันก็มี demand เทียม จากการที่มีการประกันราคาผลผลิต ทำให้เกษตรกรใช้เป็นแหล่งอ้างอิงราคา และอาจส่งผลให้ไม่มีการพัฒนาผลผลิต แม้ในการทำ value chain จะเห็นว่าควรมีการพัฒนาก็ตาม เนื่องจากเกษตรกรเห็นว่าไม่จำเป็นต้องพัฒนาก็ขายได้ราคาดีจากราคาประกัน หรืออาจเลือกใช้พันธุ์ข้าวที่ไม่มีคุณภาพก็ได้ ทำเงินได้เท่ากัน ดังนั้นควรพิจารณาข้อมูลปริมาณการจำนำข้าวของแต่ละจังหวัด อาจมองย้อนไปสามปี เพื่อได้ข้อมูล demand ที่แท้จริง

6. จังหวัดที่เลือกทำเรื่องท่องเที่ยว 3 จังหวัด คือ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และสตูล หากพิจารณาในเชิงกิจกรรมหลักของการท่องเที่ยว ประกอบด้วย ผู้นำเที่ยว การขนส่ง และที่พักอาหาร ซึ่งเป็นกระบวนการหลัก (Primary Activities) แต่ที่อุบลราชธานี และขนอม (นครศรีธรรมราช) มีกลุ่มนำเที่ยวน้อย ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดโปรแกรมการท่องเที่ยว ซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำนักท่องเที่ยวไปในพื้นที่ ในขณะที่จังหวัดสตูล มีกลุ่มนำเที่ยวจำนวนมาก มีการจัดโปรแกรมนำเที่ยวจนทำให้นักท่องเที่ยวเข้าไปมากเกินกว่าพื้นที่จะรองรับได้ ข้อสังเกตสำคัญคือ หากกระบวนหลักไม่ได้รับการพัฒนา การจัดกระบวนการสนับสนุน (Support Activities) อาจมีผลต่อการพัฒนาผลผลิตไม่มากนัก แม้จะมีสนับสนุนจากภาครัฐมากเท่าใดก็ตาม ดังนั้นการทำ value chain เรื่องการท่องเที่ยวควรวิเคราะห์ว่ามีกลุ่มกิจกรรมหลักครบหรือไม่ ถ้าไม่ครบควรทำอย่างไร เช่น การกำกับและสนับสนุนให้กลุ่มกิจกรรมหลักเข้มแข็ง และวิเคราะห์กลุ่มผู้นำเที่ยวว่ามีอิทธิพลต่อการท่องเที่ยวมากเพียงใด เป็นต้น

4.3.2 **รูปแบบการเชื่อมโยงผลผลิตหลักกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยใช้** value chain

ส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ คือ การศึกษาถึงกระบวนการบูรณาการของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้สามารถจัดทำแผนบูรณาการแผนของหน่วยราชการส่วนกลางที่ลงมาดำเนินกิจกรรม

ต่างๆ ในจังหวัด หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับความต้องการของภาคประชาสังคม ตลอดจนภาคธุรกิจในจังหวัด

แนวคิดในการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัด จึงควรพิจารณาแนวคิดในเรื่องของห่วงโซ่คุณค่า หรือ Value Chain เพื่อที่จังหวัดเองจะสามารถประยุกต์ใช้ในการดำเนินการจัดทำแผนได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และ พรบ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแนวคิดนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในสองแนวทางด้วยกัน คือ

1. การพิจารณาประยุกต์ใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า หรือ Value Chain ในระดับภาครัฐ กับ ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ โดยควรพิจารณาถึง ห่วงโซ่อุปทาน หรือ Supply Chain ของผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด ซึ่งภาคประชาสังคมและหรือภาคธุรกิจดำเนินการ ควรเป็นผลผลิตที่ทำรายได้หลักให้กับจังหวัด หรือมีแนวโน้มที่จะเป็นผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ เป็น กิจกรรมหลัก (Primary Activities) โดยหากเป็นผลผลิตทางด้านเกษตร ควรพิจารณาจากจุดเริ่มต้น ไปจนถึงจุดสุดท้าย (end to end) เพื่อพิจารณาว่าผลผลิตทางด้านเกษตรที่เกิดในจังหวัดมีเส้นทางที่จะพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่เป็นผลผลิตเกษตรไปจนถึงพัฒนาการแปรรูปเป็นอุตสาหกรรมเพิ่มมูลค่าขั้นสุดท้ายได้อย่างไรบ้าง ที่ทั้งสองภาคได้ดำเนินการอยู่แล้วหรือจะดำเนินการต่อไป จากนั้นจังหวัด หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ ร่วมกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ มาร่วมกันพิจารณาห่วงโซ่อุปทานในแต่ละผลผลิตที่เห็นชอบด้วยกัน เพื่อพิจารณาจุดอ่อนของห่วงโซ่อุปทานประกอบกับความต้องการของภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจที่ต้องการให้จังหวัดสนับสนุนในประเด็นใด หรืออาจต้องการพัฒนาผลผลิตของจังหวัดจากภาคเกษตรไปสู่ขั้นของอุตสาหกรรมแปรรูปเบื้องต้นหรือแปรรูปเพิ่มมูลค่าขั้นสูง หรือจากนั้นจะดำเนินการหารือร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อทำโครงการสนับสนุน (Support Activities) การดำเนินงานผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด โดยนำไปเป็นแผนพัฒนาจังหวัดและกำหนดงบประมาณที่จำเป็น

2. ในการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัด กับ แผนของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือแผนตามนโยบายของรัฐ จังหวัดควรพิจารณาแผนของหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าว และเชื่อมโยงของทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยพิจารณาว่ายังมีช่องว่าง (Gap Analysis) ของแผนต่างๆ ที่จะลงมาในจังหวัดอย่างไรบ้าง หากพบว่าเป็นช่องว่าง (Gap) ที่สำคัญ ซึ่งหากขาดไปอาจทำให้ไม่สามารถส่งผลให้จังหวัดบรรลุถึงความต้องการแท้จริงของภาคประชาชน หรือภาคธุรกิจ จังหวัดก็ควรพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดกิจกรรมและงบประมาณที่จำเป็น เพื่อปิดช่องว่างเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการค้นหาช่องว่างของงบประมาณ ควรให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาว่างบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว ยังไม่เชื่อมโยงอาจมีช่องว่างที่ควรดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อที่จังหวัดจะได้พิจารณาวางแผนเชื่อมต่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อจังหวัดมากขึ้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นแผนบูรณาการเชื่อมการจัดทำแผนของหน่วยราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนโครงการของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการจัดแผนและงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้โครงการดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงต่อยอดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงต่อจังหวัด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนของแต่ละหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการตามนโยบายของรัฐบาล มีการวางแผนที่อาจไม่สามารถจัดทำได้ในเวลาเดียวกัน ทำให้จังหวัดอาจไม่สามารถทราบข้อมูลการวางแผนที่ทันสมัยของทุกหน่วยงานได้ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานอาจมีระยะเวลา และรูปแบบการจัดทำที่ไม่ใช่แบบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม โดยสภาพแวดล้อมและภารกิจของแต่ละหน่วยงานไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนในแต่ละปีแบบพลิกโฉมหน้า ดังนั้นเมื่อพิจารณาแผนของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะเป็น incremental plan จังหวัดจึงควรพิจารณาใช้วิธีการวิเคราะห์แนวโน้มของแผนในแต่ละหน่วยงานโดยอาจดูจากข้อมูลแผนในอดีต เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แต่ในกรณีที่มีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องจัดทำแผนพิเศษหรือฉุกเฉิน ซึ่งกระทบกับภาคประชาชนหรือภาคเอกชนอย่างรุนแรง ควรให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนเพิ่มเติมในแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อขออนุมัติเพิ่มเติมงบประมาณ ต่อ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้

บทที่ 5
วิเคราะห์การมีส่วนร่วม ระบบข้อมูล และบทบาทผู้บริหาร

กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา การใช้ข้อมูล บทบาทของผู้บริหารและศักยภาพของทีมจังหวัด ซึ่งจากการศึกษากระบวนการดังกล่าวในพื้นที่ 7 จังหวัด พบว่าแต่ละจังหวัดได้ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีขั้นตอนวิธีการและบทบาทแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยในบทนี้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำแผนใน 3 ประเด็นคือ

1) การมีส่วนร่วม
2) ข้อมูลและการใช้ข้อมูล
3) บทบาทของผู้บริหาร และศักยภาพของทีมจังหวัด

ในแต่ละประเด็น มีรายละเอียดการวิเคราะห์และข้อเสนอ ดังนี้

5.1 การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ มีขั้นตอนที่สำคัญได้แก่ การสื่อสารสร้างการมีส่วนร่วม การประมวลปัญหาความต้องการของประชาชน และการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ ซึ่งจะสะท้อนการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ กัน จากการศึกษาพบว่าพื้นที่ศึกษามีขั้นตอนวิธีการแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม ใน 5 ประเด็น ดังนี้

1) การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม
2) การมีส่วนร่วมในการประมวลปัญหาและความต้องการของภาคี
3) การมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญแผนงานและโครงการ
4) ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม
5) แนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม

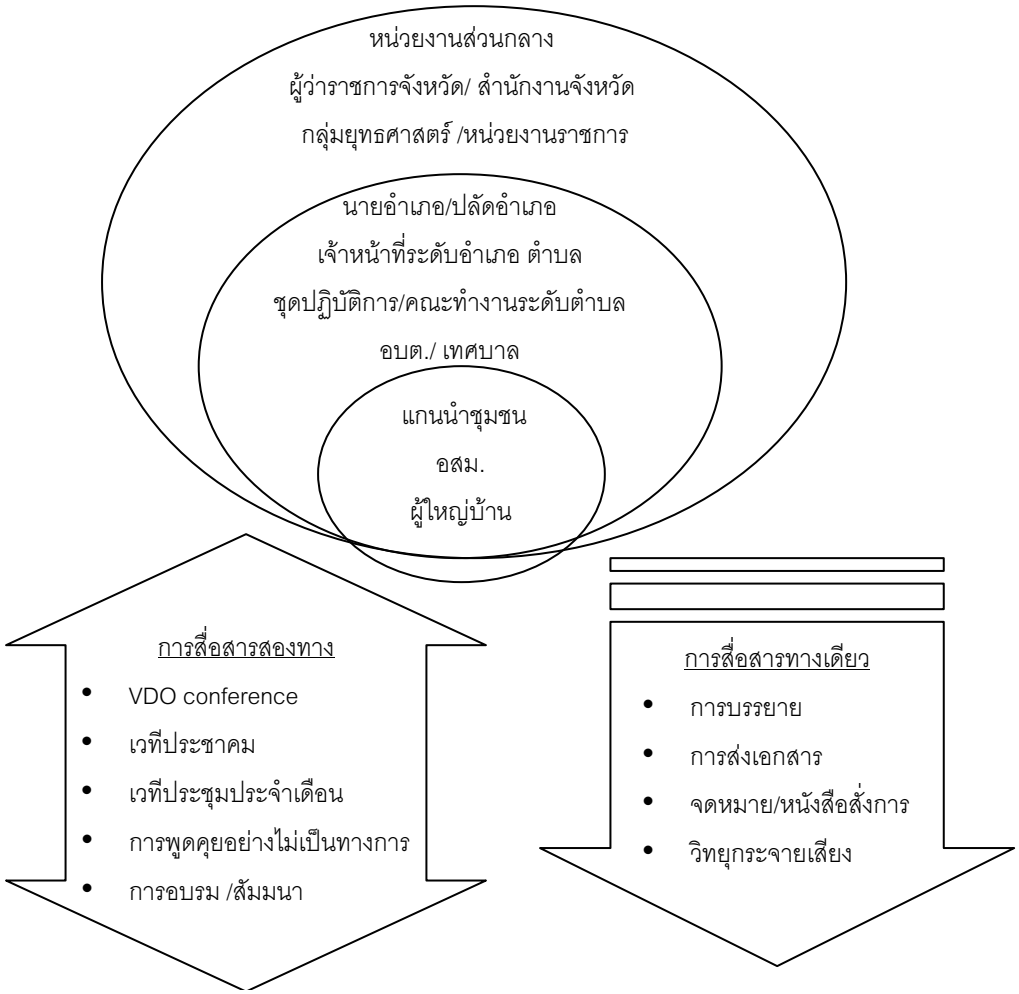
5.1.1 การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีความหมายหลากหลายมิติ ทั้งในด้านที่เป็นเป้าหมาย เป็นหลักการแนวคิด และเป็นกระบวนการ ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.7.1 การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเป็นการสื่อสารสองทาง กล่าวคือ ทั้งการให้ข้อมูลต่อประชาชนและให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ ตามแผน ซึ่งจะกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

ดังนั้น การสื่อสารสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็น จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจากการศึกษากระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาจังหวัดของพื้นที่ศึกษา มีข้อค้นพบที่สำคัญสองประการ คือ กลไกการสื่อสาร และการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับ สนับสนุนกระบวนการทำแผนจังหวัด

<u>กลไกการสื่อสารสร้างความเข้าใจ</u>

ในการจัดทำแผนจังหวัดของจังหวัดนำร่องทั้ง 7 จังหวัด มีการสื่อสารความเข้าใจและการรับฟังความคิดเห็นผ่านกลไกทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และวิธีการ/กระบวนการสื่อสารควบคู่กันทั้งที่เป็นการสื่อสารแบบทางเดียวและแบบสองทาง โดยผู้สื่อสารอาจจะเป็นผู้รับสารด้วย (ภาพ 5-1)



แผนภาพ 5-1 แสดงรูปแบบการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

<u>ผลของการสื่อสารต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด</u>

ภาคีหลักที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาแผนจังหวัด ได้แก่ ชุมชน ประชาสังคม หน่วยราชการในภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานธุรกิจเอกชน ซึ่งมีระดับความเข้าใจต่อกระบวนการทำ

แผนจังหวัดไม่เท่ากัน ได้แก่ การรับรู้ การเข้าใจ การยอมรับ และการสนับสนุน อันเป็นผลสะท้อนต่อการทำงานของแต่ละจังหวัดในการสื่อสารและทำความเข้าใจกับภาคีเหล่านั้น และส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคีในการจัดทำแผนจังหวัด

ตาราง 5-1 แสดงผลของการสื่อสารต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของภาคี

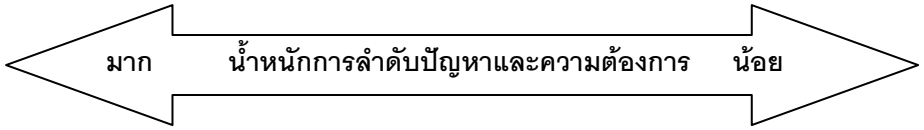
ระดับความเข้าใจ	รับรู้	เข้าใจ	ยอมรับ	สนับสนุน
พิษณุโลก	ธุรกิจ		ท้องถิ่น	Function ชุมชน/ประชาสังคม
ชัยนาท			ชุมชน/ประชาสังคม ท้องถิ่น	Function ธุรกิจ
ยโสธร			ธุรกิจ ท้องถิ่น Function	ชุมชน /ประชาสังคม
ชัยภูมิ				ชุมชน /ประชาสังคม ท้องถิ่น Function ธุรกิจ
อุบลราชธานี	ชุมชน/ประชาสังคม		Function	ธุรกิจ ท้องถิ่น
นครศรีธรรมราช		ธุรกิจ	ท้องถิ่น	ชุมชน /ประชาสังคม Function
สตูล	ชุมชน/ประชาสังคม			ธุรกิจ ท้องถิ่น Function

5.1.2 การมีส่วนร่วมในการประมวลปัญหาและความต้องการของภาคี

การประมวลปัญหาและความต้องการของภาคชุมชน ประชาสังคม และเอกชน เป็นกระบวนการที่สำคัญของการมีส่วนร่วมระดับต้น คือ การให้ข้อมูลของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาคชุมชน ประชาสังคม ท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งแต่ละจังหวัดให้บทบาทความสำคัญของภาคีในการประมวลความต้องการ และระดับของการประมวลปัญหาและความต้องการ ดังนี้

<u>การจัดบทบาทความสำคัญของภาคีในการประมวลความต้องการ</u>

ปัญหาและความต้องการจากภาคชุมชน ประชาสังคม และภาคเอกชนมีอยู่ในแผนชุมชน แผนองค์กรปกครองท้องถิ่น แผนงานของหน่วยงานราชการ (Function) และแผนพัฒนาจังหวัด สำหรับจังหวัดพื้นที่ศึกษาจะให้น้ำหนักต่อปัญหาและความต้องการของภาคีแตกต่างกัน ดังนี้ (แผนภาพ 5-2)



พิษณุโลก	Function/Area	ท้องถิ่น	ชุมชน	ธุรกิจ
ชัยนาท	ชุมชน	ธุรกิจ	Function/Area	ท้องถิ่น
ยโสธร	ชุมชน	Function/Area	ธุรกิจ	ท้องถิ่น
ชัยภูมิ	ชุมชน	ธุรกิจ	Function/Area	ท้องถิ่น
อุบลราชธานี	Function/Area	ชุมชน	ธุรกิจ	ท้องถิ่น
นครศรีธรรมราช	ชุมชน	Function/Area	ธุรกิจ	ท้องถิ่น
สตูล	Function/Area	ชุมชน	ธุรกิจ	ท้องถิ่น

แผนภาพ 5-2 แสดงการให้น้ำหนักกับการประมวลปัญหาและความต้องการจากภาคีต่างๆ รายจังหวัด

- จังหวัดชัยนาท ยโสธร ชัยภูมิ และนครศรีธรรมราชจะให้น้ำหนักกับภาคชุมชนเป็นอันดับแรก จังหวัดเหล่านี้มีภาคประชาชนที่รวมตัวกันเข้มแข็ง มีแผนชุมชนที่ดำเนินการมาต่อเนื่อง และมีการจัดเวทีประมวลปัญหาและความต้องการอย่างเป็นระบบ
- จังหวัดชัยภูมิและนครศรีธรรมราชให้น้ำหนักต่อปัญหาของภาคราชการลำดับต่อจากภาคชุมชน ส่วนภาคธุรกิจไม่มีบทบาทมากนัก เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคธุรกิจด้วย
- จังหวัดชัยนาทที่ให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจ เนื่องจากจังหวัดเห็นความสำคัญของภาคธุรกิจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัดต่อเนื่องจากผลผลิตภาคชุมชน
- จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสตูลเป็นจังหวัดในพื้นที่ชายแดน จังหวัดจะให้น้ำหนักการจัดทำแผนจังหวัดเพื่อรองรับนโยบายและตอบสนองหน่วยงานภาคราชการมากกว่าภาคชุมชนและภาค

ธุรกิจ สำหรับจังหวัดสตูลซึ่งเป็นหนึ่งในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้น้ำหนักระหว่างหน่วยงานราชการควบคู่กับความต้องการของชุมชน

ทั้ง 6 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท ชัยภูมิ ยโสธร อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และสตูล ให้น้ำหนักกับความต้องการของท้องถิ่นน้อยกว่าภาคีอื่นๆ เนื่องจากจังหวัดมีความเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณและมีแผนงบประมาณท้องถิ่นอยู่แล้ว สำหรับจังหวัดพิษณุโลกเป็นจังหวัดที่ให้น้ำหนักกับความต้องการของภาคราชการเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงพิจารณาความต้องการของท้องถิ่น ชุมชนและภาคธุรกิจ

<u>การมีส่วนร่วมในการประมวลปัญหาและความต้องการของภาคีที่ระดับต่าง ๆ</u>

การประมวลปัญหาความต้องการจำแนกเป็น 4 ระดับได้แก่ ระดับชุมชน ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละระดับจะส่งผลต่อแผนจังหวัดในการกำหนดโครงการให้ตอบโจทย์ได้ตรงประเด็นปัญหาความต้องการอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์มากที่สุด โดยเริ่มต้นที่ระดับชุมชน จากนั้นจึงมีการประมวลข้อมูลปัญหาความต้องการระดับตำบล ในระดับตำบลจะเริ่มมีการผนวกเชื่อมโยงกับภาคีอื่น และเมื่อถึงขั้นตอนระดับอำเภอจะมีการกลั่นกรองวิเคราะห์ เสนอความเห็นว่าโครงการในแผนชุมชนระดับตำบลโครงการใดควรบรรจุไว้ในแผนท้องถิ่น โครงการใดควรเสนอหน่วยราชการ (Function) และโครงการใดควรเสนอของบประมาณจังหวัด ในการประมวลปัญหาและความต้องการแต่ละระดับจะมีกลไก ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการแตกต่างกัน

1) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับชุมชน

หัวใจสำคัญของการระดมปัญหาความต้องการของชุมชน คือ การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนอย่างแท้จริง ที่ผ่านการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ประชุมกลุ่ม ประชุมแกนนำชุมชน การจัดเวทีประชาคม การพูดคุยวิเคราะห์ปัญหา และร่วมกันพัฒนาโครงการจากข้อเท็จจริงและตอบสนองต่อทุกกลุ่มในชุมชน ผลที่ได้ คือ แผนชุมชนที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นการสร้างแผนต้นทางที่มีประสิทธิภาพ

*จังหวัดชัยนาท ยโสธร ชัยภูมิ นครศรีธรรมราช และสตูล*ให้ความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการและปัญหาตั้งแต่ระดับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดนครศรีธรรมราชมีความโดดเด่นจากรากฐานการทำแผนชุมชนที่ครอบคลุมทุกชุมชนผ่านโครงการชุมชนอินทรีย์ โดยมีทีมคุณอำนวยตำบลที่ผ่านกระบวนการอบรมการจัดการความรู้ชุมชนเป็นกลไกดำเนินงานที่สำคัญ ส่วนจังหวัดสตูลจะจัดเวทีระดมปัญหาและความต้องการจากกลุ่มเล็กๆ ในพื้นที่ที่มีความพร้อม โดยเตรียมกลุ่มแกนนำที่จะระดมปัญหาจากจากระดับชุมชน ก่อนที่จะนำมารวบรวมและจัดเวทีประชาคมต่อไป

กรณีจังหวัดอุบลราชธานี ส่วนราชการในระดับอำเภอมีส่วนร่วมในการทำประชาคมหมู่บ้าน โดยนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน/โครงการของหมู่บ้าน/ชุมชน ที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน และรองรับกับนโยบายต่าง ๆ ที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง และนำข้อเสนอ แผนงาน/โครงการจากหมู่บ้าน/ชุมชนบรรจุในแผนของหน่วยงานด้วย

*2) **การประมวลความต้องการและปัญหาระดับตำบล***

การพัฒนาแผนระดับตำบลจะมีความเข้มข้นมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล การประมวลความต้องการระดับตำบลประกอบด้วยกระบวนการคัดกรองเรียงลำดับความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วน รวมทั้งการบูรณาการแผนงาน/โครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันจากทุกหมู่บ้านให้เป็นโครงการร่วมกัน เพื่อเชื่อมโยงกับงบประมาณของท้องถิ่น โดยเวทีประชาคมตำบลซึ่งผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเวทีจะมีองค์ประกอบจากภาคชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐในระดับตำบลและอำเภอ ทำให้เกิดการสื่อสารทำความเข้าใจกับภาคท้องถิ่น แผนงาน/โครงการที่เกินศักยภาพท้องถิ่นจะถูกนำเสนอให้กลไกระดับอำเภอพิจารณาต่อไป

กรณีจังหวัดอุบลราชธานี การจัดเวทีของ อบต.โพนงาม มีส่วนราชการระดับอำเภอเข้ามาร่วมกระบวนการค้นหาปัญหา และกำหนดแผนงานโครงการตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ทำให้ทุกส่วนทราบข้อเท็จจริงและข้อจำกัดซึ่งกันและกัน ซึ่งจะง่ายต่อการจำแนกระดับปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน จนถึงระดับตำบลและอำเภอ

นอกเหนือจากการประชุมเพื่อประมวลปัญหาและความต้องการเพื่อการพัฒนาแผนโดยตรงแล้ว จัง*หวัดสตูล* ที่ตำบลเจ๊ะบิลังและตำบลควนโพธิ์ได้ใช้โอกาสที่มีการประชุมอื่นๆ เช่น ร่วมกับการประชุมงานด้านสาธารณสุขชุมชน สำหรับการระดมปัญหาร่วมกับการประชุมด้วย ทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะประเด็น มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนองค์ประกอบของสถานการณ์และปัญหา ทิศทางการจัดการปัญหาซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเนื่องสู่การวางแผนที่ชัดเจนมากขึ้น

*3) **การประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอ***

ในระดับอำเภอจะมีคณะทำงานในระดับอำเภอ นำแผนชุมชน และแผนระดับตำบลกลั่นกรองเป็นแผนพัฒนาอำเภอ ในขั้นตอนนี้จังหวัดนำร่องมีกระบวนการประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอที่มีความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของอำเภอ และระยะเวลา

ตัวอย่างการประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอ

จังหวัดชัยภูมิ *มีการจัดเวทีชัยภูมิโฮมแลง แปงบ้านแปงเมือง ซึ่งจังหวัดร่วมกับหน่วยงานราชการ จัดเวทีอย่างเป็นทางการในการรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ผู้ทรงคุณวุฒิ ปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มแม่บ้าน และเยาวชน*

จังหวัดยโสธร *มีการนำความต้องการของชุมชนมาพิจารณาผนวกแผนของอำเภอในเวทีบูรณาการแผนระดับอำเภอ โดยนายอำเภอเป็นเจ้าภาพหลัก และเป็นประธานในเวทีบูรณาการแผน ซึ่งทำให้ชุมชน ตำบล มาเข้าร่วมครบ และหน่วยงานให้ความร่วมมือรับฟังความต้องการของชุมชนด้วย แต่พบว่าชุมชนบางพื้นที่ มุ่งจะนำเสนอโครงการพัฒนาในพื้นที่ มากกว่าที่จะเรียนรู้แลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง*

เขตเทศบาลนครอุบลราชธานี *มีกระบวนการประมวลความต้องการและปัญหาโดยการสำรวจข้อมูลจาก 160 ชุมชน สรุปข้อมูลนำเสนอในเวทีประชาคมเพื่อจัดกลุ่มปัญหา จำแนกเป็นแผนงานเสนอหน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาในกรณีที่สามารถดำเนินการได้ในทัน และจัดทำแผนงาน/โครงการบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล หรือเสนอต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนราชการ(Function) และสำนักงานจังหวัด*

จังหวัดนครศรีธรรมราช *ให้ความสำคัญกับระดับอำเภอในฐานะกลไกบูรณาการการพัฒนาแผนทั้งขาขึ้นและขาลง แต่เนื่องจากแผนต้นทางจากชุมชน และแผนระดับตำบลที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นในระดับอำเภอจึงเป็นเพียงการกลั่นกรอง บูรณาการและจัดลำดับความสำคัญ รวบรวมเป็นแผนพัฒนาอำเภอและส่งให้จังหวัด*

จังหวัดสตูล *ในกรณีที่ข้อมูลไม่ชัดเจน ระดับอำเภอจะมีการสำรวจพื้นที่เพื่อตรวจสอบและยืนยันข้อมูลอีกครั้งก่อนที่จะบรรจุข้อมูลจากชุมชนในแผนระดับอำเภอ*

4) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับจังหวัด

การจัดเวทีประชาคมจังหวัดเป็นข้อกำหนดหนึ่งของการจัดทำแผนจังหวัดอย่างมีส่วนร่วม แต่กระบวนการที่แต่ละจังหวัดดำเนินการมีความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วม และประเด็นปรึกษาหารือในเวที ซึ่งทำให้แผนพัฒนาจังหวัดแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องเวลาและสถานการณ์ด้านการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งในช่วงระยะเวลา พ.ศ.2551-2552 พบว่าทุกจังหวัดนำร่องมีความพยายามในการดำเนินการรวบรวมปัญหาและความต้องการของพื้นที่ตามกรอบแนวทางที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ และ ก.พ.ร.

ข้อมูลหลักที่นำไปประมวลความต้องการและปัญหาระดับจังหวัด มาจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาระดับอำเภอและข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งให้แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำแผนตามกลุ่มยุทธศาสตร์ประกอบกับภารกิจของหน่วยงาน ผนวกกับข้อมูลจากเวทีประชาคมระดับจังหวัดซึ่งมีตัวแทนจากภาคชุมชน ภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วม จนสามารถประมวลไปสู่แผนพัฒนาจังหวัดที่สมบูรณ์

จังหวัดนครศรีธรรมราช มีการจัดเวทีระดมความคิดเห็น 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 เป็นการสร้างความเข้าใจและประสานแผนพัฒนาจังหวัดให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับแนวทางศักยภาพการพัฒนาจังหวัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งสามารถนำแผนงาน/โครงการ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และครั้งที่ 2 ในการกำหนดโซนนิ่งการพัฒนา จังหวัดกำหนดโซนพัฒนาเป็น 4 โซน ซึ่งยึดทรัพยากรและจุดเด่นของพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการแบ่งโซนเพื่อให้ง่ายต่อการพัฒนาและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ในจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและหน่วยงาน Function ดี จะช่วยให้การกลั่นกรองรวบรวมแผนมีประสิทธิภาพ เช่น *จังหวัดนครศรีธรรมราช* แต่กรณี*จังหวัดชัยภูมิ* ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานจังหวัดและหน่วยงาน Function มีไม่มากนัก ส่งผลให้การจัดทำแผนจังหวัดเป็นภาระหน้าที่ของ

สำนักงานจังหวัด การกลั่นกรองรวบรวมแผนในระดับตำบลขึ้นสู่อำเภอและจังหวัดของชัยภูมิเป็นไปด้วยดี มีการตั้งคณะกรรมการในระดับตำบลโดยให้พัฒนาชุมชน และ อ.บ.ต./เทศบาลเป็นแกนหลัก และปฏิบัติร่วม ส่วนระดับอำเภอมีนายอำเภอ/ทีมอำเภอ ประกอบด้วยพัฒนาชุมชน เกษตร ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯลฯ เป็นทีมรวบรวมและกลั่นกรองแผน/โครงการ

ตาราง 5-2 ภาพรวมการประมวลความต้องการและปัญหาของภาคีในระดับชุมชน ตำบล อำเภอและจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

	พิษณุโลก	**ชัยนาท**	**ยโสธร**	**ชัยภูมิ**	**อุบลราชธานี**	**นครศรีธรรมราช**	**สตูล**
ระดับชุมชน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน (ไม่ได้ทำทุกหมู่บ้าน)	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ
ผู้ปฏิบัติ/ผู้เข้าร่วม	ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะทำงานตำบลพัฒนาชุมชนเป็นพี่เลี้ยง	แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน	แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน	กรมพัฒนาชุมชน ,เกษตร,ปราชญ์ชาวบ้าน, ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น อสม., คณะกรรมการหมู่บ้าน ธกส. และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย	ชาวบ้าน สมาชิก อบต. ส่วนราชการระดับอำเภอสาธารณสุข พัฒนาชุมชน เกษตร สถานศึกษา	ชุดปฏิบัติการตำบล[16] (คุณอำนวยตำบล) คณะกรรมการหมู่บ้าน	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำกลุ่ม (กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ อสม)
ผลผลิต	แผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนงาน/โครงการแผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนชุมชน
ระดับตำบล	เวทีประชาคมตำบล การพัฒนาโครงการจากปัญหาความต้องการของหมู่บ้านและอปท.	เวทีประชาคมตำบล	เวทีประชาคมตำบล บูรณาการแผนชุมชน		การประชุมคัดกรองลำดับความสำคัญจากแผนชุมชน	เวทีประชาคมตำบล กลั่นกรองบูรณาการแผนชุมชน/หมู่บ้าน	เวทีประชาคมตำบล แทรกในการประชุมวาระอื่นๆ แบบสำรวจ
ผู้ปฏิบัติ/ผู้เข้าร่วม	คณะทำงาน (ตั้งโดยนายอำเภอ)	พัฒนากร นายอำเภอ (ประธาน) แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พัฒนากร หน่วยงานราชการระดับอำเภอ และ	พัฒนากร นายอำเภอ (ประธาน) แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พัฒนากร หน่วยงานราชการระดับ	สนง.จังหวัด, นายอำเภอ ปลัดอำเภอ คณะทำงานระดับอำเภอ Function ปราชญ์ชาวบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. เทศบาล	คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	ชุดปฏิบัติการตำบล	ปลัดอำเภอ พัฒนากร เจ้าหน้าที่สกว. เจ้าหน้าที่ในโครงการของ พอช. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน

	พิษณุโลก	ชัยนาท	ยโสธร	ชัยภูมิ	อุบลราชธานี	นครศรีธรรมราช	สตูล
		จังหวัด	อำเภอ และ จังหวัด	เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย,หัวหน้างานราชการในอำเภอ			
ผลผลิต	พัฒนาโครงการเข้าสู่ระดับอำเภอ บูรณาการปัญหาและความต้องการจากทุกตำบล รวบรวมและตัดความซ้ำซ้อนออก	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล
ระดับอำเภอ	เวทีประชาคมอำเภอ	แบบสอบถามสำรวจความต้องการของประชาชน เวทีการระดมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่	เวทีบูรณาการแผนชุมชนในระดับตำบล	เวทีโฮมแลง แปง บ้านแปงเมือง	เทศบาลนครอุบลฯ การสำรวจข้อมูลเบื้องต้น โดยใช้แบบสำรวจ เวทีประชาคม	รวบรวมปัญหา/ความต้องการของอำเภอ บูรณาการจากแผนชุมชน และแผนตำบล	การสำรวจข้อมูลในพื้นที่
ผู้ปฏิบัติ/ผู้เข้าร่วม	คณะทำงานระดับอำเภอ นายก อปท. พัฒนากรเกษตรตำบล กำนัน ปลัดอำเภอ ครู เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย หัวหน้าหน่วยงานราชการในอำเภอ ฯ	คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานของอำเภอ	อำเภอ คณะอนุกรรมการอำเภอ (อกอ.)	สนง.จังหวัด Function	คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครอุบลร่วมกับตัวแทนชุมชน (160 ชุมชน) คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น	คณะทำงานระดับอำเภอ (ชุดปฏิบัติการระดับตำบล) นายอำเภอ ปลัดอำเภอ	
ผลผลิต	แผนพัฒนาอำเภอ	แผนพัฒนาอำเภอ	แผนพัฒนาอำเภอ ข้อมูลพื้นฐานอำเภอ ยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ วิเคราะห์ SWOT ตำแหน่งการพัฒนาอำเภอ แผนงานความต้องการจากชุมชน	แผนพัฒนาอำเภอ/ยุทธศาสตร์อำเภอ	แผนเทศบาลเสนอต่อจังหวัด กรณีอำเภอเดชอุดมไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับอำเภอ (เพียงรวบรวมแผนชุมชนเข้าด้วยกัน)	แผนพัฒนาอำเภอ	แผนพัฒนาอำเภอ

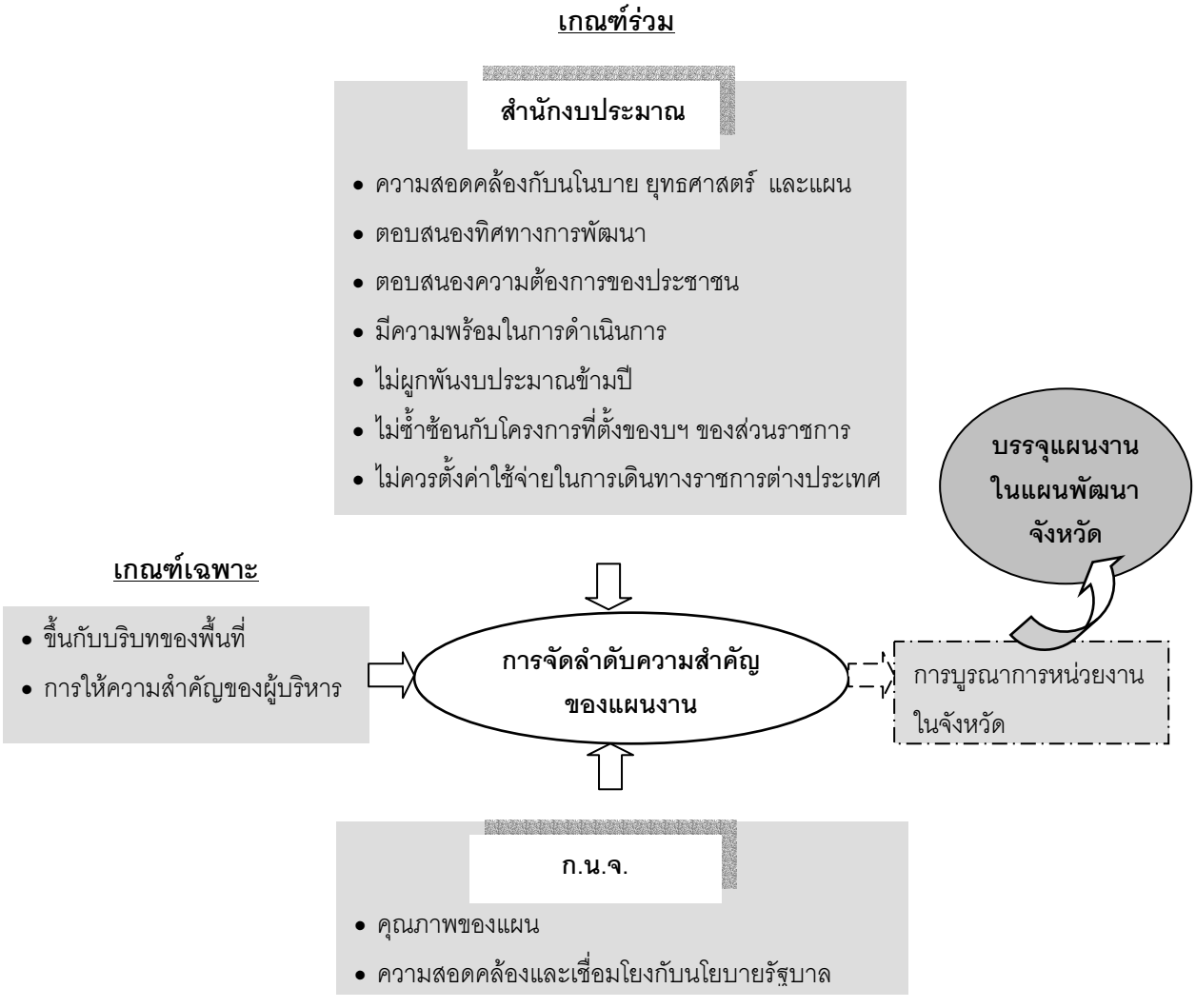
	พิษณุโลก	ชัยนาท	ยโสธร	ชัยภูมิ	อุบลราชธานี	นครศรีธรรมราช	สตูล
ระดับจังหวัด	เวทีเครือข่าย เวทีประชาคมจังหวัด	จัดเวทีประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัด		จัดเวทีประชาคมและประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด	เวทีในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้อง	เวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด เวทีการกำหนดโซนนิ่งการพัฒนาจังหวัดกำหนด	เวทีการประชุมระดับจังหวัด
ผู้ปฏิบัติ/ผู้เข้าร่วม	คณะกรรมการและกองเลขานุการของคณะกรรมการระดับจังหวัด อำเภอ Function/area อปท. ผู้แทนเอกชน	คณะทำงานนำโดยทีมสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจภาคประชาสังคมและภาคประชาชน	คณะทำงานนำโดยทีมสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจภาคประชาสังคมและภาคประชาชน	คณะทำงานนำโดยทีมสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจภาคประชาสังคมและภาคประชาชน	คณะทำงานนำโดยทีมสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจภาคประชาสังคมและภาคประชาชน	หัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนธุรกิจเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ประชาชน	หัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนธุรกิจเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ประชาชน
ผลผลิต	ปัญหาและความต้องการของเครือข่ายแผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด

[16] ชุดปฏิบัติการตำบลที่มคุณอำนวยตำบลจังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบด้วย

- หัวหน้าชุด: ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ (รับผิดชอบ 1 คน/1 ตำบล)
- รองหัวหน้าชุด: ปลัดอำเภอ
- ผู้ช่วยหรือคณะทำงานชุดปฏิบัติการ: ข้าราชการในระดับตำบล กำนัน นายก อบต./นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล ประธานกลุ่ม/องค์กรต่างๆ ในระดับตำบล เช่น ประธาน อสม. ระดับตำบล
- เลขานุการ: ปลัดอบต./เทศบาลตำบล
- ผู้ช่วยเลขานุการ: เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน อบต./เทศบาลตำบล

5.1.3 การมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญแผนงานและโครงการ

การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ นับว่าเป็นขั้นตอนที่การมีส่วนร่วมน้อยที่สุดของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับเงื่อนไขและเกณฑ์ที่กำหนดโดยระดับนโยบายมากกว่าระดับพื้นที่ ในการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ทุกจังหวัด ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำและเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ และ ก.น.จ. ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดอิงตามพระราชบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเกณฑ์ร่วมโดยเกณฑ์ดังกล่าวให้ความสำคัญต่อความสอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ รวมถึงตอบสนองความความต้องการของประชาชน และพิจารณาถึงความพร้อมของหน่วยงานรับผิดชอบ มีรายละเอียดดังนี้ (ดูแผนภาพ 5-3 และตาราง 5-3 ประกอบ)



แผนภาพ 5-3 เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ

1) มีความสอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553
2) ตอบสนองทิศทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบ และด้านการบริหารจัดการ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัด
3) ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่และเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่
4) มีความพร้อมในการดำเนินการทั้งในด้านบุคลากร ด้านบริหารจัดการ และด้านกลุ่มเป้าหมาย

5) ไม่ผูกพันงบประมาณข้ามปี

6) ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่ในคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7) ไม่ควรตั้งค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการในต่างประเทศ ยกเว้น ภารกิจที่เป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศ หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหาย

สำหรับ ก.น.จ. ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด มีดังนี้

1) คุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัด สามารถแสดงวัตถุประสงค์และทิศทางในการพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่

2) มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างโอกาส และเพิ่มรายได้ และลดภาระค่าครองชีพของประชาชน และสอดคล้องกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

ในกรณีโครงการของหน่วยงานใดเข้าเกณฑ์การพิจารณาของสำนักงบประมาณ และ ก.น.จ. ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะมีโอกาสได้รับการสนับสนุนมากขึ้นหรือลำดับต้นๆ นอกจากการใช้เกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนดในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานแล้ว จังหวัดนำร่องยังมี **<u>เกณฑ์เฉพาะ</u>** เช่น การให้ความสำคัญกับแผนอำเภอ นโยบายผู้บริหาร การครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาทั้งระบบ การจัดการน้ำ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงในพื้นที่ ความต้องการของฝ่ายการเมืองและความสำคัญของปัญหา ดังแสดงดังตาราง 5-3 กล่าวคือ

1) การให้ความสำคัญกับแผนอำเภอ จังหวัดพิษณุโลก ยโสธร ชัยภูมิ นครศรีธรรมราช และสตูล ได้ให้ความสำคัญกับโครงการที่ผ่านกระบวนการอำเภอ เช่น การจัดให้มีเวทีโฮมแลงของจังหวัดชัยภูมิ การจัดเวทีประชาคมอำเภอของจังหวัดพิษณุโลก ยโสธร และสตูล ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจังหวัดที่มีขนาดไม่ใหญ่มาก ได้ให้ความสำคัญต่อแผนอำเภอสูง

2) ศักยภาพพื้นที่ ทุกจังหวัดให้ความสำคัญกับศักยภาพของพื้นที่ที่แตกต่างกัน ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลกให้ความสำคัญต่อการจัดการน้ำ ชัยนาทให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร อุบลราชธานีให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะด้านสังคม ชัยภูมิและนครศรีธรรมราชให้ความสำคัญต่อการท่องเที่ยว เป็นต้น

3) ความครอบคลุมปัญหาทั้งระบบ ได้แก่ จังหวัดยโสธร ชัยภูมิ อุบลราชธานี และสตูล ได้ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาและแก้ปัญหาในเชิงระบบ เริ่มตั้งแต่มองปัญหาอย่างเป็นระบบ พิจารณาองค์ประกอบในระบบที่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งการแก้ปัญหา ณ จุดหนึ่งสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาอื่นๆ ที่มีความเชื่อมโยงกันในแง่สาเหตุและผลกระทบ เช่น การแก้ไขปัญหาขยะของเกาะหลีเป๊ะ จังหวัดจะพิจารณาทั้งกระบวนการตั้งแต่ที่มาของขยะไปสู่ปลายทางคือการกำจัดขยะ

ตาราง 5-3 แสดงเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ ของแต่ละจังหวัด

จังหวัด	เกณฑ์เฉพาะ										
	แผนอำเภอ	ศักยภาพพื้นที่	ครอบคลุมปัญหาทั้งระบบ	การจัดการน้ำ	ความมั่นคงในพื้นที่	ฝ่ายการเมือง	ความเร่งด่วนของปัญหา	คุ้มค่างบประมาณ	Function ร่วมสนับสนุนงบ	ครอบคลุมพื้นที่อำเภอ	ปัญหาร่วม
พิษณุโลก	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓
ชัยนาท		✓		✓		✓					
ยโสธร	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	
ชัยภูมิ	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
อุบลราชธานี		✓	✓	✓	✓	✓					
นครศรีฯ		✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	
สตูล	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	

4) ***การจัดการน้ำ*** ทุกจังหวัดนำร่องให้ความสำคัญต่อโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ยังขาดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาในระยะยาว เช่น จังหวัดนครศรีธรรมราชให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้ง จังหวัดสตูลให้ความสำคัญต่อการจัดหาน้ำจืดของพื้นที่เกาะต่างๆ จังหวัดชัยภูมิให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการจัดการแหล่งน้ำให้ทั่วถึงเพื่อเพิ่มต้นทุนและบรรเทาปัญหาน้ำขาดแคลนและอุทกภัย โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะให้ความสำคัญกับปัญหานี้และได้มีการจัดสรรงบทั้งในส่วนของจังหวัดและ Function ในการแก้ปัญหาน้ำแล้ง เช่น การขุดลอก การจัดทำชลประทานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร เป็นต้น จังหวัดพิษณุโลกมีโครงการจำนวนมากเพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนและปัญหาน้ำแล้งในฤดูแล้ง และจังหวัดอุบลราชธานีผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ให้น้ำหนักกับการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวนมาก และในหน้าฝนจะพบว่ามีพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วม ขณะที่หน้าแล้งก็ประสบปัญหาภัยแล้งในพื้นที่เดียวกัน

5) ***ฝ่ายการเมือง*** ฝ่ายการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศมีผลต่อการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โดยบางจังหวัดฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณการพัฒนา หรือให้ข้อมูลโครงการที่มีประโยชน์สำหรับพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น บางครั้งโครงการไม่ได้ผ่านกระบวนการจากระดับล่างหรือแผนชุมชน แต่กรณีที่ฝ่ายการเมืองสนับสนุนจะมีโอกาสได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นทั้งข้อดีและข้อจำกัด ข้อดีคือ ฝ่ายการเมืองจะช่วยผลักดันงบประมาณให้ได้ตามแผนงานที่กำหนด แต่ข้อจำกัดคือ ทำให้บางพื้นที่ละเลยกระบวนการมีส่วนร่วมตามลำดับขั้น เนื่องจากเห็นว่าปัจจัยสำคัญในการผลักดันงบประมาณเกิดจากฝ่ายการเมือง

6) ***ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล*** ทุกจังหวัดนำร่องได้ให้ความสำคัญกับ *ยุทธศาสตร์ความมั่นคงในพื้นที่*ตามนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ การให้ความสำคัญกับการปกป้องและเทิดทูนสถาบันของชาติ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ การเสริมสร้างสันติภาพ

ของการอยู่ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ และการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่ติดชายแดนของประเทศ ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช สตูล มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนนโยบายด้านเศรษฐกิจ จังหวัดให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวและบริการ และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร

7) เกณฑ์เฉพาะ ได้แก่ ความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา และเป็นปัญหาร่วมของทั้งจังหวัด เป็นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบในวงกว้างทั้งพื้นที่อำเภอ จังหวัด มีผู้เดือดร้อนจำนวนมาก เช่น การเกิดอุทกภัย และภัยแล้ง เป็นต้น การพิจารณาความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ การร่วมสนับสนุนงบประมาณของหน่วยงาน Function และการกระจายของหน่วยงานที่ได้รับประมาณให้เท่าเทียมและครอบคลุมพื้นที่อำเภอ ซึ่งบางจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาได้พิจารณาเกณฑ์เฉพาะดังกล่าวนี้ร่วมกัน

ตัวอย่างการพิจารณาโดยใช้เกณฑ์เฉพาะ

จังหวัดพิษณุโลก *ได้พิจารณาความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา ร่วมกับการกระจายงบประมาณให้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอทั้ง 9 อำเภอ เพื่อให้อำเภอได้ดำเนินโครงการที่ตรงความต้องการ รวมถึง ให้ความสำคัญกับปัญหาร่วมของจังหวัด เช่น เรื่องน้ำท่วม เรื่องน้ำแล้ง เนื่องจากกระทบต่อหลายอำเภอหรือหลายพื้นที่ อีกทั้ง พิจารณาให้เกิดการกระจายหน่วยงาน โดยให้ทุกหน่วยงานที่เสนอโครงการได้รับการสนับสนุนมากที่สุด แต่ต้องเป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน*

จังหวัดยโสธร *ใช้เกณฑ์ความมีประโยชน์อย่างยั่งยืน การมีตัวชี้วัด ความคุ้มค่ากับงบประมาณ เป็นโครงการที่มีความพร้อมไม่มีปัญหามลพิษ และเป็นโครงการที่มีผู้รับบริการชัดเจน มีความยั่งยืนหรือกลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งตนเองได้ต่อไป ซึ่งสามารถเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาในจังหวัด คือ โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ โครงการพัฒนาอาชีพ โครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโครงการด้านสังคมและวัฒนธรรม*

จังหวัดชัยภูมิ *ได้คำนึงถึงการสมทบงบประมาณเพิ่มเติมจากหน่วยงาน Function ด้วย และในด้านความสำคัญเร่งด่วนของปัญหามีการเรียงลำดับการพิจารณา คือ โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพขีดความสามารถในการลงทุน เช่น การเกษตรที่จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มต้นทุนและบรรเทาปัญหาน้ำขาดแคลนหรืออุทกภัย, โครงการพัฒนาด้านสังคม/คุณภาพชีวิต, โครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโครงการการบริหารจัดการ กรณีปัญหาร่วมของจังหวัด ชัยภูมิมีปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี คือ น้ำท่วม น้ำแล้ง โดยเฉพาะน้ำแล้งในทุกพื้นที่ 16 อำเภอ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะให้ความสำคัญกับปัญหานี้ และได้มีการจัดสรรงบประมาณ ทั้งในส่วนของจังหวัดและ Function ในการแก้ปัญหาน้ำแล้ง เช่น การขุดลอก การจัดทำชลประทานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร เป็นต้น*

ด้านกระบวนการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ***จังหวัดอุบลราชธานี*** *มีข้อจำกัดจากความกระชั้นของระยะเวลาในการจัดทำแผนและการส่งคำของบประมาณ การวิเคราะห์โครงการเพื่อประกอบการจัดทำ*

แผนพัฒนาจังหวัด ทั้งในระดับของอำเภอ หน่วยงาน Function และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความเร่งด่วน สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานีได้กำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ โดยยึดแนวนโยบายรัฐบาลและกรอบแนวทางการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณเป็นหลัก เช่นเดียวกับการจัดลำดับความสำคัญก็ให้น้ำหนักที่นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีการตรวจสอบโครงการ กิจกรรม หากไม่มีความชัดเจน หรือข้อมูลไม่เพียงพอจะถูกตัดออก แล้วแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ หรือหากพบว่าบางเรื่องเป็นประเด็นที่สนับสนุนนโยบายรัฐบาล แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เสนอโครงการใด ๆ ก็ให้หน่วยงานพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

จังหวัดนครศรีธรรมราช *มีการจัดลำดับความสำคัญด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับหนึ่ง เพราะครอบคลุมทั้งประเด็นความยากจน ผลผลิตตำบล (OTOP) การท่องเที่ยว และการเพิ่มมูลค่าผลผลิต โดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นของพื้นที่ร่วมกับพิจารณาข้อจำกัดด้านงบประมาณ นอกจากการจัดลำดับความสำคัญแล้ว จะใช้วิธีการบูรณาการ 2 ส่วน ได้แก่ การบูรณาการกิจกรรม และบูรณาการหน่วยงาน เช่น ในด้านพัฒนาเสริมสมรรถนะบุคลากรของทุกกลุ่มยุทธศาสตร์ จะนำมาหลอมรวมเป็นกิจกรรมการฝึกอบรมตามกลุ่มเนื้อหา เพื่อไม่ให้จัดการอบรมที่มีหลักสูตรซ้ำซ้อนกัน กิจกรรมบางอย่างจะต้องมีการบูรณาการหน่วยงานที่รับผิดชอบทำงานร่วมกัน 3-4 หน่วยงาน เช่น ในด้านการทำงานเรื่องยางพารา จะมีหน่วยงานทั้งเกษตร อุตสาหกรรมยาง สหกรณ์ พาณิชย์ เป็นการทำงานที่ดูเชื่อมโยงแผนงาน Function ตั้งแต่การผลิตต้นทางจนถึงผลิตภัณฑ์ปลายทาง*

5.1.4 ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาแผนจังหวัดในพื้นที่ศึกษา สามารถวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1) การสื่อสารระหว่างจังหวัดกับภาคีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1.1) การสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนจังหวัด ส่วนใหญ่ดำเนินการสื่อสารเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะสำนักงานจังหวัด แต่ยังขาดการสื่อสารสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคีที่อยู่นอกภาคราชการ เช่น ประชาสังคม ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน เป็นต้น

1.2) การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมจะต้องคำนึงถึงภาษาและทักษะในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่าง เนื่องจากภาษาในการจัดทำแผน เป็นภาษาราชการ มุ่งเน้นความสั้นกระชับ ตรงประเด็น แต่เมื่อถ่ายทอดกับชุมชน ประชาสังคม ซึ่งมีลักษณะการใช้ภาษาที่แตกต่างกัน จึงเป็นข้อจำกัดหนึ่งของการทำความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกัน

1.3) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีขั้นตอนย่อยๆ หลายขั้นตอน และจะต้องดำเนินการในหลายระดับ เกี่ยวข้องกับภาคีหลายฝ่าย ซึ่งถ้าดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลา จะทำให้ละเลยขั้นตอนการสร้างความเข้าใจกับทุกภาคีที่เกี่ยวข้องได้

*2) **ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้อง*** ประกอบด้วย

2.1) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาครัฐ เป็นความสัมพันธ์ที่ควบคู่กันระหว่างความสัมพันธ์แบบเป็นทางการซึ่งกลไกการทำงานจะเป็นหนังสือสั่งการ หรือการแต่งตั้งคณะทำงานตามบทบาทหน้าที่ สำหรับความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ จะช่วยให้พัฒนาความสัมพันธ์ในการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล การประสานความร่วมมือจนกลายเป็นวัฒนธรรมจังหวัดในเรื่องงานส่วนรวม มิใช่ผลงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จะส่งผลต่อความร่วมมือในจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ดังรายละเอียดในข้อ 5.2.1

2.2) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคีอื่นๆ ภายใต้กรอบการพัฒนาแผนจังหวัดที่กำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมีส่วนร่วม แต่จะพบว่าในการระบุบุคคลองค์กร หรือหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของจังหวัดกับบุคคล กลุ่ม องค์กรทั้งภาคชุมชน ประชาคม และภาคธุรกิจเอกชน จึงมักจะไม่ค่อยพบกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างมากนัก ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ความไว้วางใจของภาคีระหว่างจังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้อง จะเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการจัดทำแผน ขณะที่การตัดสินใจขึ้นอยู่กับกลไกระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยคณะทำงานยุทธศาสตร์จังหวัด (ที่มีที่มาจากหน่วยงานราชการเป็นหลัก)

5.1.5 ข้อเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม

1) การซักซ้อมทิศทางความเข้าใจกับทุกภาคีให้มีความรู้ความเข้าใจตรงกัน มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดแผนงานเรื่องการสื่อสารที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแผนจังหวัด มีการจัดเวทีเฉพาะอย่างเป็นขั้นเป็นตอนโดยเน้นการสื่อสารแบบสองทางมากขึ้น (two-ways communication) ทั้งการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการปรึกษาหารือ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างสะดวก ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งอาจจะมีข้อจำกัดในการสื่อสาร

2) จังหวัดควรสร้างกลไกการสร้างการมีส่วนร่วมให้ขยายขอบเขตครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผน เช่น กลุ่ม องค์กร หน่วยงานที่รับผลกระทบเพิ่มขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มผู้สนใจซึ่งนอกเหนือไปจากกลุ่มเดิมๆ ที่จังหวัดเคยได้ทำงานร่วมด้วย เพื่อค้นหามุมมองที่แตกต่างซึ่งอาจจะส่งผลดีต่อการจัดทำแผน โดยจังหวัดจะต้องมีแผนงานเตรียมความพร้อมของภาคีในการมีส่วนร่วมการจัดทำแผนจังหวัดจริงจัง ทั้งการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในจังหวัดต่อการพัฒนาจังหวัดด้วย

3) การสร้างการมีส่วนร่วมที่ผ่านมามักจบที่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แต่ควรให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีความต่อเนื่องตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ การเสนอแผน การดำเนินการ และครอบคลุมถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนด้วย ซึ่งอาจจะจัดในรูปเครือข่ายคณะกรรมการระดับต่างๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาความสามารถของผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

4) ในกระบวนการสร้างมีส่วนร่วม จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเชิงเทคนิคการสื่อสาร การเขียน การสรุป การถ่ายทอดข้อมูลไปและกลับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การวิเคราะห์ข้อมูล การแก้ปัญหา การจัดการความขัดแย้ง การตัดสินใจ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายภายใต้ข้อจำกัดของเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ และออกแบบกระบวนการที่จะได้ผลลัพธ์ที่สามารถนำไปใช้วางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง จังหวัดจึงควรลงทุนในการพัฒนาบุคลากรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว

5) การกำหนดประเด็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาร่วมกัน ให้ทุกฝ่ายในจังหวัดเห็นว่าเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ เช่น กรณีข้าว จังหวัดชัยนาท กรณีท่องเที่ยวจังหวัดสตูล เป็นต้น

5.2 ข้อมูลและการใช้ข้อมูล

ข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนจังหวัด จะต้องมีทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ได้แก่ ความถูกต้อง (accuracy) ความน่าเชื่อถือ (creditable) ความทันสมัย (updating) ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์วินิจฉัย และจัดเก็บในระบบที่เข้าใจ(understandable) และเข้าถึงได้ง่าย (accessibility) สามารถนำมาอธิบายเชื่อมโยงให้เห็นความจำเป็นในการเสนอแผนงานโครงการ จะนำไปสู่ความสมบูรณ์ของแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงยืนยันการเสนอของบประมาณจังหวัดอย่างมีเหตุผลบนฐานของข้อมูล

การศึกษาเรื่องข้อมูลและการใช้ข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด นำเสนอใน 3 ประเด็นคือ

1. ประเภทของข้อมูลและแหล่งข้อมูล
2. การนำข้อมูลไปใช้และข้อจำกัด
3. ข้อเสนอ

5.2.1 ประเภทข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ประเภทของข้อมูล จากการศึกษากระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดของพื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด พบว่าข้อมูลที่นำไปใช้เพื่อการวางแผน จำแนกตามประเภทของข้อมูล ได้ 2 ประเภท ดังนี้

1) ข้อมูลระดับนโยบาย ได้แก่ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และแผนพัฒนารายสาขา ซึ่งทุกจังหวัดนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้อ้างอิงหรือสนับสนุน (back up) ในการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด

2) ***ข้อมูลระดับจังหวัด*** ประกอบด้วย

(2.1) ข้อมูลพื้นฐานด้านต่างๆ เช่น ข้อมูลภูมิหลังของพื้นที่ ประวัติความเป็นมา ข้อมูลด้านกายภาพ การปกครอง ประชากร สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สำนักงานจังหวัดทุกจังหวัดจะมีฐานข้อมูลอยู่แล้ว โดยตรวจสอบและปรับปรุงจำนวนประชากรให้มีความทันสมัย จากสำนักงานสถิติจังหวัด และกรมการปกครอง แต่ละจังหวัดจะใช้ข้อมูลประเภทนี้เพื่ออธิบายสภาพความเป็นจริงของจังหวัดในด้านต่างๆ

(2.2) การวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด (SWOT) การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคของจังหวัด พบว่าเคยมีการวิเคราะห์ไว้แล้ว และนำสถานการณ์เดิมมาพิจารณา แต่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงผลการวิเคราะห์ ยกเว้นสถานการณ์ทางนโยบายที่เปลี่ยนแปลงตามรัฐบาล ดังนั้นแต่ละจังหวัดจึงใช้ข้อมูลเดิม โดยนำมาบรรจุไว้ในเอกสารแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีข้อสังเกตว่ากระบวนการทบทวนศักยภาพจังหวัด เป็นการนำผลการวิเคราะห์ SWOT เดิมที่มีอยู่มาประชุมพูดคุยกัน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานประสบการณ์และความรู้ของผู้ที่เข้าร่วมประชุมมากกว่าการสืบค้นข้อมูลแล้วนำมาปรับปรุงศักยภาพจังหวัด

(2.3) ข้อมูลปัญหาและความต้องการของชุมชน ข้อมูลด้านนี้ มีความสำคัญต่อการกำหนดแผนงานและโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่ประสบปัญหาและรู้ความต้องการของพื้นที่มากที่สุด ช่องทางสะท้อนปัญหาและความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ได้แก่ แผนชุมชน และแผนพัฒนาอำเภอ โดยผ่านกระบวนการเวทีประชาคมระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ แต่ละจังหวัดจะได้รับข้อมูลนี้โดยอำเภอเป็นหน่วยกลั่นกรองและบูรณาการในเบื้องต้น

(2.4) ข้อมูลผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ ผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล เช่น นโยบายอยู่ดีมีสุข และการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น ผลการดำเนินงานตามนโยบายมหาดไทย และผลการดำเนินงานโครงการสำคัญในจังหวัดที่หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการ เช่น โครงการพระราชดำริ เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวมีเพียงบางจังหวัดเท่านั้น ส่วนใหญ่ผลการดำเนินงานจะได้รับการเก็บรวบรวมไว้ที่หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการ แต่ไม่ได้รายงานผลการปฏิบัติงานให้จังหวัดทราบ

แหล่งข้อมูล ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ที่นำมาใช้ประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีแหล่งข้อมูลมาจาก 5 ช่องทาง คือ

1) ***ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัด*** ได้แก่

1.1) ***เอกสารแผนและข้อมูล*** ได้แก่ ข้อมูลระดับนโยบาย ข้อมูลพื้นฐานด้านต่างๆ ข้อมูลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจังหวัด เป็นต้น ซึ่งสำนักงานจังหวัดมีฐานข้อมูลชุดนี้

1.2) ***ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC)*** ประกอบด้วยข้อมูล 45 กลุ่มเรื่อง จำแนกได้ดังนี้

- ข้อมูลสนับสนุนการบริหารจัดการ หมายถึง ข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของจังหวัด เช่น ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ภารกิจ ที่ตั้ง ขนาด ลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เขตการปกครอง โครงสร้างการบริหารราชการ อัตรากำลัง และข้อมูลที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล แผนงาน/โครงการ งบประมาณ
- ข้อมูลเพื่อการวางแผนและการปฏิบัติงาน หมายถึงข้อมูลที่จังหวัดจัดเก็บ รวบรวม หรือที่ส่วนราชการประจำจังหวัดจัดทำขึ้น หรือมีข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ตัวชี้วัดสภาพปัญหา การวางแผน การปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยอาจจำแนกเป็นด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น
- ข้อมูลผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อมูลที่เป็นผลการปฏิบัติงานที่จังหวัดได้ดำเนินการและรับผิดชอบในการจัดทำ เพื่อเสนอรายงานให้ผู้บังคับบัญชา หรือรายงานผลตามนโยบายรัฐบาล
- ตัวชี้วัดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ตัวชี้วัดประเมินแผนยุทธศาสตร์การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการพิจารณาข้อมูล POC ในเว็บไซต์ของแต่ละจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาพบว่า ทุกจังหวัดมีกรอบของข้อมูลครบ แต่มีเพียง 3 จังหวัดที่มีการปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ จังหวัดสตูล จังหวัดชัยนาท และจังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนจังหวัดอื่นๆ ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน บางเรื่องมีแต่หัวข้อแต่ไม่มีข้อมูลอยู่ภายใน บางเรื่องแสดงด้วยรูปภาพแทนเนื้อหา เป็นต้น อุปสรรคในการจัดทำระบบ POC ของจังหวัด เนื่องจากหน่วยงาน Function ในจังหวัดไม่ได้ส่งข้อมูลให้ศูนย์ฯ ปรับปรุง ขาดความเชื่อมโยงและระบบการตรวจสอบข้อมูลอย่างมีส่วนร่วม รวมทั้งบางจังหวัดมีข้อจำกัดเรื่องระบบเชื่อมต่อกับศูนย์ เช่น ***จังหวัดพิษณุโลก*** ไม่มีงบประมาณในการจ่ายค่าดูแลเชื่อมโยงระบบ เป็นต้น ดังนั้นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันจึงอยู่ที่หน่วยงาน Function โดยพบว่าหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลที่มีคุณภาพ ได้แก่ สาธารณสุขจังหวัด สถิติจังหวัด และพาณิชย์จังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อการจัดทำ POC ไม่ได้ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. ส่งผลให้การจัดทำระบบฐานข้อมูลของจังหวัดได้รับความสำคัญลดลง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีฐานข้อมูลของบางจังหวัด เช่น ***จังหวัดชัยนาท จังหวัดสตูล จังหวัดนครศรีธรรมราช*** ที่มีการเคลื่อนไหวและปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจังหวัดชัยนาทที่มีการปรับปรุงทุกสองเดือน สามารถนำมาใช้เพื่อการวางแผนหรือให้บริการแก่บุคคลทั่วไปได้ และบางครั้งนำมาใช้ร่วมกับหรือผ่านกระบวนการจัดทำแผนในระดับอื่น เช่น แผนตำบล แผนอำเภอ เวทีอำเภอ เป็นต้น ส่วนจังหวัดชัยภูมิ ได้มีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูล/ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) มาก โดยได้แต่งตั้งบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดระบบ การจัดการและการบริหารงานข้อมูลให้รับผิดชอบโดยตรง

2) **ข้อมูลจากหน่วยงานในพื้นที่**

การประสานข้อมูลจากหน่วยงานอื่นในจังหวัด ทั้งหน่วยงาน Function องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนนั้น ทุกจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษามีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานทำให้การประสานข้อมูลเป็นไปด้วยดี แต่ละจังหวัดจะมีรูปแบบและกลไกการติดต่อประสานงานต่างกัน

ตัวอย่างการประสานข้อมูลจากหน่วยงานในพื้นที่

- ***จังหวัดยโสธร*** *ได้ใช้หนังสือราชการส่งไปที่ส่วนราชการ และ อ.บ.จ. พร้อมแนบรายการข้อมูลที่ต้องการให้ส่งกลับ*
- ***จังหวัดนครศรีธรรมราช*** *ใช้ระบบการให้รางวัล/โบนัส เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ส่วนราชการที่ให้ความร่วมมือในการประสานข้อมูล และหน่วยงานที่มีการจัดทำเอกสารเผยแพร่แผนงานและยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นคนนครฯ ทำให้มีจิตสำนึกรักบ้านเกิดและทำงานให้จังหวัดอย่างเต็มที่*
- ***จังหวัดสตูล*** *มีการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานโดยใช้ทั้งความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และการทำหนังสือขออนุเคราะห์ข้อมูล และจากการที่สตูลเป็นหนึ่งในห้าจังหวัดพื้นที่ชายแดนภาคใต้ จึงมีการประชุมเรื่องความมั่นคงโดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเป็นประจำ ซึ่งเป็นเงื่อนไขพิเศษที่ทำให้หน่วยงานต้องปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย และมีการรายงานสถานการณ์ข้อมูลด้านต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ จังหวัดยังมีการประชุมประจำเดือน และประชุมประเด็นเฉพาะเรื่องระหว่างหน่วยงาน โดยจะมีการติดตามข้อมูลจากเวทีประชุมอย่างต่อเนื่อง*
- ***จังหวัดชัยภูมิ*** *พบว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ มีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี มีการลงพื้นที่ในเวทีประชุมต่างๆ ด้วยกันบ่อยครั้ง เช่น เวทีโฮมแลงแปงบ้านแปงเมือง ทำให้มีการขอข้อมูลโดยวิธีที่ไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ในการลงพื้นที่ หน่วยงาน Function จะมีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันด้วย*
- ***จังหวัดอุบลราชธานี*** *การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานกับจังหวัดเป็นไปอย่างราบรื่น แต่บางครั้งพบว่าบางหน่วยงานไม่ค่อยเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้จังหวัดนำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพราะเกรงว่าข้อมูลบางอย่างจะเป็นผลลบต่อหน่วยงาน ทำให้จังหวัดไม่ได้รับข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงในพื้นที่*
- ***จังหวัดพิษณุโลก*** *มีชมรมนักวางแผน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด โดยหน่วยงานในจังหวัดจะทราบดีว่า บุคคลคณะนี้เป็นคณะทำงานด้านการวางแผน เมื่อมีการประสานขอข้อมูลไปทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ก็จะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี*
- ***จังหวัดชัยนาท*** *ได้ใช้การทำหนังสือราชการส่งถึงหน่วยงานราชการในจังหวัดรวมทั้งท้องถิ่น และประชุมระดมความคิดเห็นของหน่วยงานราชการ ท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใช้ฐานข้อมูล*

POC ของจังหวัดในการทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนรับผิดชอบการปรับปรุงข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

กล่าวโดยสรุปพบว่า ประสิทธิภาพของการประสานข้อมูลขึ้นอยู่กับ 1) หน่วยงานนั้นมีข้อมูลและสามารถจัดให้ได้ 2) มีความสัมพันธ์ที่ดีสามารถสื่อสารกันได้แบบไม่เป็นทางการ 3) หน่วยงานมีการจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลเป็นประจำ 4) การใช้หนังสือสั่งการของจังหวัด 5) การประชุมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบางจังหวัดมีรูปแบบการลงพื้นที่ติดตามงานร่วมกัน 6) ความต่อเนื่องของเจ้าหน้าที่ มีวาระการเปลี่ยนแปลงไม่บ่อยครั้ง รวมทั้งเจ้าหน้าที่เป็นคนในพื้นที่ และ 7) ปัจจัยเงื่อนไขพิเศษในบางพื้นที่ส่งเสริมให้มีการประสานงานข้อมูลได้ดี ซึ่งประสิทธิภาพนี้ส่งผลถึงการที่นักวิจัยหรือบุคคลภายนอกสามารถประสานขอข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย ก็ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน

3) ข้อมูลจากแผนต่าง ๆ

3.1) แผนชุมชน

แผนชุมชน เป็นแหล่งข้อมูลหนึ่งที่จังหวัดนำมาใช้ในการวางแผน ซึ่ง ก.น.จ.ได้กำหนดกรอบนโยบายให้นำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จากการศึกษาพบว่า ทุกจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา ให้ความสำคัญกับการนำแผนชุมชนมาเป็นข้อมูลในการทำแผน แต่โดยข้อเท็จจริง แผนชุมชนมิได้ถูกนำมาใช้ในแผนพัฒนาจังหวัดโดยตรง เนื่องจาก*จุดเน้นของการทำแผนชุมชนมุ่งให้ชุมชนรู้จักตัวเองและพึ่งพาตัวเองได้* หากมีโครงการใดที่เกินศักยภาพของชุมชนก็จะเสนอไปที่แผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอำเภอมีหน้าที่ประมวลและจำแนกความต้องการของประชาชนและแผนชุมชนในพื้นที่ส่งจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (หน่วย Function)

การเชื่อมโยงข้อมูลแผนชุมชนกับจังหวัด มีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เช่น *จังหวัดยโสธร* กำหนดให้อำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชน ก่อนที่จะขึ้นมาสู่แผนพัฒนาจังหวัด *สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสตูล* วางแผนการทำงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมการพัฒนาชุมชน ปี 2551-2554 โดยมีวัตถุประสงค์ให้บูรณาการกับแผนอำเภอและแผนจังหวัด จังหวัด*นครศรีธรรมราช* มีการทำแผนชุมชนเต็มพื้นที่จังหวัด และนำโปรแกรมขอนหาด ซึ่งพัฒนาโดยนายแพทย์สาธารณสุข มาเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูล ทำให้แผนชุมชนมีการปรับปรุงข้อมูลสม่ำเสมอ พร้อมที่จะนำมาใช้เสนอขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ได้ สามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและมีบทบาทสูงในการขับเคลื่อนงานของจังหวัดภายใต้แนวคิดชุมชนอินทรีย์

นอกจากนี้ ในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด ยังมีการดำเนินงานของ “โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะแบบบูรณาการ” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเน้นการทำบัญชีครัวเรือนอันเป็นพื้นฐานของการทำแผนชุมชน และเป็นปัจจัยหนุนเสริมที่ทำให้แผนชุมชนของหมู่บ้านหรือตำบลมีคุณภาพดีมากขึ้น เพราะมีการ

ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นระหว่างผู้ประสานงานโครงการ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และนักวิชาการ

จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลที่ได้จากการทำแผนชุมชนมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ข้อมูลที่ได้ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดนครศรีธรรมราชที่มีการวางรากฐานงานชุมชนไว้ค่อนข้างดี) และข้อมูลในแผนชุมชนยังไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยหน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนการทำแผนชุมชนให้ข้อคิดเห็นว่า อาจจะเป็นเพราะช่วงเวลาในการทำประชาคมนั้น ชาวบ้านที่รู้ข้อมูลไม่อยู่บ้าน มีแต่เด็กและผู้สูงอายุมาร่วมเวที ซึ่งมีผลต่อการแสดงความคิดเห็น บางครั้งอาจมีการชี้นำโดยผู้จัดกระบวนการ ดังนั้น การทำข้อมูลแผนชุมชนจะมีความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับวิทยากรกระบวนการ ซึ่งมีบทบาทในการกระตุ้นแนะนำให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนกับกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วม

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมนั้น กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่สนับสนุนด้านการจัดทำแผนชุมชนได้มีการประเมินคุณภาพแผนชุมชนของทุกจังหวัด โดยแบ่งผลการประเมินเป็น 3 ระดับ ซึ่งในพื้นที่ศึกษามีผลการประเมินดังตาราง 5-4

ตาราง 5-4 ผลการประเมินคุณภาพแผนชุมชนปี 2550

จังหวัด	จำนวนหมู่บ้านที่มีแผนชุมชน	ผลการประเมินแผนชุมชน					
		ดีมาก	ร้อยละ	ดี	ร้อยละ	พอใช้	ร้อยละ
พิษณุโลก	1,009	457	45.29	549	54.41	3	0.30
ชัยนาท	510	451	88.43	55	10.78	4	0.78
ยโสธร	876	543	61.99	293	33.45	40	4.57
ชัยภูมิ	1,564	880	56.27	655	41.88	29	1.85
อุบลราชธานี	2,598	1,911	73.56	524	20.17	163	6.27
นครศรีธรรมราช	1,531	1,367	89.29	157	10.25	7	0.46
สตูล	267	221	82.77	43	16.10	3	1.12

ที่มา : กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

3.2) แผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ

แผนยุทธศาสตร์อำเภอ เป็นแผนแม่บทพัฒนาอำเภอในระยะ 4 ปี ซึ่งกรมการปกครองกำหนดให้แผนพัฒนาอำเภอมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อนำความต้องการของชุมชนไปสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้อำเภอต้องทำแผนบูรณาการเหมือนจังหวัด แต่ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ที่ต้องอำนวยการให้เกิดการเชื่อมโยงความต้องการจากชุมชนผ่านแผนระดับต่างๆ ดังนั้นข้อมูลจากแผนพัฒนาอำเภอที่จะนำไปใช้ในแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นข้อมูลประเภทโครงการที่มาจากความต้องการของชุมชนทุกตำบลในอำเภอ แผนยุทธศาสตร์อำเภอ

ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ และโครงการภายใต้กลยุทธ์ มีกรอบระยะเวลา 4 ปี มีเนื้อหาสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัด รวมทั้งตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนในอำเภอซึ่งบรรจุอยู่ในแผนชุมชน/หมู่บ้าน

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงแรกของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (ปี 2552) ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกาการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ แผนพัฒนาอำเภอไม่ได้มีบทบาทต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดมากนัก บางจังหวัดมีแผนอำเภอไม่ครบหรือไม่มีเลย เพราะในอดีตโครงการพัฒนาต่างๆ ถูกกำหนดจากหน่วยงานส่วนกลางอยู่แล้ว อำเภอจึงให้ความสำคัญกับงานที่เป็นภารกิจของตนเองมากกว่าการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ แต่หลังจากประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฯ กรมการปกครองได้มีนโยบายให้อำเภอให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์อำเภอมากขึ้น ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการพัฒนาพื้นที่ และให้อำเภอมีบทบาทในฐานะผู้ส่งเสริม อำนวยความสะดวกกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งไม่ใช่บทบาทใหม่ เพราะอำเภอเคยรับบทบาทนี้มาแล้วในช่วงที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข และโครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยอำเภอมีหน้าที่เอื้ออำนวยให้ชุมชนจัดเวทีประชาคมเพื่อทำแผนชุมชน กลั่นกรองโครงการ จัดลำดับความสำคัญ ติดตามประเมินผล รวมทั้งเสริมความรู้ความเข้าใจในการทำแผนชุมชน

ทั้งนี้ กรมการปกครองได้จัดการอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอประจำปีงบประมาณ 2552” ขึ้นในทุกภาค ในช่วงเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2551 เพื่อเตรียมให้บุคลากรในภูมิภาคเข้าใจกระบวนการทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ ที่เชื่อมโยงกับแผนชุมชนและแผนระดับต่างๆ หลังจากนั้นได้กำหนดให้ทุกอำเภอส่งแผนพัฒนาอำเภอให้จังหวัด เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ผลจากนโยบายดังกล่าว ทำให้ทุกอำเภอมีความตื่นตัวในการทำแผนพัฒนาอำเภอเพื่อเร่งส่งแผนให้จังหวัด ซึ่งบางจังหวัดก็ได้มีการสื่อสารกับทางอำเภอโดยใช้หนังสือสั่งการเพื่อให้อำเภอส่งแผนมาให้ทันกำหนดเวลา ดังนั้น จังหวัดที่มีการทำแผนชุมชนครบถ้วน และมีโครงสร้างงานชุมชนดี ก็จะทำให้อำเภอสามารถประสานรวบรวมจัดทำแผนได้ง่ายและรวดเร็ว

ตัวอย่างการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อำเภอ

<u>จังหวัดนครศรีธรรมราช</u> *เป็นจังหวัดที่มีการทำแผนชุมชนเต็มพื้นที่จังหวัด ข้อมูลได้รับการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน ทำให้แผนอำเภอมีบทบาทน้อยกว่าแผนชุมชน ที่มีการนำไปใช้ประโยชน์ในระดับจังหวัดมากกว่า ในบางจังหวัดผู้ว่าราชการได้กำหนดนโยบายให้มีการทบทวนแผนชุมชนไว้ก่อนหน้านี้แล้ว จึงเป็นพื้นฐานสนับสนุนงานของอำเภอ เช่น* ***<u>จังหวัดยโสธร</u>*** *ผู้ว่าฯ ได้สั่งการให้ทุกอำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชนตำบล ทำให้อำเภอรวบรวมแผนชุมชนจัดทำเป็นแผนอำเภอได้เร็วยิ่งขึ้น ในขณะที่อำเภอใน* ***<u>จังหวัดอุบลราชธานี</u>*** *ต้องใช้เวลาในการดำเนินการเรื่องนี้มากพอสมควร เนื่องจากอำเภอไม่ค่อยมีบทบาทและไม่ได้ทำแผนพัฒนาอำเภอ แต่ก็สามารถเร่งรัดทำส่งให้จังหวัดทัน* ***<u>จังหวัดชัยภูมิ</u>*** *ผู้ว่าฯได้*

สั่งการไปที่อำเภอให้นายอำเภอเป็นกลไกเชื่อมประสานกลางในการบูรณาการแผนจากทุกภาคส่วนในระดับอำเภอ และให้นำเข้าสู่ระบบแผนอำเภอ ***จังหวัดสตูล*** *ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ความสำคัญกับเวทีแผนระดับอำเภอ เนื่องจากเห็นความสำคัญของแผนอำเภอที่ดี จะนำไปสู่บูรณาการร่วมกับแผนในระดับอื่นๆ ทั้งนี้ แผนที่อำเภอส่งมา จังหวัดจะนำมาแยกเป็นรายยุทธศาสตร์ และส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด (Function) พิจารณาความสอดคล้องของแผนหน่วยงานกับความต้องการของชุมชน และป้องกันความซ้ำซ้อน ก่อนที่จะส่งโครงการมาที่ ก.บ.จ. ซึ่ง ก.บ.จ.ได้มีการตั้งคณะทำงานรายยุทธศาสตร์ พิจารณากลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง*

4) เวทีประชาคม

4.1) เวทีระดับอำเภอ

การจัดเวทีระดับอำเภอ เป็นแหล่งข้อมูลโครงการที่จังหวัดจะรับฟังความต้องการจากชุมชน แต่ละจังหวัดอาจจัดในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ***จังหวัดยโสธร*** ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งการให้ทุกอำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชนตำบล โดยนายอำเภอเป็นเจ้าภาพ และนายอำเภอนำข้อมูลรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด (ดูบทที่ 3 ข้อ 3.3.3) ส่วน***จังหวัดชัยภูมิ*** จัดเวทีโฮมแลงแปงบ้านแปงเมืองในทุกอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญมาก โดยได้ลงไปเข้าร่วมด้วยในทุกอำเภอครบทั้ง 16 อำเภอ และมีหน่วยงานระดับอำเภอ ระดับจังหวัดลงไปร่วมรับฟังข้อมูลด้วย (ดูบทที่ 3 ข้อ 3.4.3) ***จังหวัดชัยนาท*** ได้จัดเป็นเวทีเคลื่อนที่ไปพบกับประชาชนทุกอำเภอ เพื่อรับฟังปัญหาและติดตามผลการดำเนินงาน โดยจังหวัดเป็นเจ้าภาพจัดเอง จัดทุกปีปีละ 2 ครั้ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะไปเป็นประธานเปิดการประชุมทุกอำเภอ มีหน่วยงานในจังหวัดและอำเภอไปร่วมด้วยทุกเวที

4.2) เวทีระดับจังหวัด

การจัดเวทีระดับจังหวัด เป็นเวทีระดมความเห็นระดับจังหวัดที่สำนักงานจังหวัดเป็นแกนประสาน เช่น เวทีประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัด ซึ่ง 7 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาได้จัดเวทีนี้ไปแล้วประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2552 และได้นำข้อคิดเห็นจากเวทีไปปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดปี 2553 บางจังหวัดมีการจัดมากกว่า 1 ครั้ง เช่น ***นครศรีธรรมราช*** แต่พบว่าการจัดเวทีประชาพิจารณ์แผนพัฒนาจังหวัดปี 2553 เป็นการจัดในช่วงเวลาเร่งรีบและกระชั้น เพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดในเรื่องการประชุมปรึกษาหารือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนที่ได้รับจาก ก.บ.จ. นำไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกับกันบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็น ตามมาตรา 19 ,21 , 22 ,23 และ 24 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการจัดเวทีประชาพิจารณ์ของแต่ละจังหวัด มีองค์ประกอบของผู้ร่วมประชุมครบทุกภาคส่วน แต่บางจังหวัดไม่ครอบคลุมถึงประชาสังคมที่ทำงานในระดับจังหวัด เช่น ***จังหวัดยโสธร*** ซึ่งมีสาเหตุมาจากการตีความตามพระราชกฤษฎีกาฯ ที่กำหนดให้ประชาสังคมมาจากการคัดเลือกของอำเภอ อำเภอละไม่เกิน 6 คน ดังนั้น ประชาสังคมที่ทำงานระดับจังหวัดจึงไม่ได้รับการคัดเลือก ส่วนในเรื่องรูปแบบ

ของเวที มีลำดับของการให้ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม แผนงาน โครงการฯ และเปิดเวทีให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ แต่เนื่องจากเป็นการจัดเวทีใหญ่ ไม่มีการแบ่งกลุ่มย่อย ทำให้การแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นยังไม่มีการมีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร เนื่องจากมีคนจำนวนมากในขณะที่มีเวลาจำกัด ไม่มีวิทยากรกระบวนการที่มีทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม รวมทั้งผู้เข้าร่วมเวทีได้รับเอกสารในวันประชุม จึงไม่มีเวลาได้ศึกษาเอกสารและข้อมูลมาก่อน

เวทีจังหวัดยังรวมถึงเวทีประชุม "การจัดทำโมเดลห่วงโซ่คุณค่าเพื่อการบูรณาการผลผลิตจังหวัดโดยใช้กระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ" ซึ่งสำนักงานจังหวัดจัดร่วมกับโครงการวิจัยแผนจังหวัดฯ ผลจากการจัดเวทีโดยภาพรวมพบว่า 1) เวทีมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมครบ คือ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผลผลิตหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งหมด 25-30 คน 2) กระบวนการเริ่มจากการให้ข้อมูลเรื่องการจัดทำห่วงโซ่คุณค่าและข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตหลักที่เลือก มีการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ 3) การจัดเวทีมีทั้งวิทยากรกระบวนการและวิทยากรเนื้อหาเพิ่มเติมข้อมูล 4) ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญเข้าร่วมทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดสตูลไม่มีผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ มาเปิดงาน แต่ได้เชิญปราชญ์ท้องถิ่นเป็นประธานในที่ประชุม *ส่วนจังหวัดชัยภูมิและชัยนาท* มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาเปิดเวทีและร่วมฟังการบรรยาย

5) งานวิจัยและงานวิชาการ

ในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด มีงานศึกษาวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยหลายเรื่อง ทั้งงานวิจัยเชิงระบบ งานวิจัยเชิงพื้นที่ และงานวิจัยรายสาขา รวมทั้งในบางจังหวัดที่มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่มีงานศึกษาวิจัยประเด็นต่างๆ ในพื้นที่อยู่แล้ว เช่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพิษณุโลก เป็นต้น แต่มีการนำผลงานวิชาการมาใช้ประโยชน์ต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดน้อยมาก

จังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญและสนใจที่จะนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ ได้แก่ ***จังหวัดชัยนาท ชัยภูมิ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และจังหวัดสตูล*** เป็นต้น ส่วนจังหวัดที่ให้ความสนใจน้อย เช่น ***พิษณุโลก*** ให้เหตุผลว่างานวิจัยมีความซับซ้อนและยากต่อการนำมาประยุกต์ใช้ ดังนั้น การเชื่อมโยงความรู้ใหม่ๆ จากการวิจัยควรมีเครื่องมือหรือผู้เชี่ยวชาญช่วยให้คำแนะนำในการประยุกต์ ***จังหวัดอุบลราชธานี*** ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสนใจหาข้อมูลงานวิจัยก่อนที่จะลงไปในพื้นที่เสมอ และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับงานข้อมูลมาก ส่วน***จังหวัดนครศรีธรรมราช*** เป็นจังหวัดที่อดีตผู้ว่าฯ วิชม ทองสงค์ อยู่ในตำแหน่งครบวาระ 4 ปี โดยวางรากฐานของงานพัฒนาจังหวัดที่เชื่อมโยงระหว่างความรู้ ชุมชน และการพัฒนาของภาครัฐเข้าด้วยกัน ในขณะที่***จังหวัดยโสธร*** มีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการบ่อยถึง 3 คน ในช่วงเวลาไม่ถึง 2 ปี ทำให้การสื่อสารเชื่อมโยงระหว่าง

นักวิจัยและผู้บริหาร รวมทั้งสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ มีกระบวนการที่ไม่ต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดไม่มีเวลาอยู่กับงานวิจัย เนื่องจากต้องจัดเตรียมงานอำนวยการให้พร้อมรับผู้บริหารใหม่เสมอ *ส่วน**จังหวัดสตูล*** มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่ให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับงานวิจัยมาก

ตารางที่ 5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ประเภทข้อมูล	แหล่งข้อมูล							
	สำนักงานจังหวัด		หน่วยงาน	แผน		เวทีประชาคม		งานวิจัย
	เอกสาร	POC	Function	แผนชุมชน	แผนอำเภอ	อำเภอ	จังหวัด	
1. ข้อมูลระดับนโยบาย	✓							
2. ข้อมูลระดับจังหวัด								
2.1 ข้อมูลพื้นฐาน	✓	✓	✓					
2.2 SWOT	✓							✓
2.3 ปัญหาและความต้องการของชุมชน				✓	✓	✓	✓	✓
2.4 ข้อมูลผลการปฏิบัติงาน	✓	✓	✓					✓

กล่าวโดยสรุปว่า ประสิทธิผลของการนำงานวิจัยและงานวิชาการไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัยคือ 1) การเชื่อมโยงระหว่างนักวิจัยกับผู้ใช้ประโยชน์ในจังหวัด 2) การเตรียมกระบวนการวิจัยร่วมกับจังหวัด 3) งานวิจัยต้องง่ายต่อการประยุกต์ใช้ เหมาะสำหรับผู้ใช้ที่เป็นนักปฏิบัติในจังหวัด ซึ่งอาจจะต้องมีเครื่องมือเชื่อมโยงการใช้งาน 4) ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญและสนใจแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

5.2.2 การนำข้อมูลไปใช้

1) *สถานการณ์ของการใช้ข้อมูล*

จังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา มีการนำข้อมูลแต่ละประเภทมาใช้ในระดับที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความทันสมัยของข้อมูล การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และรูปแบบหรือความพร้อมใช้ของข้อมูลที่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ โดยสรุปสถานการณ์การนำข้อมูลไปใช้ดังตาราง 5-6

ตาราง 5-6 สรุปลักษณะการนำข้อมูลไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

จังหวัด	ประเภทข้อมูล				แหล่งที่มาของข้อมูล						
	ข้อมูลพื้นฐาน	SWOT	GPP	จปฐ กชช 2ค	POC	หน่วย Function	แผนชุมชน	แผนอำเภอ	เวทีอำเภอ	เวทีจังหวัด	งานวิจัย
พิษณุโลก	■	■	■	■	▣	■	□	□	□	■	▣
ชัยนาท	■	■	■	■	■	■	□	□	□	■	■
ยโสธร	■	■	■	■	▣	■	□	□	□	■	▣
ชัยภูมิ	■	■	■	■	▣	■	□	□	□	■	▣
อุบลฯ	■	■	■	■	▣	■	□	□	□	■	▣
นครศรีฯ	■	■	■	■	■	■	□	□	□	■	▣
สตูล	■	■	■	■	■	■	□	□	□	■	▣

คำอธิบายสัญลักษณ์

■ มีการนำไปใช้เพื่อการวิเคราะห์อ้างอิงและอธิบายข้อมูลในเอกสารแผนพัฒนาจังหวัด

□ มีการนำมาใช้ร่วมหรือผ่านกระบวนการจัดทำแผนในระดับอื่น เช่น แผนตำบล แผนอำเภอ เวทีอำเภอ

▣ มีการนำไปใช้น้อย หรือไม่มีการนำไปใช้เลย

2) การใช้ข้อมูลเพื่อคัดเลือกผลผลิตจังหวัด

จากการทดลองใช้ value chain เป็นเครื่องมือในการบูรณาการผลผลิตจังหวัดในพื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด พบว่าแต่ละจังหวัดคัดเลือกผลผลิตโดยพิจารณาจากข้อมูลดังต่อไปนี้

ตาราง 5-7 การใช้ข้อมูลเพื่อคัดเลือกผลผลิตจังหวัด

จังหวัด	ผลผลิต	GPP	ยุทธศาสตร์จังหวัด	ปริมาณผลิต/ขาย	พื้นที่เพาะปลูก	นโยบายรัฐ	รายได้จากผลผลิต	งาน วิจัย	ศักยภาพพื้นที่
พิษณุโลก	การเกษตร (ประเด็นน้ำ)	✓	✓						
ชัยนาท	ข้าว	✓	✓	✓	✓			✓	
ยโสธร	ข้าวหอมมะลิ		✓	✓					
ชัยภูมิ	พริก			✓	✓		✓	✓	✓
อุบลฯ	ท่องเที่ยว		✓			✓			
นครศรีฯ	ท่องเที่ยว		✓			✓			✓
สตูล	ท่องเที่ยว		✓			✓	✓		✓

จังหวัดพิษณุโลก ทดลองดำเนินการที่อำเภอนครไทย ได้เลือกประเด็นเรื่องผลผลิตการเกษตรซึ่งเป็นผลผลิตหลักของจังหวัด โดยเน้นเฉพาะที่ปัญหา “น้ำแล้ง” หรือน้ำไม่เพียงในการเพาะปลูกหน้าแล้ง แม้ว่าในพื้นที่อำเภอนครไทยจะมีแหล่งน้ำธรรมชาติและป่าต้นน้ำหลายแห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติภูหินร่องกล้า และอุทยานแห่งชาติน้ำตกชาติตระการ ซึ่งมีพื้นที่รับน้ำจำนวนมาก มีน้ำไหลหลากในฤดูฝน แต่กลับมีปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง แสดงให้เห็นว่าระบบบริหารจัดการน้ำยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ประโยชน์ ประชาชนในอำเภอนครไทยมีการเพาะปลูกพืชในฤดูแล้ง เช่น ข้าวโพดหวาน ถั่วลิสง ถั่วฝักยาว เป็นต้น นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องน้ำยังเป็นปัญหาระดับจังหวัดและระดับประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดพิษณุโลกเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องน้ำแล้งและน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี

จังหวัดชัยนาท เลือกผลผลิตข้าว โดยพิจารณาจากพื้นที่ทำการเกษตร มีพื้นที่ปลูกข้าวมากเป็นอันดับหนึ่งของจังหวัด โดยปลูกข้าวถึงร้อยละ 80% ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด ดังนั้นผลผลิตหลักของจังหวัดชัยนาทจึงเป็น **“ข้าว”** เกษตรกรสามารถปลูกข้าวได้ทั้งข้าวนาปีและข้าวนาปรัง และผลิตได้ 2-3 ครั้ง/ปี หรือสามารถผลิตข้าวได้ 5 ครั้ง ใน 2 ปี โดยมีพื้นที่ปลูกข้าวนาปี 862,903 ไร่ สามารถผลิตข้าว 614,536 ตัน (ผลผลิต 730 กิโลกรัมต่อไร่) พื้นที่ปลูกข้าวนาปรัง 793,977 ไร่ (6.20%) ผลผลิตสูงสุด เป็นอันดับที่ 3 ของประเทศ คือ 601,706 ตัน (6.84%) (ผลผลิต 758 กิโลกรัมต่อไร่) มีโรงสี 59 โรง ส่วนใหญ่เป็นโรงสีขนาดใหญ่กำลังการผลิตประมาณ 10 ตัน/วัน ขึ้นไป นอกจากนี้ จังหวัดชัยนาทยังมีศักยภาพในการผลิตเมล็ดพันธุ์ เนื่องจากเกษตรกร มีประสบการณ์ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวชัยนาทมานานเกือบ 30 ปี ปัจจุบันมีผู้ประกอบการธุรกิจผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว เกือบ 100 ราย มีศูนย์ข้าวจำนวน 20 ศูนย์ ซึ่งผลิตและกระจายพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีให้แก่เกษตรกร โดยศูนย์ข้าวชุมชนเหล่านี้มีศักยภาพที่จะส่งเสริมให้สามารถดำเนินการผลิตเมล็ดพันธ์เชิงธุรกิจได้ หากได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมจากทางราชการ

จังหวัดยโสธร เลือกผลผลิตข้าวหอมมะลิ เนื่องจากเป็นผลผลิตหลักที่มีมูลค่าการผลิตสูงในจังหวัด เป็นข้าวที่มีคุณภาพที่สามารถสร้างความรู้สึกร่วมกันของคนในจังหวัดได้ โดยมุ่งเน้นไปที่ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ เนื่องจากสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของจังหวัดในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ และจังหวัดยโสธรมีกลุ่มเกษตรกรผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ นอกจากนี้ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนกระบวนการปลายน้ำ ได้มองเห็นความเชื่อมโยงของการส่งเสริมข้าวหอมมะลิของจังหวัดยโสธรในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมการตลาด ซึ่งมีแนวทางและนโยบายที่จะสนับสนุนการผลิตข้าวหอมมะลิของจังหวัดยโสธรให้มีคุณภาพ มีแบรนด์ของตัวเอง และตรงกับความต้องการของผู้บริโภค

จังหวัดชัยภูมิ เลือกผลผลิตพริก เนื่องจากเป็นผลผลิตที่มีชื่อเสียง มีแนวโน้มที่จะเป็นผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด รวมทั้งมีงานวิจัยสนับสนุน ในด้านพื้นที่เพาะปลูกจังหวัดชัยภูมิมีพื้นที่ปลูกพริกเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศไทยรองจากนครราชสีมา ประมาณ 82,064 ไร่ (ข้อมูลเมื่อ 30 ก.ย.50) มีเกษตรกร

ประมาณ 40,000 ครัวเรือนที่ปลูกพริก ก่อให้เกิดรายได้ประมาณปีละ 1,200 ล้านบาท ทำให้มีรายได้และมีงานทำ และเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับฐานรากที่สำคัญของจังหวัด โดยผลผลิตพริกรวมทั้งจังหวัดประมาณ 146,212.56 ตัน หรือเฉลี่ยประมาณ 2,160 กิโลกรัมต่อไร่ พริกจังหวัดชัยภูมิได้ผ่านกระบวนการโครงการวิจัยการขยายและการพัฒนาเครือข่ายการจัดการห่วงโซ่อุปทาน “พริกสดปลอดภัย” ระบบมาตรฐาน(GAP) อำเภอเกษตรสมบูรณ์และอำเภอจัตุรัส จ.ชัยภูมิ ซึ่งเป็นโครงการวิจัยโดยความร่วมมือของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและมหาวิทยาลัยขอนแก่น

จังหวัดอุบลราชธานี เลือกผลผลิตการท่องเที่ยวแก่งสะพือ เนื่องจากสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล คือ การพัฒนาการท่องเที่ยว และคาดหวังว่าจะเป็นผลผลิตที่สร้างรายได้ให้พื้นที่

จังหวัดสตูล เลือกผลผลิตการท่องเที่ยวหลีเป๊ะ เนื่องจากพื้นที่มีศักยภาพด้านทรัพยากรธรรมชาติ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของจังหวัด รวมทั้งนโยบายรัฐบาล จากข้อมูลปริมาณนักท่องเที่ยวในปี 2550 มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศรวมทั้งสิ้น 743,233 คน สามารถทำรายได้ให้กับจังหวัดประมาณ 1,798.20 ล้านบาท -ดังนั้นผลผลิตนี้จึงมีโอกาสและแนวโน้มที่ดี และยังสอดคล้องกับประเด็นที่ชาวสตูลมีความกังวลว่าทิศทางการพัฒนาเกาะหลีเป๊ะจะก่อให้เกิดปัญหาซึ่งเป็นผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวดังเช่นที่เคยเกิดกับเกาะเสม็ดมาแล้วหรือไม่

จังหวัดนครศรีธรรมราช เลือกผลผลิตการท่องเที่ยวอำเภอขนอม โดยประเด็นเรื่องการท่องเที่ยวมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ในขณะที่พื้นที่อำเภอขนอมมีต้นทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมกับการจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามภูเขา น้ำตก ทะเล แหล่งโบราณสถาน รวมทั้งมีสิ่งดึงดูดใจ เช่น โลมาสีชมพู มีแผนงานการจัดกิจกรรมในระดับนานาชาติ เช่น การแข่งขันวอลเล่ย์บอลนานาชาติ หน่วยงานในระดับพื้นที่ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมและความตื่นตัวที่จะพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ในด้านข้อมูลพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่พร้อมจะนำมาพิจารณาและใช้ในการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่า ได้แก่ สถิติการท่องเที่ยว ข้อมูลศูนย์บริการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ที่พัก ร้านอาหาร และสถานพยาบาล เป็นต้น

5.2.3 ข้อจำกัดของการนำข้อมูลไปใช้

จากการศึกษาด้านความพร้อมและเชื่อถือได้ของระบบข้อมูลจังหวัด พบว่ามีข้อจำกัดในการนำข้อมูลไปใช้วางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1) ลักษณะของข้อมูลส่วนใหญ่ที่มีการเก็บรวบรวมในจังหวัด ไม่ใช่ข้อมูลวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นเพียงสภาพที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่สามารถชี้ให้เห็นทิศทางการพัฒนาในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็น เช่น กรณีของจัง*หวัดอุบลราชธานี* ที่มีข้อมูลแสดงพื้นที่คลองชลประทาน แต่

ไม่สามารถตอบได้ว่าประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เหล่านั้นมีความต้องการน้ำ หรือใช้น้ำเพื่อการผลิตในปริมาณเท่าใด

2) ข้อมูลที่เป็นผลการดำเนินงานพัฒนาด้านต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด มีการจัดทำและเก็บรวบรวมไว้ที่หน่วยงาน Function โดยหน่วยงานไม่ได้ส่งรายงานมาที่จังหวัด ทำให้จังหวัดไม่มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันสำหรับพิจารณาภาพรวมการพัฒนา รวมทั้งเพื่อนำไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

3) มีความต่างของฐานข้อมูลที่แต่ละหน่วยงานเก็บรวบรวมไว้ ทำให้จังหวัดหรือผู้ใช้ข้อมูลเกิดความไม่แน่ใจว่าจะใช้ข้อมูลจากฐานใดประกอบการวิเคราะห์จัดทำแผนและพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

4) ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ไม่มีผู้รับผิดชอบกลางหรือผู้ประสานระบบฐานข้อมูลของจังหวัด และขาดการรายงานผลอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากหน่วยงาน Function ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลทันสมัย และรวบรวมข้อมูลในมิติต่างๆ ไม่ส่งต่อข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานกลางของจังหวัด เช่น ระบบ POC ของจังหวัด แม้จะกำหนดให้มีข้อมูล 45 ประเภท แต่เนื่องจากข้อมูลบางส่วนไม่เป็นปัจจุบันจึงไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้เพื่อการวางแผนได้

5) ไม่พบระบบที่ชัดเจนในการนำข้อมูลมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่เป็นการนำข้อมูลมาสนับสนุนเป้าหมายหรือโครงการที่กำหนดไว้แล้ว ขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์หรือเปรียบเทียบให้เห็นสถานการณ์ของพื้นที่ในเชิงคุณภาพ

6) ในส่วนของข้อมูลเชิงวิชาการที่เป็นงานวิจัย ยังขาดการนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัด เนื่องจากงานวิจัยยังมีลักษณะเป็นความรู้เฉพาะสาขา มีความซับซ้อนและยากเกินศักยภาพของเจ้าหน้าที่จังหวัดในการนำมาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการเชื่อมโยงนำผลการศึกษามาใช้

7) ขาดระบบสารสนเทศที่เอื้อต่อการเชื่อมโยงข้อมูล ซึ่งจะช่วยลดระยะเวลาในการทำงานและลดความซ้ำซ้อนของข้อมูล

5.2.4 ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบข้อมูล

การกำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้น จำเป็นจะต้องมีข้อมูลประกอบที่มีคุณภาพและปริมาณมากเพียงพอต่อการตัดสินใจ ซึ่งที่ผ่านมาจังหวัดไม่มีฐานข้อมูลในการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ดังนั้นแผนงาน/โครงการจึงถูกกำหนดขึ้นโดยพิจารณาจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามหน้าที่เป็นหลัก ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดไม่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อประเด็นปัญหาในพื้นที่เท่าที่ควร จากข้อจำกัดของข้อมูลที่พบจากการศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการปรับปรุงระบบข้อมูลดังนี้

1) ด้านความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และเชื่อถือได้ ของข้อมูล กำหนดเป็นมาตรการหรือสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงาน Function ส่งข้อมูลซึ่งจัดทำไว้ในมิติต่างๆ ให้จังหวัด โดยกำหนดระยะเวลา

ปรับปรุงข้อมูลให้ชัดเจน เช่น ทุกเดือนหรือสองเดือน และถือปฏิบัติร่วมกันทุกหน่วยงาน เพื่อให้จังหวัดมีข้อมูลที่ทันสมัยสำหรับประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการชี้แจงงบประมาณด้วย ตัวอย่างเช่น *จังหวัดนครศรีธรรมราช* มีการจัดตั้งคลังข้อมูลสำหรับรวบรวมความต้องการและปัญหาเร่งด่วนจากพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณรองรับในแต่ละปีของส่วนราชการ ทบวง กรมและงบประมาณจังหวัด ภายใต้กรอบนโยบายและทิศทางการพัฒนาจังหวัด กรณีนี้ถือว่ามีความพยายามในการจัดระบบเพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการจัดทำแผน

*2) **ด้านความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูล และการใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล***

- ควรพัฒนาระบบความร่วมมือกับนักวิชาการและสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เพื่อเป็นทีมวิเคราะห์ข้อมูลให้ ก.บ.จ. หรือเป็นที่ปรึกษาในการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ข้อมูล
- จัดหลักสูตรอบรมพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ด้านการใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลที่มีอยู่มาฝึกปฏิบัติจริง

*3) **ด้านเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศ*** ควรมีการปรับปรุงเทคโนโลยีการเชื่อมโยงข้อมูลให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมีคุณภาพ

*4) **ด้านความซ้ำซ้อนของข้อมูล และการใช้ข้อมูลร่วมกัน*** ข้อมูลบางประเภท หากสามารถจัดระบบให้มีกระบวนการจัดเก็บและการใช้ร่วมกันได้ จะทำให้ระบบข้อมูลที่ใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดมีความสมบูรณ์มากขึ้น เช่น ข้อมูล จปฐ. กับ กชช.2 ค. และข้อมูลแผนชุมชน โดยการจัดทำแผนชุมชนมาจากการทำบัญชีครัวเรือน ซึ่งเป็นฐานงานเดียวกันกับ จปฐ. และพัฒนาระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยในการเก็บบันทึกและเชื่อมโยงข้อมูล ช่วยลดระยะเวลาการทำงานและทำให้ระบบข้อมูลของจังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

*5) **การใช้ข้อมูลเพื่อกำหนดผลผลิตจังหวัด*** ควรพิจารณาข้อมูลดังต่อไปนี้

*5.1) **วิเคราะห์ข้อมูลเศรษฐกิจในภาพรวม*** ได้แก่ วิเคราะห์แนวโน้มของ GPP ย้อนหลัง 5 ปี พิจารณาวิเคราะห์ GPP ที่เป็นการผลิตหรือบริการที่สำคัญของจังหวัด หาสาเหตุไม่ว่าแนวโน้มขึ้นหรือลงในระดับที่มีนัยสำคัญ และประมาณการแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ข้อมูล GPP เป็นข้อมูลที่ใช้อธิบายสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของจังหวัด แต่พบว่าจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษายังใช้ข้อมูล GPP เพื่อกำหนดการทิศทางพัฒนาจังหวัดไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะใช้เพื่ออธิบายสนับสนุนเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด มากกว่าที่จะใช้เพื่อการกำหนดผลผลิตและยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยปรากฏในเอกสารแผนพัฒนาจังหวัดของทุกจังหวัด ซึ่งในความเป็นจริงข้อมูลด้านนี้สามารถนำมาใช้กำหนดผลผลิตและยุทธศาสตร์ของจังหวัดร่วมกับข้อมูลอื่นได้ ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนจะนำข้อมูลนี้ไปใช้ประโยชน์ได้มากกว่า มีตัวอย่างของการนำข้อมูล GPP มาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัด คือ *จังหวัดสตูล* โดย GPP ของจังหวัดสตูลช่วงปี 2546-2550 มี

สาขาประมงสูงเป็นอันดับสองรองจากเกษตรกรรม แต่แผนพัฒนาจังหวัดกลับมิได้กำหนดให้ประมงเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด เนื่องจากเมื่อพิจารณาร่วมกับข้อมูลด้านอื่น พบว่า รายได้จากการประมงเป็นผลมาจากการผลิตของผู้ผลิตรายเดียวคือโรงงานทำปลากระป๋อง จึงนับว่าเป็นการนำข้อมูล GPP มาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและใช้ประกอบการวางแผน

5.2) ***เลือกผลิตภัณฑ์หลักที่สร้างรายได้ให้กับจังหวัด*** หรือผลิตภัณฑ์ที่มีแนวโน้มความต้องการทางการตลาดมากขึ้น หรือผลิตภัณฑ์ที่มีผู้อยู่ในกระบวนการผลิตจำนวนมากซึ่งอาจมีผลต่อปัญหาทางสังคมหรือแรงงานหากไม่มีการสนับสนุนผลิตภัณฑ์นั้น

5.3) ***พิจารณา*** *supply chain* ***ของผลิตภัณฑ์ที่เลือก*** เพื่อระบุผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้อยู่ในกิจกรรมหลักหรือผู้ผลิตหรือให้บริการหลัก(Primary Activities) เช่น ในผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบการแปรรูปเบื้องต้น จนถึงผู้ประกอบการแปรรูปขั้นสูง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถทราบความต้องการของแต่ละกลุ่ม ไปจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย และพิจารณาระบุ กลุ่มผู้สนับสนุน (Support Activities) ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่ผู้ผลิตหลักจะสามารถระบุความต้องการและผู้สนับสนุนจะให้การสนับสนุนได้ถูกต้องในเวลาที่เหมาะสมด้วย จะทำให้เกิดการประสานระหว่างทุกภาคส่วนส่งผลให้มีแรงผลักดันให้เกิดห่วงโซ่คุณค่าได้

5.4) ***พิจารณาข้อมูลใน*** *POC* ประกอบด้วยฐานข้อมูล 45 ประเภท ข้อมูลที่นำมาใช้ในการกำหนดผลผลิตจังหวัดจะอยู่ในฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจทั้ง 14 ฐานข้อมูล ได้แก่ รายละเอียดย่อยของข้อมูล GPP แต่ละประเภท ข้อมูลการประกอบอาชีพ ข้อมูลผลิตภัณฑ์สำคัญและมีชื่อเสียง

<u>ตัวอย่างข้อมูลเพื่อสนับสนุนการพัฒนา value chain ด้านการท่องเที่ยว</u>

แหล่งข้อมูล	ประเภทข้อมูล
POC	♦ ข้อมูลสถิติการท่องเที่ยว ♦ ข้อมูลศูนย์บริการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ที่พัก ร้านอาหาร สถานพยาบาล
ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวจังหวัด	♦ ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว ♦ ข้อมูลแหล่งที่พัก โรงแรม ร้านอาหาร ♦ ข้อมูลแหล่ง shopping
สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	♦ ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวโดยละเอียด ♦ ข้อมูลธุรกิจการท่องเที่ยว ทัวร์ โรงแรม รีสอร์ท guesthouse โฮมสเตย์ รถเช่า ร้านอาหาร ♦ ข้อมูลการเดินทาง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	♦ ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว กิจกรรมการท่องเที่ยวอย่างละเอียดตลอดปี

	♦ ข้อมูลศักยภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้า OTOP สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข ♦ ข้อมูลผู้เกี่ยวข้อง หน่วยงาน นักวิชาการ ผู้ประกอบการ ชุมชน ♦ แผนแม่บทการท่องเที่ยวนครศรีธรรมราช
องค์การบริหารส่วนตำบลขนอม ท้องเนียนและควนทอง	♦ ข้อมูลพื้นฐาน สภาพทั่วไป ♦ ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว เส้นทาง
เทศบาลตำบล	♦ ข้อมูลพื้นฐานสภาพทั่วไป ♦ สินค้า OTOP ♦ ข้อมูลภาคธุรกิจ บริการ
อำเภอขนอม	♦ ประวัติ สภาพ ศักยภาพการท่องเที่ยว กิจกรรมการท่องเที่ยว ♦ ข้อมูลปัญหา ความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุง การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การจัดระเบียบชุมชนและสิ่งแวดล้อม ♦ ข้อมูลบุคลากรด้านการท่องเที่ยว
โครงการชลประทาน	♦ เรื่องการบริหารจัดการน้ำ ชลประทานหลัก-รอง ♦ ข้อมูลน้ำฝน-น้ำท่า ประจำวัน ♦ สถานการณ์น้ำอ่างเก็บน้ำ และน้ำฝน
เครือข่ายองค์กรชุมชนท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	♦ ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ♦ ข้อมูลองค์กรชุมชนท้องถิ่น
ชมรมธุรกิจท่องเที่ยว	♦ ข้อมูลท่องเที่ยว ที่พัก กิจกรรม ♦ ข้อมูลการอบรมบุคลากร
ขนส่งจังหวัด	♦ จัดระบบรถรับจ้าง รถสาธารณะ
หอการค้าจังหวัด	♦ ข้อมูลการเดินทางคมนาคม ขนส่ง ♦ ข้อมูลบริการ/ท่องเที่ยว ♦ ข้อมูลจังหวัด เช่น สาธารณูปโภค ภาคการผลิต หัตถกรรม อุตสาหกรรม ฯลฯ
สถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	♦ ข้อมูลเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นเพื่อจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จังหวัดนครศรีธรรมราช ♦ ข้อมูลองค์กรท้องถิ่น ♦ ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ♦ ข้อมูลโปรแกรมท่องเที่ยว
แขวงการทางจังหวัด	♦ ข้อมูลเส้นทางภายในจังหวัด ลักษณะผิวทาง ระยะทาง ข้อมูลน้ำท่วม โครงการก่อสร้างและบำรุงเส้นทาง
ชุมชน	♦ ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว โลมาสีชมพู

5.3 บทบาทผู้บริหารและศักยภาพทีมจังหวัด

5.3.1 บทบาทผู้บริหาร

บทบาทของผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนจากเวทีการประชุมร่วมกับส่วนราชการ และการสัมภาษณ์ภาคส่วนต่าง ๆ ผลการศึกษาได้ประมวลบทบาทที่สำคัญและมีผลต่อประสิทธิภาพของการพัฒนาแผน ดังนี้

1) บทบาทเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและชุมชนเข้มแข็ง ตัวอย่างเช่น ***จังหวัดนครศรีธรรมราช*** อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด*นครศรีธรรมราช (นายวิชม ทองสงค์)* ให้ความสำคัญต่อกระบวนการของภาคประชาชนอย่างมาก สนับสนุนชุมชนเข้มแข็งตามโครงการชุมชนอินทรีย์ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาแผนชุมชนทุกชุมชน คู่ขนานไปกับการเลือกพื้นที่ต้นแบบ โดยมีการฝึกแกนนำ จากนั้นแกนนำจะขยายผลสู่หัวหน้าครัวเรือน โดยมีตำบลเป็นแกนขยายผล ช่วงแรกทำอำเภอละ 2 พื้นที่ และขยายไปตำบลละ 1 พื้นที่ จากนั้นจึงขยายเต็มพื้นที่ การพัฒนาโครงการนี้มีชุมชนไม้เรียงเป็นต้นแบบ และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ทำหน้าที่จัดการความรู้ของชุมชนไม้เรียง เพื่อนำไปสู่การขยายผลในพื้นที่อื่นๆ กล่าวได้ว่าจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ปรับใช้โมเดลสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาโดยมีองค์ประกอบของสังคมชุมชน ภาควิชาการ (มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์) และภาครัฐ (ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่) ร่วมคิดเพื่อการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง ***จังหวัดชัยภูมิ*** ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน และปัญหาที่ชาวบ้านประสบความเดือดร้อนจริงๆ โดยในเวทีการจัดทำแผนหรือเวทีการประชุมในระดับจังหวัดจะมีนโยบายว่า “การทำแผนที่หน่วยราชการทำกันเอง จะเป็นแผนที่ได้มาจากเฉพาะกลุ่ม ไม่ใช่แผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ดังนั้นแผนที่ดีต้องเป็นแผนที่มาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่หน่วยราชการต้องตระหนักให้ความสำคัญมากๆ ”

2) บทบาทด้านการนำข้อมูลความต้องการของชุมชนประมวลสู่แผนพัฒนาจังหวัด เช่น ***จังหวัดยโสธร*** *ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าฯ* ที่กำกับดูแลเรื่องการทำแผน ได้มีวาระลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของชุมชน และนำความต้องการของชุมชนเชื่อมโยงสู่แผนจังหวัด ส่วน***จังหวัดชัยภูมิ*** ผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวคิดว่า คนชัยภูมิควรบอกได้ว่าจังหวัดจะพัฒนาไปในทิศทางใด ดังนั้นจึงได้มีนโยบายให้จัด “เวทีโครงการโฮมแลงแปงบ้านแปงเมือง” ทุกอำเภอ เพื่อให้เป็นเวทีรวบรวมปัญหาความต้องการขึ้นมาจากชุมชนอย่างทั่วถึง เป็นการสกัดปัญหาและรับทราบปัญหาจากระดับพื้นที่สู่ระดับนโยบายโดยตรง รวมทั้งมีเวทีผู้บริหารพบองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อสื่อสารเรื่องการให้ความสำคัญต่อความต้องการของชุมชน เป็นต้น สำหรับ***จังหวัดสตูล*** อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด นายขวัญชัย วงศ์นิติกร ให้ความสำคัญกับข้อมูลตั้งแต่ระดับชุมชนหมู่บ้าน โดยได้ลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นและรับรู้ปัญหาความต้องการจากชาวบ้านและภาคีภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิด มีความสนิทสนมคุ้ยเคย ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของแผนชุมชนที่ดี ที่จะบูรณาการร่วมกันกับแผนในระดับอื่นๆ อีกทั้งนาย*สยุมพร ลิ่มไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล* ก็ได้ให้ความสำคัญของคุณภาพแผนพัฒนาอำเภอ โดยได้ร่วมในการกลั่นกรองและตรวจสอบคุณภาพแผนในระดับอำเภอ ส่วน***จังหวัดพิษณุโลก*** สนับสนุนให้เกิดเวทีชุมชน

ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเด็นงานต่างๆ เพื่อเป็นการบูรณาการและรวบรวมข้อมูลความต้องการทุกระดับ ทุกภาคส่วน

3) บทบาทด้านการบูรณาการ โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area based)ทุกหน่วยงานในจังหวัดร่วมทำแผนยุทธศาสตร์กำหนดเป้าหมายและผลผลิตร่วมกัน ในลักษณะ “กรมจังหวัด” มีการพิจารณาว่าการผลักดันให้ผลผลิตบรรลุความสำเร็จประกอบด้วยภารกิจใดบ้าง โดยแต่ละหน่วยงานนำภารกิจในส่วนที่สอดคล้องไปจัดทำแผนงานโครงการของ Function เช่น ***จังหวัดชัยภูมิ***และ***จังหวัดนครศรีธรรมราช*** ผู้บริหารมีความเห็นตรงกันว่า กระบวนการนี้จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรม และหากทดลองทำในพื้นที่เล็กๆ ให้ครบวงจรตั้งแต่ต้นทางการผลิตจนถึงปลายทาง จะทำให้แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปได้จริง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการ*จังหวัดชัยภูมิ*เห็นว่า การปรับเปลี่ยนมาสู่แนวทางดังกล่าวอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติถ้าระบบสนับสนุนอื่นไม่ปรับเปลี่ยนตาม ฉะนั้นการใช้ระบบ value chain ในการบูรณาการแผนงานต้องมีการปรับระบบตัวชี้วัดหน่วยงานให้สอดรับกัน นอกจากนั้นการกำหนดวิสัยทัศน์ที่กว้างเกินไปและไม่มีเงื่อนไขด้านเวลากำกับ จะเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาแผนงาน สำหรับ*นายวิชม ทองสงค์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช* ได้กล่าวถึงแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการว่า “เป็นการทำให้จังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทคล้ายกับพังผืด ลักษณะไม่น่ากินแต่มีความจำเป็น เพราะช่วยยึดกระดูกซึ่งหมายถึงราชการส่วนกลางกับเนื้อซึ่งหมายถึงราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาสังคมให้ไปด้วยกันได้ ทั้งนี้ จังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยเชื่อมโยงบูรณาการที่สำคัญ” และยังเห็นว่าทั้งสองส่วนต้องรู้หน้าที่ ไม่ล้ำเส้นกัน โดยพังผืด(จังหวัด)ต้องเหนียวพอที่จะกำกับดูแลทิศทาง อปท. แต่ไม่ก้าวก่ายรายละเอียด *ส่วนอดีตผู้ว่าราชการ**จังหวัดสตูล*** นายขวัญชัย วงศ์นิติกร ได้ยึดข้อเท็จจริง วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับศูนย์กลางของการพัฒนาคือประชาชน เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต และความอยู่ดีมีสุข กระตุ้นให้ประชาชนมีความรักถิ่นที่อยู่ ***จังหวัดพิษณุโลก*** มีแนวคิดในทิศทางเดียวกัน คือ แผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นไปตามความต้องการและสำเร็จได้นั้น ผู้ว่าราชการต้องบริหารลักษณะเป็นกรมจังหวัดหรือบริษัทจังหวัด ทุกหน่วยงานในจังหวัดและหน่วยงานที่จะทำงานในจังหวัดต้องอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด

4) บทบาทด้านการสร้างแรงจูงใจให้ทีมจังหวัด ผู้บริหารจังหวัดมีความเห็นว่า การทำงานเป็นทีมควรมีระบบสร้างขวัญกำลังใจของข้าราชการจากหน่วยงานอื่นที่เข้ามาร่วมเป็นทีมจัดทำแผน ซึ่งผู้ว่าราชการ***จังหวัดชัยภูมิ***มีความเห็นว่า ในจังหวัดมีข้าราชการหลายคนที่มีศักยภาพ ที่จะช่วยพัฒนาจังหวัดให้ไปในทิศทางที่ดีขึ้น ดังนั้นการสร้างทีมงานควรมีระบบขวัญและกำลังใจโดยให้โบนัส และไม่ควรคิดในมิติของ Function แต่คิดในมิติของแผนงานโครงการ

5.3.2 ศักยภาพของทีมจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดระบบบูรณาการ มีปัจจัยสู่ความสำเร็จประการหนึ่งมาจากศักยภาพของคณะทำงานจัดทำแผนของทีมจังหวัด ตั้งแต่ระดับการบูรณาการแผนชุมชน แผนท้องถิ่น

ระดับอำเภอ เชื่อมโยงสู่การบูรณาการระดับจังหวัด โดยมีหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นแกนประสานคณะทำงาน ศักยภาพของทีมจังหวัดในการวางแผนพัฒนา มีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ จำนวนบุคลากร ระยะเวลาที่จัดทำแผน ทัศนคติ ความรู้ความสามารถ และทักษะความชำนาญรวมถึงประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ จากการศึกษาในพื้นที่วิจัย 7 จังหวัด สามารถประมวลสถานการณ์และวิเคราะห์ศักยภาพทีมจังหวัดโดยเฉพาะกลุ่มงานยุทธศาสตร์ ที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันได้ดังนี้

1) ปริมาณบุคลากรกับภารกิจและปริมาณงาน

จากการศึกษาพบว่า เมื่อจังหวัดมีภารกิจด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพิ่มขึ้น บุคลากรที่มีปริมาณเท่าเดิมต้องมีบทบาทหน้าที่และปริมาณงานเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ แต่ละจังหวัดมีกลุ่มงานยุทธศาสตร์เป็นแกนในการรวบรวมความต้องการจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด มาจัดทำเป็นแผนพัฒนาในภาพรวมของจังหวัด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะหัวหน้ากลุ่มงานฯ นอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และจัดทำแผนแล้ว ยังเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (หรือ ก.บ.จ.) ด้วย โดยพบว่าแต่ละจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านนี้เพียง 2-3 คนเท่านั้น เช่น จังหวัดยโสธร จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดสตูล บางจังหวัดมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้มากกว่า 5 คน เช่น จังหวัดพิษณุโลกมี 7 คน จังหวัดนครศรีธรรมราช มี 6 คน เพราะเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่จังหวัดอุบลราชธานีซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่เช่นกัน แต่มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเพียง 2 คน ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ยังต้องทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดในฐานะจังหวัดเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดด้วย

ภาระงานในสำนักงานจังหวัดมีทั้งงานเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล งานนโยบายของผู้บริหารจังหวัด และงานประจำตามหน้าที่ และงานพัฒนารวมไปถึงบางครั้งมีงานแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของจังหวัด ทำให้บุคลากรที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับภาระต่างเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่บางจังหวัดกล่าวว่า *"จังหวัดไม่มีเวลาได้จัดตัวเองให้ทำงานเชิงรุก เพราะแม้แต่ตั้งรับงานที่มีอยู่ กับงานที่สั่งการมาเร่งด่วน ก็ทำไม่ทันแล้ว"* ในขณะเดียวกันก็พบว่า บางจังหวัดมีข้าราชการที่มีศักยภาพและมีจิตอาสาที่ร่วมจะที่สนับสนุนงานพัฒนาแผนจังหวัด เช่น จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีทีมสาธารณสุขจังหวัดร่วมเป็นทีมหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

ตาราง 5 - 8 แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด

พื้นที่ศึกษา	***เจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการวางแผน***
พิษณุโลก	7 คน
ชัยนาท	3 คน
ยโสธร	2 คน
ชัยภูมิ	4 คน (ยืมตัวมาช่วยราชการจากพัฒนาชุมชน 1 คน)

พื้นที่ศึกษา	*เจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการวางแผน*
อุบลราชธานี	2 คน
นครศรีธรรมราช	6 คน
สตูล	3 คน

2) ความรู้ความสามารถ ทัศนคติ และทักษะ

นอกจากเรื่องปริมาณบุคลากรแล้ว ยังมีเรื่องความรู้ความสามารถ ทัศนคติ และทักษะที่จำเป็นต่อการทำแผน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผน และจากการศึกษาของนักวิจัย ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความรู้ความสามารถที่จำเป็นในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1.) ความรู้ความสามารถเชิงเทคนิค วิชาการ ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1.1 ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาและการจัดทำคำของบประมาณจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่ทีมจังหวัดจะมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องนี้แม่นยำดีอยู่แล้ว

2.1.2 ความสามารถในการวิเคราะห์แผนงานโครงการและจัดลำดับความสำคัญ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล รวมถึงแผนพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย

- ความเข้าใจเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผล การบริหารจัดการโครงการ รวมถึงมีความแม่นยำในนิยามความหมายของศัพท์ทางการวางแผนยุทธศาสตร์ เช่น SWOT วิสัยทัศน์ พันกิจ ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ ตัวชี้วัด เป็นต้น
- ความสามารถในการบูรณาการ ทั้งการบูรณาการแผนชุมชนกับแผนท้องถิ่น พัฒนาจังหวัด ตลอดจนแผนงานโครงการของส่วนราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด
- ความสามารถในการวิเคราะห์และบริหารจัดการข้อมูล การนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์เพื่อการวางแผน
- ทักษะในการจัดทำคำของบประมาณ ตลอดจนมีความสามารถในเชิงเทคนิคที่จะใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ เช่น Trend analysis หรือ โปรแกรมสำเร็จรูปทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะช่วยลดระยะเวลาการทำงานได้
- ทัศนคติที่ดีต่อการทำงานอย่างมีส่วนร่วมและเปิดรับการทำงานในระบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลง

2.2) ทักษะและความสามารถเชิงกระบวนการ

2.1 ความรู้ความสามารถในเชิงการจัดกระบวนการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเห็นประโยชน์ร่วม (shared value) ของทุกภาคี ที่กฎหมายกำหนดบทบาทในการพัฒนาแผนจังหวัด

2.2 การบริหารความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดประโยชน์กับการจัดทำแผน การประสานความร่วมมือกับภาคีทุกระดับ และทุกภาคส่วน เช่น ภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคการเมือง นักพัฒนาเอกชน

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ทัศนคติ และทักษะที่กล่าวถึงข้างต้นของทีมจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดนำร่อง พบว่า เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผน ทั้งของสำนักงานจังหวัดและของหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด (หน่วย Function) ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ายังขาดทักษะความสามารถในการจัดทำแผนงบประมาณ เนื่องจากปี 2553 จะเป็นปีแรกที่จังหวัดตั้งงบประมาณเอง ซึ่งที่ผ่านมาจังหวัดทำเฉพาะแผนงาน ส่วนการจัดทำคำของบประมาณเป็นหน้าที่ของกระทรวง ดังนั้นการเตรียมการจัดทำแผนงบประมาณจึงเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของทีมจังหวัด บางจังหวัดมีการแก้ไขปัญหาโดยขอยืมตัวข้าราชการมาจากส่วนอื่นมาเสริมทีม ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากระบบเดิมสู่ระบบใหม่ เช่น *จังหวัดชัยภูมิ* เป็นต้น และจากการที่นักวิจัยเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการเวทีระดมความคิดเห็นที่จัดโดยจังหวัดและระดับอำเภอ พบว่า ทีมจังหวัดและอำเภอยังขาดทักษะการระดมความคิดเห็น เพื่อให้ผู้ร่วมเวทีมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างน่าสนใจและเป็นธรรมชาติ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของบางหน่วยงาน เช่น สาธารณสุข และพัฒนาชุมชน มีทักษะด้านนี้มากกว่าหน่วยงานอื่นๆ

นอกจากนี้ ***การปรับเปลี่ยนและโยกย้ายเจ้าหน้าที่*** มีผลกระทบต่อศักยภาพทีมจังหวัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านวิเคราะห์นโยบายและแผนมานาน ย่อมมีทักษะความชำนาญและประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแผนจังหวัด หากมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายไปทำงานในตำแหน่งหน้าที่ใหม่หรือเลื่อนระดับให้ไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ก็จะไปพร้อมกับความรู้ที่อยู่ในตัว (Tacit knowledge) การถ่ายทอดและฝึกคนใหม่ในระยะเวลาอันสั้นเป็นเรื่องยาก ดังเช่นในช่วงปลายปี 2551 *จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดชัยนาท และจังหวัดสตูล* มีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทสำคัญในการทำแผน ซึ่งมีทักษะการทำงานและรู้จักพื้นที่และภาคีการทำงานเป็นอย่างดี ส่งผลต่อความต่อเนื่องในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดปี 53 ดังนั้นการจัดการความรู้สำหรับการวางแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญ เพื่อให้เกิดการต่อยอดความรู้ และป้องกันผลกระทบต่อพัฒนาแผนจังหวัดในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากร

บทที่ 6
การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดทำคำของบประมาณ

การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ที่กำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นความต้องการที่จะให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับประเด็นปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด การกำหนดยุทธศาสตร์และจัดตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้น จังหวัดต้องบูรณาการและเชื่อมโยงการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งกระบวนการทั้งหมดจะสิ้นสุดลงในขั้นตอนของการจัดทำคำของบประมาณของจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้จึงได้นำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการแผนพัฒนาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยบทวิเคราะห์และข้อเสนอ 3 ประเด็น คือ

1. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ผลผลิต โครงการ และกิจกรรมระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ

โดยมีสาระสำคัญของแต่ละประเด็นดังนี้

6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปี พ.ศ. 2519 ถือเป็นจุดเริ่มของการนำแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบชี้นำทิศทางการพัฒนาพื้นที่ หากพิจารณาในเชิงโครงสร้างจะเห็นว่าจังหวัดอยู่ในตำแหน่งที่เป็นจุดเชื่อมระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยมีบทบาทสำคัญในการนำและกระจายการบริการของภาครัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นหน้าที่หรืองานประจำของบุคลากรในหน่วยงานแล้ว จังหวัดยังได้ใช้โครงการและกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเป็นเครื่องมือส่งผ่านการบริการไปยังประชาชน โดยที่โครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นถูกบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาจังหวัด

ตลอดเวลาที่มีการใช้แผนพัฒนาจังหวัดในยุคสมัยแรก กลับพบว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในการดำเนินงานไม่ได้สอดคล้องกับโครงการกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด การ

ดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวทางหรือกรอบนโยบายที่รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนด แม้จะมีความพยายามผลักดันให้จังหวัดเป็นหน่วยในการบูรณาการแผนงานโครงการแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะจังหวัดไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 การดำเนินโครงการจึงจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณผ่านหน่วยราชการส่วนกลาง หรือกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อภารกิจนั้น ๆ โดยตรง จนกระทั่งได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และสามารถเสนอขอตั้งงบประมาณได้[17] โดยได้เริ่มมีการจัดทำคำของบประมาณในส่วนที่จังหวัดต้องการดำเนินการเองในปีงบประมาณ พ.ศ.2552

<u>ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการภายใต้แนวคิดจังหวัดบูรณาการ</u>

จากการศึกษาแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2552 และงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนของจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาพบว่า โครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่น้อยมาก หากพิจารณาจากงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรเพื่อดำเนินการในจังหวัดแล้ว จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นงบของส่วนราชการที่จัดสรรผ่านกระทรวง (งบ Function) และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จังหวัดอุบลราชธานีได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่ได้จัดทำคำของบประมาณจำนวน 238 ล้านบาท จากที่ขอไปประมาณ 820 ล้านบาท ขณะที่งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการมีประมาณ 9,860 ล้านบาท เป็นต้น

และเมื่อพิจารณากรอบแนวทางการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้โครงการที่จะของบประมาณจังหวัดต้องไม่ผูกพันข้ามปี และไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่ในคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[18] ทำให้งบประมาณจังหวัดไม่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ งบประมาณหลักที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดจึงเป็นงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลาง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[19] งบประมาณจังหวัดจึงมีบทบาทในการเป็นงบประมาณสำหรับการริเริ่มใหม่ ๆ เติมเต็ม เก็บตกภารกิจ หรือพัฒนางานบางส่วนเพื่อให้ยุทธศาสตร์จังหวัดขับเคลื่อนไปได้ ก่อนที่จะผลักดันภารกิจนั้นเป็นงานหลักของหน่วยงาน Function หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ดังนั้น “แผนพัฒนาจังหวัด” และ “งบประมาณเพื่อการพัฒนาของจังหวัด” ในขณะที่ทำการศึกษา จึงเป็นความสอดคล้องที่ยังไม่ลงตัวระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกับการสนับสนุน

---

[17] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7)พ.ศ.2550

[18] คู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หน้า 4

[19] อ้างอิงจากข้อมูลการเข้าพบ ผว.จ.สตูล

งบประมาณ โดย *"แผนพัฒนาจังหวัด" เป็นแผนแม่บทของการดำเนินโครงการกิจกรรมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ซึ่งจะระบุถึงวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์การพัฒนา โดยเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของจังหวัด รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว*[20] ในขณะที่งบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนานั้น มีเพียงบางส่วนที่ใช้ "งบประมาณจังหวัด" ซึ่งหมายถึง งบประมาณส่วนที่จังหวัดสามารถเสนอขอจัดสรรได้เองตามกฎหมาย โดยงบประมาณสำหรับโครงการกิจกรรมเพื่อพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

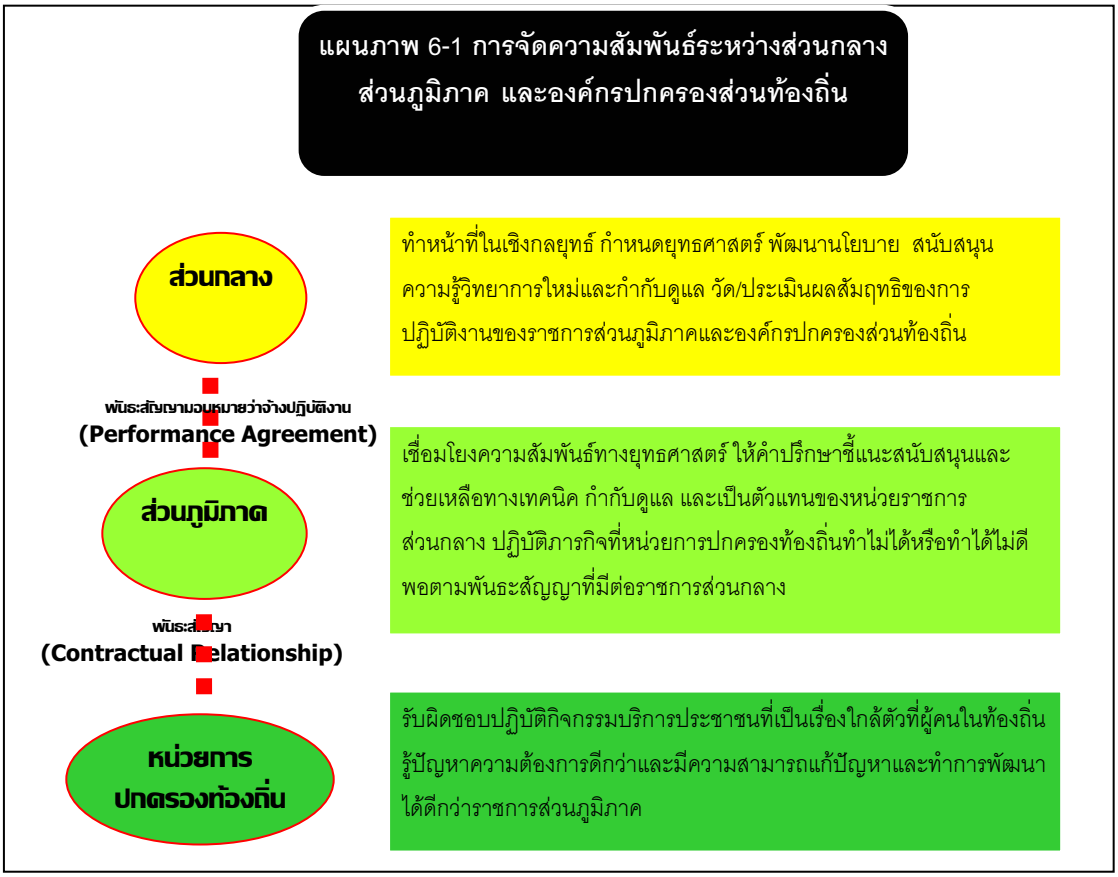
ลักษณะดังกล่าวทำให้ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงาน Function องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายใน 2 ส่วน คือ เป้าหมายหรือผลผลิตของหน่วยงานต้นสังกัด หรือนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และนำส่งผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดสามารถบังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ จังหวัดจึงต้องจัดระบบและบริหารความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ ทั้งหน่วยงาน function หน่วยราชการส่วนกลางระดับกระทรวง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชน เพื่อประสานและบูรณาการทั้งแผนงานและแผนเงินให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้รับการสนับสนุนให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อทั้งนโยบายในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

จากการศึกษาพบว่า ส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อเป้าหมายในระดับที่แตกต่างกัน เช่น ***องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*** เป็นองค์กรภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รับรู้ข้อเท็จจริง สถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ก่อน หากมีการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นหน่วยงานที่สามารถรองรับปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากและตรงที่สุด ซึ่งจะช่วยลดความรุนแรงของปัญหาและความคาดหวังของประชาชนได้ในเบื้องต้น ขณะที่***หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค*** มีบทบาทเป็นหน่วยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ ให้คำปรึกษาชี้แนะสนับสนุนและช่วยเหลือทางเทคนิค กำกับดูแล และเป็นตัวแทนของหน่วยราชการส่วนกลางปฏิบัติภารกิจที่เกินศักยภาพหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือทำได้ไม่ดีพอ ตามพันธะสัญญาที่มีต่อราชการส่วนกลาง และ ***ส่วนราชการส่วนกลาง*** มีฐานะในการเป็นหน่วยสนับสนุน ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบาย สนับสนุนความรู้วิทยาการใหม่และกำกับดูแล วัด/ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามแผนภาพ 6-1)[21]

---

[20] พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

[21] นายสุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และส่งเสริมการบริหารราชการอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เอกสารการประกอบการบรรยาย



ข้อเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดบนฐานความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัด

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัดข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัด

จังหวัด โดย ก.บ.จ.กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดระยะ 4 ปี โดยพิจารณาจากปัญหาความต้องการของประชาชน ศักยภาพของพื้นที่ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนควรมีการกำหนดผลผลิตหลักของจังหวัดในคราวเดียวกัน แล้วดำเนินการประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกับทุกภาคีที่เกี่ยวข้องให้มีความเห็นชอบร่วมกันในกรอบทิศทางดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 2 ตรวจสอบภารกิจ แผนงานโครงการของภาคีพัฒนา

ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคีความร่วมมือต่าง ๆ นำกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดไปตรวจสอบกับนโยบาย ภารกิจ และแผนงานโครงการในส่วนที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาจัดทำโครงการ กิจกรรม หรือปรับแผนพัฒนาของหน่วยงานให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ศักยภาพพื้นที่ และความสามารถของหน่วยงาน โดยกำหนดให้มีกลไกระดับอำเภอทำหน้าที่ในการรวบรวม วิเคราะห์และบูรณาการความต้องการ โครงการกิจกรรมของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในเขตพื้นที่อำเภอ ด้วยการจัดเวทีบูรณาการ

โดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยวิเคราะห์และจำแนกโครงการกิจกรรมตามกลุ่มผลผลิตหลักของจังหวัด ภารกิจและขีดความสามารถของหน่วยงาน ระยะเวลาดำเนินการ และประเภทของงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณของส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) งบประมาณของภาคเอกชน ประชาสังคม และงบประมาณจังหวัด ให้ชัดเจน

การดำเนินการนี้จะทำให้เห็นประเด็นปัญหา ความต้องการของพื้นที่ ความเร่งด่วนในการแก้ไขช่วยเหลือ ความเกี่ยวข้องของหน่วยงานกับโครงการกิจกรรม และแหล่งงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ กลุ่มโครงการ กิจกรรมที่จะสนับสนุนผลผลิตของจังหวัด ซึ่งทั้งหมดจะสะท้อนให้เห็นความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ

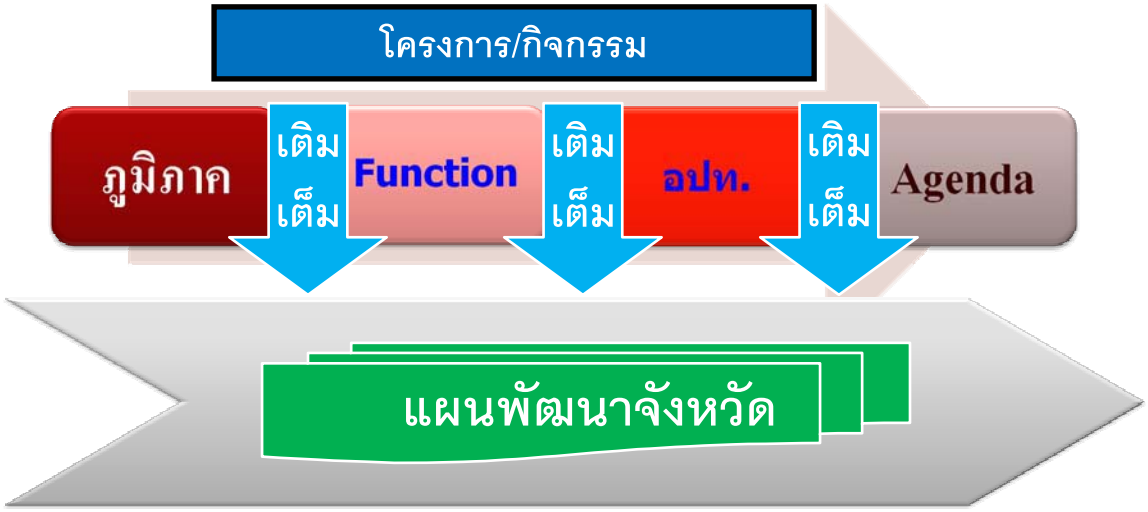
เมื่อทราบข้อเท็จจริง ทั้งด้านปัญหาความต้องการ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำให้ทราบว่าโครงการและกิจกรรมใดมีความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านของพื้นที่และเนื้อหา โครงการกิจกรรมใดบ้างที่สามารถดำเนินการได้หรือต้องดำเนินการในทันที โครงการกิจกรรมใดที่สามารถรอการดำเนินการได้ หรืออาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ และมีภารกิจใดที่ไม่มีผู้รับผิดชอบหรือต้องพิจารณาโครงการกิจกรรมมารองรับเพิ่มเติม ซึ่งหากพิจารณาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ ระดับความใกล้ชิดกับปัญหา และศักยภาพของหน่วยงานแล้ว จะสามารถจำแนกผู้รับผิดชอบได้ ดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาการดำเนินโครงการกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนในพื้นที่ เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ซึ่งต้องการดำเนินการโดยเร่งด่วน (ในปีนั้น ๆ) ภายใต้ศักยภาพของตนเอง
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาดำเนินโครงการกิจกรรมที่เป็นความเดือดร้อนในพื้นที่ที่คาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.,เทศบาล) ในจังหวัด
- ส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) พิจารณาดำเนินโครงการกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่อยู่ในขอบข่ายภารกิจ หรือเป็นโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่หน่วยงาน Function จะบรรจุเป็นโครงการกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีงบประมาณถัดไป
- สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบในโครงการกิจกรรมที่ไม่มีผู้รับผิดชอบหลัก พัฒนาโครงการสำหรับเติมเต็ม ต่อยอด หรืองานริเริ่มใหม่ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด โดยร่วมกับภาคีพัฒนาในพื้นที่กำหนดประเด็นกิจกรรมและเจ้าภาพในการดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 4 จัดลำดับความสำคัญ และสรุปแผนพัฒนาจังหวัด

จังหวัด โดย ก.บ.จ.รวบรวมผลการวิเคราะห์ที่นำเสนอขึ้นมาจากกลไกระดับอำเภอ จัดกลุ่มโครงการกิจกรรมตามกลุ่มผลผลิตหลักของจังหวัด วิเคราะห์เปรียบเทียบผลผลิตของโครงการกับเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยจำแนกออกเป็นกลุ่มตามประเภทงบประมาณ เช่น โครงการกิจกรรมที่ใช้งบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณของส่วนราชการในจังหวัด (หน่วยงาน Function) และงบประมาณจังหวัด ดำเนินการตรวจสอบความสมบูรณ์ของโครงการกิจกรรม ความครอบคลุมประเด็นนโยบาย และปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จัดลำดับความสำคัญเสนอ ก.บ.จ. เพื่อพิจารณาก่อนนำเข้าสู่กระบวนการหารือรับฟังความคิดเห็น ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัด และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการเข้าใจบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ และภาคีการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดจะทำให้เห็นภาพรวมของการพัฒนา นอกจากนี้ยังช่วยให้สามารถกำหนดบทบาทและจัดวางภารกิจของหน่วยงานในด้านของแผนและงบประมาณให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการบนฐานของประเด็นปัญหาความต้องการ อำนาจหน้าที่ ระยะเวลา และงบประมาณในการดำเนินการ (ดูภาพที่ 6-2)



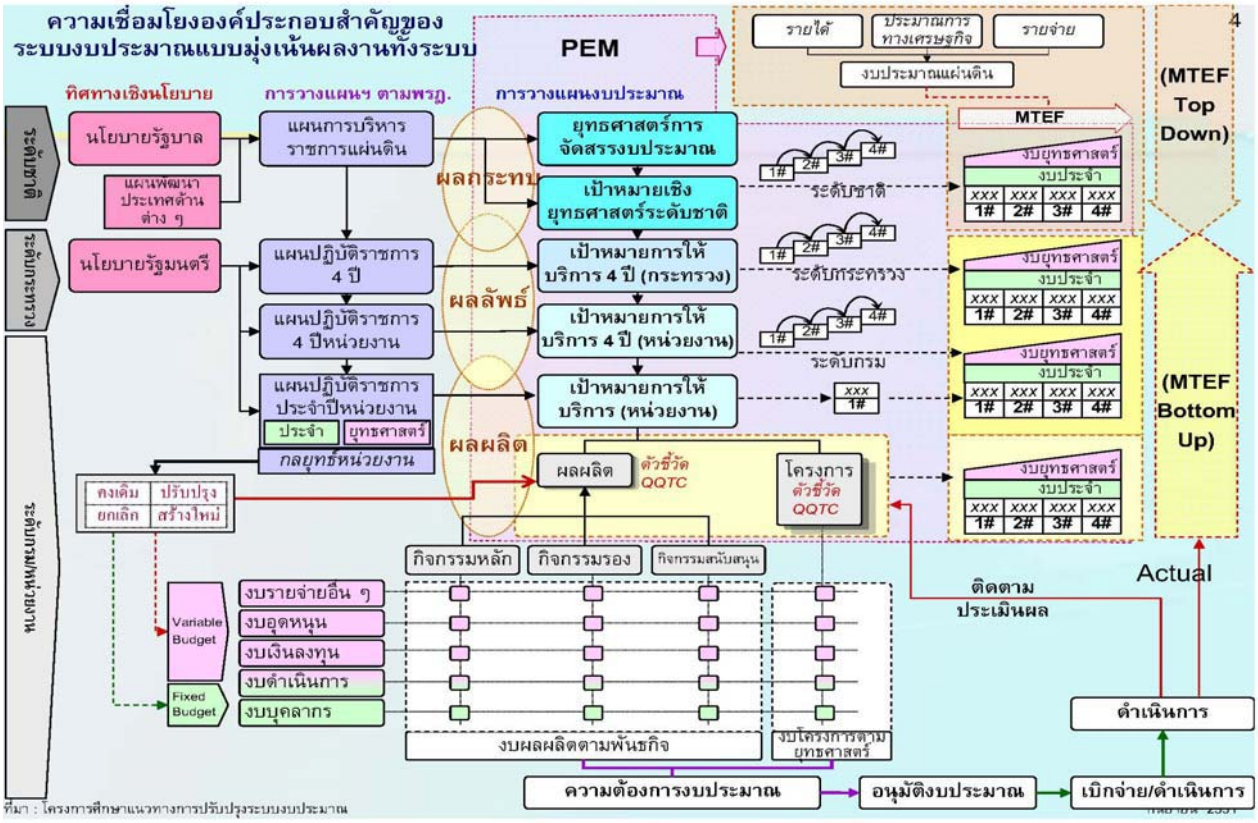
แผนภาพ 6-2 บทบาทของแต่ละหน่วยงานในการพัฒนาแผนจังหวัด

6.2 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ผลผลิต โครงการและกิจกรรมระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนพัฒนาจังหวัด ถือเป็นแผนแม่บทของการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้จะผูกพันการดำเนินภารกิจหรือกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ทุกระดับ โดยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด เป็นความสอดคล้องที่เชื่อมโยงผ่านยุทธศาสตร์ โครงการกิจกรรม และผลผลิตของหน่วยงาน ตามแนวทางการบูรณาการและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังแผนภาพ

ที่ 6-3 ซึ่งสำนักงบประมาณได้แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของระบบงบประมาณทั้งระบบ ตั้งแต่การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน

การเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตที่เกิดจากการดำเนินโครงการกิจกรรม ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนา ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามแผนงาน และตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จะเป็นหลักประกันว่าทิศทางการพัฒนานั้น เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยทั้งหมดถูกกำหนดค่าความสำเร็จผ่านตัวชี้วัดผลการพัฒนาระดับต่างๆ



ที่มา : เอกสารประกอบโครงการประชุมสัมมนาเรื่อง ผลการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 : ประสบการณ์เพื่อการเตรียมการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

แผนภาพที่ 6-3 แสดงความเชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงบประมาณ ได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กับผลผลิต[22] ว่า “ยุทธศาสตร์ (Strategy)” มีความหมายรวมถึง “จุดหมายปลายทาง (End)” และ “วิธีการสู่จุดหมายปลายทาง (Means) เชิงนโยบาย” ซึ่งใช้ในการกำหนดนโยบายจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก

[22] คู่มือการพัฒนาการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ หน้า 10-11

องค์การ (SWOT) ตามหลักวิชาการ ส่วนคำว่า “กลยุทธ์ (Strategies)” หมายถึง “วิธีการสู่จุดหมายปลายทาง (Means) ระดับปฏิบัติการและเป็นแนวทางเพื่อตอบสนองวิธีการสู่จุดหมายปลายทางระดับนโยบาย” การกำหนดประเด็นกลยุทธ์มี 4 ลักษณะ

1. Direct Approach โดยหน่วยงานกำหนดกลยุทธ์จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ (SWOT) ตามหลัก วิชาการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

2. Goals Approach โดยหน่วยงานกำหนดกลยุทธ์จากการนำเอากลยุทธ์ที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต้นสังกัดมาดำเนินการเพื่อตอบสนองจุดหมายปลายทางที่กระทรวงกำหนด

3. Vision Approach โดยหน่วยงานวาดฝันวิสัยทัศน์ที่อยากจะเป็น แล้วตรวจสอบความเป็นไปได้ โดยพิจารณาความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การแล้วจึงกำหนดกลยุทธ์ตามศักยภาพของหน่วยงาน

4. Indirect Approach โดยหน่วยงานศึกษากลยุทธ์ที่หน่วยงานอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันใช้อยู่แล้วตรวจสอบความเป็นไปได้โดยพิจารณาความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ แล้วจึงกำหนดกลยุทธ์ตามศักยภาพของหน่วยงาน

การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ระดับรัฐบาลมักจะใช้ลักษณะที่ 1 และลักษณะที่ 3 เป็นหลัก และลักษณะที่ 4 เป็นรอง

การกำหนดกลยุทธ์ของกระทรวงจะต้องนำเอากลยุทธ์หลักของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนการบริหารราชการแผ่นดินมาดำเนินงาน จึงต้องใช้ลักษณะที่ 2 เป็นหลัก และลักษณะที่ 1 เป็นรอง โดยกำหนดกลยุทธ์เพิ่มเติมจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ (SWOT) และอาจใช้ลักษณะที่ 3 และลักษณะที่ 4 ประกอบกัน

เช่นเดียวกันกับการกำหนดกลยุทธ์ของหน่วยงานระดับกรมซึ่งเป็นองค์กรในสังกัดกระทรวงจะต้องนำเอากลยุทธ์ของกระทรวงมาดำเนินงาน จึงต้องใช้ลักษณะที่ 2 เป็นหลัก และลักษณะที่ 1 เป็นรอง โดยกำหนดกลยุทธ์เพิ่มเติมจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ (SWOT) และอาจใช้ลักษณะที่ 3 และลักษณะที่ 4 ได้บ้าง

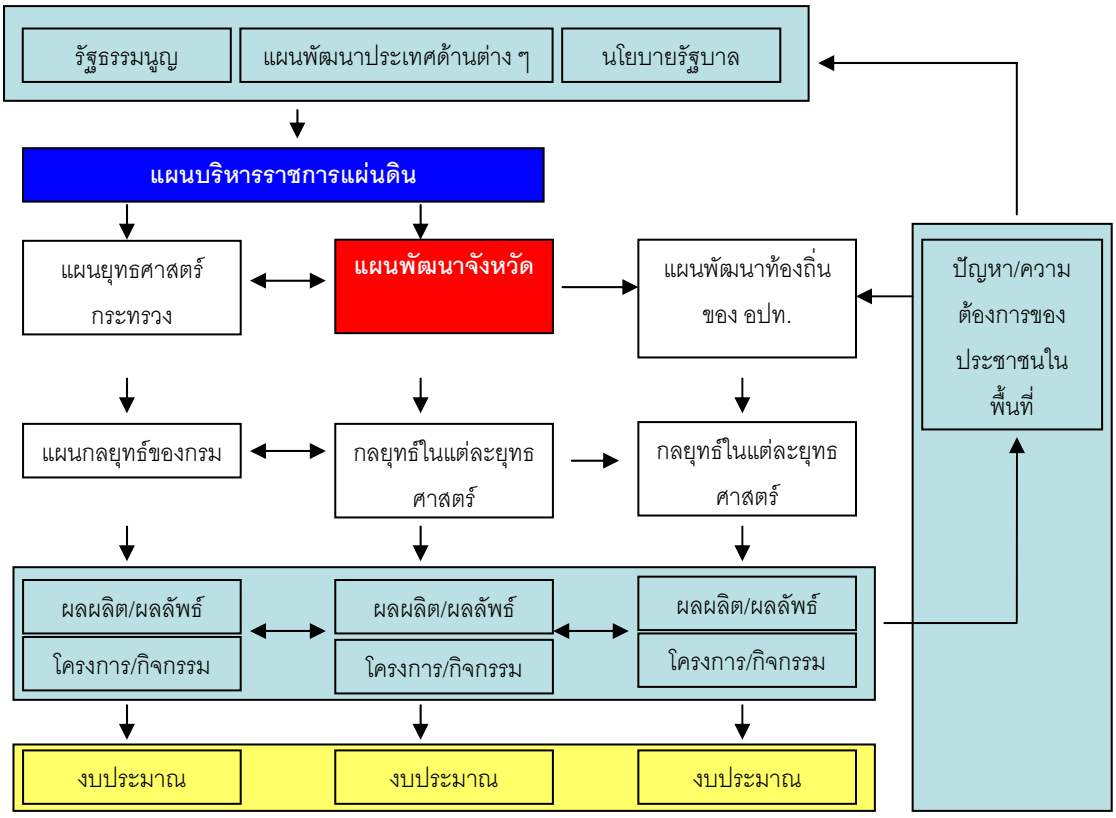
ส่วนหน่วยงานที่ใช้ลักษณะที่ 3 และลักษณะที่ 1 เป็นหลัก มักจะเป็นหน่วยงานภาคธุรกิจเอกชนซึ่งแสวงหากำไรที่ใช้การกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อขยายส่วนแบ่งการตลาดและเปลี่ยนกิจการเดิมไปทำอีกกิจการหนึ่งได้ อย่างไรก็ตามหน่วยงานภาครัฐบาลที่เข้าข่ายการใช้ลักษณะที่ 1 ผสมลักษณะที่ 3 ได้แก่ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ และองค์การมหาชนที่ต้องเลี้ยงตนเองจะต้องมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับภาคเอกชนที่แสวงหากำไรมากขึ้น

จากหลักคิดดังกล่าว จะเห็นการเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์และผลผลิตขององค์กร เช่น หน่วยงานระดับกรมซึ่งเป็นองค์กรในสังกัดกระทรวงจะต้องนำเอากลยุทธ์ของกระทรวงมาดำเนินงาน ซึ่งต้องแสดงความเชื่อมโยงกลยุทธ์ของหน่วยงานขึ้นไปยังยุทธศาสตร์กระทรวง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และความเชื่อมโยงกลยุทธ์ของหน่วยงานลงมายังผลลัพธ์และผลผลิตของหน่วยงาน การแสดง

ความเชื่อมโยงดังกล่าวเป็นหนึ่งในสิ่งที่ส่วนราชการต้องดำเนินการตามแนวทางการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) การเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กับผลผลิตในระดับหน่วยย่อยขึ้นไปจนถึงหน่วยใหญ่ จะเป็นหลักประกันที่สำคัญว่าหากการกำหนดยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของหน่วยงานระดับนโยบายมีความถูกต้องชัดเจน และการจัดทำโครงการ กิจกรรมของหน่วยปฏิบัติมีความรอบคอบ รัดกุม และก่อเกิดผลผลิตตามที่กำหนดไว้จริงแล้ว ผลลัพธ์หรือความคาดหวังที่จะได้รับหรือสิ่งที่จะเกิดกับประชาชนผู้รับบริการย่อมเป็นไปได้แน่นอน

อย่างไรก็ตาม การเชื่อมโยงที่ได้กล่าวมานั้นเป็นการเชื่อมโยงเฉพาะในแนวดิ่งเท่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างกับการพัฒนาตามแนวคิดการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ต้องมีการเชื่อมโยงทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ หมายถึง นอกจากส่วนราชการในจังหวัดจะต้องเชื่อมโยงผลผลิตกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่ตนเองสังกัดแล้ว ยังต้องกำหนดหรือจัดทำผลผลิตให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์จังหวัดเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นอกจากจะกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตนเองจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังต้องนำแนวนโยบาย กรอบทิศทางการพัฒนาของจังหวัดมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย

การเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์และผลผลิตในระดับจังหวัด



แผนภาพที่ 6-4 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์และผลผลิตของส่วนราชการในระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนวทางเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการในจังหวัด

จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับผลผลิตของหน่วยงานระดับต่างๆ ในพื้นที่ นอกจากจังหวัด โดย ก.บ.จ. จะดำเนินการให้เกิดการเชื่อมโยงโครงการกิจกรรมในมิติของเนื้อหาและเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแล้ว ยังต้องบูรณาการให้โครงการกิจกรรมของหน่วยงานในพื้นที่สอดคล้องกันในมิติของระยะเวลา และบูรณาการงบประมาณดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจากการศึกษา คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ดังนี้

1. เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดไปทบทวนแผนพัฒนาของส่วนราชการ แผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อกำหนดโครงการกิจกรรมรองรับหรือสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัด

2. ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทบทวนและตรวจสอบความสอดคล้องของโครงการกิจกรรมกับผลผลิตที่ได้จากการดำเนินการ ผลลัพธ์ของโครงการกิจกรรมกับค่าเป้าหมายตามแผนพัฒนาของหน่วยงานและท้องถิ่น เปรียบเทียบกับตัวชี้วัดและเป้าหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด โดยดำเนินการใน 2 ทิศทาง คือ

2.1 ทบทวนและตรวจสอบโครงการกิจกรรมของหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดกับนโยบายและแผนพัฒนาของส่วนราชการต้นสังกัด

2.2 ทบทวนและตรวจสอบโครงการกิจกรรมของหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดกับนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

3. กลไกการจัดทำแผนระดับอำเภอประสานหน่วยงาน Function ระดับอำเภอดำเนินการตรวจสอบและทบทวนความสอดคล้องของแผนงานโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนชุมชนกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงและภารกิจของหน่วยงาน โดย

3.1 แยกโครงการที่อยู่นอกกรอบภารกิจ ยุทธศาสตร์กระทรวง นำเสนอองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ก.บ.จ. แล้วแต่กรณี

3.2 รวบรวมและสรุปปัญหา ความต้องการทั้งหมดของพื้นที่ส่งเป็นข้อมูลให้จังหวัด และส่งกระทรวงต้นสังกัดเพื่อพิจารณาปรับกรอบยุทธศาสตร์(ภารกิจ)ของกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ในปีต่อไป

4. จังหวัด โดย ก.บ.จ. พิจารณาความสอดคล้องของโครงการกิจกรรมที่เสนอจากส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำส่งผลผลิตให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด เสนอแนะหน่วยงานในการจัดทำโครงการกิจกรรมให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด พร้อม

จัดทำข้อเสนอต่อกระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมถึงการพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่

6.3 การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ

การจัดทำคำของบประมาณเป็นกระบวนการที่ดำเนินการพร้อม ๆ กันไปกับการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด โดยในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดจะบรรจุโครงการที่จะดำเนินการในจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด[23] ซึ่งประกอบด้วย โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด โครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม โครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนหรือเป็นความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณที่จะต้องใช้ดำเนินโครงการในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ต้องมีการระบุไว้ว่า โครงการใดดำเนินการโดยหน่วยงานใด โดยจำแนกเป็น

(1) โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด ซึ่งจังหวัดจะนำมาจัดทำเป็นคำของบประมาณจังหวัดจากสำนักงบประมาณโดยตรง

(2) โครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม และใช้งบประมาณของกระทรวง/กรม

(3) โครงการที่เป็นความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) โครงการร่วมมือจากภาคเอกชนที่เอกชนสนับสนุนเงินทุน

เมื่อ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสร็จแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. และสำเนาส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดด้วย รวมทั้งสำเนาให้กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องเพื่อไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ

<u>ข้อเสนอการวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ</u>

ในขั้นตอนของการวิเคราะห์โครงการเพื่อประกอบการจัดทำคำของบประมาณนั้น สำนักงบประมาณได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้แล้ว โดยมีคู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำนักงบประมาณดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง และทุกหน่วยงานต้องนำไปปฏิบัติ รวมถึงจังหวัดที่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

ดังนั้น การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำงบประมาณที่คณะผู้วิจัยเสนอ จึงไม่ใช่การวิเคราะห์โครงการที่มีการจัดทำรายละเอียดต่างๆ ของโครงการ ตามที่สำนักงบประมาณได้ระบุไว้แล้วในคู่มือฯ

---

[23] หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและการจัดทำงบประมาณจังหวัด

แต่เป็นการวิเคราะห์ในมิติของการแยกแยะโครงการกิจกรรมให้เห็นความชัดเจนของผู้รับผิดชอบ และกำหนดระยะเวลาในการส่งต่อหรือรับช่วงในการดำเนินโครงการกิจกรรม ซึ่งต้องสามารถแยกได้ว่าเรื่องใดมีผู้ใดรับผิดชอบ งบประมาณเท่าไหร่และมาจากแหล่งไหน และจะดำเนินการเมื่อใด

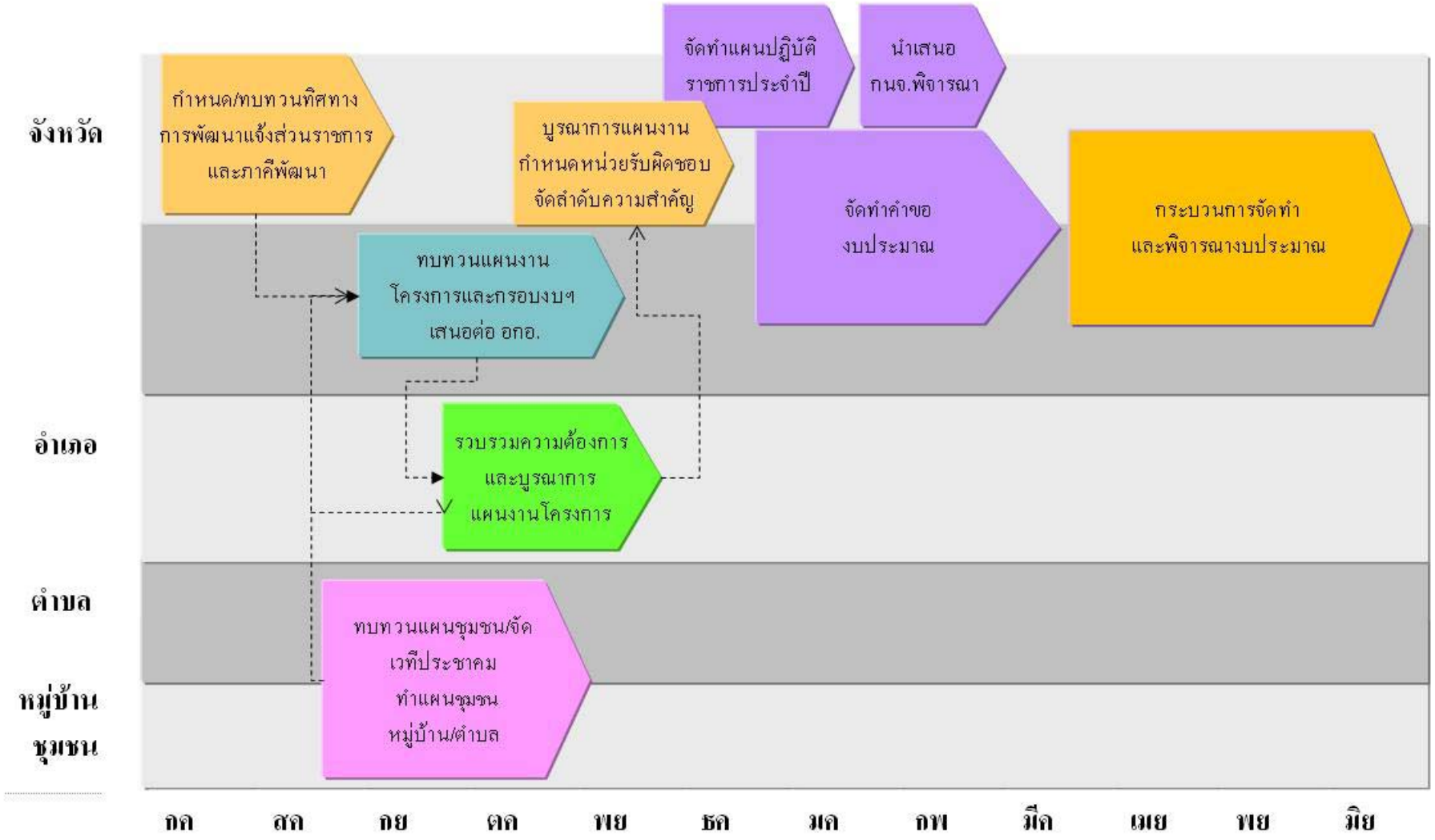
การจัดทำงบประมาณจังหวัด จะมีกรอบงบประมาณแจ้งให้ทราบล่วงหน้าทุกปี ก่อนการจัดทำคำของบประมาณ แต่การที่จะทำให้โครงการกิจกรรมที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณจังหวัด เป็นโครงการเติมเต็มต่อยอดโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานอื่นนั้น จังหวัดควรจะทราบกรอบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานอื่นก่อน ซึ่งหมายถึงว่าก่อนการจัดทำคำของบประมาณของจังหวัดในแต่ละปี ส่วนราชการ/ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเสนอกรอบการขอจัดสรรของตนเองมาบูรณาการที่จังหวัด โดยมีข้อเสนอในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีและการวิเคราะห์เพื่อจัดทำคำของบประมาณ ดังนี้

1. จังหวัด โดย ก.บ.จ. ทบทวนทิศทางการพัฒนา แผนงานโครงการประจำปี ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายน พร้อมแจ้งผลการดำเนินการให้คณะทำงานบูรณาการระดับอำเภอ ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ
2. กลไกการทำงานระดับอำเภอประสานส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ตรวจสอบยุทธศาสตร์การพัฒนาของ กรม กระทรวง นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น ประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชน ทบทวนแผนงานโครงการที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองทิศทางการพัฒนาของหน่วยงานต้นสังกัด และโครงการสนับสนุนยุทธศาสตร์จังหวัด รวบรวมโครงการกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีงบประมาณต่อไป แล้วแจ้งกรอบบัญชีโครงการกิจกรรม พร้อมวงเงินงบประมาณเพื่อให้คณะทำงานระดับอำเภอพิจารณาบูรณาการโครงการกิจกรรมที่จะดำเนินการในพื้นที่ภายในเดือนพฤศจิกายน
3. จังหวัด โดย กบจ. รวบรวมโครงการกิจกรรมของส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ที่ผ่านการวิเคราะห์ บูรณาการและจัดลำดับความสำคัญในเบื้องต้นโดยคณะทำงานระดับอำเภอ แล้วพิจารณาความสอดคล้องและความซ้ำซ้อนของโครงการกิจกรรมที่เสนอจากภาคีการพัฒนาในพื้นที่กับยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนา และกำหนดโครงการกิจกรรมเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดภายในเดือนธันวาคม
4. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด พร้อมรายละเอียดโครงการกิจกรรมประกอบการจัดทำคำของบประมาณที่จังหวัดจะดำเนินการเอง ตามระเบียบวิธีการทางงบประมาณภายในเดือนมกราคม

ข้อเสนอที่กล่าวมาชี้ให้เห็นความจำเป็นในการความเข้าใจแนวปฏิบัติ และการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทั้งในด้านของแผนและงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสม ซึ่งการดำเนินการในแต่ละระดับจะมีความสอดคล้องสนับสนุนกัน มีผลการพัฒนาที่ตอบสนองต่อทั้งนโยบายในระดับประเทศ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อม

ทั้งสอดรับกับระยะเวลาของการบริหารจัดการงบประมาณของแผ่นดินโดยไม่เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหานั้น นอกจากจะปรับปรุงกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้ทุกภาคส่วนยอมรับในเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาแล้ว การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่สำคัญ โดยเฉพาะการกำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถใช้งบประมาณจังหวัดในการพัฒนาและดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ให้มากที่สุด ขณะเดียวกันควรจะมีการกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนและเหมาะสมในการพัฒนาจังหวัดของภาคการเมือง ทั้งในด้านของการวางแผน และความเกี่ยวข้องกับงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่

ข้อเสนอ Road Map การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการจังหวัดประจำปี



บทที่ 7
บทสรุปและข้อเสนอ

จากผลการศึกษาของโครงการฯ คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ประมวลสรุปสาระสำคัญที่เป็นข้อค้นพบและข้อเสนอ แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1) จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัด ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการทำแผนงบประมาณจังหวัด
2) การบูรณาการข้อมูลและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการวางแผนจังหวัด
3) ตัวแบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
4) แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด
5) ข้อเสนอจากการศึกษาวิจัย

โดยมีสาระสำคัญของแต่ละประเด็น ดังนี้

7.1 จุดแข็ง จุดอ่อน และข้อจำกัด

จากการศึกษากระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ในพื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด มีข้อค้นพบสำคัญที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน และข้อจำกัด ดังนี้

7.1.1 จุดแข็ง

1) ทำให้เกิดระบบเชื่อมโยงแผนงานที่ชัดเจนตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น ตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ
2) ชุมชนท้องถิ่น และภาคราชการทุกจังหวัด กระตือรือร้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแผนจังหวัด
3) การกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ เป็นการกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานมีความตื่นตัวและกระตือรือร้น ที่จะทำให้แผนงานโครงการของหน่วยงานบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีแนวโน้มว่าหน่วยงานราชการในพื้นที่และภาคส่วนอื่น จะของบประมาณสนับสนุนจากจังหวัดมากกว่าขอจากกระทรวง/กรมที่ตนเองสังกัดอยู่ รวมทั้งกระทรวงหรือกรมเองก็มีแนวคิดให้หน่วยงานในพื้นที่ของบประมาณของจังหวัดเช่นกัน
4) จังหวัดสามารถริเริ่มกิจกรรมนำร่องเพื่อเป็นตัวอย่างให้หน่วยงาน (function) จัดทำแผนสนับสนุนในปีต่อไป
5) จังหวัดที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ และสมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นผู้แทนจังหวัด จะส่งผลต่อการได้รับงบประมาณสนับสนุนจังหวัดตามแผนงบประมาณ

7.1.2 จุดอ่อน

1) บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยเลขาฯ ของการพัฒนาแผนจังหวัด มีข้อจำกัดในทักษะการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ในขณะที่เรื่องการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญของการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนั้นจึงต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีความชำนาญด้านนี้ เช่น สาธารณสุข พัฒนาชุมชน หรือประชาสังคมที่ทำงานพัฒนาในพื้นที่อยู่แล้ว

2) การสื่อสารความเข้าใจเรื่องบทบาทสถานะของจังหวัด ในบริบทของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ยังไม่ชัดเจน ทำให้หน่วยงานราชการในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ มีความเข้าใจสถานะและบทบาทของจังหวัดบูรณาการในมุมมองที่ต่างกัน เช่น การมองบทบาทจังหวัดเป็นหน่วยเชื่อมโยงและบูรณาการทุกงานในจังหวัด การมองบทบาทจังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ การมองบทบาทจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งความเข้าใจที่ไม่ตรงกันนี้นำมาสู่ความคาดหวังต่อบทบาทจังหวัดที่แตกต่างกัน ส่งผลถึงความร่วมมือและการวางสถานะของภาคีในการพัฒนาแผนจังหวัดด้วย

3) การเตรียมกลุ่มเป้าหมายให้พร้อมกับการวางแผนพัฒนาจังหวัดตาม พรฎ. ซึ่งจังหวัดให้น้ำหนักในการเตรียมภาคราชการ เช่น อำเภอ และหน่วยงานในจังหวัด มากกว่าการเตรียมภาคประชาชน และภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างความเข้าใจอย่างเท่าทันกัน ดังนั้นจังหวัดจึงควรมีกระบวนการเตรียมความพร้อมกลุ่มเป้าหมาย ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนด้วย เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความพร้อมในการเข้ามาร่วมวางแผนพัฒนาจังหวัด

4) การใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผนเป็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งที่พบจากการศึกษา คือไม่มีระบบที่ชัดเจนในการนำข้อมูลมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่เป็นการนำข้อมูลมาสนับสนุนเป้าหมายหรือโครงการที่กำหนดไว้แล้ว ขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์หรือเปรียบเทียบให้เห็นสถานการณ์ของพื้นที่ในเชิงคุณภาพ รวมทั้งระบบฐานข้อมูลของจังหวัดยังขาดเอกภาพ ไม่มีผู้รับผิดชอบกลางหรือผู้ประสานระบบข้อมูล ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน และขาดการรายงานผลอย่างต่อเนื่อง

5) จังหวัดขับเคลื่อนการพัฒนาแผนจังหวัดบนพื้นฐานทุนเดิมที่มี ทั้งด้านแนวคิด ข้อมูล บุคลากร ในขณะที่ในปัจจุบันกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลง บริบทสังคมและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่วิธีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรหลักในการพัฒนาแผนของจังหวัด ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการคลี่คลาย

6) การเชื่อมโยงนโยบายรัฐบาลกับยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นบทบาทที่หน่วยงาน function ต้องให้ความสำคัญในการบูรณาการภารกิจกับพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

7.1.3 ข้อจำกัด

1) การปรับเปลี่ยนโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารในจังหวัดบ่อยครั้ง (ในพื้นที่ศึกษาบางจังหวัดเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดถึง 3 คนในช่วงเวลา 1 ปี) จะมีผลต่อการเตรียมการทำแผนพัฒนาจังหวัด

2) ช่วงเวลาเดือนกันยายนถึงตุลาคม เป็นช่วงของการปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรในจังหวัดทุกระดับ ส่งผลต่อการทำแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากบุคลากรจะสนใจต่อการปรับเปลี่ยนตำแหน่ง ซึ่งภาวะดังกล่าวจะคลี่คลายประมาณเดือนพฤศจิกายน เมื่อการปรับเปลี่ยนโยกย้ายมีความแน่นอน

3) หน่วยจัดทำแผนในแต่ละระดับจะรับรู้และเข้าใจกระบวนการในระดับเฉพาะของตน โดยยังไม่เข้าใจภาพรวมระบบแผนจังหวัด เป็นข้อจำกัดในการบูรณาการระดับพื้นที่

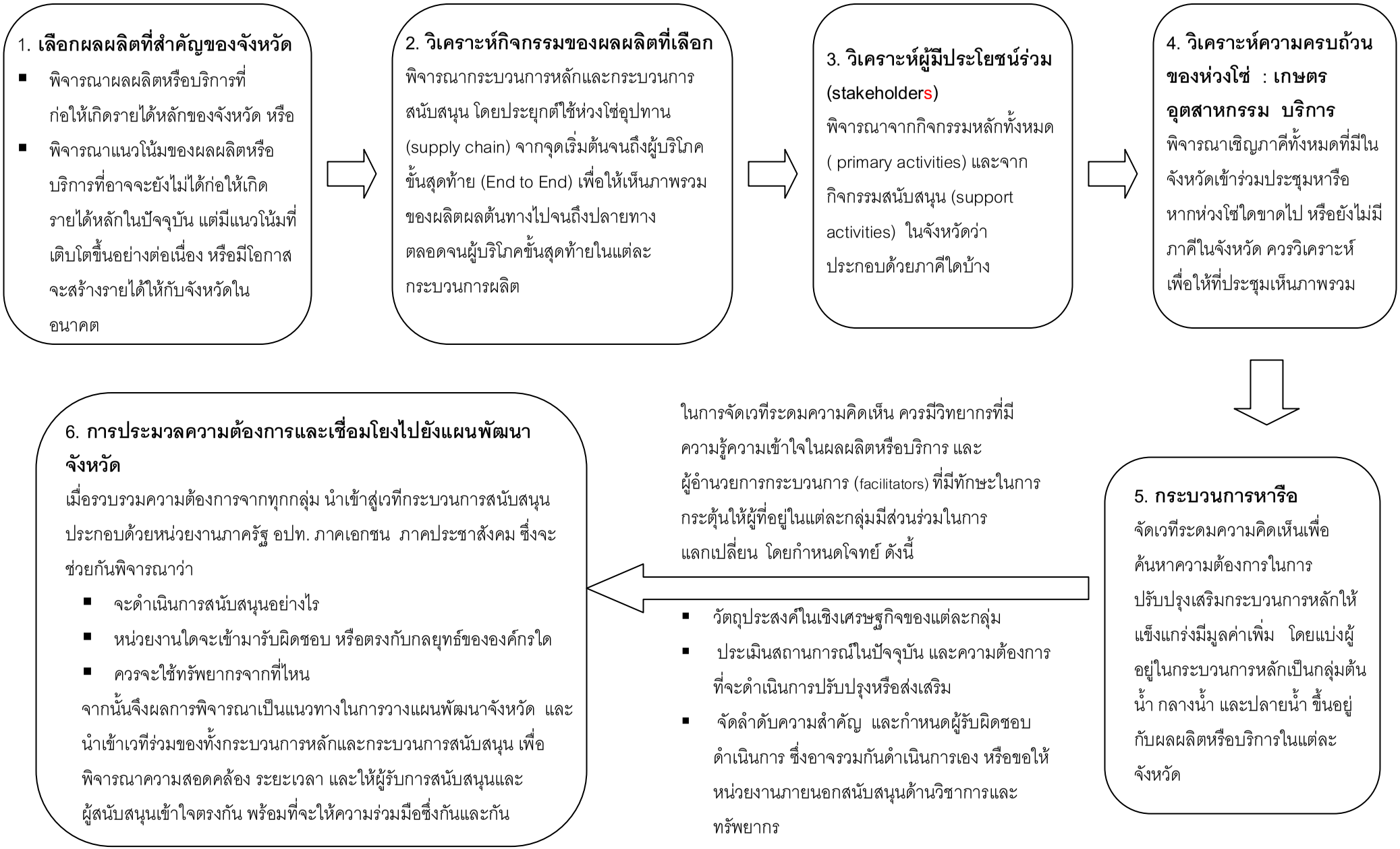
4) ปฏิทินการวางแผนจังหวัด ควรมีการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดสามารถทราบกรอบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานอื่นก่อน เพื่อให้งบประมาณจังหวัดทำบทบาทของการเติมเต็มและต่อยอดแผนงานโครงการในส่วนที่เป็นศักยภาพจังหวัดอย่างแท้จริง และไม่ซ้ำซ้อนกับการใช้งบประมาณของหน่วยงานอื่นในจังหวัด

7.2 การบูรณาการข้อมูลและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการวางแผนจังหวัด

เครื่องมือที่นำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด คือ "ห่วงโซ่คุณค่า" (value chain) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทดลองนำไปใช้ในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) โดยเป็นเครื่องมือในการบูรณาการความต้องการจากทุกภาคส่วนในจังหวัด และบูรณาการระหว่าง พื้นที่ ภารกิจ และนโยบายรัฐ (Area - Function – Agenda) มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้ (แผนภาพ 7-1)

1) การเลือกผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับศักยภาพของจังหวัด และคัดเลือกโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบหลัก (primary activities) และผู้รับผิดชอบกิจกรรมสนับสนุน (support activities) เพื่อสร้าง"คุณค่าร่วมของผลผลิต" (Shared value)
2) วิเคราะห์กิจกรรมของผลผลิตที่เลือกตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยประยุกต์ใช้ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain)
3) การกำหนดภาคีหลัก (key stakeholders) ทั้งจาก primary activities และ support activities
4) วิเคราะห์ความครบถ้วนของห่วงโซ่ : เกษตร อุตสาหกรรม บริการ โดยเชิญภาคีทั้งหมดเข้าร่วมหารือ
5) จัดเวทีหารือระดมความคิดเห็น เพื่อค้นหาความต้องการในการปรับปรุง เสริมกระบวนการหลักให้มีมูลค่าเพิ่ม และกำหนดผู้รับผิดชอบ
6) ประมวลความต้องการและเชื่อมโยงไปยังแผนพัฒนาจังหวัด

แผนภาพ 7-1 กระบวนการประยุกต์ใช้ห่วงโซ่คุณค่า เพื่อบูรณาการความต้องการไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด



การบูรณาการการใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นชุดความรู้ที่ต้องมีกระบวนการจัดการและมีผู้ที่มีทักษะด้านนี้ เช่น การใช้ข้อมูลแผนชุมชนที่ขึ้นมาจากบัญชีครัวเรือน เป็นข้อมูลที่นำมาใช้เพื่อประมวลหาความต้องการของภาคประชาชน ส่วนข้อมูล I/O Table เป็นข้อมูลนำมาประกอบการพิจารณาเศรษฐกิจส่วนบน ส่วนข้อมูลที่เป็นงานวิจัยเฉพาะเรื่องนั้นเป็นข้อมูลที่นำมาอ้างอิงในการวิเคราะห์เนื้อหางานด้านผลผลิตของแต่ละยุทธศาสตร์ เป็นต้น จา*กผลการศึกษาพบว่า จังหวัดควรมีทีมนักวิชาการด้านแผน ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลด้านนี้โดยเฉพาะ อาจประสานนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในจังหวัดเป็นที่ปรึกษาในการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ข้อมูลในการจัดทำแผน หรือการจัดทีมจากบุคลากรที่มีทักษะด้านนี้จากหน่วย function*

นอกจากนี้ ระบบศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) มีการลงทุนพัฒนาระบบด้วยงบประมาณจำนวนมาก แต่ปัจจุบันศูนย์นี้มีความเคลื่อนไหวและมีบทบาทน้อยในการสนับสนุนการจัดทำแผนและขาดผู้รับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่ได้มีการกำหนดเป็นตัวชี้วัดทำให้จังหวัดไม่ให้ความสำคัญที่จะดำเนินการต่อ ดังนั้น *ควรมีระบบหรือกลไกที่ทำให้ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด สามารถทำหน้าที่ในการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมีคุณภาพ* การจัดการความรู้เป็นเรื่องสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารที่มีแนวความคิดในการจัดการความรู้ จะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์เชื่อมโยงแผนและการพัฒนาบุคลากร

7.3 ตัวแบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษาประสบการณ์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด คณะผู้วิจัยมีข้อค้นพบเชิงระบบของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 2 ประการ คือ 1) การบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda ซึ่งเป็นการบูรณาการแนวขวางต้องใช้เครื่องมือในการเชื่อมโยง โดยกลุ่มเป้าหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นประโยชน์และคุณค่าร่วมกัน (shared value) เช่น การใช้ห่วงโซ่คุณค่า (value chain management) 2) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ ตั้งแต่ชุมชน/ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ ซึ่งเป็นการบูรณาการในแนวตั้ง ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ทิศทางความคิดที่สอดคล้องกัน (collective mind set) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประการต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและระบบข้อมูลเป็นตัวกำกับกระบวนการ ข้อค้นพบดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปตัวแบบ (model) หรือ ***โมเดลการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ*** ซึ่งมีองค์ประกอบของการบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda และการจัดความสัมพันธ์เพื่อเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

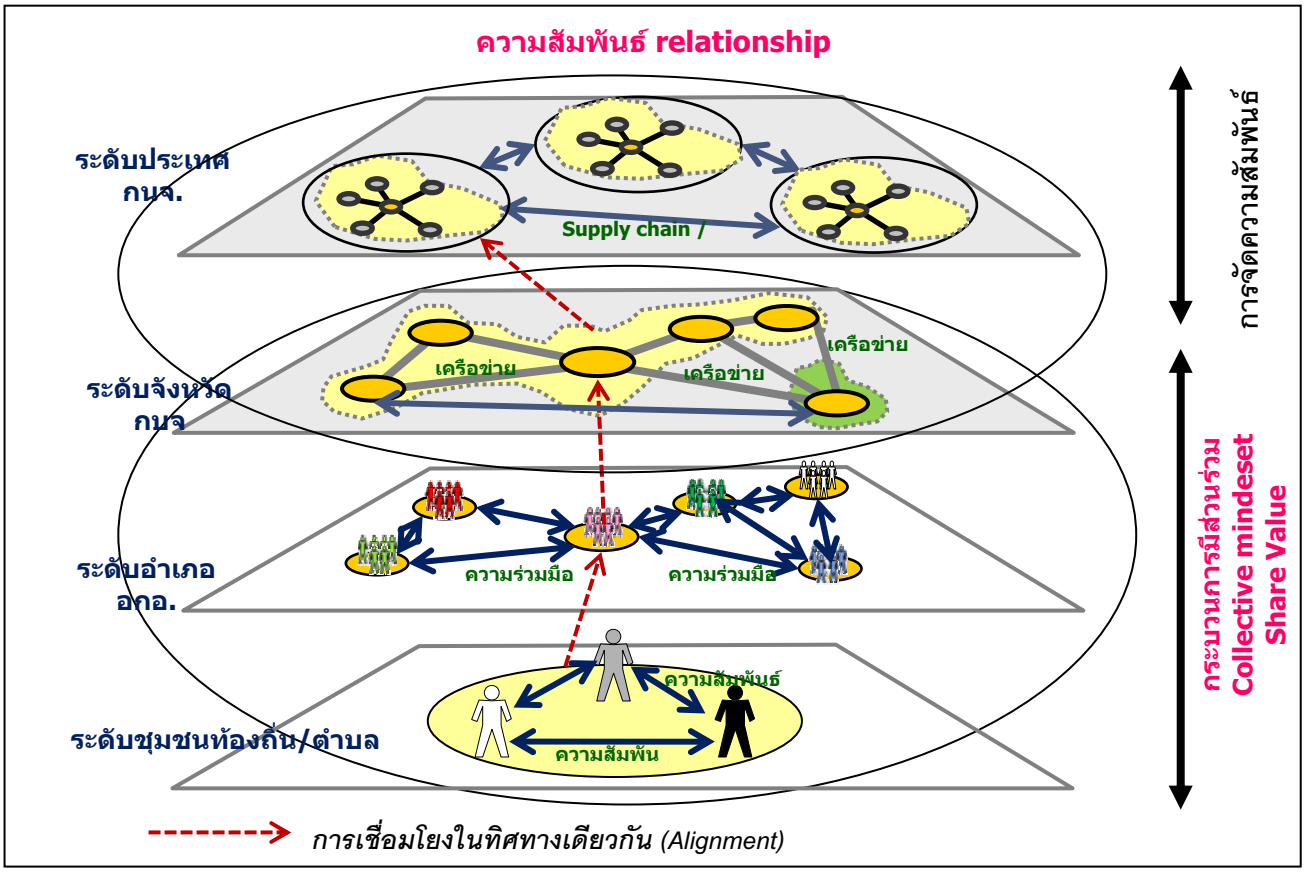
7.3.1 การบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda

การบูรณาการระหว่างพื้นที่ ภารกิจ และนโยบายรัฐ (Area - Function – Agenda) ได้ใช้แนวทางของห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ที่เสนอกระบวนการขั้นตอนไว้แล้วในบทที่ 4 เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับบูรณาการภารกิจที่มีผลเชื่อมโยงกันตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง และผลการทดลองใน 7 จังหวัดชี้ให้เห็นว่า ผลผลิตที่เลือกมาแจกแจงกระบวนการใน supply chain นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการใน

การคัดเลือกเพื่อให้ได้ผลผลิตหลักที่แท้จริงของจังหวัดและได้รับการยอมรับจากทุกภาคีการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด หมายถึงผลผลิตที่สามารถพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ไม่ใช่กระจุกอยู่กับผู้ได้รับผลประโยชน์เพียงบางกลุ่ม ผลผลิตในที่นี้ หมายถึง สินค้า หรือบริการ ที่สร้างมูลค่าให้เกิดกับประชาชนในพื้นที่ เช่น ผลผลิตด้านการเกษตร ผลผลิตด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของชุมชนหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน (ยังเป็น Primary activities) ซึ่งแตกต่างกับการกำหนดผลผลิตของหน่วยราชการที่ให้ความหมายของผลผลิตหมายถึง การให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐ (Support activities) ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

7.3.2 การจัดความสัมพันธ์เพื่อเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ ตั้งแต่ชุมชน/ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ เป็นการบูรณาการแผนในแนวตั้ง โดยระบบนี้จะเกิดประสิทธิภาพเมื่อทุกระดับมองเห็นประโยชน์ร่วมและมีทิศทางความคิดตรงกัน (Share value & Collective mind set) โมเดลนี้มีเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญคือ กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีสำคัญในทุกระดับโดยเฉพาะระดับฐานราก คือ ชุมชนท้องถิ่น ระบบข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และตัดสินใจในการจัดลำดับแผนงานและงบประมาณ และความสัมพันธ์ที่ดีของภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับแนวนอนและแนวตั้งที่เอื้อต่อการพัฒนาแผนจังหวัด (ดูแผนภาพ 7-2)



แผนภาพ 7-2 การจัดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ

จากการศึกษาวิจัย พบตัวอย่างของการเชื่อมโยงแผนในลักษณะตามโมเดลนี้ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสตูล

จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นตัวอย่างของจังหวัดขนาดใหญ่ ที่มีการเชื่อมโยงแผนที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ พิจารณาได้จากทิศทางการพัฒนาแผนจังหวัดที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งแผนงานโครงการของหน่วยงาน (Function) แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ นครศรีธรรมราชยังมีการทำแผนชุมชนเต็มพื้นที่จังหวัด และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลตำบลที่ใช้โปรแกรมขอนหาด ซึ่งคนในท้องถิ่นร่วมกันพัฒนาขึ้น ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้สะดวก ส่วนการเชื่อมโยงในระดับจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายให้ชุดปฏิบัติการตำบลซึ่งมีทั้งผู้นำชุมชนและข้าราชการได้ทำงานร่วมกันในการสนับสนุนความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนอย่างต่อเนื่อง เป็นหน่วยขับเคลื่อนบูรณาการแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน สู่แผนชุมชนระดับตำบล เชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์อำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด

ในด้านการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับระดับประเทศ จังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีการการประมวลข้อมูลการพัฒนาจังหวัด ส่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นตัวแทนของนครศรีธรรมราช เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการสนับสนุนงบประมาณ กล่าวได้ว่าเป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ในระดับบนเพื่อสนับสนุนแผนงานและแผนงบประมาณของจังหวัด

ในส่วนการบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda ซึ่งเป็นการบูรณาการแนวขวางในจังหวัด ได้พิจารณาจากการคัดเลือก “การท่องเที่ยวอำเภอขนอม” มาแจกแจงบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ซึ่งเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยว และตรงกับความต้องการของภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในอำเภอ ที่ต้องการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว (shared value) ได้รับการสนับสนุนจากนายอำเภอขนอมและผู้ว่าราชการจังหวัด

จังหวัดสตูล เป็นตัวอย่างของจังหวัดขนาดเล็ก ที่มีการเชื่อมโยงแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ สตูลได้เลือกประเด็น “การท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ” มาแจกแจงบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท่องเที่ยวในกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เนื่องจากสตูลได้กำหนดให้มีวาระการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด โดยมีแผนงาน/โครงการตั้งแต่แผนชุมชน แผนอำเภอ และแผนจังหวัด ที่จะสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเกาะหลีเป๊ะและการท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับประเทศ กล่าวได้ว่าเป็นการบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda นอกจากนั้นจังหวัดสตูลในฐานะที่เป็นหนึ่งในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการประชุมเรื่องความมั่นคงซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำให้หน่วยงานมีการประสานข้อมูลเพื่อรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบในที่ประชุมสม่ำเสมอ ดังนั้น จึงเป็นช่องทางหนึ่งในการเชื่อมความสัมพันธ์กับระดับนโยบายให้ทราบวาระการพัฒนาของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อการสนับสนุนแผนงบประมาณจังหวัด

จังหวัดพิษณุโลก มีการเชื่อมโยงประเด็นเรื่องน้ำตั้งแต่แผนระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด พิจารณาจากการเลือกผลผลิตการเกษตร ประเด็นน้ำ มาจัดทำแผนโดยใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) โดยทำในพื้นที่อำเภอนครไทย ซึ่งเป็นอำเภอที่มีการทำแผนชุมชนทุกตำบลในอำเภอนครไทย และปรากฏว่าข้อมูลในแผนชุมชนของทุกตำบลมีประเด็นปัญหาเรื่องน้ำ ดังนั้นประเด็นน้ำจึงเป็นผลประโยชน์ร่วม (shared value) นอกจากนี้ประเด็นปัญหาน้ำยังเป็นปัญหาระดับจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ในยุทธศาสตร์การผลิตสินค้าเกษตรของจังหวัด และในระดับประเทศรัฐบาลก็มีนโยบายเรื่องน้ำ กล่าวได้ว่าในประเด็นเรื่องการจัดการน้ำของจังหวัดพิษณุโลกมีการบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda แต่ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับระดับประเทศ ยังไม่เห็นบทบาทที่ชัดเจน

ส่วนจังหวัดอื่นๆ อีก 5 จังหวัด ยังไม่เห็นการเชื่อมโยงทุกระดับ เช่น *จังหวัดชัยนาท* กระบวนการเชื่อมโยงแผนงานระดับชุมชนและตำบลไม่ชัดเจน แต่มีบทบาทของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง คือ มีการรายงานผลการพัฒนาจังหวัดให้สมาชิกผู้แทนราษฎรจังหวัด ซึ่งเป็นรัฐมนตรีทราบ ส่งผลให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ *จังหวัดชัยภูมิ* ซึ่งเลือกประเด็นพริกมาทำกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (value chain) และ*จังหวัดยโสธร* เลือกประเด็นข้าวหอมมะลิอินทรีย์ มีกระบวนการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับแผนชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัด แต่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับระดับนโยบายส่วนกลางยังไม่ชัดเจน *ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี* ซึ่งเลือกประเด็น “การท่องเที่ยวแก่งสะพือ” มาทำกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า แม้ว่าจะมีนโยบายระดับชาติสนับสนุน และจังหวัดมียุทธศาสตร์ด้านท่องเที่ยวก็ตาม แต่ศักยภาพของพื้นที่ไม่โดดเด่นสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้การเชื่อมโยงระหว่างอำเภอไปสู่จังหวัดในประเด็นท่องเที่ยวไม่เด่นชัด

กล่าวโดยสรุป โมเดลการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ แสดงให้เห็นว่า ในระดับล่างของโมเดลตั้งแต่จังหวัดลงมาถึงระดับท้องถิ่น/ตำบล เป็นการเชื่อมโยงแผนงานและบูรณาการแผนงานโครงการของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน Function ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม ซึ่งเป็นการบูรณาการ โดยนำเครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) มาเป็นเครื่องมือบูรณาการความต้องการสู่แผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้เงื่อนไขของกระบวนการมีส่วนร่วมข้อมูล การเห็นประโยชน์ร่วมและทิศทางความคิดที่ตรงกันทุกระดับ ในส่วนระดับบนของโมเดลตั้งแต่ระดับจังหวัดขึ้นไปถึงระดับประเทศแสดงให้เห็นว่าการเชื่อมโยงแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ต้องมีความสอดคล้องระหว่างนโยบายรัฐและแผนจังหวัด ระบบข้อมูลสนับสนุน และความสัมพันธ์ที่ดี (Relationship) ระหว่างจังหวัดกับผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้นประสิทธิภาพของการบูรณาการแผนจังหวัดจึงมีระดับแห่งความสำเร็จที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ

7.4 แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด

ศักยภาพของทีมจังหวัดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีความสำคัญมากในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการวางแผนในระบบเดิมสู่ระบบใหม่ ที่กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณและบูรณาการแผนงานในจังหวัดนั้น ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องปรับตัวและเรียนรู้ทักษะในหลายเรื่องโดยเฉพาะเรื่องการจัดทำคำของบประมาณ การใช้แบบพิมพ์และเครื่องมือใหม่ที่ส่งไปจากหน่วยงานส่วนกลาง ประเด็นที่ทุกจังหวัดสะท้อนตรงกัน คือ จำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดไม่สอดคล้องกับภาระงานที่มีอยู่ บางจังหวัดมีข้าราชการจากหน่วยงานอื่นในจังหวัด ที่มีความรู้ความสามารถด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผนมาร่วมด้วย จะเป็นปัจจัยที่เสริมศักยภาพของทีมวางแผน และแบ่งเบาภาระของจังหวัดได้ นอกจากนี้ยังพบว่า จังหวัดที่มีมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาในภูมิภาค เป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากมีนักวิชาการมีที่ความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำและใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูล ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้น ควรกำหนดเป็นตัวชี้วัดของสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการศึกษามีส่วนสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด และการพัฒนาศักยภาพของทีมจังหวัด

นอกจากเรื่องทีมจังหวัดแล้ว “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหาร” ที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารที่กำกับดูแลงานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นแรงกระตุ้นสำคัญให้ทีมจังหวัดนำแนวทางนี้ไปสานต่อสู่การปฏิบัติ ส่วนรูปแบบที่จะนำไปปฏิบัติก็ขึ้นอยู่เทคนิคของผู้ปฏิบัติ และระบบการติดตามผล หากผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการจัดทำแผนเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการจัดทำแผนเพื่อเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น โดยไม่ให้ความสำคัญในการเตรียมการภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องการยอมรับแผนจากภาคประชาชน

บทบาทที่สำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน Function คือความเข้าใจว่าภารกิจในการทำแผนพัฒนาจังหวัดคือสำนักงานจังหวัด ไม่ได้มีลักษณะเป็น “กรมจังหวัด” ซึ่งมีทุกหน่วยราชการทุกระดับเป็นองค์ประกอบร่วมกับภาคเอกชน และภาคประสังคม ทัศนคตินี้ทำให้ความเป็นเจ้าของร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไม่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาร่วมกันของจังหวัด (Team spirit)

ข้อเสนอต่อการพัฒนาศักยภาพทีมจังหวัด คือ ***ควรพัฒนา “หลักสูตรเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ”*** โดยออกแบบหลักสูตรให้เหมาะสมกับการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมาย 3 ระดับ คือ 1) ระดับผู้ปฏิบัติ 2) ระดับผู้ทำหน้าที่ถ่ายทอดและเป็นวิทยากร และ 3) ระดับผู้บริหารที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงบูรณาการ โดยเค้าโครงเนื้อหาหลักสูตรควรประกอบด้วย 4 กลุ่ม คือ 1) แนวความคิด (concepts) 2) กลุ่มเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการทำแผน 3) กลุ่มเทคนิคและเครื่องมือ (tools) และ 4) กระบวนการ (process) ทั้งนี้ หลักสูตรที่จะพัฒนาขึ้น ควรรับฟังความคิดเห็น

จากกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการยอมรับ คณะผู้วิจัยมีได้เสนอร่างหลักสูตรเพื่อพัฒนาศักยภาพทีมจังหวัด ดังนี้

หลักสูตรพัฒนาศักยภาพบุคลากร
เพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

<u>วัตถุประสงค์ของหลักสูตร</u>

1. เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้หน่วยงานในจังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อพัฒนาทีมวิทยากรกระบวนการและวิทยากรเนื้อหา ในการเป็นผู้ถ่ายทอดและสื่อสารการทำแผนพัฒนาจังหวัดให้ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตอบสนองนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์พื้นที่ และความต้องการของประชาชน

<u>กลุ่มเป้าหมาย</u>

กลุ่มเป้าหมายในการอบรมแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 : **ผู้บริหาร** <u>บทบาท</u> พัฒนาและบูรณาการผลผลิตหลักในจังหวัด	**กลุ่มที่** 2 : **วิทยากรกระบวนการ** <u>บทบาท</u> ถ่ายทอดเนื้อหาแก่ผู้ปฏิบัติงานที่เข้ารับการอบรม	**กลุ่มที่** 3 : **ผู้ปฏิบัติงาน** <u>บทบาท</u> ประสานงานและรับผิดชอบจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
▪ หน่วยงาน Function ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด ▪ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ▪ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัด ▪ นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ ▪ นายก อบจ. หรือ ปลัด อบจ. ▪ ผู้แทนองค์กรชุมชน ▪ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน	▪ ทีมงานสาธารณสุขจังหวัด พัฒนาชุมชนจังหวัด และทีมงาน กศน. ที่มีทักษะวิทยากรกระบวนการ ▪ ภาคประชาสังคม ที่มีทักษะในการเป็นวิทยากรกระบวนการ ▪ ภาควิชาการ ▪ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน	▪ ทีมงาน Function ที่เป็นทีมแผนจังหวัด ▪ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด ▪ ปลัดอำเภอ ที่รับผิดชอบแผนอำเภอ และปลัด อบต. ▪ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน ▪ ครูและอาจารย์ในพื้นที่

<u>หมายเหตุ</u> กลุ่มเป้าหมายที่ 1 และ 2 จะเป็นผู้ทำหน้าที่พัฒนาขยายผลสู่กลุ่มเป้าหมายที่ 3

<u>ระยะเวลาดำเนินการ</u>

- กลุ่มเป้าหมายที่ 1 ระยะเวลา 1 วัน
- กลุ่มเป้าหมายที่ 2 ระยะเวลา 3 วัน
- กลุ่มเป้าหมายที่ 3 ระยะเวลา 15 วัน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้าราชการและภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเรื่องการพัฒนาพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
2. เกิดทีมวิทยากรกระบวนการที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดและสื่อสาร กระบวนการรวมทั้งแนวคิดในจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สู่ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัด
3. ได้แนวทางการทำแผนพัฒนาจังหวัด ที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์พื้นที่ และความต้องการของประชาชน

เนื้อหาหลักสูตร

เน้นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ ตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง

1) **แนวความคิด** ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การบูรณการ และแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

2) **เนื้อหา** ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

(1) Hard tools ได้แก่ กฎหมาย/ระเบียบ กระบวนการ โครงสร้าง/ระบบงาน ระบบข้อมูล อำนาจหน้าที่ และ KPI เป็นต้น

(2) Soft tools ได้แก่ *ส่วนที่เป็นเนื้องานประเด็น*ที่เป็นผลผลิตหลักของจังหวัด เช่น ข้าว ระบบน้ำ การท่องเที่ยว และ *Team spirit* เช่น บทบาทของหัวหน้าทีม แรงจูงใจ การสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างภาคี และการปรึกษาหารือ เป็นต้น

3) **เทคนิคและเครื่องมือ** ได้แก่ SWOT , Value Chain, PART , Trend analysis และ BCG เป็นต้น

4) **ด้านกระบวนการ** เน้นการอบรมแบบมีส่วนร่วม บรรยายและเรียนรู้จากกรณีศึกษา การศึกษาดูงานในพื้นที่ที่จริง

ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม จะมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน

กลุ่มที่ 1 เป็นผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจด้านนโยบายอยู่แล้ว แต่ควรเพิ่มทักษะทางด้านการบูรณาการเครื่องมือในการวางแผน การบริหารความสัมพันธ์กับภาคี และการสร้าง Team spirit

กลุ่มที่ 2 เป็นวิทยากรที่ทำหน้าที่สื่อสารและถ่ายทอดให้ผู้ปฏิบัติ ซึ่งต้องมีทักษะในการสื่อสารและถ่ายทอดดีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ควรเพิ่มเติมความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระทั้ง hard tools และ soft tools แต่ไม่ต้องรู้เนื้อหาเชิงลึก เพื่อสามารถเชื่อมโยงการเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติได้

กลุ่มที่ 3 เป็นผู้ปฏิบัติ ควรให้มีความรู้ความเข้าใจทุกเรื่อง และเน้นเพิ่มทักษะการใช้ hard tools เพื่อนำไปปฏิบัติงาน แต่อาจจะไม่ลงลึกในเรื่องนโยบายและการใช้ soft tools

จากหลักการข้างต้นพบว่า เนื้อหาหลักสูตรที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย มีดังนี้

เนื้อหา	กลุ่มเป้าหมาย			วิธีการเรียนรู้
	1	2	3	
Soft tools				
ด้านการวางแผน				
1. การวางแผนพัฒนาจังหวัดบูรณาการ	//	//	//	การบรรยายและแลกเปลี่ยนประสบการณ์
2. การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	/	/	/	บรรยาย
3. แนวคิด Change management	/	/	/	บรรยายและเรียนรู้จากกรณีศึกษา
4. แนวคิด Transition management	/	/	/	
5. แนวความคิดเศรษฐกิจพอเพียง	/	/	/	
การบริหารความสัมพันธ์				
6. แนวคิดและรูปแบบการมีส่วนร่วม	//	/	/	เรียนรู้จากกรณีศึกษา
7. วิเคราะห์ภาคี วัฒนธรรมภาคีและการบริหารความสัมพันธ์	/	/	/	
การบริหารทีม (Team management)				
8. Team spirit	//	/	/	การบรรยายและฝึกปฏิบัติ
9. แนวคิด KAP-KAP-Gap	//	/	/	
10. แนวคิด Collective mind set	//	/	/	
11. Effective presentation	//	/	/	
กระบวนการ				
12. เครื่องมือเพื่อการวางแผน เช่น การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม การกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ พันธกิจ ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด	/	/		บรรยาย และเรียนรู้จากกรณีศึกษา
13. การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์และโครงการ				
14. การเชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับแผน อปท. แผนชุมชน และแผนงานโครงการกิจกรรมของส่วนราชการ ภาคเอกชน	/ //	/ /		ฝึกปฏิบัติโดยใช้กรณีศึกษา
15. กระบวนการประมวลสังเคราะห์ความต้องการของชุมชนเพื่อเชื่อมโยงกับแผนท้องถิ่น จังหวัด และ Agenda	/	/		การศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนในพื้นที่
16. กระบวนการชุมชนในการจัดการตนเอง และจัดการความสัมพันธ์กับภาคีที่เกี่ยวข้อง	/	/	//	
Hard tools				

เนื้อหา	กลุ่มเป้าหมาย			วิธีการเรียนรู้
	1	2	3	
กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์				
1.ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	/	/	//	การบรรยาย
2.ระบบแผนและงบประมาณ	/	/	//	
เทคนิคและเครื่องมือต่างๆ				
3. เครื่องมือในการติดตามประเมินผล	/		//	การบรรยาย และฝึกปฏิบัติ
4. PART	/		//	
5. การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ	/		//	
6. เครื่องมือการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น trend analysis, BCG	/		//	
7. การเชื่อมโยงผลผลิตจังหวัดโดยใช้ Value chain	/		//	
ระบบข้อมูลและการจัดทำฐานข้อมูล	/		//	การบรรยายและฝึกปฏิบัติ และเรียนรู้จากกรณีตัวอย่าง

หมายเหตุ / จุดเน้นของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

7.5 ข้อเสนอจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์บุคคลและภาคีในการทำแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด รวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในเวทีการประชุมที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยสามารถประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จำแนกเป็น 5 ด้าน คือ

1) ด้านการพัฒนาศักยภาพของทีมจังหวัด

2) ข้อเสนอต่อกลไกและโครงสร้างการจัดทำแผน

3) ข้อเสนอด้านระบบข้อมูลและการมีส่วนร่วม

5) ข้อเสนอสำหรับหน่วยงานสนับสนุนส่วนกลาง

6) การจัดระบบการบูรณาการ

7.5.1 การพัฒนาศักยภาพของทีมจังหวัด

ทีมจังหวัดในที่นี้ หมายความถึง สำนักงานจังหวัด และ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ รวมถึงฝ่ายแผนของผู้แทนหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนในการทำแผนพัฒนาจังหวัด ที่ปัจจุบันทีมจังหวัดมีบทบาทมากขึ้นเพราะต้องจัดทำและเชื่อมโยงทั้งแผนงานและแผนงบประมาณ โดยอยู่บนฐานของข้อมูลและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะของทีมจังหวัดต่อการเสริมศักยภาพตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารแผนงานและแผนเงินประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ให้มีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของอัตรากำลังเดิมของกลุ่มยุทธศาสตร์เทียบเคียงกับภารกิจงานที่เพิ่มขึ้นตามกฎหมาย
2. จัดการอบรมและให้ความรู้แก่บุคลากรของจังหวัดส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการและการจัดทำคำของบประมาณ ควรให้ได้รับการอบรมพร้อมๆ กัน เข้าใจเรื่องเดียวกัน สามารถทำงานร่วมกันได้ โดยจัดอบรมในระดับภูมิภาคหรือระดับกลุ่มจังหวัด แทนการจัดที่ส่วนกลาง เนื่องจากการจัดที่ส่วนกลางมีคนเข้าร่วมจากทุกจังหวัด ทำให้ปริมาณผู้รับการอบรมมากเกินไป และมีการจำกัดผู้เข้าร่วมจากแต่ละจังหวัด จังหวัดจึงต้องเพิ่มภาระในการชี้แจงถ่ายทอดข้อมูลให้แก่ทีมงาน ซึ่งการสื่อสารและการทำความเข้าใจอาจมีการคลาดเคลื่อนได้
3. พัฒนาทักษะความสามารถเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด ให้มีความรู้ความสามารถในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม และการเป็นวิทยากรกระบวนการ
4. จัดให้มีเครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อทำคำของบประมาณ รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมาย โดยเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและง่ายต่อการใช้งาน เพื่อช่วยลดระยะเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่

7.5.2 ข้อเสนอต่อกลไกและโครงสร้างการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

1. การคัดเลือกตัวแทนประชาสังคมจากแต่ละอำเภอเข้าร่วมเวทีประชาคม ควรมีการกำหนดเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้อำเภอปฏิบัติการ และสร้างความมั่นใจว่าจะได้บุคคลที่เป็นตัวแทนซึ่งมีความสามารถอย่างแท้จริง รวมทั้งจัดให้มีระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณค่าเดินทางสำหรับประชาสังคมด้วย

2. ความพร้อมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังไม่มีความเข้มแข็ง ดังนั้นในระยะแรกควรจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพก่อน เมื่อแผนพัฒนาในระดับจังหวัดสามารถดำเนินการไปได้แล้วจึงดำเนินการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

3. ควรเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน ให้เป็นระบบหลักในการวางแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากเป็นภาคีหลักที่อาศัยอยู่ประจำในพื้นที่

4. กำหนดบทบาทของภาคการเมืองในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา และจัดทำแผนงาน โครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่

5. ให้มีการวิเคราะห์โครงสร้างหน่วยงานจัดทำแผน (กลุ่มยุทธศาสตร์ฯ ของสำนักงานจังหวัด) เนื่องจากปัจจุบันกลุ่มยุทธศาสตร์ฯ ไม่ได้ดำเนินการจัดทำเฉพาะแผนพัฒนาจังหวัดเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องจัดทำแผนอื่นๆ ได้แก่ แผนความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของ ศอบต. (กรณีจังหวัดสตูล) เป็นต้น อีกทั้งมีระยะเวลาจำกัดในการจัดทำแผน ทำให้ขาดการทบทวนและตรวจสอบ มีผลต่อคุณภาพแผน

6.จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือ “War room” เพื่อสนับสนุนกระบวนการทั้ง ขาขึ้น-ขาลง ตลอดจนเอื้ออำนวยในการประสานงาน ศูนย์ปฏิบัติการดังกล่าวควรมีทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานแผนพัฒนาจังหวัดเกิดผลสำเร็จยิ่งขึ้น

7.จัดวางระบบการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาจังหวัดแบบมีส่วนร่วม ตามงบประมาณที่ได้รับและตามแผนงานที่ได้กำหนดเอาไว้ เพื่อประเมินผลที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาอุปสรรค ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการทำแผนพัฒนาจังหวัดในปีต่อไป หรือได้ทราบผลที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณแต่ละปี โดยการประเมินอาจใช้ระบบประเมินจากภายในหรือภายนอกก็ได้

9. จัดทำและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ในระดับต่างๆ เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ทุกภาคี ในเรื่องแผนพัฒนาจังหวัดและบทบาทภาคีต่อการพัฒนาแผนจังหวัด

10. จัดให้มีเวทีสื่อสารระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับประชาชน เช่น ตั้งสภาจังหวัด ที่ประกอบด้วย ตัวแทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่างๆ ได้แก่ เกษตรกร พ่อค้า นักเรียน นักศึกษา ข้าราชการ สื่อมวลชน นักธุรกิจเอกชน กรรมกร ฯลฯ เพื่อร่วมประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัดเดือนละ 1 ครั้ง สามารถเสนอปัญหา ซักถามแลกเปลี่ยน ตลอดจนเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งกลไกดังกล่าว จะเป็นช่องทางในการประมวลปัญหาความต้องการจากทุกภาคส่วน และเป็นตัวช่วยในการติดตามผลการบริหารราชการจังหวัดอีกทางหนึ่งด้วย

7.5.3 ข้อเสนอด้านระบบข้อมูลและการมีส่วนร่วม

<u>ระบบข้อมูล</u>

จากการศึกษาพบว่าข้อจำกัดของระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 5 สามารถประมวลเป็นภาพรวมได้ 3 ประการ คือ 1) ลักษณะของข้อมูล ทั้งด้านความถูกต้องเป็นปัจจุบัน และข้อมูลไม่ตรงกับวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ 2) การเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน Function กับจังหวัด และ 3) การใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลให้เกิดประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาด้านต่างๆ โดยมีข้อเสนอต่อการปรับปรุงระบบข้อมูลดังนี้

1. กำหนดเป็นมาตรการตัวชี้วัด หรือสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงาน Function ส่งข้อมูลซึ่งจัดทำไว้ในมิติต่างๆ ให้จังหวัด โดยกำหนดระยะเวลาปรับปรุงข้อมูลให้ชัดเจน

2. การจัดตั้งทีมที่ปรึกษาด้านระบบข้อมูล ให้มีองค์ประกอบของนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น หรือหน่วยงานรัฐในจังหวัดที่มีทักษะด้านการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น สภาพัฒน์ฯ (ภาค) คลังจังหวัด สถิติจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น โดยหัวหน้ากลุ่มงานสารสนเทศฯ สำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการ เพื่อเป็นทีมสนับสนุนงานระบบข้อมูลของจังหวัด เนื่องจากองค์ประกอบของบุคคลดังกล่าวมีทักษะและความรู้เฉพาะด้านในการวิเคราะห์ปัญหาในแต่ละยุทธศาสตร์ รวมถึงการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ข้อมูล

3. ควรมีการปรับปรุงเทคโนโลยีการเชื่อมโยงข้อมูลให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมีคุณภาพ

<u>ด้านการมีส่วนร่วม</u>

1) ทำความเข้าใจกับทุกภาคีให้มีความรู้ความเข้าใจตรงกัน มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดแผนงานเรื่องการสื่อสารที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแผนจังหวัด มีการจัดเวทีเฉพาะอย่างเป็นขั้นเป็นตอนโดยเน้นการสื่อสารแบบสองทางมากขึ้น ทั้งการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการปรึกษาหารือ ด้วยการเปิดช่องทางในการมีส่วนร่วมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามศักยภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่มีข้อจำกัดในการสื่อสาร

2) จังหวัดควรสร้างกลไกการมีส่วนร่วมให้ขยายขอบเขตครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผน เช่น กลุ่ม องค์กร หรือหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบเพิ่มขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มผู้สนใจซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากกลุ่มเดิมๆ ที่จังหวัดเคยได้ทำงานร่วมด้วย

3) ควรให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีความต่อเนื่องตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ การเสนอแผน การดำเนินการ และครอบคลุมถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนด้วย ซึ่งอาจจะจัดในรูปเครือข่ายคณะกรรมการระดับต่างๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาความสามารถของผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

4) ในกระบวนการสร้างมีส่วนร่วม จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเชิงเทคนิคการสื่อสาร การเขียน การสรุป การถ่ายทอดข้อมูลไปและกลับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การวิเคราะห์ข้อมูล การแก้ปัญหา การจัดการความขัดแย้ง การตัดสินใจ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายภายใต้ข้อจำกัดของเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ และออกแบบกระบวนการที่จะได้ผลลัพธ์ที่สามารถนำไปใช้วางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง จังหวัดจึงควรลงทุนในการพัฒนาบุคลากรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว

5) กำหนดประเด็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาร่วมกัน โดยให้ทุกฝ่ายในจังหวัดเห็นว่าเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ

7.5.5 ข้อเสนอต่อหน่วยงานส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ กพร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวได้ว่าเป็นหน่วยที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งให้แก่จังหวัด ซึ่งผลการสำรวจความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำแผนพัฒนาจังหวัด มีข้อเสนอต่อหน่วยงานส่วนกลางดังนี้

1. ควรจัดทำแบบพิมพ์หรือเครื่องมือต่างๆ ที่ต้องใช้ประกอบในการจัดทำแผน จัดทำคำของบประมาณ และการรายงานผลให้เป็นแบบเดียวกัน เพื่อลดความสับสนและลดภาระงานของเจ้าหน้าที่จังหวัด
2. หน่วยงานส่วนกลางควรมีการบูรณาการและประสานการสื่อสารให้เป็นทิศทางที่สอดคล้องกัน เช่น การใช้ศัพท์ทางเทคนิคในการวางแผนคำเดียวกัน ควรกำหนดให้มีนิยามความหมายเหมือนกัน และการสื่อสารระดับจังหวัดของหน่วยงานส่วนกลาง ควรชี้แจงภาพรวมของการใช้เครื่องมือของแต่ละหน่วยงานมีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีลำดับ

ก่อนหลังอย่างไรบ้าง และเมื่อเชื่อมโยงภาพเครื่องมือเข้าด้วยกันจะเกิดประโยชน์ส่งเสริมกันอย่างไร

3. จัดระบบการสื่อสารจากหน่วยงานส่วนกลางให้ผ่านทางช่องทางของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากการสื่อสารจากหลายหน่วยงานจะทำให้จังหวัดสับสน อาจพิจารณาให้มีหน่วยที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการทำแผนระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนให้จังหวัดมีความมั่นใจและดำเนินการได้ถูกต้อง
4. ปรับช่วงเวลาการจัดทำแผนของแต่ละระดับให้สอดคล้องและสนับสนุนกัน และสอดรับกับการจัดทำปฏิทินงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทั้งนี้ในส่วนของแผนพัฒนาจังหวัด ควรให้มีช่วงเวลาทำแผนประมาณ 6 เดือน เพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอต่อการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เช่น การจัดเวทีรวบรวมและรับฟังความคิดเห็น การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การกลั่นกรองโครงการ รวมทั้ง ความเชื่อมโยงและบูรณาการทั้งจังหวัด เป็นต้น ตลอดจนให้แผนจังหวัดได้มีเวลาในการเสริมเติมเต็มส่วนที่แผนท้องถิ่นและแผนหน่วยงาน Function ยังไม่ครอบคลุม
5. ประมาณการกรอบงบประมาณที่จังหวัดพึงได้รับ เพื่อทำให้การพัฒนาแผนจังหวัดมีทิศทางชัดเจนขึ้น
6. กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ชัดเจนว่า โครงการลักษณะใดเสนอของบประมาณของจังหวัด โครงการลักษณะใดเสนอของบประมาณของ Function
7. พัฒนาตัวชี้วัดร่วมระหว่างหน่วยงาน Function จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อให้ตัวชี้วัดตอบสนองทั้งการพัฒนาจังหวัดเป็นเป้าหมายหลัก รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดของสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค ในการให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเข้ามาเชื่อมโยงสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด และการพัฒนาศักยภาพของทีมจังหวัด
8. พัฒนาระบบแรงจูงใจ ที่สอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์จังหวัด
9. จัดทำคู่มือ “แผนพัฒนาจังหวัด” เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ตั้งแต่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ตรงกัน และสนับสนุนซึ่งกันและกัน
10. พัฒนาระบบติดตามและประเมินผลเพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัด
11. จัดทำและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ในระดับต่างๆ เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกระดับทุกภาคี ในเรื่องแผนพัฒนาจังหวัดและบทบาทภาคีต่อการพัฒนาแผนจังหวัด

7.5.6 ข้อเสนอต่อการจัดระบบการบูรณาการ

การจัดระบบและกลไกเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ควรดำเนินการใน 4 มิติ ประกอบด้วย มิติเวลา มิติเนื้อหา มิติพื้นที่ และมิติข้อมูล ดังนี้

1) มิติเวลา ควรพิจารณาว่าช่วงเวลาการวางแผนพัฒนาในแต่ละระดับ จะปรับให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างไร โดยเฉพาะช่วงเวลาการเชื่อมโยงแผนจากภาคประชาชน ภาคธุรกิจ กับแผนจังหวัด เนื่องจากกรอบเวลาที่กำหนดขึ้น อาจไม่มีการสื่อสารให้ภาคนอกภาคราชการรับทราบ
2) มิติเนื้อหา ควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการใช้ระบบ value chain เพื่อการบูรณาการครบวงจรในประเด็นที่จะพัฒนา เช่น การส่งเสริมด้านผลิตผลทางการเกษตร ต้องวางแผนร่วมทั้งเรื่องการพัฒนาพันธุ์ การพัฒนาดิน การจัดระบบน้ำ การจัดการผลผลิต การแปรรูป การส่งเสริมการตลาด เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาในมิติของเนื้อหาอย่างครบวงจร จะทำให้บทบาทหน้าที่หน่วยที่เกี่ยวข้องครบ นำไปสู่การเชื่อมโยงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างบูรณาการ
3) มิติพื้นที่ ได้แก่ การพิจารณาแผนงานโครงการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัด
4) มิติข้อมูล มีการใช้ประโยชน์ข้อมูลเพื่อวางแผนทั้งระดับมหภาค เช่น GPP และระดับจุลภาค เช่น ข้อมูลแผนชุมชน ข้อมูลท้องถิ่นหรือ ข้อมูลเชิงลึก เช่น งานวิจัย และมีการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น Trend analysis

มีข้อเสนอจากทั้งหน่วยงานราชการระดับจังหวัด Function ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ ที่ให้ความสำคัญกับหน่วยบูรณาการแผนระดับอำเภอ โดยกำหนดบทบาทอำเภอให้ชัดเจน ส่วนในกรณีจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ อาจพิจารณาจัดเป็นรูปแบบของกลุ่มพื้นที่ หรือกลุ่มอำเภอ เพื่อให้ฐานข้อมูลความต้องการจากภาคชุมชน ได้มีการประมวลกลั่นกรองสู่แผนจังหวัดอย่างเป็นระบบ

บรรณานุกรม

<u>หนังสือ รายงานวิจัย และเอกสารเผยแพร่</u>

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551.**กลยุทธ์การวางแผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นเชิงบูรณาการ**. เอกสารตำรา หลัก ประกอบการเรียนการสอน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็กซเปอเน็ท จำกัด.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2546. **ความรู้สิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

กิตติ รัตนะ.2549. **การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ**.กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาตร์

กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดนครปฐม. **การจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดนครปฐม และกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ 1**. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.**เอกสารประกอบการประชุมสรุปบทเรียนและมอบใบรับรองมาตรฐาน GAP.ให้กับเกษตรกรโครงการขยายและการพัฒนาเครือข่ายการจัดการห่วงโซ่อุปทานพริกสดปลอดภัยอำเภอเกษตรสมบูรณ์และอำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ**. 12 มกราคม 2552. (อัดสำเนา)

เติม วิภาคย์พจนกิจ.2530.**ประวัติศาสตร์อีสาน**.พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถวิลวดี บุรีกุล .2551. **ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง**. กรุงเทพฯ :สถาบันพระปกเกล้า.

ประพันธ์ศักดิ์ รักษ์ไชยวรรณ , วิรุณศิริ อารยวงศ์ และ อรมร นนทสุต. 2548. อะไร อย่างไรคือแผนที่ยุทธศาสตร์ การสร้างและการใช้ประโยชน์จากแผนที่ยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ.กองสนับสนุนสุขภาพเพื่อประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข.

ที่ทำการปกครองอำเภอภูเขียว.**เอกสารบรรยายสรุปโครงการจังหวัดเคลื่อนที่ ประจำปี 2551 อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ**.(อัดสำเนา)

ที่ทำการปกครองอำเภอภูเขียว.**เอกสารบรรยายสรุปโครงการจังหวัดเคลื่อนที่ ประจำปี 2551 อำเภอบ้านแท่นจังหวัดชัยภูมิ**.(อัดสำเนา)

ที่ทำการปกครองอำเภอภูเขียว.**เอกสารบรรยายสรุปโครงการจังหวัดเคลื่อนที่ ประจำปี 2551 อำเภอแก้งคร้อ จังหวัดชัยภูมิ**.(อัดสำเนา)

รัฐศาสตร์, คณะ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.มปป. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการจัดการงบประมาณ**. กรุงเทพฯ. สำนักงบประมาณ.

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.2551.**เอกสารประกอบการนำเสนอการสำรวจสภาวะต้นทุนศักยภาพและทิศทางการพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ**(อัดสำเนา)

ศรีศักดิ์ จามรมาน. 2550. **เอกสารประกอบการประชุมและสัมมนาวิชาการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ครั้งที่ 2/2550** ณ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2550 เวลา 10.30–13.30 น.

ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย.2546. **คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุด 3 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ**. กรุงเทพฯ. อรุณการพิมพ์.

สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาการดำเนินงาน การมีส่วนรวมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม**.

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2551.**คู่มือการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ** (Performance Assessment Rating Tool-PART. กรุงเทพฯ (อัดสำเนา).

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2544. **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : สายธาร.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. 2544. **รายงานฉบับสมบูรณ์การประเมินผลการดำเนินงานโครงการประชาสัมพันธ์ แผนงานสนับสนุนกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน.** กรุงเทพฯ (อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดสตูล. **รายงานการประชุมหารือระหว่างคณะผู้วิจัยและทีมจังหวัด ณ ศาลากลางจังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2551**. (อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดสตูล. **แผนพัฒนาจังหวัดสตูล พ.ศ. 2553-2556**. (อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดสตูล. **รายงานการประชุมการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552**. (อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดสตูล. **บรรยายสรุปจังหวัดสตูล ปี 2551**

สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี.2551. **แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี จังหวัดอุบลราชธานี ประจำปี พ.ศ.2548-2551**.อุบลราชธานี. สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี.

สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี.2552. **แผนพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.2553-2556**.อุบลราชธานี. สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี. (อัดสำเนา)

สำนักงบประมาณ .2552.**คู่มือแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ (พ.ศ.2552-2554) เพื่อการจัดทำงบประมาณ**. กรุงเทพฯ. สำนักงบประมาณ (อัดสำเนา).

สำนักงบประมาณ .2552.**คู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด**. กรุงเทพฯ . สำนักงบประมาณ. (อัดสำเนา).

สำนักงบประมาณ และ สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร.2546. คู่มือการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน SPBBS. กรุงเทพฯ. สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร.

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 (จังหวัดลพบุรี). **การดำเนินงานพัฒนากลุ่มจังหวัด ภาคกลางตอนบน 2 (ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อ่างทอง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.**2551. ลพบุรี. (เอกสารไม่เผยแพร่)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดชัยภูมิ.**เอกสารแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ 4 ปี 2552-2555**.2551(อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ.**เอกสารประกอบการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ.**2551.(อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ.**เอกสารสรุปการวิเคราะห์ศักยภาพและกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ ระยะ 4 ปี (พ.ศ.2551-2552)**.(อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ.2552. **เอกสารประกอบความเชื่อมโยงของนโยบายรัฐบาลกับแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ พ.ศ.2553-2556 และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด พ.ศ.**2553.(เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ.**รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553** วันที่ 29 กันยายน 2551.(อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดชัยภูมิ(ก.บ.จ.). 2552.**ร่างแผนพัฒนาจังหวัดชัยภูมิ พ.ศ.**2553-2556.(เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดยโสธร. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี พ.ศ.**2551-2554.สำนักงานจังหวัดยโสธร (อัดสำเนา)

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ.**เอกสารประกอบการนำเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัด ระยะ 4 ปี**(2552-2555).(อัดสำเนา)

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ.**เอกสารประกอบการพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรมในระดับจังหวัด (ครัสเตอร์สิ่งทอ จังหวัดชัยภูมิ)** 2551-2552.(อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ.2552.**เอกสารประกอบระเบียบวาระประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ(ก.บ.จ.) จังหวัดชัยภูมิ ครั้งที่** 1/2552. (อัดสำเนา)

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ.2552. **เอกสารประกอบระเบียบวาระประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ(ก.บ.จ.) จังหวัดชัยภูมิ ครั้งที่** 6/2551. (อัดสำเนา)

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดอุบลราชธานี. **ยุทธศาสตร์การค้าจังหวัดอุบลราชธานี** พ.ศ.2551-2554.(อัดสำเนา).

สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดชัยภูมิ.2551.**เอกสารประกอบโครงการสร้างความเข้มแข็งชุมชน โดยกระบวนการแผนชุมชน ภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข**..(อัดสำเนา)

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร.2541. **การพัฒนาประชาคมเมือง เพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่**.

สำนักยุทธศาสตร์และส่งเสริมการบริหารราชการอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.**คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ**.เอกสารสิ่งพิมพ์ลำดับที่ 9/2551.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.**การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ**.กรกฎาคม 2546.(อัดสำเนา)

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2551. **การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด**. กรุงเทพฯ (อัดสำเนา)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.**คู่มือการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2551-2554**.กุมภาพันธ์ 2551.(อัดสำเนา)

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชัยภูมิ.**เอกสารประกอบการบรรยายสรุปการตรวจราชการแบบบูรณาการรอบที่ 1 ปี งบประมาณ 2551-2552**.(อัดสำเนา)

อัทธ์ พิศาลวานิช และ คณะ.2552. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการเชื่อมโยงการใช้ปัจจัยการผลิตและผลผลิตของกิจกรรมการผลิตระดับจังหวัดเพื่อการตัดสินใจวางแผนจังหวัด**. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย.

<u>หนังสือพิมพ์ วารสาร จุลสาร</u>

จินตนา สิงหเทพ. **บทบาทของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM)**. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ.**ภูมิภาค "ชัยภูมิของบ 663 ล้านพัฒนาแหล่งน้ำยั่งยืน"**.หน้า 16 วันอังคารที่ 13 พฤษภาคม 2551

ธัญญชนก เจริญปรุ. **การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อสร้างความเข้มแข็งของส่วนราชการในภูมิภาค**.วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

ธนะบูล, แจ่มกระจ่าง(บรรณาธิการ).**ทริป แมกกาซีน**.ปีที่ 12 ฉบับที่ 140 มิถุนายน 2551.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. **1 ทศวรรษการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (1)** . มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 866 มกราคม 2552.

วงศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์. **การพัฒนาจังหวัดราชบุรี**. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

หนังสือพิมพ์มติชน. สีลาภรณ์ บัวสาย. **ชำแหละ"2ปม"อุปสรรค กม.ไฟเขียว"ผู้ว่าฯตั้งงบฯเอง**. หน้า 9 วันอังคารที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551

สุรพล กาญจนจิตรา. **แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจาก พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

สุวัฒน์ ตันประวัติ. **แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด**. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550
พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
ระเบียบสำนักนายกว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ 2549
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ 2551
พระราชบัญญัติระเบียบวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502
ระเบียบบริหารงบประมาณจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

เว็บไซต์

http://www.satunprovince.net/
http://www.cdd.go.th
http : //klang.cgd.go.th/cmp
www.clusterchaiyaphum.com
http://www.chaiyaphumprovince.net/
www.amphoeyim.com
www.chaiyaphum.go.th/**poc**/main.asp
www.industry.go.th/eip/Lists/75/DispForm.aspx?ID=44
www.vijai.org/newspr_detail.asp?topicid=762
www.yasothon.go.th
www.moi.go.th

www.dopa.go.th

www.nesdb.go.th

www.dola.go.th

www.nso.go.th

www.nedsi.kku.ac.th

www.goodpracticeparticipate.govt.nz

การสัมภาษณ์บุคคล

จังหวัดสตูล

1. นายสยุมพร ลิ่มไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล
2. นายช่วงชัย เปาอินทร์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล
3. นางสมสุข พึงรัศมี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสตูล
4. นางอุบล ปาลาณุสาร หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ สำนักงานจังหวัดสตูล
5. นายสุพล เศรษฐวิชัย นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการ สำนักงานจังหวัดสตูล
6. นายซูเฟียน วานิ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสตูล
7. นายอนุสร ตันโชติกุล ปลัดอำเภอเมืองสตูล
   นาสาวพรรณี เพชรบุรี ปลัดอำเภอเมืองสตูล
8. นายพิศันต์ พรรณราย ปลัดอำเภอท่าแพ
9. นายเสรี จุ้ยพริก ภาคประชาสังคม
10. นายสายัณห์ ศรีน้อย ผู้แทนภาคประชาสังคม
11. นางมยุรี จุ้ยพริก ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคม ภาคใต้
12. นายวัชระ ทิพย์ทอง เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน
13. นายชาตรี รอดเสวก พัฒนาชุมชนจังหวัดสตูล
14. นายวีรวัฒน์ วุฒิสาร ท้องถิ่นจังหวัดสตูล
15. นายสามารถ เจริญวิทย์ นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดสตูล
16. นางรัชกุล ตรีพันธ์ หัวหน้ากลุ่มท่องเที่ยว สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดสตูล
17. เลขานุการหอการค้าจังหวัดสตูล
18. นายกาวิน พรชัยสุรีย์ รองประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูล
19. นายอภิศักดิ์ อารีกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล
20. นายเด่น มงเลย์ นายก อบต.เกาะสาหร่าย
21. นายศานคิ มาราสา ปลัด อบต. ควนขัน
22. นายพรสิทธิ์ อิสโร ปลัด อบต. ควนกาหลง
23. นายกิจชัย หอพิสุทธิการ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 เกาะหลีเป๊ะ อำเภอเมืองสตูล
24. นางสาวเสาวลี ชูเกิด ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล
25. นางสรัญญา สุวพัฒน์ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณและเงินอุดหนุน องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

26. นายสุไฮลี เต๊ะตานี เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว รักษาราชการแทนหัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล
27. นางสาวมัลลิกา พันธภาค เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 (จนท.ฝ่ายงบประมาณและเงินอุดหนุน) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล
28. นายทวีศักดิ์ เล็กสุด เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 (จนท.ฝ่ายนโยบายและแผนงาน) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

<u>จังหวัดชัยภูมิ</u>

1. นายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ
2. นางสาวเบญจวรรณ พาละหาญ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
3. นายเผด็ฌ โชติมณี หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัด
4. นายเทอดชัย เลิศนภาเศรษฐ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศ สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
5. นายธนยศ แสนสุขใส หัวหน้ากลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล
6. นายบุญช่วย ผ่านอ้น สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
7. นายนพรัตน์ แก้วสิงห์ สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
8. นายกิติพงษ์ เบี้ยวโกฎิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
9. นางสาวกาญจนา ลือจิตร สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
10. นายอนันตศักดิ์ แย้มชื่น โครงการชลประทานจังหวัดชัยภูมิ
11. นายชาญยุทธ วิเชฎฐะพงษ์ อุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ
12. นายพิศิษฐ์ ตั้งตรัยรัตนกุล ผู้ช่วยอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ
13. นายเสกสรร ฉายาพันธุ์ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ
14. นางสาววิมลรัตน์ ฐานวิเศษ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณพัฒนารายได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด
15. นายชูเดช เร่งไพบูลย์วงษ์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ
16. นางวิลัยวรรณ อินทรพิทักษ์ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองชัยภูมิ
17. นางนวียา ผดุงถิ่น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดชัยภูมิ
18. นางสาวอรษา โพธิ์ทอง สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดชัยภูมิ
19. นางพรผกา ศิริบุรี สำนักงานแรงงานจังหวัดชัยภูมิ
20. นายไพบูลย์ ประจญกล้า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชัยภูมิ
21. นายเกรียงศักดิ์ กุลชูศักดิ์ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ
22. นางสาววิกานดา ศิลาพงษ์ ศูนย์พัฒนาสังคม หน่วยที่ 10
23. นางลำเยาว์ วงศ์สุพิน สำนักงานเกษตรอำเภอจัตุรัส
24. นางฉวีวรรณ เที่ยงคำ สำนักงานเกษตรอำเภอเกษตรสมบูรณ์
25. นายวีระ ภาคอุทัย อาจารย์ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร มหาวิทยาลัยขอนแก่น
26. นางสาววิริยา มุ่งหมาย คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
27. นางโชษิตา จารุโชติรัตนสกุล ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ

28. นางอุดมลักษณ์ มณีวรรณ หอการค้า
29. นางขวัญใจ แก้วสิงห์ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดชัยภูมิ
30. นายศักดิ์ชัย เกษประทุม สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยภูมิ
31. นายศิริศักดิ์ ซาทัน สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยภูมิ
32. นางกมลพร คำนึง ประชาสัมพันธ์จังหวัดชัยภูมิ
33. นายบัญญัติ พงษ์ศรีกูร นายอำเภอบ้านแท่น
34. นางสมหมาย ศรีคอนไทย ปลัดอำเภอคอนสวรรค์
35. นางบัวโฮม สาลิพันธุ์ เกษตรกรกลุ่มพริกบ้านยาง ตำบลบ้านยาง อำเภอ
36. นายสุทโธ มีสุวรรณ ประธานกลุ่มพริก ตำบลบัวใหญ่ อำเภอจัตุรัส
37. นางสายยนต์ ชัยภักดี เกษตรกรกลุ่มพริก ตำบลบัวใหญ่ อำเภอจัตุรัส
38. นางสุพัฒน์ คลังระหัด เกษตรกรกลุ่มพริก ตำบลกุดเลาะ อำเภอเกษตรสมบูรณ์
39. นางสุมาลี พันธุ์ยาง เกษตรกรกลุ่มพริก ตำบลกุดเลาะ อำเภอเกษตรสมบูรณ์
40. นายประจวบ แต่งทรัพย์ องค์กรภาคประชาชนจังหวัดชัยภูมิ
41. นายนิวาส โคตรจันทึก

<u>จังหวัดยโสธร</u>

1. นายวินธัย ประไพพิธ รองผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธร
2. นายศิลปสิทธิ์ สุจริตธรรม หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยโสธร
3. นางธนภร การินทร์ ประชาสังคม
4. นายฐาปนพงศ์ เรืองไชย ประชาสังคม
5. นายทองอินทร์ ภายศรี นายก อบต.สงยาง จ.ยโสธร
6. นายร่องกี้ พลเยี่ยม หัวหน้ากลุ่มงานแผนและข้อมูล สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
7. นายศุภกร อินทร์กาย นายก อบต.ม่วง จ.ยโสธร
8. นายประภาส พรหมโลก พัฒนาการ อ.มหาชนะชัย
9. นายเอกชัย ว่องไว พัฒนาการ อ.มหาชนะชัย
10. คุณวิทยา ผุดผ่อง ผู้อำนวยการกองแผน อบจ. จ.ยโสธร
11. ว่าที่ร้อยตรีขรรค์ชัย สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดยโสธร
12. คุณยุพิน สุนทรา ปลัดอำเภอเมือง

<u>จังหวัดชัยนาท</u>

1. นายวินัย บัวประดิษฐ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท
2. นายจำลอง โพธิ์สุข รองผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท
3. นางพรรณี งามขำ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชัยนาท
4. นายอำนวย เกิดแก้ว หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชัยนาท
5. นางธัญญพัทธ์ ศรีสุวรรณเดโช เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับชำนาญการ

6. นางสาวแสงดาว สิงใส เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับปฏิบัติการ
7. นางญาณิน ขยันการ พัฒนาการจังหวัดชัยนาท
8. นายจิระ วรภัย หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
9. นายสมศักดิ์ ทองดีแท้ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยข้าว
10. นางสุวรรณา ชนินทร์วณิชย์ พาณิชย์จังหวัด
11. นางจุฬารัตน์ นิธากรณ์ นักพัฒนาสังคม 6 ว.
12. นายจตุพล พรหมอาภรณ์ ประธานเครือข่ายศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชน
13. ประชา ยอดวานิช ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด
14. นายชัยสิทธิ์ รัตนเกียรติชัย รองประธานหอการค้าจังหวัด
15. นายสาธิต เหล่าสุวรรณ เลขาธิการหอการค้าจังหวัด
16. นายองอาจ หลำอุบล นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัด

<u>จังหวัดนครศรีธรรมราช</u>

1. คุณภาณุ อุทัยรัตน์ ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. คุณวิชม ทองสงค์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด
3. คุณลาวัณย์ อดีตหัวหน้าสำนักงานจังหวัด
4. คุณวัชรี จิตต์วรจินดา หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์
5. คุณเจษฎา สมาธิ สำนักงานสถิติจังหวัด
6. คุณประยงค์ รณรงค์ (จากการปาฐกถาทิศทางการพัฒนาชุมชนในอนาคต)
7. คุณชำนาญ เอียดแก้ว ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ อบจ.นครศรีธรรมราช
8. คุณมนูญ มโนธรรม หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผ
9. คุณวานิช พันธุพิพัฒน์ ประธานสภาอุตสาหกรรม
10. คุณจามร เจริญอภิบาล ประธานหอการค้าจังหวัด
11. คุณคณพัฒน์ ทองคำ องนายก อบต.บางจาก อำเภอเมือง จ.นครศรีธรรมราช
12. คุณซาบีอา (ไม่ทราบนามสกุล) ชาวบ้าน

<u>จังหวัดพิษณุโลก</u>

1. นายสมบูรณ์ ศรีพัฒนาวัฒน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก
2. นายสมพงษ์ อรุณโรจน์ปัญญา รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก
3. นายธีระ พงศ์ภิญโญโอภาส หัวหน้าสำนักงานจังหวัดพิษณุโลก
4. นายไพโรจน์ แก้วแดง หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
5. นางสาวรัตนาภรณ์ จีนทา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนา
6. นายพัฒนา ล้อมวงษ์โสภณ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนา
7. นายสุรศักดิ์ ประศาสตร์ครุการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนา
8. นายวิเศษ วชิราศรีศิริกุล ประธานหอการค้าจังหวัดพิษณุโลก

9. นายวันชัย จิตตมานนท์กุล ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก
10. นายสาคร สงมา มูลนิธิคนเพียงไพร
11. นางวัชรา สงมา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
12. นายพันธุ์พนา ศิระวงษ์ นายอำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก(2552)
13. นาย บัญญัติ พงษ์ศรีกูร นายอำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก(2551)
14. นางสุวรรณา เมืองพระฝาง หัวหน้าสถานีอนามัยตำบลนาบัว/ประชาสังคมอำเภอนครไทย
15. นายพนม ทรัพย์ปรีดา ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลเนินเพิ่ม อำเภอนครไทย
16. นายสนอง เนียมเหลี่ยม เครือข่ายแผนแม่บทชุมชน
17. นายมะลิ ทองคำปลิว เครือข่ายสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน
18. พันเอก นพ.ทวีศักดิ์ นพเกสร มหาวิทยาลัยนเรศวร
19. นายอนุชา แหสมุทร์ ชมรมส่งเสริมการเรียนรู้
20. นายชาติรัฐ เครือหงส์ ผู้จัดการสำนักงาน สถาบันพัฒนาสี่แยกอินโดจีน
21. นายบังคม ฉิมมาสม ประชาสังคมอำเภอนครไทย
22. นายสมหวัง จันทร์อักษร ประชาสังคมอำเภอนครไทย
23. นายอาณัติ สิทธิเสมอ ชมรมส่งเสริมการเรียนรู้
24. นางธิดารัตน์ พงษ์พานทอง ประชาสังคมอำเภอนครไทย
25. นายสถิต ยศปัญญา ประชาสังคมอำเภอนครไทย
26. นางจำเนียง สีใส ประชาสังคมอำเภอนครไทย
27. นายทวี ศรีคำ ประชาสังคมอำเภอนครไทย
28. นายพนม ทองสน ประชาสังคมอำเภอนครไทย

<u>จังหวัดอุบลฯ</u>

1. นางชวน ศิรินันท์พร ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
2. นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ผู้แทนเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดอุบลราชธานี
3. นางสาวกาญจนา ทองทั่ว นักวิชาการ
4. นายชวลิต องควานิช ประธานหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี
5. นางสาวสุนันทา ทัศจันทร์ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดอุบลราชธานี
6. นายสถิตย์ เสนา หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี
7. นายประสงค์ คงเคารพธรรม หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดอุบลธานี
8. นางสาวกัญญาณัฐ หลักคำ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน๗ ว. สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี
9. นายฤทธิสรรค์ เทพพิทักษ์ ปลัดอำเภอ อำเภอเมืองอุบลราชธานี
10. นางสมลักษณ์ บุญณพัฒน์ หัวหน้าฝ่ายแผนและงบประมาณ เทศบาลนครอุบลราชธานี
11. นายธนิต ประกอบแสง พัฒนาการอำเภอ อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี
12. นายสมทวี ก่อพัฒนาศิลป์ แรงงานจังหวัดอุบลราชธานี
13. นายสมบูรณ์ บุญเจือ นายกองค์การบริหารตำบลโพนงาม อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี
14. นายปัญญา สัมพะวงษ์ ผู้ช่วยพาณิชย์จังหวัดอุบลราชธานี

ภาคผนวก ก.

สรุปผลการจัดเวทีบูรณาการผลผลิตจังหวัด (value chain)

สรุปเวทีหารือ
การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า(Value Chain)
ในการเสนองบประมาณในแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2553
วันที่ 12 มีนาคม 2552
โรงแรมชัยนาทธานี อ.เมือง จ.ชัยนาท

ผู้เข้าร่วมเวที

ส่วนราชการในจังหวัด

1. นายวินัย บัวประดิษฐ์	ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท
2. นายจำลอง โพธิ์สุข	รองผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท
3. นางพรรณี งามขำ	หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชัยนาท
4. นายอำนวย แก้วเกิด	หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ฯ สำนักงานจังหวัดชัยนาท
5. นางธัญญพัทธ์ ศรีสุวรรณ์เดโช	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานจังหวัดชัยนาท
6.. นายเอนก สุธา	สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยนาท
7. นางพรสวรรค์ เริงมิตร	สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชัยนาท
8. นายสุวิทย์ เผือกจีน	ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวชัยนาท
9. นายสมศักดิ์ ทองดีแท้	ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวชัยนาท
10. นางณัฐญา เอี้ยวสกุล	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดชัยนาท
11. นางอุทุมพร เศวตมาลย์	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดชัยนาท
12. นายสุนทร น้อยสำลี	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดชัยนาท
13. นายสมชาย คามานนท์	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเขต 7 ชัยนาท
14. นายชรินทร์ ภู่ชัย	อำเภอหันคา
15. นางธารารัตน์ ไล่กสิกรรม	สำนักงานเกษตรอำเภอหันคา
16. นายชวัช วัฒธรรม	สำนักงานแขวงการทางจังหวัดชัยนาท
17. นายศักดา โม่ทิม	สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดชัยนาท
18. นางนริศรา จำรูญวงษ์	ศูนย์วิจัยข้าวชัยนาท
19. นางสาวรัตติยา โตจีน	สถานีพัฒนาที่ดินชัยนาท
20. นายสำราญ เกตุแก้ว	โครงการชลประทานชัยนาท
21. ว่าที่ ร.ต.พอเหมาะ ชูเวทย์	สำนักงานการค้าภายในชัยนาท
22. นายธงชัย อุบลแย้ม	สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าชัยนาท
23. นางสุวรรณา ชนินทร์วณิชย์	สำนักงานพาณิชย์ชัยนาท
24. นางสาววาสนา หนูน้อย	สำนักงานพาณิชย์ชัยนาท
25. นายเชน กันภูมิ	สำนักงานสาธารณสุขชัยนาท
26. นางสมใจ เพชรอุดม	สำนักงานอุตสาหกรรมชัยนาท

27. นางประภาวดี ฉิมโห้ สำนักงานอุตสาหกรรมชัยนาท
28. นายภิรมย์ หมื่นวงษ์ สำนักงานคลังชัยนาท
29. นางญาณิน ชยันการ สำนักงานพัฒนาชุมชนชัยนาท
30. ว่าที่ ร.ต.จิระ วรภัย สำนักงานพัฒนาชุมชนชัยนาท
31. นายประสาร จำนงค์นารถ สำนักงานเกษตรอำเภอวัดสิงห์ ชัยนาท
32. นายชาลี ไป๋งาม สำนักงานเกษตรอำเภอสรรคบุรี ชัยนาท
33. นายเฉลย ปิ่นทอง สำนักงานเกษตรอำเภอสรรพยา ชัยนาท
34. นายเสมา นาคปาน สำนักงานเกษตรอำเภอหันคา ชัยนาท
35. นายสมบัติ ทนงจิตรไพศาล สำนักงานเกษตรอำเภอมโนรมย์ ชัยนาท
36. นายจักรพันธุ์ ชัยบัณฑิตย์ สำนักงานแรงงานชัยนาท
37. นางสาวธนมณ บูรณภวังค์ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาหารสัตว์ชยนาท
38. นายรพิรัตน์ ท้วมกรุง สำนักงานปศุวัตว์ชัยนาท
39. นายประสิทธิ์ โพธิ์ยี่ ศูนย์ส่งเสริมวิศวกรรมเกษตรที่ 1 ชัยนาท

<u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

1. นายเฉลิม มงคลหัตถี องค์การบริหารส่วนตำบลวังไก่เถื่อน
2. นายชัยณรงค์ กาญจนวิกัติ องค์การบริหารส่วนตำบลวังไก่เถื่อน
3. นางรวิภัทร ตันติเสรีรัตน์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท
4. นางนำสุข การภักดี องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท

<u>ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน</u>

1. นางสยุมพร รอบรู้ เกษตรกรอำเภอสรรคบุรี ชัยนาท
2. นางมะลิษา เกิดน้อย เกษตรกรอำเภอเมือง ชัยนาท
3. นายธนะรัตน์ มิ่งขวัญ เกษตรกรอำเภอสรรพยา ชัยนาท
4. นายเมธี บุตรทรัพย์ เกษตรกรอำเภอสรรคบุรี ชัยนาท
5. นางสาวขวัญเรือน ฉิมดี เกษตรกรอำเภอเมือง ชัยนาท
6. นายสำรวย ศานนนท์ข้าว เกษตรกรอำเภอเมือง ชัยนาท
7. นางสาวรุจิรา มาศิริ เกษตรกรอำเภอเมือง ชัยนาท
8. นายอนันต์ กลิ่นศรี เกษตรกรอำเภอเมือง ชัยนาท
9. นายสายัณ สุขสมกิจ เกษตรกรอำเภอสรรคบุรี ชัยนาท
10. นายสมจิตร์ หงษ์สะ เกษตรกรอำเภอเมือง ชัยนาท
11. นางพรเพชร กุนทอง เกษตรกรอำเภอมโนรมย์ ชัยนาท
12. นางสาวส้มลิ้ม รัตนสาลี เกษตรกรอำเภอสรรพยา ชัยนาท
13. นางมิ้ม คุ้มผล เกษตรกรอำเภอเมือง ชัยนาท
14. นายสิงห์ เพชรอ่วม เกษตรกรอำเภอมโนรมย์ ชัยนาท

15. นายมงคล นิลทับ เกษตรกรอำเภอมโนรมย์ ชัยนาท

16. นางจำลอง จันทร์ศรี เกษตรกรอำเภอสรรพยา ชัยนาท

17. นางบังอร เพชรจั่น เกษตรกรอำเภอสรรคบุรี ชัยนาท

ภาคเอกชน

1. นายสุวัฒน์ คมวัชระ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

2. นายไพโรจน์ วรกิจธรงค์ชัย ประธานชมรมโรงสีข้าวจังหวัดชัยนาท

3. นายชัยสิทธิ์ รัตนเกียรติชัย รองประธานหอการค้าชัยนาท

4. นายภูวภัท เมธากีรติกร หอการค้าชัยนาท

5. นายวรากร ลิ้มจิตสมบูรณ์ โรงสี ส.โชคธัญญา ชัยนาท

6. นายพรเทพ หล่อไชยนันท์ โรงสีเกษตรชัย ชัยนาท

7. นายประชา ยอดวานิช ประธานสภาอุตสาหกรรม ชัยนาท

คณะนักวิจัยโครงการฯ

1. อาจารย์มนตรี เสนีเศรษฐ	ผู้ช่วยหัวหน้าโครงการฯ
2. นางสาวหทัยรัตน์ พ่วงเชย	นักวิจัย
3. นายณัฏฐพล จิระสกุลไทย	นักวิจัย
4. นางสาววีณา นำเจริญสมบัติ	นักวิจัย
5. นางสาวฐิตากร เอี่ยววุฑฒะจินดา	นักวิจัย

การระดมความคิดเห็นในกลุ่มย่อย

โจทย์กลุ่มย่อย 1. สถานการณ์ ปัญหา 2. ข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การเสนอแผนจังหวัด

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ
กลุ่ม 1 ต้นน้ำ (ผลิตข้าว)ด้านการผลิต 1. ข้าววัชพืชเยอะ ปุ๋ยราคาแพงขึ้น มีศัตรูพืช แมลง หนู 2. ไม่มีพื้นที่ทำนาเป็นของตัวเอง เช่านา นายทุนต่างถิ่นซื้อที่ 3. ชาวนา/เกษตรทำกลุ่มผลิตปุ๋ยอินทรีย์แต่ขาดการประชาสัมพันธ์ เกษตรกรไม่มีทุน 4. การควบคุมการเก็บเกี่ยวให้ได้ข้าวที่มีคุณภาพ (ใช้รถเกี่ยว) ข้าวไม่ได้อายุ 5. ปุ๋ยไม่ได้มาตรฐาน ปุ๋ยอินทรีย์ไม่มีคุณภาพ 6. มีการเปลี่ยนพันธุ์ข้าวบ่อย 7. การผลิตเมล็ดพันธุ์ไม่เพียงพอ เกษตรกรบางส่วนเก็บเมล็ดพันธุ์เอง, ซื้อจากศูนย์ข้าวชุมชน, ศูนย์วิจัย, ผลิตเอง การเก็บเมล็ดพันธุ์เองจะไม่ทันเกษตรกรใช้	**ด้านการผลิต** 1. ปรับวิธีการผลิตเพื่อลดการปลอดปนข้าว (ดูคุณภาพเมล็ดพันธ์ข้าว) 2. ใช้เครื่องปักดำเพื่อช่วยคุมข้าววัชพืช 3. ใช้เมล็ดพันธุ์จากแหล่งเมล็ดพันธุ์ที่ดี 4. การส่งเสริมศูนย์ผลิตมล็ดพันธุ์ต้องมีลานตาก, เครื่องนวด 5. การประกันราคาข้าวให้ได้ถึง 10,000.-บาท 6. ควรมีการรวมกลุ่มชาวนาเป็นเครือข่ายระดับจังหวัด “**สภาเกษตรกร**” เพื่อต่อรองราคากับผู้ประกอบการ 7. พัฒนาและปรับปรุงคุณภาพดิน

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ
8. การเตรียมดินไม่พร้อม ข้างไม่มีคุณภาพ 9. เกษตรกรมีหนี้สิน 10. ระบบน้ำดี ชลประทาน บาดาล น้ำฝน 11. ราคาข้าวไม่คงที่ทำให้คำนวณต้นทุนไม่นิ่ง 12. ข้าวขัยนาทรสชาติดี 13. การจัดการผลผลิตมีโรงสีชุมชน (ผลผลิต) - ผลิตข้าวกล้อง - ส่วนใหญ่ปลูกขาย / ซื้อข้าวกิน 14. การขายข้าวส่วนใหญ่จะขายให้โรงสีในพื้นที่จังหวัด และพื้นที่โดยรอบ 15. ส่วนใหญ่เป็นผู้จัดการนา (จ้างทำนา) 16. เด็กรุ่นใหม่ไม่สนใจทำนา (แรงงานขาด) 17. ที่นาขั้นต่ำที่อยู่ได้อย่างน้อย 10 ไร่ 18. เกษตรกรตัวจริงเช่านาปลูกข้าว 19. การให้ความรู้เกษตรกรมีข้อจำกัด - เกษตรกรตัวจริง รับจ้างอบรม - ระยะเวลาอบรม ภารกิจเกษตรกร 20. มีกลุ่มเกษตรกรระดับตำบล ไม่มีระดับจังหวัด - มีความอิสระสูง พึ่งตัวเองได้ - ยุ่งยาก - เคยเสนอแล้วแต่ยังไม่ผ่านสภาฯ 21. สามารถผลิตข้าวได้หลากหลายชนิด	8. ส่งเสริมปัจจัยการผลิตให้ราคาถูกลง 9. พาเกษตรกรไปดูงาน เพราะการให้ความรู้โดยการบรรยาย เกษตรกรไม่เชื่อถือ 10. มีตลาดข้าวปลอดภัย เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้บริโภค 11. มีตลาดข้าวปลอดภัย เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้บริโภค 12. เมล็ดพันธุ์บริสุทธิ์ ไม่กลายพันธุ์ 13. เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารเรื่องการตลาดและผลผลิตที่ตรงกับความต้องการตลาด เพื่อบอกทิศทางการผลิตให้ชาวนา **ข้าวขัยนาท** • **เป็นข้าวที่มีมาตรฐาน** • **ปลอดภัย** • **มีคุณภาพ** 14. ยกระดับของข้าวปลอดภัย “ **ตลาดข้าวเปลี่ยนเร็ว นักพยากรณ์ไม่กล้าชี้ทิศทาง**”

กลุ่ม 2 กลางน้ำ และปลายน้ำ

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ
<u>มูลค่า</u> 1. มีเท่าไหร่ขายหมด 2. มีการรับจำนำข้าว (อุปสรรคต่อการจำหน่าย) 3. ไม่สามารถกำหนดราคาได้ (ต้นทุนไม่รู้ว่าสูงที่ใคร) 4. มูลค่าของข้าวหาย เพราะไม่สามารถกำหนดราคาเองได้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของลูกค้า **<u>ปัจจัยการผลิตและการจำหน่าย</u>** 4. ดินดี น้ำมาก แต่ปุ๋ยไม่เพียงพอต้องสั่งเข้า	1. ควรศึกษาต้นทุนของผู้ผลิตและจำหน่าย เพื่อเป็นองค์ประกอบในการกำหนดราคา 2. ควรมีอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มมูลค่าของข้าว เช่น เส้นก๋วยเตี๋ยว น้ำมันรำ 3. เริ่มต้นพัฒนาสินค้า เช่น ข้าวปลอดภัย ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่โดยต้องสร้างความเข้าใจกับเกษตรกร 4. ควรมีการดึงจุดเด่นและการแปรรูปออกมาขาย เช่น ข้าวนึ่ง

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ
5. ระบบการขนส่งยังไม่ดี สู้จังหวัดสุพรรณบุรีไม่ได้ เพราะค่าการขนส่งเมื่อมาถึงชัยนาทมีการปรับราคาเป็นอีกราคาหนึ่ง (สุดท้ายของเส้นทางขนส่ง) **<u>การตลาด</u>** 6. มีความหลากหลายของพันธุ์ข้าว 7. มีคู่แข่งทางการตลาด (จังหวัดสุพรรณบุรีและปทุมธานี) 8. ขาดอุตสาหกรรมต่องเนื่องจากข้าว 9. มีการแปรรูป เช่น ข้าวนึ่ง มีโรงงานแปรรูปอยู่บ้างแต่น้อย 10. ลักษณะของพื้นที่จังหวัดชัยนาททำให้เกิดปรากฏการณ์ ความหลากหลายของสินค้า “ข้าว” มีหลายตลาดที่เข้ามาคู่แข่ง	ข้าวหอมปทุม พร้อมกับการโปรโมท 5. ควรมีการสร้าง Brand ข้าวที่ปลูกและผลิตในจังหวัดชัยนาท โดยการรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การรับรองมาตรฐาน 6. ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางในการขนส่ง / กระจายสินค้า “ข้าว” **ระหว่างกรุงเทพฯ กับ พื้นที่ภาคกลาง** 7. การพัฒนาคุณภาพของข้าวในจังหวัดชัยนาท

ในกระบวนการผลิตข้าวของชัยนาทจากการนำเครื่องมือ value chain มาใช้ ทำให้ได้รู้ว่าจะต้องมีการทำอะไรบ้าง ในขั้นตอนการผลิตแต่ละขั้นตอน ในการกระบวนการผลิตมีขั้นตอนดังนี้

1. จะต้องมีการเลือกพื้นที่ในการปลูก เช่น มีการดูพื้นที่ที่เหมาะสมในการที่จะปลูกข้าว สามารถกักเก็บน้ำได้ ค่อนข้างเรียบ เป็นต้น
2. จะต้องมีการคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่จะใช้ปลูกเป็นเมล็พันธุ์ที่บริสุทธิ์ได้มาตรฐาน และตรงตามพันธุ์ เช่น พันธุ์ข้าวชัยนาท 1,พันธุ์ข้าวปทุมธานี 1 เป็นต้น
3. มีเตรียมดินในการที่จะใช้ปลูก
4. มีการจัดการน้ำที่ดี โดยใช้ระบบชลประทาน
5. มีการจัดการกำจัดศัตรูพืช ที่มากินต้นข้าว
6. หลังที่ปลูกได้ผลแล้ว เมื่อถึงเวลาที่จะต้องเก็บเกี่ยว จะต้องเก็บเกี่ยวให้ได้กับระยะเวลาที่เหมาะสมในการเก็บเกี่ยวก็จะได้ข้าวที่ออกมามีมาตรฐาน
7. มีการกำหนดมาตรฐานของข้าว และตรวจสอบมาตรฐานด้วย

สรุปผลเวทีหารือ
การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า
เพื่อเป็นกรอบในการเสนองบประมาณในแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร
วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552
เวลา 9.30 – 12.30 น. ห้องประชุม สำนักงานจังหวัดยโสธร

ผู้เข้าร่วมเวที

ส่วนราชการในจังหวัด

1. นายอาคม พิญญศักดิ์ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
2. นายประภาส สังข์ขาว สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
3. นายทินกร เหลือล้น สำนักงานโครงการชลประทานจังหวัด
4. นายศิริพงศ์ อนินุรักษ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงาน ธกส.จังหวัดยโสธร
5. นายไชยพร ทองทิว สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดยโสธร
6. นายสัมฤทธิ์ เจริญชัย นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ระดับชำนาญการ สำนักงานเกษตรอำเภอมหาชนะชัย
7. นายศักดา พรมมา นักวิชาส่งเสริมการเกษตร ระดับชำนาญการ สำนักงานเกษตรจังหวัด
8. นายสุทธิพงศ์ ชมชื่น หัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดินยโสธร
11. นายศิลปสิทธิ์ สุจริตธรรม หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยโสธร สำนักงานจังหวัดยโสธร
12. นางสาวสุมาลี เรืองสะอาด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
13. นางสาววนิชมณ ศรีนุเสน สำนักงานพาณิชย์จังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. นายอำนวยพล ชาญทวีป องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. นายอุทิศ ระแหง รองนายก อบต.สงยาง
3. นายสุพิศ จำปาบุญ เลขานุการ นายกอบต. สงยาง

ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน

1. นายอ่าง ศรีหล้า
2. นางยุรี ไชยรักษ์
3. ดต.สุรศักดิ์ ไชยรักษ์
4. นางธนภร การินทร์
5. น.ส.พัชนี เพียรดี

6. นายฐาปนพงศ์ เรืองไชย

7. นายบุญคุ้ม ชายทวีป

ภาคเอกชน

1. นายไพศาล แจ่มจำรัส เลขาธิการหอการค้า

2. นางสาวธนมน วัฒนเรืองโกวิท ผู้จัดการโรงสีสหพืชผล ต.ลุมพุก อ.คำเขื่อนแก้ว

ภาควิชาการ

1. ผศ.ดร.วีรพัฒน์ เศรษฐสมบูรณ์ รองผู้อำนวยการสถาบันยุทธศาสตร์ภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คณะนักวิจัยโครงการฯ

1. นางสาวจิริกา นุตาลัย

2. อาจารย์มนตรี เสนียเศรษฐ

3. นางสาววีณา นำเจริญสมบัติ

4. นางสาวหทัยรัตน์ พ่วงเชย

สรุปประเด็นสำคัญจากเวทีหารือ

1. เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล และหลักการทำห่วงโซ่คุณค่า (value chain)
โดย อ.มนตรี เสนียเศรษฐ

ข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ถูกเก็บไว้ในหลายรูปแบบ ซึ่งต้องนำมาวิเคราะห์ก่อนที่จะนำไปใช้ตัดสินใจ เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย GDP , IO Table , Trend analysis , อัตราส่วน ฯลฯ ซึ่งต้องมีการเลือกใช้เครื่องมือให้เหมาะสมกับข้อมูลแต่ละตัว เมื่อได้เครื่องมือแล้วจึงนำมาวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากวิเคราะห์ข้อมูลแล้วจะได้เอกสารรายงานเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

ในการทำแผนพัฒนาจังหวัดปัจจุบัน เป็นการบูรณาการแผนระหว่าง แผนหน่วยงาน แผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผน Agenda ซึ่งแต่ละแผนมีการเขียนในช่วงระยะเวลาต่างกัน และต่างคนต่างเขียน ทำให้บางแผนงานซ้ำซ้อนกัน บางแผนงานเป็นเรื่องที่สำคัญแต่ไม่ได้ทำ แผนต่างๆ จึงไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชน และปัญหาด้านต่างๆ ของจังหวัดได้ ดังนั้นแผนจังหวัดจึงเป็นแผนบูรณาการและเติมเต็มส่วนที่ขาดหาย คนที่เป็นผู้เติมเต็มช่องว่างคือประชาชน เพราะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาของตัวเองดี และจังหวัดจะนำแผนงานส่วนที่ยังไม่ได้ มาบรรจุในแผนพัฒนาของจังหวัด การคลี่ให้เห็นแผนงานและโครงการที่จะตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนในจังหวัด อาจทำไม่ได้เสร็จครบถ้วนในคราวเดียว แต่อย่างน้อยจะทำให้เห็นภาพรวมความต้องการของทุกภาคส่วนในจังหวัด และค่อยๆ เติมเต็มหรือปรับปรุงในแต่ละปี เพราะแผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลาถึง 4 ปี สามารถนำแผนงานมาจัดทำในแต่ละช่วงปีได้ แผนพัฒนาจังหวัดประกอบด้วย 3 ด้านหลัก คือ ด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม

ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อจัดแผนงานโครงการลงในแต่ละด้านแล้ว ก็มอบผู้รับผิดชอบ ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือภาคเอกชน

Supply chain หรือ ห่วงโซ่ความต้องการ นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบูรณาการ โดยในกระบวนการผลิตทั้งหมดประกอบด้วย ห่วงโซ่ของกลุ่มเกษตร แปรรูป และค้าส่ง ในกระบวนการเหล่านี้ต้องดูตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำคือผู้บริโภค ดูว่าสิ่งที่ทำทั้งหมดตอบสนองต่อผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งเป็นกระบวนทั้งหมดที่เกิดขึ้นโดยภาคเอกชนและภาคประชาชน ดังนั้น ในกระบวนการทำแผนจึงต้องเชิญภาคีภาคเอกชนมาร่วมด้วย เพราะเป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนกระบวนการภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน

การนำ Value chain มาใช้ เป็นการประยุกต์เครื่องมือจากภาคเอกชนมาใช้ ภาครัฐนำมาใช้โดยเปรียบจังหวัดเสมือนบริษัท และผลผลิตที่เกิดขึ้นเป็นผลผลิตของจังหวัด สิ่งที่สำคัญคือทำอย่างไรจึงจะสร้างกระบวนการผลผลิตจังหวัดร่วมกัน (Shared value) ผู้ที่ทำหน้าที่สร้างความรู้สึกร่วมคือผู้นำของจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการ รองผู้ว่า และหัวหน้าส่วนราชการ

หลักการทำ Value chain ประกอบด้วย ผู้ทำกิจกรรมหลัก (primary activity) คือเกษตรกร เป็นกระบวนการต้นน้ำ เพราะเป็นผู้ทำการผลิตในแปลงนา ซึ่งผู้ผลิตไม่รู้เลยว่าผลิตแล้วผลผลิตไปไหนบ้าง ส่วนกระบวนการตรงกลางมีสภาอุตสาหกรรมที่จะดูความต้องการของผู้บริโภค หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการผลิต ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้สร้างให้เกิดรายได้ ดังนั้นในกระบวนก็จะมีตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการส่งขายสู่ตลาด ในภาพรวม supply chain เป็นเครื่องมือที่นำมาคลี่กระบวนการผลิตทั้งหมด โดยเป้าหมายคือต้องการขายหมดและได้ราคาดี หลังจากนั้นจังหวัดจึงนำสิ่งที่ต้องการทำมาสร้างเป็นแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด มีส่วนราชการเป็น ผู้รับผิดชอบคือเป็น support activity ตัวอย่างของยุทธศาสตร์เกษตร ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการผลิต การพัฒนาน้ำ ดิน และการกำจัดศัตรูพืช การพัฒนาด้านการขาย การขนส่ง เป็นต้น

ในกระบวนการข้าว เริ่มจากเกษตรกรปลูกข้าว เสร็จแล้วเข้าสู่โรงสี และออกมาเป็นข้าวสารหรือแปรรูปแบบอื่นเพื่อนำเป็นอาหารคนและสัตว์ เมื่อเห็นภาพรวมทั้งระบบก็มาร่วมกันวางแผนระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และเอกชน ก็มาและตกลงร่วมกันว่า แผนงานหรือกิจกรรมในแต่ละเรื่องจะเป็นบทบาทหน้าที่ของใคร

<u>สรุปกระบวนการใช้เครื่องมือ value chain</u>

1. ร่วมกันพิจารณา supply chain ของการผลิตข้าวตั้งแต่ต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะเห็นกระบวนการและความต้องการของผู้ผลิตข้าวและผู้บริโภคในขั้นต่อไป สาเหตุที่กลุ่มเกษตรและอุตสาหกรรมต้องวิเคราะห์คือ ปัจจุบันแต่ละกลุ่มมีสถานการณ์อย่างไร และอะไรที่ทำได้เอง อะไรบ้างที่ต้องการความช่วยเหลือ เช่น ผลิตข้าวยังไม่ได้คุณภาพ หรือว่า มีต้นทุนสูง หรือขาดปัจจัยสนับสนุน เช่น น้ำ ฯ หรือ สินค้าออกมามากเกินไป หรือมีคู่แข่งมาก หรือผู้บริโภคในขั้นต่อๆ ไป ทั้งบริโภคสด หรือแปรรูปยังไม่พอใจในด้านใดเลยไม่ซื้อ ฯ

2. จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาเพื่อให้เกิด value เพิ่มขึ้นในเรื่องข้าวเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดหรือโดยต้องสอดคล้องกับการวิเคราะห์และความต้องการในข้อที่ 1
3. ภาคีต่างๆ มาพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัด และนำไปจัดทำแผนเพื่อสนับสนุน กระบวนการหลัก เป็น support activities
4. ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด บางงานจังหวัดอาจทำเอง โดยมีหน่วยงานอื่นจัดทำแผนสนับสนุนเพิ่มเติม หรือบางงานที่จังหวัดทำเองไม่ได้ หน่วยงานภาคีจะเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติ
5. ในกรณีที่พิจารณาแล้วหากจังหวัดพิจารณาได้ว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลงในจังหวัดตนเอง ได้แก่ การก้าวจากการทำเพียงเกษตรไปสู่การเป็นทั้งด้านเกษตรและอุตสาหกรรม ด้านใดด้านหนึ่งหรือทุกด้าน อาจกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดในอนาคต

2. การศึกษาห่วงโซ่การผลิตของข้าวหอมมะลิ โดย ผศ.ดร.วีรพัฒน์ เศรษฐสมบูรณ์

ในปี 2548 กพร. ร่วมกับสถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ทำการศึกษาว่า การส่งเสริมการผลิตข้าวหอมมะลิของรัฐบาล จะมีการซ้ำซ้อน หรือต้องส่งเสริมในเรื่องใดบ้าง โดยใช้ value chain เป็นตัวแบบศึกษา

การพัฒนาข้าวหอมมะลิมีโซ่ร้อยกัน 4 วง คือ การพัฒนาคุณภาพข้าวเปลือก การแปรรูป การตลาด และมีห่วงเล็กๆ เชื่อมคือเรื่องวิชาการ การวิจัยและพัฒนา ข้าวหอมมะลิที่มีการทำในประเทศไทยทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ประกอบด้วยกระบวนการดังนี้

1. การเพิ่มผลผลิต ได้แก่ การจัดการแปลงปลูก การใช้เมล็ดพันธุ์ การปรับปรุงดิน การจัดระบบน้ำ การกำจัดศัตรูพืช การเกี่ยวนวด และการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย (GAP)

2. การแปรรูป ได้แก่ การแปรสภาพข้าว (ข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ข้าวสารเป็นแป้งข้าว) และการพัฒนาคุณภาพเพื่อการส่งออก เช่น การตีตราสินค้าส่งออก การยกระดับผลิตภัณฑ์

3. การตลาด เป็นการสนับสนุนของภาครัฐ ได้แก่ การเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เช่น ข้าวที่ความชื้นสูงทำอย่างไรจึงจะแห้งเร็ว , การกระจายสินค้าและโลจิสติก เช่น ถนนเข้าหาโรงสี ปัญหาใหญ่คือ รถเกี่ยวนวดที่จะเข้าแปลงใช้เวลาเยอะ เพราะถนนไม่ดี, การสื่อสารทางการตลาด เช่น การจัดวันข้าวหอมมะลิโลก

การดำเนินงานที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีการส่งเสริมการผลิตข้าวหอมมะลิอยู่แล้วในหลายๆ ด้าน แต่ยังมีประเด็นที่เป็นจุดอ่อนซึ่งยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ดังนี้

ต้นน้ำ : การเพิ่มผลผลิต พัฒนาคุณภาพ และลดต้นทุน

1. การจัดการพื้นที่และแปลงปลูก
   - ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรและพื้นที่ปลูก
   - วิเคราะห์และจัดการพื้นที่และแปลงปลูก
2. ส่งเสริมการผลิตและใช้เมล็ดพันธุ์ดี
   - สร้างแรงจูงใจในการผลิตและใช้เมล็ดพันธุ์ดี
   - ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนพันธุ์ดี

3. การปรับปรุงดิน
    - สร้างแรงจูงใจผู้นำในการส่งเสริมการบำรุงดิน/ใช้ปุ๋ยอินทรีย์
    - ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์
    - ส่งเสริมการเลี้ยงปศุสัตว์ได้ปุ๋ยคอก
    - ส่งเสริมส่งเสริมเครื่องมือเครื่องจักรในการไถกลบตอซังข้าว
4. การจัดการระบบน้ำ
    - ขุดลอก ปรับปรุงบ่อ/สระน้ำในไร่นา
    - จัดการน้ำ/ให้น้ำในแหล่งผลิต
    - เพิ่มบ่อบาดาล ในไร่นาเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้ง
    - ส่งเสริมการเลี้ยงปลาในบ่อ/สระในนาข้าว
5. การจัดการศัตรูพืช
    - ลด/ทดแทนการใช้เคมี
6. การเกี่ยวนวด
    - จัดระเบียบรถเกี่ยวนวดก่อนลงพื้นที่เก็บเกี่ยว
    - ใช้เครื่องเกี่ยวนวดให้เหมาะสมตามสภาพพื้นที่
    - ส่งเสริมใช้เครื่องเกี่ยวนวดขนาดเล็กด้วยมือ
    - เก็บเกี่ยวตอซังให้เป็นพืชอาหารสัตว์
7. การตรวจสอบมาตรฐาน
    - การมอบอำนาจและขยายหน่วยงานในการตรวจรับรอง
    - พัฒนาการตรวจสอบที่ทราบผลเร็ว

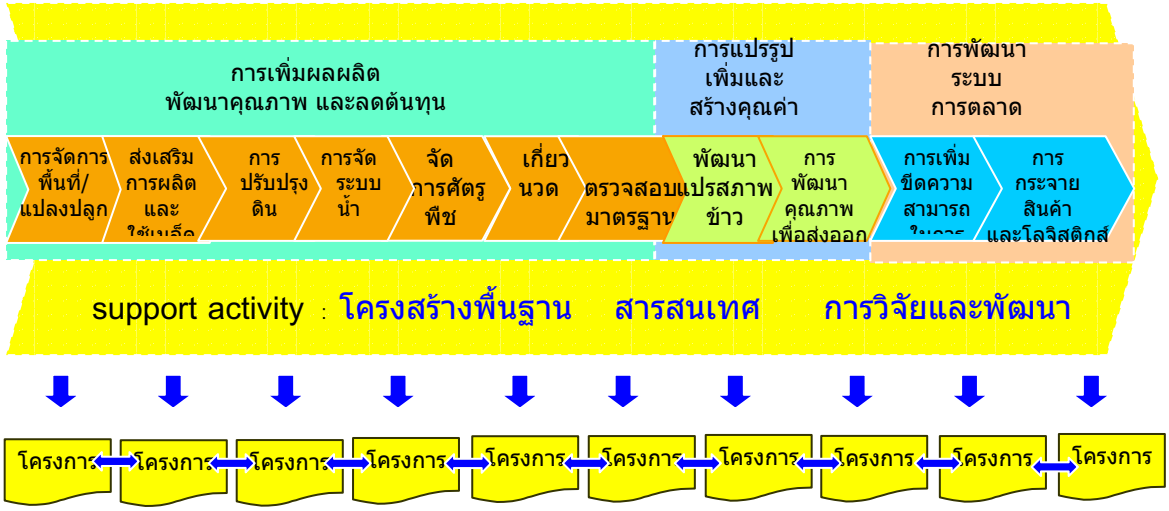
กลางน้ำ : การพัฒนาและแปรรูปข้าวหอมมะลิ

1. การพัฒนาแปรสภาพข้าวสาร
    - ส่งเสริมระบบ contract farming
    - ส่งเสริมให้โรงสีเอกชนใช้เครื่องอบแห้ง
    - การพัฒนาเครื่องจักรที่มีประสิทธิภาพและประหยัดพลังงาน
    - แหล่งเงินทุนสำหรับโรงสี
    - การปรับปรุงโรงสีตามระบบมาตรฐาน HACCP และอาหารปลอดภัย
    - การพัฒนาบุคลากรตามระบบมาตรฐาน
2. การพัฒนาคุณภาพเพื่อการส่งออก
    - การผลิตข้าวหอมมะลิพรีเมียม-บริสุทธิ์
    - การตรวจสอบคุณภาพข้าวที่ทราบผลเร็ว
    - พัฒนารูปแบบการใช้ประโยชน์และรูปลักษณ์ที่ดึงดูด

ปลายน้ำ : การพัฒนาระบบการตลาด

1. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
   - การสร้างความรู้ความเข้าใจคุณค่าข้าวหอมมะลิ
   - เพิ่มคุณค่าการใช้ข้าวในมิติต่างๆ
   - ขยายช่องทางการจัดจำหน่ายและสนับสนุนการร่วมลงทุนกับประเทศผู้นำเข้า
   - สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่มีความหลากหลาย
   - วางตำแหน่งข้าวหอมมะลิและกลุ่มลูกค้าเป้าหมายให้ชัดเจน
2. การกระจายสินค้าและโลจิสติก
   - เชื่อมโยง/เพิ่มประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์จากแปลงปลูกถึงส่งออก
   - จัดการโลจิสติกส์และกระจายข้าวหอมมะลิในตลาดต่างประเทศ

<u>สรุป Value chain ข้าวหอมมะลิ</u>



<u>การจัดลำดับความสำคัญโครงการในห่วงโซ่คุณค่าของข้าวหอมมะลิอินทรีย์</u>

1. การลดการใช้สารเคมี หรือการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ และลดการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ปลอม
2. การสร้างแรงจูงใจในการทำปุ๋ยอินทรีย์และพืชอินทรีย์ที่เพียงพอ
3. การสร้างกลุ่มปลายทางเพื่อนำผลผลิตไปให้ลูกค้า (ต้องมีตลาดรับซื้อ)

3. การระดมความคิดเห็นในกลุ่มย่อย

<u>โจทย์กลุ่มย่อย</u> 1. สถานการณ์ ปัญหา

2. ข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การเสนอแผนจังหวัด

3.1 กลุ่มต้นน้ำ

สถานการณ์ /ปัญหา	ข้อเสนอ
1.<u>ด้านการผลิต</u> 14. ไม่มีการผลิตเมล็ดพันธ์ข้าวอินทรีย์ที่ได้มาตรฐาน 15. พื้นที่ปลูก พื้นที่แปลงปลูกข้าวอินทรีย์ลดลงจาก 2.2 หมื่นไร่ เหลือ 1.3 หมื่นไร่ ขยายไม่ออก	***<u>ด้านการผลิต</u>*** 1. จัดระบบชลประทาน ลำดับความสำคัญในพื้นที่ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน โดยสร้างคลองและระบบน้ำเฉพาะข้าวอินทรีย์

สถานการณ์ /ปัญหา	ข้อเสนอ
16. ปุ๋ยอินทรีย์ไม่มีมาตรฐาน มีการปลอมปน เพราะวัตถุดิบต้องมาจากฟาร์มที่ได้รับการรับรอง และเกษตรกรไม่สามารถทำเองได้ เนื่องจากขาดวัตถุดิบ วัตถุดิบมีราคาแพง 17. ระบบชลประทานไม่ครอบคลุมในพื้นที่ทำนา ภัยแล้งทำให้ผลผลิตข้าวอินทรีย์และข้าวธรรมดาลดลง 18. ช่วงเผาตอซังต้องมีการกระตุ้น 19. ในระยะปรับเปลี่ยนมาทำข้าวอินทรีย์ ช่วง 3 ปีแรกผลผลิตจะลด ราคาต่ำ เกษตรกรไปไม่รอด 20. เกษตรกรยังขาดความพร้อมหลายด้าน คือ แรงงาน และปัจจัยการผลิตอื่นๆ	2. ให้มีองค์กร หรือหน่วยงาน หรือกลุ่มชุมชนดำเนินการผลิตเมล็ดพันธ์ข้าวอินทรีย์ 3. รัฐบาลควรจะสนับสนุนการผลิตของเกษตรกรในช่วง 3 ปีแรก ซึ่งเป็นช่วงของการปรับเปลี่ยนโดยให้ความรู้ และสนับสนุนต้นทุนดำเนินการ 4. สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรพัฒนาและบริหารจัดการโรงสีข้าวอินทรีย์ และโรงปุ๋ยอินทรีย์
2. <u>การจัดการผลผลิตข้าวอินทรีย์ให้ได้มาตรฐาน</u> 1. มาตรฐานข้าวอินทรีย์ยังไม่ชัดเจนว่าปลอดภัยจากสารเคมีหรือสารพิษจริงหรือไม่ 2. กระบวนการรับรองข้าวอินทรีย์มีค่าใช้จ่ายสูง (500 บาท/แปลง กรณีจ้างต่างประเทศ) และถ้าจะส่งไปขายประเทศใด ก็ต้องใช้หน่วยงานในประเทศนั้น 3. เกษตรกรไม่มีความมั่นใจในผลผลิตและราคาโดยเฉพาะระบบการประกันราคาและการแทรกแซงตลาด ไม่จูงใจเกษตรกรที่ทำข้าวอินทรีย์ เพราะเกษตรอินทรีย์ได้เงินไม่ครบ แต่ เกษตรกรที่ทำข้าวธรรมดาได้เงินทันที 4. การขายผลผลิต คำนึงถึงตลาดต่างประเทศมากกว่าในประเทศ คนยโสธรไม่ได้กิน 5. ปัจจุบันมีโรงสีข้าวอินทรีย์ 3 โรง ทำให้ข้าวน้อยและไม่คุ้ม เพราะต้องสีข้าวอย่างน้อย 20-30 ตัน ถ้าจะสีกินเองก็ต้องไปโรงสีย่อย และปัญหาไม่มีผู้บริหารโรงสี 6. โรงงานปุ๋ย 64 โรง ตั้งแล้วไม่มีงบดำเนินการและไม่มีคนบริหาร จึงลดลงเหลือ 32 โรง 7. นโยบายและงบประมาณระดับจังหวัดเรื่องข้าวอินทรีย์ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องความเป็นจริง	***2. <u>การจัดการผลผลิตข้าวอินทรีย์ให้ได้มาตรฐาน</u>*** 1. ส่งเสริมตลาดในจังหวัด และในประเทศ 2. ประสานผู้ประกอบการโรงแรมและการจัดประชุมในจังหวัด ให้ใช้ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ 3. ปรับประกันราคาข้าวหอมมะลิอินทรีย์ให้สูงกว่าข้าวปกติ (ประมาณ 25 บาท)เพื่อสร้างแรงจูงใจ 4. ยกร่างมาตรฐานอินทรีย์ที่ใช้ในจังหวัด และให้ได้รับการยอมรับ 5. ให้ความรู้แก่ผู้บริโภคในการบริโภคข้าวหอมมะลิอินทรีย์ 6. สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนในการซื้อข้าวมาสี 7. สรุปข้อมูล และถอดบทเรียนความสำเร็จนำมาสู่การขยายผล

3.2 กลุ่มกลางน้ำ และปลายน้ำ

สถานการณ์/ปัญหา	ข้อเสนอ
1. ไม่มีทีมขับเคลื่อนการตลาด 2. ไม่มีข้อมูลกลุ่มผู้ผลิตข้าวอินทรีย์ที่ชัดเจน 3. ขาดการประชาสัมพันธ์ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ 4. การติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่มผู้ผลิตข้าวอินทรีย์มีค่าใช้จ่ายสูง เพราะกลุ่มอยู่ห่างไกลกัน 5. คุณภาพข้าวหอมมะลิอาจมีการปลอมปน โดยที่โรงสีไม่สามารถตรวจสอบได้ ทำให้คุณภาพของข้าวหอมมะลิต่ำลง 6. ไม่มีการควบคุมพื้นที่การปลูกข้าวนาปรังและข้าวหอมมะลิ 7. ค่าใช้จ่ายในการตรวจมาตรฐานข้าว มกท. สูง 8. ราคาประกันข้าวสูง ทำให้ข้าวแพง และคนไม่นิยมกิน	1. แต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ที่ส่งเสริมทุกระบบของการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ โดยจัดเป็นทีมขับเคลื่อนทางการตลาด ทั้งด้านการตรวจคุณภาพ การควบคุมการปลอมปน และการแนะนำส่งเสริม 2. จัดทำระบบข้อมูลเกษตรอินทรีย์ในจังหวัด 3. ส่งเสริมระบบรับรองมาตรฐาน มกท.เพิ่มขึ้นและการให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบนี้ได้ง่าย 4. ส่งเสริมให้มีระบบการรับรองข้าวปลอดภัย และข้าวอินทรีย์ในจังหวัด โดยกลุ่มรับรองกันเอง 5. พัฒนาระบบมาตรฐานข้าว GAP 6. จัดทำโซนปลูกข้าวอินทรีย์ ข้าวนาปรัง และข้าวปลอดภัยให้ชัดเจน 7. กรมการข้าวพัฒนาระบบ QA ของข้าวปลอดภัยเพื่อส่งเสริมการตลาดและแรงจูงใจให้เกษตรกร 8. มีตัวชี้วัดระดับจงหวัดเรื่องการส่งเสริมข้าวปลอดภัยและข้าวอินทรีย์ ต่อเนื่องอย่างน้อย 3 ปี (กพร.) 9. วิเคราะห์ผลกระทบของการกำหนดราคาประกันข้าว 10. กำหนดสถานะตลาดข้าวของจังหวัด 11. กำหนดมาตรการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อจูงใจให้เกษตรกรทำข้าวหอมมะลิอินทรีย์ (รัฐสนับสนุนส่วนต่างดอกเบี้ย) 12. จัดงานมหกรรมวันข้าวหอมมะลิอินทรีย์และข้าวปลอดภัย จ.ยโสธร ทุกปี (โดยทีม ปชส.ภาค+จังหวัด + พาณิชย์จังหวัด+หอการค้า+สภาอุตสาหกรรม และ อปท.) 13. ทำแผนประชาสัมพันธ์ข้าวหอมมะลิ ข้าวปลอดภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง (ใช้มืออาชีพ)

4. สรุป โดย นางสาวจิริกา นุตาลัย

จากการศึกษาใน 7 จังหวัด ได้เห็นหน้าที่และบทบาทในการบูรณาการแผนจังหวัด 4 ด้าน

1. การเลือกผลผลิตที่ต่างกัน เช่น ยโสธร เลือกข้าวหอมมะลิ , ชัยภูมิ เลือกพริก , สตูล เลือกท่องเที่ยว ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การบูรณาการอย่าไปทำทุกเรื่อง ควรเลือกเรื่องที่เป็นผลผลิตหลักของจังหวัด

2. การบูรณาการแผนงาน ทำให้ลดความซ้ำซ้อนระหว่างแผนของส่วนราชการ องค์กรปกครองปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลางที่มาทำงาน

3. ผลจากการบูรณาการพบว่ามีการเติมเต็มและต่อยอด เช่น ที่พิษณุโลก เช่น ทำระบบน้ำ มีระบบชลประทานหลัก และระบบชลประทานรอง ผู้ว่าฯ ใช้งบจังหวัด ไปเชื่อมโยงระบบชลประทาน

4. การบูรณาการทำให้เกิดกิจกรรมริเริ่มนำร่อง เช่น จ.สตูล ใช้งบจังหวัดไปริเริ่มกิจกรรมท่องเที่ยวที่หลีเป๊ะ และ จ.นครศรีธรรมราช แผนจังหวัดจะไปริเริ่มกิจกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ขนอม เป็นต้น

ผลจากการหารือในเวทีนี้ มีงานต่อเนื่องที่ต้องทำต่อคือ การผลักดันและขับเคลื่อน 10 ระบบ

ระบบต้นน้ำ 5 ระบบ 1) ระบบข้อมูล 2) ระบบการจัดการพื้นที่และโซนนิ่ง 3) ระบบการส่งเสริมเมล็ดพันธุ์4) ระบบการจัดการความรู้ 5) ระบบการติดตามสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

ระบบกลางน้ำ 2 ระบบ คือ 1) ระบบประกันคุณภาพข้าว 2) ระบบการเงินสนับสนุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อจูงใจให้เกษตรกรทำเกษตรอินทรีย์ ข้าวปลอดภัย

ระบบปลายน้ำ 3 ระบบ คือ 1) การสนับสนุนการตลาดและการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ 2) ระบบตัวชี้วัดจังหวัด ที่ต้องทำต่อเนื่องอย่างน้อย 3 ปี ให้จังหวัดสนับสนุนข้าวอินทรีย์และข้าวปลอดภัย 3) การสื่อสารนโยบาย รัฐบาลมีนโยบายอะไรที่จะกระทบต่อข้าวปลอดภัยและข้าวอินทรีย์

สรุปผลเวทีหารือ
การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า(Value Chain)
เพื่อเป็นกรอบในการเสนองบประมาณในแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2553 จังหวัดชัยภูมิ
วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2552 เวลา 9.00-12.30 น.
ณ ห้องประชุมดอกกระเจียว ชั้น 4 ศาลากลางจังหวัดชัยภูมิ

ผู้เข้าร่วมเวที

ส่วนราชการในจังหวัด

1. นายถาวร พรหมมีชัย	ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ
2. นางสาวเบญจวรรณ์ พาละหาญ	หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
3. นายเทอดชัย เลิศนภาเศรษฐ	หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศ สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
4. นางลำเยาว์ วงศ์สุขสิน	เกษตรอำเภอจัตุรัส
5. นายคาน ริรักชาติ	เกษตรอำเภอจัตุรัส
6. นางนริยา ผดุงสุข	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ
7. นายสมพงศ์ ตันวิเศษ	ประชาสัมพันธ์จังหวัด
8. นายพิศิษฐ์ ตั้งตรัยรัตนกุล	สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ
9. นายประทีป ปราย	วิทยาลัยเทคนิคชัยภูมิ
10. นางกมลพร คำนึง	ประชาสัมพันธ์จังหวัดชัยภูมิ
11. นางขวัญใจ แก้วสิงห์	สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
12. นายศักดิ์ชัย เกษประทุม	สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยภูมิ
13. นางฉวีวรรณ เที่ยงคำ	สำนักงานเกษตรอำเภอเกษตรสมบูรณ์
14. นายศิริศักดิ์ ซาทัน	สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยภูมิ
15. นายรัตนพงษ์ แสงฤทธิ์	ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดชัยภูมิ
16. นายนพรัตน์ แก้วสิงห์	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
17. จ่าสิบตรีสุรพันธ์ แวงขัน	สำนักงานที่ดินจังหวัดชัยภูมิ
18. นายเสน่ห์ ชิมสด	สำนักงานเกษตรอำเภอจัตุรัส
19. นางดวงนภา พยอมหอม	การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดชัยภูมิ
20. นางสาวอรษา โพธิ์ทอง	สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดชัยภูมิ
21. นางพรผกา ศิริวุฒิ	สำนักงานแรงงานจังหวัดชัยภูมิ
22. นายไพบูลย์ ประจญกล้า	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชัยภูมิ
23. นายเกรียงศักดิ์ กุลชูศักดิ์	สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ
24. นายเผด็ฌ โชติมณี	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
25. นางสาวกาญจนา ลือจิตร	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ

26. นายอนันตศักดิ์ แย้มชื่น	โครงการชลประทานจังหวัดชัยภูมิ
27. นางสาวจุรีพร อันภูวา	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
28. นางสาวชนัย สายสุวรรณ	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
29. นางสาวสุนทรี สอนสงคราม	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
30. นางสาวมนฤดี มูลณี	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
31. นายสมบัติ อุทัย	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ
32. นางสาววันเพ็ญ ยอดพิมาย	สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ

<u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

1. นายเสกสรร ฉายาพันธุ์	สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ
2. นางโพยมรัตน์ หาญศักดิ์ธีรกุล	สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จ.ชัยภูมิ
3. นางสาวปทุมรัตน์ แววตะคุ	อบต.หนองบัวใหญ่ อ.จัตุรัส
4. นางสาวนิภาพร ชาลีพันธ์	อบต.หนองบัวใหญ่ อ.จัตุรัส
5. นางสาววิมลรัตน์ ฐานวิเศษ	องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ
6. นางสุวภัทร ฐานวิเศษ	องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ
7. นางสาวจินตนา สวงโท	อบต.ตำบลบ้านยาง อ.เกษตรสมบูรณ์
8. นายทองดำ อินกกผึ้ง	นายก อบต.โนนทอง อ.เกษตรสมบูรณ์

<u>ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน</u>

1. นางสุมาลี พันธุ์ยาง	อำเภอเกษตรสมบูรณ์
2. นางสุพัฒน์ คลังระหัด	อำเภอเกษตรสมบูรณ์
3. นายชู หล่าคำ	อำเภอเกษตรสมบูรณ์
4. นายสุมนะ หอมชาลี	อำเภอเกษตรสมบูรณ์
5. นางบัวโฮม สาริพันธ์	อำเภอเกษตรสมบูรณ์
6. นางมงคล โสส้มกบ	อำเภอเกษตรสมบูรณ์
7. นางเข็มพร สมอาจ	อำเภอเกษตรสมบูรณ์
8. นางคำพันธ์ มีสุวรรณ	อำเภอจัตุรัส
9. นางสายยนต์ ชัยภักดิ์	อำเภอจัตุรัส
10. นายอำนาจ ชนะศรี	อำเภอจัตุรัส
11. นางแต่งศรี เศรษฐดา	อำเภอจัตุรัส
12. นายปัน อาจก้อง	อำเภอจัตุรัส
13. นายสมหมาย คำนึงผล	อำเภอจัตุรัส
14. นายแดง ชนะชัย	อำเภอจัตุรัส
15. นายสุทธิ มีสุวรรณ	อำเภอจัตุรัส

16 นายชัยยงค์ เรืองศรี อำเภอจัตุรัส

ภาคเอกชน

1. นางโชษิตา จารุโชติรัตนกุล ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ
2. นางอุดมลักษณ์ มณีวรรณ หอการค้า

ภาควิชาการ

1. นายวีระ ภาคอุทัย ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
2. นางสาววิริยา มุ่งหมาย คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
3. นางสาวจิราวดี สุขแดงน้อย คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
4. นายสุภชัยวุฒิ ตู้หลาว มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

ภาคสื่อมวลชน

1.นายทอง ตาลชัย สถานีโทรทัศน์ TPBS/ช่อง 3

คณะนักวิจัยโครงการฯ

1. อาจารย์มนตรี เสนียเศรษฐ ผู้ช่วยหัวหน้าโครงการฯ
2. นางสาวหทัยรัตน์ พ่วงเชย นักวิจัย
3. นายณัฏฐพล จิระสกุลไทย นักวิจัย
4. นางสาวปริญญาภรณ์ พรมดวง นักวิจัย

สรุปประเด็นสำคัญจากเวทีหารือ

1. เปิดเวทีการหารือและจุดประกายความคิด โดย นายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัด

นายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ได้กล่าวถึงเวทีหารือฯ เวทีนี้ ว่า เป็นเวทีที่ท้าทาย เป็นเวทีที่น่าเข้าร่วม โดยชื่อเรื่องในเวทีเกี่ยวกับห่วงโซ่คุณค่า ฟังดูแล้วทำให้ท้อถอย จึงขอเปลี่ยนจาก ห่วงโซ่คุณค่า เป็น “ห่วงโซ่ความสุข” เพราะสิ่งที่อยากให้เห็นในตอนสุดท้าย คือ ความสุขของพี่น้อง ความสุขของสังคม ความยั่งยืนของสังคม ถ้าเราไม่ตั้งเป้าหมายปลายทางตรงนี้ห่วงโซ่ Value chain ที่เราพูดถึงจะไม่มีความหมายเลย จุดหมายปลายทางก็คือ การสร้างความสุขให้กับพี่น้องประชาชน สร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติ ต้องมี ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ มี 3 ส่วนนี้เพื่อตนเอง เพื่อคน รอบตัว/ครอบครัว/สังคม/ชุมชน และ เพื่อประเทศชาติ

การทำห่วงโซ่มูลค่าเป็นการทำให้เกิดความยั่งยืน การพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน สิ่งแวดล้อม จะต้องไม่กระทบ ประชาชนก็ไม่กระทบ การที่จะทำได้ต้องอาศัย 2 ข้อดังนี้

1. การใช้ข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญ ไม่ใช่ความรู้สึกเป็นเรื่องสำคัญ เพราะไม่มีใครคิดเหมือนกัน คน จะพูดภาษาเดียวกันได้จะต้องใช้ข้อมูลเหมือนกัน
2. การมีส่วนร่วมในการทำงาน ต้องรู้ปัญหา ถ้าไม่รู้ปัญหาก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ได้กล่าวชมเชยการทำงานของ สกว. ได้ดำเนินทางการวิจัยมาถูกทางแล้ว เพราะเป็นสิ่งที่คนอยากให้ทำ แต่ไม่ค่อยมีใครทำ ซึ่งเวทีของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ก็จะช่วยได้ เช่น ช่วยทำให้เกิดการปรับปรุงวิธีการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ปัญหาของสังคมไทย คือ การตั้งโจทย์ "ถ้าตั้งโจทย์ผิดตอบถูกก็ผิด" ถ้าตั้งโจทย์ถูก ตอบถูก โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จก็สูง มันก็เหมือนการตั้งเป้าหมายคืออะไร โจทย์คืออะไร ห่วงโซ่จริง ๆ เป้าหมายคืออะไรซึ่งการทำห่วงโซ่ก็คือการบูรณาการแผนให้พี่น้องเกษตรกร คือ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ เพิ่มโอกาส ถ้าทำ 3 อย่างนี้ไม่ได้ก็ไม่เกิดประโยชน์ ทุกห่วงมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ตั้งปัญหาอะไร (what) แต่จะทำอย่างไร(how) ทำแล้วเกิดอะไร ถ้าไม่ทำแล้วเกิดอะไร ควรมีการตรวจสอบย้อนกลับด้วย

วิธีคิดแบบห่วงโซ่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกเรื่อง สกว. ทำงานวิจัยเน้นกระบวนการเรื่องการมีส่วนร่วม เดินตามรอยพระยุคลบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหวังว่าเวทีนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อพี่น้องประชาชน และบุคคลทั่วไป

สำหรับเวทีการหารือห่วงโซ่คุณค่าวันนี้ เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัดที่สำคัญ 3 ประเด็น คือการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต และมุ่งหวังว่าเวทีนี้จะเกิดประโยชน์กับพี่น้องประชาชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2. เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล และหลักการทำห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

โดย อ.มนตรี เสนียเศรษฐ

ข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ถูกเก็บไว้ในหลายรูปแบบ ซึ่งต้องนำมาวิเคราะห์ก่อนที่จะนำไปใช้ตัดสินใจ เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย GDP , IO Table , Trend analysis(การวิเคราะห์แนวโน้ม) , อัตราส่วน ฯลฯ ซึ่งต้องมีการเลือกใช้เครื่องมือให้เหมาะสมกับข้อมูลแต่ละตัว เมื่อได้เครื่องมือแล้วจึงนำมาวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากวิเคราะห์ข้อมูลแล้วจะได้เอกสารรายงานเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

ในการทำแผนพัฒนาจังหวัดปัจจุบัน เป็นการบูรณาการแผนระหว่าง แผนหน่วยงาน แผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผน Agenda ซึ่งแต่ละแผนมีการเขียนในช่วงระยะเวลาต่างกัน และต่างคนต่างเขียน ทำให้บางแผนงานซ้ำซ้อนกัน บางแผนงานเป็นเรื่องที่สำคัญแต่ไม่ได้ทำ แผนต่างๆ จึงไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชน และปัญหาด้านต่างๆ ของจังหวัดได้ ดังนั้นแผนจังหวัดจึงเป็นแผนบูรณาการและเติมเต็มส่วนที่ขาดหาย คนที่เป็นผู้เติมเต็มช่องว่างคือประชาชน เพราะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาของตัวเองดี และจังหวัดจะนำแผนงานส่วนที่ยังไม่ได้ มาบรรจุในแผนพัฒนาของจังหวัด การคลี่ให้เห็นแผนงานและโครงการที่จะตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนในจังหวัด อาจทำไม่ได้เสร็จครบถ้วนในคราวเดียว แต่อย่างน้อยจะทำให้เห็นภาพรวมความต้องการของทุกภาคส่วนในจังหวัด และค่อยๆ เติมเต็มหรือปรับปรุงในแต่ละปี เพราะแผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลาถึง 4 ปี สามารถนำแผนงานมาจัดทำในแต่ละช่วงปีได้ แผนพัฒนาจังหวัดประกอบด้วย 3 ด้านหลัก คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ/

อุตสาหกรรม และด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อจัดแผนงานโครงการลงในแต่ละด้านแล้ว ก็มอบผู้รับผิดชอบ ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือภาคเอกชน

Supply chain หรือ ห่วงโซ่ความต้องการ นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบูรณาการ โดยในกระบวนการผลิตทั้งหมดประกอบด้วย ห่วงโซ่ของกลุ่มเกษตร แปรรูป และค้าส่ง ในกระบวนการเหล่านี้ต้องดูตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำคือผู้บริโภค ดูว่าสิ่งที่ทำทั้งหมดตอบสนองต่อผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งเป็นกระบวนทั้งหมดที่เกิดขึ้นโดยภาคเอกชนและภาคประชาชน ดังนั้น ในกระบวนการทำแผนจึงต้องเชิญภาคีภาคเอกชนมาร่วมด้วย เพราะเป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนกระบวนการภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน

การนำ Value chain มาใช้ เป็นการประยุกต์เครื่องมือจากภาคเอกชนมาใช้ ภาครัฐนำมาใช้โดยเปรียบจังหวัดเสมือนบริษัท และผลผลิตที่เกิดขึ้นเป็นผลผลิตของจังหวัด สิ่งที่สำคัญคือทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างกระบวนการผลผลิตจังหวัดร่วมกัน (Shared value) ผู้ที่ทำหน้าที่สร้างความรู้สึกร่วมคือผู้นำของจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการ รองผู้ว่า และหัวหน้าส่วนราชการ

หลักการทำ Value chain ประกอบด้วย ผู้ทำกิจกรรมหลัก (primary activity) คือเกษตรกร เป็นกระบวนการต้นน้ำ เพราะเป็นผู้ทำการผลิตในแปลงนา ซึ่งผู้ผลิตไม่รู้เลยว่าผลิตแล้วผลผลิตไปไหนบ้าง ส่วนกระบวนการตรงกลางมีสภาอุตสาหกรรมที่จะดูความต้องการของผู้บริโภค หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการผลิต ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้สร้างให้เกิดรายได้ ดังนั้นในกระบวนก็จะมีตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการส่งขายสู่ตลาด ในภาพรวม supply chain เป็นเครื่องมือที่นำมาคลี่กระบวนการผลิตทั้งหมด โดยเป้าหมายคือต้องการขายหมดและได้ราคาดี หลังจากนั้นจังหวัดจึงนำสิ่งที่ต้องการทำมาสร้างเป็นแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด มีส่วนราชการเป็น ผู้รับผิดชอบคือเป็น support activity ตัวอย่างของยุทธศาสตร์เกษตร ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการผลิต การพัฒนาน้ำ ดิน และการกำจัดศัตรูพืช การพัฒนาด้านการขาย การขนส่ง เป็นต้น

ในกระบวนการของพริก เริ่มจากเกษตรกรปลูกพริก เสร็จแล้วออกมาเป็นพริกสด หรือนำพริกไปแปรรูปแบบอื่นเพื่อนำเป็นอาหารคนและสัตว์ หรือยา เวชภัณฑ์ เครื่องสำอาง เมื่อเห็นภาพรวมทั้งระบบก็มาร่วมกันวางแผนระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน/ประชาสังคม และเอกชน ก็มาและตกลงร่วมกันว่าแผนงานหรือกิจกรรมในแต่ละเรื่องจะเป็นบทบาทหน้าที่ของใคร

<u>สรุปกระบวนการใช้เครื่องมือ value chain</u>

1. ร่วมกันพิจารณา supply chain ของการผลิตพริกตั้งแต่ต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะเห็นกระบวนการและความต้องการของผู้ผลิตพริกและผู้บริโภคในขั้นต่อไป สาเหตุที่กลุ่มเกษตรและอุตสาหกรรมต้องวิเคราะห์คือ ปัจจุบันแต่ละกลุ่มมีสถานการณ์อย่างไร และอะไรที่ทำได้เอง อะไรบ้างที่ไม่สามารถทำได้และต้องการความช่วยเหลือ เช่น การผลิตพริกยังไม่ได้คุณภาพ หรือว่า มีต้นทุนสูง หรือขาดปัจจัยสนับสนุน เช่น น้ำ ฯ หรือ สินค้าออกมามากเกินไป หรือมีคู่แข่งมาก หรือผู้บริโภคในขั้นต่อๆ ไป ทั้งบริโภคสด หรือแปรรูปยังไม่พอใจในผลิตภัณฑ์ด้านใดเลย เลยไม่ซื้อ เป็นต้น

2. จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาเพื่อให้เกิด value เพิ่มขึ้นในเรื่องพริกเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดหรือโดยต้องสอดคล้องกับการวิเคราะห์และความต้องการในข้อที่ 1
3. ภาคีต่างๆ มาพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัด และนำไปจัดทำแผนเพื่อสนับสนุน กระบวนการหลัก เป็น support activities
4. ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด บางงานจังหวัดอาจทำเอง โดยมีหน่วยงานอื่นจัดทำแผนสนับสนุนเพิ่มเติม หรือบางงานที่จังหวัดทำเองไม่ได้ หน่วยงานภาคีจะเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติ
5. ในกรณีที่พิจารณาแล้วหากจังหวัดพิจารณาได้ว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลงในจังหวัดตนเอง ได้แก่ การก้าวจากการทำเพียงเกษตรไปสู่การเป็นทั้งด้านเกษตรและอุตสาหกรรม ด้านใดด้านหนึ่งหรือทุกด้าน อาจกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดในอนาคต

สุดท้าย อ.มนตรี เสนีเศษฐ ได้สรุปว่า Value chain เป็นห่วงโซ่คุณค่า ที่เริ่มจากกระบวนการใช้ข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นรายงานเพื่อตัดสินใจทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นการอุดช่องว่างระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ให้สามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมาย Supply chain เป็นการกล่าวถึงความต้องการของแต่ละวงจร สิ่งที่สำคัญคือ ความต้องการของผู้บริโภค

3. กล่าวเกริ่นนำเรื่องก่อนเข้าสู่การระดมสมอง โดย อ.วีระ ภาคอุทัย ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ให้มองพริกเป็นระบบ มองทั้งระบบตั้งแต่ต้นจนจบให้มองพริกเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับจังหวัดให้ได้ดี ควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างจังหวัดที่ทำการปลูกพริกอย่างรวดเร็วและถูกต้องเพื่อที่จะได้มีการวางแผนการผลิตให้พริกออกมาไม่ชนกัน พริกจะได้มีราคาสูงทั่วกัน

<u>ประเภทของพริกที่ปลูกใน จ. ชัยภูมิ</u>

- พริกสด ส่วนใหญ่เป็นพริกพันธุ์ลูกผสมจะนำไปบริโภคสดและเข้าโรงงานซอส (ที่สุพรรณบุรี) พริกที่ส่งโรงงานต้องไม่มีการตกค้างของสารเคมีเกินลิมิตที่กำหนด ราคาไม่สูงเกินไป มีเป็นจำนวนมาก ไม่ต้องสวยมาก
- พริกแห้ง จะเป็นพริกพันธุ์ยอดสน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ คือ เผ็ดปานกลาง (43,000 สโควิลยูนิต) เผ็ดอร่อย “เผ็ดนัว” เวลาแห้งจะย่นเนื่องจากเปลือกบาง เมื่อป่นจะมีกลิ่นหอม

โดยพริกจังหวัดชัยภูมิได้ผ่านกระบวนการโครงการวิจัยการขยายและการพัฒนาเครือข่ายการจัดการห่วงโซ่อุปทาน “พริกสดปลอดภัย” ระบบมาตรฐาน(GAP) อำเภอเกษตรสมบูรณ์และอำเภอจัตุรัส จ.ชัยภูมิหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาสัมพันธ์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานจังหวัด สถาบันยุทธศาสตร์/วิชาการ เป็นต้น ต้องร่วมมือกันช่วยกันสนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้พ่อค้าประชาชน ผู้บริโภค และบริษัทที่จะซื้อพริก มีความเข้าใจกับพริกปลอดภัยหันมารับประทานพริกปลอดภัยกันมากขึ้น และมารับซื้อพริกปลอดภัยของจังหวัดชัยภูมิ สนับสนุนเป็นสินค้าระดับจังหวัด

4. การระดมความคิดเห็นในกลุ่มย่อย

<u>โจทย์กลุ่มย่อย</u> 1. สถานการณ์ ปัญหา

2. ข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การเสนอแผนจังหวัด

กลุ่ม 1 ต้นน้ำ : การเพิ่มผลผลิต พัฒนาคุณภาพ และลดต้นทุน

สถานการณ์ /ปัญหา	ข้อเสนอ
1. ดิน ดินเป็นกรด (pH ต่ำประมาณ 4.5) ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ 2. เมล็ดพันธุ์ ต้องซื้อเมล็ดพันธุ์สำหรับพื้นที่ที่ปลูกพริกพันธุ์ลูกผสม การใช้ต้นกล้าพริกต่อหลุมจำนวนหลายต้น (2 – 3 ต้น) 3. การจัดการศัตรูพืช พริกเป็นพืชที่มีโรคและแมลงมาก 4. มาตรฐานการผลิต ยังไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร 5. การวางแผนการผลิต ไม่มีการวางแผนการผลิต 6. น้ำ ฝนแล้ง น้ำท่วม ระบบชลประทานไม่ครอบคลุม	1. ดิน ตรวจวิเคราะห์ดิน ปรับปรุงบำรุงดินโดยใช้ปุ๋ยหมัก น้ำหมัก จัดการอบรม 2. เมล็ดพันธุ์ ลดจำนวนต้นต่อหลุมเหลือเพียง 1 ต้นต่อหลุม ใช้พันธุ์พริกที่เก็บเมล็ดต่อได้ 3. การจัดการศัตรูพืช ควรเน้นให้ใช้สมุนไพร ใช้สารชีวภัณฑ์ ใช้สารเคมีให้ถูกต้อง 4. มาตรฐานการผลิต มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่เกษตรกรโดยระบบโรงเรียนเกษตรกร มีสถาบันวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา 5. การวางแผนการผลิต ต้องทราบข้อมูลพื้นที่ปลูกและระยะเวลาปลูกเพื่อที่จะสามารถวางแผนการปลูกได้ 6. น้ำ จัดทำแหล่งน้ำเสริม(บ่อน้ำ)/ เลือกพื้นที่ปลูกที่น้ำไม่ท่วมขัง

กลุ่ม 2 กลางน้ำ : การพัฒนาและแปรรูป

สถานการณ์/ปัญหา	ข้อเสนอ
1. การแปรรูป แปรรูปเป็นพริกแห้ง พริกป่น น้ำพริก เครื่องแกง ฯลฯ 2. การเก็บรักษา แปรรูปแล้วไม่มีห้องเย็นที่จะเก็บรักษาเป็นของกลุ่มตัวเอง ห้องเย็นที่อำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ ขนาด 6 x 12 x 17 เมตร จำนวน 31 ห้อง (สหกรณ์การเกษตรจัตุรัส จำกัด 7 ห้อง รายใหญ่ที่สุด) เกิดปัญหาคือ มีการนำผลผลิตของเกษตรกรที่ไปฝากห้องเย็น นำผลผลิตเกษตรกรไปขายโดยไม่ได้รับอนุญาต 3. การขนส่ง การตั้งโรงงานในพื้นที่จะลดค่าใช้จ่ายในเรื่องต้นทุน 4. การซื้อ พ่อค้าส่วนมากมาจากต่างถิ่น ต่างจังหวัด 5. ข้อมูลข่าวสาร ยังไม่ทราบปริมาณผลผลิตที่แน่นอน(จึงไม่สามารถหาตลาดที่แน่นอนได้), ขาดการเชื่อมโยงข่าวสาร	1. จัดทำระบบข้อมูลพริกในจังหวัด 2. การแปรรูป สำนักงานอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเป็นเจ้าภาพการสนับสนุนการส่งเสริมวิชาการเพื่อการผลิตพริก และแปรรูปพริก เช่น พริกป่นปลอดภัยแปรรูปเป็นเครื่องปรุงในซองมาม่า 3. ส่งเสริมระบบรับรองมาตรฐาน และการให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบได้ง่าย มีการจัดทำตราสัญลักษณ์ที่เป็น

สถานการณ์/ปัญหา	ข้อเสนอ
6. มาตรฐาน การจัดการด้านมาตรฐานการพัฒนา/แปรรูปที่มีคุณภาพยังไม่ครอบคลุม ถ้าผลผลิตมีคุณภาพและมีตราสัญลักษณ์อย่างไรก็ต้องมีคนซื้อ 7. การขาย ควรจัดทำเป็น packaging ที่สวยงาม ดึงดูดลูกค้า และประชาสัมพันธ์เป็นของดีของจังหวัด 8. ความเสี่ยง ปัญหาในการฝากพริกในห้องเย็นของเอกชนและเสี่ยงกับพริกนำเข้าที่มาจากต่างจังหวัดและต่างประเทศ 9. สินเชื่อ ถ้าเป็นสมาชิก ธกส. จะเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรไม่ได้ (เนื่องจากเงินมาจากแหล่งเดียวกัน) ซึ่งถ้าเกษตรกรไม่สามารถเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร จะส่งผลถึงการได้สิทธิฝากพริกในห้องเย็นของสหกรณ์ด้วย 10. การสร้างเครื่องหมายการค้า “มาเที่ยวชัยภูมิของฝากจะต้องเป็นพริกชัยภูมิ” สร้างแบรนด์พริกที่เป็นเอกลักษณ์ของจังหวัด	เอกลักษณ์พริกปลอดภัย ให้ความมั่นใจแก่ผู้บริโภค 4. ส่งเสริมให้มีระบบการสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่ม/การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน 5. การตั้งโรงงานในพื้นที่ เพื่อลดค่าใช้จ่ายและต้นทุนการขนส่ง 6. พัฒนาระบบมาตรฐานพริก GAP อย่างต่อเนื่อง 7. ทำแผนประชาสัมพันธ์พริกปลอดภัยอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง

กลุ่ม 3 ปลายน้ำ : การพัฒนาระบบการตลาด

สถานการณ์/ปัญหา	ข้อเสนอ
1. ไม่รู้เรื่องตลาด / การแปรรูป / ไม่มีเครื่องหมายทางการค้าเป็นของตัวเอง 2. การรวมกลุ่มไม่เข้มแข็ง/ ไม่มีอำนาจในการต่อรองราคา 3. ไม่มีเงินทุน 4. คนในจังหวัดไม่ซื้อพริกของชัยภูมิเอง 5.ไม่มีห้องเย็นสำหรับพริก (อำเภอเกษตรสมบูรณ์) ทำให้ขายได้เฉพาะพริกสด 6. ไม่มีร้านขายพืชผักปลอดภัยในระดับอำเภอ/จังหวัด	1. สนับสนุนเพื่อเสริมกระบวนการกลุ่มเกษตรกร เช่น กลุ่มทำปุ๋ยหมัก คัดเลือกพันธุ์ รวมกลุ่มขายผลผลิต 2. ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์พริกของจังหวัดชัยภูมิ สร้างแบรนด์ของตนเอง เช่น พริกยอดสนจังหวัดชัยภูมิ 3. จัดทำตลาดกลางพริกของจังหวัดชัยภูมิ มีระบบการขนส่งโลจิสติกที่ได้มาตรฐาน 4. ส่งเสริมการแปรรูปพริกที่เป็นระบบ สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่มีความหลากหลาย 5. ส่งเสริมให้มีร้านขายพืชผลทางการเกษตรที่ปลอดภัย เป็นศูนย์รวมสินค้าเกษตรปลอดภัยทุกชนิดในจังหวัด 6. ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์พริกอย่างต่อเนื่อง

สรุปเวทีหารือ การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)
การท่องเที่ยวอำเภอพิบูลมังสาหาร
วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552
โรงแรมแก่งสะพือ ริเวอร์ไซด์

---

1. **การเปิดประชุม** โดย นายพยม ธารีชาญ นายอำเภอพิบูลมังสาหาร

นายอำเภอพิบูลมังสาหาร กล่าวถึงการจัดทำยุทธศาสตร์อำเภอว่า กระทรวงมหาดไทยให้ทุกอำเภอจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยอำเภอพิบูลมังสาหารได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระหว่างปี พ.ศ. 2553-2556 ไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน มีโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์จำนวน 33 โครงการ 2) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีโครงการรองรับจำนวน 20 โครงการ 3) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว จำนวน 11 โครงการ 4) ยุทธการพัฒนาการเกษตรและการแปรรูปสินค้าทางการเกษตร จำนวน 9 โครงการ และ 5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและรักษาความมั่นคงภายใน จำนวน 4 โครงการ ซึ่งแผนทั้งหมดนี้ได้เสนอดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2553-2556 โดยระดมแผนมาจากท้องถิ่น และหมู่บ้าน และส่งไปที่กระทรวงมหาดไทยแล้ว ยุทธศาสตร์ที่สำคัญยุทธศาสตร์หนึ่งคือ การส่งเสริมการท่องเที่ยว เพราะอำเภอพิบุลฯ มีแหล่งท่องเที่ยวหลากหลาย มีการคมนาคมสะดวก แต่ขณะเดียวกันก็มีจุดด้อย จึงอยากให้ทุกคนใช้โอกาสนี้ระดมความคิดเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของอำเภอพิบูลมังสาหาร

2. **สถานการณ์การท่องเที่ยวอำเภอพิบูลมังสาหาร** โดย นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองพิบูลฯ

แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของอำเภอพิบูลฯ อยู่ในเขตเทศบาล มีการสร้างกิจกรรมให้ประชาชนเข้ามาท่องเที่ยวในแก่งสะพือ ในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วย ปัจจุบันอำเภอพิบูลเป็นเส้นทางผ่านของการท่องเที่ยว เช่น เส้นทางศาสนา ผ่านไปโขงเจียม เส้นทางช็อปปิ้งผ่านไปช่องเม็ก จะเป็นประโยชนือย่างมากถ้าผนวกอำเภอพิบูลเข้าเป็นส่วนหนึ่งในเส้นทางการท่องเที่ยว เช่น การศึกษาดูงาน เมื่อมาดูงานแล้วก็มาเที่ยวแก่งสะพือ แต่ข้อจำกัดของแก่งสะพือ คือ จะเห็นแก่งเมื่อตอนน้ำลดระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน หากมาเที่ยวเดือนพฤษภาคม.- ธันวาคมจะเห็นแต่ป้ายไม่เห็นแก่งเพราะน้ำท่วม จึงไม่เป็นแรงจูงใจให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาเที่ยว การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพิบูลฯ นั้น จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาไปด้วย ทำอย่างไรนักท่องเที่ยวจึงจะไปเที่ยวที่อื่นด้วยนอกจากแก่ง โดยปัญหาที่พบจากการส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น น้ำเน่าเสียที่ไหลลงมาในแก่งส่งผลกระทบนักท่องเที่ยวที่ลงไปเล่นน้ำ, ช่วงเวลาของการเที่ยวชมแก่งสะพือจะอยู่ระหว่างเดือน พค.-ธค. และเทศบาลขาดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น

3. การใช้ value chain ในการบูรณาการผลผลิต โดย อาจารย์ มนตรี เสนียเศรษฐ

โจทย์สำคัญของการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การกำหนดแผนงานโครงการให้ตอบสนองต่อนโยบายรัฐ สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีระบบ ซึ่งเอื้อต่อการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับของจังหวัด ก่อให้เกิดภาระผูกพันและความรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนายุทธศาสตร์แผนงานและงบประมาณในระดับจังหวัด ดังนั้น จึงได้ทดลองนำแนวทางของ “ห่วงโซ่คุณค่า” (value chain) มาเป็นประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการบูรณาการผลผลิตของจังหวัด

กระบวนการครั้งนี้ไม่ได้เน้นวิชาการ แต่เป็นการเน้นความเข้าใจการทำงานร่วมกันทุกภาคส่วน เป็นกระบวนการรวมแผนเพื่อให้เกิดประโยชน์กับชาวพิบูลฯ มากที่สุด

ในการทำงานหน่วยงานมีการใช้ข้อมูลด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อชี้ให้เห็นภาพรวมของการทำงานพัฒนาพื้นที่ หลังจากมีข้อมูลแล้วจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น GDP , IO TABLE เพื่อดูว่าพัฒนาแล้วรายได้ไปตกอยู่ที่จังหวัดอื่นหรือไม่ เท่าไร ทำให้ตัดสินใจว่าจะผลิตต่อไปดีหรือไม่ หรือ Trend analysis ใช้วิเคราะห์แนวโน้ม เพื่อดูว่าคนยังเข้ามาเที่ยวในจังหวัดอย่างต่อเนื่องหรือไม่ หรือว่าหายไปเที่ยวที่อื่นแล้ว BCG เพื่อดูว่าในจังหวัดเรา มีของอะไรที่ยังอยู่ดีสร้างรายได้ให้จังหวัด อะไรที่ร่วงโรยแล้ว การวิเคราะห์อัตราส่วน เช่น นักท่องเที่ยวเข้ามาใช้จ่ายเงิน 1000 บาท มีสัดส่วนใช้ในเรื่องใดบ้าง เท่าไร ค่าอาหาร ที่พัก ค่าเดินทาง สรุปเป็นรายได้ที่ตกในพื้นที่เท่าไร การใช้เครื่องมือนี้จะช่วยวิเคราะห์ในการตั้งเป้าหมายรายได้การท่องเที่ยวในจังหวัด แล้วสรุปผลการวิเคราะห์ออกเป็นรายงานเพื่อการตัดสินใจ ดังนั้นแผนของอำเภอที่จะเข้าไปอยู่ในแผนจังหวัดต้องมีข้อมูลยืนยันว่าแผนนั้นมีความสำคัญและจำเป็นจริง แผนต้องมีผู้รับผิดชอบ ภาครัฐต้องเป็นผู้สนับสนุน ขณะที่ภาคเอกชนเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินโครงการ วันนี้จึงเป็นการพบกันของทั้งภาครัฐ เอกชนในอำเภอพิบูลฯ

การทำแผนพัฒนาจังหวัดปัจจุบัน เป็นการบูรณาการแผนระหว่างแผนของหน่วยงาน แผน Agenda และแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัดจึงทำหน้าที่เป็นแผนบูรณาการและเติมเต็มส่วนที่ขาด เป็นแผนที่ไม่ได้มีงบประมาณมาก หากเทียบกับงบประมาณจากส่วนอื่น แต่ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น แต่ละแผนมีการเขียนในช่วงระยะเวลาต่างกัน บางแผนงานซ้ำซ้อนกัน ไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชน และปัญหาด้านต่างๆ ของจังหวัดได้ ดังนั้น แผนจังหวัดที่ผ่านการบูรณาการที่แท้จริงจะนำแผนงานส่วนที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาบรรจุในแผนพัฒนาของจังหวัด การคลี่ให้เห็นแผนงานและโครงการที่จะตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนในจังหวัดอาจไม่สามารถทำให้ได้ครบถ้วนในคราวเดียว แต่อย่างน้อยจะทำให้เห็นภาพรวมความต้องการของทุกภาคส่วนในจังหวัด และค่อยๆ เติมเต็มหรือปรับปรุงในแต่ละปี

Value Chain เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดการมองตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ยกตัวอย่างกิจกรรมทางการเกษตร ประกอบด้วย การผลิต แปรรูป และการค้า ในกระบวนการเหล่านี้ต้องดูตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ คือ ผู้บริโภค ซึ่งกระบวนการทั้งหมดเกิดขึ้นโดยภาคเอกชน และประชาชน ส่วนภาครัฐ

จะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน เช่น การส่งเสริมด้านปัจจัยพื้นฐาน และทักษะ ซึ่งในการวางแผนต้องมีการคลี่ห่วงโซ่ร่วมกันว่ามีจุดอ่อนตรงไหนที่ภาครัฐต้องเข้าไปช่วยเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้น

สิ่งที่สำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจร่วมกันก่อน คือ การสร้างการยอมรับร่วมกันว่าอะไรเป็นผลผลิตหลักของพื้นที่ และดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เช่น อำเภอพิบูลฯ จะนำการท่องเที่ยวหรือการเกษตรมาเป็นผลผลิตหลัก เมื่อทุกคนเห็นประเด็นร่วมกันแล้ว ทิศทางหรือบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะมีความชัดเจนมากขึ้น ดังนั้นโจทย์จึงเป็นว่าทำอย่างไรให้นักท่องเที่ยวมาพิบูลฯ มาใช้จ่ายให้เกิดรายได้ในอำเภอพิบูล ทำอย่างไรจะรู้และเข้าใจความต้องการของนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมาย ผู้ประกอบการ ภาคธุรกิจ และประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงจะต้องค้นหาปัญหา ข้อเท็จจริง วิเคราะห์ และประมวลสถานการณ์เพื่อนำมาบอกกล่าว เสนอความต้องการให้แก่ภาครัฐ โดยภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนให้แต่ละกลุ่มทำงานและพัฒนาต่อไปได้

โดยสรุปกระบวนการใช้เครื่องมือ value chain ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

1. พิจารณา supply chain (ห่วงโซ่ความต้องการ) ของการท่องเที่ยวตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นสุดท้าย ซึ่งจะทำให้เห็นกระบวนการและความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์ข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ประเด็นปัญหา ความต้องการ ค้นหาว่าอะไรที่ผู้ประกอบการสามารถแก้ไขได้เอง และต้องการให้หน่วยงานภายนอกสนับสนุนเรื่องใดบ้าง
2. ภาคราชการที่เกี่ยวข้องนำความต้องการ ประเด็นปัญหา และสถานการณ์ที่ได้จากการประมวลในข้อ 1) มาพิจารณากำหนดแผนงาน โครงการและกิจกรรมเพื่อแก้ไขส่งเสริมหรือสนับสนุน (support activities)
3. ร่วมกันตรวจสอบ เติมเต็มแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่กำหนดว่ายังขาด ตกหล่นเรื่องใดบ้าง ก่อนที่จะจำแนกผู้รับผิดชอบเพื่อจัดหาทรัพยากรและกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

4. การแบ่งกลุ่มระดมความคิดเห็น

ในการระดมความคิดเห็นเพื่อรับทราบข้อเท็จจริงและร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การท่องเที่ยวได้มีการแบ่งผู้เข้าร่วมกิจกรรมออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

1. กลุ่มผู้ประกอบการขนส่ง ที่พัก อาหาร
2. กลุ่มผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้า OTOP สินค้าพื้นเมือง
3. ส่วนสนับสนุน ภาคราชการ อปท. และสถาบันการเงิน

โดยมีโจทย์ที่ทุกกลุ่มต้องร่วมกันแลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็น คือ เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยว สถานการณ์และปัญหาที่พบ และทิศทางการพัฒนา โดยผลการประชุมสรุปได้ดังนี้

กลุ่ม 1 ผู้ประกอบการขนส่ง ที่พัก ร้านอาหาร

เป้าหมายการพัฒนา	สถานการณ์/ปัญหา	ทิศทางการพัฒนา
1. นักท่องเที่ยว (เจาะจง) แก่งสะพือ 80,000 คน ต่อปี 2. นักท่องเที่ยวผ่านทางที่แวะเยี่ยมชมแก่งสะพือและซื้อสินค้าแต่ละปีเพิ่มขึ้น	1. เป็นทางผ่าน ไม่มีในโปรแกรมทัวร์ 2. ถูกแย่งตลาดจากพื้นที่ข้างเคียงและลาว 3. ขาดแหล่งดึงดูด - แก่งสะพือเที่ยวได้ระหว่าง 24 ธ.ค.- 1 พ.ค. - แข่งเรือ 2 วัน - ไหลเรือไฟ 2 วัน - มหาสงกรานต์ 3-5 วัน - งานบวงสรวงจุมมณี 6 วัน - ภูเขาแก้ว วัดดอนธาตุ (มาเที่ยวงานประจำปีเป็นหลัก) 4. นักท่องเที่ยวไม่พักค้าง ยกเว้นกลุ่มประชุม สัมมนา 5. คนขับรถทัวร์/นำเที่ยวไม่แนะนำลูกค้า และไม่จอดแวะ	1. ประสานบริษัทนำเที่ยว / ผู้ประกอบการขนส่ง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดโปรแกรมนำเที่ยว 2. พัฒนาเส้นทางท่องเที่ยว(ในพื้นที่ใกล้เคียงแก่งสะพือเป็นทางเลือก) 3. เสริมเสน่ห์ สร้างแรงดึงดูดการท่องเที่ยว 4. ประชาสัมพันธ์ สร้างเรื่องราวเชื่อมโยงการท่องเที่ยว

กลุ่ม 2 ผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้า OTOP สินค้าพื้นเมือง

เป้าหมายการพัฒนา	ปัญหา	ทิศทางการพัฒนา
1. มีศูนย์จำหน่าย 2. มีแหล่งผลิต 3. สินค้าเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป 4.อยากให้ภาครัฐและเอกชนให้การสนับสนุน 5. อยากให้สินค้าเข้าสู่ระดับ OTOP ที่ได้มาตรฐาน 6. อยากขายสินค้าได้มากขึ้น	1. สถานที่ประกอบการไม่ใช่ของตนเอง 2. ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการผลิต 3. ขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการผลิต 4. ขายสินค้าได้น้อย 5. ขาดเครื่องมือในการผลิตที่ทันสมัย 6. ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี 7. วัตถุดิบที่นำมาผลิตมีราคาแพง 8. ขาดความรู้ในการจัดเก็บรักษา	1. สร้างสถานที่ประกอบการผลิตและจำหน่าย 2. ระดมทุน จัดตั้งคณะกรรม การจัดหาแหล่งทุน เช่น กองทุนหมู่บ้าน SML ภาครัฐ 3. เชิญวิทยากรฝึกอบรมผลิตภัณฑ์ 4. ส่งผู้ประกอบการเข้ารับการฝึกอบรม 5. โฆษณาประชาสัมพันธ์ จัดนิทรรศการ วิทยุ โทรทัศน์ 6. ส่งเสริมสินค้าตนเองในการจัดงานเลี้ยงต่าง ๆ 7. ซื้อเครื่องมือที่ทันสมัยในการผลิต

เป้าหมายการพัฒนา	ปัญหา	ทิศทางการพัฒนา
	ผลิตภัณฑ์	8. สร้างโลโก้ให้เป็นจุดเด่น 9. มีศูนย์จำหน่ายวัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ (สมาชิก) 10. สร้างเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น 11. ฝึกอบรมการริหารจัดการกลุ่มเครือข่าย

กลุ่ม 3 หน่วยงานสนับสนุน

เป้าหมายการพัฒนา	ปัญหา	ทิศทางการพัฒนา
1. พัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นหัวใจของการสร้างรายได้ 2. ยกระดับเป็น HUB ของการท่องเที่ยวจังหวัดอุบล (เครือข่ายเชื่อมโยงการท่องเที่ยว) 3. พัฒนาแก่งสะพือเป็นแกนหลักในการดึงดูดนักท่องเที่ยว 4. ในระยะเริ่มแรกการพัฒนาอยากให้พิบูลเป็นจุดแวะ	1. ความสะอาดของพื้นที่รอบแก่งสะพือ 2. นักท่องเที่ยวที่มายังเป็นคนพื้นที่ 3. การคมนาคมเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวไม่เข้าตรงพื้นที่ แต่ผ่านไปจัดอื่น เช่น ช่องเม็ก 4. ขาดแรงจุงใจดึงดูดนักท่องเที่ยว เช่น ที่พัก ศูนย์รวมสินค้า 5. ขาดการประชาสัมพันธ์ให้คนรู้จักแหล่งท่องเที่ยว 6. การจัดพื้นที่ค้าขายบดบังทัศนียภาพ 7. หน่วยบริหารจัดการ สนับสนุนขาดการรวมกลุ่มวางแผนให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน 8. พื้นที่จอดรถในแหล่งท่องเที่ยวไม่สะดวก 9. ขาดการดูแลปรับปรุงสภาพแวดล้อม เช่น ปลูกต้นไม้-พื้นที่วางขายสินค้า OTOP ไม่อยู่ในจุดที่เข้าถึงง่าย(ไม่มีที่วางขาย) 10. ห้องน้ำไม่ดี เสื่อมโทรม 11. คนเล่นน้ำน้อย 12. ถูกแหล่งท่องเที่ยวอื่นดึงดูดไป	1. จัดทำข้อมูลเส้นทางเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว 2. พัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวรอบสะพือ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว 3. ดูแลปรับปรุงสภาพแวดล้อม การจัดโซนพื้นที่ขายให้เป็นระเบียบ 4. มีจุดศูนย์รวมการท่องเที่ยว กระจายนักท่องเที่ยว 5. ทำแผนพัฒนาแก่งสะพือให้เป็นยุทธศาสตร์อำเภอ และทำเชื่อมโยงกับ อบต.ในพื้นที่ 6. จังหวัดควรประกาศเป็นวาระการพัฒนาจังหวัดเพื่อทำแผน งบสนับสนุน 7. สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับอำเภออื่น ๆ 8. พัฒนาพิพิธภัณฑ์ เพิ่มมิติทางประวัติศาสตร์ 9. จัด ROAD SHOW ระดับจังหวัด/ภาค

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการนำเสนอทุกกลุ่มเห็นร่วมกันว่าอำเภอพิบูลฯ นั้น มีลักษณะเป็นเมืองผ่าน ไม่มีจุดขายที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวอย่างชัดเจน แหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่และเป็นที่รู้จักส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลพิบูลฯ ทำให้เห็นว่าการที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นผลผลิตหลักเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ทั้งอำเภอนั้น จำเป็นต้องใช้พลังอย่างมาก ต้องทุ่มเททรัพยากรที่มีอยู่ทั้งบุคลากร งบประมาณอย่างเต็มที่ และนอกจากจะผลักดันด้วยตัวเองแล้ว ยังต้องอาศัยแรงหรือการสนับสนุนจากเครือข่ายภายนอกค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการผลักดันในระดับจังหวัด โจทย์สำคัญของอำเภอพิบูลฯ จึงอยู่ที่ทำอย่างไรจึงจะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยว มาใช้จ่ายเงินในพื้นที่เพิ่มขึ้น ต้องพัฒนาแหล่งหรือกิจกรรมเพื่อดึงดูดให้เกิดการท่องเที่ยวหรือไม่ จะปรับปรุงหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับหรือเสริมศักยภาพแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่อย่างไร สินค้าพื้นเมือง มาตรฐานการให้บริการ บุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์จะเริ่มตรงไหน อย่างไร และใครจะเข้ามาช่วยบ้าง เวทีการประชุมในครั้งนี้ไม่สามารถคลี่ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ของการท่องเที่ยวในพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากทั้งเวลาและองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมประชุม สิ่งที่ได้ในวันนี้ยังต้องการการขยายผล และส่งต่อให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาต่อไป

สรุปเวทีหารือ การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)
โรงแรมขนอม โกลเดนบีช อ.ขนอม จ.นครศรีธรรมราช
วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552

การจัดเวทีหารือ “การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่การผลิต (Value Chain)” เพื่อเป็นกรอบในการเสนองบประมาณปี 2553” เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างสำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราช และ โครงการวิจัยการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีแนวคิดในการนำแนวทางของ “ห่วงโซ่คุณค่า” (value chain) มาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการบูรณาการผลผลิตของจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1) เพื่อฝึกปฏิบัติการบูรณาการผลผลิตของจังหวัด โดยใช้เครื่องมือ “ห่วงโซ่คุณค่า”
2) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัดนครศรีธรรมราช บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูล และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

สำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราชและโครงการวิจัยฯ ได้คัดเลือกผลผลิต “การท่องเที่ยวอำเภอขนอม” ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและมีแนวโน้มที่จะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของจังหวัด มาคลี่วงจรการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การบริการ และการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการตลาด

ผู้เข้าร่วมเวทีรวมทั้งสิ้น 56 คน ประกอบด้วย ส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาคเอกชน นักวิชาการ ภาคประชาชน และประชาสังคม และทีมนักวิจัยโครงการ โดยได้รับเกียรติจากนายนพดล ภาคพรต ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมสินค้าการท่องเที่ยว ททท. เข้าร่วมเวทีและให้ข้อคิดเห็นในครั้งนี้ด้วย

<u>สรุปประเด็นสำคัญจากเวทีหารือ</u>

1. **นายสุนทร รองผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวเปิดการประชุม** มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1.1 การรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว สร้างความสามัคคี ทำให้การพัฒนาท่องเที่ยวเป็นของส่วนรวม จะสามารถขับเคลื่อนงานได้

1.2 จังหวัดนครศรีธรรมราช พร้อมที่จะผลักดันยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว โดยภาคเอกชนต้องรวมตัวกัน และรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน ตัวอย่างภาคประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแล้ว ขอรับการสนับสนุนเงินทุนจาก ธกส. กลุ่มสามารถส่งมังคุดจากนครไปขายต่างประเทศ สร้างรายได้ให้กลุ่มและจังหวัด กว่า 5 ล้านบาท หากภาคธุรกิจรวมตัวกันเข้มแข็ง ททท. ก็จะช่วยหาตลาดให้ได้

1.3 การพัฒนาการท่องเที่ยวในจังหวัด ต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการเชื่อมโยงธุรกิจและเศรษฐกิจทั้งระบบครบวงจร ทั้งด้านท่องเที่ยว ประมง เกษตร ตัวอย่างเช่น โรงแรมที่พักร้านอาหารจะสั่งซื้อผลผลิตการเกษตรและการประมงจากท้องถิ่น

2. **คุณจิริกา นุตาลัย เกริ่นนำเรื่องการท่องเที่ยว**

2.1 เรื่องการท่องเที่ยวเป็นนโยบายและทิศทางที่รัฐบาลสนับสนุน โดยกำหนดนโยบายด้านท่องเที่ยว ดังนี้

- ในการขยายภาคบริการด้านท่องเที่ยว ต้องเชื่อมโยงภาคอุตสาหกรรมและเกษตร สินค้าธุรกิจ สุขภาพ อาหาร
- การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต้องเน้นด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมด้วย
- การกำหนดและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยว ศักยภาพบุคลากร
- การตลาดและการประชาสัมพันธ์
- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยและสนับสุนนซึ่งกันและกัน ความปลอดภัย และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

2.2 การเชื่อมโยงจากนโยบายสู่การปฏิบัติ มีการสนับสนุน ดังนี้

- ความพร้อมด้านบุคลากรทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพ
- แหล่งสนับสนุนเชื่อมโยงกันทั้งเรื่องเงิน กำลังงาน ระบบงาน
- ความสัมพันธ์ของภาคี และไปในทิศทางเดียวกัน ยอมรับความแตกต่างทางความคิด เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์
- เพื่อผลประโยชน์ร่วมของทุกฝ่าย ไม่ใช่ประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

2.3 ยุทธศาสตร์ของจังหวัดต้องมองอนาคตข้างหน้า แต่มองที่จุดเล็กๆ ที่ลงตัวก่อน

2.4 เรื่องห่วงโซคุณค่า (Value chain) เป็นเรื่องเก่า ซึ่ง กพร.และสำนักงบประมาณให้ความสำคัญในการพิจารณาสนับสนุนงบประมาณ สำหรับห่วงโซ่คุณค่าด้านการท่องเที่ยว ต้นน้ำดูเรื่องการปัจจัยพื้นฐานและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว กลางน้ำ ดูเรื่องบุคลากรและการบริหารจัดการ ส่วนปลายน้ำ ดูเรื่องการตลาด การประชาสัมพันธ์

3. **คุณนพดล ภาคพรต เชื่อมโยงประสบการณ์การบริหารจัดการท่องเที่ยว**

3.1 องค์ประกอบของการท่องเที่ยวที่ประสบความสำเร็จ มีดังนี้

- ทรัพยากรธรรมชาติ หรือศิลปวัฒนธรรมที่โดดเด่น ปัจจุบันพฤติกรรมการท่องเที่ยวเปลี่ยนไป เมืองท่องเที่ยวที่มีคุณภาพที่ดี คือ การขายความต่าง ไม่ใช่ความเหมือน
- การบริการที่ดี ซึ่งไม่ได้หมายถึงการต้อนรับขับสู้เท่านั้น แต่หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกในการบริการทั้งหมด เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ที่พัก ซึ่งผู้ประกอบการกลุ่มนี้จะปรับตัวให้เจาะกลุ่มเป้าหมายหลากหลายมากขึ้น โรงแรมจะมีบริการที่หลากหลายมากขึ้น เพราะมีการเจาะกลุ่มลูกค้าชัดเจน เช่น กลุ่มคู่ฮันนีมูนในตะวันออกกลาง ที่จัดที่พักแบบมีสระว่ายน้ำส่วนตัวในห้องพัก (เพื่อให้บริการหญิงมุสลิมที่จะต้องไม่เปิดเผยร่างกายในที่สาธารณะ) หรือโรงแรมที่

ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมดี ทำให้ดึงดูดกลุ่มเป้าหมายที่รักสิ่งแวดล้อม กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สูงอายุ ซึ่งมีรายได้สูง เป็นต้น

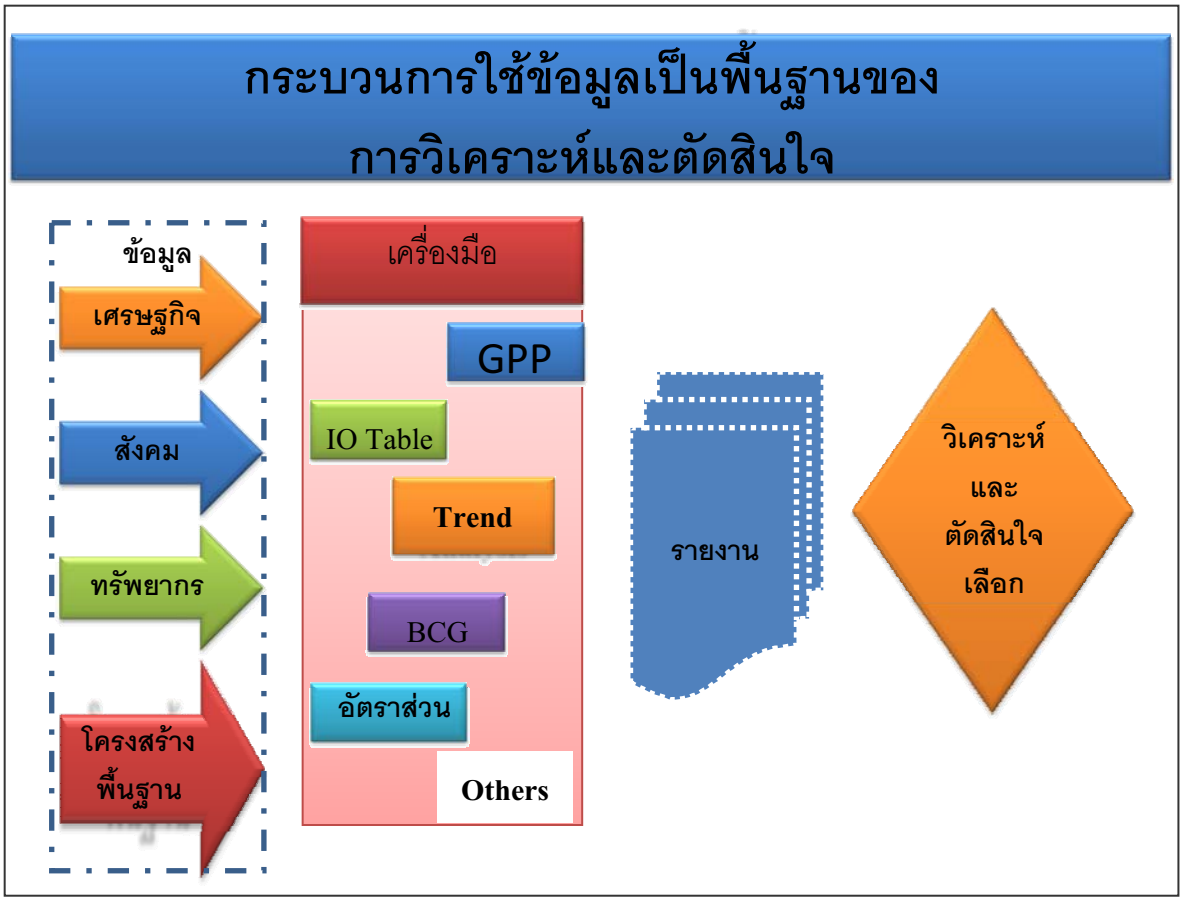
- ความพร้อมของชุมชน คือไม่มีความขัดแย้ง มีการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายดี มีความเข้มแข็ง สามัคคี
- การประชาสัมพันธ์ให้คนรู้ว่าพื้นที่มีของดี มีศักยภาพ และแตกต่างจากคนอื่น
- ความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ

3.2 การท่องเที่ยวขนอม มีศักยภาพในพื้นที่ แต่มีบางเรื่องต้องปรับปรุง

- การปรับปรุงเรื่องการเข้าถึง ได้แก่ ถนนหนทาง การเดินทางให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น
- การปรับปรุงเรื่องการบริการ ให้เกิดความประทับใจแก่ผู้มาเยือน

4. คุณมนตรี เสนียเศรษฐ

4.1 การพัฒนาแผนจังหวัด เพื่อเติมเต็มการพัฒนาจังหวัดในส่วนที่มีการดำเนินงานตามงบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจ เป็นการใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผน เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย GPP, IO table, BCG และการวิเคราะห์สถานการณ์แนวโน้ม เป็นต้น รายงานข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์จะนำไปสู่การตัดสินใจเลือกทำแผน ถ้าแต่ละหน่วยงานวางแผนกันคนละด้าน คนละครั้ง ทำให้แผนไม่เชื่อมโยงกัน ดังนั้นแผนจังหวัดจึงควรเป็นแผนที่บูรณาการกันทุกด้าน และเป็นแผนที่ต่อยอดเติมเต็ม



4.2 ปัจจัยดึงดูดนักท่องเที่ยวไทย ประกอบด้วย ธรรมชาติ สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ประวัติศาสตร์ อาหาร และอื่นๆ

4.3 ตัวอย่างการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าการท่องเที่ยว

- "นครปฐมเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมของคนไทย" แหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดนครปฐมเป็นที่รู้จักและนิยมของนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น และรายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดนครปฐมเพิ่มขึ้น (ดูรายละเอียดตามเอกสารประกอบ "ตัวอย่างนครปฐม.ppt")
- "ทิศทางการท่องเที่ยวจังหวัดกาญจนบุรี" โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 6 ด้าน (รายละเอียดตามเอกสารประกอบ ""ตัวอย่างกาญจนบุรี.ppt")

4.3 การท่องเที่ยวขนอม ต้องเชื่อมโยงภาพการท่องเที่ยวของขนอม กับจังหวัดนครศรีธรรมราช และการท่องเที่ยวของประเทศไทย และศักยภาพการท่องเที่ยวของขนอม (รายละเอียดตามเอกสารประกอบ ""Present ขนอม.ppt")

แนวคิดหลักการห่วงโซ่คุณค่า หลักการ VC ภาคเอกชนเข้ามาทำงานเชื่อมโยงกัน โดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการเพิ่มคุณค่า

5. แบ่งกลุ่มย่อย เพื่อพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าการท่องเที่ยวขนอม

ผู้เข้าร่วมเวทีหารือ แบ่งกลุ่มย่อย 2 กลุ่ม ดังนี้

5.1 กลุ่มภาครัฐ ท้องถิ่น และชุมชน

5.2 กลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว

แต่ละกลุ่มระดมสมองศักยภาพ ข้อจำกัด และข้อเสนอ ในเรื่อง ปัจจัยพื้นฐานและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว บุคลากรและการมีส่วนร่วมของชุมชน และการตลาดและการประชาสัมพันธ์ รายละเอียดผลการประชุมกลุ่มย่อยของทั้งสองกลุ่ม ดังนี้

1) ปัจจัยพื้นฐาน/ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว

ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ข้อเสนอ
1. ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทะเล ถ้ำ โลมาสีชมพู หิ่งห้อย ป่าชายเลน 2. ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ เช่น วัดเจดีย์หลวง 3. มีกิจกรรมท่องเที่ยวหลากหลาย 4. อาหารทะเล สด	1. ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน น้ำ (น้ำบ่อเป็นตะกอนสนิม 2. ไฟดับ ไฟตก บางพื้นที่ไม่มีไฟฟ้า ไฟทาง/ถนน หรือบริเวณที่ท่องเที่ยวช่วงกลางคืน 3. ระบบอินเตอร์เนท และโทรศัพท์ไม่ทั่วถึง 4. การเข้าถึงพื้นที่ยาก/ไม่สะดวก ระยะทางค่อนข้างไกลจากเมือง	1. ควรมีการปรึกษาหารือการบริหารจัดการน้ำ โดยเชิญภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมหารือ อปท. เช่น ชลประทานหลัก รอง ชลประทานส่งเสริมการท่องเที่ยว 2. พัฒนาระบบถนน ที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยว ถนนลงชายหาด 3. แก้ปัญหาด้านไฟฟ้าส่องสว่าง หารือกับภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงไฟฟ้าขนอม

ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ข้อเสนอ
5. มีผลผลิตจากชุมชนที่เป็นของฝาก ของที่ระลึก 6. มี event ระดับชาติ เช่น วอลเลย์บอลชายหาด 7. มีข้อได้เปรียบในการเดินทาง ใช้สนามบินได้สองแห่ง คือ สุราษฎร์และนคร ,ทางเรือ , ทางรถไพที่สถานีพุนพิน 8. ชายหาดมีที่พักเพียงพอรองรับนักท่องเที่ยว ดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ 9. มีการท่องเที่ยวหลากหลาย ทั้งป่า ทะเล 10. สามารถเชื่อมโยงไปสู่เส้นทางอื่นรอบๆ ได้ 12 เส้นทาง	การเข้าถึงจากท่าเรือเข้ามาที่ขนอม รถสาธารณะมีน้อย ป้ายบอกทางน้อย และไม่มีภาษาอังกฤษ 5. ถนน แคบ ขรุขระ ถนนสาย 4014, 4142, 4232 แคบ และเปลี่ยว อันตรายเพราะมีรถบรรทุกขนาดใหญ่ สัตว์เลี้ยงเดินเกะกะ 6. ท่าเทียบเรือไม่ปลอดภัย เล็ก 7. ที่พักราคาสูงสำหรับนักท่องเที่ยวไทย 8. การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว ไม่มีการจัดระเบียบ ไม่ดูแลเรื่องความสะอาด ไม่มีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม 9. การให้บริการของโรงแรมยังไม่พร้อม 10. ร้านอาหารแพง ไม่เพียงพอ 11. ไม่มีระบบดูแลความปลอดภัยในการเล่นน้ำ เรือนำเที่ยว 12. สิ่งก่อสร้างไม่กลมกลืนกับธรรมชาติ ร้านอาหารบุกรุกคลอง/ ป่าชายเลน 13. ไม่มีระบบการจัดการขยะ 14. ร้านขายของที่ระลึกมีน้อย	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น 4. การทำกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ ขยายพื้นที่คุ้มครองชายฝั่ง 5. เพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงพื้นที่ ถนน รถสาธารณะ 6. เพิ่มทางเลือกด้านที่พัก/อาหารให้หลากหลายระดับ ประเภทมากขึ้น 7. ควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ speedboat 8. การศึกษาวิจัยโลมาสีชมพูในอ่าวขนอมอย่างจริงจัง 9. ควรมีระบบการดูแลแนวหญ้าทะเล 10. สร้างความตระหนักของผู้ประกอบการให้ดูแลทรัพยากร 11. ภาคส่วนราชการระดับจังหวัดและชาติควรให้ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาท่องเที่ยวของขนอมมากขึ้น เช่น กำหนดให้วอลเล่ย์บอลชายหาดขนอมเป็นพื้นที่จัดกิจกรรมวอลเล่ย์บอลชายหาดนานาชาติ 12. ใช้มาตรการทางกฎหมายท้องถิ่นกำกับผู้ประกอบการไม่ให้รุกล้ำพื้นที่ 13. รณรงค์มาตรฐานอาหารปลอดภัย 14. สร้าง event รวมพลังคนขนอม สร้างกิจกรรมเพิ่ม เช่น วันปลูกต้นไม้ วันรักษ์โลมาสีชมพู 15. พัฒนาท่าเรือท่องเที่ยวที่มาตรฐาน

2) **บุคลากร/การมีส่วนร่วมชุมชน**

ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ข้อเสนอ
1. ชุมชนมีความรู้ความสามารถในการ	1. แรงงาน และผู้มีความรู้ภาษาอังกฤษมีไม่เพียงพอ	1. เชื่อมโยงเครือข่ายที่ทำการท่องเที่ยวขนอม

ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ข้อเสนอ
ถ่ายทอดภูมิปัญญา 2. มีการรวมกลุ่มเป็นชมรม ทั้งเรือ และกลุ่มรักบ้านเกิด 3. มีการตั้งกลุ่มดูแลความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยว 4. ชุมชนมีการรวมกลุ่มและดูแลชายฝั่ง 5. มีชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรขนอม เช่น อนุรักษ์โลมา การอบรม อนุรักษ์ปะการัง อนุรักษ์หญ้าทะเล ฯลฯ 6. มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน และเชื่อมโยงเกาะสมุยด้านการอนุรักษ์	2. ผู้นำเที่ยวไม่ได้มาตรฐาน 3. ผู้ประกอบการขาดทักษะในการเชื่อมโยงชุมชนร่วมพัฒนาการท่องเที่ยว 4. ผู้ประกอบการยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกับระบบอื่นๆ เช่น เรือรับจ้าง ห้องพัก รถรับจ้าง 5. หน่วยงานมีการดูแลทรัพยากรชายฝั่งน้อย 6. อปท. ไม่มีอำนาจเป็นเจ้าพนักงานในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่น 7. ความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจกับชุมชน ราชการน้อย 8. ความเชื่อมโยงการจัดการท่องเที่ยวระหว่างพื้นที่น้อย และระหว่างจังหวัด	2. พัฒนาการศึกษาสาขาการท่องเที่ยว สถาบันราชมงคลศรีวิชัย ให้นักศึกษาฝึกงานที่โรงแรม/ที่ขนอม 3. จัดการอบรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในพื้นที่ขนอม 4. การสร้างการรับรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการท่องเที่ยว 5. ฝึกอบรมภาษาอังกฤษให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่น 6. จัดกิจกรรมเชื่อมโยงเพื่อส่งต่อนักท่องเที่ยว 7. เปิดเวทีให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ท่องเที่ยวทุกระดับ 8. สร้างความร่วมมือภาคประชาชน อปท. และจังหวัดในการบริหารจัดการท่องเที่ยว 9. ชุมชน ร่วมกันสร้างกติการะเบียบในการดูแลรักษาอ่าว

3) **การตลาด ประชาสัมพันธ์**

ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ข้อเสนอ
1. มีการศึกษาวิจัยและทำข้อมูลศักยภาพด้านการท่องเที่ยว 2. มีโรงแรมตลอดหาขนอมประมาณ 500 ห้อง (แต่มีคนเข้าพักประมาณ 30%)	1. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลการท่องเที่ยวไม่ต่อเนื่องไม่ทั่วถึง 2. ป้ายประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวมีน้อยและอยู่ในจุดที่ไม่เหมาะสม 3. ป้ายสื่อความหมายน้อย 4. การรวบรวมข้อมูลเพื่อการท่องเที่ยวน้อยและไม่เป็นระบบ	1. เพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ และการกระจายข้อมูล เช่น จังหวัดทำเอกสารข้อมูลร่วมกับโรงแรม ทำป้ายที่สนามบิน บริเวณทางแยกที่สำคัญ และในโรงแรม 2. นำข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวสร้าง story ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยว 3. สร้างภาพลักษณ์ที่ชัดเจนในการประชาสัมพันธ์ เช่น งานวอลเล่ย์บอลนานาชาติ 4. เชิญกรมทางหลวงมาร่วมในการติดป้าย

ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ข้อเสนอ
	5. นักท่องเที่ยวยังไม่รู้จักที่พัก 6. การตลาดในการดึงคนให้เข้ามาพักยังไม่ดี	ประชาสัมพันธ์ 5. ส่งเสริมให้ขนอมเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการท่องเที่ยวของพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 6. พัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวให้หลากหลายอย่างยั่งยืน การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และ การเรียนรู้ท้องถิ่น 7. จัดกิจกรรมรักษ์โลมาสีชมพู 8. พัฒนาด้านการตลาดเชิงลึก

ข้อมูลจากเวทีประชุมได้จัดทำเป็นห่วงโซ่คุณค่าการท่องเที่ยวของอำเภอขนอม

6. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

6.1 ข้อกังวลของผู้ประกอบการ

การท่องเที่ยวขนอมยังไม่เกิดอย่างเป็นอุตสาหกรรม นอกจากนี้เริ่มมีกลุ่มยุโรปเข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น ประเด็นที่ผผู้ประกอบการในพื้นที่เป็นกังวล คือ กลุ่มนักท่องเที่ยวรัซเซีย ที่มีประวัติศาสตร์ในการครอบครองพื้นที่ อุปนิสัยการท่องเที่ยวที่ยึดครองและทำลาย เช่น ซื้อรถแบคโฮไปไถเกรดพื้นที่ และลงทุนพัฒนาที่พัก ที่ท่องเที่ยว ร้านอาหาร เป็นเจ้าของกิจการหลายแห่ง ซึ่งกล่าวได้ว่าก้าวกระโดด หากรัฐไม่มีมาตรการคัดเลือกผู้ประกอบการ และคนในท้องถิ่นจะไม่ได้รับประโยชน์

6.2 รองประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

การทำแผนด้านการท่องเที่ยวจะต้องมาดูเรื่องการบริหารจัดการ ในส่วนของภาคเอกชนต้องการการบูรณาการการจัดการ 3 เรื่อง คือ การตลาด ภาคการพัฒนา และภาคเอกชน การบริหารจัดการตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับท้องถิ่น ทั้งสามภาคต้องมาทำงานร่วมกันใกล้ชิด ในอำเภอขนอมมีภาคผู้ประกอบการ (supply) เต็มแล้ว มีงานพัฒนา ส่วนด้านการตลาดมี ททท.สนับสนุนอยู่ เพียงแต่ ททท. จะดูว่าสินค้านี้ควรมีการวางแผนการขายอย่างไรให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้น ขนอมต้องทำในเรื่องการพัฒนาให้มากขึ้น ซึ่ง อปท.จะมีบทบาทสำคัญถ้าจะนำขนอมสู่การท่องเที่ยวโลก ให้ดูว่าจะเจียระไนเพชรอย่างไร และทำการตลาด จากนั้นจึงเสนอสินค้าใหม่เพิ่ม ขอให้ ททท.โอบอุ้ม และนายอำเภอสร้างให้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้

7. นายพลากร บุญประคอง นายอำเภอขนอมกล่าวปิดการประชุม

นายอำเภอขนอม กล่าวว่าต้องการมีเวทีแบบนี้มานานแล้ว ที่มีทุกภาคส่วนมาร่วมแสดงความคิดเห็น มีส่วนกลางมาฟังความคิดเห็น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวของอำเภอขนอมอย่างมีทิศทาง และต้องทำให้ภาคเอกชนเห็นภาพ ทำแผนงานโครงการที่ชัดเจน

สรุปผลเวทีหารือ
การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า
เพื่อเป็นกรอบในการเสนองบประมาณในแผนพัฒนาจังหวัดสตูล
วันที่ 19 มีนาคม 2552 เวลา 9:00-12:30 น.
ณ ห้องประชุมโต๊ะหยงกง ชั้น 3 ศาลากลางจังหวัดสตูล

---

1. **ประธานที่ประชุมกล่าวเปิดเวทีการหารือ**
โดย นายบุญเสริม ฤทธาภิรมย์ ศิลปินดีเด่นสาขาวรรณศิลป์จังหวัดสตูล

การจัดเวทีหารือ "การจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)" เกิดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานจังหวัดสตูล และ โครงการวิจัยการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีแนวคิดในการนำแนวทางของ "ห่วงโซ่คุณค่า" (value chain) มาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการบูรณาการผลผลิตของจังหวัด การจัดเวทีหารือในวันนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อฝึกปฏิบัติการบูรณาการผลผลิตของจังหวัด โดยใช้เครื่องมือ "ห่วงโซ่คุณค่า" และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัดสตูล บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ ข้อมูล และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

สำนักงานจังหวัดสตูลและโครงการวิจัยฯ ได้คัดเลือกผลผลิต "การท่องเที่ยว" ซึ่งจังหวัดมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและมีแนวโน้มที่จะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของจังหวัดมาทดลองคลี่วงจรการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การบริการ และการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการตลาด กระบวนการของห่วงโซ่คุณค่า จะเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของ "การจัดการท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ" รวมไปถึงชี้ทิศทางเศรษฐกิจของจังหวัด เพราะการท่องเที่ยวเป็นผลผลิตหลักของอำเภอ รายได้ที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวควรตกถึงมือของชุมชนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น เวทีวันนี้จึงเป็นการพบกันอย่างครบวงจร ทั้งชุมชน ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการท่องเที่ยว และหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้ส่งเสริมกระบวนการทั้งหมด

2. **แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล**
โดย คุณพิพัฒน์ เลิศกิตติสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวถือได้ว่าเป็นสะพานเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดีของมนุษย์ เป็นเครื่องมือการกระจายการพัฒนาและรายได้ หรือกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่แล้วเมืองท่องเที่ยวเมืองหลักของโลกหลักเป็นมหานครทั้งสิ้น.เป็นการท่องเที่ยวแบบเมืองใหญ่ กึ่งธุรกิจ เช่น ลอนดอน ปารีส มิลาน ปักกิ่ง ฮ่องกง สิงคโปร์ และกรุงเทพมหานคร (มีความสะดวก – เป็นที่จับจ่ายซื้อของ) ในขณะเดียวกันยังมีเมืองท่องเที่ยวเฉพาะทางที่ได้รับความนิยมอย่างสูง เช่น หลวงพระบาง มัลดีฟส์ ฯ เป็นต้น (ธรรมชาติ – วัฒนธรรม) และมีการท่องเที่ยวชุมชน เช่น ในอาฟริกา อินโดนีเซีย และไทย (อัมพวา – คีรีวงศ์ – แม่ออน)

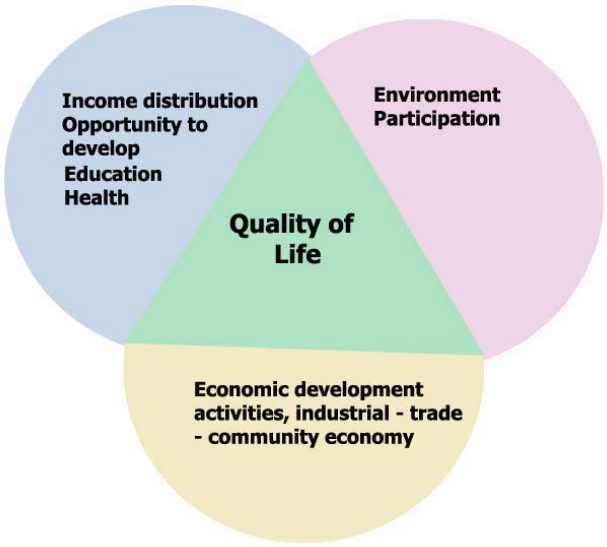
ยกตัวอย่างมัลดีฟส์ ซึ่งมีเกาะจำนวนมาก และประชาชนมีความยากจน รัฐบาลจัดตั้งบรรษัทพัฒนาการท่องเที่ยว (MTDC) ขึ้นมาและให้อำนาจการบริหารเกาะ 15 เกาะเพื่อให้ดำเนินงานอย่างมี

เอกภาพ ปัจจุบันนักท่องเที่ยวเรียกมัลดีฟส์เป็นสวรรค์ การท่องเที่ยวทำรายได้เป็นสัดส่วนสูงถึง 28% ของ GDP และรายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มขึ้น 50% ในช่วงระหว่างปี 2540 – 2547 รัฐบาลกำหนดให้มีห้องพัก 36,659 เตียง ซึ่งจะรับนักท่องเที่ยวได้ปีละหนึ่งล้านคน และจะเต็มในปี 2555 ก่อนที่จะพิจารณาขยายต่อไป โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติรายงานว่าแม้การท่องเที่ยวจะพัฒนาไปอย่างดี แต่ประชากร 28% ของมัลดีฟส์มีไฟฟ้าใช้น้อยกว่าวันละหนึ่งชั่วโมง 40% ไม่มีสถานพยาบาล/สาธารณสุข และ 12%ไม่มีน้ำสะอาดใช้ เกาะอื่นๆ เริ่มมีปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะขยะ เพราะไม่มีการวางแผนไว้อย่างดีพอ สำหรับ หลวงพระบางจะมีการพัฒนาท่องเที่ยวในทิศทางที่ยั่งยืนโดยร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวควบคู่กับการคุ้มครองทรัพยากร วัฒนธรรมและสังคม ให้เป็นที่ชื่นชอบในระดับโลก

วัฏจักรของพื้นที่ท่องเที่ยว (Tourism Area Life Cycle) มีดังนี้

- การค้นพบแหล่งท่องเที่ยว / เข้าถึงยาก นักท่องเที่ยวน้อย
- ท้องถิ่นเริ่มพัฒนา / กิจการเกิดขึ้นโดยท้องถิ่น คนมาในช่วงฤดูกาล ยังเข้าถึงยาก
- แหล่งท่องเที่ยวพัฒนา / นักท่องเที่ยวเพิ่มมาก มีความสะดวก เริ่มเสื่อมโทรม
- แหล่งท่องเที่ยวเริ่มมีชื่อเสียง / นักลงทุนภายนอกเข้าครอบงำ นักท่องเที่ยวคงที่
- แหล่งท่องเที่ยวรุ่งเรือง / นักท่องเที่ยวมากในกลุ่มมาซ้ำ เกิดความเสื่อมโทรมมาก
- แหล่งท่องเที่ยวตกต่ำ / นักท่องเที่ยวกลายเป็นนักทัศนาจร ตลาดใหม่เกิดยาก

องค์การการท่องเที่ยวโลกมองการท่องเที่ยวว่า การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไม่กระทบต่อธรรมชาติ สังคม และวัฒนธรรม หากหาจุดพอดีไม่ได้จะทำให้เกิดความรุนแรง คุณภาพชีวิตคนจะเป็นตัวตั้ง ที่อยู่ในภาวะสมดุลจะนำไปสู่ความยั่งยืน



ทิศทางตลาดการท่องเที่ยวของโลกที่สำคัญ คือ เป็นการท่องเที่ยวแบบแสวงหาประสบการณ์ร่วมกับท้องถิ่น เป็นการท่องเที่ยวที่พึ่งพิงบริษัทนำเที่ยวน้อยลง เป็น อี คอมเมอร์ซ (e-commerce) ให้ความสำคัญกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม ให้ความสำคัญกับความยุติธรรมทางการค้าและเป็นการท่องเที่ยวในภูมิภาคเพื่อลดค่าใช้จ่าย

ทิศทางการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ได้แก่ เป็นการเดินทางในระยะใกล้และท่องเที่ยวในประเทศ ระยะเวลาการเดินทางสั้นลงและใช้เงินน้อยลง แหล่งท่องเที่ยวที่ใช้จ่ายน้อยกว่าจะได้เปรียบ ผู้ประกอบการที่บริหารต้นทุนได้ดีกว่าจะได้เปรียบกว่า และการทำงานอย่างบูรณาการตลอดห่วงโซ่คุณค่าจะได้เปรียบยิ่งขึ้น

ภาคใต้ของประเทศไทยมีระยะเวลาการพำนักเฉลี่ย 3.48 วัน และนักท่องเที่ยวใช้จ่ายเฉลี่ยวันละ 2,987.59 บาทต่อวัน ส่วนจังหวัดสตูลมีระยะเวลาการพำนักเฉลี่ย 2.1 วัน และนักท่องเที่ยวใช้จ่ายเฉลี่ยวันละ 1,351.70 บาทต่อวัน ภาพรวมการท่องเที่ยวสตูล คือ มีแหล่งท่องเที่ยวมีคุณภาพสูงเป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติทางทะเล (Asian Heritage) และการเข้าถึงจากกรุงเทพฯ ไม่สะดวก มีสภาพเป็นฤดูกาลสูง และสิ่งอำนวยความสะดวกมีจำกัด

การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบองค์รวม ยึดหลัก 5 ประการ คือ Product (สินค้า) Place (สภาพการเข้าถึง) Price (ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว) Promotion (การสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย) Participation (การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม)

กลไกการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ได้แก่

- 3 Ps (policy - plan - project) มีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องครบถ้วนทั้งกระบวน
- 3 Es (economy - equity - environment) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจบนเงื่อนไขในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยยะสำคัญและสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วิถีการดำเนินชีวิตของชาวเกาะหลีเป๊ะ ทำประมงพื้นบ้านและการท่องเที่ยว โดยการรับจ้างขับเรือท่องเที่ยว รวมทั้งการเป็นลูกจ้างในรีสอร์ท จึงทำให้นักเรียนไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการเรียนหนังสือ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จึงได้พระราชทานพระราชดำริให้จัดทำโครงการสอนภาษาอังกฤษแก่นักเรียนโรงเรียนบ้านเกาะอาดัง เพื่อสร้างโอกาสให้เด็กนักเรียนสามารถสื่อสารกับนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ รวมทั้งในเรื่องของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัว และรวมไปถึงสุขอนามัยทั่วไปให้มีความรู้รอบตัวที่กว้างขวางขึ้น ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่โครงการชัยพัฒนาจะศึกษาเกาะหลีเป๊ะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำอย่างไรให้องค์ความรู้ถ่ายทอดลงสู่ชุมชนเกาะหลีเป๊ะต้องเฝ้าระวังไม่ให้การท่องเที่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน

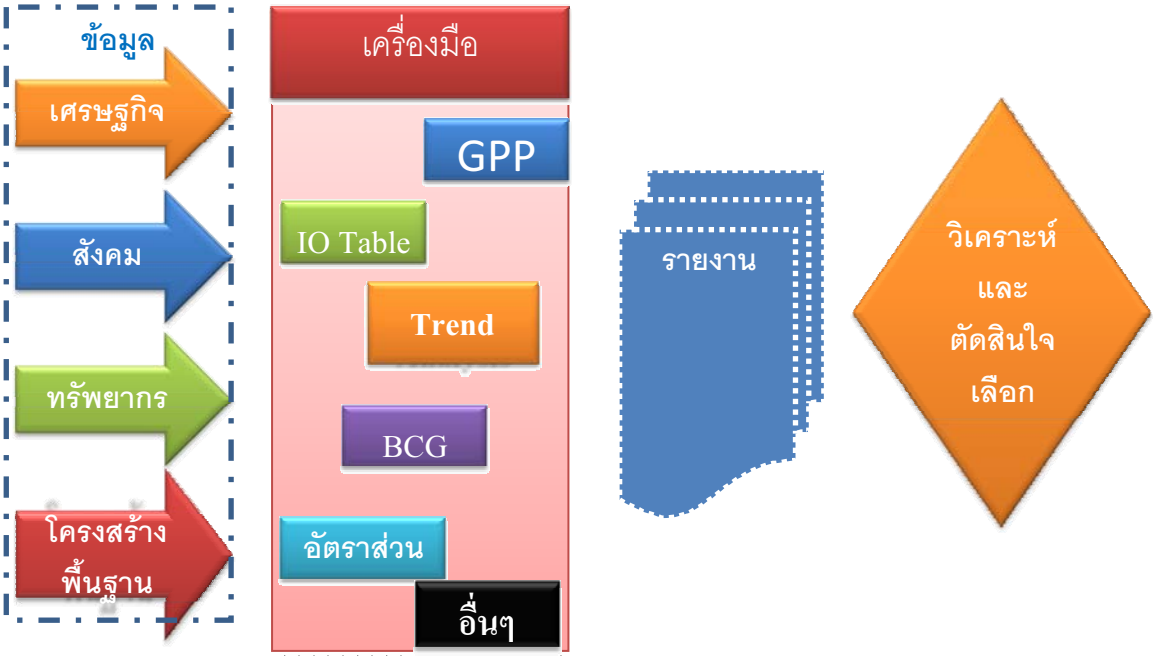
3. เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล และหลักการทำห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

โดย อาจารย์ มนตรี เสนียเศรษฐ นักวิจัยโครงการ

การบูรณาการแผนจังหวัดโดยใช้ห่วงโซ่คุณค่าเปรียบเสมือนเป็นห่วงโซ่ที่ผูกโยงกัน หากมีการวางแผนที่ดีก็จะดีไปสู่ความสำเร็จทั้งยวง แต่หากวางแผนไม่มีประสิทธิภาพจะฉุดไปสู่ความล้มเหลวทั้งยวงเช่นกัน

กระบวนการใช้ข้อมูลมีความสำคัญ จังหวัดมีหลายแหล่งข้อมูล ต้องนำมาวิเคราะห์ก่อนที่จะนำไปใช้ตัดสินใจ เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย GPP I-O Table Trend analysis อัตราส่วน เป็นต้น ซึ่งต้องมีการเลือกใช้เครื่องมือให้เหมาะสมกับข้อมูลแต่ละตัว เมื่อได้เครื่องมือแล้วจึงนำมาวิเคราะห์ข้อมูลนำไปสู่การตัดสินใจ โดยไม่ใช้ความรู้สึก ยกตัวอย่างข้อมูลนักท่องเที่ยวของจังหวัดสตูลที่คุณพิพัฒน์ได้กล่าวว่ามี 700,000 คนต่อปี แต่จากสถิติของอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะตะรุเตาพบว่ามีนักท่องเที่ยวบริเวณหมู่เกาะ 50,000 คนต่อปี ดังนั้น ต้องพิจารณาจากข้อมูลแล้วว่านักท่องเที่ยวอีก

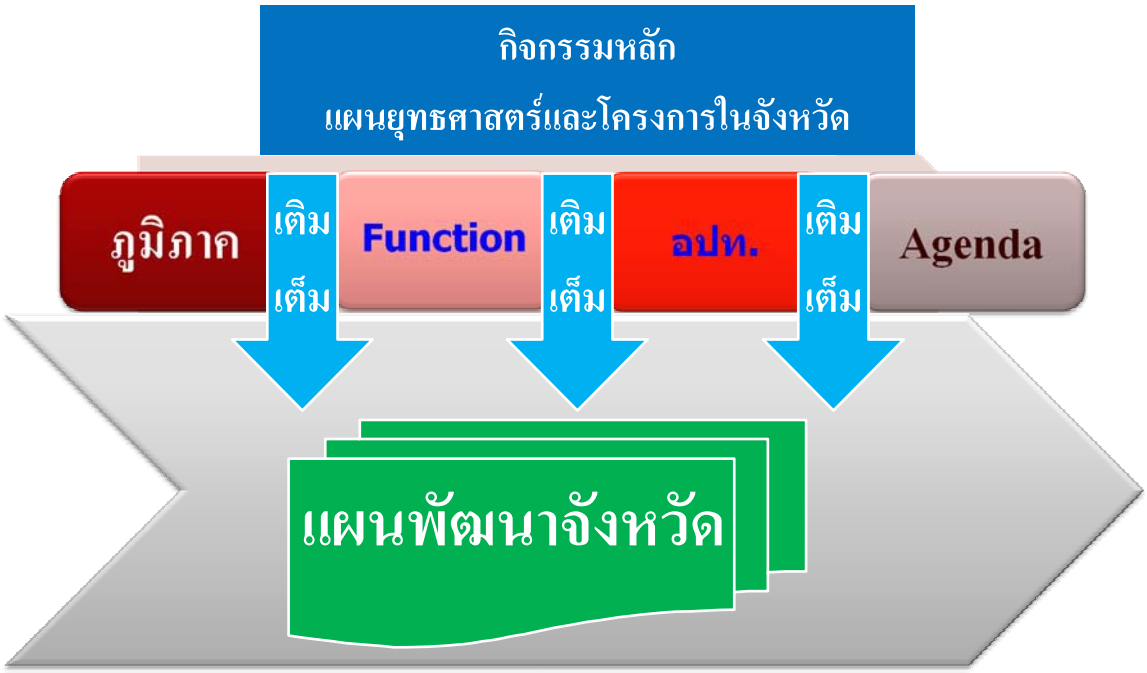
65,000 คน ไปเที่ยวที่ไหน สำหรับ ข้อมูลจากระบบ POC ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลของภาครัฐในเชิงปริมาณ แต่ข้อมูลอีกส่วนที่น่าสนใจและมีความสำคัญคือข้อมูลเชิงคุณภาพที่มาจากชุมชน เอกชน และภาคประชาสังคม วันนี้จึงเป็นโอกาสดีที่มาพร้อมทุกภาคส่วนในการช่วยกันคิด



ในการทำแผนพัฒนาจังหวัดปัจจุบัน เป็นการบูรณาการแผนระหว่างแผนของหน่วยงาน แผน Agenda และแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนบูรณาการและเติมเต็มส่วนที่ขาด จึงเป็นแผนที่ไม่ได้มีงบประมาณมากหากเทียบกับงบประมาณจากส่วนอื่น แต่ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น แต่ละแผนมีการเขียนในช่วงระยะเวลาต่างกัน บางแผนงานซ้ำซ้อนกัน ไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชน และปัญหาด้านต่างๆ ของจังหวัดได้ ดังนั้น แผนจังหวัดที่ผ่านการบูรณาการที่แท้จริงจะนำแผนงานส่วนที่ยังไม่ได้มาบรรจุในแผนพัฒนาของจังหวัด การคลี่ให้เห็นแผนงานและโครงการที่จะตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนในจังหวัด อาจทำไม่ได้ครบถ้วนในคราวเดียว แต่อย่างน้อยจะทำให้เห็นภาพรวมความต้องการของทุกภาคส่วนในจังหวัด และค่อยๆ เติมเต็มหรือปรับปรุงในแต่ละปี โครงสร้างแผนพัฒนาจังหวัดประกอบด้วย ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสิ่งแวดล้อม ในการคิดแผนด้านเศรษฐกิจต้องพิจารณาให้รอบด้าน เช่นคิดถึงปัญหาสิ่งแวดล้มที่จะเกิดตามมา

Value Chain เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดการมองตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ยกตัวอย่างกิจกรรมทางการเกษตร ประกอบด้วย ห่วงโซ่ของกลุ่มเกษตร แปรรูป และค้าส่ง ในกระบวนการเหล่านี้ต้องดูตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำคือผู้บริโภค ซึ่งเป็นกระบวนทั้งหมดที่เกิดขึ้นโดยภาคเอกชนและภาคประชาชน ส่วนภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน เช่น การส่งเสริมด้านปัจจัยพื้นฐาน และทักษะ ซึ่งใน

การวางแผนต้องมีการคลี่ห่วงโซ่ร่วมกันว่ามีจุดอ่อนตรงไหนที่ภาครัฐต้องเข้าไปช่วยเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้น

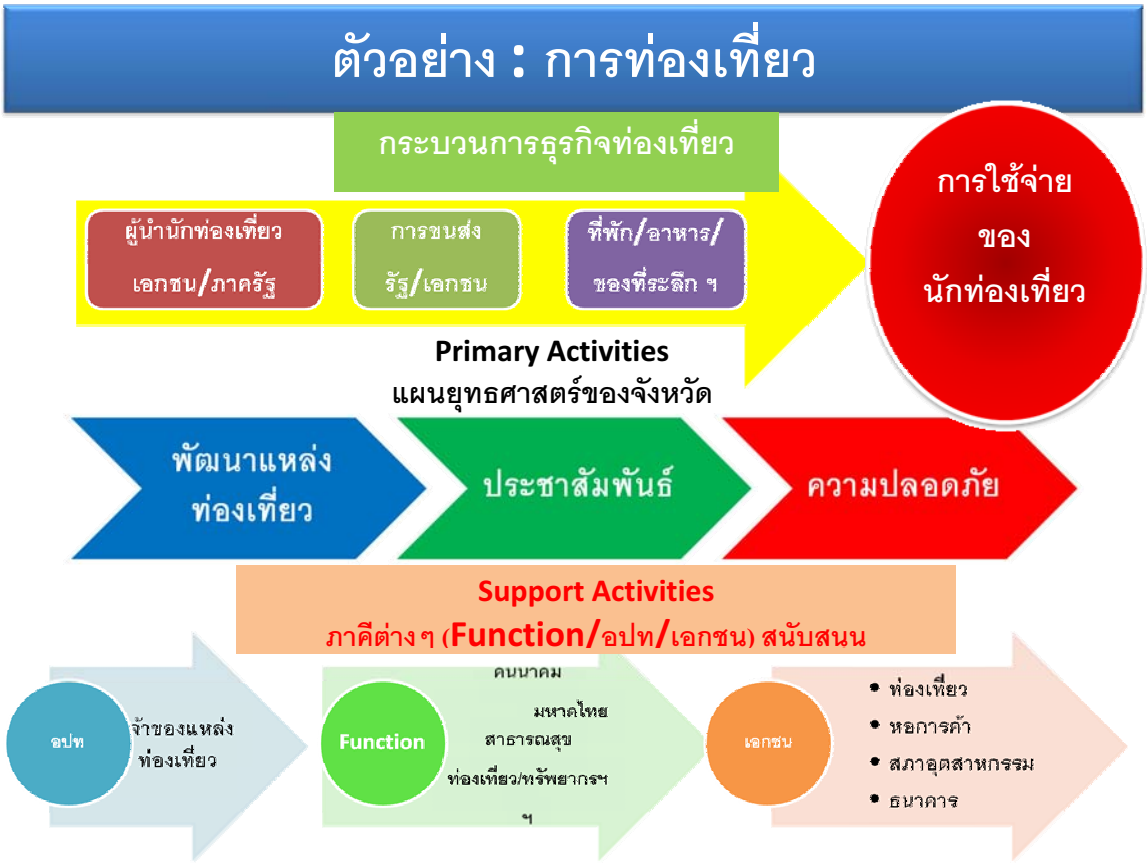


สิ่งที่สำคัญคือทำอย่างไรจึงจะสร้างกระบวนการผลผลิตจังหวัดร่วมกัน คนในจังหวัดต้องยอมรับร่วมกันว่าอะไรจะเป็นผลผลิตหลักของจังหวัด แล้วพูด(สื่อสาร)และดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เช่น จังหวัดสตูลจะนำการท่องเที่ยวหรือการเกษตร (ยางพารา) มาเป็นผลผลิตหลักของจังหวัด โดยมีผู้ที่ทำหน้าที่สร้างความรู้สึกร่วมคือผู้บริหารหรือผู้ใหญ่ของจังหวัด

เกาะหลีเป๊ะมีที่พักราคาถึงห้องละ 10,000 บาท แสดงให้เห็นว่าเป็นที่ท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มจะเติบโต ในเว็บไซด์ต่างๆ มีแผนที่ปรากฏเป็นภาษาอังกฤษ เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเป็นลูกค้า เกาะหลีเป๊ะต้องหาเอกลักษณ์ของตัวเองว่าจะเป็นที่ท่องเที่ยวแบบมัลดีฟหรือพัทยา มีอะไรเป็นจุดขาย หากพิจารณาเกาะหลีเป๊ะแล้วพบว่า กิจกรรมหลัก (primary activities) เป็นของภาคเอกชนแทบทั้งสิ้น และมีครบทั้งห่วงโซ่ กล่าวคือ กิจกรรมนำนักท่องเที่ยวเข้ามา ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ชัดเจนดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยบริษัทนำเที่ยว ซึ่งต่างกับการท่องเที่ยวขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช และแก่งสะพือ จังหวัดอุบลราชธานี ยังมีขั้นนี้ไม่เข้มแข็งและชัดเจน จึงทำให้นักท่องเที่ยวเข้ามาไม่มากนัก นอกจากนี้ หลีเป๊ะยังมีกิจกรรมการขนส่ง ที่พักและการบริการ

สำหรับเป้าหมายของการท่องเที่ยว คือมีรายได้เพิ่มขึ้นจากนักท่องเที่ยว ทำอย่างไรให้นักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ใช้เงินในพื้นที่ และต้องมีความชัดเจนด้านลูกค้า เช่น โฮมสเตย์ต้องการนักท่องเที่ยวกลุ่มไหน รีสอร์ทต้องการนักท่องเที่ยวกลุ่มไหน จะได้ไม่เกิดการแย่งลูกค้ากัน ข้อระวังระหว่างรายได้กับความสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ท้ายที่สุดแล้วในความเป็นจริงแล้ว รายได้จากการ

ท่องเที่ยวอาจไม่ได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องนำเงินมาเยียวยาความสูญเสียทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



4. **การระดมความคิดเห็นในกลุ่มย่อย**

การประชุมได้แบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มปัจจัยพื้นฐาน และผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว กลุ่มศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว และการมีส่วนร่วมของชุมชน และกลุ่มการตลาดและประชาสัมพันธ์ โดยแต่ละกลุ่มได้อภิปรายถึงสถานการณ์ /ปัญหา และข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การเสนอแผนจังหวัด

ผู้เข้าร่วมประชุมได้ฝันว่า *"**อยากให้หลีเป๊ะเป็นมัลดีฟที่มีความสวยงามทางทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นบาหลีที่คงวัฒนธรรมของชุมชนไว้ได้.**"*

เกาะหลีเป๊ะมีพื้นที่ 1,500 ไร่ ห่างจากแผ่นดินใหญ่ 80 กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางจากท่าเรือ 2-3 ชั่วโมง ปี พ.ศ. 2517 จัดอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา และเริ่มมีนักท่องเที่ยวเข้ามา เกาะหลีเป๊ะมีประชากร 1,050 คน 160 ครอบครัว มีมีสถานีอนามัย 1 แห่ง โรงเรียน 1 แห่ง (อนุบาล-มัธยมศึกษาปีที่ 3) สำหรับกลุ่มหลีเป๊ะโฮมสเตย์เกิดเนื่องจากปัญหาที่พักเต็มในฤดูกาลท่องเที่ยว ด้วยการสนับสนุนจากสำนักส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)

(1) **ปัจจัยพื้นฐาน และผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว**

สถานการณ์ /ปัญหา	ข้อเสนอ
21. ขาดความเชื่อมโยงของเส้นทางการท่องเที่ยวทั้งจังหวัดในส่วนที่เป็นเมือง ภูเขา และทะเล 22. การคมนาคมยังไม่เชื่อมโยงทั้งเกาะ ทำให้การเข้าถึงของที่พักและแหล่งท่องเที่ยวในบางบริเวณต้องใช้เรือแทน และยังส่งผลต่อการเก็บขนขยะบนเกาะ อีกทั้งไม่มีท่าเทียบเรือ ซึ่งเรือโดยสารจะต้องไปจอดลอยน้ำกลางทะเลระยะใกล้ฝั่ง ต้องนำเรือหางยาวของชาวบ้านมาขนถ่ายผู้โดยสาร 23. ขาดระบบการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถานประกอบการ 24. น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคไม่เพียงพอ อีกทั้งท่อส่งน้ำจากเกาะอาดังชำรุดอยู่เสนอ 25. กลุ่มเรือหางยาวที่รับส่งนักท่องเที่ยวและนำนักท่องเที่ยวดูปะการัง ขาดเรือด่วนฉุกเฉิน และขาดเครื่องมือสื่อสารเพื่อเรียกใช้เรือด่วนฉุกเฉินที่มี เช่น เรือด่วนฉุกเฉินของ สสจ. ที่ให้ อบจ. ยืมใช้ หรือการสนับสนุนของมูลนิธิชัยพัฒนา 26. ที่พักช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวมีไม่พียงพอ (โรงแรมและรีสอร์ท รองรับนักท่องเที่ยวได้ 2,200 คนต่อวัน) จึงเกิดโฮมสเตย์ 5 ราย (รับนักท่องเที่ยวได้ 50 คนต่อวัน) และบางกลุ่มใช้โรงเรียนเป็นที่พัก 27. ไม่มีผลิตภัณฑ์ของฝากและของที่ระลึกจากเกาะหลีเป๊ะ 28. ต้นทุนค่าไฟฟ้าแพง ปัจจุบัน ไม่มีระบบสายเคเบิลไฟฟ้าแต่อย่างใด ใช้เพียงโซล่าเซลล์และใช้เครื่องปั่นไฟกันเอง ทำให้มีต้นทุนสูง 29. การสร้างโรงแรมและสถานประกอบการโดยขาดการควบคุมและจัดระเบียบการใช้ที่ดิน รวมทั้งมีการกว้านซื้อที่ดินโดยนายทุน 30. การแย่งลูกค้าและตัดราคากัน รวมทั้งราคาสินค้าบนเกาะไม่มีมาตรฐาน	1. จัดทำแผนการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงทั้งเมือง-ภูเขา-ทะเล 2. พัฒนาถนนให้เชื่อมโยงกันทั้งเกาะและสามารถใช้การได้ดีในช่วงฤดูฝน 3. ทำให้ “หลีเป๊ะปลอดขยะ” โดยจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้น กลาง และปลายทาง ด้วยความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน กล่าวคือ ต้นทาง ได้แก่ อบต. สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวและผู้ประกอบการประชาสัมพันธ์หรือใช้มาตรการจูงใจให้นักท่องเที่ยวไม่นำเครื่องอุปโภคบริโภคที่จะก่อให้เกิดขยะหรือย่อยสลายยากไปสู่เกาะ กลางทาง ได้แก่ มีการคัดแยกขยะ ด้วยความร่วมมือกันของโรงเรียน ชุมชนและนักท่องเที่ยว และปลายทาง ได้แก่ การแปรสภาพขยะเป็นน้ำหมักชีวภาพ ของที่ระลึก ด้วยความร่วมมือทางวิชาการจากจังหวัด วิทยาลัยชุมชนสตูล รวมทั้งมีมาตรการจูงใจให้นักท่องเที่ยวนำขยะขึ้นฝั่ง 4. ศึกษาการบริหารจัดการระบบน้ำ ปรับปรุงระบบการขนส่งน้ำรวมทั้งจัดระบบการตรวจสอบและบำรุงรักษา 5. จัดตั้งระบบของศูนย์อำนวยการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงทั้งในด้านบุคลากรทำงาน 24 ชั่วโมง การสื่อสาร เรือด่วนสำหรับการขนส่ง การรักษาพยาบาล และการติดตามตรวจสอบ 6. ให้สถาบันทางวิชาการศึกษาความสามารถในการรองรับด้านการท่องเที่ยวของเกาะหลีเป๊ะ (Carrying Capacity) แม้ว่าห้องพักจะเพิ่มขึ้น แต่หากเกินศักยภาพในการรองรับของทรัพยากรแล้ว จะนำไปสู่การทำลายการท่องเที่ยวมากกว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน 7. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชุมชนร่วมกันค้นคว้า ดูงานพัฒนาของฝากและของที่ระลึกอันมีเอกลักษ์จากเกาะหลีเป๊ะ เช่น กะลามะพร้าว ขยะแปรรูป ซึ่งจะเป็นสร้างรายได้แก่ชุมชนอีกทางหนึ่ง 8. วางและจัดทำผังเฉพาะเกาะหลีเป๊ะ กำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) 9. สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ชมรมโรงแรมจังหวัด

สถานการณ์ /ปัญหา	ข้อเสนอ
	สตูล สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสตูล และผู้ประกอบการ วางระบบจัดการท่องเที่ยวร่วมกัน ได้แก่ การสรรลูกค้า และมาตรฐานราคาสินค้า 10. จัดระบบด้านความปลอดภัยทั้งในการเดินทางและเมื่อพักอยู่บนเกาะ โดยการมีส่วนร่วมระว่างเจ้าหน้าที่รัฐ เอกชน และชุมชน เช่น การจัดเรือลาดตระเวน และจัดเวรยามดูแลในชุมชนและรีสอร์ท 11. หามาตรการป้องกันการกว้านซื้อที่ดินบนเกาะ

(2) ***ศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว และการมีส่วนร่วมของชุมชน***

สถานการณ์ /ปัญหา	ข้อเสนอ
1. กลุ่มบุคคลที่มีส่วนในการพัฒนาชุมชนและการท่องเที่ยวไม่ได้รับการจัดสรรสวัสดิการที่เหมาะสม กลุ่มบุคคลเหล่านี้ ได้แก่ ชมรมรักษ์เกาะหลีเป๊ะที่ดูแลความสะอาด จัดเก็บขยะมูลฝอยบนเกาะ การคัดแยกขยะ การขนขึ้นฝั่ง การประสานกับ อบจ. ในการรับขยะจากฝั่ง เช่นเดียวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำเกาะหลีเป๊ะที่ดูแลระบบจ่ายน้ำประปาของชุมชน รวมทั้งชุดรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน (ชรบ.) และชุดรักษาภัยทางทะเล ที่ดูแลความปลอดภัยของหมู่บ้านและทางทะเล 2. บุคลากรของสถานประกอบการมีความสามารถต่ำในการใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อการสื่อสาร ซึ่งปัจจุบัน โรงเรียนบ้านเกาะอาดังได้เริ่มให้ความรู้ภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวแก่นักเรียนโดยอาสาสมัครชาวต่างประเทศ แต่ยังไม่ขยายไปสู่บุคลากรในสถานประกอบการ นอกจากนี้ วิทยาลัยชุมชนสตูลก็ได้ให้ความรู้ชุมชนด้านภาษาและอาชีพ แต่ขาดดำเนินการอย่างต่อเนื่อง	1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ อบต. สนับสนุนสวัสดิการแก่กลุ่มบุคคลที่มีส่วนในการพัฒนาชุมชนและการท่องเที่ยว 2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถาบันวิชาการจัดการอบรมด้านภาษาต่างประเทศและทักษะการบริการนักท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องและมีระบบติดตามวัดผล

(3) **การตลาดและประชาสัมพันธ์**

สถานการณ์ /ปัญหา	ข้อเสนอ
1. ขาดการเชื่อมต่อการรับรู้การท่องเที่ยวของจังหวัดสตูลทั้งในมิติเมือง ภูเขา และทะเล 2. ความเข้าใจว่าช่วงเดือนพฤษภาคม-พฤศจิกายน (ช่วงฤดูมรสุม) ไม่สามารถท่องเที่ยวได้ เนื่องจากในระยะเวลาดังกล่าว อุทยานแห่งชาติได้ประกาศปิดอันที่จริงแล้ว นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางได้ดังเกาะอื่นๆ เช่น เกาะเสม็ด เกาะช้าง โดยที่เกิดมรสุมจะเกิดเป็นช่วงๆ เท่านั้น	1. โอกาสเกาะหลีเป๊ะครบรอบ 100 ปี ควรมีการเผยแพร่การท่องเที่ยวของจังหวัดสตูลทั้งในมิติเมือง ภูเขา และทะเล โดยท้องถิ่น จังหวัด และ ททท. 2. ประสานงานกับอุทยานแห่งชาติเกาะตะรุเตาในการสร้างความเข้าใจว่าเกาะหลีเป๊ะสามารถท่องเที่ยวได้ทั้งปี ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกับการจัดทำปฏิทินการท่องเที่ยวและจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวในช่วงมรสุมที่สอดคล้องกับสภาพอากาศ โดยคำนึงถึงความปลอดภัย รวมทั้งจัดระบบรักษาความปลอดภัยและการรักษาพยาบาลในระดับสูง

การจัดลำดับความสำคัญโครงการในห่วงโซ่คุณค่าของการท่องเที่ยวหลีเป๊ะ

ลำดับที่ 1 การจัดการขยะ โดยจัดให้เป็นวาระของท้องถิ่นและจังหวัด

ลำดับที่ 2 การวางระบบการจัดสรรน้ำใช้เพื่ออุปโภคและบริโภคที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม

ลำดับที่ 3 การจัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนรอบเกาะ สามารถใช้การได้ดีในทุกฤดูกาล

ภาคผนวก ข.

บทความสำหรับเผยแพร่

รูปแบบและกระบวนการพัฒนาจังหวัด
บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม

บทนำ

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ โดยมีการกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณเอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 2550 ในขณะที่ที่ผ่านมาการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ มีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางผ่านทางหน่วยงานระดับกรมและกระทรวง โดยมิได้มีการประสานแผนหรืองบประมาณระหว่างหน่วยงาน รวมถึงมิได้บูรณาการแผนงานกับส่วนท้องถิ่น หรือภาคส่วนอื่น เช่น ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2550 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78(2) ให้มีการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งสนับสนุนให้จังหวัดมีแผน/งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อเดือนสิงหาคม 2550 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่เสนอขอตั้งงบประมาณได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 หลังจากนั้นจึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ซึ่งประกอบด้วยการตั้งคณะกรรมการนโยบายแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (กนจ.) คณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด (กบก.) และคณะกรรมการบริหารจังหวัด (กบจ.) รวมทั้งกำหนดแนวทางจัดทำแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบประมาณ และการกำกับการดำเนินการ เป็นต้น โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อเดือนธันวาคม 2551

โจทย์ของการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

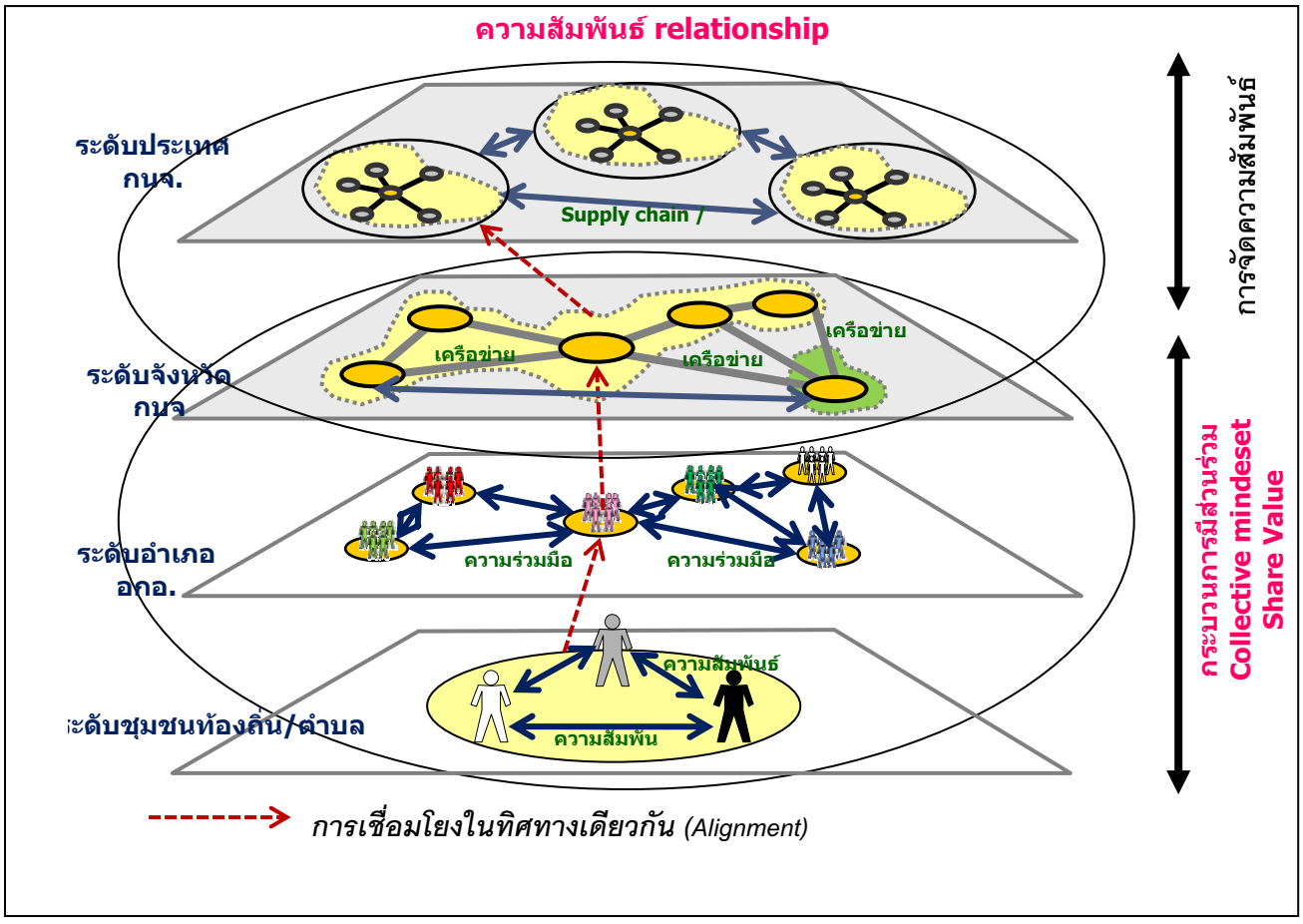
ผลการดำเนินงานทดลองนำร่องการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ ปี 2551 ที่ผ่านมาพบว่าจุดเน้นของระบบเศรษฐกิจฐานล่างเป็นเรื่องเครือข่ายและกระบวนการทำแผนชุมชน ส่วนระบบเศรษฐกิจระดับบนที่จะเชื่อมกับแผนจังหวัดนั้น ปัจจัยแห่งประสิทธิผลคือการบูรณาการเศรษฐกิจระดับชุมชนท้องถิ่นและเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระดับบนของจังหวัดซึ่งขับเคลื่อนโดยภาคธุรกิจ การยึดโยงเศรษฐกิจทั้งสองระดับนี้จะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของจังหวัดมีการเติบโตอย่างมั่นคง ทั้งนี้ความเชื่อมโยงดังกล่าวตั้งแต่ระดับชุมชน ขึ้นไปสู่ระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด ต้องมีระบบข้อมูลที่ถูกต้องทั้งข้อมูลในระดับจุลภาค (Micro) คือ ข้อมูลที่มาจากชุมชนท้องถิ่น หรือข้อมูลในระดับผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน และระดับมหภาค (Macro) คือ ข้อมูลภาพรวมด้านเศรษฐกิจส่วนบนระดับจังหวัดและระดับประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพแผนจังหวัด รวมทั้งส่งผลต่อการตอบสนองกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

โจทย์ที่สำคัญของการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ คือ แผนงานโครงการที่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐ สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีระบบเอื้อต่อการ

ตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับของจังหวัด เพื่อก่อให้เกิดภาระผูกพันและความรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนายุทธศาสตร์แผนงานและงบประมาณในระดับจังหวัด

รูปแบบความสัมพันธ์ของภาคีจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ ตั้งแต่ชุมชน/ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ เป็นการบูรณาการแผนในแนวตั้ง โดยระบบนี้จะเกิดประสิทธิภาพเมื่อทุกระดับมองเห็นประโยชน์ร่วมและมีทิศทางความคิดตรงกัน (Shared value & Collective mind set) โมเดลนี้มีเงื่อนไขความสำเร็จคือ 1)กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีสำคัญในทุกระดับโดยเฉพาะระดับฐานราก คือ ชุมชนท้องถิ่น 2) ระบบข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และตัดสินใจในการจัดลำดับแผนงานและงบประมาณ และ 3) ความสัมพันธ์ที่ดีของภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับแนวนอนและแนวตั้งที่เอื้อต่อการพัฒนาแผนจังหวัด (ดูแผนภาพ)



แผนภาพ แสดงการจัดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนระดับ

จากการศึกษาวิจัย พบตัวอย่างของการเชื่อมโยงแผนในลักษณะตามโมเดลนี้ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสตูล

จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นตัวอย่างของจังหวัดขนาดใหญ่ ที่มีการเชื่อมโยงแผนที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ พิจารณาได้จากทิศทางการพัฒนาแผนจังหวัดที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งแผนงานโครงการของหน่วยงาน (function) แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ นครศรีธรรมราชยังมีการทำแผนชุมชนเต็มพื้นที่จังหวัด และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลตำบลที่ใช้โปรแกรมขอนหาด ซึ่งคนในท้องถิ่นร่วมกันพัฒนาขึ้น ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้สะดวก ส่วนการเชื่อมโยงในระดับจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายให้ชุดปฏิบัติการตำบลซึ่งมีทั้งผู้นำชุมชนและข้าราชการ ได้ทำงานร่วมกันในการสนับสนุนความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนอย่างต่อเนื่อง เป็นหน่วยขับเคลื่อนบูรณาการแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน สู่แผนชุมชนระดับตำบล เชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์อำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด

ในด้านการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับระดับประเทศ จังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีการประมวลข้อมูลผลการพัฒนาจังหวัด ส่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นตัวแทนของนครศรีธรรมราช เพื่อนำไปเป็นข้อมูลเพื่อการสนับสนุนงบประมาณ กล่าวได้ว่าเป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ในระดับบนเพื่อสนับสนุนแผนงานและแผนงบประมาณของจังหวัด

ในส่วนการบูรณาการระหว่าง area - function - agenda ซึ่งเป็นการบูรณาการแนวขวางในจังหวัด ได้พิจารณาจากการคัดเลือก “การท่องเที่ยวอำเภอขนอม” มาแจกแจงบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ซึ่งเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยว และตรงกับความต้องการของภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในอำเภอ ที่ต้องการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว (share value) ได้รับการสนับสนุนจากนายอำเภอขนอม และผู้ว่าราชการจังหวัด

จังหวัดสตูล เป็นตัวอย่างของจังหวัดขนาดเล็ก ที่มีการเชื่อมโยงแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ สตูลได้เลือกประเด็น “การท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ” มาแจกแจงบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท่องเที่ยวในกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เนื่องจากสตูลได้กำหนดให้มีวาระการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด โดยมีแผนงาน/โครงการตั้งแต่แผนชุมชน แผนอำเภอ และแผนจังหวัด ที่จะสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเกาะหลีเป๊ะและการท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับประเทศ กล่าวได้ว่าเป็นการบูรณาการระหว่าง area - function – agenda นอกจากนั้นจังหวัดสตูลในฐานะที่เป็นหนึ่งในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการประชุมเรื่องความมั่นคงซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำให้หน่วยงานมีการประสานข้อมูลเพื่อรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบในที่ประชุมสม่ำเสมอ ดังนั้น จึงเป็นช่องทางหนึ่งในการเชื่อมความสัมพันธ์กับระดับนโยบายให้ทราบวาระการพัฒนาของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อการสนับสนุนแผนงบประมาณจังหวัด

จังหวัดพิษณุโลก มีการเชื่อมโยงประเด็นเรื่องน้ำตั้งแต่แผนระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด พิจารณาจากการเลือกผลผลิตการเกษตร ประเด็นน้ำ มาจัดทำแผนโดยใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) โดยทำในพื้นที่อำเภอนครไทย ซึ่งเป็นอำเภอที่มีการทำแผนชุมชนทุกตำบลในอำเภอนครไทย และปรากฏว่าข้อมูลในแผนชุมชนของทุกตำบลมีประเด็นปัญหาเรื่องน้ำ ดังนั้นประเด็นน้ำจึงเป็นผลประโยชน์ร่วม (shared value) นอกจากนี้ประเด็นปัญหาน้ำยังเป็นปัญหาระดับจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ในยุทธศาสตร์การผลิตสินค้าเกษตรของจังหวัด และในระดับประเทศรัฐบาลก็มีนโยบายเรื่องน้ำ กล่าวได้ว่าในประเด็นเรื่องการจัดการน้ำของจังหวัดพิษณุโลกมีการบูรณาการระหว่าง area - function – agenda แต่ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับระดับประเทศ ยังไม่เห็นบทบาทที่ชัดเจน

ส่วนจังหวัดอื่นๆ อีก 5 จังหวัด ยังไม่เห็นการเชื่อมโยงครบทุกระดับ เช่น จัง*หวัดชัยนาท* กระบวนการเชื่อมโยงแผนงานระดับชุมชนและตำบลไม่ชัดเจน แต่มีบทบาทของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง คือ มีการรายงานผลการพัฒนาจังหวัดให้สมาชิกผู้แทนราษฎรจังหวัด ซึ่งเป็นรัฐมนตรีได้รับทราบ ส่งผลให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ *จังหวัดชัยภูมิ* ซึ่งเลือกประเด็นพริกมาทำกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (value chain) และจัง*หวัดยโสธร* เลือกประเด็นข้าวหอมมะลิอินทรีย์ มีกระบวนการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับแผนชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัด แต่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับระดับนโยบายส่วนกลางยังไม่ชัดเจน ส่วน *จังหวัดอุบลราชธานี* ซึ่งเลือกประเด็น "การท่องเที่ยวแก่งสะพือ" มาทำกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า แม้ว่าจะมีนโยบายระดับชาติสนับสนุน และจังหวัดมียุทธศาสตร์ด้านท่องเที่ยวก็ตาม แต่ศักยภาพของพื้นที่ไม่โดดเด่นสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้การเชื่อมโยงระหว่างอำเภอไปสู่จังหวัดในประเด็นท่องเที่ยวไม่เด่นชัด

กล่าวโดยสรุป โมเดลการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ แสดงให้เห็นว่า ในระดับล่างของโมเดลตั้งแต่จังหวัดลงมาถึงระดับท้องถิ่น/ตำบล เป็นการเชื่อมโยงแผนงานและบูรณาการแผนงานโครงการของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน function ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม ซึ่งเป็นการบูรณาการ โดยนำเครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) มาเป็นเครื่องมือบูรณาการความต้องการสู่แผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้มีมีเงื่อนไขคือ กระบวนการมีส่วนร่วม ระบบข้อมูล การเห็นประโยชน์ร่วมและทิศทางความคิดที่ตรงกันทุกระดับ ในส่วนระดับบนของโมเดลตั้งแต่ระดับจังหวัดขึ้นไปถึงระดับประเทศ แสดงให้เห็นว่าการเชื่อมโยงแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ต้องมีความสอดคล้องระหว่างนโยบายรัฐและแผนจังหวัด ระบบข้อมูลสนับสนุน และความสัมพันธ์ที่ดี (Relationship) ระหว่างจังหวัดกับผู้ระดับนโยบาย ดังนั้นประสิทธิภาพของการบูรณาการแผนจังหวัดจึงมีระดับแห่งความสำเร็จที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ

"**ห่วงโซ่คุณค่า**" **(**value chain**) เครื่องมือในการบูรณาการผลผลิตจังหวัด**

"ห่วงโซ่คุณค่า" เป็นแนวคิดที่ประยุกต์มาจากภาคธุรกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำแนวคิดห่วงโซ่คุณค่าเข้ามาใช้ในช่วงของการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ แต่ยังไม่มีการนำมาประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่ หลักการของห่วงโซ่คุณค่าคือ องค์กรต่างๆ จะมีกิจกรรมอยู่ 2 ประเภท คือ *กิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities) กิจกรรมหลักประกอบด้วย* 5 กิจกรรม 1)ปัจจัยป้อน (input) 2)การผลิตหรือการปฏิบัติการ 3)การส่งออก 4)การตลาดและการขาย และ 5)การให้บริการลูกค้า กิจกรรมหลักข้างต้นจะต้องทำงานประสานกันตามลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม และมีการส่งต่อไปกับยังกิจกรรมถัดไปพร้อมกับการเพิ่มคุณค่าที่เป็นผลลัพธ์ของแต่ละกิจกรรม ลักษณะของการส่งต่อนี้มีความสัมพันธ์กันเป็นห่วงโซ่ที่ขาดจากกันไม่ได้ ซึ่งในการบริหารจัดการห่วงโซ่ให้มีความต่อเนื่องต้องอาศัยศาสตร์ของ "ห่วงโซ่อุปทาน" หรือ "ห่วงโซ่การผลิต" (Supply Chain) หมายถึง การจัดลำดับของกระบวนการผลผลิตทั้งหมดตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง หรือ เป็นเครื่องมือที่นำมาแจกแจงกระบวนการผลิตทั้งหมด ตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูป จนถึงกิจกรรมทางการตลาด โดยเป้าหมายคือต้องการขายหมดและได้ราคาดี จึงต้องมีการเพิ่มมูลค่าให้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ซึ่งการเพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่อุปทานนี้เรียกว่า

“value chain” กิจกรรมสนับสนุนการเพิ่มมูลค่า ประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการเงิน การบัญชี ทรัพยากรมนุษย์ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และการจัดหาข้อมูลต่างๆ

การนำ Value chain มาใช้ในการทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเปรียบจังหวัดเสมือนบริษัท และผลผลิตที่เกิดขึ้นเป็นผลผลิตของจังหวัด สิ่งที่สำคัญคือทำอย่างไรจึงจะสร้างคุณค่าร่วมของผลผลิต (Shared value) ให้เกิดขึ้นในภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการสร้างคุณค่าร่วมดังกล่าวให้เกิดขึ้นในจังหวัด การศึกษาวิจัยของโครงการฯ ได้ทดลองนำแนวคิดห่วงโซ่คุณค่าไปใช้ในการบูรณาการความต้องการจากทุกภาคส่วนในจังหวัด *เริ่มจาก<u>ขั้นตอนที่ 1</u> การคัดเลือกผลผลิตจังหวัด*[1] ในการศึกษาวิจัยของโครงการฯ จังหวัดพิษณุโลกเลือกผลผลิตทางการเกษตร ประเด็นปัญหาน้ำ (ทดลองทำที่อำเภอนครไทย) จังหวัดชัยนาทเลือกผลผลิตข้าว จังหวัดยโสธรเลือกข้าวหอมมะลิอินทรีย์ จังหวัดชัยภูมิเลือกผลผลิตพริก จังหวัดอุบลราชธานี เลือกการท่องเที่ยวกรณีแก่งสะพือ จังหวัดนครศรีธรรมราช เลือกการท่องเที่ยว : กรณีขนอม และจังหวัดสตูลเลือกการท่องเที่ยวกรณีเกาะหลีเป๊ะ แต่ละจังหวัดจะมีกระบวนการเลือกที่มาจากมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัด สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่หรือมีแนวโน้มที่จะเติบโตในอนาคต

หลังจากที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกผลผลิตร่วมกันแล้ว จึงเข้าสู่*<u>ขั้นตอนที่ 2</u> คือ กระบวนการแจกแจงกระบวนการผลิตตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย* (End to End) เพื่อให้เห็นภาพรวมของผลิตผลต้นทางไปจนถึงปลายทาง ตลอดจนผู้บริโภคขั้นสุดท้ายในแต่ละกระบวนการผลิต ตามแนวทางห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) <u>ขั้นตอนที่ 3</u> คือ วิเคราะห์ผู้มีประโยชน์ร่วม (stakeholder) โดยพิจารณาจากกิจกรรมหลักทั้งหมด (primary activities) และจากกิจกรรมสนับสนุน (support activities) ในจังหวัดว่าประกอบด้วยภาคีใดบ้าง *<u>ขั้นตอนที่ 4</u> วิเคราะห์ความครบถ้วนของห่วงโซ่* : เกษตร อุตสาหกรรม บริการ และเชิญภาคีทั้งหมดในจังหวัดเข้าร่วมประชุมหารือ หากห่วงโซ่ใดขาดไปหรือยังไม่มีภาคีในจังหวัด ควรวิเคราะห์เพื่อให้ที่ประชุมเห็นภาพรวมดังกล่าว *<u>ขั้นตอนที่ 5</u> จัดเวทีระดมความคิดเห็น*เพื่อค้นหาความต้องการในการปรับปรุงเสริมกระบวนการหลักให้มีมูลค่าเพิ่ม โดยแบ่งผู้อยู่ในกระบวนการหลักเป็นกลุ่มต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ขึ้นอยู่กับผลผลิตหรือบริการในแต่ละจังหวัด ในกระบวนการกลุ่มควรมีการกำหนดเป้าหมายในเชิงเศรษฐกิจ และประเมินสถานการณ์ปัจจุบันของผลผลิต ความต้องการที่จะปรับปรุง จัดลำดับความสำคัญ และกำหนดผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งในเวทีนี้ควรมีผู้อำนวยการกระบวนการ (Facilitators) ที่มีความรู้ความเข้าใจในผลผลิตหรือบริการ และมีทักษะในการกระตุ้นให้ผู้ที่อยู่ในแต่ละกลุ่มมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน *<u>ขั้นตอนที่ 6</u> การประมวลความต้องการและเชื่อมโยงไปยังแผนพัฒนาจังหวัด* โดยเมื่อรวบรวมความต้องการจากทุกกลุ่ม นำเข้าสู่เวทีกระบวนการสนับสนุนประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ อปท. ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ซึ่งจะช่วยกันพิจารณาว่าจะดำเนินการสนับสนุนอย่างไร หน่วยงานใดจะเข้ามารับผิดชอบ หรือตรงกับกลยุทธ์ขององค์กรใด ควรจะใช้งบประมาณจากที่ไหน จากนั้นจึงผลการพิจารณาเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัด และนำเข้าเวทีร่วมของทั้ง

[1] ผลผลิตในที่นี้หมายถึง สินค้า หรือบริการ ที่สร้างมูลค่าให้เกิดกับประชาชนในพื้นที่ เช่น ผลผลิตด้านการเกษตร ผลผลิตด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของผู้ประกอบการภาคเอกชน แตกต่างจากผลผลิตของราชการในความหมายของสำนักงบประมาณ ที่หมายถึงการให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

กระบวนการหลักและกระบวนการสนับสนุน เพื่อพิจารณาความสอดคล้อง ระยะเวลา และให้ผู้รับการสนับสนุนกับผู้สนับสนุนเข้าใจตรงกัน พร้อมที่จะให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน

จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัด และข้อเสนอ

จากการทดลองใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา พบว่าจุดแข็งของระบบนี้คือ ทำให้แผนจังหวัดเป็นระบบเชื่อมโยงแผนงานตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น ตำบล อำเภอ จังหวัด และการกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ เป็นการกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานมีความตื่นตัวและกระตือรือร้น ที่จะทำให้แผนงานโครงการของหน่วยงานบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด เพราะเกรงจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในขณะเดียวกันพบว่าจุดอ่อนของกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัดที่สำคัญคือ ศักยภาพของทีมจังหวัด ซึ่งครอบคลุมถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวนบุคลากร ระยะเวลาที่จัดทำแผน ความรู้ความสามารถทักษะความชำนาญและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ ในด้านผู้ว่าราชการจังหวัดเองต้องมีทัศนคติเชิงบวกต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาในจังหวัด รวมทั้งต้องมีอำนาจด้านการบริหารบุคลากรในจังหวัดได้อย่างแท้จริง สามารถบัญชาการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องรอหน่วยงานส่วนกลาง ข้อจำกัดสำคัญของบริหารจังหวัดแบบบูรณาการคือ การปรับเปลี่ยนโยกย้ายผู้บริหารในจังหวัดบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารงานจังหวัดไม่มีความต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การคลี่คลายข้อจำกัดด้านนี้ทำได้โดยการทำให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นคัมภีร์การพัฒนาของจังหวัดที่ทุกภาคส่วนต้องยึดถือปฏิบัติ ไม่เปลี่ยนแปลงตามฝ่ายการเมือง แต่การเมืองต้องปฏิบัติตามวาระของจังหวัด ถัดลงมาจากผู้บริหารก็เป็นข้าราชการของจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการวางแผน ต้องสร้างความเข้าใจเรื่องสถานะของจังหวัดบูรณาการและบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่สอดคล้องกัน เช่น มีพฤติกรรมที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เสริมทักษะความสามารถในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม การพัฒนาระบบข้อมูลให้ทันสมัยนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง รวมถึงการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์แนวโน้มทางเศรษฐกิจ ซึ่งการกำจัดจุดอ่อนด้านนี้ จังหวัดสามารถเชื่อมโยงกับนักวิชาการในสถาบันการศึกษาของท้องถิ่นให้มาสนับสนุนการทำแผนพัฒนาของจังหวัดได้ หรือประชาสังคมที่มีทักษะด้านการเป็นวิทยากรกระบวนการ โดยอาจตั้งเป็นที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจหรือด้านการจัดทำแผน เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคีสำคัญในจังหวัด ได้แก่ ชุมชน ท้องถิ่น ภาคธุรกิจ มีบทบาทในการวางแผนจังหวัด และ การที่ภาคชุมชนและธุรกิจให้ความสำคัญและสนใจกระบวนการวางแผนจังหวัดเป็นอย่างดี เป็นแรงกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานมีความตื่นตัวและกระตือรือร้น ที่จะทำให้แผนงานโครงการของหน่วยงานบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การหนุนเสริมให้ระบบดังกล่าวมีความแข็งแรง ส่งเสริมการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองโจทย์การแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีปัจจัยอยู่ที่ กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น การใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลที่มีคุณภาพ กระบวนการวิเคราะห์กลั่นกรองและจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน ทั้งระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และ ระดับประเทศ การใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงเศรษฐกิจฐานรากและเศรษฐกิจส่วนบน การมองเห็นประโยชน์ร่วม และ ทิศทางความคิดที่สอดคล้องกัน ตลอดจนระบบความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลต่อกันในทุกระดับ ทั้งระดับฐานราก ระดับจังหวัด หน่วยงานส่วนกลาง จนถึงระดับนโยบาย

ภาคผนวก ค.

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ กิจกรรมที่ดำเนินการ และผลที่ได้รับ

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ กิจกรรมที่ดำเนินการและผลที่ได้รับ

กิจกรรมตามแผน	กิจกรรมที่ดำเนินการ	ผลที่ได้รับ	สอดคล้องกับวัตถุประสงค์				
			1	2	3	4	5
1. ศึกษาบริบทและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบแผนและงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ 2. วิเคราะห์ภาคีที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับท้องถิ่น จังหวัด ภาคประชาชน ประชาสังคม ภาคธุรกิจ และหน่วยงานส่วนกลาง 3. ประชุมทำความเข้าใจและปรึกษาหารือกับภาคีทุกระดับในจังหวัดนำร่อง	1. ทบทวนเอกสาร เว็บไซต์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2. เชิญวิทยากรส่วนกลาง ที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนแผนและงบประมาณจังหวัด ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย มาให้ข้อมูลนักวิจัย 3. จัดเวทีหารือร่วมกับผู้บริหารจังหวัด และส่วนราชการในจังหวัด จังหวัดละ 2 ครั้ง 4. สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด 5. การสัมภาษณ์ภาคีพัฒนาแผนจังหวัด ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ ประชาสังคม สภาองค์กรชุมชน ภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ เป็นต้น 6. การเข้าร่วมสังเกตการณ์ในเวทีประชุมที่เกี่ยวข้อง ทั้งในพื้นที่ทั้ง 7 จังหวัด และที่ส่วนกลาง	1. ได้สาระสำคัญของงานวิจัยในด้านความเป็นมา แนวคิดการวางแผนพัฒนาจังหวัด นโยบายระบบงบประมาณ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล (บทที่ 2) 2. ได้สาระสำคัญเรื่องการเชื่อมโยงแผนระดับต่างๆ กระบวนการวางแผนแต่ละระดับ การประมวลปัญหาและความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญ กระบวนการมีส่วนร่วม (บทที่ 3) 3. จำแนกภาคีที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้านกระบวนการวางแผนตลอดจนปัญหา อุปสรรค จุดอ่อน จุดแข็ง และปัจจัยความสำเร็จในการวางแผน (บทที่ 3) 4. ข้อมูลพื้นฐานของแต่ละจังหวัด (บทที่ 3)			✓	✓	
4. สรุปประมวล เสนอรูปแบบเพื่อการบริหารกระบวนการ 5. ประชุมร่วมกับที่ปรึกษา	1. การจัดประชุมวิเคราะห์ข้อมูลระหว่างทีมวิจัย กับ ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เช่น สกว. สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น 2. จัดประชุมร่วมกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลการทำงานก่อนการดำเนินงานในพื้นที่	1. ผลการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่ การประมวลปัญหาความต้องการ การสื่อสารและสร้างความเข้าใจ การจัดลำดับความสำคัญแผนงานโครงการ (บทที่ 3,4, 6 , 7) 2. สรุปผลการวิเคราะห์ศักยภาพทีมจังหวัดในการทำ	✓	✓	✓	✓	

กิจกรรมตามแผน	กิจกรรมที่ดำเนินการ	ผลที่ได้รับ	สอดคล้องกับวัตถุประสงค์				
			1	2	3	4	5
	3. จัดประชุมและวิเคราะห์กรอบแนวคิด ข้อมูล และผลการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ โดยมีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความคิดเห็นเป็นระยะๆ 6 ครั้ง 4. การประชุมระหว่างทีมวิจัยเพื่อรายงานความก้าวหน้าและวิเคราะห์ข้อมูล	แผนจังหวัด ด้านบุคลากร ข้อมูล และผู้บริหาร รวมถึงแนวทางการพัฒนา (บทที่ 5 และ 7) 3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ระหว่างส่วนกลาง จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอ (บทที่ 6 , 7) 4. การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ 5. แนวทางการสังเคราะห์รูปแบบ และคู่มือ (บทที่ 7)					
6. ออกแบบเครื่องมือที่จะนำไปใช้และจัดทำคู่มือการพัฒนาแผนจังหวัด 7. กำหนดแนวทางการกำกับติดตามสนับสนุนเพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่และความต้องการของประชาชน	1. ประชุมหารือกับทีมจังหวัดเพื่อเตรียมจัดเวทีบูรณาการผลผลิตจังหวัด (การคัดเลือกผลผลิต และกระบวนการอำนวยการจัดเวที) 2. ร่วมกับจังหวัดจัดเวทีบูรณาการผลผลิตโดยใช้ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ในพื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด 3. ประชุมทีมวิจัย เพื่อสรุปรูปแบบ กระบวนการ ข้อเสนอแนะที่เกิดจากการนำ value chain ไปใช้ 4. ประชุมเพื่อพัฒนากรอบคู่มือ	1. แต่ละจังหวัดมีกระบวนการหารือเพื่อคัดเลือกผลผลิตจังหวัด (บทที่ 4 , 6 และ 7) 2. พัฒนากรอบและกระบวนการนำ value chain ไปทดลองใช้ (บทที่ 4 , 6 และ 7) 3. ทดลองจัดเวทีบูรณาการผลผลิตโดยใช้ value chain ทั้ง 7 จังหวัด และสรุปรูปแบบ กระบวนการ ข้อสังเกต (บทที่ 4,6 และ 7) 4. ได้แนวทางในการยกร่างคู่มือ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีสำคัญที่เกี่ยวข้อง	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ วัตถุประสงค์การวิจัย 5 ข้อ ประกอบด้วย

1) เพื่อเสนอรูปแบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูล และการมีส่วนร่วม
2) พัฒนาเครื่องมือและขั้นตอนในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด
3) เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการจัดทำแผน งบประมาณจังหวัด
4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัดและบุคลากรในการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด และให้ข้อคิดเห็นต่อการนำไปปรับใช้ในพื้นที่ขยายผล
5) เพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำแผนงานโครงการซึ่งบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด

ภาคผนวก ง.

กิจกรรมสำคัญของโครงการ

กิจกรรมสำคัญของโครงการ

โครงการวิจัยการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม ได้จัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิทั้งในระดับพื้นที่จังหวัด อำเภอ ส่วนกลาง และการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง ดังนี้

1. การทบทวนเอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงการฯ ได้ดำเนินการทบทวนข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสาร แผนงาน งานวิจัย แผนพัฒนา และกฎหมายต่างๆ เพื่อประมวลเนื้อหาตามกรอบของโจทย์การวิจัย

2. การจัดเวทีหารือร่วมกับผู้บริหารจังหวัด

โครงการฯ ได้ร่วมกับจังหวัดต่างๆ จัดเวทีเพื่อหารือร่วมกันระหว่างโครงการฯ กับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารในจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานราชการในจังหวัด ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนประชาสังคม ตัวแทนภาคประชาชน ตัวแทนนักวิชาการ ฯลฯ เพื่อแนะนำโครงการ หารือ เก็บข้อมูล ระดมความคิดเห็น ระดมความร่วมมือ ฯลฯ ซึ่งโครงการได้จัดเวทีจังหวัดไปจังหวัดละ 1-3 ครั้ง โดยมีระยะเวลาในแต่ละจังหวัดดังนี้

<u>ครั้งที่ 1</u>

จังหวัดพิษณุโลก วันที่ 16 กรกฎาคม 2551
จังหวัดชัยนาท วันที่ 21 กรกฎาคม 2551
จังหวัดชัยภูมิ วันที่ 1 สิงหาคม 2551
จังหวัดยโสธร วันที่ 5 สิงหาคม 2551
จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 5 สิงหาคม 2551
จังหวัดสตูล วันที่ 22 สิงหาคม 2551

<u>ครั้งที่ 2</u>

จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 7 พฤศจิกายน 2551
จังหวัดยโสธร วันที่ 7 พฤศจิกายน 2551
จังหวัดชัยนาท วันที่ 11 พฤศจิกายน 2551
จังหวัดนครศรีธรรมราช วันที่ 18 พฤศจิกายน 2551
จังหวัดสตูล วันที่ 15 มกราคม 2552

<u>ครั้งที่ 3</u>

จังหวัดยโสธร วันที่ 21 พฤศจิกายน 2551
จังหวัดชัยนาท วันที่ 12 ธันวาคม 2551

3. การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่

นักวิจัย ได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในปี 2552 ที่ผ่านมา ประกอบด้วย ผู้บริหารจังหวัด ทีมจังหวัด ตัวแทนหน่วยงาน เช่น หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การ

พัฒนาจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด นักวิชาการ ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ตัวแทนภาคประชาสังคม ตัวแทนนักพัฒนาเอกชน ตัวแทนผู้นำชุมชน ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ฯลฯ

3.1 **เวทีการจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่การผลิต** (Value chain) เพื่อเป็นกรอบในการเสนองบประมาณปี 2553 โครงการได้มีการจัดเวทีฯ ดังกล่าว เพื่อเพิ่มความสมบูรณ์ในเนื้อหาของรายงานฯ อีกทั้งเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาแผนจังหวัดของทีมพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัด

<u>เวทีเตรียมการ</u>

- จังหวัดพิษณุโลกวันที่ 15 ธันวาคม 2551
- จังหวัดชัยภูมิ 16 มกราคม 2552
- จังหวัดชัยนาท 23 มกราคม 2552
- จังหวัดยโสธร 26 มกราคม 2552
- จังหวัดนครศรีธรรมราช 4 กุมภาพันธ์ 2552
- จังหวัดสตูล 5 กุมภาพันธ์ 2552
- จังหวัดอุบลราชธานี 12 กุมภาพันธ์ 2552

<u>เวทีจัดทำโมเดลจังหวัดโดยใช้ value chain</u>

- จังหวัดพิษณุโลกวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2552
- จังหวัดชัยภูมิวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2552
- จังหวัดยโสธรวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552
- จังหวัดอุบลราชธานีวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552
- จังหวัดนครศรีธรรมราชวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552
- จังหวัดชัยนาทวันที่ 8 มีนาคม 2552
- จังหวัดสตูลวันที่ 19 มีนาคม 2552

3.2 การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในส่วนกลาง

นักวิจัยโครงการฯ ได้สัมภาษณ์กับตัวแทนหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เช่น รองปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (18 กันยายน 2551 และ 19 พฤศจิกายน 2551)

3.3 การร่วมสังเกตการณ์ในพื้นที่และส่วนกลาง

โครงการฯ ได้เข้าร่วมกิจกรรมที่จัดโดยหน่วยงานสนับสนุนส่วนกลางและสำนักงานจังหวัด เช่น การประชุม การจัดเวทีเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจัดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่

<u>กิจกรรมในพื้นที่ศึกษา</u>

1) จังหวัดชัยภูมิ โครงการได้เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนงบประมาณจังหวัดชัยภูมิประจำปีงบประมาณ 2553 (วันที่ 29 ก.ย.51) และ เวทีเตรียมจัดทำแผนการพัฒนาระดับพื้นที่ "โฮมแลงแปลงบ้านแปลงเมือง" (วันที่ 24 กพ. 52)

2) จังหวัดยโสธร โครงการได้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารงบประมาณจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2552 และการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี ของจังหวัดยโสธร (วันที่ 17 กย.51)

3) จังหวัดอุบลราชธานี โครงการได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ และร่วมเป็นวิทยากรกระบวนการ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการจัดทำผลผลิตจังหวัดอุบลราชธานี (วันที่ 25 กันยายน 2551)

4) จังหวัดสตูล โครงการได้เข้าร่วมการประชุมและเสวนาการเชื่อมโยงงานวิจัยให้รับใช้จังหวัดสตูล และการวิจัยระดับพื้นที่เพื่อพัฒนาจังหวัดสตูล จัดโดย สกว. (วันที่ 21-22 กรกฎาคม 2551)

5) จังหวัดพิษณุโลก โครงการได้เข้าร่วมเวทีประชาคมอำเภอนครไทย และเป็นวิทยากร เพื่อเชื่อมโยงกระบวนการทำงานของภาคประชาสังคม และสภาองค์กรชุมชนตำบล (วันที่ 16 ตุลาคม 2551)

<u>กิจกรรมส่วนกลาง</u>

1) นักวิจัยโครงการฯ เข้าร่วมประชุมสรุปบทเรียนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

2) นักวิจัยโครงการฯ ได้เข้าร่วมประชุมการนำเสนอผลการวิจัยโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยกจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ ที่ สกว. ส่วนกลาง (วันที่ 17 กันยายน 2551)

3) นักวิจัยโครงการฯ ได้เข้าร่วมประชุม การสัมมนาการจัดการงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปีงบฯ 52-54 จัดโดยสำนักงบประมาณ วันที่ 6-7 ต.ค.51 อิมแพค เมืองทองธานี

3.4 การสรุปบทเรียนและการวิเคราะห์ข้อมูล

1) โครงการฯ ได้จัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างนักวิจัยทั้ง 7 จังหวัด กับผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เช่น สกว. สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย นักวิจัยโครงการที่เกี่ยวข้อง รวม 12 ครั้ง

2) โครงการฯ ได้จัดประชุมร่วมกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลการทำงานก่อนจะมีการดำเนินงานในพื้นที่และเชื่อมเครือข่ายในพื้นที่ จำนวน 3 ครั้ง

3) โครงการฯ ได้จัดประชุมวิเคราะห์กรอบแนวคิด ข้อมูล และผลการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่โดยมีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความคิดเห็นเป็นระยะ รวม 6 ครั้ง

4) นักวิจัยโครงการฯ ร่วมศึกษาดูงานระบบข้อมูล รสทก. จังหวัดเชียงใหม่ 23 – 25 ธันวาคม 2551

3.5 การนำเสนอความก้าวหน้า

ในระยะที่ผ่านมา โครงการฯได้นำเสนอผลการวิจัยให้กับจังหวัดและผู้เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ ทั้งโดยวาจา โดยเอกสาร และการจัดเวทีนำเสนอ ดังนี้

- การนำเสนอรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1 ต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 ณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพ

- การนำเสนอความก้าวหน้าในการประชุมวิชาการ ABC จัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยวันที่ 26 พฤศจิกายน 2551 ณ โรงแรมรามาการ์เดน กรุงเทพ
- การนำเสนอความก้าวหน้าในการประชุมวิชาการ "การพัฒนาจังหวัดชัยภูมิบนฐานความรู้ ครั้งที่ 2" จัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ 19 ส.ค.51 จังหวัดชัยภูมิ
- การประชุมและเสวนา การเชื่อมโยงงานวิจัยให้รับใช้การพัฒนาจังหวัดสตูล และการวิจัยระดับพื้นที่เพื่อพัฒนาจังหวัดสตูล โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ 19 ธันวาคม 2551
- ประชุมการวิจัยระดับพื้นที่เพื่อพัฒนาจังหวัดยโสธรในการประชุมวิชาการ "การพัฒนาจังหวัดยโสธรบนฐานความรู้"โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 5 - 6 มกราคม 2552
- การนำเสนอข้อมูลการวิจัยเพื่อสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในการประชุมวิชาการ " การพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานีบนฐานความรู้" จัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ 12 – 13 มกราคม 2552 ณ โรงแรมลายทอง จ.อุบลราชธานี
- ประชุมวิชาการ ABC จังหวัดพิษณุโลก วันที่ 17 ก.พ.2552 โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

3.6 การเสนอร่างรายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการฯ ได้นำเสนอผลการศึกษาในร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ ต่อ สกว. และที่ปรึกษา ในวันที่ 30 มิถุนายน 2552 โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย สภาพัฒน์ฯ ก.พ.ร. สำนักงบประมาณ รวมทั้งผู้แทนจากจังหวัดพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอต่อการปรับปรุงร่างรายงานฉบับสมบูรณ์

3.7 การจัดสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษา

โครงการฯ ได้จัดเวทีสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น ในวันที่ 21 กรกฎาคม 2552 ที่โรงแรมเมอร์เคียว ฟอร์จูน กรุงเทพฯ โดยจัดร่วมกับกระทรวงมหาดไทย นายต่อพงษ์ อ่ำพันธุ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวเปิดการสัมมนา มีผู้เข้าร่วมประมาณ 150 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการในจังหวัดต่างๆ 50 จังหวัด หน่วยงานส่วนกลาง ประชาสังคม และหน่วยงานนอกภาคราชการที่เกี่ยวข้อง ในจำนวนนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาร่วมงานจำนวน 14 ท่าน รองผู้ว่า 8 ท่าน ภายในงานประกอบด้วยการเสนอผลการศึกษาวิจัย การเสวนา "บทบาทของภาคีพัฒนาแผนจังหวัดแบบบูรณาการ" ผู้ร่วมเสวนาประกอบด้วย

- นายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ
- ว่าที่ร้อยตรี ฐิตวัฒน เชาวลิต ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช
- นายจาดุร อภิชาตบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
- นายประสงค์ คงเคารพธรรม หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี
- นายนภดล ภาคพรต ผอ.กองส่งเสริมสินค้าบริการการท่องเที่ยว ททท.
- นายชัยสิทธิ์ รัตนเกียรติชัย รองประธานหอการค้าจังหวัดชัยนาท
- นางสาวสำรี นรสิงห์ พาณิชย์จังหวัดยโสธร
- วีระศักดิ์ วงศ์สุทธิ์ ประชาสังคมจังหวัดพิษณุโลก

สรุปข้อคิดเห็นต่อร่างรายงานฉบับสมบูรณ์
วันที่ 30 มิถุนายน 2552
ณ ห้องประชุมสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

---

1. การบริหารงานจังหวัดบูรณาการ

1.1 บทบาทของหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด มีความสำคัญในการบริหารงานจังหวัดบูรณาการ ควรทำหน้าที่เป็น agency ที่ดี เชื่อมภาพงานที่หน่วยงานทำว่างานใดเป็นงานประจำ งานนโยบาย หรืองานริเริ่ม เงินส่วนไหนใช้ในงานใด ถ้าสามารถเชื่อมภาพงานของส่วนราชการได้ จะสัมพันธ์กับงานริเริ่มของจังหวัดถ้าเอา value chain มาจับ ดังนั้นหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ต้องเข้าใจส่วนราชการในพื้นที่ด้วย

1.2 ควรทำความเข้าใจเรื่องสถานะของแผนจังหวัดให้คนทุกภาคส่วนเข้าใจตรงกัน และทำให้เห็นว่าทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำ เพราะแผนพัฒนาจังหวัดเป็นเรื่องใหญ่ของทั้งจังหวัด แต่มีสัดส่วนงบน้อย

1.3 อำเภอเป็นหน่วยสำคัญที่กลั่นกรองแผนท้องถิ่นให้จังหวัด ดังนั้นควรให้ความสำคัญกับอำเภอในการขับเคลื่อนแผน

1.4 บทบาทของอำเภอ ถ้าแต่ละอำเภอมี product ของตัวเอง ดังนั้น shared product จะเล็กกว่าจังหวัด เพราะคนทั้งจังหวัดไม่สามารถมาทำเรื่องเดียวกันได้ product ที่เป็น share ของจังหวัดอาจไม่สามารถทำให้คนทั้งจังหวัดมาเห็นภาพร่วมกันได้ ดังนั้นกลไกอำเภอจึงน่าสนใจที่จะลดระดับของผลผลิตลงมา

1.6 ควรแบ่งภารกิจระหว่างกรมและจังหวัดให้ชัดเจน ภารกิจใดที่กรมไม่ต้องดำเนินการต่อไปในฐานะผู้ตั้งงบประมาณเพื่อถ่ายโอนอำนาจระหว่างกรมกับจังหวัด ซึ่งช่วงแรกอาจจะต้องค่อยๆ ถ่ายโอน ยังไม่เต็มรูปแบบ

1.7 หน่วยงาน function ทำงานสนองนโยบายกระทรวงและนโยบายรัฐ มากกว่าที่จะทำให้พื้นที่ ในขณะที่จังหวัดต้องทำในพื้นที่เป้าหมาย ไม่ได้ทำภาพรวมประเทศ ทำให้ไม่เกิดการบูรณาการ

1.8 ควรให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงบูรณาการแผนระดับพื้นที่

1.9 แนวคิดอำเภอ ยังไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากเป็นเขตการปกครอง ที่ไม่สามารถอธิบายเขตเศรษฐกิจได้ และทำให้คิดไม่ครบ chain ไม่สามารถตอบผู้ประกอบการ หรือ logistic ได้ อำเภอทำเรื่องพัฒนาคุณภาพชีวิต (well being) ได้ดี ดังนั้นการ bottom up ทำจากอำเภอได้ แต่เมื่อมีกระบวนการที่จังหวัดลงมาต้องหาทางให้แผนหรือโครงการที่เกิดขึ้นรายได้ตกอยู่กับคนท้องถิ่น จังหวัดต้องวิเคราะห์ value ที่ตกกับจังหวัด ต้องมีข้อมูลที่ยืนยันว่าโครงการแบบนี้ให้ผลอะไรกับจังหวัด ซึ่งข้อมูลจากการทำประชาคมไม่เพียงพอ

2. การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ งบประมาณ

2.1 การเชื่อมโยงแผนจังหวัดให้เห็นภาพรวมทั้งจังหวัดนั้น ที่ผ่านมาไม่สามารถทำได้เนื่องจาก อปท. ไม่ได้ส่งแผนผ่านจังหวัด ผ่านอำเภอและไปที่ อบจ. (ไม่เข้า กบจ.) จังหวัดไม่เห็นแผนและงบประมาณท้องถิ่น นอกจากนี้งบ function ก็ทำในช่วงเดียวกับจังหวัด ทำให้จังหวัดไม่เห็นภาพงบหน่วยงาน จังหวัดจึงต่อภาพแผนและงบประมาณไม่ได้ ในขณะที่หน่วยงานก็ส่งแผนงานเข้ามาของบจังหวัดด้วย มีข้อเสนอคือ ควรปรับในมิติของเวลาทำแผนและงบประมาณแต่ละระดับให้สอดคล้อง

2.2 ภาพรวมของแผนพัฒนาจังหวัด ต้องกำหนดทิศทางร่วมกับหน่วย function แล้วจึงพิจารณาว่า function เคยได้รับงบเท่าไร อะไรที่จะสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ โดยดูในกระบวนการทำคำของงบประมาณของ function ควรระบุในงานวิจัยให้ชัดเจนว่าต้องเป็นโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้น หน่วย function จึงจะนำไปใช้ของบประมาณได้ ซึ่งจะทำให้แผนจังหวัดมีผลจริงๆ ทำให้งบที่เป็นสัดส่วนใหญ่สามารถขับเคลื่อนงานจังหวัดได้ ดังนั้นในงานวิจัยต้องระบุให้ชัดว่าแผนจังหวัดมี 2 ระบบคือ ระบบการวางแผนกับระบบงบประมาณ ในการวางแผนต้องร่วมวางในภาพใหญ่ทุกภาคส่วนร่วมกันวาง ระบบงบประมาณต้องเสนอในรูปแบบอย่างไร จังหวัดเสนออย่างไร function เสนออย่างไร ถ้าสามารถหากลไกสนับสนุนจังหวัดได้จะทำให้แผนจังหวัดดำเนินการต่อไปได้

2.3 หน่วย function ไม่มีการทำประชาคมในจังหวัด เพราะไม่ใช่ภาคบังคับ ดังนั้นจึงเป็นการทำยุทธศาสตร์สนองกระทรวง การบูรณาการกับยุทธศาสตร์จังหวัดจึงไม่เกิด และจังหวัดไม่ได้ทำเพราะมีเวลาน้อย ส่วนการบูรณาการกับยุทธศาสตร์กับท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นมีความอิสระสูง จึงบูรณาการบยาก

3. ศักยภาพ

3.1 มิติด้านความรู้ของบุคลากรที่มีอยู่ในสำนักงานจังหวัดมีความสำคัญมาก ยิ่งจังหวัดมีคนน้อย จะทำให้สมรรถนะของบุคลากรที่มีอยู่ถูกแบ่งไปหลายทาง เพราะทำงานหลายอย่าง ดังนั้นอาจต้องใช้องค์ความรู้จากภายนอก ซึ่งมหาดไทยได้วางแนวทางไว้แล้ว ความรู้จากภายนอกจะทำให้เราวาง value chain ได้ครบ รวมถึงการนำโจทย์บางเรื่องไปช่วยหาคำตอบ เพราะถ้าจังหวัดทำเองอาจจะได้กระบวนงานครบถ้วนแต่ผลผลิตจากงานไม่เกิดตามที่ตั้งไว้

3.2 จำนวนบุคลากรของแต่ละจังหวัดมีอัตราที่นิ่ง แต่สำนักงานจังหวัดมีอัตราช่วยราชการ จึงมีการหมุนเวียนไปช่วยราชการได้ บางจังหวัดโชคดีคือคนไม่อยากไปไหน จึงไม่ขอย้าย เช่น นครศรีธรรมราช

3.3 ขาดทักษะและความชำนาญในการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ข้อมูลหากมีหน่วยมาช่วยจะทำให้เกิดประโยชน์มาก

3.4 การพัฒนาคน ต้องพัฒนาโดยการปฏิบัติจริง

4. การสื่อสาร การสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วม

4.4 จังหวัดและส่วนราชการไม่ได้ขาดทักษะการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม แต่ยึดติดกับกระบวนการทางกฎหมาย เช่น กบจ.มีโครงสร้างใหญ่โต เกินไปผลิตเอกสารเยอะ และไม่มีใครอยากอ่าน หากทำประชาคมเกินหนึ่งวัน ก็มีค่าใช้จ่ายสูง ทำครึ่งวันก็ไม่เข้าใจ นอกจากนี้ผู้มาเข้าร่วมมีทัศนคติต่างกัน เรื่องที่คุยไม่ได้เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของผู้มาเข้าร่วม ที่สำคัญคือจังหวัดไม่รู้ข้อมูลของผู้มาเข้าร่วมเลย ทำให้สร้างการมีส่วนร่วมไม่ตรงจุด

4.2 ยุทธศาสตร์การสื่อสารมีความสำคัญ เพราะทำให้คนมุ่งหน้าพัฒนาไปทางเดียวกันได้ การสื่อสารที่ต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ไดแก่ การสื่อสารสองทาง การสื่อสารแนวราบ ยุทธศาสตร์เวที กลุ่มวิทยุชุมชน และทีมสื่อสารของจังหวัด ระบบการสร้างความรู้ของจังหวัดก็น่าสนใจ ดังนั้นข้อมูล และเครื่องมือการพัฒนาต่างๆที่มีอยู่ ควรนำไปฝึกปฏิบัติจริงให้บุคลากร

4.3 การเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดกับสถาบันการศึกษา การส่งเสริมให้นักวิชาการที่มีภูมิลำเนาในจังหวัด หรือมีทรัพย์สินในจังหวัดนั้น รวมพลังกันในการช่วยจังหวัดขับเคลื่อนงาน ทลายกำแพงของมหาวิทยาลัยลง และใช้คำว่าบ้านเกิดมาเป็นตัวยึดโยงคนเหล่านี้ ให้มาร่วมพัฒนาจังหวัด ซึ่งในอนาคตอาจเป็น think tank ของจังหวัดได้

4.4 การสร้างความเข้าใจกับภาคีอื่น ที่ผ่านมามีเวลาน้อยทำให้การสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมไม่มาก ดังนั้นต้องเพิ่มความเข้มด้านการมีส่วนร่วมกับคนนอกภาคราชการประชาสังคม และ อปท.

5. ข้อมูล

5.1 ปัญหาของระบบข้อมูลคือ ข้อมูลผลการดำเนินงานในจังหวัดด้านต่างๆ ได้มีการจัดทำและเก็บไว้ที่หน่วย function โดยไม่ได้ส่งแจ้งให้จังหวัดทราบ ทำให้จังหวัดไม่มีข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผน

5.2 ข้อมูลไม่มีคุณภาพ ไม่ได้ระบุปัญหาความต้องการของพื้นที่ ดังนั้น การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาก็ให้อำเภอช่วยจัดลำดับจากชุมชน และจังหวัดจัดลำดับจากอำเภอ ส่วนการระบุความรุนแรงของปัญหาต้องใช้ข้อมูลเป็นฐาน ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงว่าจังหวัดรวบรวมแผนจากอำเภอมาทำทั้งหมด เพราะจะยุ่งยากในการกลั่นกรอง ให้เอาตัวประเด็นมาและมอบระดับรองลงไปช่วยจัดลำดับให้

5.3 เครื่องมือในการวิเคราะห์อาจมีการใช้น้อยเกินไปในจังหวัด เพราะบางโครงการต้องสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งต้องใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยวิเคราะห์

5.4 ฐานข้อมูล poc 45 ข้อมูล ไม่สามารถนำมาใช้อธิบายการจัดทำแผนงานโครงการได้ เพราะไม่มีเครื่องมือที่ทำให้เข้าใจข้อมูล ทำให้ไม่เกิด shared vision และไม่เกิด shared product ดังนั้น ต้องมีเครื่องมือในการเข้าใจข้อมูล เช่น IO table ซึ่งระบบการฝึกอบรมบุคลากร ควรจะมีเครื่องมือเหล่านี้ลงไปอบรม และนำข้อมูลที่มีอยู่มาฝึกปฏิบัติทำ เพื่อเข้าใจความหมายของข้อมูล

5.5 หน่วยงาน function ที่เป็นหน่วยส่งเสริมการผลิต (กระทรวงเกษตร) กับหน่วยส่งเสริมการตลาด (กระทรวงพาณิชย์) ไม่สื่อสารข้อมูลซึ่งกันและกัน ทำให้การส่งเสริมการผลิตและการตลาดไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน และไม่สอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ เช่น กระทรวงสาธารณสุขมีระบบข้อมูลดี แต่ไม่มีการถ่ายทอดข้อมูลให้หน่วยงานอื่นได้เข้าใจและรู้เรื่อง เกษตรจังหวัดไม่สามารถอธิบายวงจรการผลิตและขายข้าว ทำให้ของบประมาณเพื่อส่งเสริม logistic ทางการเกษตรไม่สมเหตุสมผล ดังนั้นหากจะนำ vc มาใช้ก็ประสบปัญหาเรื่องการถ่ายทอดข้อมูลของแต่ละกระบวนการผลิตให้คนรู้และเข้าใจ ตัวอย่าง จ.อุบลราชธานี

5.6 การวางแผนครบวงจรไม่เกิดขึ้น เพราะวงจรการผลิตกับวงจรงบประมาณไม่สอดคล้องกัน วงจรงบประมาณเริ่มต้นแล้ว แต่การผลิตข้าวเพิ่งเริ่มผลิตเมื่อพ้นปีงบประมาณ การตลาดจะเริ่มใช้งบประมาณเมื่อพ้นปีงบประมาณแล้ว

5.7 หน่วยที่มีศักยภาพในการทำข้อมูล ก็ต้องดูว่าหน่วยปฏิบัติยอมรับข้อมูลนั้นหรือไม่ จริงๆ แล้วหน่วยปฏิบัติก็ทำอยู่แล้ว แต่ไม่เปิดเผยออกมา ต้องผลักดันให้หน่วยงานส่วนกลางแสดงข้อมูลออกมาให้จังหวัด และทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบัน หน่วยกำกับดูแลส่วนกลางต้องกำกับตรงๆ

5.8 การใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผนจังหวัดไม่ใช่เฉพาะ 45 ฐาน มีข้อมูลด้านอื่นด้วย เช่น ข้อมูลการพัฒนาด้านต่างๆ ที่นำมาใช้ได้ อาจต้องมีทั้งข้อมูลที่เป็นฐาน และจังหวัดต้องไปหาเพิ่มเติมอีก

6. เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

6.1 การเลือกผลผลิต ผลผลิตที่คัดเลือกมาต้องได้รับการยอมรับ จึงจะได้รับความร่วมมือ เพราะตรงใจประชาชน อย่างไรก็ตามการเลือกผลผลิตดีก็ต้องมีข้อมูลต้องดี ความร่วมมือก็ต้องดีด้วย

6.2 การใช้ vc. ต้องใช้หลักเศรษฐศาสตร์ และหา margin จากแต่ละกระบวนการ ว่ามีเท่าไรและตกอยู่กับใคร ซึ่งสัมพันธ์กับ supply chain เมื่อนำ vc ไปสู่การทำแผนพัฒนาแล้ว ขาดการพูดถึงหลักการชดเชยให้ผู้ที่สูญเสีย เพราะกระบวนการนี้มีผู้เสียประโยชน์และได้ประโยชน์ ทำอย่างไรจึงจะมีหลักการบริหารแผน vc

6.3 vc ที่โครงการฯ เสนอ เป็นกระบวนการเวที ไม่ใช่ทำให้ได้ vc แต่ได้ตัวกิจกรรม ยังไม่เห็นเม็ดเงินที่นำไปสู่การเกิดแผนที่ทำให้เกิดการกระจายรายได้ลงสู่ฐานการผลิตอย่างยุติธรรม ดังนั้นจึงยังมองไม่เห็นหลักการใช้ vc

7. ข้อเสนอต่อการศึกษา

7.1 การเสนอผลการศึกษา ควรเชิญหน่วย function มาร่วมฟังด้วย เพื่อทราบปัญหาและข้อจำกัดของข้อมูล เพราะจังหวัดต้องใช้ข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานเหล่านี้วางแผน ปัญหาข้อนี้มีตัวอย่างชัดเจนที่อุบลฯ คือ ยุทธศาสตร์จังหวัดอุบลฯ เป็นยุทธศาสตร์ภาคบังคับถึง 4 ข้อ จังหวัดทำยุทธศาสตร์ของตัวเองแค่ 2 ข้อ คือ การค้าการลงทุน ท่องเที่ยว และ เกษตร แปรรูป ซึ่งใหญ่เกินกว่าที่จะทำ vc ชี้ให้เห็นว่าฐานข้อมูลที่จังหวัดมีอยู่เป็นเพียงข้อมูลปฐมภูมิไม่ใช่ทุติยภูมิที่สามารถนำมาใช้เพื่อการอธิบายให้เข้าใจ หรือใช้ตัดสินใจทางการบริหารได้ ต้องใช้ข้อมูลจาก function

7.2 งานวิจัยพูดถึงปัญหาฝ่ายการเมืองน้อยมาก ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง เพื่อให้มีโครงการในโควต้าของนักการเมืองอยู่ งบแปรญัตติทำให้จังหวัด ต้องเพิ่มโครงการของนักการเมืองเข้าไป ทำให้ยุทธศาสตร์ของจังหวัดไม่ถูกขับเคลื่อนไปตามเป้าหมาย และไม่สามารถตอบ PART ได้

7.3 เรื่องข้อมูล ยังไม่ได้สะท้อนชัดเจน ว่าใช้ข้อมูลอะไรในการคัดเลือกผลผลิตและทำ vc เช่น วิเคราะห์กระบวนการของผลผลิตแล้ว ขาดข้อโซ่ในเรื่องที่จะช่วยเพิ่มมูลค่าส่วนต่าง ซึ่งข้อต่อนี้ต้องสนับสนุน การหานัยยะความหมายของข้อมูลซึ่งเป็น technical มาก หน่วยที่จะรับวิเคราะห์ vc ทำเรื่องนี้ ควรเป็นใคร เช่น สภาพัฒน์ภาค สถาบันวิชาการ และทำร่วมกับจังหวัด โดยเลือกหน่วยที่ทำข้อมูล เช่น คลังจังหวัด เป็นต้น

7.4 ข้อมูล 45 ฐาน เอามาใช้เลือกผลผลิตอย่างไร และใช้ข้อมูลอะไรวิเคราะห์ vc ข้อมูลจากหน่วยงานใดนำมาใช้วิเคราะห์ vc บ้าง ในการทำแผนจังหวัดเชิงรุก เห็นแนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด

7.5 ข้อจำกัดของข้อมูลที่งานวิจัยพบ จะมีข้อเสนออะไรกับข้อจำกัดนั้น และคาดหวังให้หน่วยไหนทำ

สรุปสาระสำคัญ
การสัมมนา...การพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด
บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม
วันที่ 21 กรกฎาคม 2552
ณ โรงแรมแกรนด์ เมอร์เคียว ฟอร์จูน กรุงเทพฯ

.....

ผู้เข้าร่วมสัมมนา ทั้งหมดประมาณ 140 คน ประกอบด้วยผู้แทน หน่วยงานส่วนกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ผู้แทนหน่วยในจังหวัด 50 จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด 14 จังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด 8 จังหวัด ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการ สกว. กล่าวความเป็นมาการจัดทำวิจัยโครงการนี้ว่าเมื่อต้นปี พ.ศ. 2551 ได้มีการหารือร่วมกันระหว่างผู้บริหารส่วนราชการระดับสูงระหว่างส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และ กพร. ถึงการที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนามาถึงจุดที่กำหนดให้จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณได้เอง แต่ปัญหาที่ทุกฝ่ายมองเห็นและให้ความสำคัญ คือ กระบวนการอะไรที่จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณ จะมีการจัดลำดับความสำคัญอย่างไรซึ่งจะไปสู่การตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด นำไปสู่การสืบค้นข้อเท็จจริงในพื้นที่ 7 จังหวัดนำร่องและทางโครงการฯ ยังได้ทีมทำงานที่ดีมีประสบการณ์ในการทำงานกับการพัฒนาชนบท ภาครัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรเอกชน เมื่อ 2 สัปดาห์ที่ผ่านมา ได้มีการนำเสนอรายงานเพื่อการแสดงความคิดเห็นต่อหลายหน่วยงาน การสื่อสารว่าเกิดอะไรคือข้อจำกัดในพื้นที่ไปสู่ส่วนกลาง จะทำให้คลี่คลายปัญหาในการทำงานได้พอสมควร มีความยินดีที่จะเปิดเวทีกว้างรับฟังข้อคิดเห็นจากทุกจังหวัด และหากต้องการให้ สกว. ให้การสนับสนุนเรื่องใดจะพยายามอย่างเต็มกำลัง และขณะนี้ สกว. ได้มีงานวิจัยเพื่อพัฒนาจังหวัดในจังหวัดต่างๆ ได้แก่ กลุ่มงานด้านอาชีพ ด้านการแก้ปัญหาความยากจน ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านเด็กและสังคม การแก้ปัญหาความยากจนมองเชิงบูรณาการ สำหรับการทำกระบวนการงบประมาณนี้ ได้วางหลักไว้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับผู้คนทั้งหมดของจังหวัดทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และหน่วยงานภาครัฐที่จะสนับสนุน

ใน 5 ปี ที่ผ่านมา สกว. ได้ทำงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทยในหลายจังหวัด พบว่า เมืองไทยไม่สิ้นคนปี และเหตุที่ประเทศไทยยังสามารถขับเคลื่อนไปได้ทุกวันนี้ เนื่องจากยังมีคนดีทำงานในทุกจุด เพียงแต่มีข้อจำกัดที่คนแต่ละจุดทำเพียงลำพังไม่ได้ โครงการฯ นี้ ได้นำเสนอกระบวนการต่างๆ ที่จะทำให้คนดีที่อยู่ในแต่ละจุดสามารถจะสานการทำงานเข้าหากันได้ จะทำให้พลังการแก้ปัญหาในพื้นที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดได้นำไปใช้จะเกิดการหนุนเสริมการทำงานได้มาก ในนาม สกว. ขอบกราบขอบพระคุณรองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่กรุณามาเป็นประธานเปิดงาน ผู้ว่าราชการทั้ง 7 จังหวัด สำนักงานจังหวัด และทีมวิจัย

นายต่อพงษ์ อ่ำพันธุ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวว่า ได้ทราบมูลเหตุของการทำงานวิจัยในครั้งนี้ มีความชื่นชมในความตั้งใจและการทุ่มเทแรงกายแรงใจ ประกอบกับการได้รับความร่วมมือจากทั้ง 7 จังหวัด ในส่วนที่

เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัดและงบประมาณ ถือเป็นส่วนสำคัญที่มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอย่างบูรณาการ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 และหน่วยงานต่างๆ ได้ร่วมกันพัฒนาการบริหารงานในระบบนี้ จนเห็นรูปธรรมที่ชัดเจน จะเห็นได้จากรูปแบบในการจัดทำงบประมาณ ในช่วงเวลานี้จังหวัดกำลังมีการชี้แจงข้อมูลขอจัดสรรงบประมาณประจำปี 2553 ถือเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่สำคัญได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี และ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ถือเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะปรับรูปแบบการบริหารราชการจังหวัด ต้องมีการบูรณาการทำงานของภาคีต่างๆ ในการบริหารจัดการร่วมกันและพัฒนาศักยภาพของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งเชื่อว่ายังไม่มีความสมบูรณ์และความพร้อม แต่จากการที่หลายๆ หน่วยงานในวันนี้ รวมถึงหน่วยงานสำคัญที่มีส่วนทำให้เกิดโครงการวิจัยนี้ ได้มาร่วมกันคิดหาแนวทาง น่าจะทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีกว่า จะส่งผลให้การพัฒนาจังหวัดและประเทศมีประสิทธิภาพ และผู้เข้าร่วมสัมมนาจะได้ร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อนำมาสู่การจัดปรับการจัดทำแผนฯ รวมทั้งแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดที่จะเชื่อมความต้องการของประชาชนต่อแผนพัฒนาจังหวัด แม้ว่าจะส่งเสริมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนอยู่แล้วก็ตาม แต่ต้องมีกระบวนการประสานแผนระดับล่างสู่แผนระดับจังหวัดและการจัดทำงบประมาณ ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังมีการทบทวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และ สกว. ก็ได้ดำเนินการตามโครงการฯ นี้ จะทำให้เกิดการเติมเต็ม นำไปสู่ความสมบูรณ์และมีประสิทธิผลของแผนพัฒนาจังหวัดให้มากที่สุด ขอให้การพบปะกันในการสัมมนาครั้งนี้ ได้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้

การนำเสนอผลการวิจัย โดยนางสาวจิริกา นุตาลัย หัวหน้าทีมวิจัย นายมนตรี เสนีเศรษฐ และนายบุญเยี่ยม เหลาสะอาด นักวิจัย มี ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย เป็นผู้ดำเนินรายการ ประเด็นการนำเสนอมีดังนี้

- ขอบเขตและขั้นตอนการวิจัย
- กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์
- ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- การใช้เครื่องมือ value chain ในการบูรณาการจังหวัด
- ประมวลผลการวิเคราะห์
- สรุปและข้อเสนอ

(รายละเอียดในเอกสารงานวิจัย)

จากเวทีสัมมนาได้มีกล่าวถึงยุทธศาสตร์จังหวัด ว่าเป็นหลักอิงให้กับผู้บริหารจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด การเชื่อมโยงแผน การเติมเต็มข้อมูลจากฐานล่าง และการมีข้อมูลที่แม่นยำจะเป็นตัวสนับสนุนการตัดสินใจได้มาก จากงานวิจัยฯ ทำให้เห็นศักยภาพทีมศักยภาพจังหวัดและข้อมูลจาก Bottom up นอกจากนี้ สถาบันวิชาการยังมีส่วนส่งเสริมคุณภาพแผนชุมชน และสิ่งสำคัญ คือ การหล่อหลอมระหว่างทีมภายนอกกับทีมชุมชน โดยมีอำเภอเติมเต็ม และจังหวัดริเริ่ม

การเสวนา "บทบาทของภาคีพัฒนาแผนจังหวัดแบบบูรณาการ" สรุปผลการเสวนา ได้ดังนี้

นายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ กล่าวถึงผลผลิตพริกของจังหวัดชัยภูมิ ในการทำวิจัยนี้ว่าการทำวิจัยนี้ได้นำพริกมาเป็นกระบวนการในการศึกษาผลผลิตจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ตรงกับปัญหาผลผลิตที่จังหวัดให้ความสำคัญและติดตามอยู่ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาพริกได้อย่างไร ในการทำงานพัฒนา มีหลักในการทำงาน คือ ใช้การมีส่วนร่วม ยึดหลักธรรมาภิบาล และคำนึงถึงประชาชนเป็นศูนย์กลาง คนชัยภูมิจะต้องรู้จักตนเอง รู้สถานการณ์ของจังหวัดและบอกอนาคตชัยภูมิของตนเอง ในพื้นที่จังหวัดมีคนที่มีความสามารถเป็นจำนวนมาก แต่จะทำอย่างไรให้คนเหล่านี้มาช่วยกันทำงานพัฒนา นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้มีการจัดตั้งคณะทำงานที่มาจากหลายภาคส่วน ส่วนใหญ่ประกอบด้วยผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีการทำงานที่ไม่ติดกับระบบ มีความกล้าคิด กล้าแสดงออกและลงมือปฏิบัติ และในการเชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนชุมชน ได้มีการประเมินและทบทวนแผนชุมชน ในการทำงานยังพบว่า การตั้งโจทย์ "หากตั้งโจทย์ผิดตอบถูกก็ผิด" หากตั้งโจทย์ถูก ตอบถูก โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จก็สูง ซึ่งไม่ต่างกับการตั้งเป้าหมาย

จังหวัดชัยภูมิมีเวทีชัยภูมิโฮมแลง ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการมีการลงพื้นที่พูดคุยกับชาวบ้าน ใช้เวลาช่วง 5 โมงเย็นถึง 1 ทุ่ม มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูลและรับรู้ปัญหาในพื้นที่ และแนวทางการแก้ไข จากนั้นมีการถอดข้อมูลเพื่อจัดทำเป็น Mind map ออกมาให้เห็นร่วมกัน และจะนำไปบูรณาการจัดทำแผนต่อไป ซึ่งในการพบปะกับชาวบ้านต้องจัดเวทีให้สอดคล้องกับวิถีชาวบ้านที่เรียบง่าย เช่น การนั่ง การรับประทานอาหารร่วมกัน นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้มีการนำข้อมูลการศึกษาจากหน่วยงานอื่นๆ มาใช้ ได้แก่ ข้อมูลด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ และการศึกษา ของ UNDP

ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีแนวทางในการทำงานโดยการสร้างค่านิยมร่วมของคนชัยภูมิ และยึดหลักการบริหารแบบ "ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับความสุข" จะไม่ใช้การตัดสินใจโดยใช้ความรู้สึก แต่จะมีการอภิปรายร่วมกัน และยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน นักเรียนนักศึกษา มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน อีกทั้งมีการบริหารโดยไม่ยึดติดระบบราชการ และต้องเป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธา มีการพูดสื่อสารต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอในการให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง

ว่าที่ร้อยตรีฐิตวัฒน เชาวลิต รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้กล่าวถึงบทบาทของชุมชนเพื่อการพัฒนาแผนว่า แผนพัฒนาจังหวัดเน้นการเชื่อมประสานจากฐานรากหรือความต้องการของพี่น้องชุมชน ซึ่งอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด นายวิชม ทองสงค์ ได้สร้างฐานรากของชุมชนให้เข้มแข็ง ในปี พ.ศ. 2547 จังหวัดร่วมกับภาคีทุกภาคส่วนทดลองนำการจัดการความรู้มาใช้ในพื้นที่ 3 ตำบล ต่อมาปี พ.ศ. 2548 ได้มีการถอดบทเรียนนำไปสู่การกำหนดนิยาม "ชุมชนอินทรีย์" ซึ่งหมายถึง ชุมชนที่มีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้อย่างสมบูรณ์ และขยายผลครอบคลุม 1,550 หมู่บ้าน ใน 23 อำเภอ โดยชุมชนอินทรีย์มีลักษณะ คือ (1) คณะผู้นำที่เข้มแข็งอย่างมีคุณภาพและมีการสืบทอด เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้ที่ประชาชนศรัทธา นำทางความคิด นายก อบต. กำนัน เป็นต้น (2) มีแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองที่มีคุณภาพ มีการทบทวนปรับปรุงประเมินผลอยู่ตลอดเวลา (3) การใช้หลักการจัดการความรู้ (KM) โดยคุณเอื้อ (ผู้ที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปคอยสนับสนุน กำกับดูแล ติดตามประเมินผล) คุณอำนวย (ผู้อำนวยความสะดวก กระตุ้น ส่งเสริม แนะนำ ประคับประคองเป็นกำลังใจ) และคุณกิจ (ภาคประชาชนผู้ดำเนินกิจกรรม) (4) มีองค์กรด้านการเงินของชุมชน (5) การบริหารจัดการ

ชุมชนที่ดี รวมทั้งให้ให้ความสำคัญต่อภาคีทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันวิชาการ และสถาบันวิจัยต่างๆ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านปัจจุบัน ได้มาต่อยอดการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง เป็นการสะท้อนพลังลมล่าง (ท้องถิ่น) ลมบน(ผู้ว่าราชการจังหวัด)และมีลมส่ง คือ สถาบันวิชาการ

นายจาดุร อภิชาตบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวว่า แผนจังหวัดที่มีคุณภาพต้องสร้างจากฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้และมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย สามารถนำไปสู่การตั้งงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและสนองตอบสิ่งที่ประชาชนต้องการ บทบาทของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย อยู่ในฐานะของผู้กำกับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และต้องมีบทบาทที่ชัดเจนนำไปสู่การเกิดแผนพัฒนาที่ดี สำหรับ value chain จังหวัดไม่สามารถจะทำทุกอย่างได้แต่จะต้องดูทรัพยากรและบริบทของตนเอง เป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดให้ทุกจังหวัดดำเนินการเหมือนกันทั้งประเทศ เมื่อจังหวัดทราบความต้องการกันทุกฝ่ายแล้ว ต้องพิจารณาว่าจะเริ่มต้นอย่างไร และจะกำหนดกระบวนการระหว่างทางที่ชัดเจนอย่างไร ยกตัวอย่างการทำ value chain พริกของจังหวัดชัยภูมิ ได้ทำให้มูลค่าการผลิตเพิ่มขึ้น และไม่เกิดการประท้วงของเกษตรกร และหากจังหวัดนำร่องอื่นๆ ดำเนินการตามแนวทางของ value chain ก็จะนำไปสู่ผลสำเร็จ เช่นกัน

ด้านงบประมาณยังพบข้อบกพร่อง คือ งบประมาณจังหวัดยังซ้ำซ้อนกับงบประมาณท้องถิ่น พบว่า งบประมาณจังหวัดยังมีเรื่องของการขุดคลอง สร้างถนน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ยังพออนุโลมได้ในเรื่องของการเติมเต็ม ต้องมีการทำความเข้าใจให้ถูกต้องและชัดเจน มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการแบ่งส่วนในการใช้งบประมาณและไม่ทำให้เกิดพลัง

ด้านศักยภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ในการกำกับแผนพัฒนาจังหวัด คุณสมบัติที่ควรมี ได้แก่ (1) มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณและอำนาจหน้าที่ อีกทั้ง ต้องเรียนรู้ความต้องการของพื้นที่ แต่ส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่จังหวัดมีอยู่แล้ว (2) ดี คือ ต้องทำเพื่อประชาชน (3) มีความกล้า ที่จะบอกสิ่งที่ถูกต้อง และกล้าที่จะปฏิเสธสิ่งที่ไม่ควรและไม่ถูกต้อง

ข้อที่ควรระวังหรือกำดัก ได้แก่ (1) การใช้เทคโนโลยีให้เหมาะสม (2) การใช้กฎระเบียบ (3) การสื่อสาร ซึ่งต้องทำใน 2 ทาง อย่าบริหารด้วยกระดาษ (4) รากเง้าของปัญหาต้องได้รับการแก้ไข (5) นักการเมืองก้าวก่าย แต่มีข้าราชการบางกลุ่มที่ได้ผลประโยชน์จากนักการเมืองเช่นกัน

นายประสงค์ คงเคารพธรรม หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี ได้กล่าวถึงข้อมูลและการใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดว่า มีความชื่นชมต่อผลการศึกษาในเรื่อง value chain ทำให้เห็นว่าฐานข้อมูลที่อยู่นั้นไม่เพียงพอ ได้ยกตัวอย่างของจังหวัดสุรินทร์ที่ต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งๆ ที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ต้องการเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้า แต่ขาดข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ นอกจากนี้ หน่วยงานด้านชลประทานต้องการทดน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ แต่ขาดข้อมูลว่าบริเวณนั้นมีใครต้องการน้ำหรือไม่ หรือหน่วยงานด้านการเกษตรต้องการส่งเสริมการเกษตรในบางพื้นที่ แต่ขาดข้อมูลด้านน้ำ หรือหน่วยงานด้านพาณิชย์ต้องการผลิตสินค้าเพื่อขาย แต่ไม่มีข้อมูลว่าใครหรือตลาดต้องการสินค้านั้นบ้าง เป็นต้น เหล่านี้เป็นข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ส่วนตัวอย่างในด้านสังคม ได้แก่ โรงเรียนขอสนับสนุนงบประมาณแก้ไขปัญหายาเสพติด แต่ชี้แจงไม่ได้ว่ามีปัญหาอย่างไร หรือการของบประมาณเพื่อดำเนินการด้านความสัมพันธ์ของผู้สูงอายุกับบุคคลในครอบครัว แต่ไม่

มีข้อมูลสนับสนุนว่ามีปัญหาระหว่างผู้สูงอายุกับครอบครัวอย่างไร เท่าไหร่ เป็นต้น ในการเขียนแผนนั้น ไม่พบโครงการที่เขียนหลักการและเหตุผลโดยใช้ฐานข้อมูลที่ชัดเจน ส่งผลให้ได้แผนงานอย่างกว้างๆ ไม่ได้ภาพที่ชัดเพื่อการพิจารณางบประมาณ จะเห็นได้ว่าจังหวัดขาดข้อมูลที่ชัดเจนถูกต้องเพื่อสนับสนุนการวางแผน ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินการด้านระบบข้อมูล โดยภาควิชาการและภาคปฏิบัติต้องพูดคุยและทำงานร่วมกัน แล้วเส้นแบ่งของการเป็นนักวิชาการกับนักปฏิบัติควรจะแคบลง

คุณนภดล ภาคพรต ผู้อำนวยการกองส่งเสริมสินค้าบริการท่องเที่ยว ททท. ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวว่า ข้อมูลการท่องเที่ยวหาได้ยาก โดยเฉพาะข้อมูลจำนวนนักท่องเที่ยว การท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับทุกๆ ส่วน เช่น เศรษฐกิจ สังคม ประชากร แรงงาน บริการสังคม ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ในการวิเคราะห์ศักยภาพด้านการท่องเที่ยว หากยังขาดข้อมูลจำนวนนักท่องเที่ยว อาจพิจารณาจากนโยบาย แนวโน้ม ทุนทางสังคมทั้งเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม และที่สำคัญจะพิจารณาถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยส่วนใหญ่แล้วพบว่าแหล่งท่องเที่ยวที่ดีมีคุณภาพ มักมีสิ่งดึงดูด เสน่ห์ หรือสิ่งกระตุ้นให้คนอยากไปเยี่ยมชม และหากชุมชนมีความต้องการที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวและได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งแล้ว จะทำให้แหล่งท่องเที่ยวนั้นเติบโตอย่างยั่งยืน สามารถดูแลตัวเองได้ เกิดการกระจายทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ชุมชนเกิดความภาคภูมิใจ และหน่วยงานภาครัฐและเอกชนต้องบูรณาการทำงานอย่างจริงจัง เนื่องจากชุมชนเองไม่สามารถทำได้ในบางเรื่อง แต่ชุมชนจะมีส่วนอย่างมากในการดูแลปกป้องแหล่งท่องเที่ยวในด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

ข้อมูลการท่องเที่ยวที่ดี ต้องมีทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค แล้ววิเคราะห์ด้วยเครื่องมือต่างๆ แล้วนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญในสิ่งที่ควรดำเนินการก่อนและหลัง โดยคำนึงถึง demand side และ supply side นอกจากนี้ต้องศึกษาพฤติกรรมนักท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันพบว่าพฤติกรรมนักท่องเที่ยวเปลี่ยนไป เริ่มกลับเข้ามาเรียนรู้วิถีชีวิต มองในมิติของคุณค่าและสังคมสูงขึ้น

นายชัยสิทธิ์ รัตนเกียรติชัย รองประธานหอการค้าจังหวัดชัยนาท ได้กล่าวถึงการผสานพลังระหว่างจังหวัดและภาคธุรกิจเอกชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดว่า ในปี พ.ศ. 2545 ระบบ CEO ได้เริ่มที่จังหวัดชัยนาท มีข้อมูลสนับสนุนว่าจังหวัดมีความสำคัญในการปลูกข้าวและต้องการที่จะต่อยอดเพื่อพัฒนาด้านข้าวมากขึ้น และสิ่งที่ต้องการเห็นคือเดินไปสู่ Green ที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมรักษาสมดุลธรรมชาติ และ Guru เป็นผู้รู้ด้านข้าว ทางหอการค้าจังหวัดชัยนาทได้ร่วมประชุมกับจังหวัดอย่างสม่ำเสมอในการจัดทำแผน รวมถึงการติดตามแผน และประเมินกองทุนหมู่บ้าน

นางสาวสำรี นรสิงห์ พาณิชย์จังหวัดยโสธร ได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงแผนงานและโครงการเพื่อพัฒนาผลผลิตจังหวัด ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำว่า การผลิตอะไรก็ตาม หากสินค้ามีคุณภาพดีจะทำให้ขายได้ง่าย ในการวางแผนของจังหวัดยโสธรได้นำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์ เช่น GPP และแนวโน้ม กรณียโสธรมีข้าวหอมมะลิเป็นผลผลิตหลัก มองไปที่การเพิ่มมูลค่า กระแสห่วงใยสุขภาพ จึงเป็นที่มาของข้าวอินทรีย์ นอกจากนี้ต้องทำความเข้าใจถึงการตลาดท้องถิ่น การรับรองคุณภาพ ศักยภาพหน่วยงานที่รับรองคุณภาพ วิสัยทัศน์จังหวัด ระบบการผลิต เช่น การเพิ่มพื้นที่ ภูมิปัญญา ดิน การจัดการน้ำ การจัดการฟาร์ม กระบวนการแปรรูป และในการทำเกษตรอินทรีย์ต้องมองผ่านกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับ เช่น การมีกลุ่ม การมีโรงสีเล็กๆ ที่สนับสนุนเกษตรอินทรีย์ กลุ่มสหกรณ์ การจัดการ การบรรจุภัณฑ์ และการขาย

ในกระบวนการ value chain ต้องมีหน่วยงานร้อยเรียงทั้งระบบต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ คือ สำนักงานจังหวัด เพื่อให้เกิดการมองภาพที่เหมือนกัน สำนักงานพาณิชย์จังหวัดอยู่ที่ปลายน้ำ หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดึงเข้ามาร่วมกระบวนการด้วยกัน

นายวีระศักดิ์ วงศ์สุทธิ์ ประชาสังคมจังหวัดพิษณุโลก ได้กล่าวถึงบทบาทภาคประชาสังคมในการวางแผนพัฒนาจังหวัดว่า องค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรต้นน้ำที่จะมีส่วนร่วมในการที่จะกำหนดให้เปลี่ยนหรือไม่เปลี่ยน อยากจะเห็นสัดส่วนภาคประชาชนเป็นครึ่งหนึ่งในคณะทำงานจัดทำแผน เพราะภาคประชาชนรู้ปัญหา และเชื่อมโยงและฉายภาพให้เห็น ซึ่งในบางสถานการณ์ได้นำประชาชนมาเพื่อให้ครบองค์ประชุมเท่านั้น แต่ปัจจุบันภาคราชการใจกว้างให้ภาคประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และอยากเห็นมากขึ้นในการร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล และถอดบทเรียนร่วมกัน เพื่อให้เห็นว่าในการดำเนินการที่ผ่านมามีปัจจัยและเงื่อนไขใดที่ทำให้เกิดผลดีหรือผลเสีย

ความคิดเห็นเพิ่มเติมจากผู้ร่วมสัมมนา

- ควรมีแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแผนที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลเสียต่อโครงการที่นำไปปฏิบัติ
- จังหวัดนครศรีธรรมราช มีความพยายามในการนำระบบ GIS ใช้ตอบสนองความต้องการของชาวบ้าน เช่น การเก็บข้อมูลแปลงมะนาว นาข้าว และส้มโอ และใช้เป็นข้อมูลในการแก้ปัญหา
- ประสบการณ์ของกลุ่มชาวบ้านในการเรียนรู้ การทำงานแบบร่วมมือ เป็นต้นแบบที่ดี ซึ่งตัวอย่างที่นครศรีฯ และชัยภูมิ นี่ควรนำมาเป็นแบบอย่าง
- ข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญ ข้อมูลต้องมีความความน่าเชื่อถือ มีการเก็บที่เป็นระบบและเข้าถึงได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจัดทีมเพื่อตรวจสอบ