



บทสรุปผู้บริหาร

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ วิจัยการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด
บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม

โดย นางสาวจิริกา นุตาลัย และคณะ

สิงหาคม 2552

บทคัดย่อ

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

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

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

ผลการวิจัย มีข้อค้นพบ ดังนี้

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

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

3. **ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัดและการวิเคราะห์ค่าของงบประมาณ** พบว่า **การจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัด** เริ่มจากการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดซึ่งรวมถึงผลผลิตหลักของจังหวัด การประมวลปัญหาและบูรณาการความต้องการ ซึ่งใช้แนวทางของ value chain การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ จนถึงกระบวนการจัดลำดับความสำคัญและสรุปแผนโดย กบจ. **การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เกิดขึ้นตามกลไกของแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดให้ส่วนราชการในจังหวัดและ อบต. รับทราบเพื่อนำไป เป็นกรอบแนวทางในจัดทำแผนของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดทั้งด้านแผนงาน ผลผลิต ตัวชี้วัด ทำให้แผนจังหวัดและแผนหน่วยงานมีทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีกลไกอำเภอทำหน้าที่ประสานหน่วยงานในอำเภอและกลั่นกรอง เพื่อปรับแผนงานให้สอดคล้อง เช่นเดียวกับ กบจ. ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาแผนงานโครงการที่ได้รับทั้งหมดให้สอดคล้องกับผลผลิตจังหวัด สำหรับ **การวิเคราะห์ค่าของงบประมาณ** ได้จำแนกโครงการให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กำหนดเวลาในการส่งต่อหรือรับช่วงในการดำเนินกิจกรรม งบประมาณแหล่งงบประมาณ และระยะเวลาเริ่มดำเนินการ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งแผนงานโครงการที่จะดำเนินการพร้อมกรอบงบประมาณให้จังหวัดทราบก่อน เพื่อให้งบประมาณจังหวัดมีบทบาทเป็นบ่อต่อ ยอดเติมเต็มศักยภาพของจังหวัดได้

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

5. **ข้อจำกัดของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด** คือ การปรับเปลี่ยนโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารในจังหวัดบ่อยครั้ง หน่วยจัดทำแผนในแต่ละระดับรับรู้และเข้าใจกระบวนการเฉพาะของตนเอง

โดยยังไม่เข้าใจภาพรวมระบบแผนจังหวัด นอกจากนี้ยังพบว่า ช่วงเวลาการวางแผนงบประมาณของแต่ละระดับไม่สอดคล้องกับกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด จังหวัดควรได้เห็นแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน function ก่อน รวมทั้งต้องใช้เวลาสำหรับการประมวลปัญหาและกระบวนการมีส่วนร่วม

ข้อสรุปที่ได้จากการดำเนินงานในพื้นที่ศึกษา มี 4 ด้าน ได้แก่

- 1) การบูรณาการไม่จำเป็นต้องทำทุกเรื่อง ควรเลือกเรื่องที่เป็นผลผลิตหลักของจังหวัด เช่น จ.ยโสธร เลือก ข้าวหอมมะลิ จ.ชัยภูมิ เลือกผลผลิตพริก จ.สตูล เลือกการท่องเที่ยว
- 2) การบูรณาการแผนงาน ทำให้ลดความซ้ำซ้อนระหว่างแผนของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ (หน่วย function)
- 3) ผลจากการบูรณาการพบว่าการเติมเต็มและต่อยอด เช่น จ. พิษณุโลก ทำระบบน้ำ มีระบบชลประทานหลัก และระบบชลประทานรอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงระบบชลประทานในจังหวัด
- 4) การบูรณาการทำให้เกิดกิจกรรมริเริ่มนำร่อง เช่น จ.สตูล ใช้บึงจังหวัดไปริเริ่มกิจกรรมท่องเที่ยวที่หิลีเปะ และ จ.นครศรีธรรมราช จะริเริ่มกิจกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ชนอม เป็นต้น

ข้อเสนอจากการศึกษา

1) **แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด** ควรพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ภาครัฐในจังหวัด ให้มี ทักษะในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและการเป็นวิทยากรกระบวนการ จัดให้มีเครื่องมือการวิเคราะห์ เพื่อทำคำของบประมาณโดยเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและง่ายต่อการใช้งาน จัดหลักสูตรอบรมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการสำหรับผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร พัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูล และจัดตั้งทีมงานระดับจังหวัดและทีมงานจำแนกตามประเด็นยุทธศาสตร์ โดยให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

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

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

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

บทที่ 1 บทนำ

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

บทที่ 2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

2.1	โครงสร้างและกลไกการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	5
2.2	กระบวนการดำเนินงานภายในจังหวัด	7
2.3	สรุปข้อค้นพบจากกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดแบบบูรณาการ	10

บทที่ 3 การบูรณาการแผนงานโครงการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

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

บทที่ 4 วิเคราะห์การมีส่วนร่วม ระบบข้อมูล และบทบาทผู้บริหาร

4.1	การมีส่วนร่วม	38
4.2	ข้อมูลและการใช้ข้อมูล	53
4.3	บทบาทผู้บริหารและศักยภาพทีมจังหวัด	67

บทที่ 5 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดทำคำของบประมาณ

5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	73
5.2 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ผลผลิต โครงการและกิจกรรมระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	78
5.3 การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ	82

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 จุดแข็ง จุดอ่อนและข้อจำกัด	86
6.2 การบูรณาการข้อมูลและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการวางแผนจังหวัด	88
6.3 ตัวแบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	90
6.4 แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด	94
6.5 ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย	98

บรรณานุกรม

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 โดยมีได้มีการประสานแผนหรืองบประมาณระหว่างหน่วยงาน 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 และการกำกับกับการดำเนินการ 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 ที่ผ่านมามีพบว่า จุดเน้นของระบบเศรษฐกิจฐานล่างเป็นเรื่องเครือข่ายและกระบวนการทำแผนชุมชน ส่วน

ระบบเศรษฐกิจระดับบนที่จะทำไปเชื่อมกับแผนจังหวัดนั้น ต้องเป็นการบูรณาการเศรษฐกิจระดับชุมชนท้องถิ่นและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งการยึดโยงเศรษฐกิจทั้งสองระดับนี้จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของจังหวัดมีการเติบโตอย่างมั่นคง ทั้งนี้การต่อภาพของความเชื่อมโยงดังกล่าวตั้งแต่วิธีระดับชุมชน ขึ้นไปสู่ระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด ต้องมีระบบข้อมูลที่ต้องทั้งข้อมูลในระดับจุลภาค (Micro) คือ ข้อมูลที่มาจากข้างล่าง หรือข้อมูลในระดับผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน และระดับมหภาค (Macro) คือ ข้อมูลภาพรวมด้านเศรษฐกิจส่วนบนระดับประเทศและจังหวัด สามารถตอบคำถามแผนงานและงบประมาณที่จะดำเนินการได้อย่างมีเหตุมีผล รวมทั้งส่งผลต่อประชาชนในจังหวัดอย่างตรงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่

โจทย์ที่สำคัญของการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ คือแผนงานโครงการที่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐ สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีระบบซึ่งเอื้อต่อการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับของจังหวัด เพื่อก่อให้เกิดภาวะผูกพันและความรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนายุทธศาสตร์แผนงานและงบประมาณในระดับจังหวัด กระบวนการหารือและกระบวนการทำข้อตกลงกับสำนักงานงบประมาณรวมทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข ซึ่งโจทย์สำคัญในเรื่องนี้ ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน

การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูล และการมีส่วนร่วม ในจังหวัดน่านรอง ได้แก่ ชัยนาท พิษณุโลก นครศรีธรรมราช สตูล ชัยภูมิ ยโสธร และอุบลราชธานี ได้ริเริ่มขึ้นโดยเล็งเห็นความสำคัญของการแปลงนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ และความต้องการของประชาชน ผู้การกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกระบวนการกลั่นกรองโครงการระดับจังหวัดแบบบูรณาการใน 3 ระดับ คือ 1) กระบวนการระหว่างส่วนราชการ ชุมชน และภาคเอกชน ในจังหวัด 2) กระบวนการระหว่างชุมชนท้องถิ่น และส่วนราชการ 3) กระบวนการระหว่างสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานส่วนกลาง ทั้งนี้มีวิธีการสำคัญคือ ศึกษากระบวนการเดิมที่ดำเนินการอยู่ ศึกษากระบวนการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ และวิเคราะห์ภาคที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน และบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาจังหวัดอย่างบูรณาการ

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อเสนอรูปแบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม
- 2) พัฒนาเครื่องมือและขั้นตอนในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณจังหวัด
- 3) เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการจัดทำแผน งบประมาณ จังหวัด
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัดและบุคลากรในการจัดทำแผน งบประมาณจังหวัด และให้ข้อคิดเห็นต่อการนำไปปรับใช้ในพื้นที่ขยายผล
- 5) เพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำแผนงานโครงการซึ่งบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด

1.3 ขอบเขต วิธีการ และขั้นตอนการศึกษา

โจทย์การวิจัย

1) ศักยภาพของทีมจังหวัดในการพัฒนาระบบแผนงานงบประมาณ

- ความพร้อมและเชื่อถือได้ของระบบข้อมูลจังหวัด
- ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด ท้องถิ่น ชุมชนและภาคประชาสังคม
- ความรู้ความสามารถของทีมจังหวัด ที่จะเป็นกลไกหลักในการพัฒนาระบบแผนงาน งบประมาณ การติดตามประเมินผลตามแนวทางใหม่

2) กระบวนการกำหนดวาระการพัฒนาจังหวัดบนยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม

- 2.1 กระบวนการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และความเชื่อมโยงระหว่างระบบเศรษฐกิจของจังหวัดกับระบบการผลิตของภาคชุมชนและเอกชนในจังหวัด เพื่อชี้ช่องว่างที่ควรมีการพัฒนาเพิ่มเติม
- 2.2 กระบวนการและกลไกประมวลปัญหาและความต้องการของภาคชุมชน ประชาสังคม เอกชน
- 2.3 กระบวนการสังเคราะห์และกำหนดวาระการพัฒนาจังหวัดและแผนงานโครงการที่สำคัญ กระบวนการสื่อสารสร้างความเข้าใจในวงกว้างและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ
- 2.4 เกณฑ์และกระบวนการกลั่นกรองและการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานซึ่งเป็นที่ยอมรับของภาคีเกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณ

3) กระบวนการวิเคราะห์เพื่อจัดทำคำของบประมาณจังหวัด

- 3.1 กระบวนการและขั้นตอนวิเคราะห์โครงการ และความเชื่อมโยงกับโครงการ/งาน ของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 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 ธุรกิจ เอกชนในจังหวัด 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) จัดเวทีพัฒนาโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่าเพื่อเป็นกรอบในการเสนอบประมาณ 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 ระยะเวลาดำเนินการ

ระยะเวลา 12 เดือน (พฤษภาคม 2551 - พฤษภาคม 2552)

บทที่ 2

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

2.1 โครงสร้างและกลไกการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ในปัจจุบัน “จังหวัด” ได้รับการกำหนดให้เป็นส่วนราชการที่สามารถตั้งงบประมาณเองได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550) ได้ ดังนั้นจังหวัดจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีตามพระราชบัญญัติระเบียบวิธีการงบประมาณด้วย ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไว้ 5 ประการ คือ 1) การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 2) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 3) การจัดกลุ่มจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 4) งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และ 5) การกำกับและติดตาม โดยกลไกการบริหารตาม พรฎ.นี้ ประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 ระดับ ได้แก่

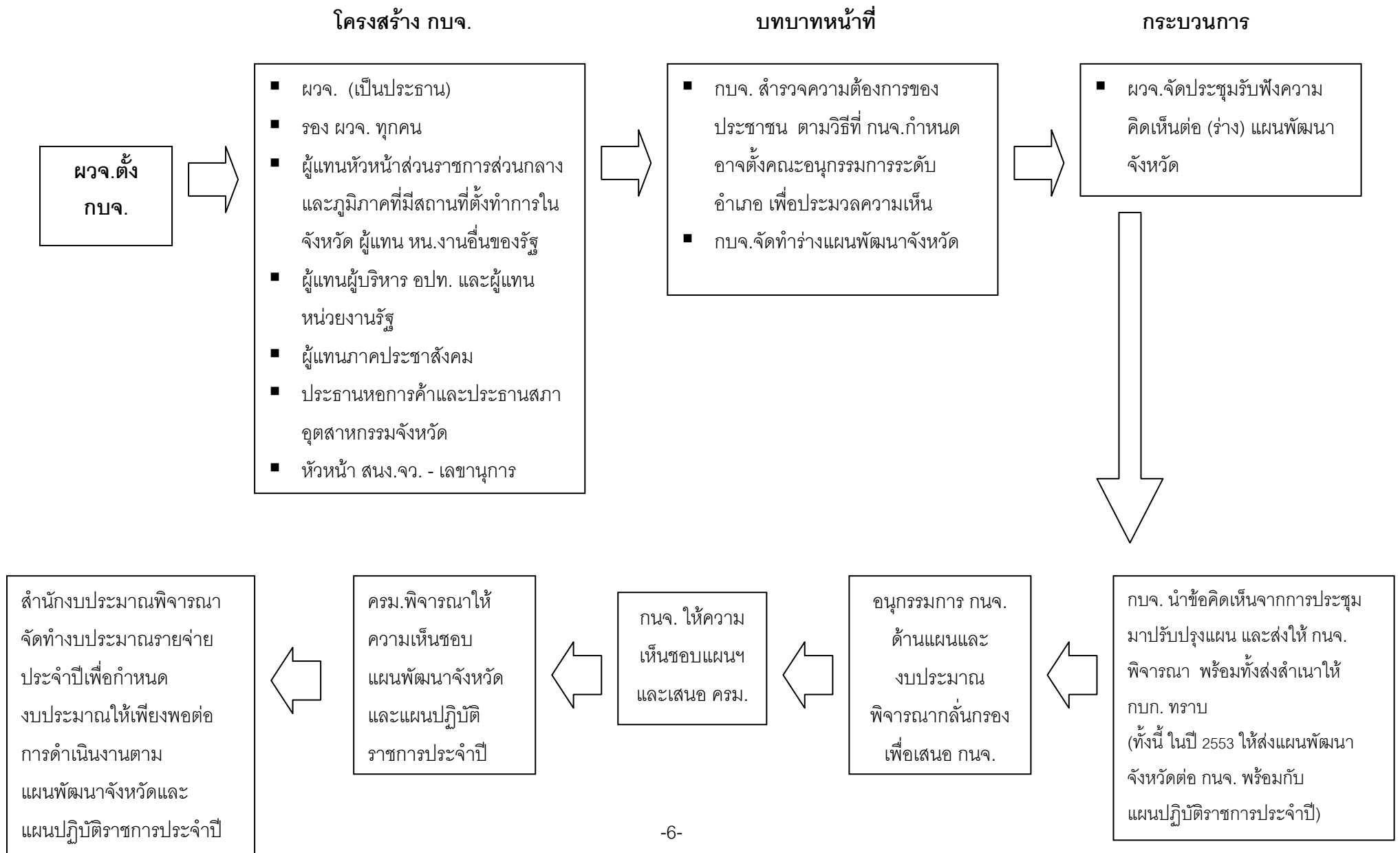
1) ระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด, พิจารณา กลั่นกรองและให้ความเห็นชอบต่อแผนฯ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี, แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ โดยมีสำนักงาน กพร. เป็นฝ่ายเลขานุการ

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

3) คณะกรรมการในระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ซึ่งมีองค์ประกอบกรรมการมาจาก รองผู้ว่าฯ ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรม และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ก.บ.จ. มีหน้าที่สำคัญคือจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานเป็นไปตามที่ ก.น.จ. กำหนด ส่งเสริมประสานความร่วมมือการพัฒนาจากทุกภาคส่วน และสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

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

แผนภาพ 2-1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม พระราชบัญญัติการว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ



2.2 กระบวนการดำเนินงานภายในจังหวัด

การทำแผนพัฒนาในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด มีกระบวนการและขั้นตอนหลักที่คล้ายคลึงกัน โดยพยายามที่จะให้แผนงาน โครงการได้รับการเสนอขึ้นมาเป็นลำดับและเชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนชุมชน แผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนอำเภอ ตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ (ตามแผนภาพ 2-2)

1. ในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน มีการจัดทำแผนชุมชนโดยเวทีประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งบางครั้งอาจมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมด้วย เช่น นักการเมือง นักพัฒนา หรือ คณะทำงาน เพื่อให้ได้ข้อมูล ปัญหา ความต้องการ และโครงการของหมู่บ้าน

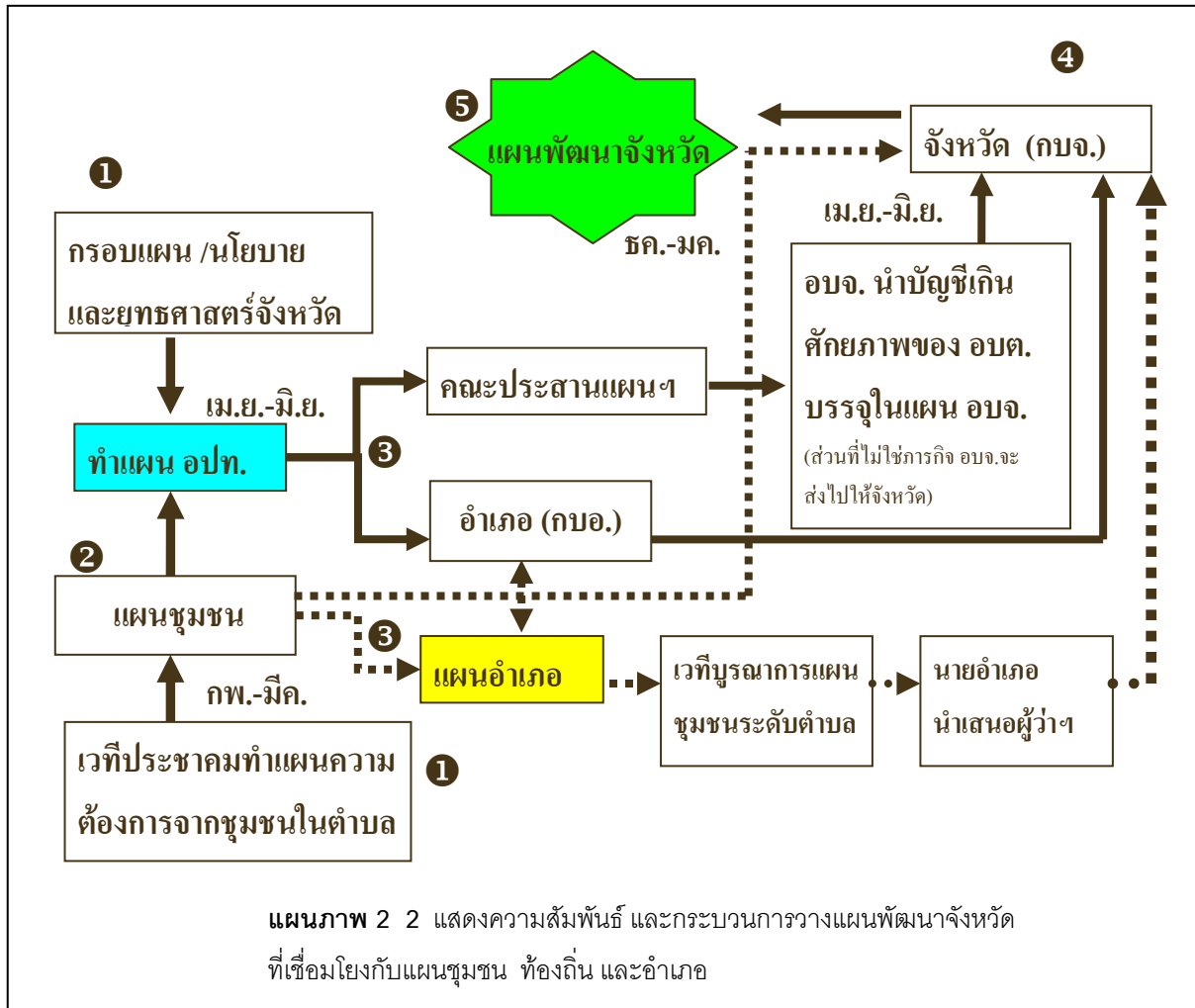
2. ระดับตำบล คณะทำงานในตำบล หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. จัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยบางส่วนนำแผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผน อบต. ซึ่งจากกระบวนการในระดับหมู่บ้านจะมีนายก อบต. และสมาชิก อบต. เข้าร่วม ดังนั้นจึงสามารถคัดเลือกความต้องการของชุมชน จากจากเวทีมาใส่ในแผนได้ กระบวนการที่หลายจังหวัดใช้คือ การจัดเวทีประชาคมระดับตำบล หรือจัดประชุมระดับตำบล

ส่วนแผนของ อบต. จะส่งให้กับสภาท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติและประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาสามปี ก่อนนำมาทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณส่งให้อำเภอเป็นผู้อนุมัติ อบต. คัดเลือกโครงการที่เกินศักยภาพของตนเอง และทำเป็น “บัญชีที่เกินศักยภาพ” ส่งไปที่คณะกรรมการประสานแผนท้องถิ่นระดับอำเภอ และระดับจังหวัดพิจารณา คณะกรรมการประสานแผนจึงส่ง ให้ อบจ. พิจารณารับไว้ในแผนของ อบจ.

3. ระดับอำเภอ เป็นกระบวนการทำงานของคณะทำงานอำเภอ บางอำเภอเป็นคณะเดียวกัน กบอ. ซึ่งจะนำแผนงานหรือโครงการที่ผ่านกระบวนการระดับตำบลไปรวบรวมและจัดหมวดหมู่ หรือ จัดลำดับ ทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอ และส่งไปที่ กบจ. ต่อไป ส่วนแผนของ อบต. ต่างๆ เมื่อนายอำเภอ กลับกรอง ดูความซ้ำซ้อนของแผน เห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณแล้วจึงส่งให้กับจังหวัด

4. ระดับจังหวัด โครงการที่เข้าสู่ระดับจังหวัด เสนอเข้ามาที่ กบจ. เพื่อพิจารณารับไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดนั้น มาจากหลายช่องทาง เช่น

- โครงการที่เกินศักยภาพ อบต. ซึ่ง อบจ.พิจารณาแล้วว่าเกินศักยภาพ หรือไม่ตรงกับภารกิจของ อบจ. หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายการบริหาร
- โครงการที่รวบรวมส่งมาจากแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งผ่านกระบวนการตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เป็นโครงการที่เสนอในนามอำเภอ
- โครงการที่ส่งตรงมาจากแผนชุมชน หรือจากหน่วยงานราชการในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น โดยไม่ผ่านกระบวนการที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งฝ่ายเลขาฯ กบจ.จะรวบรวมข้อมูลเสนอต่อ อบจ. พิจารณาจัดลำดับ วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ต่อไป



ประเด็นร่วมที่พบจากกระบวนการทำแผนพัฒนาจังหวัดมีดังนี้

- 1) แม้ว่ากระบวนการขั้นตอนการทำแผนจังหวัดจะคล้ายกันในทุกจังหวัด คือมีเส้นทางปกติที่เดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็มีบางโครงการที่ถูกเสนอเข้าบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดโดยไม่ผ่านขั้นตอนที่กล่าวมา เช่น การนำแผนงาน โครงการจากชุมชนหรือท้องถิ่นบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดโดยไม่ผ่านตามขั้นตอน ซึ่งมักเป็นกรณีได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง หรือเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างชุมชนท้องถิ่นและจังหวัด โดยพบในหลายจังหวัด
- 2) อําเภอเป็นระดับการบูรณาการและกลั่นกรองแผนที่สำคัญ โดยแผนที่ขึ้นมาจากพื้นที่ก่อนที่จะส่งไปที่จังหวัดนั้น อําเภอ (กบอ.) จะเป็นหน่วยกลั่นกรองจัดหมวดหมู่และพิจารณาความซ้ำซ้อนขั้นต้น ซึ่งอําเภอมีหน้าที่กำกับดูแล อบต. ดังนั้นข้อบัญญัติงบประมาณของ อบต. จึงต้องผ่านความเห็นชอบของนายอําเภอ (ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอําเภอ เพื่อกลั่นกรองและบูรณา

การแผนของท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอ) ในขณะเดียวกัน อำเภอจะเป็นหน่วยรวบรวมแผนชุมชนทั้งหมด โดยกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้มีการทำแผนชุมชนทุกหมู่บ้าน ในทางปฏิบัติหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดภายใต้อำเภอ ซึ่งนายอำเภอต้องไปหนุนเสริมให้เกิดกระบวนการประชาคมทำแผนชุมชน กระบวนการทำแผนในรูปแบบนี้จึงเป็นการบูรณาการระดับพื้นที่ โดยใช้อำเภอเป็นหน่วยกลั่นกรองและบูรณาการเพื่อแบ่งเบาภาระงานของจังหวัด รวมทั้งชี้ช่องทางงบประมาณที่เหมาะสมกับบางโครงการที่เกินศักยภาพของท้องถิ่น เช่น จังหวัดยโสธร ผู้ว่าฯ ได้สั่งการให้ทุกอำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชนตำบล โดยกำหนดผู้ใหญ่บ้านจะมานำเสนอโครงการทั้งหมดให้นายอำเภอและคณะทำงาน จากนั้นอำเภอจะสรุปผลและเสนอจังหวัด ส่วนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอในจังหวัดสตูล อำเภอ โดย กบอ. มีบทบาทในการกลั่นกรองและบูรณาการแผนชุมชนเพื่อส่งไปยังจังหวัดในลำดับต่อไป โดยรูปแบบของอำเภอเมืองสตูลหลังจากรวบรวมแผนชุมชนแล้ว มีการประชุม กบอ. และนำเสนอแผนโดยชุมชนเกี่ยวกับความจำเป็นและรายละเอียดของโครงการ ในที่ประชุมมีการอภิปรายถึงสาระสำคัญ แล้วจึงกลั่นกรองจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เป็นต้น

- 3) แผนความต้องการของชุมชนที่เกินศักยภาพของท้องถิ่น อาจไม่ได้รับการบรรจุแผนพัฒนาของ อบจ. รวมทั้งไม่ได้อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนของหน่วยงาน function ด้วย ซึ่งการศึกษาพบว่ามาจาก 3 กรณี คือ กรณีแรก เนื่องจากแผนท้องถิ่นต้องทำให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายน แต่ในทางปฏิบัติมักเสร็จไม่ทัน บางท้องถิ่นการเลือกตั้งท้องถิ่นยังไม่เรียบร้อย ทำให้แผนที่ส่งไปสู่อำเภอและ อบจ. ล่าช้ากว่ากำหนด ไม่มีเวลาที่จะกลั่นกรองพิจารณาความซ้ำซ้อนตามรูปแบบการบูรณาการที่อำเภอ และไม่สามารถบรรจุในแผนได้ทันปีงบประมาณนั้น กรณีที่สอง คือแผน อบต.ส่งมาทันแต่ อบจ. หรือหน่วยงาน function มีโครงการที่จะดำเนินการอยู่แล้ว ทำให้โครงการของชุมชนไม่ได้รับการพิจารณา กรณีที่สาม ความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่ ทำให้โครงการสำคัญถูกละเลย เพราะเป็นกลุ่มการเมืองที่ต่างกัน
- 4) การทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเชื่อมโยงกับกรอบการพัฒนาของจังหวัดอยู่แล้ว เนื่องจากมีกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ (10) ให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นโดยพิจารณาจากยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ในขณะเดียวกันแผนพัฒนาจังหวัดก็มีความเชื่อมโยงกับแผนชุมชน เนื่องจากแผนชุมชนเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญจากความต้องการของประชาชนที่นำไปสู่การวางแผนในทุกระดับ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด แต่สิ่งสำคัญที่พบจากการศึกษาคือความเชื่อมโยงของเนื้อหาแผนงานโครงการในทุกระดับยังไม่มี ความชัดเจน
- 5) จากการศึกษาเห็นได้ว่า แต่ละจังหวัดมีความพยายามที่จะให้แผนจังหวัดผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคส่วนอื่น แต่มีความแตกต่างกันในด้านกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่ของผู้บริหารหรือผู้ที่มีบทบาทหลักในการจัดทำแผน เช่น จังหวัดยโสธร และ

จังหวัดสตูล ใช้กลไกแผนชุมชนเป็นเครื่องมือสำหรับสร้างการมีส่วนร่วม ผ่านโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและอำเภอ , จังหวัดชัยภูมิ ใช้เวทีโฮมแลงแก่งบ้าน เป็นเวทีในการรวบรวมความต้องการของชุมชนทุกอำเภอ , จังหวัดอุบลราชธานี ใช้วิธีการเวียนแจ้งหน่วยงานและส่วนราชการให้จัดทำข้อมูลตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย พร้อมจัดทำแบบร่างข้อมูลทั่วไปให้หน่วยงานตรวจสอบเพิ่มเติม และใช้จังหวัดเป็นฐานหลักในการบูรณาการ เป็นต้น

- 6) จังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด มีข้อจำกัดด้านข้อมูลที่นำมาใช้เพื่อการวางแผน ทุกจังหวัดมีข้อมูลจำนวนมากส่วนใหญ่เป็นข้อมูลในลักษณะของฐานข้อมูลที่ยังไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัย ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลในมิติของความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบที่จะนำไปใช้เพื่อการวางแผน หรือกรณีข้อมูลที่เป็นผลงานวิจัยในระดับจังหวัดยังไม่มีการนำมาใช้ เช่น กรณีจังหวัดชัยภูมิเคยมีการทำงานวิจัยการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมซ้ำซากในจังหวัดที่มีส่วนร่วมหลายฝ่าย แต่เมื่องานวิจัยดำเนินการสิ้นสุดโครงการ ได้องค์ความรู้ระบบการจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วม แต่เมื่อจะนำงานวิจัยมาแปรสู่การปฏิบัติจริงกลับไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ เนื่องจากเป็นแผนงานโครงการที่ต้องใช้เงินงบประมาณมาก ไม่มีเจ้าภาพในการนำผลการวิจัยมาใช้แก้ปัญหา ในขณะที่กระแสการเมืองในท้องถิ่นต้องการดำเนินงานโครงการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก และเห็นรูปธรรมได้ชัดเจนในช่วงวาระที่ตนดำรงตำแหน่ง และกรณีผลการวิจัยที่มีการศึกษาในระดับพื้นที่ได้มีผลสะท้อนว่า งานวิจัยที่ศึกษาควรออกมาในระบบที่เปรียบเสมือน “บะหมี่สำเร็จรูป” ที่สามารถนำมาสู่การปฏิบัติได้ ไม่ควรเป็นงานวิจัยที่ต้องมีการมาแปลงผลอีกเพราะทีมจังหวัดขาดผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการแปลงผล และในเรื่องปัญหาข้อจำกัดของข้อมูลอีกประการหนึ่งที่พบก็คือ ข้อมูลจะอยู่ที่แต่ละหน่วยงานโดยไม่มี การประสานข้อมูลเพื่อนำมาใช้วางแผนพัฒนาจังหวัด

- 7) อิทธิพลจากฝ่ายการเมือง ซึ่งมีผลทั้งทางบวกและข้อจำกัด

2.3 สรุปข้อค้นพบจากกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษากระบวนการทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด พบว่ามีกระบวนการสำคัญ คือ การรวบรวมข้อมูล การประมวลปัญหาและความต้องการของประชาชน การสื่อสารสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์โครงการและจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งแต่ละจังหวัดดำเนินการภายใต้ศักยภาพและฐานทุนเดิมที่แตกต่างกัน โดยพบว่าทุกจังหวัดมีกระบวนการเชื่อมโยงแผนแต่ละระดับขึ้นมามีความคล้ายกันภายใต้กรอบกติกาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยอำเภอเป็นระดับที่มีบทบาทสำคัญในการประมวลปัญหาความต้องการ และกลั่นกรองความซ้ำซ้อนของโครงการในเบื้องต้น รวมถึงให้คำแนะนำเกี่ยวกับช่องทางงบประมาณที่จะสนับสนุนชุมชนได้ ในส่วนของการประมวลปัญหาจากเวทีตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด มีข้อสังเกตคือ ประเด็นปัญหาที่ได้รับส่วนใหญ่จะมาจากความรู้สึกของผู้นำเสนอ ขาดข้อมูลเชิงประจักษ์มารองรับ ดังนั้น การนำข้อมูลนี้

ไปใช้ต้องมีการสอบถามข้อมูลเพื่ออธิบายได้ชัดเจน นอกจากนี้การบูรณาการที่กล่าวถึงในหลายจังหวัด ยังเป็นการทำตามข้อสั่งการ และส่วนใหญ่เป็นการเชื่อมโยงในลักษณะเชื่อมข้อความในแผน ไม่ได้มีการเชื่อมกันในทางปฏิบัติ แม้จะมีกลไกสนับสนุนก็ตาม อย่างไรก็ตาม พบว่าแต่ละจังหวัดมีจุดเด่นที่เป็นปัจจัยหนุนเสริมให้การจัดทำแผนพัฒนาของแต่ละจังหวัดมีความเข้มข้นต่างกัน ดังนี้

จังหวัดพิษณุโลก มีจุดเด่นด้านเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งมีจำนวนมากและมีการรวมตัวกันเข้มแข็ง มีบทบาทในทุกเวทีมีองค์ประกอบทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ และภาคชุมชนสามารถเชื่อมโยงการทำงานและสร้างการมีส่วนร่วมได้ รวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมทำแผนจังหวัด การหาข้อมูลเรื่องแผนจังหวัดเพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจกันเองระหว่างภาคประชาชน

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

จังหวัดยโสธร มีพื้นฐานที่ดีในการวางระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ในรูปแบบของ “กรมยโสธร” ตั้งแต่สมัยอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนายสุธี มากบุญ เป็นจังหวัดที่แสดงวิสัยทัศน์เรื่องเกษตรอินทรีย์ชัดเจน มียุทธศาสตร์เรื่องข้าวหอมมะลิและเกษตรอินทรีย์ แต่มีความก้าวหน้าในเรื่องการแปรรูปและการตลาด ภาคเอกชนกับภาคประชาสังคม และภาคประชาชนมีการทำงานประสานเชื่อมโยงกันดีภาคประชาสังคมระดับจังหวัดได้รับการยอมรับจากผู้ว่าราชการจังหวัด

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

จังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มงานยุทธศาสตร์ ๔ มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผน ทั้งในเชิงของระเบียบปฏิบัติ และข้อเท็จจริงที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ เป็นพื้นที่ที่มีงานวิจัยหลากหลายด้านจำนวนมาก ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชนเข้มแข็งแต่ต่างคนต่างทำงานในวาระของตัวเอง จุดอ่อนอยู่ที่ขนาดของจังหวัดซึ่งใหญ่มาก ทำให้กระบวนการรวมคนเพื่อประมวลปัญหาให้ได้ภาพรวมที่ตอบโจทย์พื้นที่อย่างครอบคลุมทำได้ยาก

จังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นฐานการทำงานร่วมกันอย่างดี และเป็นแบบอย่างที่หน่วยงานส่วนกลางหยิบยกเป็นตัวอย่างเรื่องการพัฒนาแผนชุมชนเต็มจังหวัด และการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่น และจังหวัด โดยปัจจัยหลักเกิดจากการมีภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้มแข็ง ร่วมมือกับสถาบันวิชาการ และจังหวัดในการขับเคลื่อนงานพัฒนา เป็นจังหวัดที่ขับเคลื่อนงานตามแนวทางสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ภาคชุมชนเข้มแข็งและมีการเชื่อมโยงแผนชุมชนสู่การพัฒนาแผนจังหวัด มีระบบฐานข้อมูลตั้งแต่ระดับตำบลโดยใช้โปรแกรมখনหาด และทุกภาคส่วนสามารถใช้ประโยชน์ได้ ในการพัฒนาจังหวัดมีการตั้งสำนักงานผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนหน้าอำเภอทุกแห่ง ช่วยทำให้จังหวัดมีความใกล้ชิดกับการพัฒนาในพื้นที่ และมีการแบ่งพื้นที่เป็น 4 โซนตามภูมิโนเวค

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 แต่วิถีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรหลักในการพัฒนาแผนของจังหวัด ยังไม่พบการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ

บทที่ 3

การบูรณาการแผนงานโครงการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แม้จังหวัดจะมียุทธศาสตร์และผลผลิตกำหนดไว้ แต่เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดประกอบด้วยหน่วยงานรัฐหลายลักษณะ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีบทบาทภารกิจและงบประมาณของตนเอง มีการจัดทำแผนในช่วงระยะเวลาต่างกัน และส่วนใหญ่ไม่มีการประสานแผนงานและงบประมาณ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งพื้นที่และประเด็นการพัฒนา ทำให้การตอบสนองการแก้ไขปัญหาและการส่งเสริมการพัฒนา ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไม่สอดคล้องและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

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

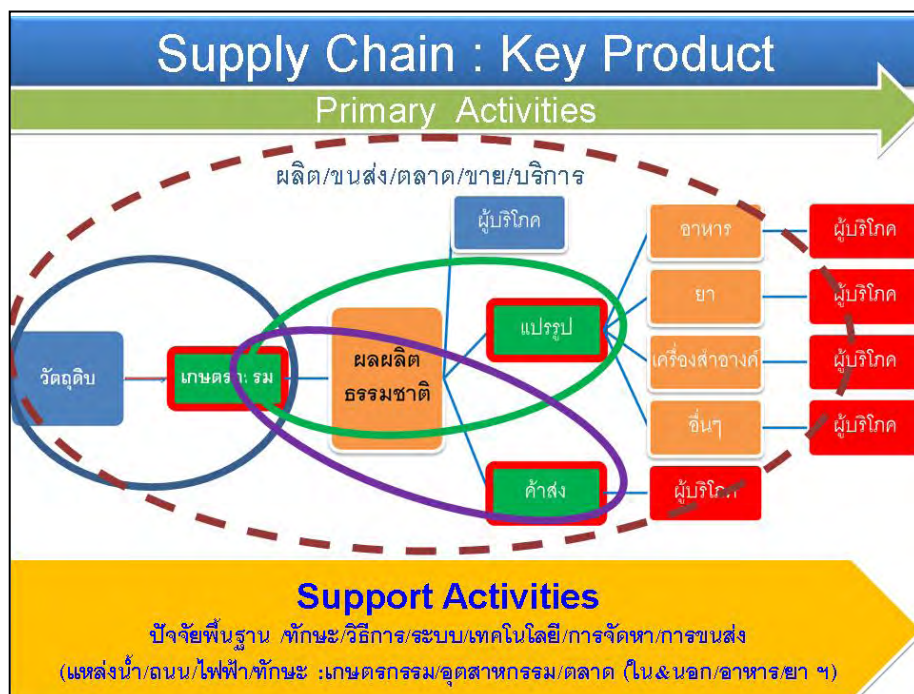
3.1 หลักการ value chain

แนวทางของ “ห่วงโซ่คุณค่า” หรือ value chain ภาครัฐนำมาใช้โดยเปรียบจังหวัดเสมือนบริษัท และผลผลิตที่เกิดขึ้นเป็นผลผลิตของจังหวัด สิ่งที่สำคัญคือทำอย่างไรจึงจะสร้าง “คุณค่าร่วมของผลผลิต” (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 3-1 แสดงห่วงโซ่การผลิตและห่วงโซ่คุณค่า

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

3.2 กระบวนการขั้นตอนใช้เครื่องมือ ห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

การนำเครื่องมือห่วงโซ่คุณค่ามาใช้ในการบูรณาการแผนงานโครงการในแผนจังหวัด มีกระบวนการดังนี้

1. การคัดเลือกผลผลิตของจังหวัด¹ มีปัจจัยที่ต้องพิจารณาดังนี้

¹ ผลผลิตในที่นี้ หมายถึง สินค้า หรือบริการ ที่สร้างมูลค่าให้กับประชาชนในพื้นที่ เช่น ผลผลิตด้านการเกษตร ผลผลิตด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) ซึ่งแตกต่างจากผลผลิตของส่วนราชการที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ ที่ให้ความหมายของผลผลิต หมายถึง การให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐ

- ศักยภาพของจังหวัด ทั้งด้านการเงินและที่ไม่ใช่การเงิน เช่น ลักษณะทางกายภาพ , logistic , ผลตอบแทนการลงทุน, บุคลากร เช่น มีคนที่รู้ภาษาอังกฤษ เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น
 - การมีส่วนร่วมของผู้รับผิชอบหลัก (primary activities) และ ผู้รับผิชอบกิจกรรมสนับสนุน(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 และผู้บริโภคในขั้นต่อไปมีความต้องการผลผลิตแบบใด เพื่อที่จะได้พัฒนาผลผลิตให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด 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)

ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

3.3 องค์ประกอบของการทำ Value chain

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

เมื่อพิจารณา supply chain ของการผลิตตั้งแต่ต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะพบว่าในกระบวนการผลิตทั้งหมดประกอบด้วย ห่วงโซ่ของกลุ่มเกษตรกร ห่วงโซ่ของกลุ่มแปรรูป และห่วงโซ่การตลาดในระบบค้าส่งค้าปลีก ในกระบวนการเหล่านี้ต้องพิจารณาตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำคือ เกษตรกร ถึงปลายน้ำคือผู้บริโภค โดยผลผลิตทั้งหมดสามารถตอบสนองต่อผู้บริโภคซึ่งเป็นกระบวนการทั้งหมด ผู้ดำเนินการกิจกรรมหลักได้แก่ภาคเอกชนและภาคประชาชน ดังนั้น ในกระบวนการทำแผนจึงต้องเชิญภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาร่วมด้วย เพราะเป็นผู้ปฏิบัติหลัก ซึ่งรับผิดชอบการแปรรูปและการตลาด เป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมหลัก เช่น โรงสี หรือขนมขบเคี้ยว โดยกระบวนการกลางน้ำและปลายน้ำ อาจเป็นธุรกิจที่เกิดการรวมกลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

3.4 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 ชนอม
- 7) จังหวัดสตูล : การท่องเที่ยวกรณีเกาะหลีเป๊ะ

แต่ละจังหวัดมีกระบวนการดำเนินงาน และผลที่เกิดขึ้น ดังนี้

3.4.1 จังหวัดพิษณุโลก

จังหวัดพิษณุโลกได้ทดลองทำ value chain ในระดับอำเภอ คือ อำเภอนครไทย การคัดเลือกผลผลิตหลักในอำเภอนครไทยได้เลือกผลผลิตการเกษตรซึ่งเป็นผลผลิตหลักของจังหวัด โดยเน้นเฉพาะไปที่ปัญหา “น้ำแล้ง” หรือน้ำไม่เพียงพอในการเพาะปลูกหน้าแล้ง

ผลการใช้ value chain ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอนครไทย เพื่อเสนอต่อแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2553 เกิดกรอบและแนวทางสำหรับการบริหารจัดการน้ำของอำเภอนครไทยในระดับตำบลและอำเภอ เพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำตั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นโครงการที่สมบูรณ์ต่อไป โดยมีแผนงานรายตำบล ดังนี้

ตำบล	ต้นน้ำ	โครงการที่กลางน้ำ	โครงการที่ปลายน้ำ	ผู้รับผิดชอบ
นาบัว นครไทย		สร้างฝายน้ำล้นน้ำตรอน	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อบต. เทศบาล
บ่อโพธิ์ ยางโกลน		สร้างฝายน้ำล้นน้ำแหม	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อบต. อบต.
เนินเพิ่ม		สร้างฝายน้ำล้นน้ำขมิ้น	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อบต.
น้ำกุ่ม นครชุม		สร้างฝายขนาดเล็ก	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อบต. อบต.
นครชุม			สร้างระบบท่อและคลองส่งน้ำ จาก ต.น้ำกุ่ม	อบต.
หนองกะท้าว บ้านพร้าว		สร้างอ่างเก็บน้ำหนอง น้ำค้าง	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	อบต. อบต.
ห้วยเฮี้ย		สร้างอ่างเก็บน้ำ	ระบบท่อและคลองส่งน้ำ	
บ้านพร้าว ชุดลอกหนองขาน คลองห้วยทราย				อบต.
			สร้างระบบท่อคลองตาลั้ง มาเก็บที่ คลองไส้ไก่	อบต.
			ผันน้ำจากแม่น้ำแควน้อยสู่คลอง สำโรง	อบต.
นครไทย		ชุดลอกแม่น้ำแควน้อย		เทศบาล
		สร้างแก้มลิงที่หนองปู่		เทศบาล
			สร้างประตูปิดเปิดหนองทอง	เทศบาล
		สร้างแก้มลิงในเขตเทศบาล		เทศบาล

3.4.2 จังหวัดชัยนาท

จากการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับทีมจังหวัด เพื่อคัดเลือกผลผลิตหลักมาทำกระบวนการ value chain ทีมจังหวัดเลือกผลผลิต “ข้าว” โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ จังหวัดชัยนาทเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีพื้นที่ในการทำการเกษตรกรรม ซึ่งมีพื้นที่ในการปลูกข้าวมากเป็นอันดับหนึ่งของจังหวัด ผลผลิตสูงสุดเป็นอันดับที่ 3 ของประเทศ คือ 601,706 ตัน (6.84%) (ผลผลิต 758 กิโลกรัมต่อไร่) การใช้ value chain ในการบูรณาการแผนงานโครงการเพื่อเสนอต่อแผนพัฒนาจังหวัด ดังแผนภาพ 3-2

3.4.3 จังหวัดยโสธร

จากการประชุมร่วมกับผู้บริหารจังหวัดและคณะทำงานด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยโสธร เพื่อหารือกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการนำแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (value chain) มาใช้ในการบูรณาการแผนงานโครงการนั้น ที่ประชุมได้มีมติตรงกันที่จะเลือกผลผลิต “ข้าวหอมมะลิ” เป็นผลผลิตของจังหวัดในการทดลองทำ value chain โดยมีเหตุผลสำคัญคือ

- 1) จังหวัดยโสธรมีรายได้จากภาคเกษตรเป็นอันดับหนึ่งในผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด ซึ่งสร้างรายได้ให้จังหวัดเพิ่มขึ้นมาตลอด 5 ปีที่ผ่านมา โดย “ข้าวหอมมะลิ” เป็นผลผลิตหลักที่มีมูลค่าการผลิตมากในจังหวัด เป็นข้าวที่มีคุณภาพ ที่สามารถสร้างความรู้สึกร่วมกันของคนในจังหวัดได้
- 2) จังหวัดยโสธรมีกลุ่มเกษตรกรการผลิตข้าวหอมมะลินิثرีย์ ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของจังหวัด ในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ คือ “ยโสธรน่าอยู่ การเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ก้าวไกลสู่สากล” เป็นแนวทางที่จังหวัดต้องสนับสนุนอยู่แล้ว ดังนั้นจึงมุ่งเน้นไปที่เรื่อง “ข้าวหอมมะลินิثرีย์”
- 3) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนกระบวนการปลายน้ำ ได้มองเห็นความเชื่อมโยงของการส่งเสริมข้าวหอมมะลิของจังหวัดยโสธรในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในเรื่อง การส่งเสริมการตลาด ซึ่งมีแนวทางและนโยบายที่จะสนับสนุนการผลิตข้าวหอมมะลิของจังหวัดยโสธร ให้มีคุณภาพ มีแบรนด์ของตัวเอง และตรงกับความต้องการของผู้บริโภค

จากการจัดเวที value chain ของ “ข้าวหอมมะลินิثرีย์” ซึ่งมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการข้าวหอมมะลิ ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนที่ปลูกข้าวหอมมะลิ ประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคเอกชน โดยมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการແຈ້ງกระบวนการผลิตข้าวหอมมะลิมาร่วมให้ข้อมูล ผลจากการหารือ มีการเสนอแผนงานโครงการที่นำไปสู่การพัฒนาผลผลิตข้าวหอมมะลินิثرีย์ของจังหวัด ซึ่งสามารถนำมาจัดลงกรอบผัง value chain ตามแผนภาพที่ 3-3

3.4.4 จังหวัดชัยภูมิ

สำนักงานจังหวัดและหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง ได้คัดเลือกผลผลิต “พริก” มาทดลองແຈ້ງวงจรการผลิต การแปรรูป และการส่งเสริมการตลาด โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

- 1) พริกเป็นผลผลิตที่มีชื่อเสียง และมีแนวโน้มที่จะเป็นผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด รวมทั้งมีงานวิจัยสนับสนุน
- 2) จังหวัดชัยภูมิมีพื้นที่ปลูกพริกเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศไทย รองจากนครราชสีมา ซึ่งการปลูกพริกทำให้เกษตรกรมีรายได้และมีงานทำ และเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับฐานรากที่สำคัญของจังหวัดชัยภูมิ
- 3) ด้านประโยชน์ของพริก ได้มีข้อมูลการค้นคว้าที่น่าสนใจพบว่า พริกสามารถนำไปประกอบอาหารและตกแต่งอาหารให้น่ารับประทาน และมีคุณค่าทางอาหาร นำไปสกัดสาร Capsaicin เพื่อผลิตเป็นยา เช่น ยาสำหรับฆ่าเชื้อแบคทีเรียในกระเพาะอาหาร โลชั่นครีมลดความ

เจ็บปวดของกล้ามเนื้อหรือส่วนต่างๆของร่างกาย ช่วยบรรเทาอาการไข้หวัด ลดการอุดตันของเส้นเลือด เสริมสร้างสุขภาพให้อารมณ์ดีหรือสามารถผลิตเป็นผลิตภัณฑ์แก๊วง เป็นสเปรย์ป้องกันตัว เป็นส่วนผสมของเครื่องสำอาง และพริกเป็นพืชที่มีสาระสำคัญ คือ มีแคโรทีนอยด์ที่มีประโยชน์ในการต้านมะเร็งอีกด้วย

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

การจัดเวทีหารือการจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่าของพริก มีตัวแทนหน่วยงานจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมหารือแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาผลผลิตพริก ตั้งแต่ระดับต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยนำข้อเสนอมาจัดลงกรอบผัง value chain ได้ดังแผนภาพ 3-4

3.4.5 จังหวัดอุบลราชธานี

การหารือกับทีมจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อจัดทำโมเดลจังหวัดโดยใช้ value chain นั้น จังหวัดอุบลราชธานีได้เลือกทำในระดับอำเภอ โดยเลือกอำเภอพิบูลมังสาหารเป็นพื้นที่ทดลองดำเนินการ และจากการประสานหน่วยงานระดับอำเภอ พบว่าผลผลิตหลักที่พื้นที่ให้ความสนใจและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล คือ การพัฒนาการท่องเที่ยว โดยเลือก “การพัฒนาการท่องเที่ยวแก่งสะพือ” เป็นพื้นที่ทดลองทำ

เวทีการจัดทำโมเดลจังหวัดในการทำห่วงโซ่คุณค่าของการท่องเที่ยวแก่งสะพือ ประกอบด้วยผู้ประกอบการขนส่ง ที่พัก ร้านอาหาร กลุ่มผู้ผลิตสินค้า OTOP ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง สถาบันการเงิน ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เจ้าหน้าที่จากอำเภอพิบูลมังสาหาร และทีมวิจัย ข้อเสนอที่เป็นผลจากการประชุม สามารถนำมาจัดวางลงในกรอบผัง value chain ที่ ก.พ.ร.ได้ออกแบบไว้ ตามแผนภาพ 3-5

3.4.6 จังหวัดนครศรีธรรมราช

จังหวัดนครศรีธรรมราช เลือกทำโมเดลจังหวัดเรื่องการท่องเที่ยว โดยเลือกพื้นที่ชนอมเป็นกรณีศึกษา โดยมีเหตุผลการเลือกดังนี้

- 1) ตอบสนองนโยบายรัฐบาลเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่สร้างรายได้ให้เข้าสู่พื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้สั่งการให้หน่วยงานทุกฝ่ายได้ดำเนินงานเพื่อสนองตอบนโยบายดังกล่าว

- 2) จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นดินแดนแห่งความหลากหลายและเป็นแผ่นดินอันศักดิ์สิทธิ์ มีสถานที่ท่องเที่ยวทั้งด้านศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน เป็นแหล่งธรรมชาติยิ่งใหญ่ของภาคใต้ทั้งหาดทรายชายทะเล ป่าเขา น้ำตก ถ้ำ บ่อน้ำร้อน มีแหล่งศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน วัด ประวัติศาสตร์ให้ศึกษา มีแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามหลากหลาย รวมทั้งสินค้าพื้นเมืองที่น่าสนใจ

3) เป็นพื้นที่ที่มีทางเลือกใหม่สำหรับนักท่องเที่ยว คือ เป็นนครแห่งการเรียนรู้และดูงาน ซึ่งปัจจุบันมีชุมชนเล็กๆ เกิดขึ้นมากมาย ที่เปิดตัวเองเป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้ด้วยเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ชุมชนเข้มแข็ง มีผลิตภัณฑ์ OTOP ที่โดดเด่น และยังมีแหล่งท่องเที่ยวเชิงภูมิปัญญา นอกจากนี้จังหวัดนครศรีธรรมราชยังเป็นเจ้าของรางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย โดยได้รับรางวัลด้านแหล่งท่องเที่ยวมากถึง 8 รางวัลด้วยกันในปี 2551

สำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราชและโครงการวิจัยฯ จึงได้คัดเลือกผลผลิต “การท่องเที่ยวอำเภอขนอม” มาดลิ่งจรรยาพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การบริการ และการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการตลาด เพราะอำเภอขนอมเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและมีแนวโน้มที่จะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของจังหวัด มีหาดทรายที่สวยงาม มีปะการังน้ำตื้นที่สวยงามนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางมาจากเกาะสมุยมาดำน้ำดูปะการัง

การจัดเวทีโมเดลจังหวัดด้านการท่องเที่ยว กรณีขนอม ผู้เข้าร่วมเวทีประกอบด้วย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน นักวิชาการ ภาคประชาชน และประชาสังคม ภาค โดยได้รับเกียรติจาก นายณพดล ภาคพรต ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมสินค้าการท่องเที่ยว ททท. เข้าร่วมเวทีและให้ข้อคิดเห็นในการประชุมในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ข้อเสนอที่เป็นผลจากการประชุมกลุ่มย่อย สามารถนำมาจัดวางลงในกรอบผัง value chain ที่ ก.พ.ร. ได้ออกแบบไว้ ดังแผนภาพ 3-6

3.4.7 จังหวัดสตูล

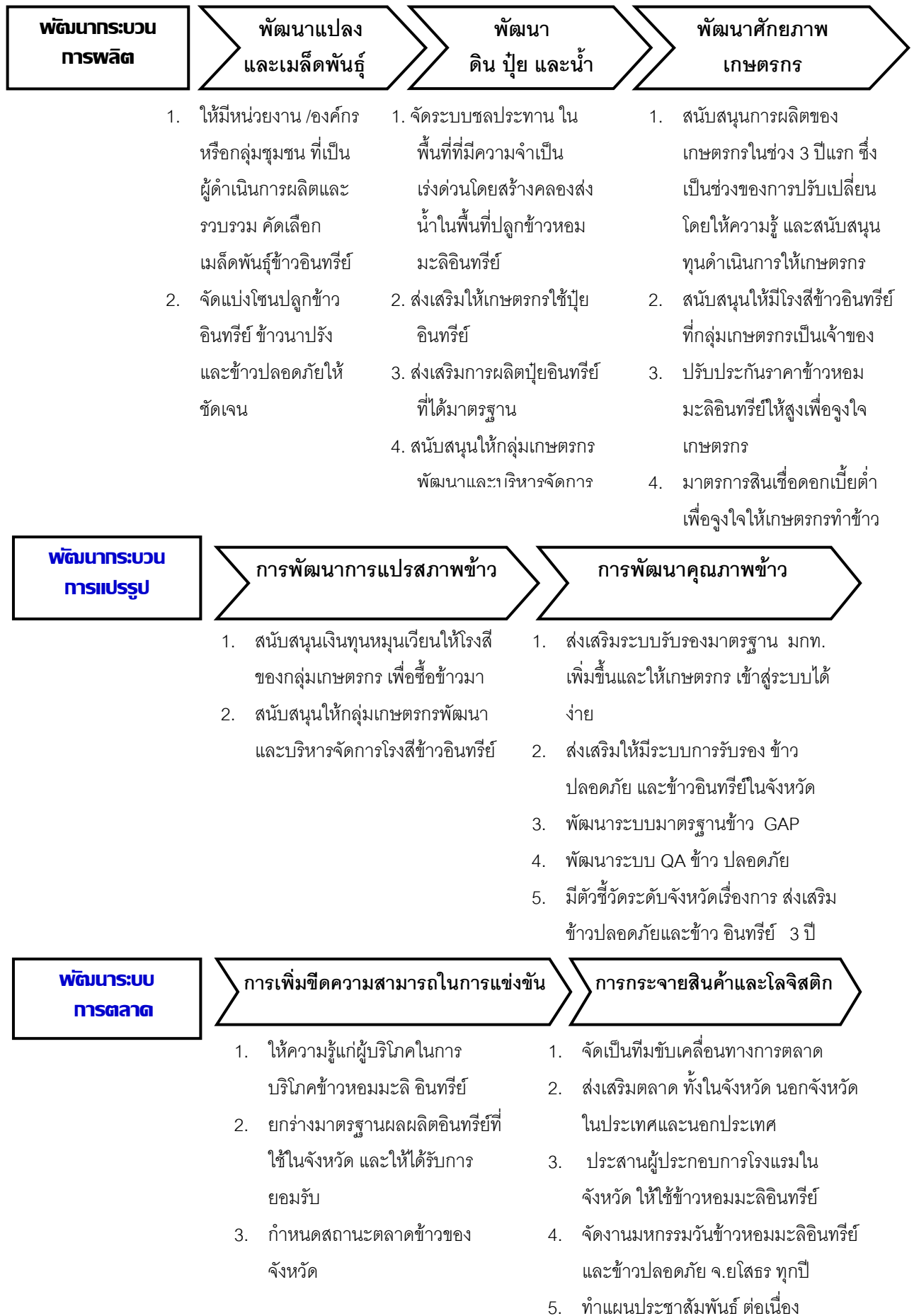
จากการหารือร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด ทีมจังหวัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม รวมทั้งการประชุมเพื่อหารือการนำร่องบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ต่างเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการท่องเที่ยว จึงได้เลือกพื้นที่ท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะมาเป็นประเด็นนำร่อง เนื่องจากเห็นว่าการท่องเที่ยวของเกาะหลีเป๊ะเป็นแหล่งรายได้หลักของชุมชนอำเภอ และจังหวัด รวมทั้งยังเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายรัฐบาล อีกทั้ง เห็นถึงโอกาสและแนวโน้มที่ดีของผลผลิตนี้ และยังเป็นประเด็นที่ชาวสตูลมีความเป็นห่วงกังวลในทิศทางการพัฒนาเกาะหลีเป๊ะว่าจะช้ำรอยกับปัญหาดังเช่นเกาะเสม็ดที่เกิดจากผลพวงของการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งสถานการณ์ของเกาะหลีเป๊ะกำลังมีปัญหาคาใจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการก่อสร้างรีสอร์ทเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จนปิดกั้นการเข้าถึงพื้นที่ชายหาด ปัจจุบันจังหวัดได้ประกาศห้ามก่อสร้างเพิ่ม มีการใช้งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยนายสมพร ลิ้มไทย ในการสำรวจและจัดทำแผนที่ (mapping) เพื่อให้ได้ข้อมูลในการจัดระเบียบพื้นที่ โดยร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และในลำดับต่อไป จังหวัดเห็นว่าอาจจะนำไปสู่การเรียนรู้และขยายผลในผลผลิตหลักอื่นๆ ของจังหวัด

ในการจัดประชุมเพื่อทำโมเดลจังหวัดโดยใช้ value chain มีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชน ภาคเอกชน และภาควิชาการ โดยการแบ่งกลุ่มย่อย 3 กลุ่มย่อย คือ 1) กลุ่มปัจจัยพื้นฐาน และผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว 2) กลุ่ม

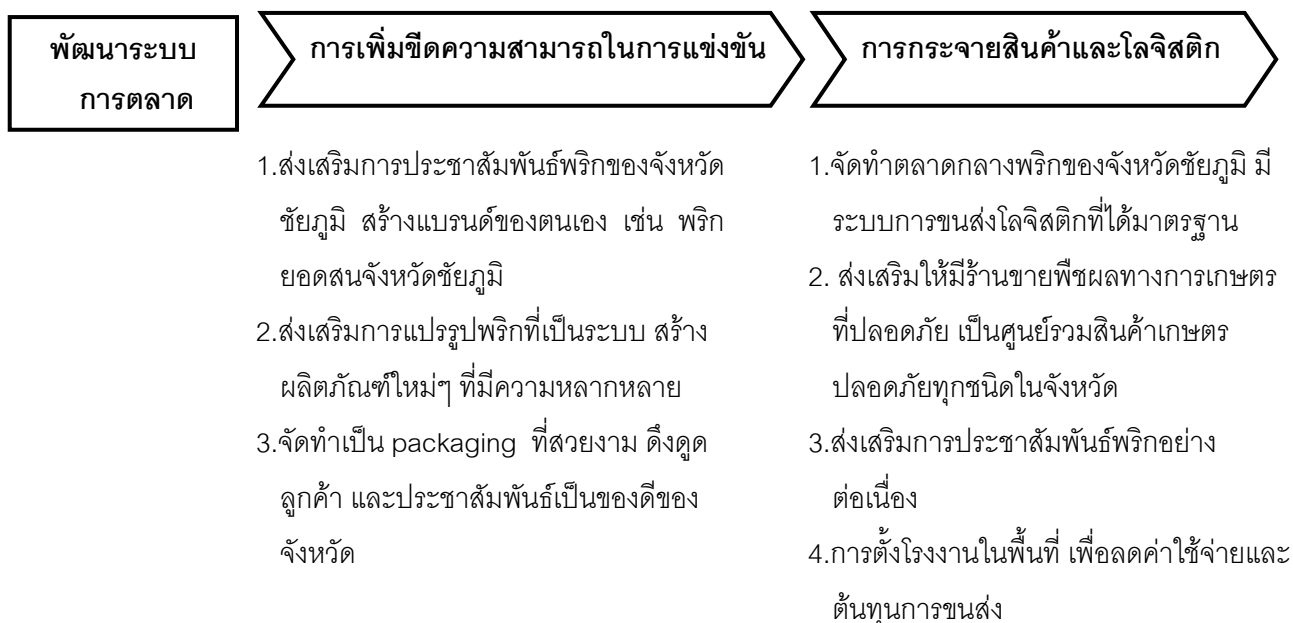
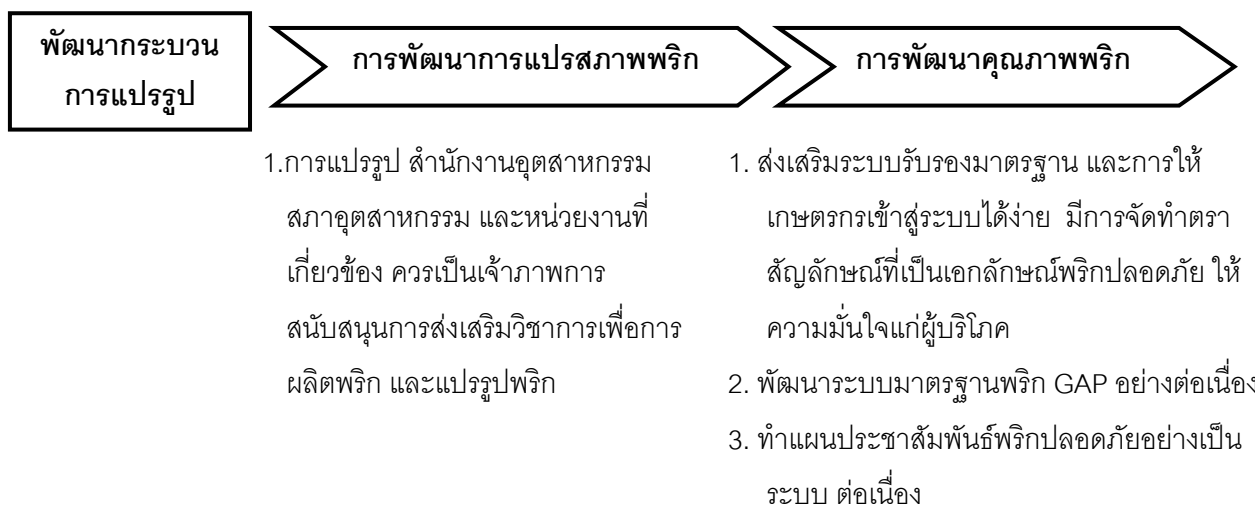
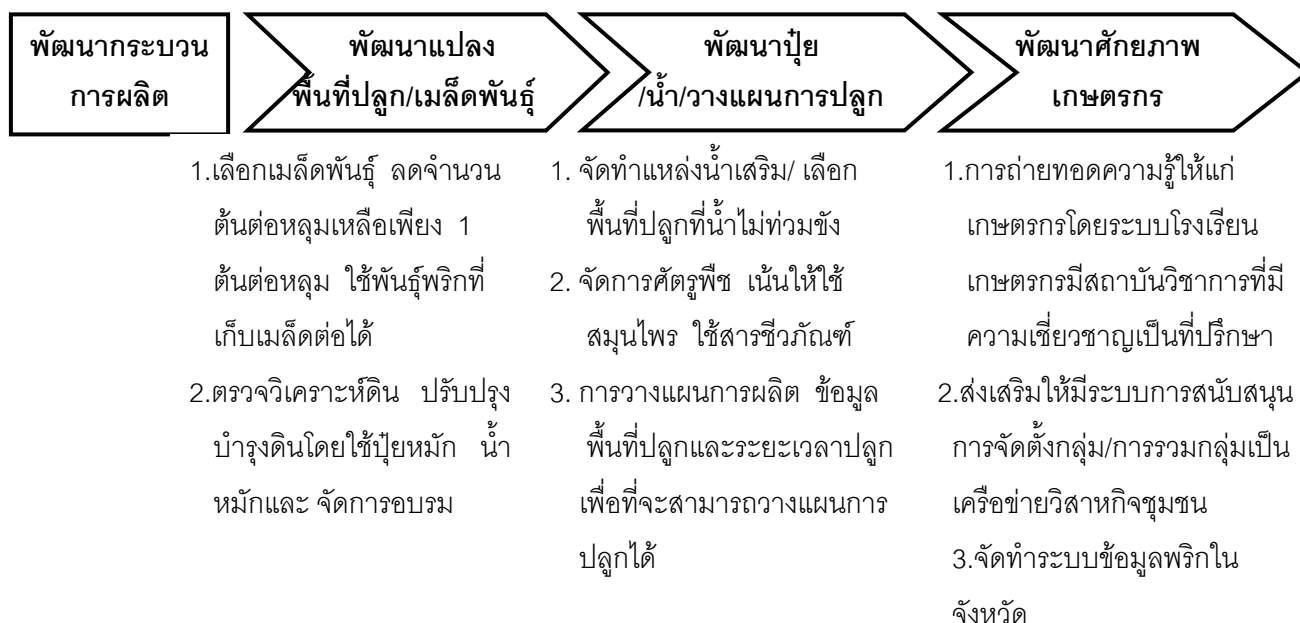
ศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว และการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 3)กลุ่มการตลาดและประชาสัมพันธ์ โดยแต่ละกลุ่มได้อภิปรายถึงสถานการณ์ /ปัญหา และข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การเสนอแผนจังหวัด ผลการประชุมกลุ่มย่อย ได้นำมาใส่ในกรอบผังของห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ที่พัฒนาโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ตั้งแผนภาพ 3-7



แผนภาพ 3-2 ห่วงโซ่คุณค่า “ข้าวชัยนาท”

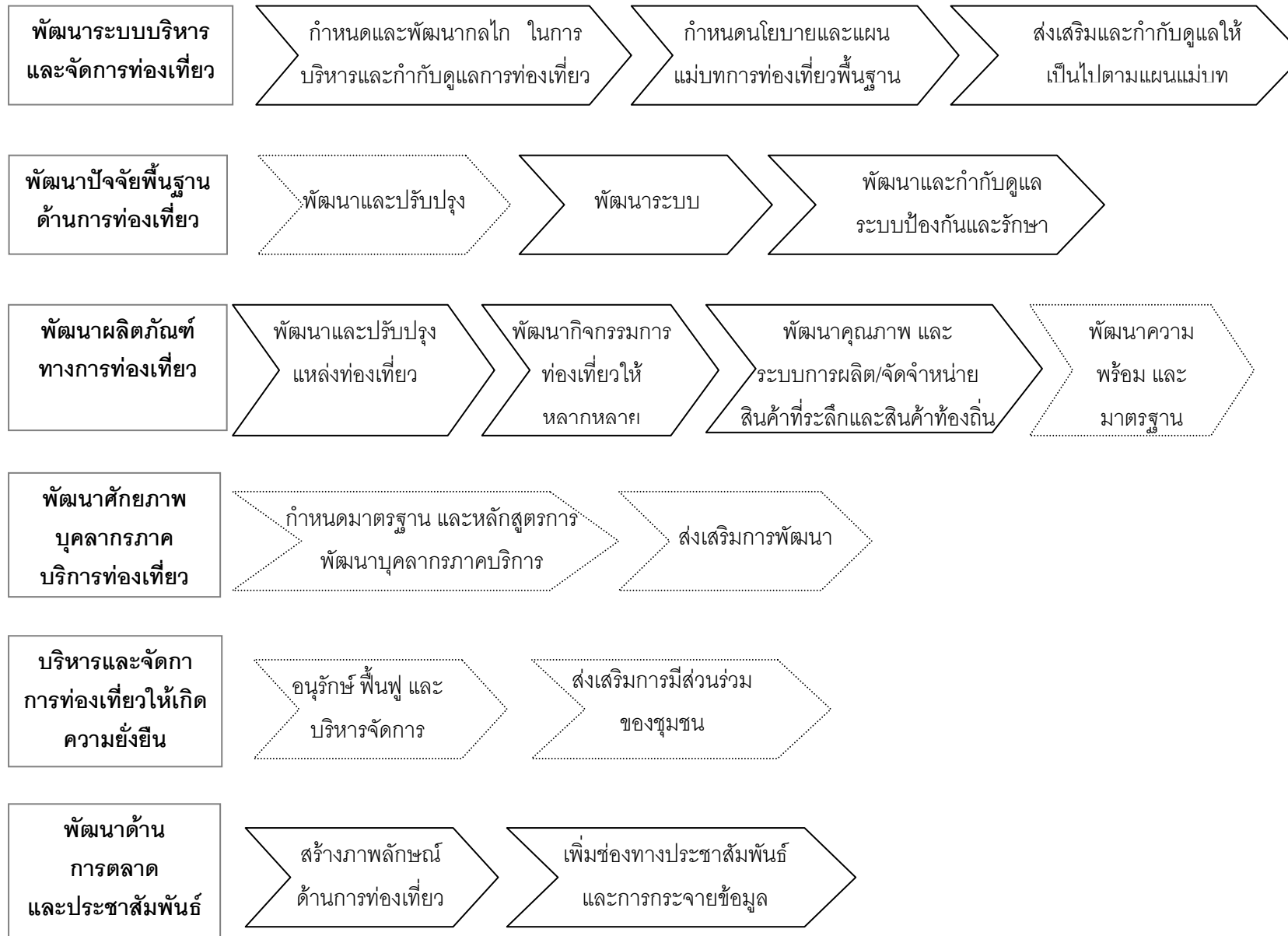


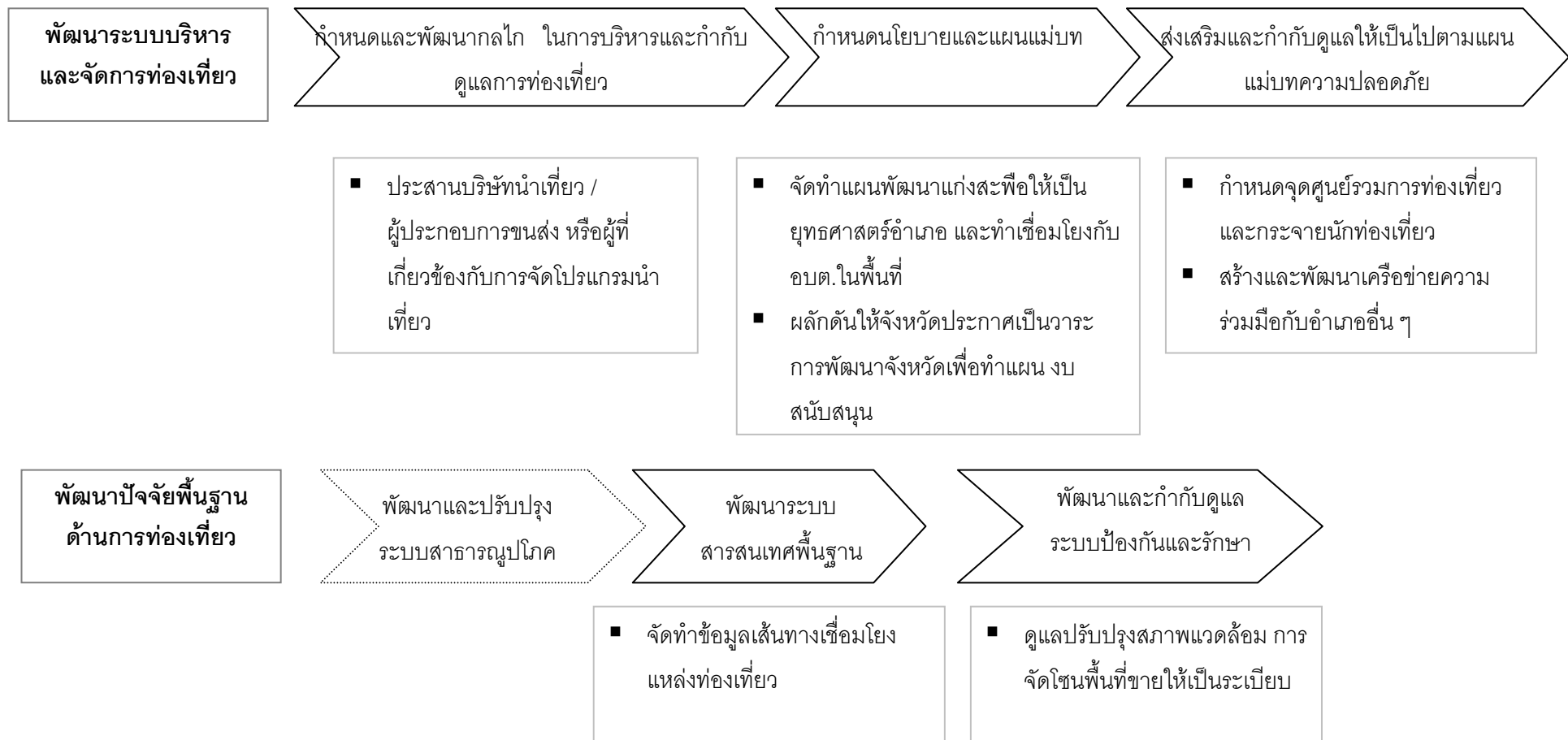
แผนภาพ 3-3 แสดงห่วงโซ่คุณค่า ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ยโสธร



แผนภาพ 3-4 ห่วงโซ่คุณค่า “พริกชัยภูมิ”

แผนภาพ 3-5 แสดงห่วงโซ่คุณค่า การท่องเที่ยวพืชมังสาหาร จ.อุบลราชธานี





แผนภาพ 3-6 ห่วงโซ่คุณค่า ผลผลิตด้านการท่องเที่ยวชนอม จ.นครศรีธรรมราช



หมายเหตุ *พัฒนาเนื้อหาจากเวทีหารือชนอม ลงกรอบ vc ของ กพร.

**พัฒนาระบบบริหาร
และจัดการท่องเที่ยว**

**กำหนดและพัฒนากลไก
ในการบริหารและกำกับดูแลการท่องเที่ยว**

**กำหนดนโยบายและแผน
แม่บทการท่องเที่ยว**

- จัดตั้งคณะทำงานภาคราชการด้านการท่องเที่ยวชนอม (ททท. จังหวัด นศ.)
- กำหนดมาตรการทางกฎหมายระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันการรุกพื้นที่ (อบจ. อบต./ทต.)
- สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ อปท. และภาคประชาชนใน

- ทบทวนและปรับปรุงแผนแม่บทการท่องเที่ยวชนอม (อำเภอชนอม)

**พัฒนาปัจจัยพื้นฐาน
ด้านการท่องเที่ยว**

พัฒนาและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค

**พัฒนาและกำกับดูแลระบบป้องกัน
และรักษาความปลอดภัย**

- การจัดประชุมหารือร่วม ระหว่างหน่วยงาน
- เรื่องการบริหารจัดการน้ำ ชลประทานหลัก-รอง (ชลประทาน)
- พัฒนากนณเข้าพื้นที่ท่องเที่ยว ถนนลงชายหาด (อบจ./อบต./ทต)
- จัดระบบไฟฟ้า แสงสว่าง (โรงไฟฟ้าชนอม การไฟฟ้าภูมิภาค)
- จัดระบบรถรับจ้าง รถสาธารณะ (ขนส่งจังหวัด)
- พัฒนาท่าเรือท่องเที่ยวที่มีมาตรฐาน (อบจ. การท่า)

- จัดให้มีป้ายเตือนการเล่นน้ำ (อบต./ทต.)

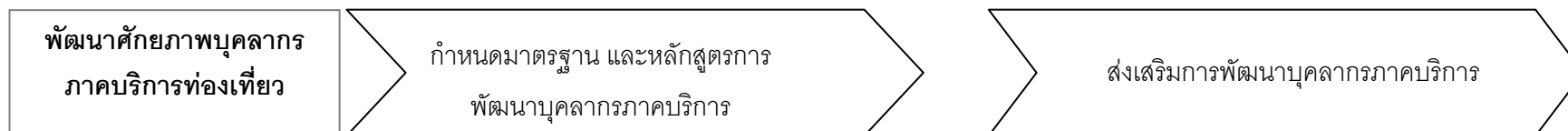


- ส่งเสริมให้ชนอมเป็น
ศูนย์กลางท่องเที่ยวจังหวัด
กลุ่มจังหวัด (ททท.ใต้/
จังหวัด)

- การจัดกิจกรรมเชื่อมโยงส่ง
ต่อนักท่องเที่ยวระหว่าง
โรงแรมที่พัก กับท่องเที่ยว
ชุมชน (ททท.ใต้/จังหวัด)

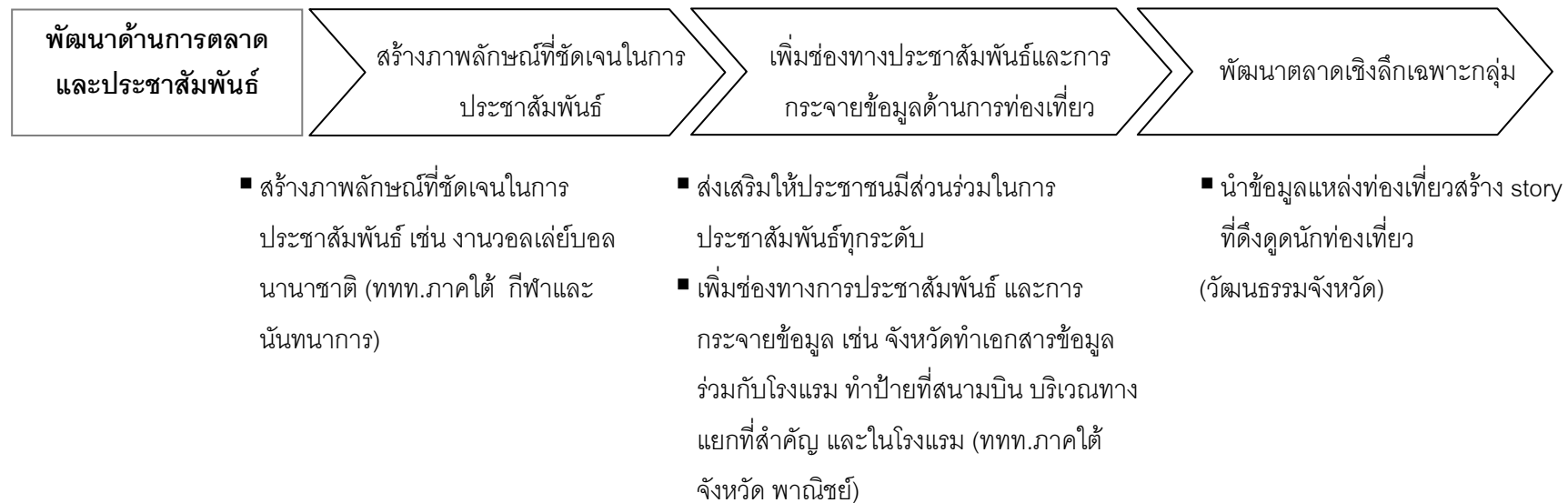
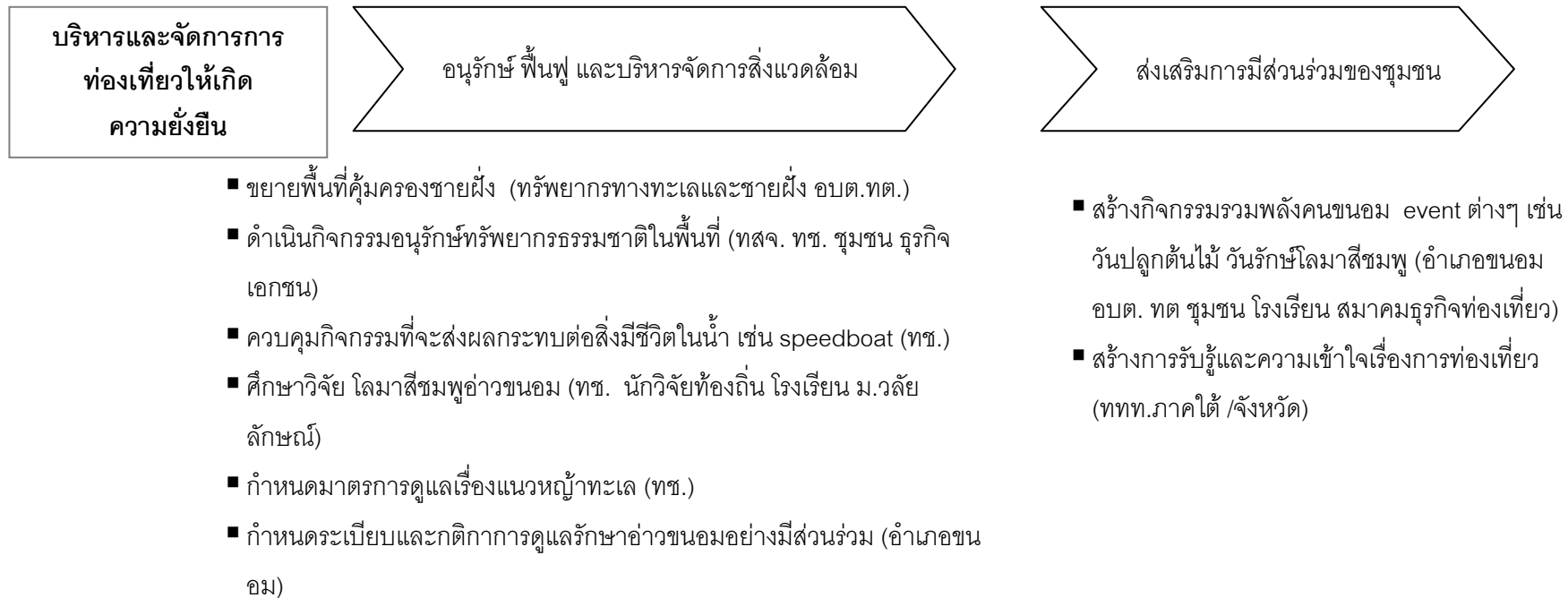
- ส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์
ท้องถิ่นเพื่อเป็นของที่ระลึก
(พัฒนาชุมชน)
- จัดให้มีร้านค้าสถานที่จำหน่าย
ของที่ระลึกมากขึ้น (เอกชน)

- พัฒนาด้านที่พัก ร้านอาหารให้มี
หลายประเภทหลายระดับมา
ขึ้น (สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว)
- รณรงค์เรื่องมาตรฐานอาหาร
ปลอดภัย (สาธารณสุข)



- สร้างความตระหนักรู้ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้แก่
ผู้ประกอบการ (ทสจ. กลุ่มอนุรักษ์ (สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว)
- พัฒนาหลักสูตรและการศึกษาด้านการท่องเที่ยวใน
สถานศึกษาท้องถิ่น ฝึกงานชนอม (สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
โรงแรม รีสอร์ทเอกชน)

- เชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวชนอม (สมาคมธุรกิจ
ท่องเที่ยวชนอม ชุมชน)
- จัดการอบรมเรื่องการท่องเที่ยวในพื้นที่ชนอม (ม.วลัยลักษณ์
หอการค้า สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวชนอม)
- การฝึกอบรมภาษาอังกฤษให้ไกด์ท้องถิ่น (ม.วลัยลักษณ์
หอการค้า สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวชนอม)

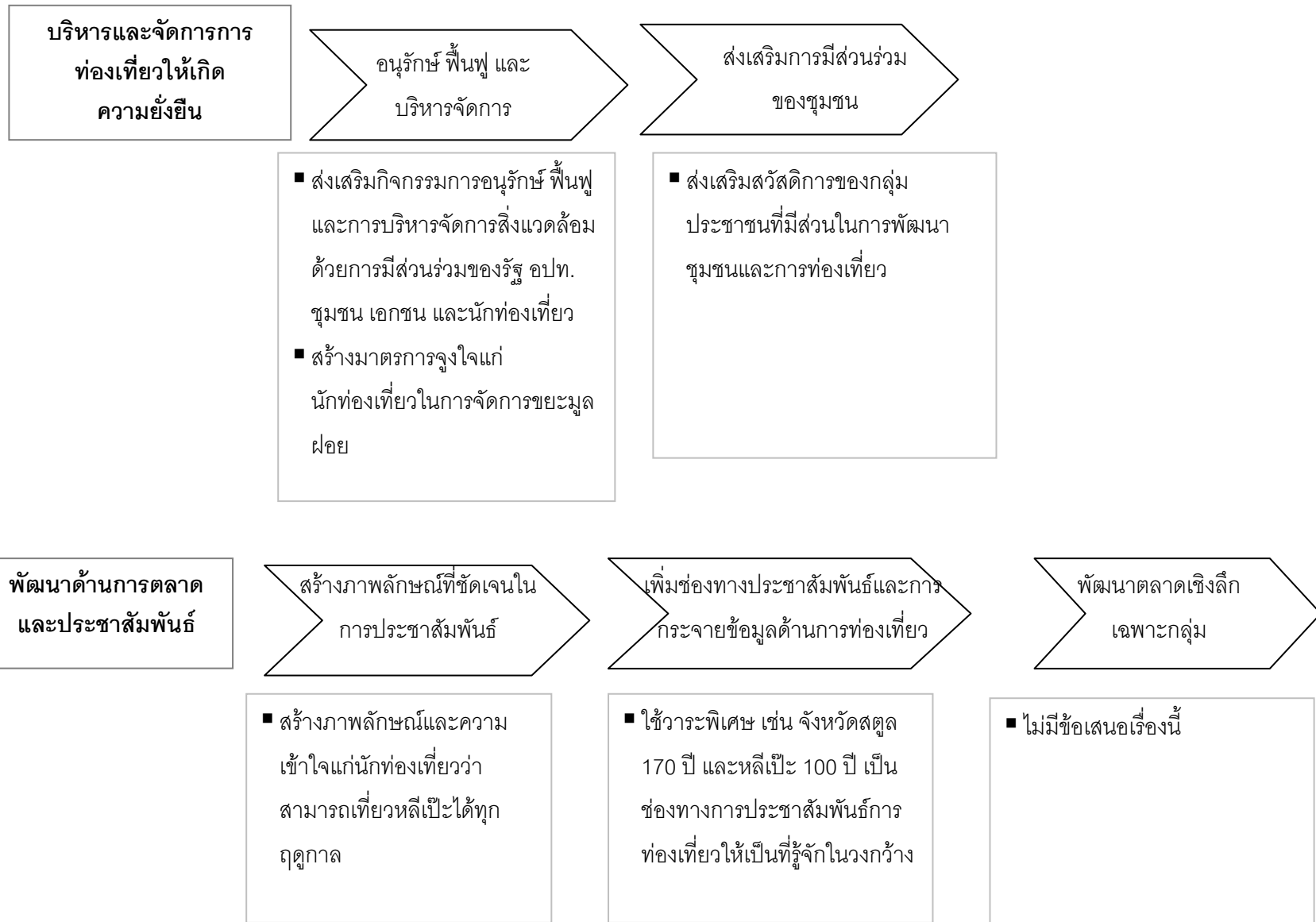


แผนภาพ 4-7 ห่วงโซ่คุณค่าการท่องเที่ยวหลิเป๊ะ จ.สตูล









3.5 สรุปและวิเคราะห์ การใช้ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เป็นเครื่องมือบูรณาการ แผนงานโครงการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

3.5.1 ข้อค้นพบ

จากการนำห่วงโซ่คุณค่า มาทดลองใช้ในกระบวนการบูรณาการแผนงานโครงการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในพื้นที่จังหวัดน่าน ร่อง 7 จังหวัด คณะวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้

1. การทำ Value Chain คือ ต้องพิจารณาให้ครบทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (end-to-end) ไม่เน้นส่งเสริมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งมากเกินไป โดยเฉพาะเรื่องการเกษตรซึ่งมักจะเน้นที่การพัฒนาการผลิตต้นทางมากกว่าเรื่องการแปรรูปและการตลาดซึ่งเป็นปลายน้ำ โดยพบว่าเอกสารเชิงวิชาการเกี่ยวกับการผลิตเกษตรมากกว่าการแปรรูป ทำให้กระบวนการเรื่องข้าวหรือพริกที่จังหวัดยโสธร ชัยนาท และชัยภูมิเลือก ไม่เติบโตทั้งด้านกระบวนการและไม่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับจังหวัดด้วย ในขณะที่การท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ มากกว่าการพัฒนาบุคลากร กระบวนการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ดูแลความยั่งยืนของพื้นที่ เช่น เกาะหลีเป๊ะ จ.สตูล ที่มีสภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม จากการที่นักท่องเที่ยวเข้าไปมาก และ อ.ชนอม จ.นครราชสีมา ที่ขาดการบริหารจัดการด้านการเข้าถึง และขาดบุคลากรที่มีความสามารถด้านภาษา เป็นต้น
2. ภาคเอกชนให้ความสำคัญต่อการนำ value chain ไปใช้ในการวางแผน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ และนครราชสีมา ซึ่งมีบทบาทสูงในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อเรื่องนี้ เนื่องจากเป็นหน่วยที่อยู่ปลายน้ำมีความเข้าใจและมองเห็นกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ หน่วยงานภาครัฐที่มีความเข้าใจและให้ความสำคัญในการทำ value chain ได้แก่ พาณิชยจังหวัดยโสธร สำนักงานจังหวัดชัยนาท สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดชัยนาท สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ และอุตสาหกรรมจังหวัดชัยภูมิ
3. หน่วยงานมีความกังวลเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรองรับโครงการกิจกรรม ในกรณีที่ต้องจัดทำโครงการที่เชื่อมโยงกันตามห่วงโซ่การผลิต ถ้าโครงการใดไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จะทำให้กระบวนการพัฒนาชะงัก ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ เช่น กรณีกลยุทธ์การพัฒนาข้าวหอมมะลิของจังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น
3. การเลือกผลผลิตจังหวัดเพื่อมาทำ value chain ต้องเลือกให้ตรงกับศักยภาพจังหวัด โดยพิจารณาด้านกายภาพ logistic ผลตอบแทนการลงทุน และบุคลากร รวมทั้งต้องมาจากมีส่วนร่วมของภาคีหลัก เพื่อสร้าง shared value ไม่ใช่พิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลหรือความต้องการของผู้บริหารเพียงด้านเดียว เช่น การเลือกผลผลิตหลักเรื่อง “การเกษตร ในปัญหาเรื่อง “น้ำ” ของจังหวัดพิษณุโลก เป็นตัวอย่างของการเลือกผลผลิตหลักที่ชัดเจน ตรงกับศักยภาพของพื้นที่ มาจากการเห็นชอบตรงกันของทุกภาคส่วนในจังหวัด และสอดคล้องกับนโยบายรัฐ เมื่อลงไปทำในระดับอำเภอ นครไทย ทำให้เห็นการเชื่อมโยงของปัญหาและการแก้ไข

ปัญหาในระดับลุ่มน้ำย่อย ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ในขณะที่การเลือกทำประเด็น “การท่องเที่ยว” มาเป็นผลผลิตหลักในการพัฒนาพื้นที่ของอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี นั้น ยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพโดยรวมของพื้นที่และอาจยังไม่ใช่ผลผลิตที่เป็น shared value ของพื้นที่ ทำให้ขาดพลัง รวมถึงขาดแรงจูงใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่วมคิด ผลักดันการพัฒนาในด้านดังกล่าว

4. การพิจารณา Value Chain มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ระดับ คือ คือ กิจกรรมหลัก (primary activities) ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการที่เป็นภาคการผลิตหลัก และ กิจกรรมสนับสนุน (support activities) ซึ่งเป็นภารกิจที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ (function) แต่จากการศึกษาพบว่า มีกิจกรรมหลักหลายกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ โดยเฉพาะด้านการเกษตร ที่ต้องพัฒนาระบบชลประทาน และระบบการคมนาคม หากไม่สามารถบูรณาการหน่วยงานได้ จะเป็นจุดอ่อนในการพัฒนาแผนจังหวัด เพราะหน่วยงาน function มีงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาพื้นที่
5. ในการพิจารณาผลผลิตหลักด้านการเกษตร พบว่ามีข้อมูลเรื่อง supply เติบโต หรือผลิตผลเกษตรต่างถิ่น/ต่างประเทศ เข้ามาด้วย ซึ่งจะทำให้คุณภาพของผลิตผลของจังหวัดไม่มีคุณภาพ และอาจมาเป็นคู่แข่งทางการค้าด้วย ในขณะที่เดียวกันก็มี demand เติบโต จากการที่มีการประกันราคาผลผลิต ทำให้เกษตรกรใช้เป็นแหล่งอ้างอิงราคา และอาจส่งผลให้ไม่มีการพัฒนาผลผลิต แม้ในการทำ value chain จะเห็นว่าควรมีการพัฒนาก็ตาม เนื่องจากเกษตรกรเห็นว่าไม่จำเป็นต้องพัฒนาก็ขายได้ราคาดีจากราคาประกัน หรืออาจเลือกใช้พันธุ์ข้าวที่ไม่มีคุณภาพก็ได้ ทำเงินได้เท่ากัน ดังนั้นควรพิจารณาข้อมูลปริมาณการจำหน่ายข้าวของแต่ละจังหวัด อาจมองย้อนไปสามปี เพื่อได้ข้อมูล demand ที่แท้จริง
6. จังหวัดที่เลือกทำเรื่องท่องเที่ยว 3 จังหวัด คือ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และสตูล หากพิจารณาในเชิงกิจกรรมหลักของการท่องเที่ยว ประกอบด้วย ผู้นำเที่ยว การขนส่ง และที่พักอาหาร ซึ่งเป็นกระบวนการหลัก (Primary Activities) แต่ที่อุบลราชธานี และขอนแก่น (นครศรีธรรมราช) มีกลุ่มนำเที่ยวน้อย ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดโปรแกรมการท่องเที่ยว ซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำนักท่องเที่ยวไปในพื้นที่ ในขณะที่จังหวัดสตูล มีกลุ่มนำเที่ยวจำนวนมาก มีการจัดโปรแกรมนำเที่ยวจนทำให้นักท่องเที่ยวเข้าไปมากเกินกว่าพื้นที่จะรองรับได้ ข้อสังเกตสำคัญคือ หากกระบวนการหลักไม่ได้รับการพัฒนา การจัดกระบวนการสนับสนุน (Support Activities) อาจมีผลต่อการพัฒนาผลผลิตไม่มากนัก แม้จะมีสนับสนุนจากภาครัฐมากเท่าใดก็ตาม ดังนั้นการทำ value chain เรื่องการท่องเที่ยวควรวิเคราะห์ว่ามีกลุ่มกิจกรรมหลักครบหรือไม่ ถ้าไม่ครบควรทำอย่างไร เช่น การกำกับและสนับสนุนให้กลุ่มกิจกรรมหลักเข้มแข็ง และวิเคราะห์กลุ่มผู้นำเที่ยวว่ามีอิทธิพลต่อการท่องเที่ยวมากเพียงใด เป็นต้น

3.5.2 รูปแบบการเชื่อมโยงผลผลิตหลักกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยใช้ value chain

ส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ การศึกษาถึงกระบวนการบูรณาการของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้สามารถจัดทำแผนบูรณาการแผนของหน่วยราชการส่วนกลางที่ลงมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในจังหวัด หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับความต้องการของภาคประชาสังคม ตลอดจนภาคธุรกิจในพื้นที่

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

1. การพิจารณาประยุกต์ใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า หรือ Value Chain ในระดับภาครัฐ กับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ โดยควรพิจารณาถึง ห่วงโซ่อุปทาน หรือ Supply Chain ของผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด ซึ่งภาคประชาสังคมและหรือภาคธุรกิจดำเนินการ ควรเป็นผลผลิตที่ทำรายได้หลักให้กับจังหวัด หรือมีแนวโน้มที่จะเป็นผลผลิตที่สำคัญของจังหวัด ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ เป็น กิจกรรมหลัก (Primary Activities) โดยหากเป็นผลผลิตทางด้านเกษตร ควรพิจารณาจากจุดเริ่มต้น ไปจนถึงจุดสุดท้าย (end to end) เพื่อพิจารณาว่าผลผลิตทางด้านเกษตรที่เกิดขึ้นในจังหวัดมีเส้นทางที่จะพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่เป็นผลผลิตเกษตรไปจนถึงพัฒนาการแปรรูปเป็นอุตสาหกรรมเพิ่มมูลค่าขั้นสุดท้ายได้อย่างไรบ้าง ที่ทั้งสองภาคได้ดำเนินการอยู่แล้วหรือจะดำเนินการต่อไป จากนั้นจังหวัด หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ ร่วมกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ มาร่วมกันพิจารณาห่วงโซ่อุปทานในแต่ละผลผลิตที่เห็นชอบด้วยกัน เพื่อพิจารณาจุดอ่อนของห่วงโซ่อุปทานประกอบกับความต้องการของภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจที่ต้องการให้จังหวัดสนับสนุนในประเด็นใด หรืออาจต้องการพัฒนาผลผลิตของจังหวัดจากภาคเกษตรไปสู่ขั้นของอุตสาหกรรมแปรรูปเบื้องต้นหรือแปรรูปเพิ่มมูลค่าขั้นสูง หรือจากนั้นจะดำเนินการหรือร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 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 ควรให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน

ในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาวางงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว ยังไม่เชื่อมโยงอาจมีช่องว่างที่ควรดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อที่จังหวัดจะได้พิจารณาวางแผนเชื่อมต่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อจังหวัดมากขึ้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นแผนบูรณาการเชื่อมการจัดทำแผนของหน่วยราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนโครงการของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการจัดแผนและงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้โครงการดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงต่อยอดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงต่อจังหวัด

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

บทที่ 4

วิเคราะห์การมีส่วนร่วม ระบบข้อมูล และบทบาทผู้บริหาร

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

- 1) การมีส่วนร่วม
- 2) ข้อมูลและการใช้ข้อมูล
- 3) บทบาทของผู้บริหาร และศักยภาพของทีมจังหวัด

ในแต่ละประเด็น มีรายละเอียดการวิเคราะห์และข้อเสนอ ดังนี้

4.1 การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ มีขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การสื่อสารสร้างการมีส่วนร่วม การประมวลปัญหาความต้องการของประชาชน และการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ ซึ่งจะสะท้อนการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ กัน จากการศึกษาพบว่าพื้นที่ศึกษามีขั้นตอนวิธีการแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม ใน 5 ประเด็น ดังนี้

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

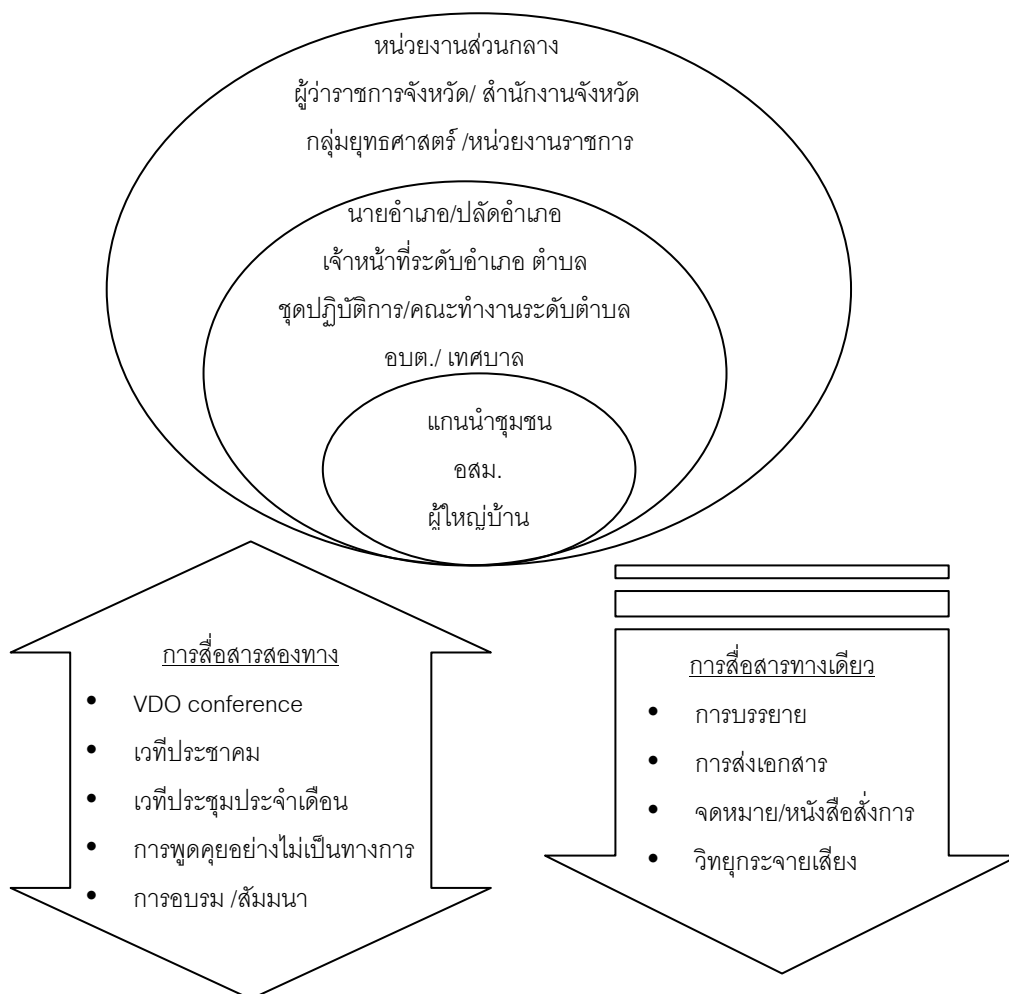
4.1.1 การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีความหมายหลากหลายมิติ ทั้งในด้านที่เป็นเป้าหมาย เป็นหลักการแนวคิด และเป็นกระบวนการ การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเป็นการสื่อสารสองทาง กล่าวคือ ทั้งการให้ข้อมูลต่อประชาชนและให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ ตามแผน ซึ่งจะกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น การสื่อสารสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็น จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่ง

จากการศึกษากระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาจังหวัดของพื้นที่ศึกษา มีข้อค้นพบที่สำคัญสองประการ คือ กลไกการสื่อสาร และการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับ สนับสนุนกระบวนการทำแผนจังหวัด

กลไกการสื่อสารสร้างความเข้าใจ

ในการจัดทำแผนจังหวัดของจังหวัดนำร่องทั้ง 7 จังหวัด มีการสื่อสารความเข้าใจและการรับฟังความคิดเห็นผ่านกลไกทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และวิธีการ/กระบวนการสื่อสารควบคู่กันทั้งที่เป็นการสื่อสารแบบทางเดียวและแบบสองทาง โดยผู้สื่อสารอาจจะเป็นผู้รับสารด้วย (ภาพ 4-1)



แผนภาพ 4-1 แสดงรูปแบบการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

ผลของการสื่อสารต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด

ภาคีหลักที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาแผนจังหวัด ได้แก่ ชุมชน ประชาสังคม หน่วยงานราชการในภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานธุรกิจเอกชน ซึ่งมีระดับความเข้าใจต่อกระบวนการทำแผนจังหวัดไม่เท่ากัน ได้แก่ การรับรู้ การเข้าใจ การยอมรับ และการสนับสนุน อันเป็นผลสะท้อนต่อการทำงานของแต่ละจังหวัดในการสื่อสารและทำความเข้าใจกับภาคีเหล่านั้น และส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคีในการจัดทำแผนจังหวัด

ตาราง 4-1 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

4.1.2 การมีส่วนร่วมในการประมวลปัญหาและความต้องการของภาคี

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

การจัดบทบาทความสำคัญของภาคีในการประมวลความต้องการ

ปัญหาและความต้องการจากภาคชุมชน ประชาสังคม และภาคเอกชนมีอยู่ในแผนชุมชน แผนองค์กรปกครองท้องถิ่น แผนงานของหน่วยงานราชการ (Function) และแผนพัฒนาจังหวัด สำหรับจังหวัดพื้นที่ศึกษาจะให้น้ำหนักต่อปัญหาและความต้องการของภาคีแตกต่างกัน ดังนี้ (แผนภาพ 4-2)

	← มาก น้ำหนักการลำดับปัญหาและความต้องการ น้อย →			
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 4-2 แสดงการให้น้ำหนักกับการประมวลปัญหาและความต้องการจากภาคีต่างๆ รายจังหวัด

- จังหวัดชัยนาท ยโสธร ชัยภูมิ และนครศรีธรรมราชจะให้น้ำหนักกับภาคชุมชนเป็นอันดับแรก จังหวัดเหล่านี้มีภาคประชาชนที่รวมตัวกันเข้มแข็ง มีแผนชุมชนที่ดำเนินการมาต่อเนื่อง และมีการจัดเวทีประมวลปัญหาและความต้องการอย่างเป็นระบบ
- จังหวัดชัยภูมิและนครศรีธรรมราชให้น้ำหนักต่อปัญหาของภาคราชการลำดับต่อจากภาคชุมชน ส่วนภาคธุรกิจไม่มีบทบาทมากนัก เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคธุรกิจด้วย
- จังหวัดชัยนาทที่ให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจ เนื่องจากจังหวัดเห็นความสำคัญของภาคธุรกิจใน การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัดต่อเนื่องจากผลผลิตภาคชุมชน
- จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสตูลเป็นจังหวัดในพื้นที่ชายแดน จังหวัดจะให้น้ำหนักการจัดทำแผนจังหวัดเพื่อรองรับนโยบายและตอบสนองหน่วยงานภาคราชการมากกว่าภาคชุมชนและภาคธุรกิจ สำหรับจังหวัดสตูลซึ่งเป็นหนึ่งในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้น้ำหนักระหว่างหน่วยงานราชการควบคู่กับความต้องการของชุมชน

ทั้ง 6 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท ชัยภูมิ ยโสธร อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และสตูล ให้น้ำหนักกับความต้องการของท้องถิ่นน้อยกว่าภาคอื่นๆ เนื่องจากจังหวัดมีความเห็นว่างค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณและมีแผนงบประมาณท้องถิ่นอยู่แล้ว สำหรับจังหวัดพิษณุโลกเป็นจังหวัดที่ให้น้ำหนักกับความต้องการของภาคราชการเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงพิจารณาความต้องการของท้องถิ่น ชุมชนและภาคธุรกิจ

การมีส่วนร่วมในการประมวลปัญหาและความต้องการของภาคีที่ระดับต่างๆ

การประมวลปัญหาความต้องการจำเป็นเป็น 4 ระดับได้แก่ ระดับชุมชน ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละระดับจะส่งผลต่อแผนจังหวัดในการกำหนดโครงการให้ตอบโจทย์ได้ตรงประเด็นปัญหาความต้องการอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์มากที่สุด โดยเริ่มต้นที่ระดับชุมชน จากนั้นจึงมีการประมวลข้อมูลปัญหาความต้องการระดับตำบล ในระดับตำบล จะเริ่มมีการผนวกเชื่อมโยงกับภาคีอื่น และเมื่อถึงขั้นตอนระดับอำเภอจะมีการกลั่นกรองวิเคราะห์ เสนอความเห็นว่าการโครงการในแผนชุมชนระดับตำบลโครงการใดควรบรรจุไว้ในแผนท้องถิ่น โครงการใดควรเสนอหน่วยราชการ (Function) และโครงการใดควรเสนอของบประมาณจังหวัด ในการประมวลปัญหาและความต้องการแต่ละระดับจะมีกลไก ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการแตกต่างกัน

1) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับชุมชน

หัวใจสำคัญของการระดมปัญหาความต้องการของชุมชน คือ การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน อย่างแท้จริง ที่ผ่านการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ประชุมกลุ่ม ประชุมแกนนำชุมชน การจัดเวทีประชาคม การพูดคุยวิเคราะห์ปัญหา และร่วมกันพัฒนาโครงการจากข้อเท็จจริงและตอบสนองต่อทุกกลุ่มในชุมชน ผลที่ได้ คือ แผนชุมชนที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นการสร้างแผนต้นทางที่มีประสิทธิภาพ

จังหวัดชัยนาท ยโสธร ชัยภูมิ นครศรีธรรมราช และสตูลให้ความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการและปัญหาตั้งแต่ระดับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดนครศรีธรรมราชมีความโดดเด่นจากรากฐานการทำแผนชุมชนที่ครอบคลุมทุกชุมชนผ่านโครงการชุมชนอินทรี โดยมีการมีทีมคุณอำนวยตำบลที่ผ่านกระบวนการอบรมการจัดการความรู้ชุมชนเป็นกลไกดำเนินงานที่สำคัญ ส่วนจังหวัดสตูลจะจัดเวทีระดมปัญหาและความต้องการจากกลุ่มเล็กๆ ในพื้นที่ที่มีความพร้อม โดยเตรียมกลุ่มแกนนำที่จะระดมปัญหาจากจากระดับชุมชน ก่อนที่จะนำมารวบรวมและจัดเวทีประชาคมต่อไป

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

2) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับตำบล

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

กรณีจังหวัดอุบลราชธานี การจัดเวทีของ อบต.โพรงยาง มีส่วนราชการระดับอำเภอเข้าร่วม กระบวนการค้นหาปัญหา และกำหนดแผนงานโครงการตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ทำให้ทุกส่วนทราบ ข้อเท็จจริงและข้อจำกัดซึ่งกันและกัน ซึ่งจะง่ายต่อการจำแนกระดับปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน จนถึงระดับตำบลและอำเภอ

นอกเหนือจากการประชุมเพื่อประมวลปัญหาและความต้องการเพื่อการพัฒนาแผนโดยตรงแล้ว จังหวัดสตูล ที่ตำบลเจ๊ะบิลังและตำบลควนโพธิ์ได้ใช้โอกาสที่มีการประชุมอื่นๆ เช่น ร่วมกับการประชุมงานด้านสาธารณสุขชุมชน สำหรับการระดมปัญหาร่วมกับการประชุมด้วย ทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะประเด็น มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนองค์ประกอบของสถานการณ์และปัญหา ทิศทางการจัดการปัญหาซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเนื่องสู่การวางแผนที่ชัดเจนมากขึ้น

3) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอ

ในระดับอำเภอจะมีคณะทำงานในระดับอำเภอ นำแผนชุมชน และแผนระดับตำบลกลั่นกรองเป็นแผนพัฒนาอำเภอ ในขั้นตอนนี้จังหวัดน่าน้องมีกระบวนการประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอที่มีความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของอำเภอ และระยะเวลา

ตัวอย่างการประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอ

จังหวัดชัยภูมิ มีการจัดเวทีชัยภูมิโฮมแลง แปรบ้านแปรเมือง ซึ่งจังหวัดร่วมกับหน่วยงานราชการ จัดเวทีอย่างเป็นทางการในการรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชน กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ผู้ทรงคุณวุฒิ ปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มแม่บ้าน และเยาวชน

จังหวัดยโสธร มีการนำความต้องการของชุมชนมาพิจารณาผนวกแผนของอำเภอในเวทีบูรณาการแผนระดับอำเภอ โดยนายอำเภอเป็นเจ้าภาพหลัก และเป็นประธานในเวทีบูรณาการแผน ซึ่งทำให้ชุมชน ตำบล มาเข้าร่วมครบ และหน่วยงานให้ความร่วมมือรับฟังความต้องการของชุมชนด้วย แต่พบว่าชุมชนบางพื้นที่ มุ่งจะนำเสนอโครงการพัฒนาในพื้นที่ มากกว่าที่จะเรียนรู้แลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง

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

จังหวัดนครศรีธรรมราช ให้ความสำคัญกับระดับอำเภอในฐานะกลไกบูรณาการการพัฒนาแผนทั้งขาขึ้นและขาลง แต่เนื่องจากแผนต้นทางจากชุมชน และแผนระดับตำบลที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นในระดับอำเภอจึงเป็นเพียงการกลั่นกรอง บูรณาการและจัดลำดับความสำคัญ รวบรวมเป็นแผนพัฒนาอำเภอและส่งให้จังหวัด

จังหวัดสตูล ในกรณีนี้ที่ข้อมูลไม่ชัดเจน ระดับอำเภอจะมีการสำรวจพื้นที่เพื่อตรวจสอบและยืนยันข้อมูลอีกครั้งก่อนที่จะบรรจุข้อมูลจากชุมชนในแผนระดับอำเภอ

4) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับจังหวัด

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

ข้อมูลหลักที่นำไปประมวลความต้องการและปัญหาระดับจังหวัด มาจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาระดับอำเภอและข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งให้แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำแผนตามกลุ่มยุทธศาสตร์ประกอบกับภารกิจของหน่วยงาน ผสมกับข้อมูลจากเวทีประชาคมระดับจังหวัดซึ่งมีตัวแทนจากภาคชุมชน 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 แต่กรณีจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานจังหวัดและหน่วยงาน Function มีไม่มากนัก ส่งผลให้การจัดทำแผนจังหวัดเป็นภาระหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด การกลั่นกรองรวบรวมแผนในระดับตำบลขึ้นสู่อำเภอและจังหวัดของชัยภูมิเป็นไปด้วยดี มีการตั้งคณะกรรมการในระดับตำบลโดยให้พัฒนาชุมชน และ อบ.ต./เทศบาลเป็นแกนหลัก และปฏิบัติร่วม ส่วนระดับอำเภอมีนายอำเภอ/ทีมอำเภอ ประกอบด้วยพัฒนาชุมชน เกษตร ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯลฯ เป็นทีมรวบรวมและกลั่นกรองแผน/โครงการ

ตาราง 4-2 ภาพรวมการประมวลความต้องการและปัญหาของภาคีในระดับชุมชน ตำบล อำเภอและจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

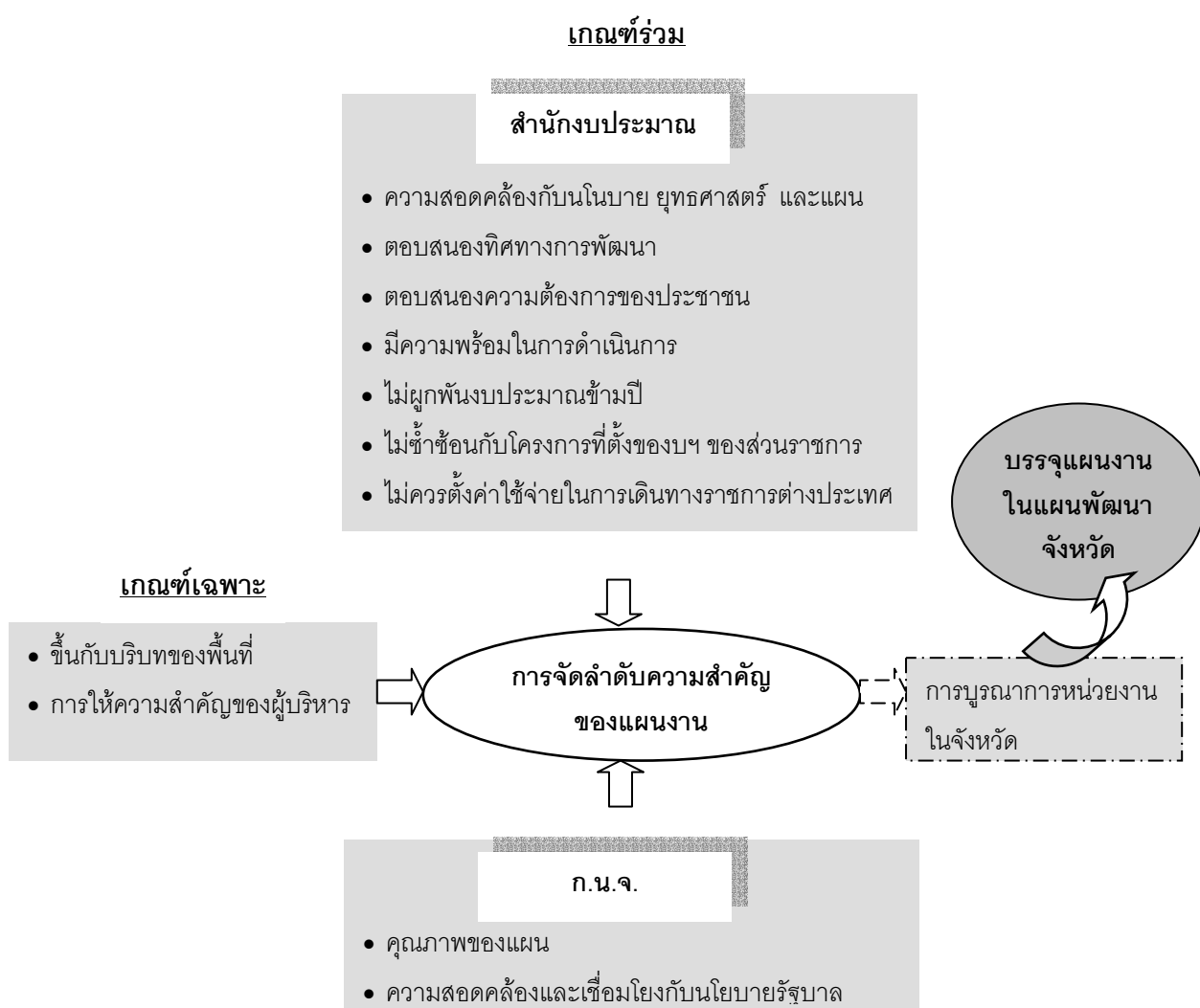
	พิษณุโลก	ชัยนาท	ยโสธร	ชัยภูมิ	อุบลราชธานี	นครศรีธรรมราช	สตูล
ระดับชุมชน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน (ไม่ได้ทำทุกหมู่บ้าน)	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน	เวทีประชาคมหมู่บ้าน การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ
ผู้ปฏิบัติ/ผู้เข้าร่วม	ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการ	แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน	แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน	กรมพัฒนาชุมชน , เกษตร, ปราชญ์	ชาวบ้าน สมาชิก อบต.	ชุดปฏิบัติการตำบล ¹⁶	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำกลุ่ม (กลุ่ม

	พิษณุโลก	ชัยนาท	ยโสธร	ชัยภูมิ	อุบลราชธานี	นครศรีธรรมราช	สตูล
	หมู่บ้าน คณะทำงานตำบล พัฒนาชุมชนเป็นพี่ เลี้ยง			ชาวบ้าน, ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น อสม., คณะกรรมการ หมู่บ้าน ธกส. และ สำนักงาน กองทุนสนับสนุน การวิจัย	ส่วนราชการระดับ อำเภอสาธารณสุข พัฒนาชุมชน เกษตร สถานศึกษา	(คุณอำนวยตำบล) คณะกรรมการหมู่บ้าน	แม่บ้าน กลุ่ม อาชีพ อสม)
ผลผลิต	แผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนงาน/โครงการ แผนชุมชน	แผนชุมชน	แผนชุมชน
ระดับ ตำบล	เวทีประชาคม ตำบล การพัฒนาโครงการ จากปัญหาความ ต้องการของ หมู่บ้านและอปท.	เวทีประชาคม ตำบล	เวทีประชาคม ตำบล บูรณาการแผน ชุมชน		การประชุมคัดกรอง ลำดับความสำคัญ จากแผนชุมชน	เวทีประชาคมตำบล กลั่นกรองบูรณาการ แผนชุมชน/หมู่บ้าน	เวทีประชาคม ตำบล แทรกในการ ประชุมวาระอื่นๆ แบบสำรวจ
ผู้ปฏิบัติ/ ผู้เข้าร่วม	คณะทำงาน (ตั้ง โดยนายอำเภอ)	พัฒนากร นายอำเภอ (ประธาน) แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พัฒนากร หน่วยงานราชการ ระดับอำเภอ และ จังหวัด	พัฒนากร นายอำเภอ (ประธาน) แกนนำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พัฒนากร หน่วยงาน ราชการระดับ อำเภอ และ จังหวัด	สนง.จังหวัด, นายอำเภอ ปลัดอำเภอ คณะทำงาน ระดับอำเภอ Function ปราชญ์ชาวบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. เทศบาล เจ้าหน้าที่สถานี อนามัย,หัวหน้า งานราชการใน อำเภอ	คณะกรรมการ พัฒนาท้องถิ่น และ คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น	ชุดปฏิบัติการตำบล	ปลัดอำเภอ พัฒนากร เจ้าหน้าที่สกว. เจ้าหน้าที่ใน โครงการของ พอช. เจ้าหน้าที่ องค์กรพัฒนา เอกชน
ผลผลิต	พัฒนาโครงการเข้า สู่ระดับอำเภอ บูรณาการปัญหา และความต้องการ จากทุกตำบล รวบรวมและตัด ความซ้ำซ้อนออก	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล	แผนตำบล
ระดับ อำเภอ	เวทีประชาคม อำเภอ	แบบสอบถาม สำรวจความ ต้องการของ ประชาชน เวทีการระดมความ คิดเห็นของ	เวทีบูรณาการ แผนชุมชนใน ระดับตำบล	เวทีโฮมแลง แ่ง บ้านแบ่งเมือง	เทศบาลนครอุบลฯ การสำรวจข้อมูล เบื้องต้น โดยใช้แบบ สำรวจ เวทีประชาคม	รวบรวมปัญหา/ความ ต้องการของอำเภอ บูรณาการจากแผน ชุมชน และแผนตำบล	การสำรวจข้อมูล ในพื้นที่

	พิษณุโลก	ชัยนาท	ยโสธร	ชัยภูมิ	อุบลราชธานี	นครศรีธรรมราช	สตูล
		ประชาชนในพื้นที่					
ผู้ปฏิบัติ/ ผู้เข้าร่วม	คณะทำงานระดับ อำเภอ นายก อบท. พัฒนาเกษตร ตำบล กำนัน ปลัดอำเภอ ครู เจ้าหน้าที่สถานี อนามัย หัวหน้าหน่วยงาน ราชการในอำเภอ ฯ	คณะกรรมการ/ คณะทำงานของ อำเภอ	อำเภอ คณะกรรมการ อำเภอ (อกอ.)	สนง.จังหวัด Function	คณะกรรมการ ประสานแผนพัฒนา ท้องถิ่นระดับอำเภอ เจ้าหน้าที่เทศบาล นครอุบลร่วมกับ ตัวแทนชุมชน (160 ชุมชน) คณะกรรมการ สนับสนุนการพัฒนา ท้องถิ่น	คณะทำงานระดับ อำเภอ (ชุดปฏิบัติการระดับ ตำบล) นายอำเภอ ปลัดอำเภอ	
ผลผลิต	แผนพัฒนาอำเภอ	แผนพัฒนาอำเภอ	แผนพัฒนา อำเภอ ข้อมูลพื้นฐาน อำเภอ ยุทธศาสตร์ พัฒนาอำเภอ วิเคราะห์ SWOT ตำแหน่งการ พัฒนาอำเภอ แผนงานความ ต้องการจาก ชุมชน	แผนพัฒนา อำเภอ/ยุทธ ศาสตร์อำเภอ	แผนเทศบาลเสนอ ต่อจังหวัด กรณีอำเภอเขตอุดม ไม่มีการจัดทำ แผนพัฒนาระดับ อำเภอ (เพียง รวบรวมแผนชุมชน เข้าด้วยกัน)	แผนพัฒนาอำเภอ	แผนพัฒนาอำเภอ
ระดับ จังหวัด	เวทีเครือข่าย เวทีประชาคม จังหวัด	จัดเวทีประชา พิจารณาแผนพัฒนา จังหวัด		จัดเวทีประชาคม และประชา พิจารณา แผนพัฒนา จังหวัดในระดับ จังหวัด	เวทีในการรับฟัง ความคิดเห็นจาก ภาคีที่เกี่ยวข้อง	เวทีรับฟังความคิดเห็น เกี่ยวกับแผนพัฒนา จังหวัด เวทีการกำหนดโซนนิ่ง การพัฒนาจังหวัด กำหนด	เวทีการประชุม ระดับจังหวัด
ผู้ปฏิบัติ/ ผู้เข้าร่วม	คณะกรรมการและ กองเลขานุการของ คณะกรรมการ ระดับจังหวัด อำเภอ Function/area อปท. ผู้แทนเอกชน	คณะทำงานนำโดย ทีมสำนักงาน จังหวัด หัวหน้า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน	คณะทำงานนำ โดยทีมสำนักงาน จังหวัด หัวหน้า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาค ประชาชน	คณะทำงานนำ โดยทีมสำนักงาน จังหวัด หัวหน้า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาค ประชาชน	คณะทำงานนำโดย ทีมสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน	หัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนธุรกิจเอกชน ผู้แทนภาคประชา สังคม ประชาชน	หัวหน้าส่วน ราชการ หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้แทนธุรกิจ เอกชน ผู้แทนภาคประชา สังคม ประชาชน
ผลผลิต	ปัญหาและความ ต้องการของ เครือข่าย แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนา จังหวัด	แผนพัฒนา จังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนาจังหวัด	แผนพัฒนา จังหวัด

4.1.3 การมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญแผนงานและโครงการ

การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ นับว่าเป็นขั้นตอนที่การมีส่วนร่วมน้อยที่สุดของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับเงื่อนไขและเกณฑ์ที่กำหนดโดยระดับนโยบายมากกว่าระดับพื้นที่ ในการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ทุกจังหวัด ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำและเกณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ และ ก.น.จ. ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดอิงตามพระราชบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเกณฑ์ร่วมโดยเกณฑ์ดังกล่าวให้ความสำคัญต่อความสอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ รวมถึงตอบสนองความความต้องการของประชาชน และพิจารณาถึงความพร้อมของหน่วยงานรับผิดชอบ มีรายละเอียดดังนี้ (ดูแผนภาพ 4-3 และตาราง 4-3 ประกอบ)



 หมายถึง เป็นกระบวนการเฉพาะบางจังหวัด

แผนภาพ 4-3 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 สามารถแสดงวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่
- 2) มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างโอกาส และเพิ่มรายได้ และลดภาระค่าครองชีพของประชาชน และสอดคล้องกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

ในกรณีโครงการของหน่วยงานใดเข้าเกณฑ์การพิจารณาของสำนักงบประมาณ และ ก.น.จ. ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะมีโอกาสได้รับการสนับสนุนมากขึ้นหรือลำดับต้นๆ นอกจากการใช้เกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนดในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานแล้ว จังหวัดน่านยังมี **เกณฑ์เฉพาะ** เช่น การให้ความสำคัญกับแผนอำเภอ นโยบายผู้บริหาร การครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาทั้งระบบ การจัดการน้ำ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงในพื้นที่ ความต้องการของฝ่ายการเมืองและความสำคัญของปัญหา ดังแสดงดังตาราง 4-3 กล่าวคือ

1) **การให้ความสำคัญกับแผนอำเภอ** จังหวัดพิษณุโลก ยโสธร ชัยภูมิ นครศรีธรรมราช และสตูล ได้ให้ความสำคัญกับโครงการที่ผ่านกระบวนการอำเภอ เช่น การจัดให้มีเวทีโฮมแลงของจังหวัด ชัยภูมิ 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 4-3 แสดงเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ ของแต่ละจังหวัด

จังหวัด	เกณฑ์เฉพาะ										
	แผน อำเภอ	ศักยภาพ พื้นที่	ครอบคลุม ปัญหาทั้ง ระบบ	การ จัดการ น้ำ	ความ มั่นคง ใน พื้นที่	ฝ่าย การ เมือง	ความ เร่งด่วน ของ ปัญหา	คุ้มค่า งบประมาณ	Function ร่วม สนับสนุน งบ	ครอบคลุมพื้นที่ อำเภอ	ปัญหา ร่วม
พิษณุโลก	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓
ชัยนาท		✓		✓		✓					
ยโสธร	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	
ชัยภูมิ	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
อุบลราชธานี		✓	✓	✓	✓	✓					
นครศรีฯ		✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	
สตูล	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	

4) **การจัดการน้ำ** ทุกจังหวัดนําร่องให้ความสำคัญต่อโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ยังขาดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาในระยะยาว เช่น จังหวัดนครศรีธรรมราชให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้ง จังหวัดสตูลให้ความสำคัญต่อการจัดหาน้ำจืดของพื้นที่เกาะต่างๆ จังหวัดชัยภูมิให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการจัดการแหล่งน้ำให้ทั่วถึงเพื่อเพิ่มต้นทุนและบรรเทาปัญหาน้ำขาดแคลนและอุทกภัย โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะให้ความสำคัญกับปัญหานี้และได้มีการจัดสรรงบประมาณทั้งในส่วนจังหวัดและ Function ในการแก้ปัญหาน้ำแล้ง เช่น การขุดลอก การจัดทำชลประทานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร เป็นต้น จังหวัดพิษณุโลกมีโครงการจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนและปัญหาน้ำแล้งในฤดูแล้ง และจังหวัดอุบลราชธานีผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ให้น้ำหนักกับการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวนมาก และในหน้าฝนจะพบว่าพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วม ขณะที่หน้าแล้งก็ประสบปัญหาภัยแล้งในพื้นที่เดียวกัน

5) **ฝ่ายการเมือง** ฝ่ายการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศมีผลต่อการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โดยบางจังหวัดฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณการพัฒนา หรือให้ข้อมูลโครงการที่มีประโยชน์สำหรับพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น บางครั้งโครงการไม่ได้ผ่านกระบวนการจากระดับล่างหรือแผนชุมชน แต่กรณีนี้ฝ่ายการเมืองสนับสนุนจะมีโอกาสได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นทั้งข้อดีและข้อจำกัด ข้อดีคือ ฝ่ายการเมืองจะช่วยผลักดันงบประมาณให้ได้ตามแผนงาน

ที่กำหนด แต่ข้อจำกัดคือ ทำให้บางพื้นที่ละเลยกระบวนการมีส่วนร่วมตามลำดับขั้น เนื่องจากเห็นว่า ปัจจัยสำคัญในการผลักดันงบประมาณเกิดจากฝ่ายการเมือง

6) **ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล** ทุกจังหวัดนาร่องได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงในพื้นที่ตามนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ การให้ความสำคัญกับการปกป้องและเทิดทูนสถาบันของชาติ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ การเสริมสร้างสันติภาพของการอยู่ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ และการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่ติดชายแดนของประเทศ ได้แก่ จังหวัดพิจิตรโลก อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช สตูล มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนนโยบายด้านเศรษฐกิจ จังหวัดให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวและบริการ และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร

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

ตัวอย่างการพิจารณาโดยใช้เกณฑ์เฉพาะ

จังหวัดพิจิตรโลก ได้พิจารณาความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา ร่วมกับการกระจายงบประมาณให้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอทั้ง 9 อำเภอ เพื่อให้อำเภอได้ดำเนินโครงการที่ตรงความต้องการ รวมถึงให้ความสำคัญกับปัญหาร่วมของจังหวัด เช่น เรื่องน้ำท่วม เรื่องน้ำแล้ง เนื่องจากกระทบต่อหลายอำเภอหรือหลายพื้นที่ อีกทั้ง พิจารณาให้เกิดการกระจายหน่วยงาน โดยให้ทุกหน่วยงานที่เสนอโครงการได้รับการสนับสนุนมากที่สุด แต่ต้องเป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

จังหวัดยโสธร ใช้เกณฑ์ความมีประโยชน์อย่างยิ่งย่น การมีตัวชี้วัด ความคุ้มค่ากับงบประมาณ เป็นโครงการที่มีความพร้อมไม่มีปัญหาอุปสรรค และเป็นโครงการที่มีผู้รับบริการชัดเจน มีความยั่งยืนหรือกลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งตนเองได้ต่อไป ซึ่งสามารถเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาในจังหวัด คือ โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ โครงการพัฒนาอาชีพ โครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโครงการด้านสังคมและวัฒนธรรม

จังหวัดชัยภูมิ ได้คำนึงถึงการสมทบงบประมาณเพิ่มเติมจากหน่วยงาน Function ด้วย และในด้านความสำคัญเร่งด่วนของปัญหามีการเรียงลำดับการพิจารณา คือ โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพขีดความสามารถในการลงทุน 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** มีข้อจำกัดจากความกระชั้นของระยะเวลาในการจัดทำแผนและการส่งค่าของงบประมาณ การวิเคราะห์โครงการเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งในระดับของอำเภอ หน่วยงาน Function และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความเร่งด่วน สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานีได้กำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ โดยยึดแนวนโยบายรัฐบาลและกรอบแนวทางการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเป็นหลัก เช่นเดียวกับการจัดลำดับความสำคัญก็ให้น้ำหนักที่นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีการตรวจสอบโครงการ กิจกรรม หากไม่มีความชัดเจน หรือข้อมูลไม่เพียงพอจะถูกตัดออก แล้วแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ หรือหากพบว่าบางเรื่องเป็นประเด็นที่สนับสนุนนโยบายรัฐบาล แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เสนอโครงการใด ๆ ก็ให้หน่วยงานพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

จังหวัดนครราชสีมา มีการจัดลำดับความสำคัญด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับหนึ่ง เพราะครอบคลุมทั้งประเด็นความยากจน ผลผลิตต่ำ (OTOP) การท่องเที่ยว และการเพิ่มมูลค่าผลผลิต โดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นของพื้นที่ร่วมกับพิจารณาข้อจำกัดด้านงบประมาณ นอกจากการจัดลำดับความสำคัญแล้ว จะใช้วิธีการบูรณาการ 2 ส่วน ได้แก่ การบูรณาการกิจกรรม และบูรณาการหน่วยงาน เช่น ในด้านพัฒนาเสริมสมรรถนะบุคลากรของทุกกลุ่มยุทธศาสตร์ จะนำมาหลอมรวมเป็นกิจกรรมการฝึกอบรมตามกลุ่มเนื้อหา เพื่อไม่ให้จัดการอบรมที่มีหลักสูตรซ้ำซ้อนกัน กิจกรรมบางอย่างจะต้องมีการบูรณาการหน่วยงานที่รับผิดชอบทำงานร่วมกัน 3-4 หน่วยงาน เช่น ในด้านการทำเรื่องยางพารา จะมีหน่วยงานทั้งเกษตร อุตสาหกรรมยาง สหกรณ์ พาณิชยกรรม เป็นการทำงานที่ดูเชื่อมโยงแผนงาน Function ตั้งแต่การผลิตต้นทางจนถึงผลิตภัณฑ์ปลายทาง

4.1.4 ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาแผนจังหวัดในพื้นที่ศึกษา สามารถวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1) การสื่อสารระหว่างจังหวัดกับภาคีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 1.1) การสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนจังหวัด ส่วนใหญ่ดำเนินการสื่อสารเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะสำนักงานจังหวัด แต่ขาดการสื่อสารสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคีที่อยู่ในภาคประชาการ เช่น ประชาสังคม ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน เป็นต้น
- 1.2) การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมจะต้องคำนึงถึงภาษาและทักษะในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่าง เนื่องจากภาษาในการจัดทำแผน เป็นภาษาราชการ มุ่งเน้นความสั้นกระชับ ตรงประเด็น แต่เมื่อถ่ายทอดกับชุมชน ประชาสังคม ซึ่งมีลักษณะการใช้ภาษาที่แตกต่างกัน จึงเป็นข้อจำกัดหนึ่งของการทำความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกัน

- 1.3) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีขั้นตอนย่อยๆ หลายขั้นตอน และจะต้องดำเนินการในหลายระดับ เกี่ยวข้องกับภาคีหลายฝ่าย ซึ่งถ้าดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลา จะทำให้ละเลยขั้นตอนการสร้างควมเข้าใจกับทุกภาคีที่เกี่ยวข้องได้

2) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 2.1) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาครัฐ เป็นความสัมพันธ์ที่ควบคู่กันระหว่างความสัมพันธ์แบบเป็นทางการซึ่งกลไกการทำงานจะเป็นหนังสือสั่งการ หรือการแต่งตั้งคณะทำงานตามบทบาทหน้าที่ สำหรับความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ จะช่วยให้พัฒนาความสัมพันธ์ในการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล การประสานความร่วมมือจนกลายเป็นวัฒนธรรมจังหวัดในเรื่องงานส่วนรวม มีผลงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จะส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ดังรายละเอียดในข้อ 5.2.1
- 2.2) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับภาคีอื่นๆ ภายใต้กรอบการพัฒนาแผนจังหวัดที่กำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมีส่วนร่วม แต่จะพบว่าในการระดมบุคคลองค์กร หรือหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของจังหวัดกับบุคคล กลุ่ม องค์กรทั้งภาคชุมชน ประชาคม และภาคธุรกิจเอกชน จึงมักจะไม่ค่อยพบกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างมากนัก ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ความไว้วางใจของภาคีระหว่างจังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้อง จะเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการจัดทำแผน ขณะที่การตัดสินใจขึ้นอยู่กับกลไกระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยคณะทำงานยุทธศาสตร์จังหวัด (ที่มีที่มาจากหน่วยงานราชการเป็นหลัก)

4.1.5 ข้อเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม

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

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

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

4) ในกระบวนการสร้างมีส่วนร่วม จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเชิงเทคนิค การสื่อสาร การเขียน การสรุป การถ่ายทอดข้อมูลไปและกลับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การวิเคราะห์ข้อมูล การแก้ปัญหา การจัดการความขัดแย้ง การตัดสินใจ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ภายใต้ข้อจำกัดของเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ และออกแบบกระบวนการที่จะได้ผลลัพธ์ที่สามารถนำไปใช้วางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง จังหวัดจึงควรลงทุนในการพัฒนาศักยภาพที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว

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

4.2 ข้อมูลและการใช้ข้อมูล

ข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนจังหวัด จะต้องมิตั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ได้แก่ ความถูกต้อง (accuracy) ความน่าเชื่อถือ (credible) ความทันสมัย (updating) ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์วิสัยทัศน์ และจัดเก็บในระบบที่เข้าใจ (understandable) และเข้าถึงได้ง่าย (accessibility) สามารถนำมาอธิบายเชื่อมโยงให้เห็นความจำเป็นในการเสนอแผนงานโครงการ จะนำไปสู่ความสมบูรณ์ของแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงยืนยันการเสนอของงบประมาณจังหวัดอย่างมีเหตุผลบนฐานของข้อมูล

การศึกษาเรื่องข้อมูลและการใช้ข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด นำเสนอใน 3 ประเด็นคือ

1. ประเภทของข้อมูลและแหล่งข้อมูล
2. การนำข้อมูลไปใช้และข้อจำกัด
3. ข้อเสนอ

4.2.1 ประเภทข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ประเภทของข้อมูล จากการศึกษากระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดของพื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด พบว่าข้อมูลที่ใช้เพื่อการวางแผน จำแนกตามประเภทของข้อมูล ได้ 2 ประเภท ดังนี้

- 1) **ข้อมูลระดับนโยบาย** ได้แก่ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค 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 แต่ละจังหวัดจะให้ข้อมูลประเภทนี้เพื่ออธิบายสภาพความเป็นจริงของจังหวัดในด้านต่างๆ

(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 หรือมีข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ตัวชี้วัด สภาพปัญหา การวางแผน การปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยอาจจำแนกเป็นด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น
- ข้อมูลผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อมูลที่เป็นผลการปฏิบัติงานที่จังหวัดได้ดำเนินการ และรับผิดชอบในการจัดทำ 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 สาธารณสุข จังหวัด 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 และการทำหนังสือขออนุญาตขอข้อมูล และจากการที่สตูลเป็นหนึ่งในห้าจังหวัดพื้นที่ชายแดนภาคใต้ จึงมีการประชุมเรื่องความมั่นคงโดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเป็นประจำ ซึ่งเป็นเงื่อนไขพิเศษที่ทำให้หน่วยงานต้องปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย และมีการรายงานสถานการณ์ข้อมูลด้านต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ จังหวัดยังมีการประชุมประจำเดือน และประชุมประเด็นเฉพาะเรื่องระหว่างหน่วยงาน โดยจะมีการติดตามข้อมูลจากเวทีประชุมอย่างต่อเนื่อง
- **จังหวัดชัยภูมิ** พบว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ มีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี มีการลงพื้นที่ในเวทีประชุมต่างๆ ด้วยกันบ่อยครั้ง เช่น เวทีโฮมแลงแบงบ้านแบงเมือง 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) หน่วยงานนั้นมีข้อมูล และสามารถจัดให้ได้ 2) มีความสัมพันธ์ที่ดีสามารถสื่อสารกันได้แบบไม่เป็นทางการ 3) หน่วยงานมีการจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลเป็นประจำ 4) การใช้หนังสือสั่งการของจังหวัด 5) การประชุมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบางจังหวัดมีรูปแบบการลงพื้นที่ติดตามงานร่วมกัน 6) ความต่อเนื่องของเจ้าหน้าที่ มีวาระการเปลี่ยนแปลงไม่บ่อยครั้ง รวมทั้งเจ้าหน้าที่เป็นคนในพื้นที่ และ 7) ปัจจัยเงื่อนไขพิเศษในบางพื้นที่

ส่งเสริมให้มีการประสานงานข้อมูลได้ดี ซึ่งประสิทธิภาพนี้ส่งผลถึงการที่นักวิจัยหรือบุคคลภายนอกสามารถประสานขอข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย ก็ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน

3) ข้อมูลจากแผนต่างๆ

3.1) แผนชุมชน

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

การเชื่อมโยงข้อมูลแผนชุมชนกับจังหวัด มีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดยโสธร กำหนดให้อำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชน ก่อนที่จะขึ้นมาสู่แผนพัฒนาจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสกลนคร วางแผนการทำงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมการพัฒนาชุมชน ปี 2551-2554 โดยมีวัตถุประสงค์ให้บูรณาการกับแผนอำเภอและแผนจังหวัด จังหวัดนครศรีธรรมราช มีการทำแผนชุมชนเต็มพื้นที่จังหวัด และนำไปปรแกรมขออนุญาต ซึ่งพัฒนาโดยนายแพทย์สาธารณสุข มาเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูล ทำให้แผนชุมชนมีการปรับปรุงข้อมูลสม่ำเสมอ พร้อมทั้งจะนำมาใช้เสนอขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ได้ สามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและมีบทบาทสูงในการขับเคลื่อนงานของจังหวัดภายใต้แนวคิดชุมชนอินทรีย์

นอกจากนี้ ในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด ยังมีการดำเนินงานของ “โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะแบบบูรณาการ” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเน้นการทำบัญชีครัวเรือนอันเป็นพื้นฐานของการทำแผนชุมชน และเป็นปัจจัยหนุนเสริมที่ทำให้แผนชุมชนของหมู่บ้านหรือตำบลมีคุณภาพดีขึ้น เพราะมีการทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นระหว่างผู้ประสานงานโครงการ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และนักวิชาการ

จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลที่ได้จากการทำแผนชุมชนมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ข้อมูลที่ได้ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดนครศรีธรรมราชที่มีการวางรากฐานงานชุมชนไว้ค่อนข้างดี) และข้อมูลในแผนชุมชนยังไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยหน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนการทำแผนชุมชนให้ข้อคิดเห็นว่า อาจจะเป็นเพราะช่วงเวลาในการทำประชามนั้น ชาวบ้านที่รู้ข้อมูลไม่อยู่บ้าน มีแต่เด็กและผู้สูงอายุมาร่วมเวที ซึ่งมีผลต่อการแสดงความคิดเห็น บางครั้งอาจมีการชี้นำโดยผู้จัดกระบวนการ ดังนั้น การทำข้อมูลแผนชุมชนจะมีความถูกต้องและไม่น่าเชื่อถือของข้อมูลมากนัก ยิ่งขึ้นอยู่กับวิทยาการกระบวนการ ซึ่งมีบทบาทในการกระตุ้นแนะนำให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนกับกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วม

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมนั้น กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่สนับสนุนด้านการจัดทำแผนชุมชนได้มีการประเมินคุณภาพแผนชุมชนของทุกจังหวัด โดยแบ่งผลการประเมินเป็น 3 ระดับ ซึ่งในพื้นที่ศึกษามีผลการประเมินดังตาราง 5-4

ตาราง 4-4 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 แต่ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ที่ต้องอำนวยความสะดวกในการเชื่อมโยงความต้องการจากชุมชนผ่านแผนระดับต่างๆ ดังนั้นข้อมูลจากแผนพัฒนาอำเภอที่จะนำไปใช้ในแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นข้อมูลประเภทโครงการที่มาจากความต้องการของชุมชนทุกตำบลในอำเภอ แผนยุทธศาสตร์อำเภอประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ และโครงการภายใต้กลยุทธ์ มีกรอบระยะเวลา 4 ปี มีเนื้อหาสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัด รวมทั้งตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนในอำเภอซึ่งบรรจุอยู่ในแผนชุมชน/หมู่บ้าน

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงแรกของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (ปี 2552) ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกาการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ แผนพัฒนาอำเภอไม่ได้มีบทบาทต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดมากนัก บางจังหวัดมีแผนอำเภอไม่ครบหรือไม่เลย เพราะในอดีตโครงการพัฒนาต่างๆ ถูกกำหนดจากหน่วยงานส่วนกลางอยู่แล้ว อำเภอจึงให้ความสำคัญกับงานที่เป็นภารกิจของตนเองมากกว่าการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ แต่หลังจากประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา กรมการปกครองได้มีนโยบายให้อำเภอให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์อำเภอมากขึ้น ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการพัฒนาพื้นที่ และให้อำเภอมีบทบาทในฐานะผู้ส่งเสริม อำนวยความสะดวกกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งไม่ใช่บทบาทใหม่ เพราะอำเภอเคยรับบทบาทนี้มาแล้วในช่วงที่

ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข 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

จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นจังหวัดที่มีการทำแผนชุมชนเต็มพื้นที่จังหวัด ข้อมูลได้รับการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน ทำให้แผนอำเภอมีบทบาทน้อยกว่าแผนชุมชน ที่มีการนำไปใช้ประโยชน์ในระดับจังหวัดมากกว่า ในบางจังหวัดผู้ว่าราชการได้กำหนดนโยบายให้มีการทบทวนแผนชุมชนไว้ก่อนหน้านี้อยู่แล้ว จึงเป็นพื้นฐานสนับสนุนงานของอำเภอ เช่น **จังหวัดยโสธร** ผู้ว่าฯ ได้สั่งการให้ทุกอำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชนตำบล ทำให้อำเภอรวบรวมแผนชุมชนจัดทำเป็นแผนอำเภอได้เร็วยิ่งขึ้น ในขณะที่อำเภอใน **จังหวัดอุบลราชธานี** ต้องใช้เวลาในการดำเนินการเรื่องนี้มากพอสมควร เนื่องจากอำเภอไม่ค่อยมีบทบาทและไม่ได้ทำแผนพัฒนาอำเภอ แต่ก็สามารถเร่งรัดทำส่งให้จังหวัดทัน **จังหวัดชัยภูมิ** ผู้ว่าฯ ได้สั่งการไปที่อำเภอให้นายอำเภอเป็นกลไกเชื่อมประสานกลางในการบูรณาการแผนจากทุกภาคส่วนในระดับอำเภอ 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** ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งการให้ทุก

อำเภอจัดเวทีบูรณาการแผนชุมชนตำบล โดยนายอำเภอเป็นเจ้าภาพ และนายอำเภอนำข้อมูลรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด (คูบทที่ 3 ข้อ 3.3.3) ส่วน**จังหวัดชัยภูมิ** จัดเวทีโฮมแลงแบ่งบ้านแบ่งเมืองในทุกอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญมาก โดยได้ลงไปเข้าร่วมด้วยในทุกอำเภอครบทั้ง 16 อำเภอ และมีหน่วยงานระดับอำเภอ ระดับจังหวัดลงไปร่วมรับฟังข้อมูลด้วย **จังหวัดชัยนาท** ได้จัดเป็นเวทีเคลื่อนที่ไปพบกับประชาชนทุกอำเภอ เพื่อรับฟังปัญหาและติดตามผลการดำเนินงาน โดยจังหวัดเป็นเจ้าภาพจัดเอง จัดทุกปีละ 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 เพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดในเรื่องการประชุมปรึกษาหารือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนที่ได้รับจาก ก.บ.จ. นำไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกับกันบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็น ตามมาตรา 19, 21, 22, 23 และ 24 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการจัดเวทีประชาพิจารณ์ของแต่ละจังหวัด มีองค์ประกอบของผู้ร่วมประชุมครบทุกภาคส่วน แต่บางจังหวัดไม่ครอบคลุมถึงประชาสังคมที่ทำงานในระดับจังหวัด เช่น **จังหวัดยโสธร** ซึ่งมีสาเหตุมาจากการตีความตามพระราชกฤษฎีกา ที่กำหนดให้ประชาสังคมมาจากการคัดเลือกของอำเภอ อำเภอละไม่เกิน 6 คน ดังนั้น ประชาสังคมที่ทำงานระดับจังหวัดจึงไม่ได้รับการคัดเลือก ส่วนในเรื่องรูปแบบของเวที มีลำดับของการให้ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม แผนงานโครงการฯ และเปิดเวทีให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ แต่เนื่องจากเป็นการจัดเวทีใหญ่ ไม่มีการแบ่งกลุ่มย่อย ทำให้การแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นยังไม่มีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร เนื่องจากมีคนจำนวนมากในขณะที่มีเวลาจำกัด ไม่มีวิทยากรกระบวนการที่มีทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม รวมทั้งผู้เข้าร่วมเวทีได้รับเอกสารในวันประชุม จึงไม่มีเวลาได้ศึกษาเอกสารและข้อมูลมาก่อน

เวทีจังหวัดยังรวมถึงเวทีประชุม “การจัดทำโมเดลห่วงโซ่คุณค่าเพื่อการบูรณาการผลผลิตจังหวัด โดยใช้กระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ” ซึ่งสำนักงานจังหวัดจัดร่วมกับโครงการวิจัยแผนจังหวัดฯ ผลจากการจัดเวทีโดยภาพรวมพบว่า 1) เวทีมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมครบ คือ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผลผลิตหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งหมด 25-30 คน 2) กระบวนการเริ่มจากการให้ข้อมูลเรื่องการจัดทำห่วงโซ่คุณค่าและข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตหลักที่เลือก มีการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ 3) การจัดเวทีมีทั้งวิทยากร

กระบวนการและวิทยาการเนื้อหาเพิ่มเติมข้อมูล 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 ส่วนจังหวัดที่ให้ความสนใญ่น้อย เช่น **พิษณุโลก** ให้เหตุผลว่างานวิจัยมีความซับซ้อนและยากต่อการนำมาประยุกต์ใช้ ดังนั้น การเชื่อมโยงความรู้ใหม่ๆ จากการวิจัยควรมีเครื่องมือหรือผู้เชี่ยวชาญช่วยให้คำแนะนำในการประยุกต์ **จังหวัดอุบลราชธานี** ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสนใจหาข้อมูลงานวิจัยก่อนที่จะลงไปในพื้นที่เสมอ และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับงานข้อมูลมาก ส่วน**จังหวัดนครศรีธรรมราช** เป็นจังหวัดที่อดีตผู้ว่าฯ วิชม ทองสงค์ อยู่ในตำแหน่งครบวาระ 4 ปี โดยวางรากฐานของงานพัฒนาจังหวัดที่เชื่อมโยงระหว่างความรู้ ชุมชน และการพัฒนาของภาครัฐเข้าด้วยกัน ในขณะที่**จังหวัดยโสธร** มีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการบอยถึง 3 คน ในช่วงเวลาไม่ถึง 2 ปี ทำให้การสื่อสารเชื่อมโยงระหว่างนักวิจัยและผู้บริหาร รวมทั้งสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ มีกระบวนการที่ไม่ต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดไม่มีเวลาอยู่กับงานวิจัย เนื่องจากต้องจัดเตรียมงานอำนวยความสะดวกให้พร้อมรับผู้บริหารใหม่เสมอ ส่วน**จังหวัดสตูล** มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่ให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับงานวิจัยมาก

ตารางที่ 4.5 ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลและแหล่งข้อมูล

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

กล่าวโดยสรุปว่า ประสิทธิภาพของการดำเนินงานวิจัยและงานวิชาการไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัยคือ 1) การเชื่อมโยงระหว่างนักวิจัยกับผู้ใช้ประโยชน์ในจังหวัด 2) การเตรียมกระบวนการวิจัยร่วมกับจังหวัด 3) งานวิจัยต้องง่ายต่อการประยุกต์ใช้ เหมาะสำหรับผู้ที่เป็นนักปฏิบัติในจังหวัด ซึ่งอาจจะต้องมีเครื่องมือเชื่อมโยงการใช้งาน 4) ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญและสนใจแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

4.2.2 การนำข้อมูลไปใช้

1) สถานการณ์ของการใช้ข้อมูล

จังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา มีการนำข้อมูลแต่ละประเภทมาใช้ในระดับที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความทันสมัยของข้อมูล การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และรูปแบบหรือความพร้อมใช้ของข้อมูล ที่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ โดยสรุปสถานการณ์การนำข้อมูลไปใช้ดังตาราง 4-6

ตาราง 4-6 สรุปลักษณะการนำข้อมูลไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด

จังหวัด	ประเภทข้อมูล				แหล่งที่มาของข้อมูล						
	ข้อมูลพื้นฐาน	SWOT	GPP	จปฐ กชช 2ค	POC	หน่วย Function	แผน ชุมชน	แผน อำเภอ	เวที อำเภอ	เวที จังหวัด	งาน วิจัย
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 4-7 การใช้ข้อมูลเพื่อคัดเลือกผลผลิตจังหวัด

จังหวัด	ผลผลิต	GPP	ยุทธศาสตร์ จังหวัด	ปริมาณ ผลิต/ขาย	พื้นที่ เพาะปลูก	นโยบาย รัฐ	รายได้จาก ผลผลิต	งาน วิจัย	ศักยภาพ พื้นที่
พิษณุโลก	การเกษตร (ประด็นน้ำ)	✓	✓						
ชัยนาท	ข้าว	✓	✓	✓	✓			✓	
ยโสธร	ข้าวหอมมะลิ		✓	✓					
ชัยภูมิ	พริก			✓	✓		✓	✓	✓
อุบลฯ	ทองเที่ยว		✓			✓			
นครศรีฯ	ทองเที่ยว		✓			✓			✓
สตูล	ทองเที่ยว		✓			✓	✓		✓

จังหวัดพิษณุโลก ทดลองดำเนินการที่อำเภอนครไทย ได้เลือกประเด็นเรื่องผลผลิตการเกษตร ซึ่งเป็นผลผลิตหลักของจังหวัด โดยเน้นเฉพาะที่ปัญหา “น้ำแล้ง” หรือน้ำไม่เพียงพอในการเพาะปลูก หน้าแล้ง แม้ว่าในพื้นที่อำเภอไทยจะมีแหล่งน้ำธรรมชาติและป่าต้นน้ำหลายแห่ง เช่น อุทยาน แห่งชาติภูหินร่องกล้า และอุทยานแห่งชาติน้ำตกชาติตระการ ซึ่งมีพื้นที่รับน้ำจำนวนมาก มีน้ำไหลหลาก ในฤดูฝน แต่กลับมีปัญหการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง แสดงให้เห็นว่าระบบบริหารจัดการน้ำยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ประโยชน์ ประชาชนในอำเภอไทยมีการเพาะปลูกพืชใน ฤดูแล้ง เช่น ข้าวโพดหวาน ถั่วลิสง ถั่วพักยาว เป็นต้น นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องน้ำยังเป็นปัญหาระดับ จังหวัดและระดับประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดพิษณุโลก เป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องน้ำแล้งและน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี

จังหวัดชัยนาท เลือกผลผลิตข้าว โดยพิจารณาจากพื้นที่ทำการเกษตร มีพื้นที่ปลูกข้าวมาก เป็นอันดับหนึ่งของจังหวัด โดยปลูกข้าวถึงร้อยละ 80% ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด ดังนั้นผลผลิตหลัก ของจังหวัดชัยนาทจึงเป็น “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 เป็น อันดับที่ 3 ของประเทศ คือ 601,706 ตัน (6.84%) (ผลผลิต 758 กิโลกรัมต่อไร่) มีโรงสี 59 โรง ส่วนใหญ่เป็น โรงสีขนาดใหญ่กำลังการผลิตประมาณ 10 ตัน/วัน ขึ้นไป นอกจากนี้ จังหวัดชัยนาทยังมีศักยภาพในการ ผลิตเมล็ดพันธุ์ เนื่องจากเกษตรกร มีประสบการณ์ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว ชัยนาทมานานเกือบ 30 ปี ปัจจุบันมีผู้ประกอบการธุรกิจผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว เกือบ 100 ราย มีศูนย์ข้าว จำนวน 20 ศูนย์ ซึ่งผลิตและกระจายพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีให้แก่เกษตรกร โดยศูนย์ข้าวชุมชนเหล่านี้มีศักยภาพ ที่จะส่งเสริมให้สามารถดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์เชิงธุรกิจได้ หากได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมจากทาง ราชการ

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

จังหวัดอุบลราชธานี เลือกผลผลิตการท่องเที่ยวแ่งสะพือ เนื่องจากสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล คือ การพัฒนาการท่องเที่ยว และคาดหวังว่าจะเป็นผลผลิตที่สร้างรายได้ให้พื้นที่

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

จังหวัดนครศรีธรรมราช เลือกผลผลิตการท่องเที่ยวอำเภอขนอม โดยประเด็นเรื่องการท่องเที่ยวมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ในขณะที่พื้นที่อำเภอขนอมมีต้นทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมกับการจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามภูเขาน้ำตก ทะเล แหล่งโบราณสถาน รวมทั้งมีสิ่งดึงดูดใจ เช่น โคมาสีชมพู มีแผนงานการจัดกิจกรรมในระดับนานาชาติ เช่น การแข่งขันวอลเลย์บอลนานาชาติ หน่วยงานในระดับพื้นที่ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมและความตื่นตัวที่จะพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ในด้านข้อมูลพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่พร้อมจะนำมาพิจารณาและใช้ในการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่า

ได้แก่ สถิติการท่องเที่ยว ข้อมูลศูนย์บริการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ที่พัก ร้านอาหาร และสถานพยาบาล เป็นต้น

4.2.3 ข้อจำกัดของการนำข้อมูลไปใช้

จากการศึกษาด้านความพร้อมและเชื่อถือได้ของระบบข้อมูลจังหวัด พบว่ามีข้อจำกัดในการนำข้อมูลไปใช้วางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1) ลักษณะของข้อมูลส่วนใหญ่ที่มีการเก็บรวบรวมในจังหวัด ไม่ใช่ข้อมูลวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นเพียงสภาพที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่สามารถชี้ให้เห็นทิศทางการพัฒนาในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็น เช่น กรณีของจังหวัดอุบลราชธานี ที่มีข้อมูลแสดงพื้นที่คลองชลประทาน แต่ไม่สามารถตอบได้ว่าประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เหล่านั้นมีความต้องการน้ำ หรือใช้น้ำเพื่อการผลิตในปริมาณเท่าใด

2) ข้อมูลที่เป็นผลการดำเนินงานพัฒนาด้านต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด มีการจัดทำและเก็บรวบรวมไว้ที่หน่วยงาน Function โดยหน่วยงานไม่ได้ส่งรายงานมาที่จังหวัด ทำให้จังหวัดไม่มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันสำหรับพิจารณาภาพรวมการพัฒนา รวมทั้งเพื่อนำไปใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

3) มีความต่างของฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานเก็บรวบรวมไว้ 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

4.2.4 ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบข้อมูล

การกำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้น จำเป็นจะต้องมีข้อมูลประกอบที่มีคุณภาพและปริมาณมากเพียงพอต่อการตัดสินใจ ซึ่งที่ผ่านมาจังหวัดไม่มีฐานข้อมูลในการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ดังนั้นแผนงาน/โครงการจึงถูกกำหนดขึ้นโดยพิจารณาจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามหน้าที่เป็นหลัก ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดไม่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อประเด็นปัญหาในพื้นที่เท่าที่ควร จากข้อจำกัดของข้อมูลที่พบจากการศึกษาคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการปรับปรุงระบบข้อมูลดังนี้

1) **ด้านความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และเชื่อถือได้ ของข้อมูล** กำหนดเป็นมาตรการหรือสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงาน Function ส่งข้อมูลซึ่งจัดทำไว้ในมิติต่างๆ ให้จังหวัด โดยกำหนดระยะเวลาปรับปรุงข้อมูลให้ชัดเจน 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 ช่วยลดระยะเวลาการทำงานและทำให้ระบบข้อมูลของจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) **การใช้ข้อมูลเพื่อกำหนดผลผลิตจังหวัด** ควรพิจารณาข้อมูลดังต่อไปนี้

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

หรือลงในระดับที่มีนัยสำคัญ และประมาณการแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ข้อมูล GPP เป็นข้อมูลที่ใช้อธิบายสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของจังหวัด แต่พบว่าจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษายังใช้ข้อมูล GPP เพื่อกำหนดการทิศทางการพัฒนาจังหวัดไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะใช้เพื่ออธิบายสนับสนุนเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด มากกว่าที่จะใช้เพื่อกำหนดผลผลิตและยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยปรากฏในเอกสารแผนพัฒนาจังหวัดของทุกจังหวัด ซึ่งในความเป็นจริงข้อมูลด้านนี้สามารถนำมาใช้กำหนดผลผลิตและยุทธศาสตร์ของจังหวัดร่วมกับข้อมูลอื่นได้ ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนจะนำข้อมูลนี้ไปใช้ประโยชน์ได้มากกว่า มีตัวอย่างของการนำข้อมูล GPP มาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัด คือ จังหวัดสตูล โดย GPP ของจังหวัดสตูลช่วงปี 2546-2550 มีสาขาประมงสูงเป็นอันดับสองรองจากเกษตรกรรม แต่แผนพัฒนาจังหวัดกลับไม่ได้กำหนดให้ประมงเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด 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 และพิจารณาระบบกลุ่มผู้สนับสนุน (Support Activities) ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่ผู้ผลิตหลักจะสามารถระบุความต้องการและผู้สนับสนุนจะให้การสนับสนุนได้ถูกต้องในเวลาที่เหมาะสมด้วย จะทำให้เกิดการประสานระหว่างทุกภาคส่วนส่งผลให้มีแรงผลักดันให้เกิดห่วงโซ่คุณค่าได้

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

4.3 บทบาทผู้บริหารและศักยภาพที่มบจังหวัด

4.3.1 บทบาทผู้บริหาร

บทบาทของผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนจากเวทีการประชุมร่วมกับส่วนราชการ และการสัมภาษณ์ภาคส่วนต่าง ๆ ผลการศึกษาได้ประมวลบทบาทที่สำคัญและมีผลต่อประสิทธิภาพของการพัฒนาแผน ดังนี้

1) บทบาทเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและชุมชนเข้มแข็ง ตัวอย่างเช่น **จังหวัด นครศรีธรรมราช** อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช (นายวิฑูรย์ ท่องสงค์) ให้ความสำคัญต่อกระบวนการของภาคประชาชนอย่างมาก สนับสนุนชุมชนเข้มแข็งตามโครงการชุมชนอินทรี โดยมีการพัฒนาแผนชุมชนทุกชุมชน คู่ขนานไปกับการเลือกพื้นที่ต้นแบบ โดยมีการฝึกแกนนำ จากนั้นแกนนำจะขยายผลสู่หัวหน้าครัวเรือน โดยมีตำบลเป็นแกนขยายผล ช่วงแรกทำอำเภอละ 2 พื้นที่ และขยายไปตำบลละ 1 พื้นที่ จากนั้นจึงขยายเต็มพื้นที่ การพัฒนาโครงการนี้มีชุมชนไม่เรียงเป็นต้นแบบ และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ทำหน้าที่จัดการความรู้ของชุมชนไม่เรียง เพื่อนำไปสู่การขยายผลในพื้นที่อื่นๆ กล่าวได้ว่าจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ปรับใช้โมเดลสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาโดยมีองค์ประกอบของสังคมชุมชน ภาควิชาการ (มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์) และภาครัฐ (ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่) ร่วมคิดเพื่อการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง **จังหวัดชัยภูมิ** ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน และปัญหาที่ชาวบ้านประสบความเดือดร้อนจริงๆ โดยในเวทีการจัดทำแผนหรือเวทีการประชุมในระดับจังหวัดจะมีนโยบายว่า “การทำแผนที่หน่วยราชการทำกันเอง จะเป็นแผนที่ได้มาจากเฉพาะกลุ่ม ไม่ใช่แผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ดังนั้นแผนที่ดีต้องเป็นแผนที่มาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่หน่วยราชการต้องตระหนักให้ความสำคัญมาก”

2) บทบาทด้านการนำข้อมูลความต้องการของชุมชนประมวลสู่แผนพัฒนาจังหวัด เช่น **จังหวัดยโสธร** ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าฯ ที่กำกับดูแลเรื่องการทำแผน ได้มีวาระลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของชุมชน และนำความต้องการของชุมชนเชื่อมโยงสู่แผนจังหวัด ส่วน **จังหวัดชัยภูมิ** ผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวคิดที่คนชัยภูมิควรบอกได้ว่าจังหวัดจะพัฒนาไปในทิศทางใด ดังนั้นจึงได้มีนโยบายให้จัด “เวทีโครงการโฮมแลนด์บ้านแปงเมือง” ทุกอำเภอ เพื่อให้เป็นเวทีรวบรวมปัญหาความต้องการขึ้นมาจากชุมชนอย่างทั่วถึง เป็นการสกัดปัญหาและรับทราบปัญหาจากระดับพื้นที่สู่ระดับนโยบายโดยตรง รวมทั้งมีเวทีผู้บริหารพบองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อสื่อสารเรื่องการให้ความสำคัญต่อความต้องการของชุมชน เป็นต้น สำหรับ **จังหวัดสตูล** อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด นายขวัญชัย วงศ์นิติกร ให้ความสำคัญกับข้อมูลตั้งแต่ระดับชุมชนหมู่บ้าน โดยได้ลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นและรับรู้ปัญหาความต้องการจากชาวบ้านและภาคีภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิด มีความสนิทสนมคุ้นเคย ซึ่งเห็นถึงความสำคัญของแผนชุมชนที่ดี ที่จะบูรณาการร่วมกันกับแผนในระดับอื่นๆ อีกทั้งนายสุขุมพร ลิ้มไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล ก็ได้ให้ความสำคัญของคุณภาพแผนพัฒนาอำเภอ โดยได้ร่วมในการกลั่นกรองและตรวจสอบคุณภาพแผนในระดับอำเภอ ส่วน **จังหวัดพิษณุโลก** สนับสนุนให้เกิดเวทีชุมชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเด็นงานต่างๆ เพื่อเป็นการบูรณาการและรวบรวมข้อมูลความต้องการทุกระดับ ทุกภาคส่วน

3) บทบาทด้านการบูรณาการ โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area based) ทุกหน่วยงานในจังหวัดร่วมทำแผนยุทธศาสตร์กำหนดเป้าหมายและผลผลิตร่วมกัน ในลักษณะ “กรมจังหวัด” มีการพิจารณาว่าการผลักดันให้ผลผลิตบรรลุความสำเร็จประกอบด้วยภารกิจใดบ้าง โดยแต่ละหน่วยงานนำภารกิจในส่วนที่สอดคล้องไปจัดทำแผนงานโครงการของ Function เช่น **จังหวัดชัยภูมิและจังหวัด นครศรีธรรมราช** ผู้บริหารมีความเห็นตรงกันว่า กระบวนการนี้จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรม และ

หากทดลองทำในพื้นที่เล็กๆ ให้ครบวงจรตั้งแต่ต้นทางการผลิตจนถึงปลายทาง จะทำให้แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปได้จริง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิเห็นว่า การปรับเปลี่ยนมาสู่แนวทางดังกล่าวอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติถ้าระบบสนับสนุนอื่นไม่ปรับเปลี่ยนตาม ฉะนั้นการใช้ระบบ value chain ในการบูรณาการแผนงานต้องมีการปรับระบบตัวชี้วัดหน่วยงานให้สอดคล้องกัน นอกจากนั้นการกำหนดวิสัยทัศน์ที่กว้างเกินไปและไม่มีเงื่อนไขด้านเวลากำกับ จะเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาแผนงานสำหรับนายวิชม ทองสงค์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา ได้กล่าวถึงแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการว่า “เป็นการทำให้จังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทคล้ายกับฟังผีด ลักษณะไม่น่ากินแต่มีความจำเป็น เพราะช่วยยึดกระดูกซึ่งหมายถึงราชการส่วนกลางกับเนื้อซึ่งหมายถึงราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาสังคมให้ไปด้วยกันได้ ทั้งนี้ จังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยเชื่อมโยงบูรณาการที่สำคัญ” และยังเห็นว่าทั้งสองส่วนต้องรู้หน้าที่ ไม่ล้ำเส้นกัน โดยฟังผีด(จังหวัด)ต้องเหี่ยวพอกที่จะกำกับดูแลทิศทาง อบท. แต่ไม่ก้าวก่ายรายละเอียด ส่วนอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล นายขวัญชัย วงศ์นิติกร ได้ยึดข้อเท็จจริง วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับศูนย์กลางของการพัฒนาคือประชาชน เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต และความอยู่ดีมีสุข กระตุ้นให้ประชาชนมีความรักถิ่นที่อยู่ จังหวัดพิษณุโลก มีแนวคิดในทิศทางเดียวกัน คือ แผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นไปตามความต้องการและสำเร็จได้นั้น ผู้ว่าราชการต้องบริหารลักษณะเป็นกรมจังหวัดหรือบริษัทจังหวัด ทุกหน่วยงานในจังหวัดและหน่วยงานที่จะทำงานในจังหวัดต้องอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด

4) บทบาทด้านการสร้างแรงจูงใจให้ทีมจังหวัด ผู้บริหารจังหวัดมีความเห็นว่า การทำงานเป็นทีมควรมีระบบสร้างขวัญกำลังใจของข้าราชการจากหน่วยงานอื่นที่เข้ามาร่วมเป็นทีมจัดทำแผน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิมีความเห็นว่า ในจังหวัดมีข้าราชการหลายคนที่มีศักยภาพ ที่จะช่วยพัฒนาจังหวัดให้ไปในทิศทางที่ดีขึ้น ดังนั้นการสร้างทีมงานควรมีระบบขวัญและกำลังใจโดยให้โบนัส และไม่ควรคิดในมิติของ Function แต่คิดในมิติของแผนงานโครงการ

4.3.2 ศักยภาพของทีมจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดระบบบูรณาการ มีปัจจัยสู่ความสำเร็จประการหนึ่งมาจากศักยภาพของคณะทำงานจัดทำแผนของทีมจังหวัด ตั้งแต่ระดับการบูรณาการแผนชุมชน แผนท้องถิ่น ระดับอำเภอ เชื่อมโยงสู่การบูรณาการระดับจังหวัด โดยมีหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นแกนประสานคณะทำงาน ศักยภาพของทีมจังหวัดในการวางแผนพัฒนา มีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ จำนวนบุคลากร ระยะเวลาที่จัดทำแผน ทักษะ ทักษะ ความรู้ความสามารถ และทักษะ ความชำนาญรวมถึงประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ จากการศึกษาในพื้นที่วิจัย 7 จังหวัด สามารถประมวลสถานการณ์และวิเคราะห์ศักยภาพทีมจังหวัดโดยเฉพาะกลุ่มงานยุทธศาสตร์ ที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันได้ดังนี้

1) ปริมาณบุคลากรกับการกิจและปริมาณงาน

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

ภาระงานในสำนักงานจังหวัดมีทั้งงานเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล งานนโยบายของผู้บริหารจังหวัด และงานประจำตามหน้าที่ และงานพัฒนารวมไปถึงบางครั้งมีงานแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของจังหวัด ทำให้บุคลากรที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับภาระต่างเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่บางจังหวัดกล่าวว่า “จังหวัดไม่มีเวลาได้จัดตัวเองให้ทำงานเชิงรุก เพราะแม้แต่ตั้งรับงานที่มีอยู่ กับงานที่สั่งการมาเร่งด่วน ก็ทำไม่ทันแล้ว” ในขณะเดียวกันก็พบว่า บางจังหวัดมีข้าราชการที่มีศักยภาพและมีจิตอาสาที่ร่วมจะสนับสนุนงานพัฒนาแผนจังหวัด เช่น จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีทีมสาธารณสุขจังหวัดร่วมเป็นทีมหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

ตาราง 4 - 8 แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด

พื้นที่ศึกษา	เจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการวางแผน
พิษณุโลก	7 คน
ชัยนาท	3 คน
ยโสธร	2 คน
ชัยภูมิ	4 คน (ยืมตัวมาช่วยราชการจากพัฒนาชุมชน 1 คน)
อุบลราชธานี	2 คน
นครศรีธรรมราช	6 คน
สกล	3 คน

2) ความรู้ความสามารถ ทักษะ และทักษะ

นอกจากเรื่องปริมาณบุคลากรแล้ว ยังมีเรื่องความรู้ความสามารถ ทักษะ และทักษะที่จำเป็นต่อการทำแผน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผน และจากการศึกษาของ

นักวิจัย ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความรู้ความสามารถที่จำเป็นในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1.) ความรู้ความสามารถเชิงเทคนิค วิชาการ ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1.1 ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาและการจัดทำคำของบประมาณจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่ที่จังหวัดจะมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องนี้เป็นอย่างดีอยู่แล้ว

2.1.2 ความสามารถในการวิเคราะห์แผนงานโครงการและจัดลำดับความสำคัญ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล รวมถึงแผนพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย

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

2.2) ทักษะและความสามารถเชิงกระบวนการ

2.1 ความรู้ความสามารถในเชิงการจัดกระบวนการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเห็นประโยชน์ร่วม (shared value) ของทุกภาคี ที่กฎหมายกำหนดบทบาทในการพัฒนาแผนจังหวัด

2.2 การบริหารความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดประโยชน์กับการจัดทำแผน การประสานความร่วมมือกับภาคีทุกระดับ และทุกภาคส่วน เช่น ภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคการเมือง นักพัฒนาเอกชน

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติ ที่กล่าวถึงข้างต้นของทีมจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดนำร่อง พบว่า เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผน ทั้งของสำนักงานจังหวัดและของหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด (หน่วย Function) ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ายังขาดทักษะความสามารถในการจัดทำแผนงบประมาณ เนื่องจากปี 2553 จะเป็นปีแรกที่จังหวัดตั้งงบประมาณเอง ซึ่งที่ผ่านมาจังหวัดทำเฉพาะแผนงาน ส่วนการจัดทำคำของบประมาณเป็นหน้าที่ของกระทรวง ดังนั้น การเตรียมการจัดทำแผนงบประมาณจึงเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของทีมจังหวัด บางจังหวัดมีการแก้ไขปัญหาโดยขอยืมตัวข้าราชการมาจากส่วนอื่นมาเสริมทีม ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากระบบเดิมสู่

ระบบใหม่ 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 5

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดทำ คำของบประมาณ

การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ที่กำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นความต้องการที่จะให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับประเด็นปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด การกำหนดยุทธศาสตร์และจัดตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้น จังหวัดต้องบูรณาการและเชื่อมโยงการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งกระบวนการทั้งหมดจะสิ้นสุดลงในช่วงขั้นตอนของการจัดทำคำของบประมาณของจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้จึงได้นำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการแผนพัฒนาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยบทวิเคราะห์และข้อเสนอ 3 ประเด็น คือ

1. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ผลผลิต โครงการ และกิจกรรมระหว่างส่วนราชการกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ

โดยมีสาระสำคัญของแต่ละประเด็นดังนี้

5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

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

ตลอดเวลาที่มีการใช้แผนพัฒนาจังหวัดในยุคสมัยแรก กลับพบว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในการดำเนินงานไม่ได้สอดคล้องกับโครงการกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวทางหรือกรอบนโยบายที่รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนด แม้จะมีความ

พยายามผลักดันให้จังหวัดเป็นหน่วยในการบูรณาการแผนงานโครงการแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะจังหวัดไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 การดำเนินโครงการจึงจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณผ่านหน่วยราชการส่วนกลาง หรือกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการกิจนั้น ๆ โดยตรง จนกระทั่งได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และสามารถเสนอขอตั้งงบประมาณได้² โดยได้เริ่มมีการจัดทำคำของบประมาณในส่วนที่จังหวัดต้องการดำเนินการเองในปีงบประมาณ พ.ศ.2552

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการภายใต้แนวคิดจังหวัดบูรณาการ

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

และเมื่อพิจารณากรอบแนวทางการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้โครงการที่จะขอประมาณจังหวัดต้องไม่ผูกพันข้ามปี และไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่ในคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³ ทำให้งบประมาณจังหวัดไม่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ งบประมาณหลักที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดจึงเป็นงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลาง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ งบประมาณจังหวัดจึงมีบทบาทในการเป็นงบประมาณสำหรับการริเริ่มใหม่ ๆ เดิมเดิม เก็บตกภารกิจ หรือพัฒนางานบางส่วนเพื่อให้ยุทธศาสตร์จังหวัดขับเคลื่อนไปได้ ก่อนที่จะผลักดันภารกิจนั้นเป็นงานหลักของหน่วยงาน Function หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ดังนั้น “แผนพัฒนาจังหวัด” และ “งบประมาณเพื่อการพัฒนาของจังหวัด” ในขณะที่ทำการศึกษา จึงเป็นความสอดคล้องที่ยังไม่ลงตัวระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกับการสนับสนุนงบประมาณ โดย “แผนพัฒนาจังหวัด” เป็นแผนแม่บทของการดำเนินโครงการกิจกรรมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ซึ่งจะระบุถึงวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์การพัฒนา โดยเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กร

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550

³ คู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หน้า 4

⁴ อ้างอิงจากข้อมูลการเข้าพบ ผอ.จ.สตูล

ปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการกิจการของจังหวัด รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว⁵ 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 หน่วยงานราชการส่วนกลางระดับกระทรวง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาครัฐกิจเอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชน เพื่อประสานและบูรณาการทั้งแผนงานและแผนเงินให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้รับการสนับสนุนให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อทั้งนโยบายในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

จากการศึกษาพบว่า ส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อเป้าหมายในระดับที่แตกต่างกัน เช่น **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นองค์กรภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รับรู้ข้อเท็จจริง สถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ก่อน หากมีการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นหน่วยงานที่สามารถรองรับปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากและตรงที่สุด ซึ่งจะช่วยลดความรุนแรงของปัญหาและความคาดหวังของประชาชนได้ในเบื้องต้น ขณะที่**หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค** มีบทบาทเป็นหน่วยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ ให้คำปรึกษาชี้แนะสนับสนุนและช่วยเหลือทางเทคนิค กำกับดูแล และเป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการส่วนกลางปฏิบัติภารกิจที่เกินศักยภาพหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือทำได้ไม่ดีพอ ตามพันธะสัญญาที่มีต่อราชการส่วนกลาง และ **ส่วนราชการส่วนกลาง** มีฐานะในการเป็นหน่วยสนับสนุน ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบาย สนับสนุนความรู้วิทยาการใหม่และกำกับดูแล วัด/ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามแผนภาพ 5-1)⁶

⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

⁶ นายสุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และส่งเสริมการบริหารราชการอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เอกสารการประกอบการบรรยาย

แผนภาพ 5-1 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ข้อเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดบนฐานความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัด

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพัฒนาจังหวัดข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัด

จังหวัด โดย ก.บ.จ.กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดระยะ 4 ปี โดยพิจารณาจากปัญหา ความต้องการของประชาชน ศักยภาพของพื้นที่ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนควรมีการกำหนดผลผลิตหลักของจังหวัดในคราวเดียวกัน แล้วดำเนินการ ประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกับทุกภาคีที่เกี่ยวข้องให้มีความเห็นชอบร่วมกันในกรอบทิศทางดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 2 ตรวจสอบภารกิจ แผนงานโครงการของภาคีพัฒนา

ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคีความร่วมมือต่าง ๆ นำกรอบทิศทางการ พัฒนาจังหวัดไปตรวจสอบกับนโยบาย ภารกิจ และแผนงานโครงการในส่วนที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง เพื่อ พิจารณาจัดทำโครงการ กิจกรรม หรือปรับแผนพัฒนาของหน่วยงานให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา ของจังหวัด ศักยภาพพื้นที่ และความสามารถของหน่วยงาน โดยกำหนดให้มีกลไกระดับอำเภอทำ หน้าที่ในการรวบรวม วิเคราะห์และบูรณาการความต้องการ โครงการกิจกรรมของส่วนราชการและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในเขตพื้นที่อำเภอ ด้วยการจัดเวทีบูรณาการ โดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยวิเคราะห์และจำแนก โครงการกิจกรรมตามกลุ่มผลผลิตหลักของจังหวัด ภารกิจและขีดความสามารถของหน่วยงาน

ระยะเวลาดำเนินการ และประเภทของงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณของส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) งบประมาณของภาคเอกชน ประชาสังคม และงบประมาณจังหวัด ให้ชัดเจน

การดำเนินการนี้จะทำให้เห็นประเด็นปัญหา ความต้องการของพื้นที่ ความเร่งด่วนในการแก้ไขช่วยเหลือ ความเกี่ยวข้องของหน่วยงานกับโครงการกิจกรรม และแหล่งงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ กลุ่มโครงการ กิจกรรมที่จะสนับสนุนผลิตผลของจังหวัด ซึ่งทั้งหมดจะสะท้อนให้เห็นความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ

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

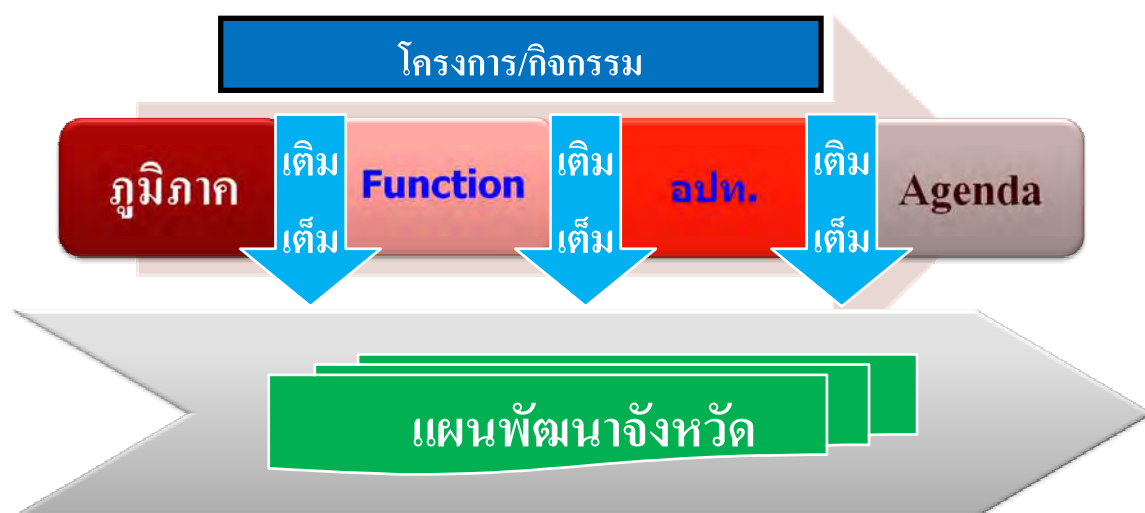
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาการดำเนินโครงการกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนในพื้นที่ เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ซึ่งต้องการดำเนินการโดยเร่งด่วน (ในปีนั้น ๆ) ภายใต้ศักยภาพของตนเอง
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาดำเนินโครงการกิจกรรมที่เป็นความเดือดร้อนในพื้นที่ที่คาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 จัดกลุ่มโครงการกิจกรรมตามกลุ่มผลิตผลหลักของจังหวัด วิเคราะห์เปรียบเทียบผลิตผลของโครงการกับเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยจำแนกออกเป็นกลุ่มตามประเภทงบประมาณ เช่น

โครงการกิจกรรมที่ใช้งบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณของส่วนราชการในจังหวัด (หน่วยงาน Function) และงบประมาณจังหวัด ดำเนินการตรวจสอบความสมบูรณ์ของโครงการกิจกรรม ความครอบคลุมประเด็นนโยบาย และปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จัดลำดับความสำคัญ เสนอ ก.บ.จ. เพื่อพิจารณาก่อนนำเข้าสู่กระบวนการหรือรับฟังความคิดเห็น ปรับปรุงแผนพัฒนา จังหวัด และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการเข้าใจบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ และภาคีการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดจะทำให้เห็นภาพรวมของการพัฒนา นอกจากนี้ยังช่วยให้สามารถกำหนด บทบาทและจัดวางภารกิจของหน่วยงานในด้านของแผนและงบประมาณให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการบนฐานของประเด็นปัญหาความต้องการ อำนาจหน้าที่ ระยะเวลา และงบประมาณ ในการดำเนินการ (ดูภาพที่ 5-2)

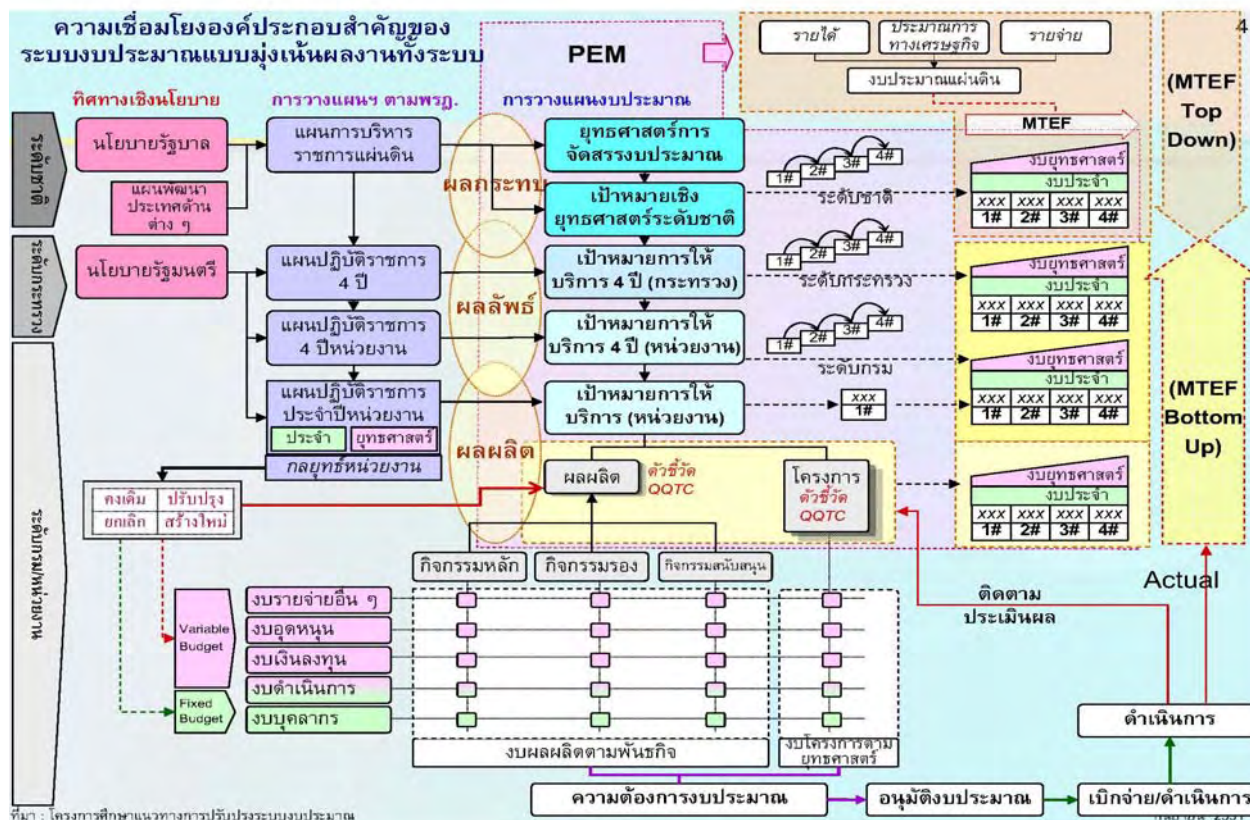


แผนภาพ 5-2 บทบาทของแต่ละหน่วยงานในการพัฒนาแผนจังหวัด

5.2 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ผลผลิต โครงการและกิจกรรมระหว่างส่วนราชการ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนพัฒนาจังหวัด ถือเป็นแผนแม่บทของการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้จะผูกพันการดำเนินการกิจหรือกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ทุกระดับ โดยจะต้องดำเนินการให้ สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด เป็นความสอดคล้องที่เชื่อมโยงผ่านยุทธศาสตร์ โครงการกิจกรรม และ ผลผลิตของหน่วยงาน ตามแนวทางการบูรณาการและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังแผนภาพ ที่ 5-3 ซึ่งสำนักงบประมาณได้แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของระบบงบประมาณทั้งระบบ ตั้งแต่การ จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และการจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีของหน่วยงาน

การเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตที่เกิดจากการดำเนินโครงการกิจกรรม ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนา ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามแผนงาน และตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จะเป็นหลักประกันว่าทิศทางการพัฒนานั้น เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยทั้งหมดถูกกำหนดค่าความสำเร็จผ่านตัวชี้วัดผลการพัฒนาระดับต่างๆ



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

แผนภาพที่ 5-3 แสดงความเชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานงบประมาณ ได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กับผลผลิต⁷ ว่า “ยุทธศาสตร์ (Strategy)” มีความหมายรวมถึง “จุดหมายปลายทาง (End)” และ “วิธีการสู่จุดหมายปลายทาง (Means) เชิงนโยบาย” ซึ่งใช้ในการกำหนดนโยบายจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร (SWOT) ตามหลักวิชาการ ส่วนคำว่า “กลยุทธ์ (Strategies)” หมายถึง “วิธีการสู่จุดหมายปลายทาง (Means) ระดับปฏิบัติการและเป็นแนวทางเพื่อตอบสนองวิธีการสู่จุดหมายปลายทางระดับนโยบาย” การกำหนดประเด็นกลยุทธ์มี 4 ลักษณะ

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

⁷ คู่มือการพัฒนาการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ หน้า 10-11

2. Goals Approach โดยหน่วยงานกำหนดกลยุทธ์จากการนำเอากลยุทธ์ที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต้นสังกัดมาดำเนินการเพื่อตอบสนองจุดหมายปลายทางที่กระทรวงกำหนด

3. Vision Approach โดยหน่วยงานวาดฝันวิสัยทัศน์ที่อยากจะเป็น แล้วตรวจสอบความเป็นไปได้ โดยพิจารณาความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรแล้วจึงกำหนดกลยุทธ์ตามศักยภาพของหน่วยงาน

4. Indirect Approach โดยหน่วยงานศึกษากลยุทธ์ที่หน่วยงานอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันใช้อยู่ แล้วตรวจสอบความเป็นไปได้โดยพิจารณาความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร แล้วจึงกำหนดกลยุทธ์ตามศักยภาพของหน่วยงาน

การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ระดับรัฐบาลมักจะใช้ลักษณะที่ 1 และลักษณะที่ 3 เป็นหลัก และลักษณะที่ 4 เป็นรอง

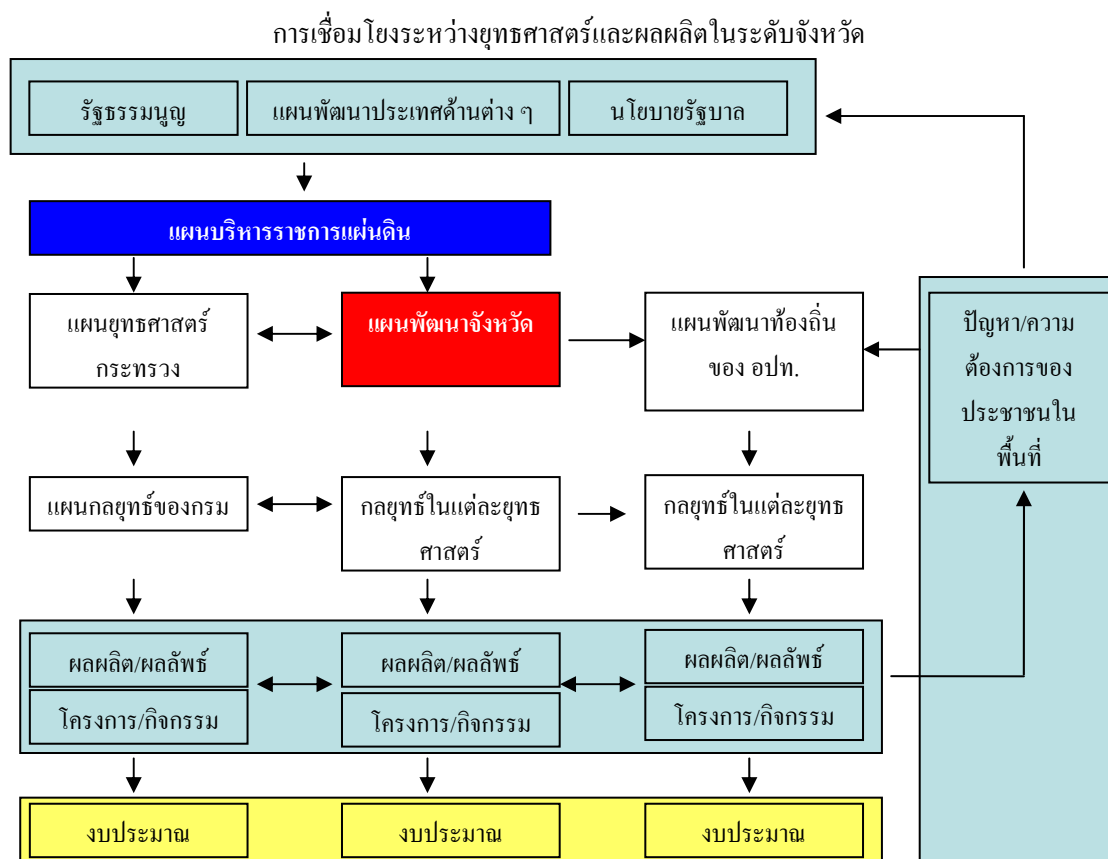
การกำหนดกลยุทธ์ของกระทรวงจะต้องนำเอากลยุทธ์หลักของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนการบริหารราชการแผ่นดินมาดำเนินงาน จึงต้องใช้ลักษณะที่ 2 เป็นหลัก และลักษณะที่ 1 เป็นรอง โดยกำหนดกลยุทธ์เพิ่มเติมจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร (SWOT) และอาจใช้ลักษณะที่ 3 และลักษณะที่ 4 ประกอบกัน

เช่นเดียวกันกับการกำหนดกลยุทธ์ของหน่วยงานระดับกรมซึ่งเป็นองค์กรในสังกัดกระทรวง จะต้องนำเอากลยุทธ์ของกระทรวงมาดำเนินงาน จึงต้องใช้ลักษณะที่ 2 เป็นหลัก และลักษณะที่ 1 เป็นรอง โดยกำหนดกลยุทธ์เพิ่มเติมจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร (SWOT) และอาจใช้ลักษณะที่ 3 และลักษณะที่ 4 ได้บ้าง

ส่วนหน่วยงานที่ใช้ลักษณะที่ 3 และลักษณะที่ 1 เป็นหลัก มักจะเป็นหน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งแสวงหากำไรที่ใช้การกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อขยายส่วนแบ่งการตลาดและเปลี่ยนกิจการเดิมไปทำอีกกิจการหนึ่งได้ อย่างไรก็ตามหน่วยงานภาครัฐบาลที่เข้าข่ายการใช้ลักษณะที่ 1 ผสมลักษณะที่ 3 ได้แก่ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ และองค์กรมหาชนที่ต้องเลี้ยงตนเองจะต้องมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับภาคเอกชนที่แสวงหากำไรมากขึ้น

จากหลักคิดดังกล่าว จะเห็นการเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์และผลผลิตขององค์กร เช่น หน่วยงานระดับกรมซึ่งเป็นองค์กรในสังกัดกระทรวงจะต้องนำเอากลยุทธ์ของกระทรวงมาดำเนินงาน ซึ่งต้องแสดงความเชื่อมโยงกลยุทธ์ของหน่วยงานขึ้นไปยังยุทธศาสตร์กระทรวง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และความเชื่อมโยงกลยุทธ์ของหน่วยงานลงมายังผลลัพธ์และผลผลิตของหน่วยงาน การแสดงความเชื่อมโยงดังกล่าวเป็นหนึ่งในสิ่งที่ส่วนราชการต้องดำเนินการตามแนวทางการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) การเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กับผลผลิตในระดับหน่วยย่อยขึ้นไปจนถึงหน่วยใหญ่ จะเป็นหลักประกันที่สำคัญว่าหากการกำหนดยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของหน่วยงานระดับนโยบายมีความถูกต้องชัดเจน และการจัดทำโครงการ กิจกรรมของหน่วยปฏิบัติมีความรอบคอบ รัดกุม และก่อให้เกิดผลผลิตตามที่กำหนดไว้จริงแล้ว ผลลัพธ์หรือความคาดหวังที่จะได้รับหรือสิ่งที่จะเกิดกับประชาชนผู้รับบริการย่อมเป็นไปได้แน่นอน

อย่างไรก็ตาม การเชื่อมโยงที่ได้กล่าวมานั้นเป็นการเชื่อมโยงเฉพาะในแนวตั้งเท่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างกับการพัฒนาตามแนวคิดการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ต้องมีการเชื่อมโยงทั้งในแนวตั้งและแนวนอน หมายถึง นอกจากส่วนราชการในจังหวัดจะต้องเชื่อมโยงผลผลิตกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่ตนเองสังกัดแล้ว ยังต้องกำหนดหรือจัดทำผลผลิตให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์จังหวัด เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นอกจากจะกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตนเองจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังต้องนำแนวนโยบาย กรอบทิศทางการพัฒนาของจังหวัดมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย



แผนภาพที่ 5-4 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์และผลผลิตของส่วนราชการในระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนวทางเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการในจังหวัด

จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับผลผลิตของหน่วยงานระดับต่างๆ ในพื้นที่ นอกจากจังหวัด โดย ก.บ.จ. จะดำเนินการให้เกิดการเชื่อมโยงโครงการกิจกรรมในมิติของเนื้อหาและเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแล้ว ยังต้องบูรณาการให้โครงการกิจกรรมของหน่วยงานในพื้นที่สอดคล้องกันในมิติของระยะเวลา และบูรณาการงบประมาณดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจากการศึกษา คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวทาง

ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับส่วนราชการระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ ดังนี้

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. พิจารณาความสอดคล้องของโครงการกิจกรรมที่เสนอจากส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำส่งผลผลิตให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด เสนอแนะหน่วยงานในการจัดทำโครงการกิจกรรมให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด พร้อมจัดทำข้อเสนอต่อกระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมถึงการพิจารณากรอบงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่

5.3 การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณ

การจัดทำคำขอของงบประมาณเป็นกระบวนการที่ดำเนินการพร้อม ๆ กันไปกับการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด โดยในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดจะบรรจุโครงการที่จะดำเนินการในจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด⁸ ซึ่งประกอบด้วย โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด โครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม โครงการ

⁸ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและการจัดทำงบประมาณจังหวัด

ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ที่สมควรใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิรูปราชการประจำปีของจังหวัด และโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนหรือเป็นความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินโครงการในแผนปฏิรูปราชการประจำปีของจังหวัด ต้องมีการระบุไว้ว่า โครงการใดดำเนินการโดยหน่วยงานใด โดยจำแนกเป็น

(1) โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด ซึ่งจังหวัดจะนำมาจัดทำเป็นคำของบประมาณจังหวัดจากสำนักงานงบประมาณโดยตรง

(2) โครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม และใช้งบประมาณของกระทรวง/กรม

(3) โครงการที่เป็นความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) โครงการร่วมมือจากภาคเอกชนที่เอกชนสนับสนุนเงินทุน

เมื่อ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิรูปราชการประจำปีของจังหวัดเสร็จแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. และสำเนาส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดด้วย รวมทั้งสำเนาให้กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องเพื่อไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ

ข้อเสนอการวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำคำของบประมาณ

ในขั้นตอนของการวิเคราะห์โครงการเพื่อประกอบการจัดทำคำของบประมาณนั้น สำนักงานงบประมาณได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้แล้ว โดยมีคู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำนักงานงบประมาณดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง และทุกหน่วยงานต้องนำไปปฏิบัติ รวมถึงจังหวัดที่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

ดังนั้น การวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดทำงบประมาณที่คณะผู้วิจัยเสนอ จึงไม่ใช่การวิเคราะห์โครงการที่มีการจัดทำรายละเอียดต่างๆ ของโครงการ ตามที่สำนักงานงบประมาณได้ระบุไว้แล้วในคู่มือฯ แต่เป็นการวิเคราะห์ในมิติของการแยกแยะโครงการกิจกรรมให้เห็นความชัดเจนของผู้รับผิดชอบ และกำหนดระยะเวลาในการส่งต่อหรือรับช่วงในการดำเนินโครงการกิจกรรม ซึ่งต้องสามารถแยกได้ว่าเรื่องใดมีผู้รับผิดชอบ งบประมาณเท่าไรและมาจากแหล่งไหน และจะดำเนินการเมื่อใด

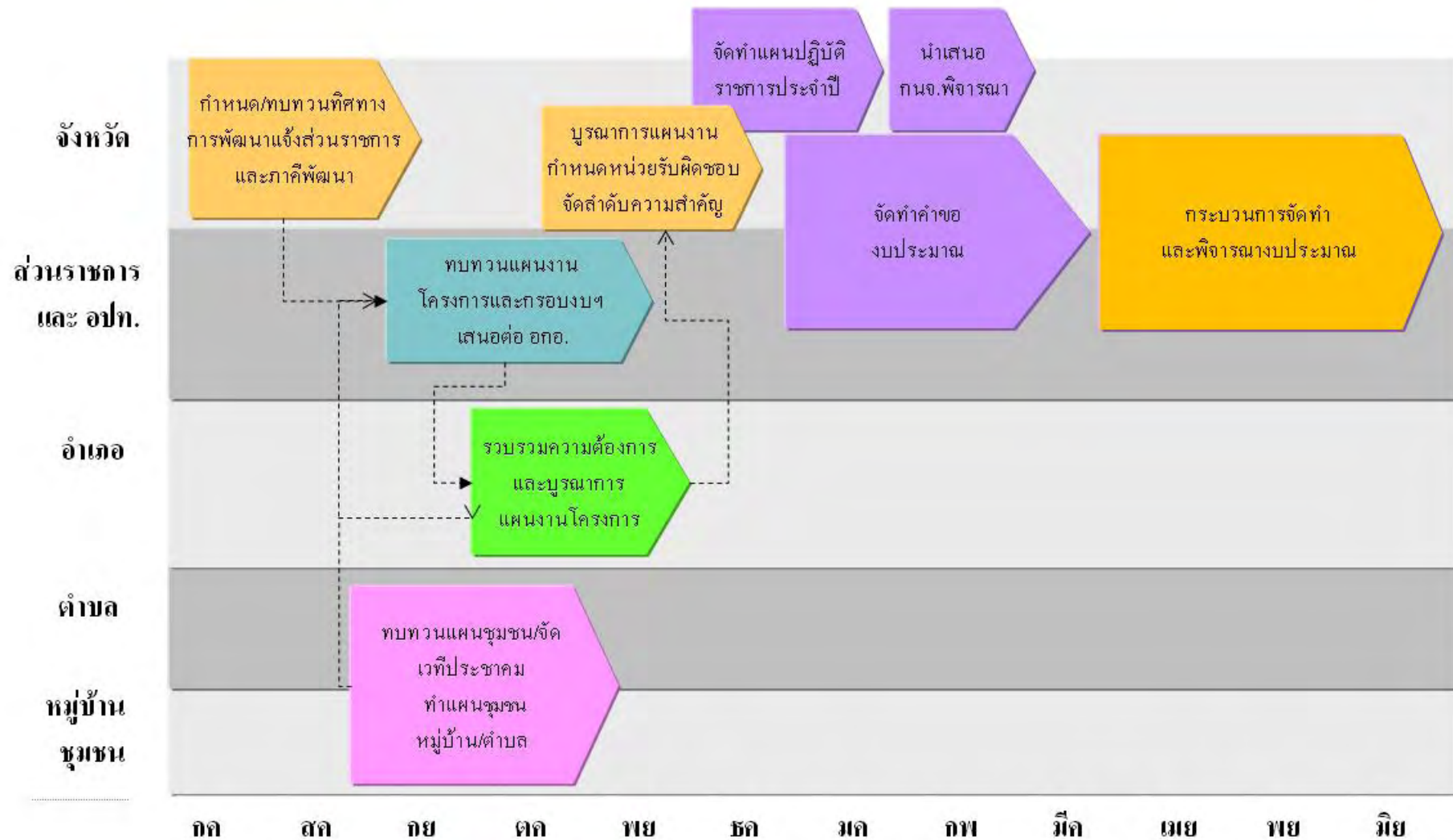
การจัดทำงบประมาณจังหวัด จะมีกรอบงบประมาณแจ้งให้ทราบล่วงหน้าทุกปี ก่อนการจัดทำคำของบประมาณ แต่การที่จะทำให้โครงการกิจกรรมที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณจังหวัด เป็นโครงการเต็มต่อ ยอดโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานอื่นนั้น จังหวัดควรจะต้องทราบกรอบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานอื่นก่อน ซึ่งหมายถึงว่าก่อนการจัดทำคำของบประมาณของจังหวัดในแต่ละปี ส่วนราชการ/ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเสนอกรอบการจัดสรรของตนเองมาบูรณาการที่จังหวัด โดยมีข้อเสนอในการจัดทำแผนปฏิรูปราชการประจำปีและการวิเคราะห์เพื่อจัดทำคำของบประมาณ ดังนี้

1. จังหวัด โดย ก.บ.จ. ทบพวนทิศทางการพัฒนา แผนงานโครงการประจำปี ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายน พร้อมแจ้งผลการดำเนินการให้คณะทำงานบูรณาการระดับอำเภอ ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

2. กลไกการทำงานระดับอำเภอประสานส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ตรวจสอบยุทธศาสตร์การพัฒนารวม กรม กระทรวง นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น ประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชน ทบทวนแผนงานโครงการที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองทิศทางการพัฒนาของหน่วยงานต้นสังกัด และโครงการสนับสนุนยุทธศาสตร์จังหวัด รวบรวมโครงการกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีงบประมาณต่อไป แล้วแจ้งกรอบบัญชีโครงการกิจกรรม พร้อมวงเงินงบประมาณเพื่อให้คณะทำงานระดับอำเภอพิจารณาบูรณาการโครงการกิจกรรมที่จะดำเนินการในพื้นที่ภายในเดือนพฤศจิกายน
3. จังหวัด โดย กบจ. รวบรวมโครงการกิจกรรมของส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ที่ผ่านการวิเคราะห์ บูรณาการและจัดลำดับความสำคัญในเบื้องต้นโดยคณะทำงานระดับอำเภอ แล้วพิจารณาความสอดคล้องและความซ้ำซ้อนของโครงการกิจกรรมที่เสนอจากภาคีการพัฒนาในพื้นที่กับยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนา และกำหนดโครงการกิจกรรมเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดภายในเดือนธันวาคม
4. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด พร้อมรายละเอียดโครงการกิจกรรม ประกอบการจัดทำคำขอของงบประมาณที่จังหวัดจะดำเนินการเอง ตามระเบียบวิธีการทางงบประมาณภายในเดือนมกราคม

ข้อเสนอที่กล่าวมาชี้ให้เห็นความจำเป็นในการความเข้าใจแนวปฏิบัติ และการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทั้งในด้านของแผนและงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสม ซึ่งการดำเนินการในแต่ละระดับจะมีความสอดคล้องสนับสนุนกัน มีผลการพัฒนาที่ตอบสนองต่อทั้งนโยบายในระดับประเทศ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งสอดคล้องกับระยะเวลาของการบริหารจัดการงบประมาณของแผ่นดินโดยไม่เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้จะปรับปรุงกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้ทุกภาคส่วนยอมรับในเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาแล้ว การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่สำคัญ โดยเฉพาะการกำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถใช้งบประมาณจังหวัดในการพัฒนาและดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ให้มากที่สุด ขณะเดียวกันควรจะมีการกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนและเหมาะสมในการพัฒนาจังหวัดของภาคการเมือง ทั้งในด้านการวางแผน และความเกี่ยวข้องกับงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่

ข้อเสนอ Road Map การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัด/แผนปฏิบัติการราชการจังหวัดประจำปี



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอ

จากผลการศึกษาของโครงการฯ คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ประมวลสรุปสาระสำคัญที่เป็นข้อค้นพบและข้อเสนอ แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

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

โดยมีสาระสำคัญของแต่ละประเด็น ดังนี้

6.1 จุดแข็ง จุดอ่อน และข้อจำกัด

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

6.1.1 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

6.1.2 จุดอ่อน

- 1) บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยเลขานุการของการพัฒนาแผนจังหวัด มีข้อจำกัดในทักษะการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ในขณะที่เรื่องการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญของการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนั้นจึงต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีความชำนาญด้านนี้ เช่น สาธารณสุข พัฒนาชุมชน หรือประชาสังคมที่ทำงานพัฒนาในพื้นที่อยู่แล้ว
- 2) การสื่อสารความเข้าใจเรื่องบทบาทสถานะของจังหวัด ในบริบทของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ยังไม่ชัดเจน ทำให้หน่วยงานราชการในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ มีความเข้าใจสถานะและบทบาทของจังหวัดบูรณาการในมุมมองที่ต่างกัน เช่น การมองบทบาทจังหวัดเป็นหน่วยเชื่อมโยงและบูรณาการทุกงานในจังหวัด การมองบทบาทจังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ การมองบทบาทจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งความเข้าใจที่ไม่ตรงกันนี้นำมาสู่ความคาดหวังต่อบทบาทจังหวัดที่แตกต่างกัน ส่งผลถึงความร่วมมือและการวางแผนสถานะของภาคีในการพัฒนาแผนจังหวัดด้วย
- 3) การเตรียมกลุ่มเป้าหมายให้พร้อมกับการวางแผนพัฒนาจังหวัดตาม พรฎ. ซึ่งจังหวัดให้น้ำหนักในการเตรียมภาคีราชการ เช่น อำเภอ และหน่วยงานในจังหวัด มากกว่าการเตรียมภาคีประชาชน และภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างความเข้าใจอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นจังหวัดจึงควรมีกระบวนการเตรียมความพร้อมกลุ่มเป้าหมาย ภาคีประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนด้วย เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความพร้อมในการเข้าร่วมวางแผนพัฒนาจังหวัด
- 4) การใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผนเป็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งที่พบจากการศึกษา คือไม่มีระบบที่ชัดเจนในการนำข้อมูลมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่เป็นการนำข้อมูลมาสนับสนุนเป้าหมายหรือโครงการที่กำหนดไว้แล้ว ขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์หรือเปรียบเทียบให้เห็นสถานการณ์ของพื้นที่ในเชิงคุณภาพ รวมทั้งระบบฐานข้อมูลของจังหวัดยังขาดเอกภาพ ไม่มีผู้รับผิดชอบกลางหรือผู้ประสานระบบข้อมูล ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน และขาดการรายงานผลอย่างต่อเนื่อง
- 5) จังหวัดขับเคลื่อนการพัฒนาแผนจังหวัดบนพื้นฐานทุนเดิมที่มี ทั้งด้านแนวคิด ข้อมูล บุคลากร ในขณะที่ในปัจจุบันกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลง บริบทสังคมและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่วิถีคิดและวิถีการทำงานของบุคลากรหลักในการพัฒนาแผนของจังหวัด ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการคลี่คลาย
- 6) การเชื่อมโยงนโยบายรัฐบาลกับยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นบทบาทที่หน่วยงาน function ต้องให้ความสำคัญในการบูรณาการภารกิจกับพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

6.1.3 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

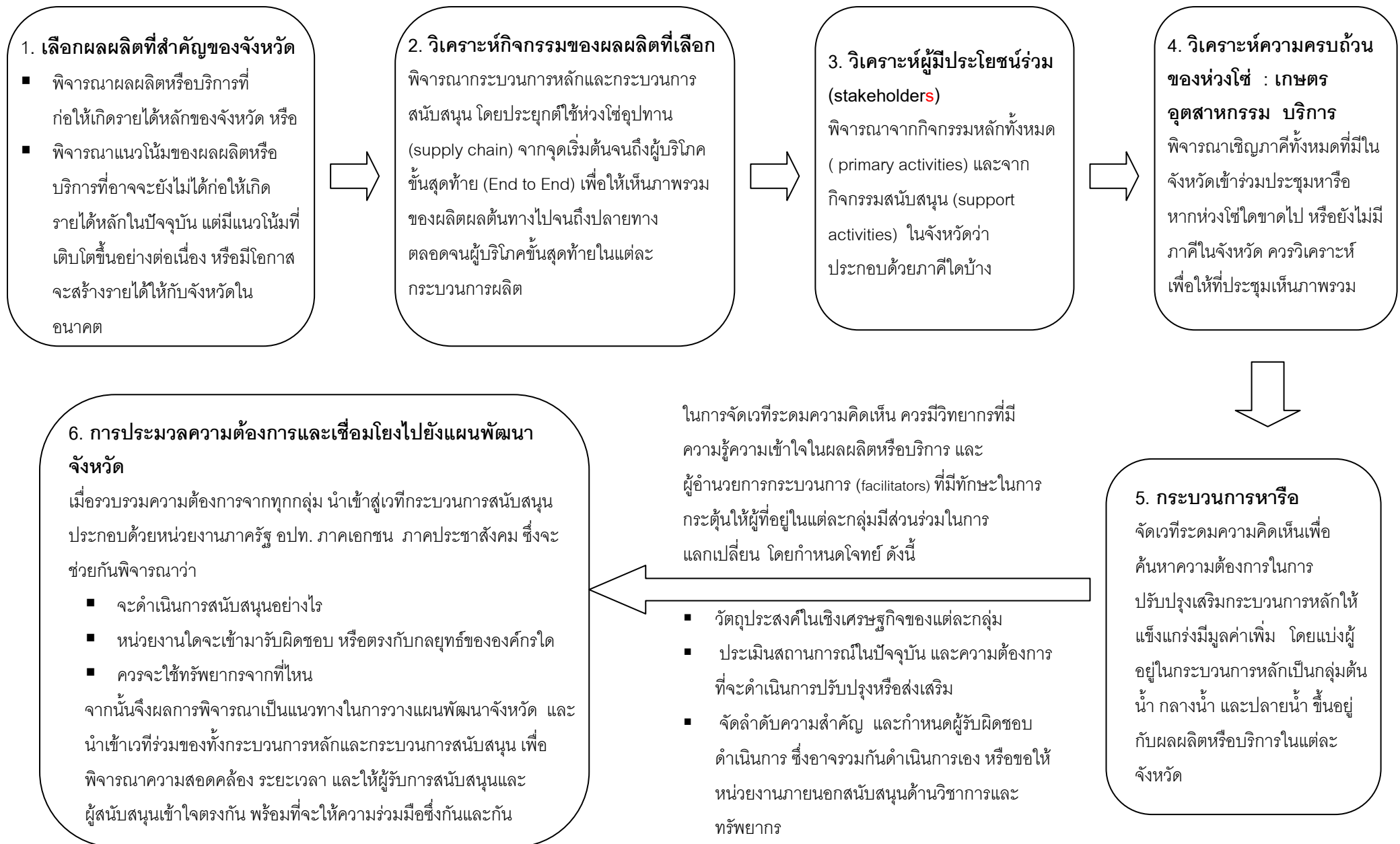
6.2 การบูรณาการข้อมูลและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการวางแผนจังหวัด

เครื่องมือที่นำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด คือ “ห่วงโซ่คุณค่า” (value chain) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทดลองนำไปใช้ในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด โดยเป็นเครื่องมือในการบูรณาการความต้องการจากทุกภาคส่วนในจังหวัด และบูรณาการระหว่าง พื้นที่ ภารกิจ และนโยบายรัฐ (Area - Function – Agenda) มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้ (แผนภาพ 6-1)

- 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 6-1 กระบวนการประยุกต์ใช้ห่วงโซ่คุณค่า เพื่อบริณาการความต้องการไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด



การบูรณาการการใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นชุดความรู้ที่ต้องมีกระบวนการจัดการและมีผู้ที่มีทักษะด้านนี้ เช่น การใช้ข้อมูลแผนชุมชนที่ขึ้นมาจากบัญชีครัวเรือน เป็นข้อมูลที่นำมาใช้เพื่อประมวลหาความต้องการของภาคประชาชน ส่วนข้อมูล I/O Table เป็นข้อมูลนำมาประกอบการพิจารณาเศรษฐกิจส่วนบน ส่วนข้อมูลที่เป็นงานวิจัยเฉพาะเรื่องนั้นเป็นข้อมูลที่นำมาอ้างอิงในการวิเคราะห์เนื้อหาทางด้านผลผลิตของแต่ละยุทธศาสตร์ เป็นต้น จากผลการศึกษาพบว่า จังหวัดควรมีทีมนักวิชาการด้านแผน ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลด้านนี้โดยเฉพาะ อาจประสานนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในจังหวัดเป็นที่ปรึกษาในการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ข้อมูลในการจัดทำแผน หรือการจัดทีมจากบุคลากรที่มีทักษะด้านนี้จากหน่วย function

นอกจากนี้ ระบบศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) มีการลงทุนพัฒนาระบบด้วยงบประมาณจำนวนมาก แต่ปัจจุบันศูนย์นี้มีความเคลื่อนไหวและมีบทบาทน้อยในการสนับสนุนการจัดทำแผน และขาดผู้รับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่ได้มีการกำหนดเป็นตัวชี้วัดทำให้จังหวัดไม่ให้ความสำคัญที่จะดำเนินการต่อ ดังนั้น ควรมีระบบหรือกลไกที่ทำให้ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด สามารถทำหน้าที่ในการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมีคุณภาพ การจัดการความรู้เป็นเรื่องสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารที่มีแนวความคิดในการจัดการความรู้ จะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์เชื่อมโยงแผนและการพัฒนาบุคลากร

6.3 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 ซึ่งเป็นการบูรณาการในแนวดิ่ง ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ทิศทางความคิดที่สอดคล้องกัน (collective mind set) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประการต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและระบบข้อมูลเป็นตัวกำกับกระบวนการ ข้อค้นพบดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปตัวแบบ (model) หรือ **โมเดลการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ** ซึ่งมีองค์ประกอบของการบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda และการจัดความสัมพันธ์เพื่อเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

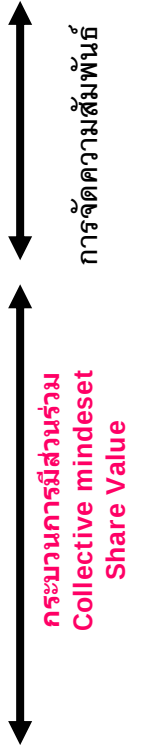
6.3.1 การบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda

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) ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการจ้างผู้ผลิตของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

6.3.2 การจัดความสัมพันธ์เพื่อเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ ตั้งแต่ชุมชน/ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ เป็นการบูรณาการแผนในแนวดิ่ง โดยระบบนี้จะเกิดประสิทธิภาพเมื่อทุกระดับมองเห็นประโยชน์ร่วมและมีทิศทางความคิดตรงกัน (Share value & Collective mind set) โมเดลนี้มีเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญคือ กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีสำคัญในทุกระดับโดยเฉพาะระดับฐานราก คือ ชุมชนท้องถิ่น ระบบข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และตัดสินใจในการจัดลำดับแผนงานและงบประมาณ และความสัมพันธ์ที่ดีของภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับแนวนอนและแนวดิ่งที่เอื้อต่อการพัฒนาแผนจังหวัด (ดูแผนภาพ 6-2)



การเชื่อมโยงในทิศทางเดียวกัน (Alignment)

แผนภาพ 6-2 การจัดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ

จากการศึกษาวิจัย พบตัวอย่างของการเชื่อมโยงแผนในลักษณะตามโมเดลนี้ที่จังหวัด นครศรีธรรมราช และจังหวัดสตูล

จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นตัวอย่างของจังหวัดขนาดใหญ่ ที่มีการเชื่อมโยงแผนที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ พิจารณาได้จากทิศทางการพัฒนาแผน จังหวัดที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งแผนงานโครงการของหน่วยงาน (Function) แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ นครศรีธรรมราชยังมีการทำแผนชุมชนเต็มพื้นที่จังหวัด และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลตำบลที่ใช้โปรแกรมขนาดเล็ก ซึ่งคนในท้องถิ่นร่วมกันพัฒนาขึ้น ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้สะดวก ส่วนการเชื่อมโยงในระดับจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายให้ชุดปฏิบัติการตำบลซึ่งมีทั้งผู้นำชุมชนและข้าราชการได้ทำงานร่วมกันในการสนับสนุนความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนอย่างต่อเนื่อง เป็นหน่วยขับเคลื่อนบูรณาการแผนชุมชนระดับหมู่บ้านสู่แผนชุมชนระดับตำบล เชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์อำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด

ในด้านการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับระดับประเทศ จังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีการประมวลข้อมูลการพัฒนาจังหวัด ส่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นตัวแทนของนครศรีธรรมราช เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการสนับสนุนงบประมาณ กล่าวได้ว่าเป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ในระดับบนเพื่อสนับสนุนแผนงานและแผนงบประมาณของจังหวัด

ในส่วนการบูรณาการระหว่าง Area - Function - Agenda ซึ่งเป็นการบูรณาการแนวขวางในจังหวัด ได้พิจารณาจากการคัดเลือก “การท่องเที่ยวอำเภอขนอม” มาแจกแจงบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยใช้เครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ซึ่งเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลเรื่องการท่องเที่ยว และตรงกับความต้องการของภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในอำเภอ ที่ต้องการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว (shared 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 จึงเป็นช่องทางหนึ่งในการเชื่อมความสัมพันธ์กับ

ระดับนโยบายให้ทราบวาระการพัฒนาของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง
งบประมาณจังหวัด

ซึ่งส่งผลต่อการสนับสนุนแผน

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) และจังหวัดยโสธร เลือกประเด็นข้าวหอมมะลิอินทรีย์ มีกระบวนการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับแผนชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัด แต่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับระดับนโยบายส่วนกลางยังไม่ชัดเจน ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเลือกประเด็น “การท่องเที่ยวแก่สะพือ” มาทำกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า แม้ว่าจะมีนโยบายระดับชาติสนับสนุน และจังหวัดมียุทธศาสตร์ด้านท่องเที่ยวก็ตาม แต่ศักยภาพของพื้นที่ไม่โดดเด่นสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้การเชื่อมโยงระหว่างอำเภอไปสู่จังหวัดในประเด็นท่องเที่ยวไม่เด่นชัด

กล่าวโดยสรุป โมเดลการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ แสดงให้เห็นว่า ในระดับล่างของโมเดลตั้งแต่จังหวัดลงมาถึงระดับท้องถิ่น/ตำบล เป็นการเชื่อมโยงแผนงานและบูรณาการแผนงานโครงการของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน Function ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม ซึ่งเป็นการบูรณาการ โดยนำเครื่องมือห่วงโซ่คุณค่า (value chain) มาเป็นเครื่องมือบูรณาการความต้องการสู่แผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้เงื่อนไขของกระบวนการมีส่วนร่วม ข้อมูล การเห็นประโยชน์ร่วมและทิศทางความคิดที่ตรงกันทุกระดับ ในส่วนระดับบนของโมเดล ตั้งแต่ระดับจังหวัดขึ้นไปถึงระดับประเทศแสดงให้เห็นว่าการเชื่อมโยงแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ต้องมีความสอดคล้องระหว่างนโยบายรัฐและแผนจังหวัด ระบบข้อมูลสนับสนุน และความสัมพันธ์ที่ดี (Relationship) ระหว่างจังหวัดกับผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้นประสิทธิภาพของการบูรณาการแผนจังหวัดจึงมีระดับแห่งความสำเร็จที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ

6.4 แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของทีมจังหวัด

ศักยภาพของทีมจังหวัดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีความสำคัญมากในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการวางแผนในระบบเดิมสู่ระบบใหม่ ที่กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณและบูรณาการแผนงานในจังหวัดนั้น ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องปรับตัวและเรียนรู้ทักษะในหลายเรื่องโดยเฉพาะเรื่องการจัดทำคำของบประมาณ การใช้แบบพิมพ์และเครื่องมือใหม่ที่ส่งไปจากหน่วยงานส่วนกลาง ประเด็นที่ทุกจังหวัดสะท้อนตรงกัน คือ จำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดไม่สอดคล้องกับภาระงานที่มีอยู่ บางจังหวัดมีข้าราชการจากหน่วยงานอื่นในจังหวัด ที่มีความรู้ความสามารถด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผนมาร่วมด้วย จะเป็นปัจจัยที่เสริมศักยภาพของทีมวางแผน และแบ่งเบาภาระของจังหวัดได้ นอกจากนี้ยังพบว่า จังหวัดที่มีมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาในภูมิภาค เป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากมีนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำและใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูล ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้น ควรกำหนดเป็นตัวชี้วัดของสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการศึกษามีส่วนสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด และการพัฒนาศักยภาพของทีมจังหวัด

นอกจากเรื่องทีมจังหวัดแล้ว “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหาร” ที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารที่กำกับดูแลงานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นแรงกระตุ้นสำคัญให้ทีมจังหวัดนำแนวทางนี้ไปสานต่อสู่การปฏิบัติ ส่วนรูปแบบที่จะนำไปปฏิบัติก็ขึ้นอยู่กับเทคนิคของผู้ปฏิบัติ และระบบการติดตามผล หากผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการจัดทำแผนเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการจัดทำแผน เพื่อเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น โดยไม่ให้ความสำคัญในการเตรียมการภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องการยอมรับแผนจากภาคประชาชน

บทบาทที่สำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน Function คือความเข้าใจว่าภารกิจในการพัฒนาจังหวัดคือสำนักงานจังหวัด ไม่ได้มีลักษณะเป็น “กรมจังหวัด” ซึ่งมีทุกหน่วยราชการทุกระดับเป็นองค์ประกอบร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทิศนคตินี้ทำให้ความเป็นเจ้าของร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 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 คณะผู้วิจัยมีได้เสนอร่าง
หลักสูตรเพื่อพัฒนาศักยภาพทีมจังหวัด ดังนี้

หลักสูตรพัฒนาศักยภาพบุคลากร เพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

วัตถุประสงค์ของหลักสูตร

1. เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้หน่วยงานใน
จังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อพัฒนาทีมวิทยากรกระบวนการและวิทยากรเนื้อหา ในการเป็นผู้ถ่ายทอดและสื่อสารการทำ
แผนพัฒนาจังหวัดให้ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตอบสนองนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์พื้นที่ และความ
ต้องการของประชาชน

กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายในการอบรมแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 : ผู้บริหาร บทบาท พัฒนาและบูรณาการ ผลผลิตหลักในจังหวัด	กลุ่มที่ 2 : วิทยากรกระบวนการ บทบาท ถ่ายทอดเนื้อหาแก่ ผู้ปฏิบัติงานที่เข้ารับการอบรม	กลุ่มที่ 3 : ผู้ปฏิบัติงาน บทบาท ประสานงานและรับผิดชอบ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
▪ หน่วยงาน Function ที่เกี่ยวข้อง กับยุทธศาสตร์ของจังหวัด ▪ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ▪ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ จังหวัด ▪ นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ ▪ นายก อบจ. หรือ ปลัด อบจ. ▪ ผู้แทนองค์กรชุมชน ▪ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน	▪ ทีมงานสาธารณสุขจังหวัด พัฒนาชุมชนจังหวัด และ ทีมงาน กศน. ที่มีทักษะ วิทยากรกระบวนการ ▪ ภาคประชาสังคม ที่มีทักษะ ในการเป็นวิทยากร กระบวนการ ▪ ภาควิชาการ ▪ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจ เอกชน	▪ ทีมงาน Function ที่เป็นทีม แผนจังหวัด ▪ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน ของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด ▪ ปลัดอำเภอ ที่รับผิดชอบแผน อำเภอ และปลัด อบต. ▪ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน ▪ ครูและอาจารย์ในพื้นที่

หมายเหตุ กลุ่มเป้าหมายที่ 1 และ 2 จะเป็นผู้ทำหน้าที่พัฒนาขยายผลสู่กลุ่มเป้าหมายที่ 3

ระยะเวลาดำเนินการ

- กลุ่มเป้าหมายที่ 1 ระยะเวลา 1 วัน
- กลุ่มเป้าหมายที่ 2 ระยะเวลา 3 วัน
- กลุ่มเป้าหมายที่ 3 ระยะเวลา 15 วัน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้าราชการและภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เรื่องการพัฒนาพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
2. เกิดทีมวิทยากรกระบวนการที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดและสื่อสาร กระบวนการรวมทั้งแนวคิด ในจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัด
3. ได้แนวทางการทำแผนพัฒนาจังหวัด ที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์พื้นที่ และความ ต้องการของประชาชน

เนื้อหาหลักสูตร

เน้นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ ตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง

1) **แนวความคิด** ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การบูรณาการ 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 ส่วนที่เป็นเรื่องงานประเด็นที่เป็นผลผลิตหลักของจังหวัด เช่น ข้าว ระบบ น้ำ 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 การศึกษาดูงานในพื้นที่จริง

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				
<u>ด้านการวางแผน</u> 1. การวางแผนพัฒนาจังหวัดบูรณาการ 2. การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3. แนวคิด Change management 4. แนวคิด Transition management 5. แนวความคิดเศรษฐกิจพอเพียง	//	//	//	การบรรยายและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ บรรยาย บรรยายและเรียนรู้จากกรณีศึกษา
<u>การบริหารความสัมพันธ์</u> 6. แนวคิดและรูปแบบการมีส่วนร่วม 7. วิเคราะห์ภาคี วัฒนธรรมภาคีและการบริหาร ความสัมพันธ์	//	/	/	เรียนรู้จากกรณีศึกษา
<u>การบริหารทีม (Team management)</u> 8. Team spirit 9. แนวคิด KAP-KAP-Gap 10. แนวคิด Collective mind set 11. Effective presentation	//	/	/	การบรรยายและฝึกปฏิบัติ
<u>กระบวนการ</u> 12. เครื่องมือเพื่อการวางแผน เช่น การวิเคราะห์ สภาวะแวดล้อม การกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธ ศาสตร์ พันธกิจ ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด 13. การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์และโครงการ 14. การเชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับแผน อปท. แผนชุมชน และแผนงานโครงการกิจกรรมของ ส่วนราชการ ภาคเอกชน 15. กระบวนการประมวลสังเคราะห์ความต้องการ ของชุมชนเพื่อเชื่อมโยงกับแผนท้องถิ่น จังหวัด และ Agenda 16. กระบวนการชุมชนในการจัดการตนเอง และ จัดการความสัมพันธ์กับภาคีที่เกี่ยวข้อง	/	/		บรรยาย และเรียนรู้จากกรณีศึกษา ฝึกปฏิบัติโดยใช้กรณีศึกษา การศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนในพื้นที่
Hard tools				

เนื้อหา	กลุ่มเป้าหมาย			วิธีการเรียนรู้
	1	2	3	
กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ 1. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2. ระบบแผนและงบประมาณ	/	/	//	การบรรยาย
เทคนิคและเครื่องมือต่างๆ 3. เครื่องมือในการติดตามประเมินผล 4. PART 5. การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ 6. เครื่องมือการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น trend analysis, BCG 7. การเชื่อมโยงผลผลิตจังหวัดโดยใช้ Value chain	/		//	การบรรยาย และฝึกปฏิบัติ
ระบบข้อมูลและการจัดทำฐานข้อมูล	/		//	การบรรยายและฝึกปฏิบัติ และเรียนรู้จากกรณีตัวอย่าง

หมายเหตุ / จุดเน้นของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

6.5 ข้อเสนอจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์บุคคลและภาคีในการทำแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 จังหวัด รวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในเวทีการประชุมที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยสามารถประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จำแนกเป็น 5 ด้าน คือ

- 1) ด้านการพัฒนาศักยภาพของทีมจังหวัด
- 2) ข้อเสนอต่อกลไกและโครงสร้างการจัดทำแผน
- 3) ข้อเสนอด้านระบบข้อมูลและการมีส่วนร่วม
- 5) ข้อเสนอสำหรับหน่วยงานสนับสนุนส่วนกลาง
- 6) การจัดระบบการบูรณาการ

6.5.1 การพัฒนาศักยภาพของทีมจังหวัด

ทีมจังหวัดในที่นี้ หมายความว่าถึง สำนักงานจังหวัด และ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ รวมถึงฝ่ายแผนของผู้แทนหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนในการทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ปัจจุบันทีมจังหวัดมีบทบาทมากขึ้นเพราะต้องจัดทำและเชื่อมโยงทั้งแผนงานและแผนงบประมาณ โดยอยู่บนฐานของข้อมูลและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะของทีมจังหวัดต่อการเสริมศักยภาพตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารแผนงานและแผนเงินประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ให้มีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของอัตรากำลังเดิมของกลุ่มยุทธศาสตร์เทียบกับภารกิจงานที่เพิ่มขึ้นตามกฎหมาย
2. จัดการอบรมและให้ความรู้แก่บุคลากรของจังหวัดส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการและการจัดทำคำของบประมาณ ควรได้รับการอบรมพร้อมๆ กัน เข้าใจเรื่องเดียวกัน สามารถทำงานร่วมกันได้ โดยจัดอบรมในระดับภูมิภาคหรือระดับกลุ่มจังหวัด แทนการจัดที่ส่วนกลาง เนื่องจากการจัดที่ส่วนกลางมีคนเข้าร่วมจากทุกจังหวัด ทำให้ปริมาณผู้รับการอบรมมากเกินไป และมีการจำกัดผู้เข้าร่วมจากแต่ละจังหวัด จังหวัดจึงต้องเพิ่มภาระในการชี้แจงถ่ายทอดข้อมูลให้แก่ทีมงาน ซึ่งการสื่อสารและการทำความเข้าใจอาจมีการคลาดเคลื่อนได้
3. พัฒนาทักษะความสามารถเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด ให้มีความรู้ความสามารถในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม และการเป็นวิทยากรกระบวนการ
4. จัดให้มีเครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อทำคำของบประมาณ รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมาย โดยเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและง่ายต่อการใช้งาน เพื่อช่วยลดระยะเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่

6.5.2 ข้อเสนอต่อกลไกและโครงสร้างการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

1. การคัดเลือกตัวแทนประชาสังคมจากแต่ละอำเภอเข้าร่วมเวทีประชาคม ควรมีการกำหนดเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้อำเภอปฏิบัติการ และสร้างความมั่นใจว่าจะได้บุคคลที่เป็นตัวแทนซึ่งมีความสามารถอย่างแท้จริง รวมทั้งจัดให้มีระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณค่าเดินทางสำหรับประชาสังคมด้วย
2. ความพร้อมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังไม่มี ความเข้มแข็ง ดังนั้นในระยะแรกควรจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพก่อน เมื่อแผนพัฒนาในระดับจังหวัดสามารถดำเนินการไปได้แล้วจึงดำเนินการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
3. ควรเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน ให้เป็นระบบหลักในการวางแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากเป็นภาคีหลักที่อาศัยอยู่ประจำในพื้นที่
4. กำหนดบทบาทของภาคการเมืองในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา และจัดทำแผนงาน โครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่
5. ให้มีการวิเคราะห์โครงสร้างหน่วยงานจัดทำแผน (กลุ่มยุทธศาสตร์ฯ ของสำนักงานจังหวัด) เนื่องจากปัจจุบันกลุ่มยุทธศาสตร์ฯ ไม่ได้ดำเนินการจัดทำเฉพาะแผนพัฒนาจังหวัดเพียงอย่างเดียว แต่ ยังต้องจัดทำแผนอื่นๆ ได้แก่ แผนความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของ ศอบต. (กรณีจังหวัดสตูล) เป็นต้น อีกทั้งมีระยะเวลาจำกัดในการจัดทำแผน ทำให้ขาดการทบทวนและตรวจสอบ มีผลต่อคุณภาพแผน

6.จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือ “War room” เพื่อสนับสนุนกระบวนการทั้ง ขาขึ้น-ชาลง ตลอดจน เอื้ออำนวยในการประสานงาน ศูนย์ปฏิบัติการดังกล่าวควรมีทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด ซึ่งจะทำให้ การดำเนินงานแผนพัฒนาจังหวัดเกิดผลสำเร็จยิ่งขึ้น

7.จัดวางระบบการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาจังหวัดแบบมีส่วนร่วม ตามงบประมาณที่ได้รับและตามแผนงานที่ได้กำหนดเอาไว้ เพื่อประเมินผลที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาอุปสรรค ฯลฯ ซึ่งจะ ส่งผลดีต่อการทำแผนพัฒนาจังหวัดในปีต่อไป หรือได้ทราบผลที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณแต่ละปี โดยการประเมินอาจใช้ระบบประเมินจากภายในหรือภายนอกก็ได้

9. จัดทำและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ในระดับต่างๆ เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับ ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ทุกภาค ในเรื่องแผนพัฒนาจังหวัดและบทบาทภาคีต่อการพัฒนาแผนจังหวัด

10. จัดให้มีเวทีสื่อสารระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับประชาชน เช่น ตั้งสภาจังหวัด ที่ ประกอบด้วย ตัวแทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่างๆ ได้แก่ เกษตรกร พ่อค้า นักเรียน นักศึกษา ข้าราชการ สื่อมวลชน นักธุรกิจเอกชน กรรมการ ฯลฯ เพื่อร่วมประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัดเดือนละ 1 ครั้ง สามารถเสนอปัญหา ชักถามแลกเปลี่ยน ตลอดจนเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งกลไกดังกล่าว จะเป็นช่องทางในการประมวลปัญหาความต้องการจากทุกภาคส่วน และเป็นตัวช่วยใน การติดตามผลการบริหารราชการจังหวัดอีกทางหนึ่งด้วย

6.5.3 ข้อเสนอแนะด้านระบบข้อมูลและการมีส่วนร่วม

ระบบข้อมูล

จากการศึกษาพบว่าข้อจำกัดของระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ตามที่กล่าวแล้วใน บทที่ 5 สามารถประมวลเป็นภาพรวมได้ 3 ประการ คือ 1) ลักษณะของข้อมูล ทั้งด้านความถูกต้องเป็น ปัจจุบัน และข้อมูลไม่ตรงกับวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ 2) การเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลระหว่าง หน่วยงาน Function กับจังหวัด และ 3) การใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลให้เกิดประโยชน์ต่อการ วางแผนพัฒนาต่างๆ โดยมีข้อเสนอต่อการปรับปรุงระบบข้อมูลดังนี้

1. กำหนดเป็นมาตรการตัวชี้วัด หรือสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงาน Function ส่งข้อมูลซึ่งจัดทำไว้ใน มิติต่างๆ ให้จังหวัด โดยกำหนดระยะเวลาปรับปรุงข้อมูลให้ชัดเจน

2. การจัดตั้งทีมที่ปรึกษาด้านระบบข้อมูล ให้มีองค์ประกอบของนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา ในท้องถิ่น หรือหน่วยงานรัฐในจังหวัดที่มีทักษะด้านการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น สภาพัฒน์ฯ (ภาค) คลัง จังหวัด สถิติจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น โดยหัวหน้ากลุ่มงานสารสนเทศฯ สำนักงานจังหวัด เป็น เลขาธิการ เพื่อเป็นทีมสนับสนุนงานระบบข้อมูลของจังหวัด เนื่องจากองค์ประกอบของบุคคลดังกล่าวมี ทักษะและความรู้เฉพาะด้านในการวิเคราะห์ปัญหาในแต่ละยุทธศาสตร์ รวมถึงการใช้เครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ข้อมูล

3. ควรมีการปรับปรุงเทคโนโลยีการเชื่อมโยงข้อมูลให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาจังหวัดอย่างมี คุณภาพ

ด้านการมีส่วนร่วม

- 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 ซึ่งอาจจะจัดในรูปแบบเครือข่ายคณะกรรมการระดับต่างๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาความสามารถของผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น
- 4) ในกระบวนการสร้างมีส่วนร่วม จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเชิงเทคนิค การสื่อสาร การเขียน การสรุป การถ่ายทอดข้อมูลไปและกลับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การวิเคราะห์ข้อมูล การแก้ปัญหา การจัดการความขัดแย้ง การตัดสินใจ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายภายใต้ข้อจำกัดของเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ และออกแบบกระบวนการที่จะได้ผลลัพธ์ที่สามารถนำไปใช้วางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง จังหวัดจึงควรลงทุนในการพัฒนาบุคลากรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว
- 5) ควรกำหนดประเด็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาาร่วมกัน โดยให้ทุกฝ่ายในจังหวัดเห็นว่าเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ

6.5.5 ข้อเสนอต่อหน่วยงานส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณ 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 และสอดคล้องกับการจัดทำปฏิทินงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทั้งนี้ ในส่วนของแผนพัฒนาจังหวัด ควรให้มีช่วงเวลาทำแผนประมาณ 6 เดือน เพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอต่อการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เช่น การจัดเวทีรวบรวมและรับฟังความคิดเห็น การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การกลั่นกรองโครงการ รวมทั้ง ความเชื่อมโยงและบูรณาการทั้งจังหวัด เป็นต้น ตลอดจนให้แผนจังหวัดได้มีเวลาในการเสริมเติมเต็มส่วนที่แผนท้องถิ่นและแผนหน่วยงาน Function ยังไม่ครอบคลุม
5. ประมาณการกรอบงบประมาณที่จังหวัดพึงได้รับ เพื่อให้การพัฒนาแผนจังหวัดมีทิศทางชัดเจนขึ้น
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 เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกระดับทุกภาค ในเรื่องแผนพัฒนาจังหวัดและบทบาทภาคีต่อการพัฒนาแผนจังหวัด

6.5.6 ข้อเสนอต่อการจัดระบบการบูรณาการ

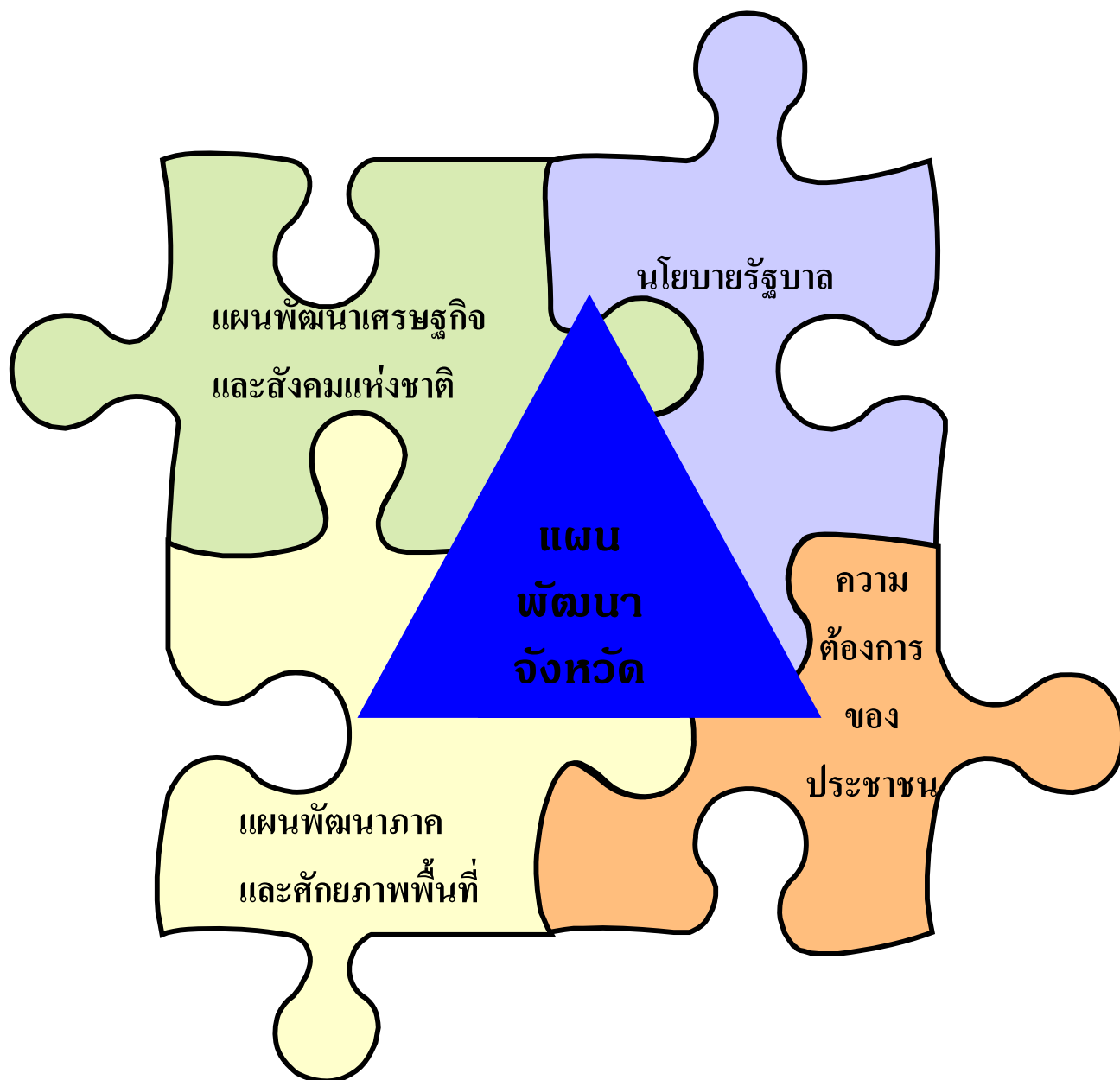
การจัดระบบและกลไกเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ควรดำเนินการใน 4 มิติ ประกอบด้วย มิติเวลา มิติเนื้อหา มิติพื้นที่ และมิติข้อมูล ดังนี้

- 1) มิติเวลา ควรพิจารณาว่าช่วงเวลาการวางแผนพัฒนาในแต่ละระดับ จะปรับให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างไร โดยเฉพาะช่วงเวลาการเชื่อมโยงแผนจากภาคประชาชน ภาคธุรกิจ กับแผนจังหวัด เนื่องจากกรอบเวลาที่กำหนดขึ้น อาจไม่มีการสื่อสารให้ภาคนอกภาคราชการรับทราบ
- 2) มิติเนื้อหา ควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการใช้ระบบ value chain เพื่อการบูรณาการครบวงจรในประเด็นที่จะพัฒนา เช่น การส่งเสริมด้านผลิตผลทางการเกษตร ต้องวางแผนร่วมทั้งเรื่องการพัฒนาพันธุ์ การพัฒนาดิน การจัดการระบบน้ำ 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 ได้มีการประมวลกลับกรองสู่แผนจังหวัดอย่างเป็นระบบ

คู่มือ แนวทางการจัดทำแผนงาน / โครงการ

ในแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
สิงหาคม 2552

คำนำ

คู่มือ **แนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการ ในแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ** เป็นผลจากการศึกษาวิจัย “โครงการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ ข้อมูล และการมีส่วนร่วม” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย คู่มือฉบับนี้ จัดทำขึ้นสำหรับกลุ่มเป้าหมายในหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ ทั้งในส่วนกลาง หน่วยงานระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคีพัฒนาแผนจังหวัดทั้งภาคชุมชน ประชาสังคม ภาคธุรกิจ และภาควิชาการ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานหรือโครงการ สำหรับบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นการตอบสนองนโยบายรัฐบาลยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ความสอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

เนื้อหาในคู่มือประกอบด้วย 6 บท โดยบทแรกเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของแผนพัฒนาจังหวัด งบประมาณจังหวัด และงบพัฒนาจังหวัด บทที่ 2 รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงานโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด โดยสรุปสาระสำคัญที่สั้นและเข้าใจง่าย บทที่ 3 เป็นการสรุปกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดเป็นนโยบาย กรอบแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการ ให้ทุกจังหวัดนำไปปฏิบัติ บทที่ 4 การเสนอแผนงานโครงการ กล่าวถึงบทบาทความสัมพันธ์ของส่วนราชการในจังหวัดในการทบทวนทิศทางยุทธศาสตร์ และการเสนอแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับภารกิจและศักยภาพ บทที่ 5 เป็นแนวทางการใช้เครื่องมือ value chain ซึ่งเป็นเครื่องมือที่กำหนดให้ใช้ในการบูรณาการแผนงานและโครงการ ส่วนบทที่ 6 เป็นเนื้อหาสาระด้านกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในกระบวนการพัฒนาแผนจังหวัด

อย่างไรก็ตาม คู่มือฉบับนี้เน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการบูรณาการแผนงานโครงการ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ยังไม่เน้นเทคนิคและกระบวนการในเชิงปฏิบัติ ซึ่งต้องใช้ควบคู่กับคู่มือฉบับอื่นๆ ที่หน่วยงานภาครัฐได้มีการจัดทำออกมาแล้วหลายเรื่อง คณะผู้จัดทำหวังว่าเนื้อหาสาระในคู่มือจะเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานภาครัฐ และภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนจังหวัด

คณะผู้จัดทำ

สิงหาคม 2552

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 1 ความสำคัญและความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด	1
บทที่ 2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	5
บทที่ 3 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	8
บทที่ 4 กระบวนการจัดทำแผนงานและโครงการ	18
บทที่ 5 เครื่องมือในการบูรณาการแผนงานโครงการ	21
บทที่ 6 แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา	37

บทที่ 1 ความสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัด

“จังหวัด” เป็นหน่วยการพัฒนาระดับภูมิภาค ที่อยู่ในตำแหน่งเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยมีบทบาทสำคัญในการนำและกระจายการบริการของภาครัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นหน้าที่หรืองานประจำของบุคลากรในหน่วยงานแล้ว จังหวัดยังได้ใช้โครงการและกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเป็นเครื่องมือส่งผ่านการบริการไปยังประชาชน โดยที่โครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นถูกบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาจังหวัด

การใช้แผนพัฒนาจังหวัดในอดีตที่ผ่านมา พบว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในการดำเนินงานไม่ได้สอดคล้องกับโครงการกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวทางหรือกรอบนโยบายที่รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนด แม้จะมีความพยายามผลักดันให้จังหวัดเป็นหน่วยในการบูรณาการแผนงานโครงการแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะจังหวัดไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 การดำเนินโครงการจึงจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณผ่านหน่วยราชการส่วนกลาง หรือกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานนั้น ๆ โดยตรง

ในปัจจุบัน “จังหวัด” ได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนราชการที่สามารถตั้งงบประมาณเองได้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550) นอกจากนี้จังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยหลักเกณฑ์และวิธีการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยดังกล่าว เป็นความต้องการให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับประเด็นปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์และจัดตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้น จังหวัดต้องบูรณาการและเชื่อมโยงการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

ดังนั้น **แผนพัฒนาจังหวัด ถือเป็นแผนแม่บทของการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด** เมื่อมีการประกาศใช้ จะผูกพันการดำเนินการกิจหรือกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ทุกระดับ โดยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นความสอดคล้องที่เชื่อมโยงผ่านยุทธศาสตร์ โครงการกิจกรรม

และผลผลิตของหน่วยงาน ตามแนวทางการบูรณาการและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้ สำนักงานประมาณได้แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของระบบงบประมาณทั้งระบบ ตั้งแต่การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน การเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตที่เกิดจากการดำเนินโครงการกิจกรรม ที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนา ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามแผนงาน และตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จะเป็นหลักประกันว่าทิศทางการพัฒนานั้น เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยทั้งหมดถูกกำหนดค่าความสำเร็จผ่านตัวชี้วัดผลการพัฒนาระดับต่างๆ

ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัด มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับคำว่า “แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด” และ “งบประมาณจังหวัด” ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 กำหนดความหมายของทั้ง 3 คำไว้ในมาตราที่ 3 ดังนี้

แผนพัฒนาจังหวัด หมายความว่า รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่างๆ ของจังหวัด ที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัดในอนาคต

แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หมายความว่า แผนที่แปลงแผนพัฒนาจังหวัดสู่การปฏิบัติ โดยระบุถึงโครงการต่างๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการในจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ทั้งนี้ ไม่ว่าโครงการนั้นจะดำเนินการโดย จังหวัด กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือเอกชน

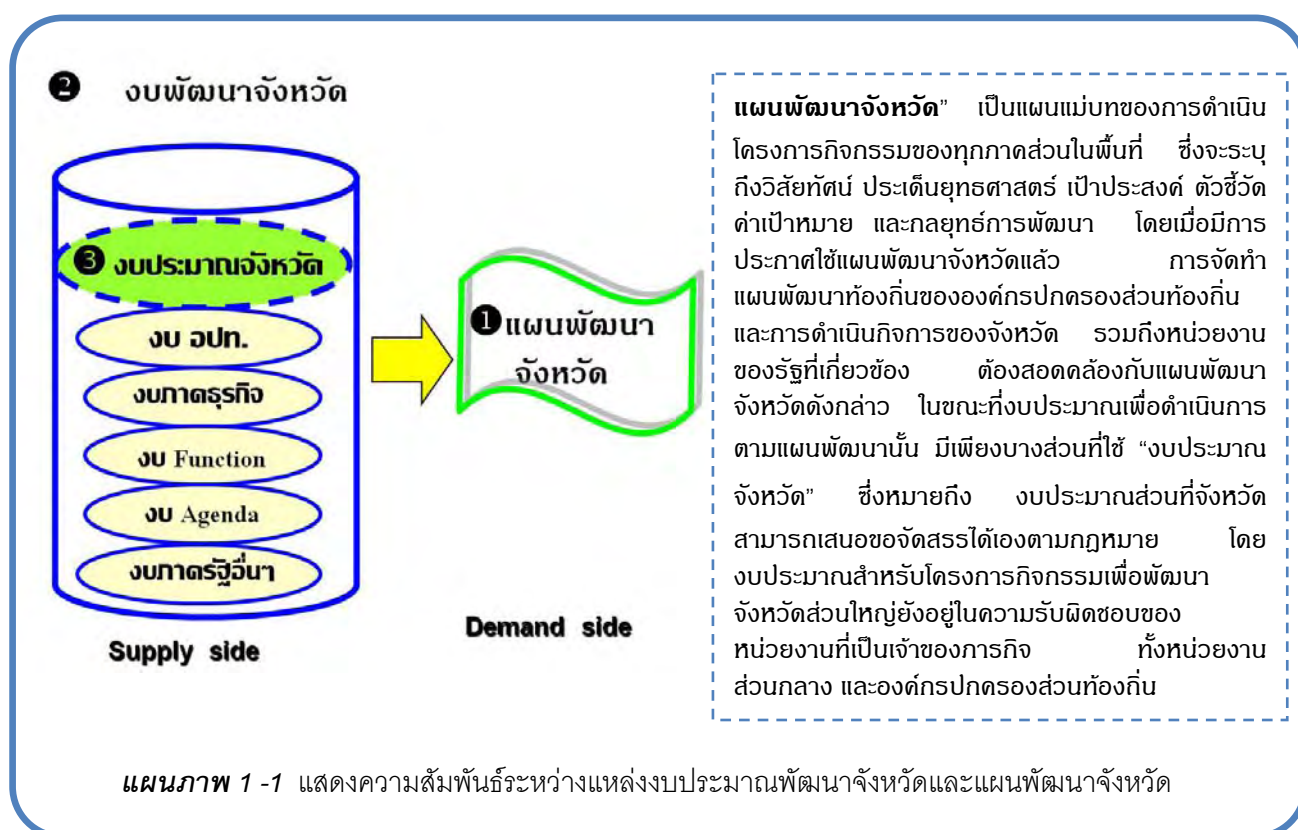
งบประมาณจังหวัด หมายความว่า รายการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่จังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งต่อสำนักงานประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

ความสัมพันธ์ของ “แผนพัฒนาจังหวัด” “งบประมาณจังหวัด” และ “งบประมาณพัฒนาจังหวัด”

จากการที่แผนพัฒนาจังหวัดได้ทำหน้าที่เสมือนแผนแม่บทของจังหวัด ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดบรรจุโครงการทุกประเภทจากทุกหน่วยงานในจังหวัดไว้ ในขณะที่งบประมาณจังหวัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด ซึ่งมาจากหลายส่วน เช่น งบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบพัฒนาตามนโยบายรัฐบาล (Agenda) งบของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค (Function) งบจากภาคเอกชน และงบของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ (ตามแผนภาพที่ 1 – 1) ซึ่งจังหวัดต้องเป็นหน่วยบูรณาการงบประมาณดังกล่าว ให้สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายการพัฒนาจังหวัดได้

จากการผลศึกษาวิจัย “โครงการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดบนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม” ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ปี 2552 ที่ศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาแนวใหม่ในพื้นที่ศึกษา 7 จังหวัด¹ พบว่า โครงการที่จังหวัดขอรับการ

สนับสนุนเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่น้อยมาก หากพิจารณาจากงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรเพื่อดำเนินการในจังหวัด งบประมาณส่วนใหญ่มาจากส่วนราชการที่จัดสรรผ่านกระทรวง (งบ Function) และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



¹ พื้นที่ศึกษาของโครงการ คือ ชัยนาท พิษณุโลก ยโสธร ชัยภูมิ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และสตูล

เมื่อพิจารณากรอบแนวทางการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้โครงการที่จะขอ งบประมาณจังหวัดต้องไม่ผูกพันข้ามปี และไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่ในคำขอตั้งงบประมาณของส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น² ทำให้งบประมาณจังหวัดไม่สามารถกำหนด ทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ งบประมาณหลักที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดจึงเป็นงบประมาณของ หน่วยงานส่วนกลาง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณจังหวัดจึงมีบทบาทใน การเป็นงบประมาณสำหรับการริเริ่มใหม่ ๆ เติบโตเต็ม เกือบตกภารกิจ หรือพัฒนางานบางส่วนเพื่อให้ยุทธ ศาสตร์จังหวัดขับเคลื่อนไปได้ ก่อนที่จะผลักดันภารกิจนั้นเป็นงานหลักของหน่วยงาน Function หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

² คู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หน้า 4

บทที่ 2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การทำแผนงานโครงการเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด มีกฎหมายและนโยบายรองรับการอำนวยความสะดวกให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดดำเนินการได้อย่างไม่ติดขัด โดยสามารถสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

มาตรา 78 (2) ให้มีการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งสนับสนุนให้จังหวัดมีแผน/งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

มาตรา 87 กำหนดสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด คือ ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551

มาตรา 27/1 และ 27/2 ให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเสนอแนวทางพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบพิจารณาในการจัดทำแผนจังหวัด และเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ และการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 พ.ศ.2550

มาตรา 52 วรรดสาม 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 วรรดสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ รวมทั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

มาตรา 9 กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า โดยให้มีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายเป็นการ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

มาตรา 16 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ โดยจัดทำเป็นแผน 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะมีผลผูกพันให้ได้รับงบประมาณประจำปีด้วย รวมทั้งจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการประจำปี นอกจากนี้ในมาตรา 16 ยังระบุว่า เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการแล้วให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจ ตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2547

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2547 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในฐานะที่เป็นส่วนราชการและต้องทำแผนปฏิบัติราชการ ในข้อ 8 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้จัดทำและเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณต่อไป นอกจากนี้ ในข้อ 9 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการดำเนินการในเรื่องใด แม้ว่าเรื่องนั้นจะมีได้ กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งถ้าจำเป็นต้องแก้ไขแผนปฏิบัติราชการด้วย ให้ส่วนราชการดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่ง พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

- 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 และทดลองนำร่องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปี 2552 จำนวน 10 กลุ่มจังหวัด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

พ.ศ.2551 ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไว้ 5 ประการ คือ 1) การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 2) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 3) การจัดกลุ่มจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 4) งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และ 5) การกำกับและติดตาม โดยกลไกการบริหารตามพระราชกฤษฎีกานี้ ประกอบด้วย คณะกรรมการ 3 ระดับ ดังนี้

- 1) ระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พิจารณา กลั่นกรองและให้ความเห็นชอบต่อแผนฯ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ โดยมีสำนักงาน กพร. เป็นฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบงานด้านธุรการ
- 2) ระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นประธาน มีหน้าที่สำคัญคือจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
- 3) ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ซึ่งมีองค์ประกอบกรรมการมาจากรองผู้ว่าฯ ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรม และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ก.บ.จ. มีหน้าที่คือจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานเป็นไปตามที่ ก.น.จ.กำหนด ส่งเสริมประสานความร่วมมือการพัฒนาจากทุกภาคส่วน และสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

พระราชกฤษฎีกา กำหนดความหมายและขอบเขตของแผนไว้ 3 ประเภท คือ 1) แผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลา 4 ปี โดยองค์ประกอบของแผนประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ 2) แผนปฏิบัติราชการประจำปีต้องระบุรายละเอียดของโครงการ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณ 3) คำของงบประมาณจังหวัดประจำปี ในด้านงบประมาณจังหวัด พระราชกฤษฎีกา มีบทบัญญัติที่สนับสนุนการบริหารงานจังหวัด โดยระบุไว้ในมาตรา 28 ว่า สำนักงบประมาณต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และในมาตรา 29 ระบุให้ ส่วนราชการใดที่มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งการได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ รวมทั้งให้สำนักงบประมาณแจ้งการจัดสรรงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สำนักงบประมาณได้รับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งการแจ้งงบประมาณที่ได้รับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบนั้น จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาภาพรวมของงบประมาณที่เป็นทรัพยากรสำคัญในการพัฒนาจังหวัดได้

ในด้านการติดตามและประเมินผล พระราชกฤษฎีกา ให้อำนาจผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เร่งรัดติดตามประเมินผล โดยรายงานผลการติดตามประเมินผลให้ ก.น.จ.ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง (มาตรา 34) รวมทั้งให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ตาม พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บทที่ 3 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แบบบูรณาการ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดนโยบาย กรอบแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีสาระสำคัญดังนี้³

3.1 นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัด

1) **กรอบแนวทาง** ประกอบด้วย กรอบแนวทาง ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ระบบการประสานและการรายงานผล และระบบการติดตามประเมินผล ดังนี้

1.1) ให้ใช้กลไกและระเบียบที่มีอยู่เดิมเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงานได้ โดยพัฒนาระบบประสานการทำงานเชื่อมต่อระหว่าง ก.น.จ. และรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค รวมทั้งใช้กลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 และแก้ไขเพิ่มเติม 2548

1.2) **แนวทางบูรณาการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น**ในการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ โดย

- สนับสนุนให้กระทรวง ทบวง กรม และภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีส่วนร่วมในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- เสริมสร้างให้ อปท.มีความเข้มแข็ง เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สนับสนุนส่งเสริมการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด สนับสนุนส่งเสริมให้ อปท. มีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น ในการร่วมลงทุนเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด สนับสนุนส่งเสริมให้ อปท. มีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดทำโครงการซึ่งเป็นการต่อยอดโครงการ เพื่อส่งเสริม Value Chain ตามภารกิจ

1.3) สนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการจัดทำคำของบประมาณประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่ม

³ ประมวลสรุปจากหนังสือสั่งการ ที่ นร.(ก.น.จ.) 1203/ว 1 และ ว 2 ถึง ว 4 ลงวันที่ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 เวียนให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด

จังหวัด อยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี บูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลาง ซึ่งประกอบด้วย ส.ศ.ช. สำนักงานประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ให้นำนโยบายดังกล่าวจัดทีมออกไปให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนให้ความรู้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี

2) ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- 2.1) ให้นบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการ โดย
- ยึดหลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น” รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเน้นระบบประชาสัมพันธ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จัดระบบรับแจ้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน
 - ส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงานรัฐภาคเอกชน 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 เพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นกับส่วนราชการต่างๆ และนำเสนอ ก.น.จ.เพื่อทราบ หรือให้ข้อวินิจฉัยสั่งการในการแก้ปัญหา

3.3) กรณีที่เป็นปัญหาอุปสรรคที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ หรือระหว่างกระทรวงในความรับผิดชอบของรองนายกรัฐมนตรี ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี 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) ระบบการติดตามประเมินผล ให้ใช้ 3 กลไก คือ 1) กลไกของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย 2) กลไกของ ก.พ.ร. และ 3) กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ

3.2 กรอบนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

1) กรอบแนวทาง ให้นำนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลมาเป็นกรอบหลัก ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค และยุทธศาสตร์รายสาขา รวมทั้งผลการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงให้ยึดกรอบดังกล่าวแบบตายตัว ขาดความยืดหยุ่น แต่ควรสามารถคิดริเริ่มแนวทางการพัฒนาเป็นการเฉพาะของตนเองตามศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยกระบวนการประชาคมชุมชน และนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2) ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด ให้ครอบคลุมทุกมิติ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ตอบสนองความต้องการของประชาชน

3) แนวทางการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด ให้ดูที่คุณภาพ คือ เป็นแผนที่แสดงวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาจังหวัด และพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

3.3 หลักเกณฑ์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

หลักเกณฑ์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย 1) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณและแผนดำเนินการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก.น.จ.ได้มอบหมายให้สำนักงานงบประมาณไปจัดทำข้อเสนอ 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 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด การจัดทำคำของบประมาณจังหวัด และการปรับปรุงแผน

การวิเคราะห์และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้ (แผนภาพ 3-1)

- 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. พิจารณากลับกรอง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบต่อไป

การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี มีกระบวนการและขั้นตอนดังนี้ (แผนภาพ 3.2)

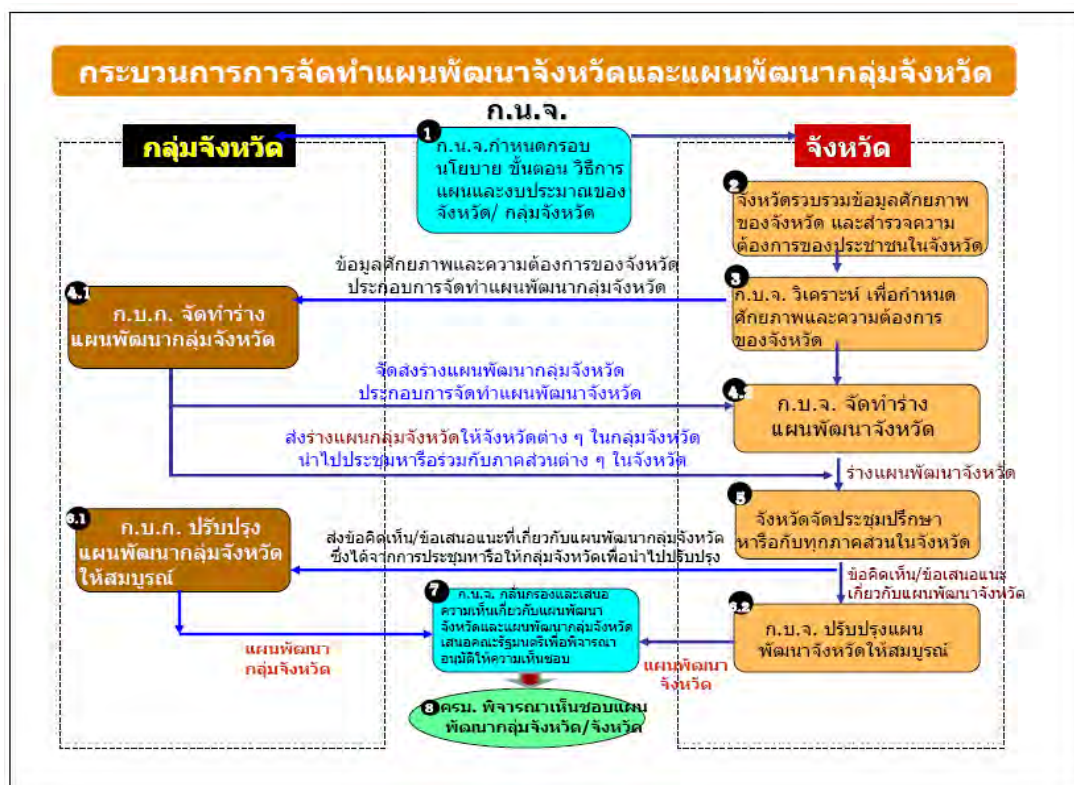
- 1) ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัดที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว มาสังเคราะห์จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด
- 2) การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด จะต้องมีสาระสำคัญดังนี้
 - การระบุรายละเอียดของโครงการ โดยโครงการที่ปรากฏตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด จะเป็นโครงการที่ดำเนินการในจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย (1) โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด (2) โครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม (3) โครงการ

ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ที่สมควรให้
ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติ
ราชการประจำปีของจังหวัด และ (4) โครงการที่จะได้รับการสนับสนุนหรือเป็นความ
ร่วมมือจากภาคเอกชน

- การกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์
- การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ
- การกำหนดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินโครงการ ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของ
จังหวัด ต้องมีการระบุไว้ว่าโครงการใดดำเนินการโดยหน่วยงานใด โดยจำแนกเป็น (1)
เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัดซึ่งจังหวัดจะนำมาจัดทำเป็นคำของบประมาณ
จังหวัดจากสำนักงานงบประมาณโดยตรง หรือ (2) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง
ทบวง กรม และใช้งบประมาณของกระทรวง/กรม หรือ (3) เป็นโครงการที่เป็นความ
ร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ
(4) เป็นโครงการร่วมมือจากภาคเอกชนที่เอกชนสนับสนุนเงินทุน

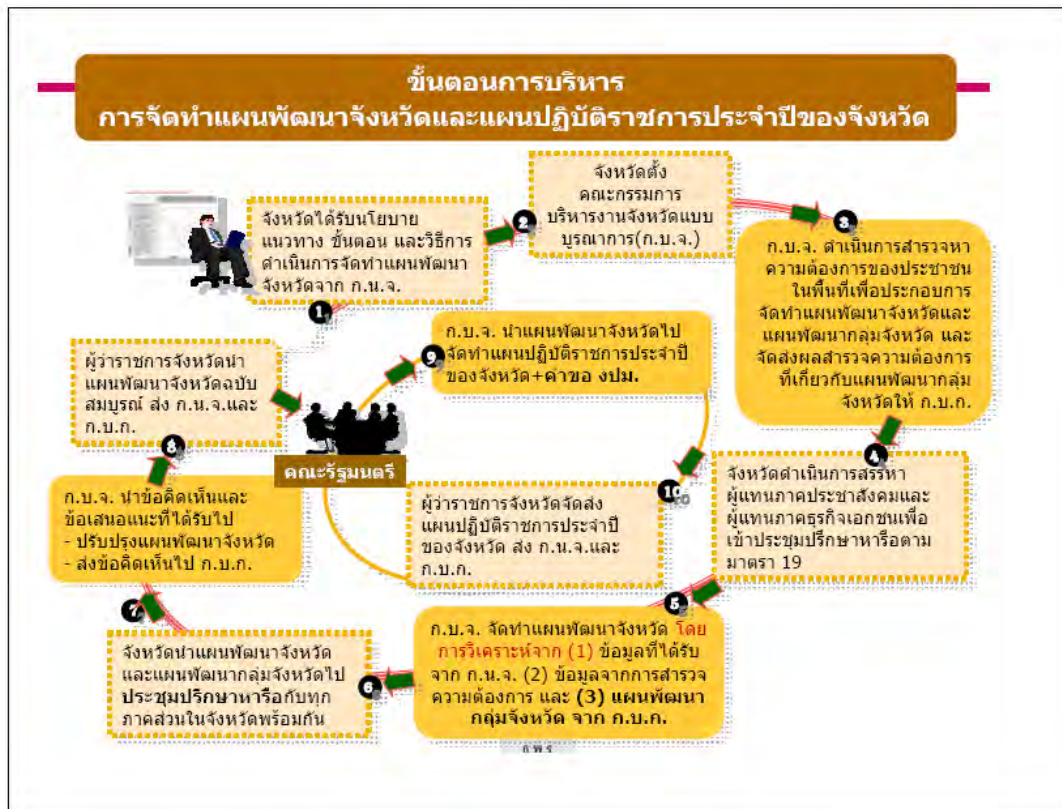
3) เมื่อ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสร็จแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
จัดส่งให้ ก.น.จ. และสำเนาส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่ม
จังหวัดด้วย รวมทั้งสำเนาให้กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องเพื่อไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณของ
ส่วนราชการ

4) ก.น.จ. พิจารณากลับกรอง ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป



แผนภาพ 3-1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

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



แผนภาพ 3-2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

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

การจัดทำค่าของงบประมาณจังหวัด

ในคู่มือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2553 สำหรับจังหวัด /กลุ่มจังหวัด ได้จัดทำหลักเกณฑ์ในการจัดทำค่าของงบประมาณจังหวัด ดังนี้

1) มีความสอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

2) ตอบสนองทิศทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบ และด้านการบริหารจัดการ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

3) ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

4) มีความพร้อมในการดำเนินการทั้งในด้านบุคลากร ด้านบริหารจัดการ และด้านกลุ่มเป้าหมาย

5) ไม่ผูกพันงบประมาณข้ามปี

6) ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่ในคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7) ไม่ควรตั้งค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการในต่างประเทศ ยกเว้น ภารกิจที่เป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศ หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหาย

สำหรับการจัดทำโครงการของกลุ่มจังหวัด นอกจากให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว การจัดทำโครงการกลุ่มจังหวัดจะต้องมีลักษณะที่เป็นการดำเนินงานร่วมกันตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป หรือเป็นโครงการที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเป็นผู้ดำเนินโครงการแต่มีจังหวัดอื่นภายในกลุ่มเดียวกันได้รับผลประโยชน์จากโครงการด้วย

ในเรื่องการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มีแนวทางดังนี้

1) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงานงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

2) การส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดให้สำนักงานงบประมาณตามข้อ (1) จะถือเป็นการยื่นคำขอของงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของจังหวัดแล้วด้วย

3) คำขอของงบประมาณจังหวัด 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 หน่วยงานรับผิดชอบงบประมาณ)
- โครงการที่จะใช้งบประมาณจังหวัด จะต้องทำข้อมูลพื้นฐานระดับกิจกรรมย่อยของโครงการตามแบบของสำนักงานงบประมาณ

4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผน กล่าวได้ว่าเป็นกลไกและระบบการสนับสนุนการทำแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วยกลไกตามพระราชกฤษฎีกา ได้แก่

1. กลไกของคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ

กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (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) ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้งตามความเห็นสมควร เป็นกรรมการ
- (3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้งตามความเห็นสมควร เป็นกรรมการ
- (4) ผู้แทนภาคประชาสังคมจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คนแต่ไม่เกิน 10 คน ตามที่นายอำเภอเห็นสมควร เป็นกรรมการ
- (5) ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการอำเภอคนหนึ่ง เป็นกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้งตามความเห็นสมควร และเลขานุการ

โดย อ.ก.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ ศักยภาพ และความคิดเห็นของประชาชน
- (2) ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชน
- (3) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลตาม (1) และ (2) และจัดทำข้อเสนอความต้องการและศักยภาพของประชาชน รวมทั้งโครงการหรือแนวทางแก้ปัญหาส่ง ก.บ.จ.
- (4) หน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากประธาน ก.บ.จ.(ตามประกาศ กนจ. 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

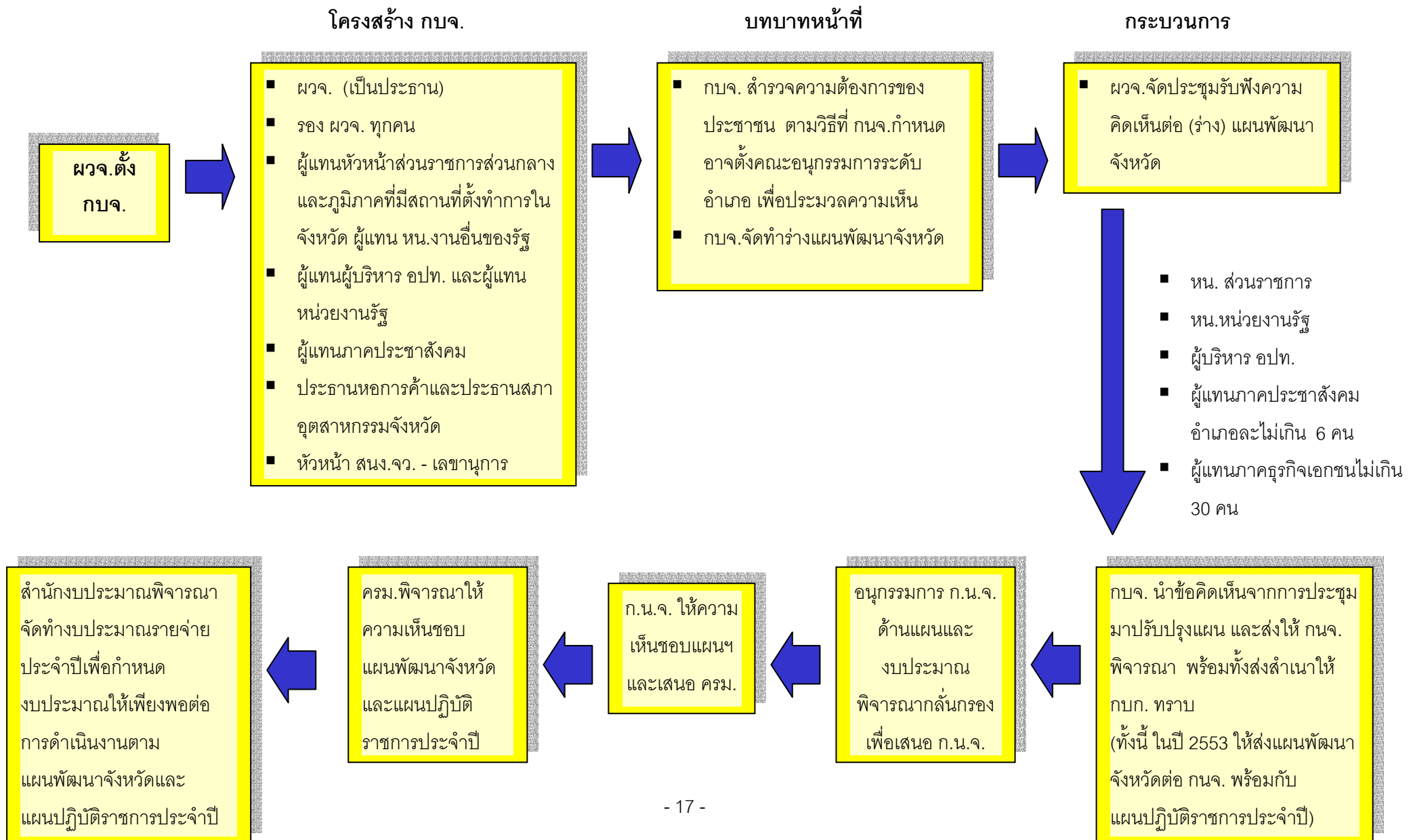
3.3 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ตาม พรฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ในหมวดของการทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้ระบุไว้ในมาตรา 18 ให้ ก.บ.จ.สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดตามวิธีที่ ก.น.จ.กำหนด ดังนั้น 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 อบท.ในอำเภอ ผู้แทนประชาสังคม และให้ปลัดอำเภอหรือแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ ก.บ.จ.อาจดำเนินการด้วยวิธีใดหรือได้หลายวิธี

3.4 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 อบท.อย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 8 คน (นายก อบจ. นายกเทศมนตรีที่เป็นที่ตั้งของศาลากลาง นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร ผู้แทนนายกเทศมนตรีเทศบาลอื่น ผู้แทนนายก อบต.) และผู้แทนประชาสังคมอย่างน้อย 4 คน ไม่เกิน 12 คน

สรุปภาพรวมของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551



บทที่ 4 กระบวนการจัดทำแผนงานและโครงการ

ในบทที่ 1 ของคู่มือ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด งบประมาณจังหวัด และงบประมาณพัฒนาจังหวัดแล้ว โดยงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดนั้น มีเพียงบางส่วนที่ใช้ “งบประมาณจังหวัด” ซึ่งหมายถึง งบประมาณส่วนที่จังหวัดสามารถเสนอขอจัดสรรได้เอง ตามกฎหมาย งบประมาณสำหรับโครงการกิจกรรมเพื่อพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะดังกล่าวทำให้ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงาน Function องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายใน 2 ส่วน คือ 1) เป้าหมายหรือผลผลิตของหน่วยงานต้นสังกัด หรือนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และ 2) นำส่งผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด

ดังนั้น เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดสามารถบังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ จังหวัดจึงต้องจัดระบบและบริหารความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ ทั้งหน่วยงาน function หน่วยงานราชการส่วนกลาง ระดับกระทรวง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชน เพื่อประสานและบูรณาการทั้งแผนงานและแผนเงิน ให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้รับการสนับสนุนให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อทั้งนโยบายในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีกระบวนการขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัด

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

ขั้นตอนที่ 2 ตรวจสอบภารกิจ แผนงานโครงการของภาคีพัฒนา

ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคีความร่วมมือต่าง ๆ นำกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดไปตรวจสอบกับนโยบาย ภารกิจ และแผนงานโครงการในส่วนที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาจัดทำโครงการ กิจกรรม หรือปรับแผนพัฒนาของหน่วยงานให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ตักยภาพพื้นที่ และความสามารถของหน่วยงาน โดยกำหนดให้มีกลไกระดับอำเภอทำหน้าที่ในการรวบรวม วิเคราะห์และบูรณาการความต้องการ โครงการกิจกรรมของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในเขตพื้นที่อำเภอ ด้วยการจัดเวทีบูรณาการโดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า หรือ Value Chain (อธิบายในบทที่ 5) เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยวิเคราะห์และจำแนกโครงการกิจกรรมตามกลุ่มผลผลิตหลักของจังหวัด ภารกิจและขีดความสามารถของหน่วยงาน ระยะเวลาดำเนินการ และประเภทของงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณของส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) งบประมาณของภาคเอกชน ประชาสังคม และ งบประมาณจังหวัด ให้ชัดเจน

การดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 นี้ จะทำให้เห็นประเด็นปัญหา ความต้องการของพื้นที่ ความเร่งด่วนในการแก้ไขช่วยเหลือ ความเกี่ยวข้องของหน่วยงานกับโครงการกิจกรรม และแหล่งงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ กลุ่มโครงการ กิจกรรมที่จะสนับสนุนผลผลิตของจังหวัด ซึ่งทั้งหมดจะสะท้อนให้เห็นความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ

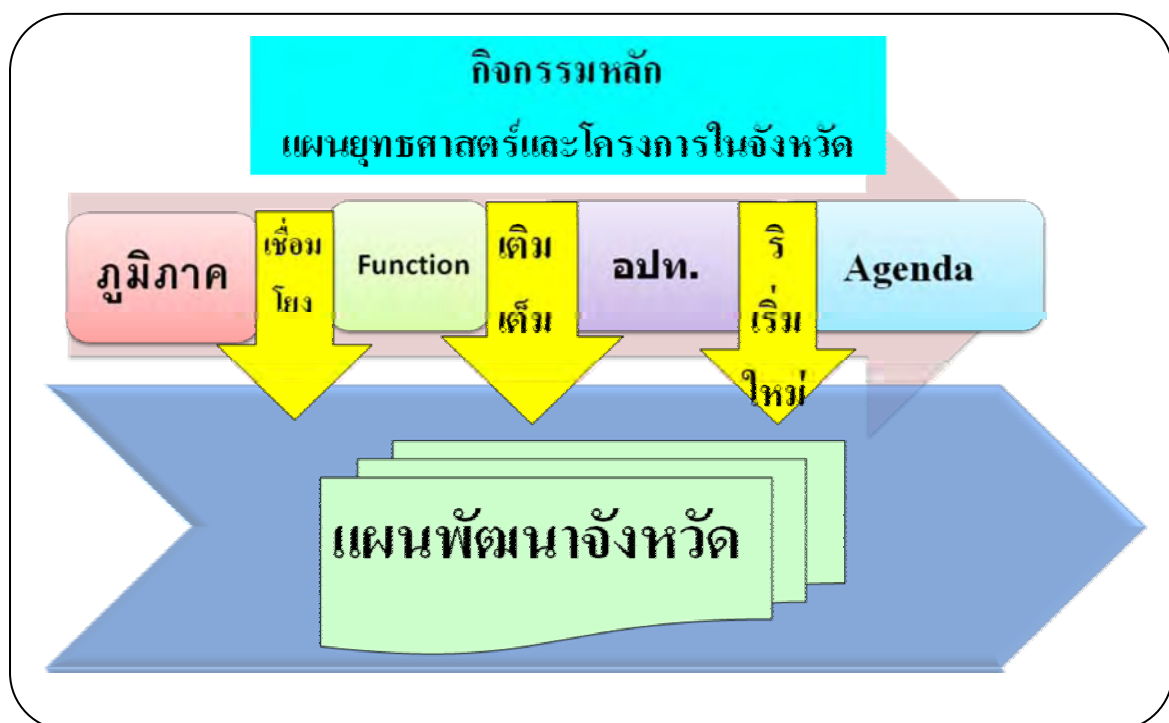
เมื่อทราบข้อเท็จจริง ทั้งด้านปัญหาความต้องการ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำให้ทราบว่าโครงการและกิจกรรมใดมีความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านของพื้นที่และเนื้อหา โครงการกิจกรรมใดบ้างที่สามารถดำเนินการได้หรือต้องดำเนินการในทันที โครงการกิจกรรมใดที่สามารถรอการดำเนินการได้ หรืออาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ และมีการกิจใดที่ไม่มีผู้รับผิดชอบ หรือต้องพิจารณาโครงการกิจกรรมมารองรับเพิ่มเติม ให้กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบตามภารกิจ และศักยภาพของหน่วยงาน ดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาการดำเนินโครงการกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนในพื้นที่ เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ซึ่งต้องการดำเนินการโดยเร่งด่วน (ในปิ่น นั้น ๆ) ภายใต้ศักยภาพของตนเอง
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาดำเนินโครงการกิจกรรมที่เป็นความเดือดร้อนในพื้นที่ที่คาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.,เทศบาล) ในจังหวัด
- ส่วนราชการ (หน่วยงาน Function) พิจารณาดำเนินโครงการกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่อยู่ในขอบข่ายภารกิจ หรือเป็นโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่หน่วยงาน Function จะบรรจุเป็นโครงการกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีงบประมาณถัดไป
- สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบในโครงการกิจกรรมที่ไม่มีผู้รับผิดชอบหลัก พัฒนาโครงการสำหรับเพิ่มเติม 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 จัดลำดับความสำคัญ เสนอ ก.บ.จ. เพื่อพิจารณาก่อนนำเข้าสู่กระบวนการหารือรับฟังความคิดเห็น ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัด และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป

จากทั้ง 4 ขั้นตอน จะเห็นได้ว่า บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ และภาคีการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดจะทำให้เห็นภาพรวมของการพัฒนา นอกจากนี้ ยังช่วยให้สามารถกำหนดบทบาทและจัดวางภารกิจของหน่วยงานในด้านของแผนและงบประมาณให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการบนฐานของประเด็นปัญหาความต้องการ อำนาจหน้าที่ ระยะเวลา และงบประมาณในการดำเนินการ (ดูภาพที่ 4-1)



แผนภาพ 4-1 บทบาทของแผนพัฒนาแผนจังหวัดและหน่วยงานต่างๆ ในการพัฒนาจังหวัด

บทที่ 5 เครื่องมือบูรณาการแผนงานโครงการ

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แม้จังหวัดจะมียุทธศาสตร์และผลผลิตกำหนดไว้ แต่เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดประกอบด้วยหน่วยงานรัฐหลายลักษณะ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ ส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีบทบาทภารกิจและงบประมาณของตนเอง มีการจัดทำแผนในช่วงระยะเวลาต่างกัน และส่วนใหญ่ไม่มีการประสานแผนงานและงบประมาณ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งพื้นที่และประเด็นการพัฒนา ทำให้การตอบสนองการแก้ไขปัญหาและการส่งเสริมการพัฒนา ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไม่สอดคล้องและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แนวทางของห่วงโซ่คุณค่า หรือ value chain เป็นเครื่องมือในการบูรณาการแผนงานโครงการจังหวัด ทั้งนี้กระบวนการ value chain จะเน้นให้ประชาชนในพื้นที่และภาคีจังหวัดซึ่งเป็นผู้ประกอบการรวมด้านเศรษฐกิจหลักของจังหวัด (Primary Activities) ซึ่งอาจเป็น ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านบริการ เป็นผู้บ่งชี้ความต้องการหรือเติมเต็มช่องว่างหรือเป็นผู้บอกว่าสิ่งที่จังหวัดควรดำเนินการคืออะไร โดยจังหวัดจะนำแผนงานส่วนที่ยังไม่มีใครดำเนินการมาบรรจุในแผนพัฒนาของจังหวัด เป็นแผนงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด สามารถตอบโจทย์ความต้องการในระดับพื้นที่ เชื่อมโยงกับความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน ตลอดจนโครงการตามนโยบายของรัฐบาล

5.1 แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า หรือ value chain

“แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า” เป็นแนวคิดที่มาจากการบริหารธุรกิจ มีการบรรยายเป็นครั้งแรกโดย Michael Porter เมื่อ ค.ศ.1985 ในหนังสือเรื่อง Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance ห่วงโซ่คุณค่าคือลำดับของกิจกรรมต่างๆ ผลลัพธ์จะผ่านไปสู่กิจกรรมทั้งหมดในห่วงโซ่ตามลำดับ ผลลัพธ์จะได้รับคุณค่าในแต่ละกิจกรรม ห่วงโซ่ของกิจกรรมเหล่านี้จะทำให้ผลลัพธ์ที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่ามูลค่าของกิจกรรมทั้งหมดรวมกัน

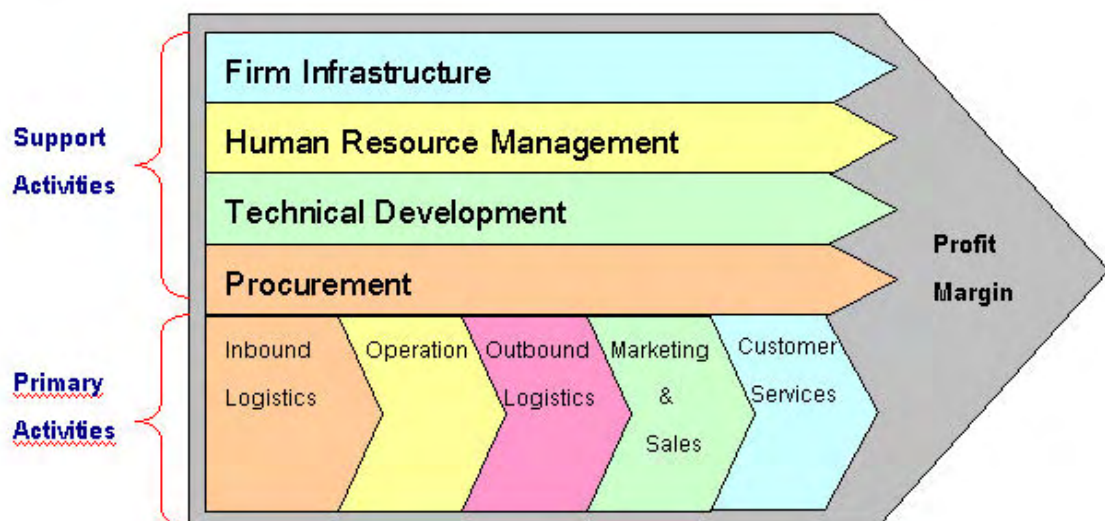
ตามแนวคิดของ Michael E. Porter กล่าวว่า องค์การต่างๆ จะมีกิจกรรมอยู่ 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities)

กิจกรรมหลักประกอบด้วย 5 กิจกรรม 1) การรับเข้า (Inbound Logistics) 2) การผลิตหรือการปฏิบัติการ (Operation) 3) การส่งออก (Outbound Logistics) 4) การตลาดและการขาย (Marketing and Sales) และ 5) การให้บริการลูกค้า (Customer Services) กิจกรรมหลักข้างต้นจะต้องทำงานประสานกัน

ตามลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม และมีการส่งต่อไปกับยังกิจกรรมถัดไปพร้อมกับการเพิ่มคุณค่าที่เป็นผลลัพธ์ของแต่ละกิจกรรม ลักษณะของการส่งต่อภาระงานอันทรงคุณค่านี้มีความสัมพันธ์กันเป็นห่วงโซ่ที่ขาดจากกันไม่ได้ และมักจะขาดในจุดที่อ่อนแอที่สุด ซึ่งในปัจจุบันเป็นศาสตร์ความรู้ที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยบริหารจัดการห่วงโซ่เหล่านี้เป็นที่รู้จักกันว่า การจัดการโซ่อุปทาน (Supply Chain Management ; SCM)

กิจกรรมสนับสนุนประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการเงิน และการบัญชี ทรัพยากรมนุษย์ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และการจัดหาข้อมูลต่างๆ

Porter ได้สร้างภาพจำลองห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของธุรกิจซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities) โดยที่กิจกรรมต่างๆ เหล่านี้จะมีผลต่อความสามารถในการทำกำไรขององค์กรธุรกิจ ตามแบบจำลองในแผนภาพที่ 5-1



แผนภาพที่ 5-1. : แบบจำลองห่วงโซ่คุณค่า (Michael Porter)

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

ความหมายของ Value Chain หมายถึง สายโซ่แห่งคุณค่า ในกรอบของการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจที่สำคัญของภาครัฐ คือ การร้อยเรียงภารกิจของรัฐที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงคุณค่า และการดำเนินการ

ต่าง ๆ ไปด้วยกัน Value Chain เกิดขึ้นในกลุ่มกระทรวงเศรษฐกิจก่อน ในเวทีการประชุมเชิงปฏิบัติการที่กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าในการปฏิรูประบบราชการจะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดพื้นฐานเสียใหม่จากการที่ต่างคนต่างทำแบบเบ็ดเสร็จ 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

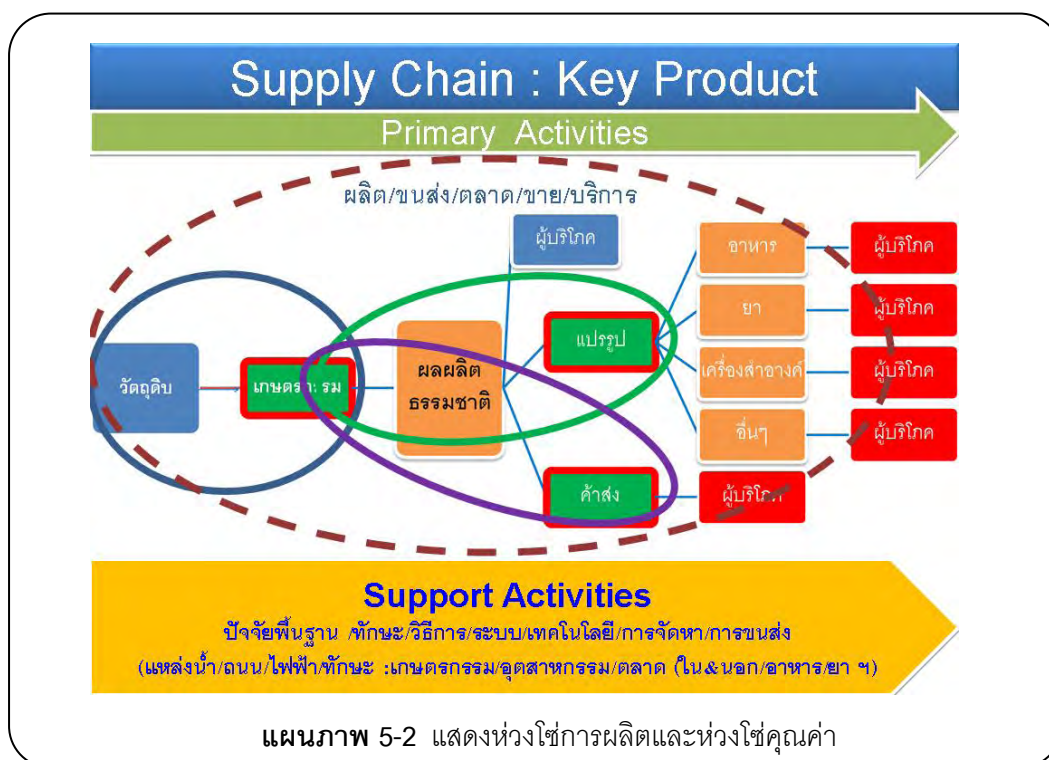
อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมให้ส่วนราชการใช้แนวทางของ value chain ในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นอกจากจะมอบภารกิจโดยทางหนังสือสั่งการแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องเสริมสร้างศักยภาพให้แก่บุคลากรในส่วนราชการ ให้มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางดังกล่าวด้วย

5.1 หลักการ value chain

แนวทางของ “ห่วงโซ่คุณค่า” หรือ value chain ภาครัฐนำมาใช้โดยเปรียบจังหวัดเสมือนบริษัท และผลผลิตที่เกิดขึ้นเป็นผลผลิตของจังหวัด สิ่งที่สำคัญคือทำอย่างไรจึงจะสร้าง “คุณค่าร่วมของผลผลิต” (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 ในกิจกรรมการผลิตด้านการเกษตร กิจกรรมที่ส่วนราชการมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนได้แก่ การปรับปรุงบำรุงดิน การพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น แต่ส่วนราชการไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรมหลัก (primary activities) เพราะผู้ที่ดำเนินการกิจกรรมหลักคือผู้ผลิตและสร้างให้เกิดรายได้ เช่น เกษตรกรและภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น



แผนภาพ 5-2 แสดงห่วงโซ่การผลิตและห่วงโซ่คุณค่า

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

5.2 กระบวนการขั้นตอนใช้เครื่องมือ ห่วงโซ่คุณค่า (value chain)

การนำเครื่องมือห่วงโซ่คุณค่ามาใช้ในการบูรณาการแผนงานโครงการในแผนจังหวัด มีกระบวนการดังนี้

1. การคัดเลือกผลผลิตของจังหวัด⁴ มีปัจจัยที่ต้องพิจารณาดังนี้
 - ศักยภาพของจังหวัด ทั้งด้านการเงินและที่ไม่ใช่การเงิน เช่น ลักษณะทางกายภาพ , logistic , ผลตอบแทนการลงทุน, บุคลากร เช่น มีคนที่รู้ภาษาอังกฤษ เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น
 - การมีส่วนร่วมของผู้รับผิชอบหลัก (primary activities) และ ผู้รับผิชอบกิจกรรมสนับสนุน (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) เพื่อเปิดช่องว่าง โดยพิจารณา supply chain ของการผลิตตั้งแต่ต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะเห็นกระบวนการและความต้องการของผู้ผลิตและผู้บริโภคในขั้นต่อไป โดยประเด็นที่ต้องมีการวิเคราะห์คือ อะไรคือสาเหตุที่ขายผลผลิตได้ไม่หมด สาเหตุที่คุณภาพยังไม่ดีพอ หรือผลิตจำนวนมากเกินความต้องการของตลาด เหตุใดจึงมีต้นทุนสูงหรือปัจจัยใดที่ยังขาดในกระบวนการผลิต เช่น น้ำ ปุ๋ย การขนส่ง และผู้บริโภคในขั้นต่อไปมีความต้องการผลผลิตแบบใด เพื่อที่จะได้พัฒนาผลผลิตให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด 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)

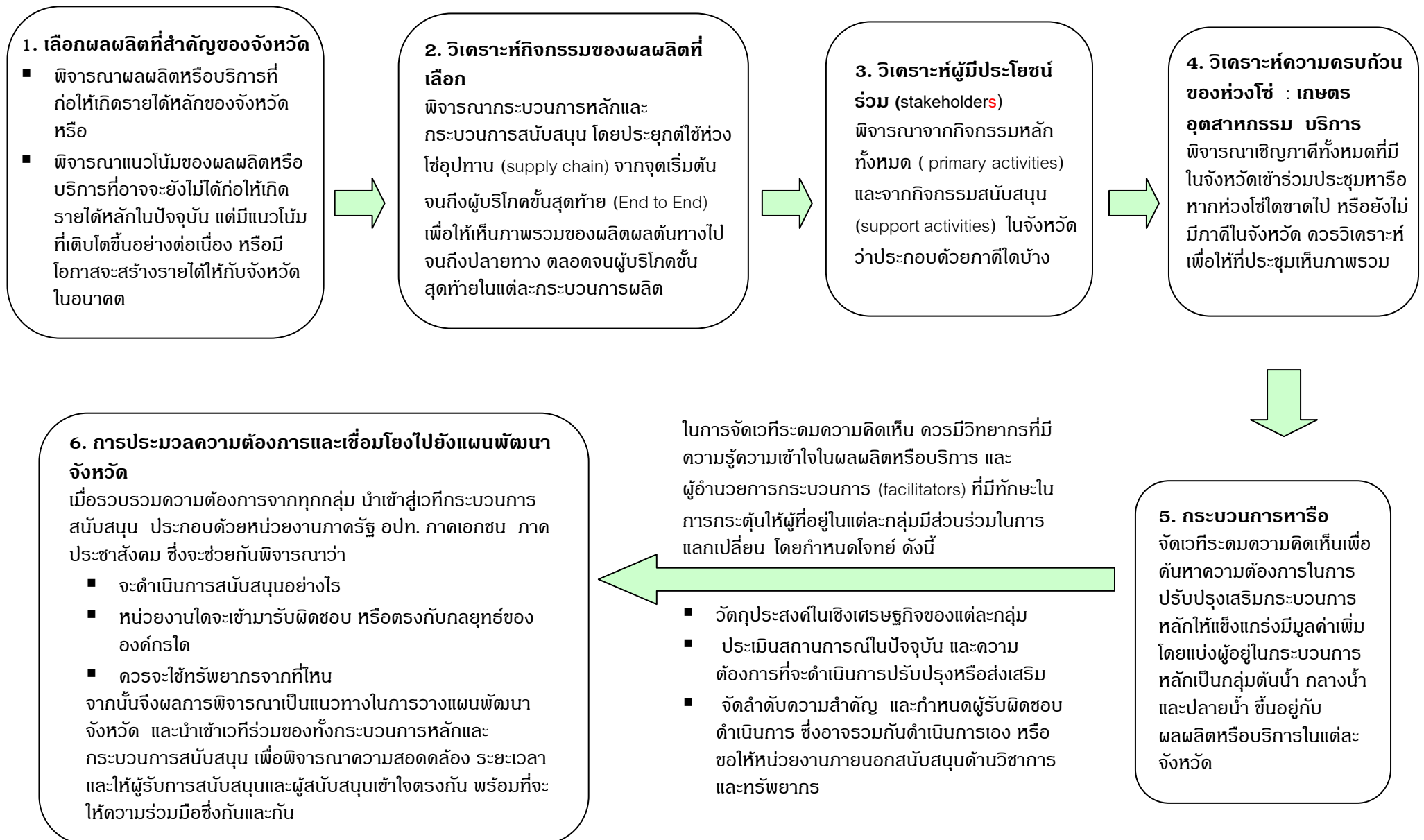
⁴ ผลผลิตในที่นี้ หมายถึง สินค้า หรือบริการ ที่สร้างมูลค่าให้กับประชาชนในพื้นที่ เช่น ผลผลิตด้านการเกษตร ผลผลิตด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) ซึ่งแตกต่างจากผลผลิตของส่วนราชการที่กำหนดโดยสำนักงานประมาณ ที่ให้ความหมายของผลผลิต หมายถึง การให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือการใช้วัตถุดิบของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

5.3 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 ห่วงโซ่ของกลุ่มเกษตรกร ห่วงโซ่ของกลุ่มแปรรูป และห่วงโซ่การตลาดในระบบค้าส่งค้าปลีก ในกระบวนการเหล่านี้ต้องพิจารณาตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำคือเกษตรกร ถึงปลายน้ำคือผู้บริโภค โดยผลผลิตทั้งหมดสามารถตอบสนองต่อผู้บริโภคซึ่งเป็นกระบวนการทั้งหมด ผู้ดำเนินการกิจกรรมหลักได้แก่ภาคเอกชนและภาคประชาชน ดังนั้น ในกระบวนการทำแผนจึงต้องเชิญภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาร่วมด้วย เพราะเป็นผู้ปฏิบัติหลัก ซึ่งรับผิดชอบการแปรรูปและการตลาด เป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมหลัก เช่น โรงสี หรือขนมขบเคี้ยว โดยกระบวนการกลางน้ำและปลายน้ำ อาจเป็นธุรกิจที่เกิดการรวมกลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

แผนภาพ 5-3 กระบวนการประยุกต์ใช้ห่วงโซ่คุณค่า เพื่อบูรณาการความต้องการไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด



ตัวอย่าง 1

การจัดทำแผนงานโครงการโดยใช้ห่วงโซ่คุณค่าจังหวัดชัยภูมิ

ผลผลิต : พริกชัยภูมิ

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 เนื่องจากพริกมีสีสัณฐานน่ารับประทาน และมีคุณค่าทางอาหาร คือ มีวิตามินซี เบต้าแคโรทีนหรือวิตามินเอสูง นำไปสกัดสาร Capsaicin เพื่อผลิตเป็นยา เช่น ยาสำหรับฆ่าเชื้อแบคทีเรียในกระเพาะอาหาร โลชั่นครีมลดความเจ็บปวดของกล้ามเนื้อหรือส่วนต่างๆ ของร่างกาย ช่วยบรรเทาอาการไข้หวัด ลดการอุดตันของเส้นเลือด เสริมสร้างสุขภาพให้อารมณ์ดีหรือสามารถผลิตเป็นผลิตภัณฑ์แก้ง่วง เป็นสเปรย์ป้องกันตัว เป็นส่วนผสมของเครื่องสำอาง และพริกเป็นพืชที่มีสารสำคัญ คือ มีแคโรทีนอยด์ ที่มีประโยชน์ในการต้านมะเร็งอีกด้วย
- 4) พริกจังหวัดชัยภูมิได้ผ่านกระบวนการโครงการวิจัยการขยายและการพัฒนาเครือข่ายการจัดการห่วงโซ่อุปทาน “พริกสดปลอดภัย” ระบบมาตรฐาน(GAP) อำเภอเกษตรสมบูรณ์และอำเภอจัตุรัส จ.ชัยภูมิ ซึ่งเป็นโครงการวิจัยโดยความร่วมมือของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและมหาวิทยาลัยขอนแก่น

2. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลผลิตพริกของจังหวัดชัยภูมิ

การจัดเวทีหารือในการทำห่วงโซ่คุณค่าของพริก มีตัวแทนหน่วยงานจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจำนวน 62 คน แบ่งเป็นตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 33 คน, เกษตรกร/ผู้นำชุมชน จำนวน 18 คน, ภาควิชาการ จำนวน 4 คน ที่มาจากคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ, ตัวแทนที่มาจาก อปท. จำนวน 5 คน และตัวแทนจากสื่อมวลชน จำนวน 2 คน

3. กระบวนการ

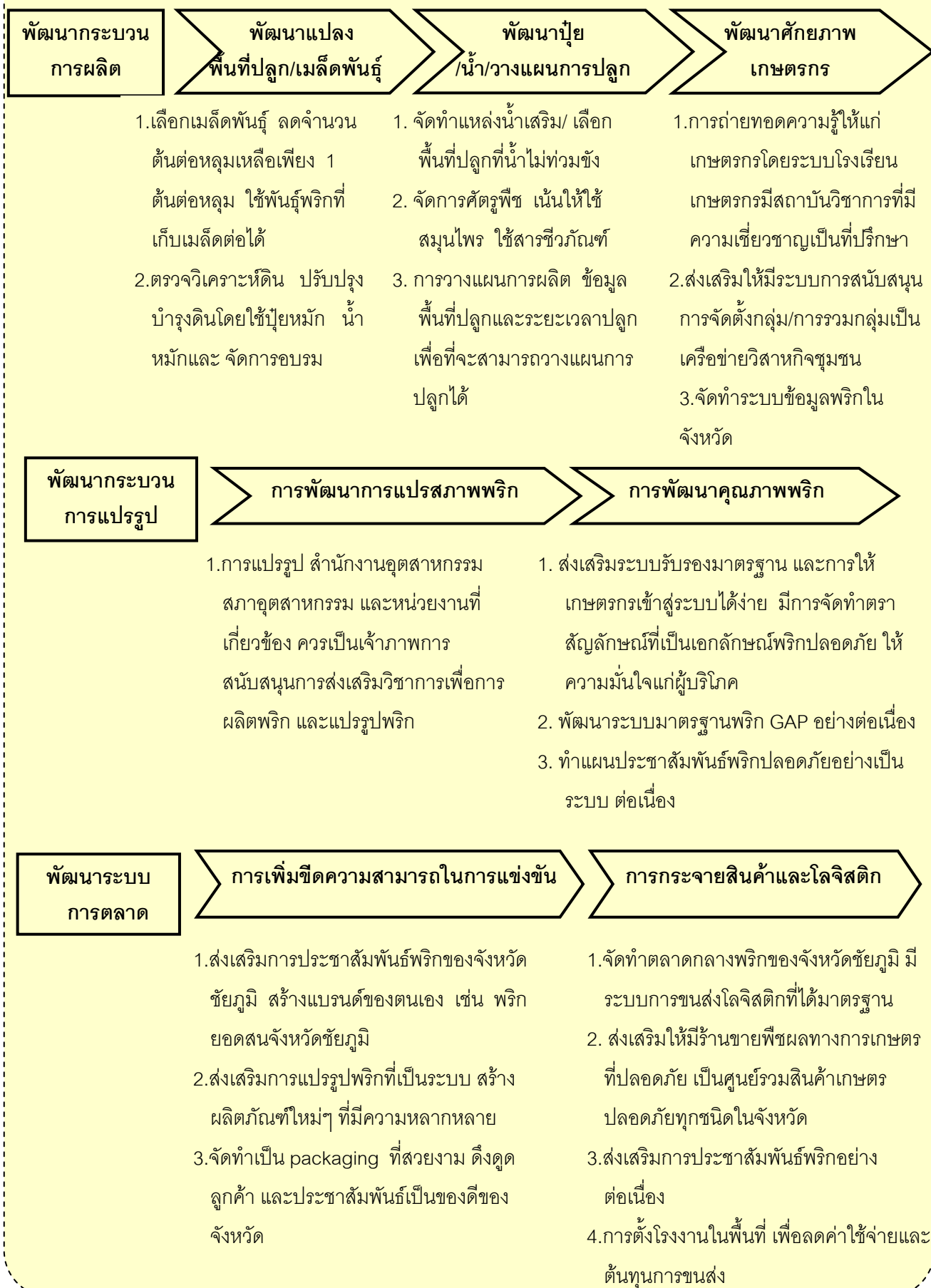
การจัดประชุมเวที Value Chain พริก จังหวัดชัยภูมิ แบ่งเป็นสี่ช่วง ดังนี้

กระบวนการ	วิทยากร/ผู้ดำเนินการ
ช่วงที่ 1 เกริ่นนำกล่าววัตถุประสงค์การประชุม/การจุดประกายความคิดการใช้ห่วงโซ่คุณค่า “ห่วงโซ่ความสุข”	■ นายถาวร พรหมมีชัย ผู้ว่าราชการจังหวัด ■ นส.เบญจวรรณ พาละหาญ หัวหน้าสำนักงานฯ
ช่วงที่ 2 การสร้างความเข้าใจข้อมูลพื้นฐาน ประสพการณ์และมุมมองด้านการปลูกพริก พื้นที่การปลูกพริก ผลิตพริกในจังหวัดและการส่งออกและการให้ความรู้เรื่องห่วงโซ่คุณค่า	■ อ.วีระ ภาคอุทัย คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ■ อ.มนตรี เสนีเศรษฐ์ ผช.หัวหน้าโครงการวิจัยฯ
ช่วงที่ 3 ระดมความคิดเห็น หาร้อยกตัวอย่างการบูรณาการผลผลิต “พริก” เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด โดยแบ่งกลุ่มย่อย 3 กลุ่ม ■ กลุ่มที่ 1 กระบวนการต้นน้ำ ■ กลุ่มที่ 2 กระบวนการกลางน้ำ ■ กลุ่มที่ 3 กระบวนการปลายน้ำ	วิทยากรประจำกลุ่ม กลุ่ม 1 สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยภูมิ กลุ่ม 2 สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ กลุ่ม 3 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
ช่วงที่ 4 นำเสนอการระดมความคิดเห็น/ปิดการประชุม	ตัวแทนกลุ่มกระบวนการต้นน้ำ-กระบวนการกลางน้ำ-กระบวนการปลายน้ำ นส.เบญจวรรณ พาละหาญ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชัยภูมิ ปิดการประชุม

4. ผลการจัดทำห่วงโซ่คุณค่า (value chain) พริกชัยภูมิ

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

แผนภาพ 5-4 ห่วงโซ่คุณค่า พริกชัยภูมิ



ตัวอย่าง 2

การจัดทำแผนงานโครงการโดยใช้ห่วงโซ่คุณค่าจังหวัดสตูล

ผลิต : การท่องเที่ยวหลิเป๊ะ

1. การเลือกผลิตหลัก

- 1) จังหวัดสตูลมีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติจังหวัดสตูล (อุทยานนกน้ำ)
มัสยิดกลางประจำจังหวัด อุทยานแห่งชาติตะรุเตา อุทยานแห่งชาติทะเลบัน เกาะอาดัง เกาะหลี
เป๊ะ น้ำตกวังสายทอง น้ำตกธาราสวรรค์ ถ้ำเจ็ดศต ถ้ำภูผาเพชร เป็นต้น ในปี 2550 มี
นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศรวมทั้งสิ้น 743,233 คน สามารถทำรายได้ให้กับ
จังหวัดประมาณ 1,798.20 ล้านบาท
- 2) จากศักยภาพในข้อ 1 วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสตูล ตั้งแต่ ปี 2548-ปัจจุบัน ให้
ความสำคัญอย่างต่อเนื่องต่อ**การท่องเที่ยว** ได้สะท้อนตามวิสัยทัศน์ของจังหวัด ปี 2553-2556 คือ
“เมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การเกษตรยั่งยืน เมืองท่าฝั่งอันดามัน สร้างสรรค์สังคมแห่งการ
เรียนรู้” และมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล
- 3) ผลของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมา ทำให้แนวโน้มโดยรวมของจังหวัดสตูลพบปัญหาความเสื่อม
โทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงขึ้น และในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อความสมดุลของ
ระบบนิเวศเมืองในระยะยาว และท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจระดับชุมชนและ
ระดับจังหวัดขาดความมั่นคง คือ รายได้จากภาคการท่องเที่ยวและภาคเกษตรกรรมลดลง การจ้าง
งานลดลง และแนวโน้มของรูปแบบการท่องเที่ยวของพื้นที่อาจเปลี่ยนไป และระยะเวลาในการพักค้าง
คืนลดลง นอกจากนี้ รัฐยังต้องสูญเสียงบประมาณในการบำบัดของเสีย และงบประมาณเพื่อการ
สาธารณสุข ซึ่งพื้นที่เกาะหลีเป๊ะเป็นพื้นที่หนึ่งที่กำลังมีสถานการณ์เช่นเดียวกันนี้
- 4) จากการเข้าพบนายสุเมพร ลิ้มไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล และหารือในกลุ่มย่อยกับภาคประชา
สังคม รวมทั้งการประชุมเพื่อหารือการนำร่องบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อจัดทำแผนงาน/
โครงการและงบประมาณอย่างบูรณาการโดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ต่างเห็นถึง
ความสำคัญของปัญหาการท่องเที่ยว จึงได้เลือกพื้นที่ท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะมาเป็นประเด็นนำร่อง
เนื่องจากเห็นว่าการท่องเที่ยวของเกาะหลีเป๊ะเป็นแหล่งรายได้หลักของชุมชน อำเภอ และจังหวัด
รวมทั้งยังเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายรัฐบาล
 อีกทั้ง เห็นถึงโอกาสและแนวโน้มที่ดีของผลผลิตนี้ และยังเป็นประเด็นที่ชาวสตูลมีความเป็นห่วงกังวล
ในทิศทางการพัฒนาเกาะหลีเป๊ะว่าจะขัดแย้งกับปัญหาดังเช่นเกาะเสม็ดที่เกิดจากผลพวงของการ
พัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งสถานการณ์ของเกาะหลีเป๊ะกำลังมีปัญหามาตรึงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และมีการก่อสร้างรีสอร์ทเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จนปิดกั้นการเข้าถึงพื้นที่ชายหาด

2. องค์ประกอบของผู้ร่วมเวที

ในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมเวทีหารือการนำร่องบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณอย่างบูรณาการโดยใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) พิจารณาภาคที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งวงจรการผลิตด้านการท่องเที่ยว คือ 1) การพัฒนาระบบบริหารจัดการท่องเที่ยว 2) การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว 3) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว 4) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว 5) การบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน 6) การพัฒนาด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์ มีผู้เข้าร่วม 45 คน ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ 21 คน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน ภาคประชาสังคมและประชาชน 8 คน ภาคเอกชน 6 คน ภาควิชาการ 3 คน และคณะวิจัยโครงการฯ 5 คน

3. กระบวนการ

การดำเนินการหลังจากได้มีการกำหนดผลผลิตแล้ว เป็นการระดมผู้เข้าร่วมตลอดวงจรการผลิต จังหวัดออกหนังสือเชิญภาคีเข้าร่วม 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 มนต์รี เสนีเศรษฐ์ นักวิจัยโครงการ หลังจากนั้นเป็นการแบ่งผู้เข้าร่วมเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการและภาคเอกชน กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย ผู้แทนอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคประชาสังคมและประชาชน เพื่อพูดคุยและวิเคราะห์ใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ปัจจัยพื้นฐานและผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว (2) ศักยภาพบุคลากรภาคบริการการท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของชุมชน (3) การตลาดและประชาสัมพันธ์ โดยทั้ง 3 ประเด็นมีการแลกเปลี่ยนครอบคลุมถึงสถานการณ์/ปัญหาปัจจุบันในแต่ละช่วงของวงจรการผลิต ข้อเสนอเพิ่มคุณค่าการผลิต และจัดลำดับความสำคัญโครงการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวให้เติบโต สุดท้ายมีการนำเสนอผลการพูดคุยในกลุ่มย่อยโดยผู้แทนกลุ่ม

4. ผลห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ผลผลิตด้านการท่องเที่ยวเกาะหลีเป๊ะ

ในช่วงของการแบ่งกลุ่มย่อยได้แบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ 1) กลุ่มปัจจัยพื้นฐาน และผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว 2) กลุ่มศักยภาพบุคลากรภาคบริการท่องเที่ยว และการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 3) กลุ่มการตลาดและประชาสัมพันธ์ โดยแต่ละกลุ่มได้อภิปรายถึงสถานการณ์/ปัญหา และข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การเสนอแผนจังหวัดผลการประชุมกลุ่มย่อย ได้นำมาใส่ในกรอบผังของห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ที่พัฒนาโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ปรากฏดังแผนภาพที่ 5 - 3

แผนภาพ 5-5 ห่วงโซ่คุณค่าการท่องเที่ยวหลิเป๊ะ จ.สตูล



พัฒนาระบบบริหาร และจัดการท่องเที่ยว

กำหนดและพัฒนากลไก ในการ
บริหารและกำกับดูแลการท่องเที่ยว

- ใช้ข้อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) เพื่อควบคุมการพัฒนา
- กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการรุกพื้นที่และการกว้านซื้อที่ดิน
- สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ อปท. เอกชน และภาคประชาชนในการดูแลการท่องเที่ยว

กำหนดนโยบาย

- จัดทำแผนการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยง เมือง ภูเขา ทะเล
- กำหนดให้หลิเปเป็นพื้นที่ปลอดขยะ เป็นวาระของจังหวัด
- กำหนดระบบบริหารจัดการน้ำ
- กำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ตาม carrying capacity

ส่งเสริมและกำกับดูแล
ให้เป็นไปตามแผน

- ส่งเสริมให้เกิดการติดตามระบบบริหารจัดการน้ำให้เป็นไปตามแผน โดยทุกภาคส่วน
- มีระบบการกำกับเพื่อติดตาม ตรวจสอบระบบให้บริการและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

พัฒนาปัจจัยพื้นฐาน ด้านการท่องเที่ยว

พัฒนาและปรับปรุง
ระบบสาธารณูปโภค

- พัฒนาระบบถนนให้เชื่อมโยงกันทั้งเกาะ
- จัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้น กลาง และปลายทาง
- พัฒนาระบบน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค

พัฒนาระบบ
สารสนเทศพื้นฐาน

- ไม่มีข้อเสนองานนี้

พัฒนาและกำกับดูแล
ระบบป้องกันและรักษา

- จัดระบบการบำรุงรักษาท่อส่งน้ำ
- จัดตั้งระบบการทำงานของศูนย์ การช่วยเหลือนักท่องเที่ยว
- จัดระบบด้านความปลอดภัยทั้งใน การเดินทางและการพักอาศัยของ นักท่องเที่ยว

**พัฒนาผลิตภัณฑ์
ทางการท่องเที่ยว**

**พัฒนาและปรับปรุง
แหล่งท่องเที่ยว**

- พัฒนาฟื้นฟู และ
ดูแลรักษาแหล่ง
ท่องเที่ยว

**พัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว
ให้หลากหลาย**

- พัฒนากิจกรรมเชื่อมโยง
การท่องเที่ยวทั้งเมือง
ภูเขา ทะเล
- จัดกิจกรรมการท่องเที่ยว
สำหรับช่วงมรสุม

**พัฒนาคุณภาพ และ
ระบบการจัดจำหน่าย**

- ส่งเสริมการพัฒนา
ผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นที่เป็น
เอกลักษณ์เพื่อเป็นของที่
ระลึก

**พัฒนาความพร้อม และ
มาตรฐานสถานบริการ**

- พัฒนาด้านคุณภาพและราคา
ของการบริการท่องเที่ยวให้ได้
มาตรฐาน

**พัฒนาศักยภาพบุคลากร
ภาคบริการท่องเที่ยว**

**กำหนดมาตรฐาน และ
หลักสูตรการพัฒนา**

- พัฒนาหลักสูตรและการศึกษาด้านการ
ท่องเที่ยวในสถาบันวิชาการท้องถิ่น
- พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน
ภาษาต่างประเทศในโรงเรียนเพื่อ
ส่งเสริมการท่องเที่ยว

**ส่งเสริมการพัฒนา
บุคลากรภาคบริการ**

- ฝึกอบรมทักษะการให้บริการแบบมือ
อาชีพและภาษาต่างประเทศแก่
บุคลากรภาคบริการ

**บริหารและจัดการการ
ท่องเที่ยวให้เกิด
ความยั่งยืน**

**อนุรักษ์ ฟื้นฟู และ
บริหารจัดการ**

**ส่งเสริมการมีส่วนร่วม
ของชุมชน**

- ส่งเสริมกิจกรรมการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ด้วยการมีส่วนร่วมของรัฐ อปท. ชุมชน เอกชน และนักท่องเที่ยว
- สร้างมาตรการจูงใจแก่นักท่องเที่ยวในการจัดการขยะมูลฝอย

- ส่งเสริมสวัสดิการของกลุ่มประชาชนที่มีส่วนในการพัฒนาชุมชนและการท่องเที่ยว

**พัฒนาด้านการตลาด
และประชาสัมพันธ์**

**สร้างภาพลักษณ์ที่ชัดเจนใน
การประชาสัมพันธ์**

**เพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์และการ
กระจายข้อมูลด้านการท่องเที่ยว**

**พัฒนาตลาดเชิงลึก
เฉพาะกลุ่ม**

- สร้างภาพลักษณ์และความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยวว่าสามารถเที่ยวหลีเป๊ะได้ทุกฤดูกาล

- ใช้วาระพิเศษ เช่น จังหวัดสตูล 170 ปี และหลีเป๊ะ 100 ปี เป็นช่องทางประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวให้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง

- ไม่มีข้อเสนอเรื่องนี้

บทที่ 6 การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา

การมีส่วนร่วมมีความหมายหลากหลายมิติ ทั้งในด้านที่เป็นเป้าหมาย เป็นหลักการแนวคิด และเป็นกระบวนการ ซึ่งการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด ต้องอาศัยความร่วมมือและการจัดการจากหลายหน่วยงานหลายองค์กร ทั้งจากหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคและประชาสังคม ในการเข้ามาร่วมคิดร่วมทำ โดยต้องมีกระบวนการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการปฏิบัติอย่างแท้จริง

การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา มีประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงถึง 6 ประเด็น ดังนี้

6.1 องค์ประกอบของการสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมไม่ใช่เป็นเพียงแค่สัญลักษณ์หรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการของความร่วมมือที่ประชาชนจะต้องได้รับโอกาสมากกว่าการได้แสดงความคิดเห็น แต่ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายขึ้น สามารถก่อให้เกิดอิทธิพลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อการพัฒนาแผนจังหวัดได้อย่างแท้จริง หรือเป็นการมอบอำนาจให้กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1) ความสัมพันธ์ที่ดี คือเงื่อนไขความสำเร็จ

ความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลหรือหน่วยงานจะช่วยสร้างรากฐานความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ต้องการให้มีส่วนร่วม การสร้างความสัมพันธ์ที่ดี จะเปิดประตูไปสู่แหล่งข้อมูลหรือผลกระทบอื่นๆ การสร้างความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ใช้เวลา โดยการติดต่อกับคนเหล่านั้นเป็นเวลานานๆ เป็นเดือน หรือเป็นปี เพื่อให้ความสัมพันธ์ได้ผล จะต้องมีการฟัง ความเต็มใจในการแบ่งปันข้อมูลจริง ความสัมพันธ์อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจและความเคารพ ความสัมพันธ์ที่ประสบความสำเร็จ จะต้องประกอบด้วย การเปิดพื้นที่สำหรับมุมมองที่แตกต่างแต่ค้นหาจุดร่วม และมีความโปร่งใส โดยที่ข้อจำกัดของแต่ละฝ่ายเป็นที่เข้าใจได้

2) การระบุชุมชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

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

3) การระบุความสัมพันธ์ที่มีอยู่ก่อนแล้ว

หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับชุมชนหรือองค์กรอื่นในระดับต่างๆ อยู่แล้ว การระบุผลและความสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้ว เป็นจุดเริ่มในการช่วยให้ระบุชุมชน หรือ ผู้เกี่ยวข้องที่จะทำงานต่อความสัมพันธ์เหล่านี้ครอบคลุมถึง

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

4) การเริ่มต้นการสนทนา

เวทีสานเสวนาอาจจะเริ่มต้นหลายแบบ โดยมากมักจะด้วยวิธีแบบไม่เป็นทางการ การเข้าประชุมร่วมกับชุมชน เป้าหมายในการเข้าร่วมอาจเป็นเรื่องง่ายๆ ตัวอย่างเช่น การรู้จักผู้นำ การแจ้งให้ทราบว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น หรือจะวางแผนไว้อย่างไร เริ่มหากกลุ่มสนใจที่จะร่วมงานต่อไป และทำเป็นบัญชีรายชื่อไว้ หรือสร้างข้อตกลงเบื้องต้นในการทำงานร่วมกัน

5) การใช้ความสัมพันธ์ที่ดี

การใช้ความสัมพันธ์ที่ดีในการพัฒนานโยบายหรือวางแผน ประกอบด้วยการพัฒนาวิสัยทัศน์ การระบุปัญหาร่วมกัน (ไม่ใช่ทางราชการคิดฝ่ายเดียวว่าชาวบ้านมีปัญหา) พัฒนาและวิเคราะห์ทางเลือก เลือกและดำเนินการตามแนวทางที่เลือก การติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องขอคำปรึกษาจากเครือข่ายชุมชนในการระบุปัญหาหรือประเด็นสำคัญ นอกจากนี้เครือข่ายชุมชนจะช่วยระบุระดับที่เหมาะสมของการมีส่วนร่วมได้ด้วย รวมถึง การเลือกโทรศัพท์ถึงแกนหลัก จะทำให้ได้ข้อมูลสำคัญ และการวิจัยอย่างไม่เป็นทางการด้วย

6.2 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ

- 1) พัฒนาคุณภาพของแผน เมื่อมีกลุ่มที่หลากหลาย จะช่วยให้เข้าใจประเด็นอย่างชัดเจน โดยตรงจากกลุ่มนั้น ได้มุมมองใหม่ที่จะช่วยพิสูจน์สมมติฐานและและตรวจสอบได้ทันที
- 2) ช่วยแก้ไขปัญหามากขึ้น ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม โดยการนำเครือข่ายที่มาร่วมวางแผน ภาครัฐจะมีแหล่งข้อมูลที่หลากหลายมากขึ้น ช่วยสร้างให้เป้าหมายร่วมและเพิ่มความเป็นไปได้ในการหาทางแก้ไขปัญหายั่งยืน
- 3) สร้างความไว้วางใจและความเข้าใจ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันจะลดความรู้สึกของความเป็นเขาเป็นเรา ประชาชนจะพัฒนาความมั่นใจในหน่วยงานที่ให้เข้าไปมีส่วนร่วม และการรับฟังอย่างจริงใจ เป็นการสร้างรากฐานความไว้วางใจที่มีคุณค่าต่อการตัดสินใจ

- 4) การสนับสนุนความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง โดยการสร้างความเชื่อมโยงกับพลเมือง หน่วยงานให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน โดยเฉพาะเรื่อง ที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับชุมชน หน่วยงานทำได้โดยชุมชนให้มีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนได้ ตระหนักถึงผลที่จะเกิดขึ้นและบทบาทของภาคประชาชน
- 5) ช่วยสร้างสังคมของทุกคน ประชาชนรู้สึกมีอำนาจมากขึ้น การปฏิบัติอย่างทัดเทียม และ จะยังมีคุณค่ามากขึ้นเมื่อภาครัฐร่วมมือกับชุมชนที่แตกต่าง สร้างสิ่งแวดล้อมที่ประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาของตนเอง และสร้างให้เกิดการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งการสร้างสรรค์สิ่ง ใหม่ ๆ ขึ้นมา
- 6) การติดตามประเมินความก้าวหน้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น การร่วมมือกับองค์กรพัฒนา เอกชน สามารถพัฒนาการติดตามและประเมินผลโครงการในชุมชนได้ การสร้าง ความสัมพันธ์ที่ดีจะช่วยให้มีการสะท้อนข้อคิดเห็นที่สร้างสรรค์เกี่ยวกับการทำงานของ หน่วยงานรัฐ
- 7) การสร้างทักษะของเจ้าหน้าที่ การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ที่ แตกต่าง จะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐในการสร้างทักษะในการสื่อสารที่สามารถนำไปใช้ได้ ในโอกาสอื่น

6.3 ปฏิบัติการวางแผนอย่างมีส่วนร่วม

การระบุนักกลุ่ม เพื่อมั่นใจได้ว่าความสนใจของกลุ่ม/องค์กรนั้นถูกบรรจุในแผน และความสนใจนั้น เหมือนกับขององค์กร ภาครัฐอาจจะสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ติดต่อประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน

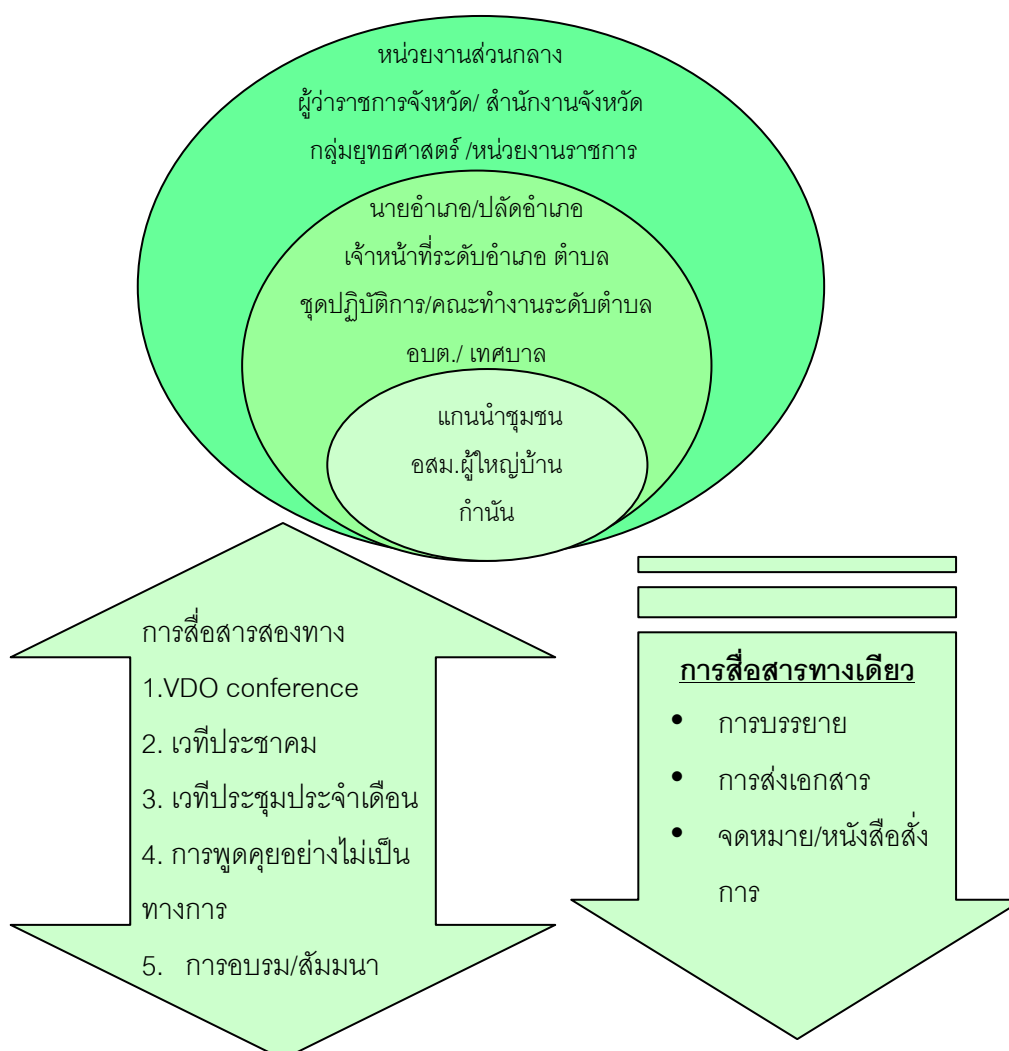
คำถามหลักในกระบวนการวางแผน คำถามต่อไปนี้จะช่วยให้ภาครัฐขยายขอบเขตในการสร้างการมี ส่วนร่วมของชุมชนหรือหน่วยงานในการให้ความร่วมมือในกระบวนการวางแผน

- 1) ความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่นๆ มีส่วนสำคัญต่อผลลัพธ์ของแผนอย่างไร
- 2) การจัดการใดในกระบวนการวางแผนที่จะสนับสนุนความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
- 3) หน่วยงานสามารถเข้าถึงศักยภาพและการตอบสนองในการทำงานกับหน่วยงานต่างๆ ได้ อย่างไร
- 4) หน่วยงานรู้ได้หรือไม่อย่างไรว่าความสัมพันธ์กับชุมชนและองค์กรมีการพัฒนาหรือมีความ เข้มแข็งมากขึ้น
- 5) หน่วยงานภาครัฐมีการสร้างจุดเริ่มในการกำหนดเป้าหมายร่วมระหว่างกัน หรือการใช้ งบประมาณร่วมกันสำหรับชุมชนหรือหน่วยงานเดียวกันโดยวิธีใด
- 6) หน่วยงานของท่านระบุความจำเป็นในการกำหนดเป้าหมายร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือไม่ ถ้าใช่ มีความเปลี่ยนแปลงในการทำงานร่วมกับชุมชนและองค์กรอื่นหรือไม่ อย่างไร
- 7) จะมั่นใจได้อย่างไรว่าแผนปฏิบัติการได้รับข้อมูลที่มีคุณภาพ

6.4 การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนงานโครงการ

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ ควรเป็นการสื่อสารสองทาง กล่าวคือ ทั้งการให้ข้อมูลต่อประชาชนและให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ ตามแผน ซึ่งจะกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น การสื่อสารสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็น จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่ง กระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย กลไกการสื่อสาร และการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับ สนับสนุน กระบวนการทำแผนจังหวัด

กลไกและวิธีการสื่อสารสร้างความเข้าใจ การสื่อสารความเข้าใจและการรับฟังความคิดเห็นผ่านกลไกทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และวิธีการ/กระบวนการสื่อสารควบคู่กันทั้งที่เป็นการสื่อสารแบบทางเดียวและแบบสองทาง โดยผู้สื่อสารอาจจะเป็นผู้รับสารด้วย (ภาพ 6-1)



แผนภาพ 6-1 แสดงรูปแบบการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

ผลของการสื่อสารต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด ภาคีหลักที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาแผนจังหวัด ได้แก่ ชุมชน ประชาสังคม หน่วยงานราชการในภูมิภาค องค์การปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานธุรกิจเอกชน จะมีระดับความเข้าใจต่อกระบวนการจัดทำแผนจังหวัดไม่เท่ากัน โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ การรับรู้ การเข้าใจ การยอมรับ และการสนับสนุน อันเป็นผลสะท้อนต่อการทำงานของแต่ละจังหวัดในการสื่อสารและทำความเข้าใจกับภาคีเหล่านั้น และส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคีในการจัดทำแผนจังหวัด

6.5 การมีส่วนร่วมในการประมวลปัญหาและความต้องการของภาคี

การประมวลปัญหาและความต้องการของภาคีชุมชน ประชาสังคม และเอกชน เป็นกระบวนการที่สำคัญของการมีส่วนร่วมระดับต้น คือ การให้ข้อมูลของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาคชุมชน ประชาสังคม ท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน การประมวลปัญหาความต้องการจำแนกเป็น 4 ระดับได้แก่ ระดับชุมชน ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละระดับจะส่งผลต่อแผนจังหวัดในการกำหนดโครงการให้ตอบโจทย์ได้ตรงประเด็นปัญหาความต้องการอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์มากที่สุด โดยเริ่มต้นที่ระดับชุมชน จากนั้นจึงมีการประมวลข้อมูลปัญหาความต้องการระดับตำบล ในระดับตำบลจะเริ่มมีการผนวกเชื่อมโยงกับภาคีอื่น และเมื่อถึงขั้นตอนระดับอำเภอจะมีการกลั่นกรองวิเคราะห์ เสนอความเห็นโครงการในแผนชุมชนระดับตำบลโครงการใดควรบรรจุไว้ในแผนท้องถิ่น โครงการใดควรเสนอหน่วยงานราชการ (Function) และโครงการใดควรเสนอของบประมาณจังหวัด ในการประมวลปัญหาและความต้องการแต่ละระดับจะมีกลไก ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการแตกต่างกัน

1) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับชุมชน

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

2) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับตำบล

การพัฒนาแผนระดับตำบลจะมีความเข้มข้นมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล การประมวลความต้องการระดับตำบลประกอบด้วยกระบวนการคัดกรองเสียงลำดับความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วน รวมทั้งการบูรณาการแผนงานโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันจากทุกหมู่บ้านให้เป็นโครงการร่วมกัน เพื่อเชื่อมโยงกับงบประมาณของท้องถิ่น โดยเวทีประชาคมตำบลซึ่งผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเวทีจะมีองค์ประกอบจากภาคชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐใน

ระดับตำบลและอำเภอ ทำให้เกิดการสื่อสารทำความเข้าใจกับภาคท้องถิ่น แผนงาน/โครงการที่เกินศักยภาพท้องถิ่นจะถูกนำเสนอให้กลไกระดับอำเภอพิจารณาต่อไป

นอกเหนือจากการประชุมเพื่อประมวลปัญหาและความต้องการเพื่อการพัฒนาแผนโดยตรงแล้วอาจได้ใช้โอกาสที่มีการประชุมอื่นๆ เช่น ร่วมกับการประชุมงานด้านสาธารณสุขชุมชน สำหรับการระดมปัญหาร่วมกับการประชุมด้วย ทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะประเด็น มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนองค์ประกอบของสถานการณ์และปัญหา ทิศทางการจัดการปัญหาซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเนื่องสู่การวางแผนที่ชัดเจนมากขึ้น

3) การประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอ

ในระดับอำเภอจะมีคณะทำงานในระดับอำเภอ นำแผนชุมชน และแผนระดับตำบลกลั่นกรองเป็นแผนพัฒนาอำเภอ ในขั้นตอนนี้จังหวัดนำร่องมีกระบวนการประมวลความต้องการและปัญหาระดับอำเภอที่มีความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของอำเภอ และระยะเวลา

6.6 ข้อคํานึงของกระบวนการมีส่วนร่วม

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

2) สร้างกลไกการสร้างการมีส่วนร่วม ให้ขยายขอบเขตครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผน เช่น กลุ่ม องค์กร หน่วยงานที่รับผลกระทบเพิ่มขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มผู้สนใจซึ่งนอกเหนือไปจากกลุ่มเดิมๆ ที่จังหวัดเคยได้ทำงานร่วมด้วย เพื่อค้นหามุมมองที่แตกต่างซึ่งอาจจะส่งผลต่อการจัดทำแผน โดยจังหวัดจะต้องมีแผนงานเตรียมความพร้อมของภาคีในการมีส่วนร่วมการจัดทำแผนจังหวัดจริงจัง ทั้งการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในจังหวัดต่อการพัฒนาจังหวัดด้วย

3) การสร้างการมีส่วนร่วมให้ต่อเนื่อง ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ การเสนอแผน การดำเนินการ และครอบคลุมถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนด้วย ซึ่งอาจจะจัดในรูปเครือข่าย หน่วยงานกรมการระดับต่างๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาความสามารถของผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

4) ในกระบวนการสร้างมีส่วนร่วม จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเชิงเทคนิค การสื่อสาร การเขียน การสรุป การถ่ายทอดข้อมูลไปและกลับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การวิเคราะห์ข้อมูล การแก้ปัญหา การจัดการความขัดแย้ง การตัดสินใจ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย

ภายใต้ข้อจำกัดของเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ และออกแบบกระบวนการที่จะได้ผลลัพธ์ที่สามารถนำไปใช้วางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง จังหวัดจึงควรลงทุนในการพัฒนานุเคราะห์ที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว

5) การกำหนดประเด็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาาร่วมกัน ให้ทุกฝ่ายในจังหวัดเห็นว่าเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ

การดำเนินงานการพัฒนาจังหวัด เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือและการจัดการจากหลายหน่วยงานหลายองค์กร ทั้งจากหน่วยงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคและประชาสังคม ในการเข้ามาร่วมคิดร่วมทำ ที่มุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการพัฒนาสังคมและชุมชน อันเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในองค์กรรวม เกิดความเชื่อมโยงของการพัฒนาอย่างเกื้อกูลและส่งเสริมซึ่งกันและกัน บนความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องมีกระบวนการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยสนับสนุนให้มีการจัดเวทีการเรียนรู้ สร้างเครือข่ายการเรียนรู้และเคลื่อนไหวยะหว่างเมือง ชุมชน พร้อมทั้งหนุนเสริมบทบาทประชาคมในท้องถิ่นได้ค้นหาประเด็นร่วมในการขับเคลื่อนและร่วมเรียนรู้พัฒนาเมือง ควบคู่ไปกับการเร่งปรับกลไกการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม เพื่อฐานรากทางเศรษฐกิจและความเข้มแข็งของชุมชน

สำหรับภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป ควรได้เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่สำคัญของชุมชน ได้แก่ การทำแผนของชุมชน เริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลจากชาวชุมชนที่เข้าใจถึงสถานการณ์ของชุมชนขณะนั้น ทำให้ได้แผนชุมชนที่มาจากกระบวนการระดมปัญหาที่รอบด้านและตรงจุด แล้วร่วมเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งแผนของชุมชนสามารถเชื่อมโยงไปสู่การทำแผนเครือข่ายในเรื่องอื่นๆ ที่มีประเด็นร่วมกัน โดยมีตัวแทนในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมเป็นคณะทำงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนควรเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนการจัดทำแผน ได้แก่ การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล

นอกจากนี้ การที่จะเสริมสร้างบทบาทประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงมากขึ้น ประชาชนจำเป็นต้องเข้าถึงข้อมูล เรียนรู้ และพัฒนาองค์ความรู้ ซึ่งสามารถเกิดจากเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และเรียนรู้ร่วมกันระหว่างคนในชุมชนเองกับชุมชนอื่นๆ และภาคีอื่น เพื่อให้เกิดการร่วมกันคิดและทำในสิ่งที่สร้างสรรค์ต่อท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นแนวทางพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตข้างหน้าทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้ช่องทางการเรียนรู้ ได้แก่ การจัดแสดงข้อมูลที่เป็นความรู้ในชุมชน การศึกษาดูงาน การประชุม การอบรมสัมมนา สื่อและสิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมถึงการร่วมปฏิบัติงาน ผลการเรียนรู้จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติและแนวความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้น ตลอดจน เกิดตระหนักในการเสริมสร้างขีดความสามารถของตนเอง ให้สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการได้อย่างทันที่และเหมาะสมกับสภาวการณ์ และมีการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและเกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

บรรณานุกรม

หนังสือ รายงานวิจัย และเอกสารเผยแพร่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551. **กลยุทธ์การวางแผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นเชิงบูรณาการ**. เอกสารตำราหลัก ประกอบการเรียนการสอน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็กสเพอเน็ท จำกัด.

กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดนครปฐม. **การจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ จังหวัดนครปฐม และกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ 1**. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

ถวิลวดี บุรีกุล. 2551. **ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ประพันธ์ศักดิ์ รักษาไชยวรรณ , วิรุณศิริ อารยวงศ์ และ ออมร นนทสุต. 2548. **อะไร อย่างไรคือแผนที่ยุทธศาสตร์ การสร้างและการใช้ประโยชน์จากแผนที่ยุทธศาสตร์**. กรุงเทพฯ. กองสนับสนุนสุขภาพเพื่อประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข.

รัฐศาสตร์, คณะ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.มปป. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนการบริหาร ราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการจัดการงบประมาณ**. กรุงเทพฯ. สำนักงบประมาณ.

ศรีศักดิ์ จามรมาน. 2550. **เอกสารประกอบการประชุมและสัมมนาวิชาการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ครั้งที่ 2/2550** สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2550 เวลา 10.30–13.30 น.

ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2546. **คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุด 3 แนวทางการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ**. กรุงเทพฯ. อรุณการพิมพ์.

สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม**.

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551. **คู่มือการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool-PART**. กรุงเทพฯ (อัดสำเนา).

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2544. **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : สายธาร.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. 2544. รายงานฉบับสมบูรณ์การประเมินผลการดำเนินงานโครงการประชาสัมพันธ์ แผนงานสนับสนุนกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน. กรุงเทพฯ (อัดสำเนา)

สำนักงานประมาณ .2552.คู่มือแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการ (พ.ศ.2552-2554) เพื่อการจัดทำงบประมาณ. กรุงเทพฯ. สำนักงานประมาณ (อัดสำเนา).

สำนักงานประมาณ .2552.คู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. กรุงเทพฯ . สำนักงานประมาณ. (อัดสำเนา).

สำนักงานประมาณ และ สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร.2546. คู่มือการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน SPBBS. กรุงเทพฯ. สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร.

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 (จังหวัดลพบุรี). การดำเนินงานพัฒนากลุ่มจังหวัด ภาคกลางตอนบน 2 (ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อ่างทอง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551. ลพบุรี. (เอกสารไม่เผยแพร่)

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,สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.คู่มือการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2551-2554.กุมภาพันธ์ 2551.(อัดสำเนา)

อัทธ์ พิศาลวานิช และ คณะ.2552. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการเชื่อมโยงการใช้ปัจจัยการผลิตและผลผลิตของกิจกรรมการผลิตระดับจังหวัดเพื่อการตัดสินใจวางแผนจังหวัด. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย.

หนังสือพิมพ์ วารสาร จุลสาร

จินตนา สิงห์เทพ. บทบาทของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM). วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ.ภูมิภาค “ชัยภูมิของบ 663 ล้วนพัฒนาแหล่งน้ำยั่งยืน”.หน้า 16 วันอังคารที่ 13 พฤษภาคม 2551

ธัญญชนก เจริญปฐ. การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อสร้างความเข้มแข็งของส่วนราชการในภูมิภาค.วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

ธนะบุญ, แจ่มกระจ่าง(บรรณาธิการ).ทริป แมกกาสีน.ปีที่ 12 ฉบับที่ 140 มิถุนายน 2551.

ธนศร จริญญาเมือง. 1 ทศวรรษการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (1) . มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 866 มกราคม 2552.

วงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์. การพัฒนาจังหวัดราชบุรี. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

หนังสือพิมพ์มติชน. สีลาภรณ์ บัวสาย. ข้าแหละ"2ปม"อุปสรรค กม.ไฟเขียว"ผู้ว่าฯตั้งงบฯเอง. หน้า 9 วันอังคารที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551

สุรพล กาญจนจิตรว. แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจาก พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2551.

สุวัฒน์ ต้นประวดี. 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

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ 2549

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

ระเบียบบริหารงบประมาณจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551