



รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive Summary)

โครงการศึกษาความเหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบงานกำกับ
และติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

โดย นางสาวจิริกา นุतालย์ และคณะ

มกราคม 2554

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาความเหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบงานกำกับ และติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

คณะผู้วิจัย

1. นางสาวจิรภา	นุตาสัย
2. นางกฤติยา	สัจจรักษ์
3. นายมนตรี	เสนีเศรษฐ
4. นางสาวพัชรี	เอี่ยมกมลลา
5. นายธีรพล	สุวรรณรุ่งเรือง
6. นายแมน	บุโรกานนท์
7. นายณรงค์	คงมาก
8. นายบุญเยี่ยม	เหลาสะอาด
9. นางสาวหทัยรัตน์	พ่วงเชย
10. นางสาวเนตรดาว	ยิ่งยุบล
11. นายเอกชัย	ปิ่นแก้ว
12. นายเกียรติศักดิ์	ภิรมย์แก้ว
13. นายณัฐพล	จิระสกุลไทย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

โครงการ “ศึกษาความเหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค” ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกภ.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ทั้งจากหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับพื้นที่

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และยังได้กรุณาเชื่อมโยงงานวิจัยกับคณะกรรมการชุดอื่น เช่น คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐ (คตป.)

สำหรับหน่วยงานในระดับพื้นที่ คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ศึกษาทั้ง 12 จังหวัด ที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทีมวิจัย รวมทั้งได้เข้าร่วมกิจกรรมสำคัญของโครงการ เช่น การร่วมประชุมเพื่อคัดเลือกผลผลิตหลักของจังหวัด และการทดลองนำร่องประชุมกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแบบเสริมพลัง

ขอบคุณหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัด ในจังหวัดพื้นที่ศึกษา และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ร่วมให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่นักวิจัย แม้ว่าแต่ละท่านจะมีภารกิจมากมายในช่วงระยะเวลาการศึกษา โดยให้ความอนุเคราะห์การประสานงานกับหน่วยงานในจังหวัดเพื่อจัดเวทีหารือ และให้สัมภาษณ์ให้คำปรึกษา ตลอดจนช่วยให้ข้อคิดเห็นในระหว่างเข้าร่วมเวทีการประชุม

ขอบคุณหัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการในระดับจังหวัด โดยเฉพาะข้าราชการจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ศึกษา ที่ให้การต้อนรับอำนวยความสะดวกในการจัดหาข้อมูลและเอกสารที่สำคัญ จำเป็นต่อการอ้างอิง รวมทั้งไขข้อข้องใจในปัญหาเกี่ยวกับการกำกับและการตรวจราชการจากหน่วยงานส่วนกลาง

นอกจากนี้ยังมีภาคีพัฒนาในพื้นที่ศึกษา ซึ่งนักวิจัยขอขอบคุณผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้นำชุมชน และภาคธุรกิจ (หอการค้า/สภาอุตสาหกรรม) ที่จัดเวลาให้นักวิจัยเข้าพบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นความเห็นของภาคีพัฒนาในจังหวัดอย่างครอบคลุม รวมทั้งนักวิจัยได้มีส่วนในการสื่อสารข้อมูลเรื่อง การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ให้ภาคีในภาคส่วนดังกล่าวได้รับรู้และเข้าใจบทบาทของคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ

ในพื้นที่ศึกษาด้านยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ขอขอบคุณสถาบันวิชาการในพื้นที่ศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยนเรศวร สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ รวมทั้งสำนักงานกีฬาและการท่องเที่ยวจังหวัด ที่สนับสนุนข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

สำหรับหน่วยงานส่วนกลาง คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ นายจตุรงค์ ปัญญาดี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้ให้ทิศทางและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ขอขอบคุณนายระพีพันธุ์ สริวัฒน์ หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี , นายจาตุร อภิชาติบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ท่านผู้ตรวจราชการสำนัก

นายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการทุกเขต ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญ นายไชยณรงค์ ต้นสุภาพ และ นายไพบูลย์ ดอนศรีจันทร์ ที่ให้คำแนะนำ ให้ข้อคิดเห็น เกี่ยวกับระบบและกระบวนการตรวจราชการ รวมทั้งได้เข้าร่วมเวทีการประชุมทดลองการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแบบเสริมพลัง ในพื้นที่ศึกษา 12 จังหวัด

ในระหว่างกระบวนการดำเนินงาน คณะผู้ศึกษาวิจัยได้รับการอำนวยความสะดวกจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ส.กกป.) ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกป.) ในการประสานงานกับจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา จึงขอขอบคุณนางเอี่ยมพร ทองศิริ ผู้อำนวยการ ส.กกป. , นายวรพงษ์ อุตทามนตรี และนายอภัย เจริญมิตร รวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทุกท่าน

ขอบคุณที่ปรึกษาโครงการ นายกำพล แก้วทวงศ์, ดร.กิตติวัฒน์ อุชุपालะนนท์ และ ดร.ณพศิษฐ์ จักรพิทักษ์ คณบดีวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ให้คำแนะนำ รวมทั้งจัดหาข้อมูลทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวิจัยสามารถสำเร็จผลได้ตามขั้นตอนและกรอบเวลาที่กำหนดไว้ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนและคำแนะนำด้านวิชาการจาก ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการ สกว. นางสาวเบญจมาศ ติระมาศวนิช คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณ สกว. และเจ้าหน้าที่ฝ่ายชุมชนและสังคม (ฝ่าย 4) ที่อำนวยความสะดวกทุกประการตลอดระยะเวลาการศึกษาวิจัย รวมถึงผู้เกี่ยวข้อง อีกหลายท่านทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ที่มีได้เอื้อนามไว้ ณ ที่นี้

สุดท้ายนี้คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการกำกับและติดตามและการปฏิบัติราชการในภูมิภาค รวมทั้งเกิดคุณค่าแก่การพัฒนาของภาคีนอกภาครัฐ ความผิดพลาดประการใดที่อาจเกิดขึ้นจากการศึกษาวิจัย คณะผู้ศึกษาขออภัยและขอนำไปสู่การปรับปรุงในโอกาสต่อไป

คณะผู้ศึกษาวิจัย

มกราคม 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาความเหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อกำหนดรูปแบบการพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคที่เหมาะสม 2) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานแนวดิ่งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) เพื่อพัฒนากลไก และเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นระบบงานที่สนับสนุนการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของกระบวนการวางยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ การจัดกลไกประสานการทำงานร่วมกัน ให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานแนวดิ่งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การบริหารราชการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ได้มอบความเป็นเจ้าภาพในการดูแลทุกพื้นที่ให้กับรองนายกรัฐมนตรี โดยให้รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายกำกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค สามารถกำกับ ดูแล และติดตามความก้าวหน้ายุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด รวมทั้งจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เสมือนหนึ่งมีนายกรัฐมนตรีอยู่ประจำในทุกพื้นที่ของประเทศ

ในกระบวนการศึกษา ได้ใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) ในการวิเคราะห์ และตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมการพัฒนาผลผลิตของหน่วยราชการในภูมิภาค และใช้**แนวคิดการกำกับ และติดตามแบบเสริมพลัง**ในการทดลองและพัฒนาเครื่องมือในการกำกับ และติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในพื้นที่ศึกษา 12 จังหวัด คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก อุทัยธานี ปราจีนบุรี สระบุรี ราชบุรี อโยธยา ชัยภูมิ ขอนแก่น อุดรธานี นครศรีธรรมราช และปัตตานี มีผลการศึกษาซึ่งประกอบด้วยข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอเครื่องมือและระบบการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการแบบเสริมพลัง ที่เรียกว่า **“TRISIC/KA” (ไตรสิกขา)** เกิดจากการถอดองค์ประกอบของการดำเนินงานในพื้นที่ศึกษาเป็นระบบเมตริกซ์ ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งกระบวนการเริ่มจาก การกำหนดผลผลิตหรือประเด็นหลักในการกำกับ (Issue) และแจกแจงภาคีและบทบาทที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) โดยมีการใช้เครื่องมือเชิงระบบในการวิเคราะห์และตรวจสอบความเชื่อมโยงของเป้าหมาย (System) พร้อมทั้งการศึกษาริบทของพื้นที่ (Context) และจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ (Information) จัดระบบและกลไกการประสานเชื่อมโยงการทำงานทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง (Cooperation) และการสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจ รับรู้ ยอมรับและมีส่วนร่วม (Communication) บูรณาการความร่วมมือและพัฒนาระบบการพึ่งพาเกื้อกูลทั้งภาครัฐ เอกชน ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (Interdependence) ซึ่งจะนำไปสู่การเชื่อมโยงความร่วมมือและผลการพัฒนาทั้งระบบทั้งแนวดิ่งและแนวนอน (Synchronization) โดยกระบวนการทั้งหมดขับเคลื่อนภายใต้แนวคิดการจัดการ

ความรู้ (Knowledge Management) เพื่อพัฒนาองค์กรและการประสิทธิภาพการพัฒนาพื้นที่ และผลของการดำเนินการทั้งกระบวนการจะเป็นข้อมูลในการประเมินประสิทธิภาพที่มจ.จังหวัด (Assessment)

2. จากการแจกแจงกระบวนการพัฒนาผลผลิตในระดับพื้นที่ พบว่าความสอดคล้องและการเชื่อมโยงกันของกิจกรรม/โครงการทั้งในระดับพื้นที่ด้วยตนเอง และระดับพื้นที่กับระดับนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาผลผลิต ในการศึกษาครั้งนี้ **จึงเสนอให้มีการเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมในพื้นที่ด้วยตนเอง (Area value chain) และระหว่างกิจกรรมในพื้นที่กับระดับนโยบาย (Policy value chain) โดยใช้บทบาทของรองนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในการบูรณาการให้เกิดความสอดคล้อง และหนุนเสริมซึ่งกันและกันของหน่วยงานนโยบายกับหน่วยปฏิบัติ**

3. การสนับสนุนให้การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคมีประสิทธิภาพ จำเป็นพัฒนาระบบงานสนับสนุนซึ่งประกอบด้วย ระบบงานข้อมูล ระบบงานกำกับและติดตามในระดับพื้นที่ และงานอำนวยความสะดวก ขณะเดียวกัน ส.กกก.เองต้องเพิ่มบทบาทหรือภาระงานเพื่อยกระดับและขยายบทบาทตนเองให้เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุน กกก. ให้ทำหน้าที่เป็น กรม.พื้นที่ได้ตามที่คาดหวัง

4. กรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ในการศึกษาได้เสนอวิสัยทัศน์ให้ กกก. เป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างเสริมพลัง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมียุทธศาสตร์ในการสนับสนุน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เสริมสร้างภาพลักษณ์คณะกรรมการในฐานะเป็นกลไกกำกับและการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ คือ 1) เน้นหนักการประชุมคณะกรรมการให้เป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็น สร้างทิศทางและข้อตกลงร่วมกันระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบเกี่ยวได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว และ 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานตามบทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ผลักดันให้ ส.กกก. ให้เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพ เป็นที่น่าเชื่อถือ ในการเสนอแนะความคิดเห็นหรือข้อพิจารณาในกิจการที่เกี่ยวกับการกำกับฯ ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ คือ 1) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในรูปแบบที่เหมาะสม 2) เพิ่มศักยภาพของ ส.กกก. ให้สามารถปฏิบัติงานการกำกับได้มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล และ 3) เพิ่มศักยภาพส.กกก. ให้เป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในการศึกษาได้เสนอว่า การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการควรมีขอบเขตภารกิจที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนา/แผนปฏิบัติราชการ การปฏิบัติตามแผน และการเกิดผลผลิต/ผลลัพธ์จากการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ ส่วนเรื่องเวลาในการกำกับนั้นขึ้นอยู่กับประเด็น โครงการ/กิจกรรมที่จะทำการกำกับติดตาม ซึ่งต้องตกลงร่วมกันระหว่างผู้ที่มีหน้าที่ในการกำกับและผู้ที่ถูกกำกับ ซึ่งการตกลงหรือหาข้อสรุปร่วมกันในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการระหว่างกลไกหรือภาคที่เกี่ยวข้องจะทำให้เกิดบรรยากาศในการหนุนเสริมซึ่งกันและกัน สามารถดึงศักยภาพและสร้างพลังในการขับเคลื่อนงานของหน่วยปฏิบัติ ขณะที่หน่วยกำกับจะได้รับทราบข้อเท็จจริง ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการบริหารราชการ โดยในที่นี้เรียกว่า “การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแบบเสริมพลัง”

ABSTRACT

The Research entitled “the Study on Social Optimum and Appropriateness for Development of Supervising and Following-Up Procedures towards the Government’s Work and Operations in Provinces through Empowerment Evaluation Approach” was conducted in the line of three objectives as: 1) to design the development procedures and formulations of supervising and following-up processes towards the Government’s work and operations in provinces; 2) to generate strategies for supervising and following-up procedures towards the Government’s work and operations in provinces with the capacity-building for linking-up abilities on vertical and horizontal ways with efficiency; and 3) to develop mechanisms and tools for propulsion of supervising and following-up strategies in provinces with efficiency.

The supervising and following-up procedures towards the Government’s work and operations in provinces have been set up and developed as the supporting systems for reformation of public services management with innovative ways. These are focusing on values and achievements in response to the designated Public Services Management Strategies and the Integration of Public Services Management Organizations, covering the design and implementation of strategies with formulation of coordinating mechanisms for work and operations. The vertical and horizontal linking-up abilities have been applicably undertaken while the public services management could be able to respond to the public needs with satisfaction, meanwhile most of problems and obstacles also could be solved in due course. Each Deputy Prime Minister would be entrusted to superintend the supervising and following-up procedures towards the Government’s work and operations in each province with the authorities to monitor, supervise and inspect the progress of implementation of the Strategies for Development of Provincial Clusters and Provinces, including promptly taking accountability to any problems in those particular areas, as if there is the Prime Minister within each province.

In reference to the objectives of this Research, the twelve provinces were selected on the geographical basis with coverage of responsibilities of each General Inspector of the Office of Prime Minister, in response to the income generation, economic status, problems and size of provinces. These provinces were Chiang Mai, Phitsanulok, Uthai Thani, Prachin Buri, Saraburi, Ratchaburi, Ayudhya, Chaiyaphum, Khon Kaen, Udon Thani, Nakhon Si Thammarat and Pattani. There were some researches and studies of each province that could be used as the offshoots for this Research as well. And in order to narrow down the scope of the Research in each province with concrete outcomes, only one specific issue (or product) would be identified in each province, the Value Chain System then was

undertaken for the purpose of analysis and inspection on matrix of relationships targeting to the provincial government agencies' activities and the development of those selected issues (or products), the Empowerment Evaluation Framework was generally applied to direct the supervising and following-up procedures with the purpose of creation and development of mechanisms and tools for propulsion of supervising and following-up strategies in provinces with efficiency. A number of findings and recommendations, from the Research, could be summarized as follows:

1. At the conclusion of findings and recommendations, the “*Tri-SIC/KA*”[□], as one of the main conclusions from lessons-learned of twelve provinces, was developed and presented in the Matrix Analysis Formula, representing relationships and interactions between nine factors in response to the supervising and following-up procedures with the Empowerment Evaluation Framework. These factors could be separately posted on Y- and X-axis consecutively as: Issue (Y_1), Systems (Y_2), Stakeholders (Y_3), Information (Y_4), Context (X_1), Cooperation (X_2), Interdependency (X_3), Communication (X_4) and Synchronization (X_5). The nine factors in matrix analysis formula create twenty sets of relationships from cross-cutting areas of Y- and X-axis and would be superintended by the Knowledge Management and Efficiency Assessment in each province.

2. And in respect of the explication of procedures for development of issue (or product) in each province, the possibility of accomplishment of such development of issue (or product) would rely on the coordination and linkage of activities or projects among province itself and between the province and policy levels. The Research henceforth *proposed that the Area Value Chain and Policy Value Chain shall be applied to ensure that such coordination and linkage would be implemented in the appropriate ways, the entrusted Deputy Prime Ministers and the Committee for Supervising and Following-Up Procedures towards the Government's Work and Operations in the Provinces then shall play their roles to integrate and harmonize such cooperation with mutual enhancement between local government agencies (Area) and policy-regulating bodies (Function).*

3. And in response to the implementation of supervising and following-up procedures in provinces with efficiency, some supporting systems shall be created and developed, consisting of: the Information System, the Supervising and Following-Up System in Provinces and the Meeting Facilitation System, while the Regional Supervision Office (RSO) shall be authorized more specialized roles and work for institutionalizing itself as the main focal unit that has the roles for supporting missions and mandates of the Committee for Supervising and Following-Up Procedures towards the Government's Work and Operations in Provinces, as if there is the Cabinet in each province.

4. In the gist of the Strategic Framework for Supervising and Following-Up Procedures towards the Government's Work and Operations in Provinces, the Research proposed the new Vision of the Regional Supervision Office (RSO) as: "To be the Focal Unit with the roles for mobilizing the provincial management of work and operations with the empowering integration approach, in order to respond to needs of the public". Two main Strategies were designed and proposed as follows:

Strategy 1: the Reinforcement of Perception and Awareness towards the Committee for Supervising and Following-Up Procedures towards the Government's Work and Operations in Provinces, as the main supervising and following-up mechanism for mobilizing the provincial management of work and operations with the empowering integration approach, consisting of two Tactics as: 1) The creation of more issue- or area-based platforms, with the Committee's meetings, in order to enhance the information and opinion sharing spaces and to elaborate the collective regulations and agreements between the Deputy Prime Minister in charge of such area or issue with the related Ministers, including Minister of the Prime Minister Office, as entrusted by the Prime Minister. This should be effective ways for dispute resettlement on cross-cutting issues or problems with in due course; and 2) the strengthening of managements and administrations in compliance with the duties and responsibilities, as per stipulation in the Regulation of Prime Minister Office on the Supervising and Following-Up Procedures towards the Government's Work and Operations in Provinces, B.E. 2547, and all related by-laws.

Strategy 2: the upraising of the potentiality and creditability of the Regional Supervision Office (RSO), particularly in respect of making recommendations or justifications on supervising and following-up matters, consisting of three Tactics as: 1) The strengthening of cooperation among the government agencies, private sectors and the public, within contextually appropriate ways; 2) The provision of capacity-building activities for the Regional Supervision Office (RSO), in order to enhance it to be able to efficiently implement its mandates and responsibilities on supervising and following—up the Government's work and operations in provinces with the achievement of the provincial management of work and operations through the empowering integration approach ; and 3) the increase of capacity of the Regional Supervision Office (RSO) to be the focal unit with the roles for mobilizing the provincial management of work and operations with integration approach and efficiency.

And at conclusion, the ideas and practices of empowerment evaluation or friendly-supervising and following-up procedures towards the Government's work and operations in provinces were reiterated with the principles of continuity, friendship, open-mind with mutual supporting and sharing benefits. In response to these principles, the supervising and following-up procedures shall be continually and

concurrently started with and from the design of, the implementation on and the creation of outputs and outcomes from the plans for development or action plans, as per the collective or mutual agreements. The timeframe for implementation of supervising and following-up procedures would be relied on issues, projects or activities that become a part of collective agreements between those who have the roles for supervising and following-up and those whom are being supervised. The design of agreements or final plans for implementation of supervising and following-up procedures between the relevant stakeholders shall be created by those relevant themselves within the mutual-respecting and supporting conditions, then the collective mindsets of team-building, potentiality sharing, and cohesive efforts for mobilization of work and operations would be created, while the supervising and following-up unit, in this case is the Regional Supervision Office (RSO), would be able to gain more facts that shall be benefits for the improvement of public administration in the long run.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

บทที่ 1 บทนำ

1

1.1 ความเป็นมาของโครงการ

1.2 วัตถุประสงค์

1.3 ผลผลิต

1.4 ผลลัพธ์

1.5 แนวทางการศึกษา

1.6 พื้นที่ดำเนินการ

1.7 ระยะเวลาดำเนินการ

บทที่ 2 กฎหมาย แนวคิดทฤษฎี และเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

6

2.2 ทฤษฎีและเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ประยุกต์ใช้ในการศึกษา

6

2.3 เครื่องมือในการบริหารจัดการ

7

2.4 ข้อค้นพบจากการทบทวนกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎีและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

10

บทที่ 3 ระบบและกระบวนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

3.1 ระบบและกระบวนการกำกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

12

3.2 บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกในการกำกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

15

บทที่ 4 ผลการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแบบเสริมพลัง พื้นที่นำร่อง 12 จังหวัด

4.1 การเลือกผลผลิตหลัก

17

4.2 การกำกับแบบเสริมพลัง โดยกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า

18

4.3 ภาวการณ์ร่วมมือ บทบาท และการวิเคราะห์

19

4.4 สรุปการวิเคราะห์บทบาทภาวการณ์พัฒนาผลผลิตหลัก

20

4.5 สรุปผลการนำร่องกำกับแบบเสริมพลัง

20

4.6 ข้อค้นพบในเชิงเครื่องมือและระบบในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค
แบบเสริมพลัง

24

4.7 การประยุกต์ใช้กับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

28

บทที่ 5 ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

- | | |
|---|----|
| 5.1 ระบบงานสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค | 29 |
| 5.2 เครื่องมือและกลไกในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค | 31 |

บทที่ 6 กรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

- | | |
|--|----|
| 6.1 การวิเคราะห์ศักยภาพของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค | 44 |
| 6.2 กรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค | 54 |

บรรณานุกรม

คำย่อ

ก.น.จ.	คณะกรรมการนโยบายแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
ก.บ.ก.	คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
ก.บ.จ.	คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
ก.พ.ร.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
กกก.	คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค
ค.ต.ป.	คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐราชการ
ก.ธ.จ.	คณะกรรมการการธรรมาภิบาลจังหวัด
ผต.	ผู้ตรวจราชการ
ผต.นร.	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
ผต.มท.	ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
ปนร.	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
หน.ผต.	หัวหน้าผู้ตรวจราชการ
พรฎ.	พระราชกฤษฎีกา
สศช.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สปน.	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
ส.กกก.	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค
สกว.	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
สปป.	สำนักงานประมาณ

1.1 ความเป็นมาของโครงการ

จากการปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อให้เป็นไปตามกระแสการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ จึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ ครอบคลุมทั้งในส่วนของ การวางยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ การจัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกันเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานแนวดิ่งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและมีการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และเกิดประโยชน์สูงสุด

ในส่วนของการบริหารราชการในภูมิภาค ได้มีความพยายามในการพัฒนาระดับพื้นที่อย่างบูรณาการ โดยมีแนวคิดที่จะให้ทุกพื้นที่ที่มีผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลปัญหาของประชาชน จึงได้ริเริ่มนโยบายมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลการปฏิบัติราชการในหลายมิติ กล่าวคือรองนายกรัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบทั้งในมิติของกระทรวง (Function) ในมิติของนโยบาย/ภารกิจ (Agenda) และมิติการกำกับดูแลพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ (Area) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2552

การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ส.กกภ.) ได้ทำหน้าที่สนับสนุนให้มีการประสาน ติดตาม เร่งรัด ช่วยเหลือในการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมา ยังไม่สามารถขับเคลื่อนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดต่าง ๆ อาทิ โครงสร้างองค์กรที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งขาดองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำหน้าที่กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) ซึ่งมีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำแผน และพิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ

ประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ภารกิจทั้งสองส่วนดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ภารกิจของ กกภ. และภารกิจตาม พรฎ. มีความสอดคล้องกับการกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้มีหน้าที่ในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ดังนั้น**เพื่อให้การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มีทิศทางที่ชัดเจน และสอดคล้องกับภารกิจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการฯ และสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน** คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกภ.) จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2552 เห็นชอบในหลักการ ให้มีการศึกษาความเหมาะสมและพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ส.กกภ.) ได้ลงนามความร่วมมือกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) **จัดทำโครงการ “การศึกษาความเหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคขึ้น”** เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค และพัฒนาระบบงานกำกับและติดตาม รวมถึงการพัฒนากลไกและเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานของ ส.กกภ. ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อกำหนดรูปแบบการพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคที่เหมาะสม
- 2) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานแนวดิ่งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เพื่อพัฒนากลไก และเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ผลผลิต

- 1) รายงานผลการศึกษา พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคที่เหมาะสม
- 2) ข้อเสนอกรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค
- 3) ข้อเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกลไก และเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน โดยอิงฐานวิชาการ สำหรับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

1.4 ผลลัพธ์

- 1) การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีระบบ และเป็นมาตรฐาน

- 2) บุคลากรและเจ้าหน้าที่ประสานงานหรือสนับสนุนงานด้านการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานขององค์ความรู้ทางวิชาการ
- 3) ทำให้เกิดระบบการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

1.5 แนวทางการศึกษา

- 1) **ศึกษาริบทและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง**กับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนภูมิภาค และการกำกับ ติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค โดยครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องการกำหนดนโยบาย และ ยุทธศาสตร์การวางแผน การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล รวมไปถึงกลไกที่เกี่ยวข้อง
- 2) **ศึกษาและทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เอกสารทางราชการ เอกสารทางวิชาการ และงานวิจัย** ที่เกี่ยวกับรูปแบบการกำกับ การบริหาร การติดตามประเมินผล
- 3) **การศึกษาทฤษฎีและหลักวิชาการ** เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนารูปแบบการกำกับ
 - ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)
 - การประเมินผลแบบเสริมพลัง (Empowerment Evaluation)
 - แผนที่ผลลัพธ์ (Outcome Mapping)
- 4) **การศึกษาเครื่องมือเชิงระบบ** ได้แก่
 - การศึกษารูปแบบ กลไก การกำกับ โดยประยุกต์และเชื่อมโยงกับระบบ ก.บ.จ.
 - แนวทางการพัฒนาระบบกำกับตนเองของจังหวัดเชื่อมโยงกับการกำกับราชการส่วนภูมิภาค และ การสร้างเครือข่าย
 - การประยุกต์ใช้แนวคิดในการวิเคราะห์ภายในและภายนอกด้วยแนวทาง SWOT analysis โดยเสริมด้วยเครื่องมือทางด้านการบริหารจัดการ McKinsey 7's Model
- 5) **การศึกษาเครื่องมือทางสังคม** ได้แก่ การประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Meeting) การบริหารเครือข่าย (Network Management) และสุนทรียสนทนา (Dialogue)
- 6) **การวิเคราะห์ จัดระบบ และเชื่อมโยงเนื้อหา กลไก รูปแบบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง** กับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนภูมิภาค และการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค โดยอ้างอิงผลการวิเคราะห์กับแนวคิด ทฤษฎี หลักการทางวิชาการ และจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้องใน 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการในพื้นที่ และระดับนโยบายหรือกลุ่มผู้สนับสนุน (แนวนอน/แนวตั้ง)
- 7) **ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำ และนำเสนอรูปแบบ กลไก เครื่องมือ และแนวทางการกำกับติดตาม** การปฏิบัติราชการ ระบบการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ การ

กำกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาคเกิดระบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลการศึกษา และข้อเท็จจริงที่ได้จากการประชุมรับฟังความคิดเห็น โดยรูปแบบ กลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานต้องแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงในการปฏิบัติและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานตั้งแต่ระดับพื้นที่จนถึงระดับนโยบาย

- 8) **จัดทำรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค** โดยครอบคลุมรูปแบบ ระบบและแนวทางที่นำไปสู่การเพิ่มและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของราชการส่วนภูมิภาค ยุทธศาสตร์ในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค
- 9) **เลือกผลผลิตหลักหรือประเด็นหลักในพื้นที่ศึกษา** (12 จังหวัด) ที่สะท้อนให้เห็นแนวทางการบูรณาการ การเชื่อมโยง ต่อยอด สนับสนุน ซึ่งกันและกันของ Function Area Agenda จำนวน 1 เรื่อง เพื่อเป็นตัวแบบในการพัฒนาระบบกำกับดูแล ที่ก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวก การเชื่อมโยงตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ เพื่อให้การบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล
- 10) **จัดประชุมหารือกับผู้ตรวจราชการ หน่วยงานสนับสนุน หน่วยงานระดับนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับงานกำกับและตรวจราชการ** รวมทั้งการประชุมกับหน่วยงานในพื้นที่ (หน่วยที่ได้รับการตรวจประเมินและภาคีที่เกี่ยวข้อง) เพื่อสะท้อนความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค และสรุปสังเคราะห์
- 11) **จัดประชุมการนำเสนอผลการศึกษา** จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่
 - ครั้งที่ 1 นำเสนอผลการศึกษาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่และผู้บริหารส่วนราชการของราชการส่วนภูมิภาค
 - ครั้งที่ 2 นำเสนอผลการศึกษา ซึ่งได้มีการปรับปรุง แก้ไขผลการศึกษาตามความข้อเท็จจริง และหลักการทางวิชาการต่อภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งระดับปฏิบัติการและระดับนโยบายหรือกลุ่มผู้สนับสนุน

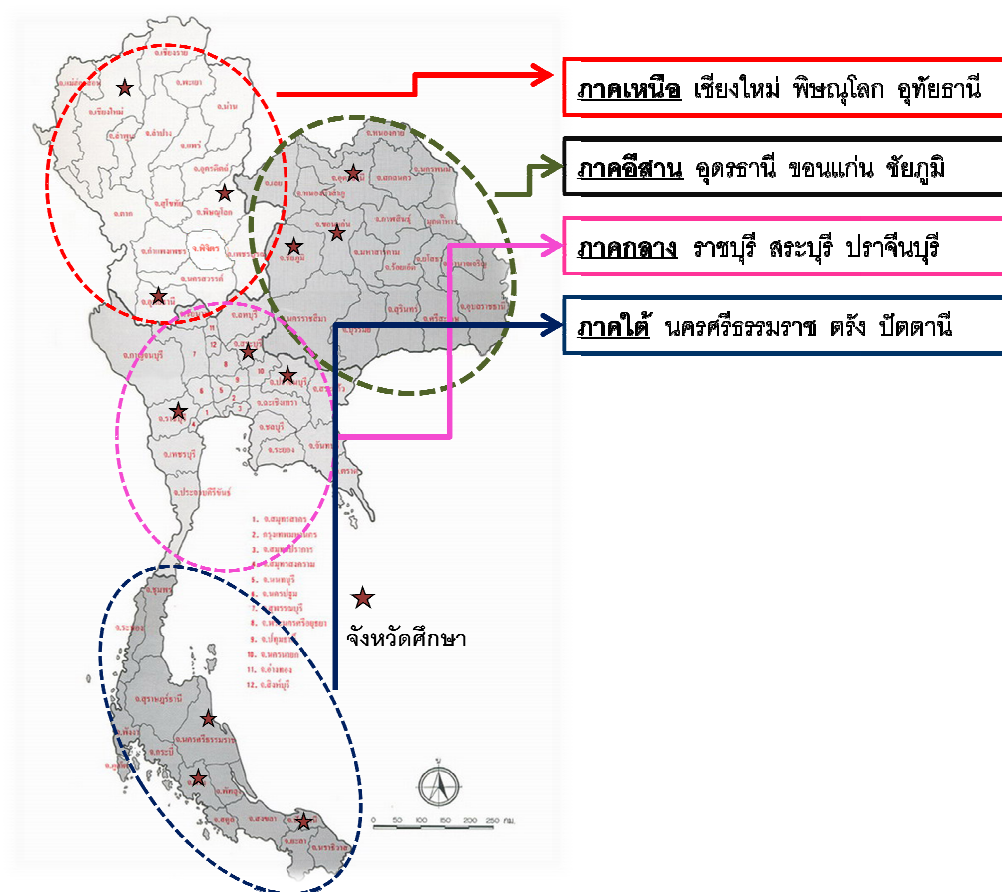
1.6 พื้นที่ดำเนินการ

โครงการศึกษาความเหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องศึกษาองค์ประกอบต่างๆ จากพื้นที่จริง ที่มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา และนำตัวแบบ (model) ที่พัฒนาขึ้นมาไปทดลองใช้จริงในพื้นที่ ดังนั้น จึงเลือกพื้นที่ดำเนินการ 12 จังหวัด โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

- 1) มีตำแหน่งที่ตั้งกระจายอยู่ในทุกภูมิภาค และบางจังหวัดเป็นที่ตั้งของศูนย์บริหารงานกลุ่มจังหวัด
- 2) มีสภาพเศรษฐกิจ กิจกรรมการผลิต และสถานการณ์ปัญหาแตกต่างหลากหลาย เพื่อเป็นตัวแทนในการเทียบเคียงสำหรับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาค
- 3) เป็นจังหวัดที่มีฐานงานวิจัยและงานวิชาการสนับสนุนหลายด้าน ซึ่งเอื้อต่อกระบวนการศึกษาให้เห็นความเชื่อมโยงในการพัฒนาระบบกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

- 4) ครอบคลุมจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก เพื่อเทียบเคียงหรือปรับใช้สำหรับจังหวัดอื่นๆ ที่มีขนาดและบริบททางการปกครองที่ใกล้เคียงกัน
- 5) เป็นจังหวัดที่กระจายในเขตตรวจของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีทุกท่าน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน กับผู้ตรวจราชการทั้ง 12 ท่าน

จากเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่ที่ศึกษาร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และหัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อสรุปในการคัดเลือกพื้นที่ 12 จังหวัด ดังนี้



1.7 ระยะเวลาดำเนินการ

ระยะเวลาดำเนินการ 10 เดือน ตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2553 – 15 มกราคม 2554

บทที่ 2

กฎหมาย แนวคิดทฤษฎี และเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการสนับสนุนให้การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จ ซึ่งในการดำเนินการมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2552 รองรับการปฏิบัติการณ์ นอกจากระเบียบฯ ดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับที่สำคัญ คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2536 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546 และ(ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550
2. พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
3. พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551
4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ.2548
5. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2552
6. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2552
7. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

2.2 ทฤษฎีและเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ประยุกต์ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษา คณะผู้วิจัยมีสมมติฐานมาจากแนวคิดในการบริหารจัดการประเทศและคำนิยามว่า ด้วย “การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค” รวม 2 ประการ สรุปสาระสำคัญ ได้แก่

1) แนวคิดกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ได้มีการออกแบบให้มี คณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของชาติ ในระดับประเทศ แผนยุทธศาสตร์ในระดับกลุ่มจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัด โดยมีเป้าหมายจะพัฒนาทำให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณค่า ส่งผลให้เกิดมูลค่า (Value Creation) ทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จะใช้ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศ หรือการนำจุดแข็งของประเทศที่มีอยู่ตามธรรมชาติ มาสร้างสรรค์ ผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสม ทำให้เกิดสินค้าและบริการที่มีคุณค่า ยากต่อการลอกเลียนแบบ สามารถสร้างราคาให้สูงได้ตามความต้องการ เพราะไม่มีใครสามารถมาแข่งขันได้ ทั้งนี้ได้นำแนวคิดของห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) เป็นเครื่องมือในการดึงภาคีต่างๆ มาร่วมมือกันปฏิบัติเพื่อให้เกิดมูลค่าตามที่วางไว้

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติงานราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดคำจำกัดความของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการเอาไว้ว่า หมายถึง การตรวจราชการ การขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรายงานเหตุการณ์และผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ของชาติ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด การประสานราชการ เพื่อให้เกิดการบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัดไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การเร่งรัดการติดตามผล การให้คำแนะนำช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยราชการในภูมิภาค หมายถึง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และให้หมายความรวมถึงราชการบริหารส่วนกลาง และรัฐวิสาหกิจ ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

2.3 เครื่องมือในการบริหารจัดการ

ในการศึกษา คณะผู้วิจัยได้จำแนกเครื่องมือเป็นสองส่วน ทั้งในส่วนที่เป็นทางการหรือเป็นรูปแบบ มีความยืดหยุ่นน้อย (Hard Tools) กับส่วนที่ไม่เป็นทางการหรือมีลักษณะเป็นศิลปะประยุกต์ สามารถสร้างความยืดหยุ่นได้ (Soft Tools) เพื่อให้การวางระบบการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการมีส่วนผสมทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้มีความชัดเจนในรูปแบบเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือทั้งในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน แต่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับประยุกต์ใช้ในแต่ละเหตุการณ์ (Event)

2.3.1 เครื่องมือหลัก นอกจากกระบวนการทำงานหลัก ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการเร่งรัดติดตามการสนับสนุนเร่งรัดให้ได้ตามเป้าหมาย และการประเมินผล คณะผู้วิจัยได้นำแนวคิดอื่น ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อเสริมกระบวนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย

1) การประเมินผลแบบเสริมพลัง (Empowerment Evaluation)

การประเมินผลแบบเสริมพลัง หมายถึง *กระบวนการที่นำเอาแนวคิด วิธีการ และข้อค้นพบที่ได้จากการประเมินมาใช้ประโยชน์ เพื่อเกื้อกูลให้เกิดการพัฒนาและช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการนี้จะนำวิธีการต่างๆ ทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพเข้ามาประยุกต์ใช้ โดยจุดเน้นจะอยู่ที่กระบวนการที่ครบวงจร และผลผลิตจากกระบวนการที่สามารถช่วยให้บุคคลพัฒนาทักษะจนเป็นผู้แก้ปัญหา และตัดสินใจได้ด้วยตนเอง* จุดมุ่งหมายของการประเมินผลแบบเสริมพลัง (Empowerment evaluation) คือการช่วยให้ผู้รับการประเมินสามารถช่วยตนเองได้ โดยสามารถปรับปรุงการปฏิบัติงานโดยอาศัยการประเมินตนเองและการสะท้อนกลับผลการประเมินตนเอง ในขณะที่ผู้ประเมินภายนอก (outsider evaluator) จะแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนแนะนำ (Coach or Mentor) การประเมินเสริมพลังต้องอาศัยหลักการแบบประชาธิปไตย หลักการความรับผิดชอบร่วมกัน เรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ประเมิน และ ผู้ถูกประเมิน

ดังนั้น การประเมินเสริมพลังจึงต่างจากการประเมินทั่วไปที่จุดหมายปลายทางสุดท้ายไม่ใช่การตัดสินใจคุณค่า (Value) หรือ ราคา (Worth) ของโครงการ เนื่องจาก คุณค่าหรือราคาของโครงการจะเปลี่ยนแปลง

ไปตามเงื่อนไขต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลง ดังแนวคิดของความเป็น พลวัตร (Dynamic) และวิธีการประเมิน
ตอบสนอง (Responsive Evaluation Approach)

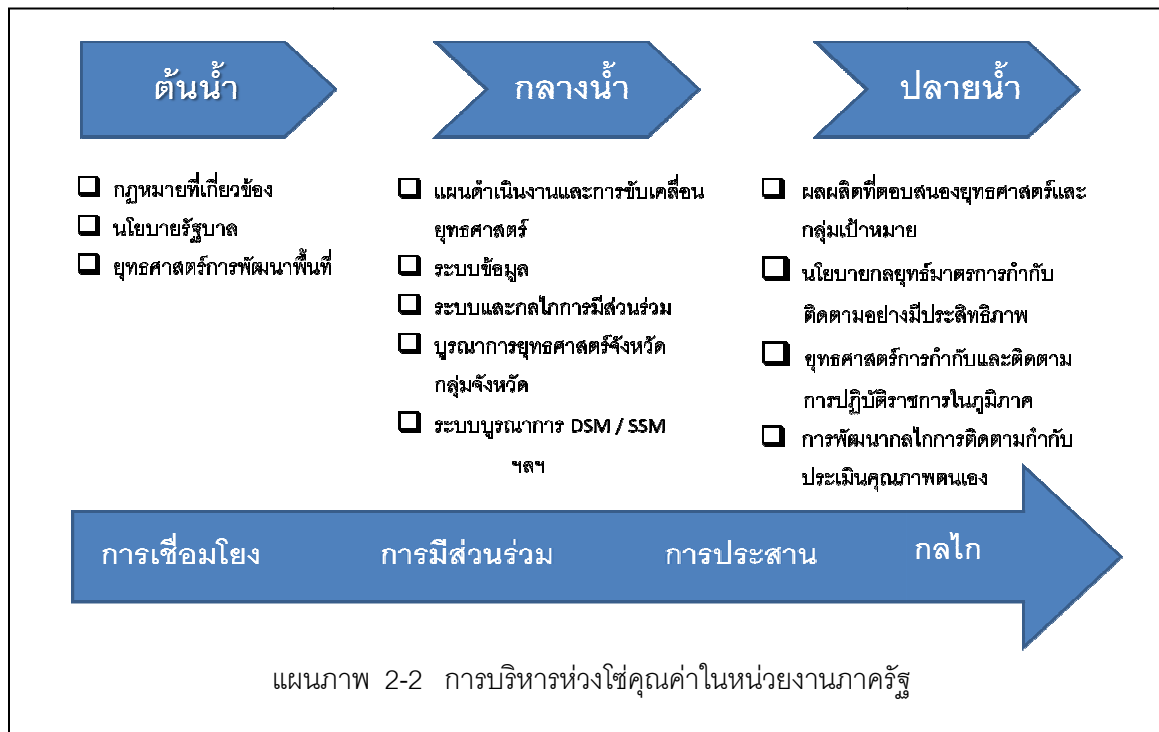
2) การบริหารห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain Management)

การบริหารห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เป็นเครื่องมือภาคบังคับที่สำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
ในระดับชาติ ลงไปจนถึงระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้สามารถวิเคราะห์หา
ผู้รับประโยชน์และผู้สนับสนุนให้ครบถ้วนทั้งในระดับต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ อันจะส่งผลให้ในการสร้าง
ความร่วมมือทั้งในเชิงของห่วงโซ่ภาคประชาชน เอกชน และภาครัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดการเพิ่มมูลค่า Value
Creation ตามที่ต้องการได้ อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการห่วงโซ่คุณค่าของภาครัฐ มีความซับซ้อนกว่า
การบริหารจัดการในภาคเอกชน เนื่องจากต้องเข้าใจถึง ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ที่จะก่อให้เกิดผลผลิต
ของทั้งภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ด้วย ดังภาพรวมการจัดการห่วงโซ่คุณค่าดังนี้



อย่างไรก็ตาม ในภาครัฐ โดยธุรกรรมหลักเป็นงานสนับสนุนภาคประชาชน กลุ่มอาชีพต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น
การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การบริการ ในด้านเศรษฐกิจ สังคมรวมถึงวัฒนธรรม ทรัพยากร
สิ่งแวดล้อม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องพิจารณาห่วงโซ่ในการปฏิบัติงาน ตั้งแต่
กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ พร้อมทั้งระบุกลุ่มห่วงโซ่ต่างๆ ให้ครบถ้วนพร้อมด้วยเป้าหมายที่

ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทแต่ละภาคีทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น ประชาชน ประชาสังคม เอกชน ให้ครบถ้วนชัดเจน มีผู้รับผิดชอบหลัก และใช้เครื่องมือต่างๆ ในการทำงานเพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างสอดคล้อง ต่อเนื่องกัน ดังแสดงตัวอย่างในภาพการบริหารห่วงโซ่คุณค่าในภาครัฐ ดังนี้



2.3.2 เครื่องมือเชิงสังคม ได้แก่ การประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Meeting) การบริหารเครือข่าย (Network Management) และ Dialogue ดังนี้

1) การประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Meeting) เป็นเครื่องมือในการหารือระหว่างฝ่ายราชการ และ ฝ่ายนโยบาย เพื่อให้เกิดการรายงานสถานการณ์อย่างรวดเร็ว เพื่อการตัดสินใจอย่างทันเหตุการณ์ ก่อนที่จะมีการรายงานอย่างเป็นทางการ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการหารือระหว่างภาครัฐ กับ ภาคชุมชน ประชาสังคม หรือ ภาคธุรกิจ การประชุมอย่างไม่เป็นทางการนอกจากจะได้ผลในด้านความรวดเร็วแล้ว ยังมีเรื่องบรรยากาศที่เป็นกันเองและมีผลในด้านความไว้วางใจซึ่งกันและกันด้วย

2) การบริหารเครือข่าย (Network Management) เนื่องจากการแก้ไขปัญหาและพัฒนาในภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการได้ โดยภาครัฐฝ่ายเดียว ดังนั้น การกำกับดูแล และ ติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค จึงควรพิจารณาการเชื่อมโยง สร้างระบบความสัมพันธ์กับภาคสังคมที่เข้มแข็ง ในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อเปิดกว้างให้กลุ่มองค์กร ทั้งภาคชุมชน ประชาสังคม ภาคธุรกิจ ได้มีบทบาทมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะและร่วมพัฒนา ทั้งนี้ ระบบความสัมพันธ์เครือข่ายที่สำคัญ คือ ระบบการสื่อสาร และการเสริมสร้างศักยภาพ สนับสนุนให้เครือข่ายมีความเข้มแข็งเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ

3) Dialogue เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการความแตกต่างหลากหลายทางความคิด เพื่อการคลี่คลายความขัดแย้ง dialogue เป็นกระบวนการสื่อสาร ปฏิสัมพันธ์ ในแนวระนาบ (non-hierarchical communication) โดยผู้ร่วมสนทนาร่วมมือกันทุกวิถีทาง เพื่อให้เกิดความเชื่อถือ ไว้วางใจซึ่งกันและกัน เงื่อนไขสำคัญของ dialogue คือ ฟังอย่างลึกซึ้ง (Deep Listening) มีความรู้สึกเป็นอิสระผ่อนคลาย และเคารพในความเท่าเทียมกันของความเป็นมนุษย์

ข้อค้นพบจากการทบทวนกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎีและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

- 1) การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นบทบาทที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีดำเนินการ โดยมีความพร้อมทั้งอำนาจ หน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรเสมือนว่าเป็นนายกรัฐมนตรีประจำพื้นที่ ทั้งนี้ต้องบูรณาการทั้งในมิติงานของกระทรวง งานนโยบายรัฐบาล และงานพื้นที่ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีแต่ละท่านมีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว
- 2) การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการตรวจติดตามเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดแล้ว ผลของการปฏิบัติราชการยังนำไปสู่การประเมินประสิทธิภาพของทีมจังหวัดด้วยอีกทางหนึ่ง โดยมีแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นแกนเชื่อมโยง ซึ่งจะต้องเป็นการดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากแผนงาน/โครงการและครอบคลุมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการวัดผลสัมฤทธิ์ของแผน เพื่อให้การกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามประเมินผล และหน่วยงานต้นสังกัดที่รับผิดชอบ รวมถึงประชาชนในพื้นที่
- 3) การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค มีระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่า 8 ฉบับ แต่ละฉบับมีความเชื่อมโยงกันทั้งในด้านองค์ประกอบผู้เกี่ยวข้อง บทบาทหน้าที่ และกลไกโครงสร้างการทำงาน เช่น บทบาทของรองนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการ หากมีการวิเคราะห์บทบาทและจัดระบบการสนับสนุนกระบวนการอย่างเหมาะสม จะทำให้การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน
- 4) การศึกษาเครื่องมือในการบริหารจัดการ เน้นการประเมินผลแบบเสริมพลัง โดยความสามารถในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของหน่วยปฏิบัติ ร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น รูปแบบของการประเมินแบบเสริมพลังที่นำมาใช้ในงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงพยายามเสริมพลังให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีพลังอำนาจในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง เน้นกิจกรรมที่เป็นพลวัตของกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การเสริมสร้างทักษะ การอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ขบคิดกับสถานการณ์ ทิศทาง และจุดมุ่งหมายของการปฏิบัติงานร่วมกัน เป็นระยะๆ หรือการเปิดพื้นที่สร้างโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงออกทางความคิดเห็นอย่างเสรี เท่าเทียมกัน ดังนั้น กระบวนการตั้งแต่การออกแบบระบบการประเมินผลก็จะเน้นการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย และกลุ่มแกนในการขับเคลื่อน (Focal Points) โดยพยายามสร้างวัฒนธรรมการประสานงาน

แนวราบ และโอกาสในการเข้าถึงพื้นที่ของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นให้ได้ทั่วถึงมากที่สุด โดยยึดหลักกว่าเป็นการประเมินตนเองโดยกระบวนการที่ตนเองเป็นผู้กำหนด ระบบการประเมินเสริมพลังเพื่อการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค จึงนำเสนอเป็นแนวทางในการประเมินระบบการปฏิบัติราชการในเชิงเสริมพลัง เป็น 5 ขั้นตอน คือ 1) การสร้างพันธกิจ 2) การกำหนดจุดยืน 3) การวางแผนการประเมินผล 4) การดำเนินการประเมิน และ 5) การสรุปและสะท้อนการประเมิน โดยเชื่อมโยงกันเป็นความสัมพันธ์ที่แสดงได้ตามภาพ



และเพื่อให้การปฏิบัติราชการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการเลือก “**ผลผลิตหลัก**” ของพื้นที่ โดยเป็นผลผลิตที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการประจำปี (หรือตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่เกิดจากการวางแผนอย่างมีส่วนร่วม) ซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นโจทย์ที่จะกำหนดเป็นพันธกิจร่วมกันในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

บทที่ 3

ระบบและกระบวนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

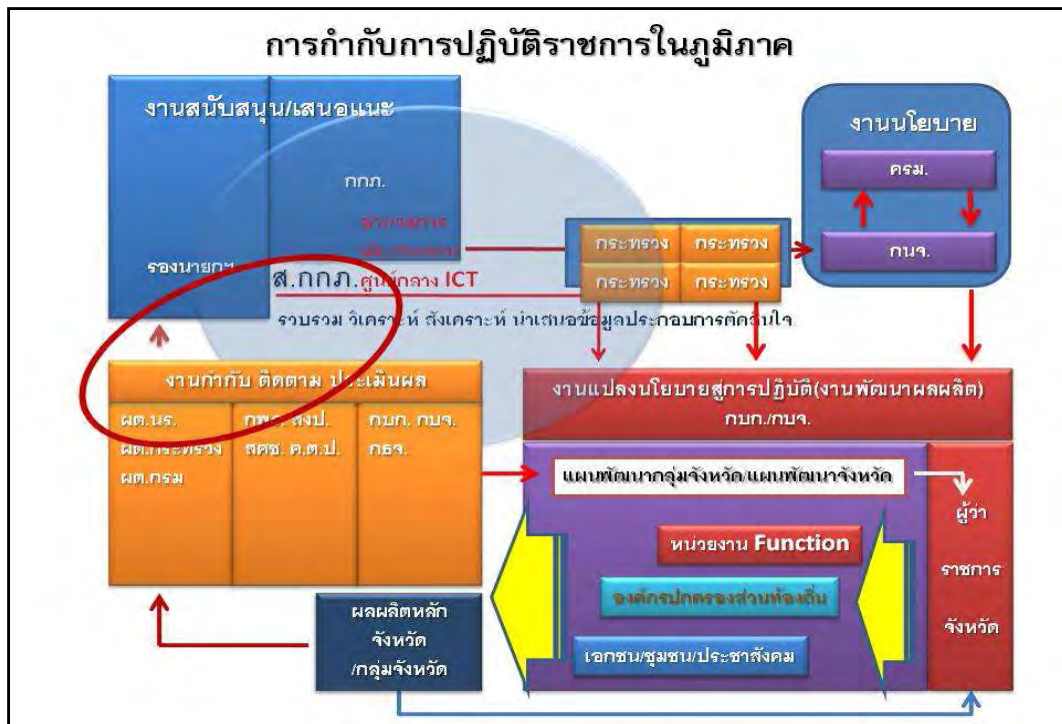
การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการฯ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น และเชื่อมโยงกับการปฏิบัติตั้งแต่การกำหนดนโยบายการปฏิบัติการและการติดตามประเมินผล การดำเนินงานมีลักษณะเป็นการบูรณาการที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนงานโครงการและดำเนินงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การสนับสนุนให้มีการจัดระบบการทำงานร่วมกันซึ่งจะเชื่อมโยงการทำงานของภาครัฐทั้งตามภารกิจ (แนวตั้ง) และการเชื่อมประสานการทำงานในเชิงพื้นที่ (แนวนอน) สามารถตอบสนองของความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็ว และเกิดประโยชน์สูงสุด

3.1 ระบบและกระบวนการกำกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

พรฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า และแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป้าหมายของการบริหารราชการต้องเป็นไปตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ดังนั้น เป้าหมายการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงโครงการ/กิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ตามแผนปฏิบัติราชการ จึงเป็นประเด็นหรือสิ่งที่ต้องกำกับและติดตามการปฏิบัติ และหากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะพบว่า การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับระบบงานใหญ่ๆ 3 ระบบ คือ 1) ระบบงานวางแผนหรือการกำหนดนโยบายการพัฒนา 2) ระบบงานแปลงแผน/นโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ 3) ระบบงานกำกับและสนับสนุนการปฏิบัติงาน

1) ระบบงานวางแผนหรือการกำหนดนโยบายการพัฒนา

นโยบายถือเป็นต้นทางสำคัญในการปฏิบัติราชการ เพราะเป็นส่วนที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนา และหากกล่าวเฉพาะลงไปคือการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแล้ว กลไกหลักที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ดังนั้นรองนายกรัฐมนตรีจะไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดโดยตรง แต่ก็สามารถยับยั้งบทบาทของการเป็นคณะกรรมการ กนจ. และการได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลหน่วยภารกิจ (Function) การดูแลพื้นที่ (Area) และการผลักดันนโยบายของรัฐบาล (Agenda) เป็นช่องทางในการนำเสนอแนะนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการบูรณาการนโยบายในระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน ทั้งในเชิงภารกิจและความต้องการของประชาชน เพื่อให้หน่วยปฏิบัตินำไปขยายผลเป็นรูปธรรมต่อไป



แผนภาพ 3-1 ความสัมพันธ์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

2) ระบบงานแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีหน้าที่ในการแปลงนโยบายที่ได้รับจาก ก.น.จ. หรือหน่วยงานต้นสังกัดไปสู่การปฏิบัติ ผ่านกระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดย**รูปธรรมความสำเร็จในการแปลงนโยบายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติ คือ การบรรลุผลผลิตหลักของจังหวัดหรือเป้าหมายการพัฒนาตามแผน** ทั้งนี้ผลผลิตหลักของจังหวัดที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลนั้น ต้องเกิดจากความเห็นพร้อมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีแผนงาน/โครงการซึ่งมาจากการบูรณาการระหว่างหน่วยงานตามภารกิจ (Function) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาสังคมรองรับ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแกนกลางในการบูรณาการแผนงาน/โครงการและงบประมาณในการดำเนินงาน ดังนั้น **แผนพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ที่มีโครงการ/กิจกรรมตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และมีกระบวนการจัดทำแผนที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน จึงถือเป็นความสำเร็จเบื้องต้นในการพัฒนาพื้นที่**

กลไกการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แต่ในขั้นตอนของการพิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบต่อแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ค่าของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.น.จ. แต่โดยวิธีปฏิบัติ ก.น.จ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านแผนและด้านงบประมาณ (อ.กนจ.) เป็นผู้พิจารณา ตรวจสอบ และให้ความเห็นก่อนเสนอ ก.น.จ. โดยที่

อ.กนจ. ด้านแผนและด้านงบประมาณมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคเป็นประธานคณะกรรมการฯ ในแต่ละคณะ ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่องานกำกับฯ เพราะเป็นขั้นตอนในการตรวจสอบเบื้องต้นว่า จังหวัดหรือราชการในภูมิภาค มีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด นโยบายใดของรัฐบาลที่ได้รับการขานรับและมีการจัดทำโครงการ/กิจกรรมขับเคลื่อนมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการวางแผนของจังหวัดและหน่วยงานตามภารกิจว่า มีการบูรณาการกันมากน้อยเพียงใด สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนพื้นที่หรือไม่ อะไรที่ยังเป็นจุดอ่อน หรือเป็นข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้การปฏิบัติงานจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนี้ยังถือเป็นหน้าที่โดยตรงของ กกภ. และรองนายกรัฐมนตรี รวมถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในการส่งเสริมให้มีการบูรณาการและปรับปรุงยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค

3) ระบบงานกำกับและสนับสนุนการปฏิบัติงาน

การกำกับและสนับสนุนการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นบทบาทหลักของคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกภ.) ที่มีรองนายกรัฐมนตรีทุกคนและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคเป็นคณะกรรมการ ซึ่งในการดำเนินงานต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลการปฏิบัติงาน หรือผลการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติราชการกับหน่วยงานหรือกลไกการตรวจติดตามการปฏิบัติราชการที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งในเชิงของกระบวนการดำเนินงาน และผลการปฏิบัติราชการมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ ให้หรือยับยั้งการดำเนินการ เสนอแนะ หรือสนับสนุนงบประมาณเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติราชการ รวมไปถึงการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนา งานกำกับและสนับสนุนมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบตรวจราชการ โดย**ระบบตรวจราชการจะเป็นกลไกในการติดตามตรวจสอบ วิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนะส่งต่อไปยังรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค** เพื่อ

- 1) เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำกับดูแล จัดการแก้ไขปัญหา/ข้อจำกัด หรือสนับสนุนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในพื้นที่รับผิดชอบ
- 2) เสนอต่อ กกภ. เพื่อหาแนวทางแก้ไขในกรณีที่เป็นประเด็นร่วม ซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่หรือภารกิจ
- 3) เสนอรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคของหน่วยงาน
- 4) เสนอต่อ กนจ. เพื่อปรับปรุงแนวนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
- 5) เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาล

3.2 บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกในการกำกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

กกก. ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยสนับสนุนในภาพรวมของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในภูมิภาค ทั้งในเชิงของการกำหนดนโยบาย การบูรณาการและเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติ กระทรวง และระดับพื้นที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัด การแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานเชิงพื้นที่ของรองนายกรัฐมนตรี โดยข้อมูลประกอบการพิจารณาของ กกก. จะถูกส่งผ่านผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี กรณีของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ในฐานะฝ่ายเลขานุการรองนายกรัฐมนตรี ผ่านผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย กรณีการเร่งรัดติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และผ่านผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม กรณีการตรวจติดตามการปฏิบัติราชการตามแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการประจำปีของผู้ตรวจราชการ

ดังนั้นการพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้อง**มีการเชื่อมโยงข้อมูลหรือผลของการตรวจราชการทุกระบบที่เกี่ยวข้อง เพื่อ** **สอบทาน วิเคราะห์ สังเคราะห์ พร้อมกำหนดแนวทางแก้ไข สนับสนุน หรือจัดทำเป็นข้อพิจารณา** **สั่งการ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันและแก้ไขต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี กกก. นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี**

รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค มีภาระหน้าที่ครอบคลุมตั้งแต่**การกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด** ในฐานะกรรมการ ก.น.จ. เป็นผู้**พิจารณากลับกรองให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการ คำขอของงบประมาณ**ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในฐานะประธาน อ.กนจ. เป็นผู้**พิจารณาให้ข้อเสนอแนะผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่เสนอ**โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (ตามมาตรา 34 พรฎ.การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ) ในฐานะกรรมการ กกก. ก่อนเสนอให้ ก.น.จ. พิจารณา ดังนั้นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการในภูมิภาคจึงมีบทบาทเกี่ยวข้องทั้งในการ**กำหนดนโยบาย การอนุมัติให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณ การกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ** ซึ่งสามารถเสนอแนะ สนับสนุน จัดการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของส่วนราชการในฐานะผู้กำกับดูแลกระทรวง ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานในเชิงพื้นที่(จังหวัด/กลุ่มจังหวัด) และคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการ กกก. ประธาน อ.กนจ.ด้านแผนและงบประมาณ คณะกรรมการ ก.น.จ. และคณะรัฐมนตรี

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการฯ กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในแต่ละเขตตรวจราชการ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น ๆ และเป็นรองประธานคณะทำงานกลั่นกรองแผนงาน/โครงการของนายกรัฐมนตรี ในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกรณีจำเป็นเร่งด่วน ดังนั้นโดยบทบาทแล้ว ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่หลักในการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานรัฐในภาพรวม แต่มีความรับผิดชอบในหลายภารกิจ เช่น การติดตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในฐานะฝ่ายเลขานุการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการในภูมิภาค การติดตามการปฏิบัติราชการตามแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการร่วมกับผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม และการเร่งรัดติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดร่วมกับผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งภารกิจต่าง ๆ ที่กล่าวมาอาจมีความซ้ำซ้อนกันทั้งในเชิงพื้นที่และเนื้อหาในการดำเนินการ การบูรณาการการตรวจติดตามการปฏิบัติราชการของผู้ตรวจราชการจึงมีความจำเป็น ทั้งเพื่อลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

ส.กกภ. เป็นหน่วยงานในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานธุรการและงานเลขานุการของคณะกรรมการ รวมทั้งมีหน้าที่ในการช่วยอำนวยความสะดวก ประสานงาน และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านสารสนเทศที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ซึ่งการที่ ส.กกภ. จะเป็นหน่วยสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพนั้น ส.กกภ. ต้องเพิ่มบทบาทหรือภาระงานบางส่วน เพื่อยกระดับและขยายบทบาทตนเองให้เป็นหน่วยสนับสนุนหลัก โดยต้องทำหน้าที่รองรับหรือสนับสนุนทั้งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลพื้นที่

บทที่ 4

ผลการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแบบเสริมพลัง พื้นที่นำร่อง 12 จังหวัด

โครงการศึกษาความเหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ได้คัดเลือกพื้นที่ศึกษา 12 จังหวัด เป็นพื้นที่ศึกษานำร่องการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแบบเสริมพลัง คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก อุทัยธานี ปราจีนบุรี สระบุรี ราชบุรี ขอนแก่น ชัยภูมิ อุดรธานี นครศรีธรรมราช ตรัง และปัตตานี เพื่อให้การกำกับการปฏิบัติราชการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน คณะผู้วิจัยเสนอให้แต่ละจังหวัดได้คัดเลือกผลผลิตหลักที่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐ ยุทธศาสตร์จังหวัด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มาเป็นตัวอย่างในการตรวจประเมินความสำเร็จของการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ แจกแจงกระบวนการพัฒนาผลผลิตตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ตามแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) โดยใช้กระบวนการประเมินแบบเสริมพลังมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของระบบงานที่กล่าวถึงข้างต้น และนำไปสู่การบ่งชี้จุดที่เป็นช่องว่างของการพัฒนา เพื่อเสนอแนะแนวทางที่ทำให้การพัฒนาผลผลิตหลักบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาจังหวัด

4.1 การเลือกผลผลิตหลัก

“ผลผลิตหลัก” ในที่นี้ หมายถึง สินค้า หรือบริการ ที่สร้างมูลค่าให้กับประชาชนในพื้นที่ เช่น ผลผลิตด้านการเกษตร ผลผลิตด้านการท่องเที่ยว ผลผลิตด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) และภาคประชาชน (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) แตกต่างจากผลผลิตของส่วนราชการที่กำหนดโดยสำนักงานงบประมาณ ที่ให้ความหมายของผลผลิตหมายถึง การให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัสดุ สิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

ทั้งนี้ เมื่อเชื่อมโยงพื้นที่ศึกษา พื้นที่เขตตรวจ การเลือกผลผลิตหลัก และการตอบสนองนโยบายรัฐบาล จะสรุปได้ดังนี้

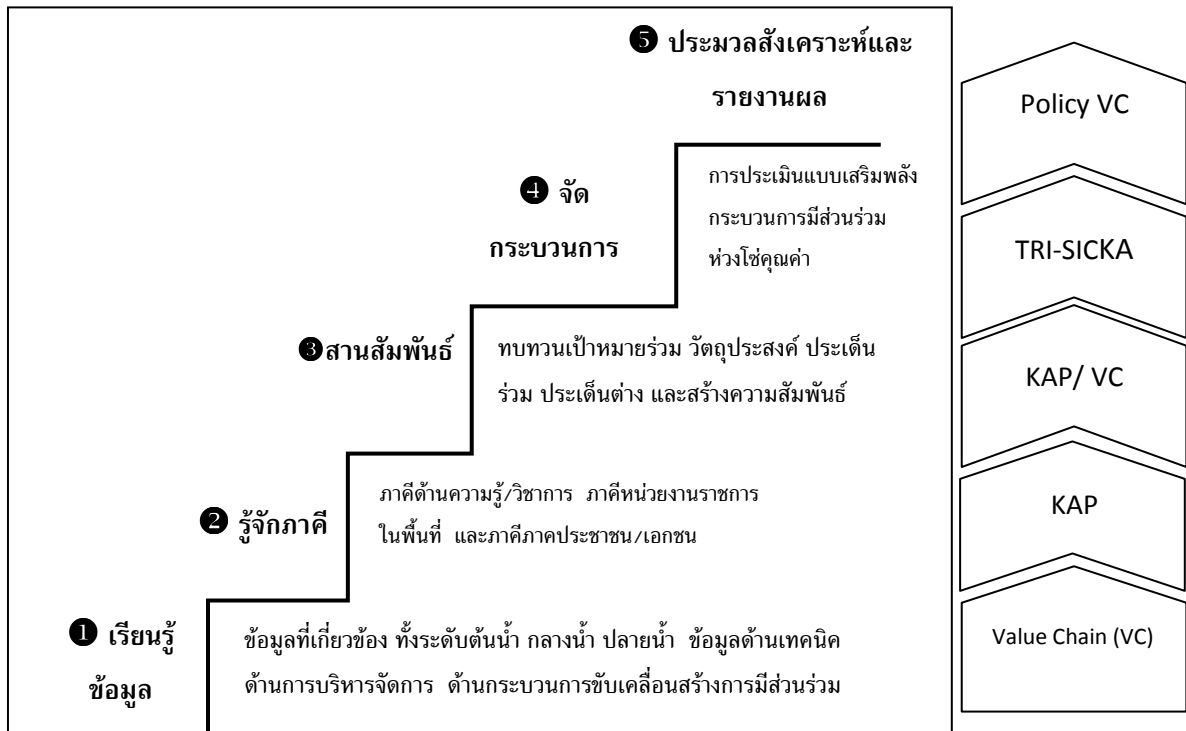
นโยบายและยุทธศาสตร์	สังคมคุณภาพชีวิต	เศรษฐกิจ	ที่ดิน ทรัพยากร สวล.	วิทยาศาสตร์ วิจัย	ความมั่นคง
จว.เขตตรวจ	ศึกษา แรงงาน สาธารณะสุข เสริมศักยภาพพื้นที่	ปรับโครงสร้าง ศก. โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน สารสนเทศ	คุ้มครอง อนุรักษ์ ทรัพยากร ป้องกัน เติบโตภัย ลมมลพิษ	สนับสนุนงานวิจัย	ความมั่นคง
เขต 1 สระบุรี	✓			✓	
เขต 3 ปราจีนบุรี	✓		การจัดการน้ำ	✓	
เขต 4 ราชบุรี	✓		จัดการคุณภาพน้ำ	✓	
เขต 6 นครศรีฯ	✓	มังคุด เงาะ		✓	
เขต 7 ตรัง	✓	ยางพารา		✓	
เขต 8 บัณฑิต	✓	ประมงชายฝั่ง		✓	✓
เขต 10 อุตรดิตถ์	✓		การจัดการน้ำ	✓	
เขต 12 ขอนแก่น	✓	เพิ่มผลผลิตอ้อย		✓	
เขต 14 ชัยภูมิ	✓	การท่องเที่ยว		✓	
เขต 15 เชียงใหม่	✓		การจัดการที่ดิน	✓	
เขต 17 พิษณุโลก	✓	การท่องเที่ยว		✓	
เขต 18 อุทัยธานี	✓	การท่องเที่ยว		✓	

4.2 การกำกับแบบเสริมพลัง โดยกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain Process: VCP)

การนำร่องระบบกำกับแบบเสริมพลังใน 12 จังหวัด โดยใช้กระบวนการห่วงโซ่คุณค่ามาแจกแจงการพัฒนาผลผลิตหลักนั้น แต่ละจังหวัดมีการดำเนินงานดังนี้

- 1) วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตหลัก ทั้งด้านเทคนิค ด้านการบริหารจัดการ และด้านกระบวนการมีส่วนร่วม เนื่องจากการกำกับแบบเสริมพลังมุ่งเน้นการนำผลของการกำกับติดตามไปผลักดันให้เกิดการปรับปรุงงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาผลผลิต ให้มีประสิทธิภาพ จึงต้องวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่ระดับต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ
- 2) วิเคราะห์ภาคีที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลของแต่ละผลผลิตแล้ว จะพบว่าผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานราชการ ประชาชน ประชาสังคม ภาคเอกชน สถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับต้นน้ำถึงปลายน้ำ นอกจากนี้ ผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มยังมีความสัมพันธ์ในเชิงส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกัน ทั้งด้านความขัดแย้งและความร่วมมือ ดังนั้นการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ของภาคี จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแสวงหาความร่วมมือ หรือจัดความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เหมาะสมต่อการพัฒนาผลผลิต
- 3) สร้างความเข้าใจกับภาคีแต่ละกลุ่ม เพื่อทบทวนเป้าหมายร่วมกัน และแสวงหาประเด็นร่วมในการทำงาน นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน
- 4) จัดการประชุมหารือ หรือการพบปะกันทั้งแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อกำกับและประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาผลผลิตหลัก โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม การประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งประเด็นที่ปรึกษาหารือในการประชุมมีดังนี้
 - เป้าหมายร่วมของการพัฒนาผลผลิตหลัก

- แจกแจงกระบวนการดำเนินงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมทั้งผู้รับผิดชอบ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ
 - ระบุผลที่เป็นรูปธรรมความสำเร็จ และปัจจัยความสำเร็จ รวมทั้งข้อเรียนรู้
 - ระบุประเด็นที่ยังเป็นปัญหา/อุปสรรค และเรื่องที่ยังทำไม่สำเร็จซึ่งต้องได้รับการสนับสนุน
 - ข้อคิดเห็นจากผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลเขตพื้นที่จังหวัดนั้น
- 5) สรุปผลการกำกับ และรายงานต่อผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับนโยบาย รัฐบาล



ขั้นตอนในกระบวนการกำกับแบบเสริมพลัง และเครื่องมือในเชิงระบบที่นำมาใช้

4.3 ภาวคีความร่วมมือ บทบาท และการวิเคราะห์

จากการศีกษาข้อมูลของผลผลิตทั้ง 12 จังหวัด พบว่ามีภาวคีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาผลผลิต 3 ด้าน ดังนี้

1. ภาวคีด้านความรู้และวิชาการ (Knowledge : K) ได้แก่ สถาบันวิชาการ สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นที่มีบทบาทในการให้ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาผลผลิต
2. ภาวคีด้านหน่วยงานราชการที่สนับสนุนในพื้นที่ (Area : A) ได้แก่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาผลผลิต
3. ภาวคีด้านเครือข่ายภาคประชาชน (People : P) ที่ดำเนินงานขับเคลื่อนผลผลิตในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน และเครือข่ายการทำงานประเด็นต่างๆ ในพื้นที่

สรุปการวิเคราะห์บทบาทภาคีในการพัฒนาผลผลิตหลัก

จังหวัด / ผลผลิต	ภาคีด้านความรู้			หน่วยราชการพื้นที่			ภาคประชาชน		
	ต้น	กลาง	ปลาย	ต้น	กลาง	ปลาย	ต้น	กลาง	ปลาย
เชียงใหม่ : การจัดการที่ดินบนที่สูง	●	●	●	○	○	●	●	●	●
พิษณุโลก : การจัดการท่องเที่ยวชุมชน	●	●	●	○	●	○	●	●	●
อุทัยธานี : การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	●	●	●	○	○	●	●	●	●
ปราจีนบุรี : การบริหารจัดการน้ำเชิงระบบ	●	●	●	●	○	●	●	●	●
สระบุรี : การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง	●	●	●	●	○	●	●	●	●
ราชบุรี : การจัดการคุณภาพน้ำ	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ขอนแก่น : การเพิ่มผลผลิตอ้อย	●	●	○	●	●	●	●	●	●
ชัยภูมิ : พัฒนาท่องเที่ยวเชิงนิเวศมอหินขาว	●	○	○	○	●	●	●	○	○
อุดรธานี : การบริหารจัดการน้ำ	●	●	●	●	●	●	●	●	●
นครศรีธรรมราช : พัฒนาผลผลิตมังคุด/เงาะ	●	●	○	●	●	○	●	●	○
ตรัง : การพัฒนาคุณภาพยางพารา	●	●	○	●	●	●	●	●	●
ปัตตานี : การฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง	●	●	●	○	●	●	●	●	●

หมายเหตุ : ต้น-กลาง-ปลาย หมายถึง กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ตามกระบวนการห่วงโซ่คุณค่า

- สัญลักษณ์**
- เป็นภาคีที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาผลผลิต
 - เป็นภาคีสนับสนุนในการพัฒนาผลผลิต
 - เป็นภาคีที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาผลผลิตน้อย

4.4 สรุปผลการนำร่องกำกับแบบเสริมพลัง

จากการจัดเวทีประชุม การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแบบเสริมพลัง ของพื้นที่ศึกษา 12 จังหวัด พบข้อสรุปว่าแต่ละจังหวัดมีเรื่องที่ทำได้ดีอยู่แล้ว และบางเรื่องยังต้องได้รับการสนับสนุนพัฒนาต่อ ดังนี้

จังหวัด/ผลผลิต	เรื่องที่ทำได้ดี/มีความสำเร็จ	เรื่องที่ยังต้องได้รับการสนับสนุน
เชียงใหม่ : การจัดการที่ดินบน ที่สูง กรณี : แม่แจ่ม และ อมก๋อย	1. เกิดกลไกและโครงสร้างการทำงาน ที่มีองค์กรประกอบร่วมกันทุกฝ่าย 2. มีการจัดทำข้อมูลขอบเขตแปลง ที่ดินทำกินในภาพถ่ายทางอากาศ และทำในระบบ GIS	1. การรับรองสิทธิในการจัดการที่ดิน/โฉนดชุมชน 2. มีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง 3. การมีระบบติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ 4. การประกาศให้เป็นพื้นที่ที่มีการจัดการเฉพาะ

จังหวัด/ผลผลิต	เรื่องที่ทำได้ดี/มีความสำเร็จ	เรื่องที่ยังต้องได้รับการสนับสนุน
		5. ขยายผลสู่พื้นที่อื่นๆ
พิษณุโลก: การจัดการท่องเที่ยว ชุมชน กรณี : บ้านร่องกล้า ตำบลเนินเพิ่ม	ความร่วมมือระหว่างชุมชน ประชา สังคม สถาบันวิชาการ และหน่วยงานที่ ส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว เช่น องค์การ บริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการ ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เข้ามาส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง ประกอบ กับชุมชนมีความตั้งใจมุ่งมั่น โดยมีการ ทำแผนพัฒนาท่องเที่ยวของตำบลแล้ว	1. การทำเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมี 2. การส่งเสริมให้ชุมชนในพื้นที่ ร่วมกันดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแหล่ง ท่องเที่ยว 3. การเชื่อมโยงการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด 4. สนับสนุนภาคเอกชนให้แข็งแกร่ง
อุทัยธานี : พัฒนาการท่องเที่ยว เชิงนิเวศ	1. ชุมชนท้องถิ่นยังคงรักษาประเพณี วัฒนธรรมของเมือง 2. มีการศึกษาวิจัยของ สถาบันการศึกษาที่สนับสนุนจุดเด่น ทางวัฒนธรรมของเมือง 3. ทางภาคประชาสังคม (หอการค้า จังหวัดอุทัยธานี ผู้ประกอบการ ท่องเที่ยว และชาวบ้านที่ได้รับ ผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว) สามารถขับเคลื่อนงานส่งเสริมการ ท่องเที่ยวด้วยการสร้างความร่วมมือ ผ่าน อบต. ทั้งอบจ. อบต.หลายแห่ง ได้รับการสนับสนุนจากองค์กร ท้องถิ่นเหล่านี้ตามจังหวัดและ ช่วงเวลาของกิจกรรมการท่องเที่ยว เป็นคราวๆ ไป	1. ควรมีกองทุนคณะทำงานระดับจังหวัด ส่งเสริมการ ท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรมอุทัยธานี ประสานงานให้มีความสอดคล้อง 2. จัดทำแผนงานที่รับรู้ร่วมกันทุกหน่วย การทำงาน ขับเคลื่อนนโยบายการท่องเที่ยวของจังหวัด อุทัยธานี เพื่อให้มีการประสานงานกันระหว่าง หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม ให้เกิดผล สำเร็จในทุกมิติ 3. การทำปฏิทินท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับเอกลักษณ์ ของเมืองอุทัย 4. การนำผลการวิจัยของมหาวิทยาลัยศิลปากรและ มหาวิทยาลัยนเรศวรมาใช้ในการกำหนดทิศทาง พัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัด 5. การอนุรักษ์วิถีชีวิตริมน้ำสะแกกรัง
ปราจีนบุรี : การบริหารจัดการ น้ำเชิงระบบ กรณี : ห้วยโสมง และคลองสารภี	กลุ่มผู้นำของชุมชนมีการรวมตัว เข้มแข็ง และใช้กระบวนการสื่อสาร สาธารณะมาช่วยขับเคลื่อน เชื่อมโยง การทำงานกับภาคีอื่น	1. การประชาสัมพันธ์โครงการห้วยโสมง ให้ผู้ที่ เกี่ยวข้องและสาธารณะทราบ เพื่อร่วมกันอนุรักษ์ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม 2. การปรับระบบการผลิต และการจัดสรรน้ำให้ สอดคล้องกัน รวมทั้งปรับระบบการผลิตให้ สอดคล้องกับระบบตลาด 3. การปรับคูคลองส่งน้ำให้เหมาะสม

จังหวัด/ผลผลิต	เรื่องที่ได้ทำได้ดี/มีความสำเร็จ	เรื่องที่ยังต้องได้รับการสนับสนุน
สระบุรี : การจัดการ สิ่งแวดล้อมเมือง กรณี : ตำบลหน้า พระลาน	การสร้างกลไกความร่วมมือ ชุมชน หน่วยงานราชการ นักวิชาการ และ ผู้ประกอบการ	1. มีแผนทำงานและเป้าหมายร่วม เพื่อลดมลภาวะ ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการ ร่วมกันทุกฝ่าย 2. การแก้ปัญหาถนน การป้องกันฝุ่น การจัดการขยะ 3. การเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกในการแก้ปัญหา บนพื้นฐานข้อมูล
ราชบุรี : การจัดการ คุณภาพน้ำกรณี: คลองดำเนินสะดวก	มีคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาชนที่ เชื่อมโยงกันตลอดลุ่มน้ำแม่กลองถึง ระดับคลอง	1. จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการขยะ 2. สนับสนุนการทำเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมี 3. ระบบการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม
ขอนแก่น : การเพิ่มผลผลิตอ้อย	1. การมอบพันธุ์อ้อยพันธุ์ดีให้แก่ ชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก 2. มาตรการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ 3. การฟื้นฟูบูรณะ/ขุดลอกลำห้วย / แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ เสี่ยงภัยแล้ง 4. การพัฒนาแหล่งน้ำและการบริหาร จัดการน้ำในไร่อ้อย 5. การส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ปุ๋ย อินทรีย์และการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ที่ได้ มาตรฐาน 6. การถ่ายทอดความรู้ในการผลิต อ้อยดีที่เหมาะสม 7. การสนับสนุนการขยาย/เพิ่มขีด ความสามารถของโรงงานในการ ผลิตเอทานอล	1. การให้การสนับสนุนด้านวิชาการ การวิจัย และ การใช้เทคโนโลยีสำคัญการ 2. ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการขอรับความช่วยเหลือใน การกู้เงินอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน 3. การส่งเสริมการขยายบทบาทองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการสนับสนุนเกษตร ทั้งในการจะดสร งบประมาณและการให้ความรู้ 4. การดัดแปลงสาร 26 แห่งให้เป็นแหล่งเรียนรู้ทุก อำเภอ 5. การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการสังคมเพื่อเกษตรกร 6. การจัดเขตพื้นที่การผลิตภาคเกษตร การจัดระบบ ขนส่งเพื่อลดปัญหาอ้อยค้างลาน
ชัยภูมิ: การ ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กรณี :มอหินขาว	ความร่วมมือระหว่างภาคีที่เข้มแข็ง ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนา แหล่งท่องเที่ยวชุดต่างๆ การทำบันทึก ข้อตกลง (MOU) ระหว่างกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ และจังหวัด ชัยภูมิ เพื่อสร้างเส้นทางการเข้าถึงแหล่ง ท่องเที่ยว การเตรียมอาคารสถานที่ รองรับนักท่องเที่ยว การสร้างความ	1. การเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ พัฒนา ดูแล รักษา แหล่งท่องเที่ยวมากขึ้น 2. การนำความรู้จากงานวิจัยในพื้นที่ มาประยุกต์ใช้ และถ่ายทอดให้คนในพื้นที่ 3. การผลักดันให้ภาคเอกชนมีการรวมตัวเป็น สมาคม เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและสร้าง มาตรฐานที่ช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน 4. การใช้ช่องทางสื่อสาร เพื่อสร้างความเข้าใจ

จังหวัด/ผลผลิต	เรื่องที่ทำได้ดี/มีความสำเร็จ	เรื่องที่ยังต้องได้รับการสนับสนุน
	ร่วมมือของกลุ่มผู้ประกอบการ เพื่อให้บริการต่างๆ ได้มาตรฐานเดียวกัน	ให้กับชุมชน ในการพัฒนาพื้นที่มากขึ้น 5. การกำหนดพื้นที่ท่องเที่ยวให้ชัดเจนเพื่อกระจายหรือเพิ่มรายได้ให้กับชุมชนในพื้นที่ 6. การจัดทำปฏิทินการท่องเที่ยว ตลอดปี 7. การพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านการบริหารจัดการท่องเที่ยวอย่างมืออาชีพ และเป็นพี่เลี้ยงชุมชนในพื้นที่
อุดรธานี : การบริหารจัดการน้ำ กรณี กลุ่มน้ำห้วยหลวง	1. การมีเครือข่ายวิจัยชาวบ้านที่เข้มแข็ง เป็นนักวิจัยท้องถิ่นที่มีความรู้ และมีข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงในพื้นที่ 2. การมีรูปแบบการบริหารจัดการน้ำที่เป็นระบบ โดยโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาห้วยหลวง	1. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคีทุกภาคส่วน 2. การปรับปรุงระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ 3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจังหวัด จัดสัดส่วนงบประมาณสนับสนุนงานวิจัยชาวบ้าน เพื่อจัดทำฐานข้อมูล 4. การกำหนดให้มีเจ้าภาพจัดทำฐานข้อมูลคุณภาพน้ำที่ใช้ร่วมกันได้ทุกกลุ่ม 5. การส่งเสริมการใช้สารอินทรีย์แทนการใช้สารเคมี ปรับระบบการผลิต และส่งเสริมการทำเกษตรผสมผสาน 6. การเฝ้าระวังคุณภาพน้ำโดยการมีส่วนร่วมทุกฝ่าย 7. การสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยในลุ่มน้ำสาขา 8. การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียประจำชุมชน ๙. การจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณากำหนดการเปิดปิดประตูระบายน้ำ
นครศรีธรรมราช : การพัฒนาผลผลิต มังคุดและเงาะ	1. กลุ่มเกษตรกรมีความเข้มแข็ง ร่วมกันจัดตั้งสมาคมชาวสวนผลไม้ จังหวัดนครศรีธรรมราช 2. การมีการเคลื่อนงานโดยใช้ความรู้ ด้านการผลิตเงาะ มังคุด นอกฤดู และ วิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวเงาะ 3. การใช้ระบบ GIS มาประยุกต์ในการจัดการแปลงผลผลิตและการวางแผน	1. การพัฒนา GIS ไม้ผล ร่วมกับสำนักงานเกษตร จังหวัดนครศรีธรรมราช 2. โครงการศึกษาคู่แข่งการผลิตไม้ผลเชิงลึก 3. โครงการพัฒนามาตรฐาน GAP เพื่อการส่งออก 4. การวิจัยและพัฒนาการยืดอายุเงาะ 5. การวิจัยและพัฒนาโรงงานต้นแบบแปรรูปเงาะ มังคุด ณ บ้านคีรีวง ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา 6. โครงการกองทุนส่งเสริมการผลิตและการแปรรูปไม้ผล

จังหวัด/ผลผลิต	เรื่องที่ได้ทำได้ดี/มีความสำเร็จ	เรื่องที่ยังต้องได้รับการสนับสนุน
	แผนการรวบรวม การกระจาย และ การตลาด 4. เครือข่ายความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานราชการ ชาวสวน และ วิชาการมีความเข้มแข็ง ทำงานหนุนเสริมกัน	7. โครงการจับคู่การค้าพัฒนาตลาดพิเศษ 8. โครงการพัฒนาทายาทชาวสวนสู่ตลาดโลก 9. โครงการผลิตภัณฑ์ ไร่รับผลไม้ส่งออก
ตรัง : การพัฒนาคุณภาพ ยางพารา	1. เครือข่ายเกษตรกรสวนยางมีความ เข้มแข็ง มีการรวมตัวและแก้ไข ปัญหาาร่วมกัน 2. ส่วนราชการโดยเฉพาะผู้ว่าฯ มี นโยบายให้การสนับสนุนอย่าง จริงจัง	1. การขยายขนาดโรงคัดแยก เพื่อเพิ่มคุณภาพการคัด แยกยางแผ่น 2. การใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 3. การแก้ปัญหาที่ดินของเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่หวง ห้ามของรัฐ 4. การปรับขนาดอุปกรณ์การผลิตภายในโรงงาน เพื่อ เพิ่มปริมาณและประสิทธิภาพการผลิตยาง 5. การจัดสวัสดิการให้เกษตรกรสวนยาง
ปัตตานี : การฟื้นฟูทรัพยากร ชายฝั่ง	1. เครือข่ายประมงพื้นบ้านเข้มแข็ง 2. การมีผลงานวิจัย นักวิชาการ สถาบันการศึกษา เป็นที่ปรึกษา 3. มีพื้นที่รูปธรรมต้นแบบเพื่อขยายผล 4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีบทบาท ส่งเสริม	1. การมีแผนพัฒนาเพื่อส่งเสริมระดับความ เป็นอยู่ของชุมชนประมงพื้นบ้านอย่างต่อเนื่อง 2. นำเสนอข้อมูล ปัญหา และแนวทางที่ค้นพบเพื่อ ผลักดันสู่ระดับนโยบาย 3. กำหนดให้อ่าวปัตตานี เป็นพื้นที่บูรณาการร่วมใน การอนุรักษ์และฟื้นฟูชายฝั่ง 4. ประสานความร่วมมือกันกับทุกภาคส่วน 5. เสริมสร้างจิตสำนึกการฟื้นฟูชายฝั่งทะเล

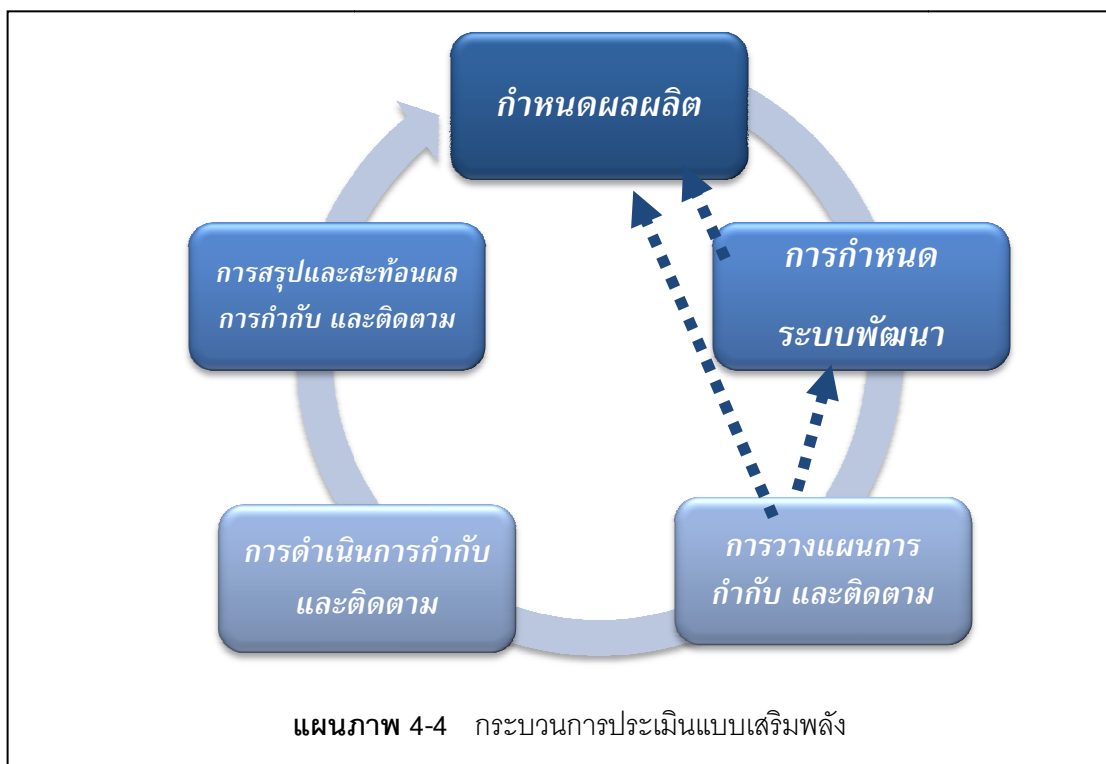
4.5 ข้อค้นพบในเชิงเครื่องมือและระบบในการการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการใน ภูมิภาคแบบเสริมพลัง

ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะในเชิงเครื่องมือและระบบจากการกำกับ และติดตามการปฏิบัติราชการ แบบเสริมพลัง พร้อมกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทักษะการสานสร้างภาคีเครือข่าย ได้มาจากการสังเคราะห์ใน 12 จังหวัดต้นแบบในการศึกษา การตรวจและกำกับ การปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค พร้อมกับข้อเสนอแนะทักษะ การสานสร้างภาคีเครือข่าย ซึ่งมีกระบวนการทำงาน เคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม และ หน่วยงานรัฐในพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งนี้พื้นฐานของกระบวนการทำงานในลักษณะดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างระบบการตรวจ และกำกับโดยการสร้างแรงขับเคลื่อนจากภายในพื้นที่ ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน คือ (1) ความเข้มแข็งต่างๆ ล้วนเกิดจากภายใน และจะต้องได้มาจากการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง แบบสมัครใจร่วมกัน

เป็นหลัก (2) การทำความเข้าใจข้อเท็จจริง อย่างปราศจากมายาคติว่า รัฐบาลทบทวนหน้าที่ และความรับผิดชอบ ตลอดจนตระหนักถึงการถือครองทรัพยากรในการพัฒนา (งบประมาณ นโยบาย กฎระเบียบ และข้อกำหนดต่างๆ) ที่แท้จริง และ (3) การทำความร่วมมือกันในลักษณะเสริมพลังบนพื้นฐานความเข้าใจจุดแข็งและข้อจำกัด

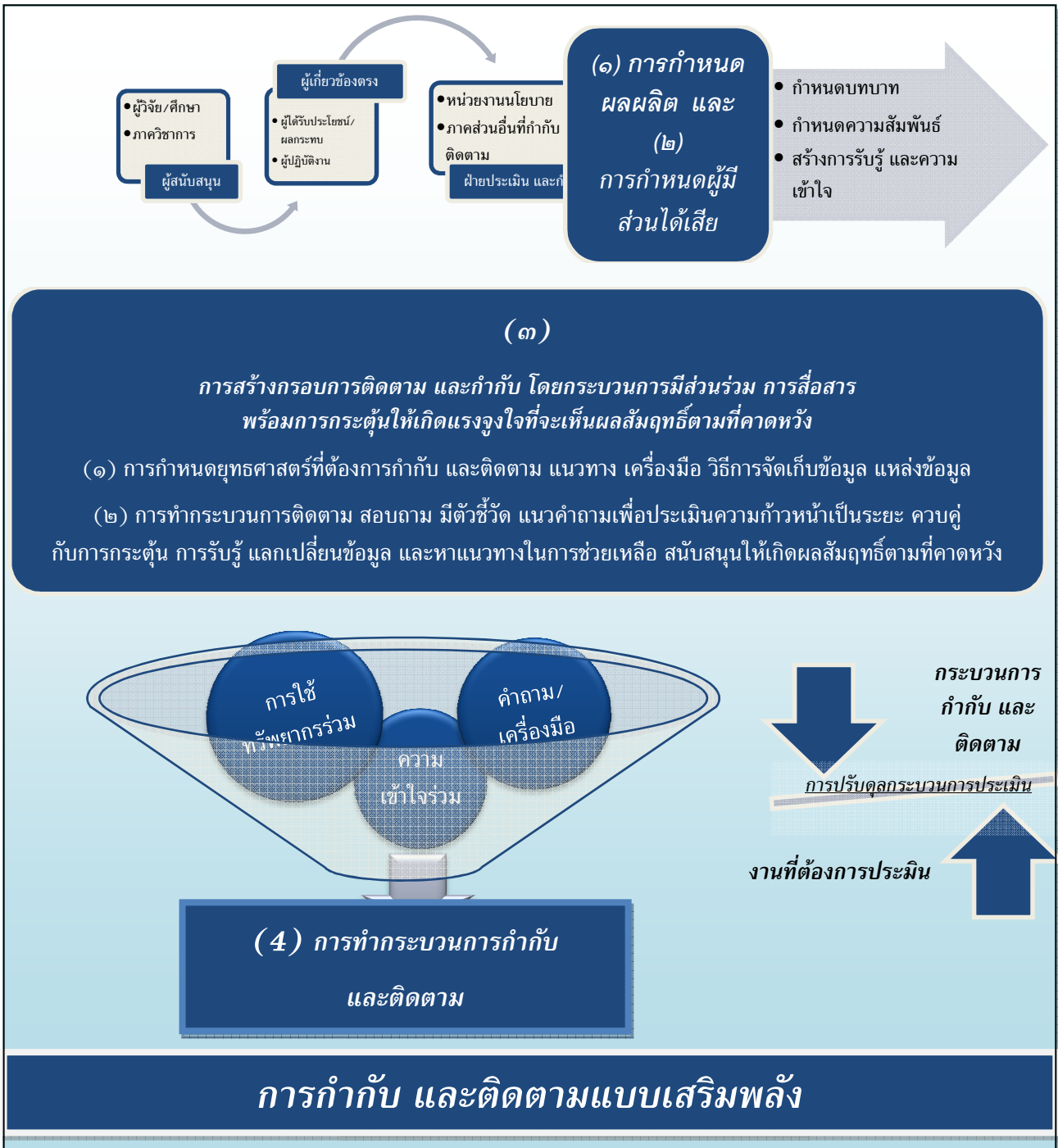
ดังนั้น ลักษณะของการติดตาม และกำกับแบบเสริมพลังจึงเป็นการใช้แนวคิด เทคนิค และผลค้นพบของการติดตาม และกำกับเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุง และกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ โดยเน้นการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานนั้นๆ เป็นการเฉพาะ โดยมีปัจจัยหลักของความสำเร็จ คือ (1) การทำงานบนพื้นฐานของข้อมูลในเชิงคุณภาพและปริมาณที่เป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริง (2) การแสวงหาความต้องการร่วมในการพัฒนา เอาชนะข้อท้าทาย และบรรลุผลสัมฤทธิ์ (3) การมีกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี มีความเชื่อมั่น และไว้วางใจได้ และ (4) การพึ่งพาซึ่งกันแล้วกัน และมีกระบวนการทำงานแบบยั่งยืน

ระบบการประเมินเสริมพลังเพื่อกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคจึงนำเสนอเป็นแนวทางกว้างๆ ในการประเมินระบบการปฏิบัติราชการในเชิงเสริมพลัง เป็น 5 ขั้นตอน โดยเชื่อมโยงกันเป็นความสัมพันธ์ที่แสดงได้ตามภาพ กล่าวคือ



การประเมินเสริมพลังกับการจัดการชุมชน และกิจกรรมที่ชุมชนเป็นฐานของการพัฒนา ที่สังเคราะห์เชื่อมโยงจากกระบวนการทำงานใน 12 พื้นที่ต้นแบบของโครงการศึกษา สามารถพัฒนาเป็นขั้นตอนกิจกรรมหลักๆ ได้แก่ (1) การกำหนดผลผลิตหลัก (2) การกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย (3) การสร้างกรอบการติดตาม และกำกับ พร้อมการกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจที่จะเห็นผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง และ (4) การทำกระบวนการกำกับและติดตาม

กัน ได้ดังนี้

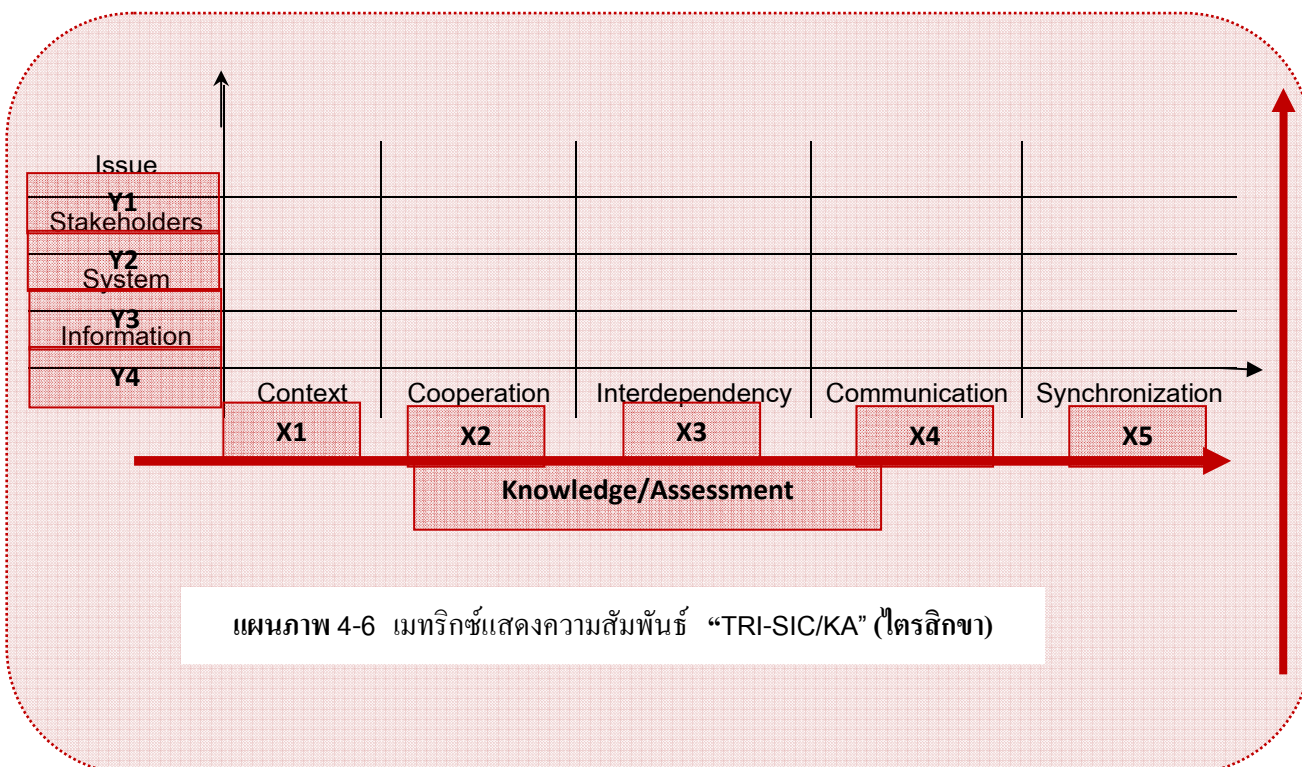


แผนภาพ 4-5 โมเดลการประเมินเสริมพลังที่สังเคราะห์จากโครงการศึกษา
การติดตามและกำกับ แบบเสริมพลังกับการจัดการผลผลิตที่เป็นฐานของการพัฒนา
(สังเคราะห์เชื่อมโยงจากกระบวนการทำงานใน 12 พื้นที่ต้นแบบของโครงการศึกษา)

เมื่อนำข้อค้นพบดังกล่าวมาจัดเรียงเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ในแบบเมตริกซ์ (Matrix Analysis) ของแนวทางการจัดทำติดตาม และประเมินแบบเสริมพลัง พบว่ามีปัจจัย และตัวแปรที่สำคัญๆ ที่จะนำมาใช้ในการทำกระบวนการติดตามและประเมินแบบเสริมพลัง 11 ตัวแปร โดยอธิบายได้ดังนี้

ปัจจัย/ตัวแปรการติดตาม แบบเสริมพลัง	คำอธิบาย และกรอบในการตั้งประเด็น (สำหรับการแสวงหาข้อมูลในการกำกับ และติดตามแบบเสริมพลัง)
ประเด็น (ISSUE)	ประเด็นเชิงกลยุทธ์ และผลผลิตหลัก
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (STAKEHOLDERS)	ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งในที่นี้ใช้การวิเคราะห์ในส่วนของ K-A-P ประกอบ
ระบบ (SYSTEM)	ระบบหลักที่ใช้ อาทิ ห่วงโซ่คุณค่า
สารสนเทศ (INFORMATION)	ระบบสารสนเทศ เนื้อหาต่างๆ ที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับนโยบาย ข้อมูลศักยภาพพื้นที่ ทั้งในระดับจุลภาค และมหภาค
ภูมิสังคม (CONTEXT)	ภูมิสังคม บริบท ภาวะแวดล้อมที่แตกต่าง การทำความเข้าใจบริบทที่จะใช้ในการติดตาม และตรวจสอบแบบเสริมพลัง เพื่อการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด
แกนการประสาน (COOPERATION)	แกน และกลไกในการประสานงาน การหาความร่วมมือกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องที่หลากหลาย ในทุกระบบ
การพึ่งพาอาศัยกัน (INTERDEPENDENCY)	การบริหารเครือข่าย ที่อยู่บนฐานของการพึ่งพาอาศัยกัน
การสื่อสารสาธารณะ (COMMUNICATION)	การสื่อสารสาธารณะ การสร้างความเข้าใจทั้งจากภายใน และภายนอก
การเชื่อมโยงบูรณาการ (SYNCHRONIZATION)	การบูรณาการ การเชื่อมโยงทั้งระดับจังหวัดและระดับส่วนกลาง
การใช้ความรู้ (KNOWLEDGE)	การใช้องค์ความรู้ต่างๆ ในการจัดการ งานตรวจ และกำกับ การปฏิบัติงาน
การกำกับ ประเมิน (ASSESSMENT)	การกำกับ และประเมินผลแบบเสริมพลัง

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเรียกปัจจัยหรือตัวแปรในการทำงานครั้งนี้ว่า “TRI-SIC/KA” (ไตรสิกขา) โดยเมื่อนำ “TRI-SIC/KA” มาจัดทำเป็นเมตริกซ์แสดงความสัมพันธ์ของการตรวจและกำกับเป็นขั้นตอน ซึ่งการดำเนินการกำกับและติดตามควรดำเนินการตามขั้นตอนจากตัวแปร Y1-Y4 และ X1-X5 โดยเรียงตามลำดับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทุกครั้งจะต้องถือหลักการจัดการโดยใช้ความรู้ เพื่อการติดตามประเมินผล (การกำกับและติดตามแบบเสริมพลัง) รูปแบบของความสัมพันธ์ในเชิงเมตริกซ์ดังกล่าว แสดงดังแผนภาพ 4-6)



แผนภาพ 4-6 เมทริกซ์แสดงความสัมพันธ์ “TRI-SIC/KA” (ไตรสิกขา)

การประยุกต์ใช้กับการกำกับและติดตามการปฏิบัตินโยบายการในภูมิภาค

จากการทดลองนำแนวคิดการกำกับและติดตามการปฏิบัตินโยบายการแบบเสริมพลังไปทดลองดำเนินการในพื้นที่นำร่อง 12 จังหวัด และถอดองค์ประกอบของการดำเนินงานเป็นระบบเมทริกซ์ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการเริ่มจาก การกำหนดผลผลิตหรือประเด็นหลักในการกำกับ (Issue) โดยมีการใช้เครื่องมือเชิงระบบในการวิเคราะห์และตรวจสอบความเชื่อมโยงของเป้าหมาย (System) กับแจกแจงภาคีและบทบาทที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) พร้อมทั้งการศึกษาบริบทของพื้นที่ (Context) และจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ (Information) จัดระบบและกลไกการประสานเชื่อมโยงการทำงานทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง (Cooperation) และการสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจ รับรู้ ยอมรับและมีส่วนร่วม (Communication) บูรณาการความร่วมมือและพัฒนาระบบการพึ่งพาเกื้อกูลทั้งภาครัฐ เอกชน ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (Interdependence) ซึ่งจะนำไปสู่การเชื่อมโยงความร่วมมือและผลการพัฒนาทั้งระบบทั้งแนวดิ่งและแนวราบ (Synchronization) โดยกระบวนการทั้งหมดขับเคลื่อนภายใต้แนวคิดการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เพื่อพัฒนาองค์กรและการประสิทธิภาพการพัฒนาพื้นที่ และผลของการดำเนินการทั้งกระบวนการจะเป็นข้อมูลในการประเมินประสิทธิภาพที่จังหวัด

หากพิจารณาข้อค้นพบที่ได้กับภารกิจและกลไกในการกำกับและติดตามการปฏิบัตินโยบายการในภูมิภาคแล้ว จะพบว่าภารกิจที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ส่วน คือ การสร้างเครือข่ายและพัฒนากลไกสนับสนุนในระดับพื้นที่ (งานใต้น้ำ) และการพัฒนาระบบงานสนับสนุนงานกำกับฯ ของ ส.กกภ. และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (งานเหนือน้ำ) ทั้งนี้ต้องมีการพัฒนาการทำงานและปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของ ส.กกภ. เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจ

บทที่ 5

ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

กลไกสำคัญที่สนับสนุนงานของรองนายกรัฐมนตรีในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค คือ **ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และ ส.กกภ.** โดยผ่านระบบการ**ตรวจราชการ และการประชุม กกภ.** ซึ่งเป็นช่องทางในการส่งข้อมูลจากระดับนโยบายลงสู่พื้นที่ และการนำผลการปฏิบัติราชการ รวมถึงประเด็นปัญหา/ข้อจำกัดต่าง ๆ จากพื้นที่ขึ้นสู่การรับรู้ของฝ่ายนโยบาย โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้แต่ละพื้นที่คัดเลือกผลผลิตหลักหรือเป้าหมายการพัฒนาที่จะทำการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการเพียง 1 หรือ 2 ผลผลิต และทำการกำกับติดตามในลักษณะของกลุ่มกิจกรรม/โครงการที่สนับสนุนผลผลิตหลักให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

และเพื่อให้การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบกำกับฯ ใน 2 ประเด็น คือ 1) ระบบสนับสนุนงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค และ 2) เครื่องมือและ กลไก ในการพัฒนางานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการฯ โดยมีรายละเอียดแต่ละประเด็น ดังนี้

5.1 ระบบงานสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

การสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการฯ ประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญ 3 ภารกิจ คือ 1) **ภารกิจด้านการสนับสนุนข้อมูล** 2) **ภารกิจในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในพื้นที่** และ 3) **ภารกิจในการอำนวยการประชุม** โดยในแต่ละภารกิจมีรายละเอียดที่ควรดำเนินการ ดังนี้

1. ภารกิจด้านการสนับสนุนข้อมูล มีภารกิจดังนี้

- 1) จัดเตรียมระบบการประสาน และเชื่อมโยงผลการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน / ส่วนราชการ ทั้งในแนวดิ่ง (Function) และแนวนอน (Area/Agenda/Issue) จากกลไก และเครื่องมือการตรวจ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการในระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน
- 2) ประมวลผลการศึกษา ติดตาม และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความเคลื่อนไหว/ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตรวจราชการ เน้นประเด็นหลักที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามนโยบายรัฐบาล และผลผลิตหลักของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการตรวจสอบ ทบทวน และประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

- 3) สรุปและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ โดยจำแนกให้เห็นบทบาทสมรรถนะและความสามารถของผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายใน 3 กลุ่มภารกิจของการบริหารแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด คือ การวางแผน การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของแผน
- 4) การจัดทำข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะ และรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานกำกับ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้อง

2. ภารกิจในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในพื้นที่

งานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในพื้นที่ เป็นกระบวนการงานติดตาม กำกับ และประเมินผลการปฏิบัติราชการ ผ่านผลผลิตหลักที่ระบุในแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยใช้แนวคิดแบบเสริมพลังเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ประกอบด้วย ดังนี้

- 1) การพิจารณาคัดเลือกผลผลิตหลักของพื้นที่ โดยเป็นผลผลิตที่ปรากฏในแผนปฏิบัติราชการประจำปี(หรือตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 2) การแจจแจงภารกิจและบทบาทในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลผลิต ทั้งกระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ (value chain) โดยระบุเนื้อหา ขอบข่ายงาน ทรัพยากรที่ต้องใช้ ระยะเวลาดำเนินการ และผู้รับผิดชอบ พร้อมให้ค่าน้ำหนักของงานหรือภารกิจหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการในแต่ละส่วน ว่ามีสัดส่วนเป็นเท่าใดของผลสำเร็จในภาพรวมของผลผลิต
- 3) การดำเนินการติดตาม และรายงานผล โดยให้ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติในแต่ละส่วนนำเสนอ ความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขเพื่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมาย ทั้งในส่วนที่ตนรับผิดชอบ และการขับเคลื่อนในภาพรวม
- 4) การลงพื้นที่ตรวจสอบติดตามสถานการณ์ สอบถามและรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่
- 5) การจัดทำสรุปภาพรวม การผลักดันผลผลิตของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไข ทั้งในมิติของการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและเชิงการปฏิบัติ

การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค สามารถแบ่งเป็น**การติดตามทางเอกสารการ**ประเมินตนเองของหน่วยงาน **การกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในพื้นที่โดยรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี** อาจมอบหมายผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม ให้กำกับติดตามแทนแล้วแต่กรณี หรือการกำกับและติดตามโดยคณะของรองนายกรัฐมนตรีเอง ทั้งนี้ **ต้องมีการกำหนดประเด็น/แผนการกำกับติดตามที่ชัดเจน** และมีการรับรู้ร่วมกันทั้งหน่วยปฏิบัติและหน่วยกำกับ

3. ภารกิจในการอำนวยความสะดวก

การประชุมคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกภ.) นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของรองนายกรัฐมนตรี ที่กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว ยังควรเป็นเวทีในการนำเสนอ แลกเปลี่ยนข้อมูลในเชิงนโยบาย และแนวปฏิบัติของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ภารกิจการสนับสนุนพื้นที่ ซึ่งควรมีการกำหนดแผนการประชุมที่ชัดเจน และต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมสรุปวิเคราะห์ประเด็นสำคัญเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ พิจารณา วินิจฉัย สั่งการ ทั้งนี้การประชุมนอกจากจะกำหนดช่วงเวลาชัดเจนแล้ว อาจพิจารณาจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น

- 1) กรณีที่ต้องมีการตัดสินใจร่วมกัน เมื่อพบว่าข้อมูลจากการตรวจติดตามผลการปฏิบัติราชการมีความซับซ้อน หรือไม่อาจจัดการได้โดยรองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (มีการคาบเกี่ยวของภารกิจ/อำนาจบังคับบัญชา) เช่น กรณีการบริหารจัดการน้ำ
- 2) กรณีที่ต้องพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะต่อผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่เสนอมาจากผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี/ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ก่อนนำเสนอ กนจ.พิจารณา
- 3) กรณีการสรุปผลการกลั่นกรองแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดตามหน้าที่ อ.กนจ. (รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลภูมิภาคเป็นประธาน อ.กนจ. ด้านแผนและงบประมาณโดยตำแหน่ง)
- 4) กรณีการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม การประชุม กกภ. ควรจะมีความต่อเนื่อง เช่น มีการประชุมเพื่อติดตามงานทุกเดือน และก่อนการประชุม กกภ. ควรมีการประชุมหารือกับคณะทำงานย่อยเพื่อเตรียมข้อมูลประกอบการนำเสนอ ซึ่ง ส.กกภ. อาจเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานด้านต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้

5.2 เครื่องมือและกลไกในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

เพื่อให้ระบบงานสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการพัฒนาเครื่องมือและกลไกสนับสนุนการทำงานดังกล่าว โดยคณะผู้วิจัยได้สรุปเครื่องมือและกลไก ในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค โดยจำแนกเป็น 7 เครื่องมือ และ 3 กลไก เครื่องมือทั้ง 7 เรื่องประกอบด้วย 1) ระบบข้อมูลสารสนเทศ 2) การจัดการห่วงโซ่คุณค่าเกี่ยวกับระบบการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี 3) การบูรณาการนโยบายและการจัดทำแผนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ 4) แผนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ 5) การบริหารงบประมาณ 6) แนวทางการประเมินผู้ว่าราชการจังหวัดและทีมจังหวัด และ 7) การสื่อสารสาธารณะ ส่วนกลไก 3 ประการ ประกอบด้วย 1) กลไกการตรวจราชการ 2) กลไกภาคีเครือข่าย และ 3) กลไกพัฒนา สกภก.

5.2.1 เครื่องมือ

1) ระบบข้อมูลและสารสนเทศ

จากการศึกษาพบว่า “ข้อมูลสารสนเทศ” เป็นประเด็นสำคัญทั้งในด้านของความถูกต้อง เพียงพอ ครอบคลุม และความน่าเชื่อถือ ซึ่งพบทั้งในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนา แผนงาน/โครงการของหน่วยปฏิบัติ และในส่วนการกำกับและติดตามของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับ ติดตามและประเมินผล โดยพบว่าทั้ง 12 จังหวัด มีความขัดแย้งของการมีอยู่และการใช้ข้อมูลในการวางแผนและประเมินผลการดำเนินงาน เมื่อข้อมูลไม่สอดคล้องกัน มีผลต่อการมองหรือเข้าใจปัญหาและเป้าหมายการพัฒนาที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ ด้วย ขณะเดียวกันในการกำกับและติดตามฯ ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ก็จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น สถานการณ์/ประเด็นปัญหา จุดเด่น/จุดด้อย ภาวการณ์เกี่ยวข้อง กิจกรรม/โครงการที่ดำเนินการ ผลของการดำเนินงาน เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ

คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการพัฒนาระบบสารสนเทศของ ส.กกก. ตามขอบเขตที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 ได้ระบุให้ ส.กกก. เป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านสารสนเทศ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ตามแนวทางการดำเนินงานหลัก 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การดำเนินมาตรการทางการบริหาร เพื่อให้เกิดการประสาน ส่งต่อ และถ่ายโอนข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานต่างๆ กับ ส.กกก. เพื่อให้ได้ข้อมูลสนับสนุนงานกำกับฯ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาและระบุข้อมูลที่จะนำไปใช้ในงานกำกับฯ ว่า ควรเป็นข้อมูลเรื่องใด และอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด เพื่อจัดลำดับความสำคัญและกำหนดวิธีการประสานหรือเชื่อมโยงระบบข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในงานกำกับฯ

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาและรวบรวมรูปแบบของข้อมูลที่ต้องการ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ได้มีการจัดทำไว้แล้ว เพื่อจำแนกประเภทของข้อมูลนั้นๆ และกำหนดรูปแบบที่จะสามารถนำไปสนับสนุนงานกำกับฯ ต่อไป

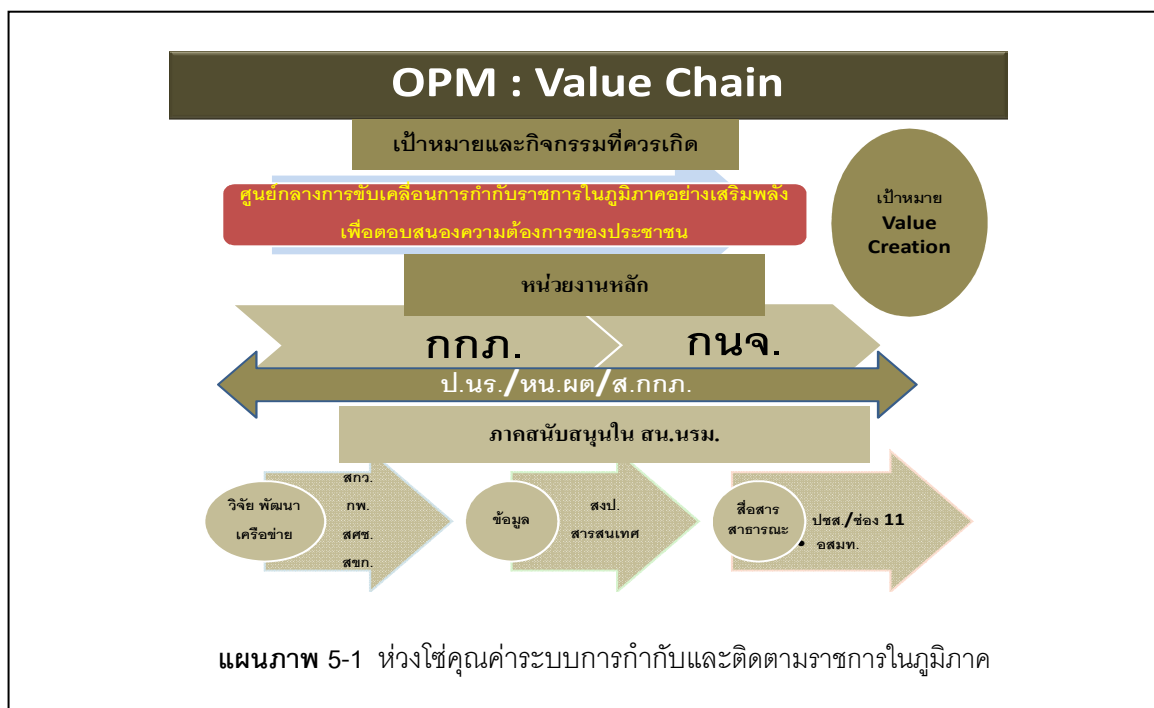
ขั้นตอนที่ 3 กำหนดแนวทางการบริหารจัดการเพื่อการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ที่จำเป็นต่อการสนับสนุนงานกำกับฯ โดยอาจใช้วิธีการประสานหรือการส่งการของ กกก.ไปยังหน่วยงาน เพื่ออนุญาตหรือให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในระบบฯ ของหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการการรักษาความปลอดภัย (Security) ของระบบสารสนเทศของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

แนวทางที่ 2 การพัฒนาระบบงานสารสนเทศของ ส.กกก. เพื่อรองรับหรือจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศที่ทำการสำเนา หรือดึงข้อมูลมาจากระบบสารสนเทศของหน่วยงานต่างๆ ฐานความคิดในการพัฒนาระบบฯ คือ ส.กกก. ไม่ควรจะต้องลงไปรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในงานกำกับฯ แต่เป็นการใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่แล้วในหน่วยงานต่างๆ ในขั้นต้นเพื่อดึงข้อมูลสารสนเทศใช้ประโยชน์ คณะผู้วิจัย

เสนอให้พิจารณานำเทคนิคการเจาะหาข้อมูล (Drill down) ตามแนวคิดการทำงานของคลังข้อมูล (Data warehouse) หรือเหมืองข้อมูล (Data Mining) มาใช้เป็นเครื่องมือ

2) การจัดการห่วงโซ่เกี่ยวกับระบบการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการกำกับและติดตามราชการในภูมิภาค (กกภ.) โดยมี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็น กรรมการและเลขาธิการ และหัวหน้าผู้ตรวจราชการ กับ ผู้อำนวยการ สกภ. เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ เพื่อออกแบบระบบการกำกับฯ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาความพร้อมภายในของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยใช้กระบวนการ Value Chain เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ว่ามีความพร้อมที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรือ สามารถปฏิบัติงานได้ทันที (Quick Win) หรือไม่ ผลการศึกษาพบว่าภายในสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน่วยงานและส่วนราชการในสังกัดหลายหน่วย ทั้งที่เป็นหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอิสระ ซึ่งหากนำหน่วยงานและส่วนราชการมาประมวลเป็นแผนภูมิแสดงหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนภารกิจการกำกับฯ จะสามารถแสดงได้ ดังนี้



จากแผนภูมิดังกล่าว จะเห็นถึงเป้าหมายของกระบวนการกำกับและติดตาม ที่ต้องการเป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนการกำกับราชการในภูมิภาคอย่างเสริมพลัง เพื่อตอบสนองความต้องการประชาชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะก่อให้เกิดการสร้างสรรคคุณค่าให้กับประเทศ กลไกหลักในการทำงาน ได้แก่ คณะกรรมการกำกับและติดตามราชการส่วนภูมิภาค (กกภ.) และ กนจ. ทั้งนี้ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หัวหน้าผู้ตรวจราชการ และ ส.กกภ. จะทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนทั้งกระบวนการ หน่วยงานสนับสนุน

ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยกลุ่มวิจัย พัฒนา เครือข่าย ได้แก่ หน่วยงาน สกว. กพ. สศช. สชก. กลุ่มข้อมูล ได้แก่ หน่วยงาน สบป., IT กลุ่มการสื่อสาร ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์/ช่อง 11 และ อสมท. ดังนั้นเมื่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการสนับสนุนงานกำกับภาคราชการในภูมิภาค จึงมีกลุ่มงานที่เป็น Value Chain สามารถที่จะสร้างสรรค์เกิดคุณค่ากับกระบวนการกำกับราชการในภูมิภาคได้อย่างเพียงพอ

3) การบูรณาการนโยบาย

เพื่อให้ส่วนราชการในภูมิภาค จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีทิศทางที่ชัดเจนในการจัดทำยุทธศาสตร์การ พัฒนาพื้นที่ และเป็นกรอบในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ควรมีการบูรณาการนโยบาย/ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยประมวลความต้องการ/ประเด็นปัญหาหรือสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่กับยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวง ยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการที่จะบรรลุกับภารกิจที่ควรดำเนินการ ซึ่งจะช่วยให้ทราบเป้าหมายหรือนำหนักในการพัฒนาที่ชัดเจนในแต่ละประเด็น และแต่ละพื้นที่

การบูรณาการนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนา จะทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบการดำเนินงานว่าตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลหรือความต้องการของพื้นที่อย่างไร หน่วยปฏิบัติเปลี่ยนไปจากระดับนโยบายถูกต้องหรือไม่ หรือนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาที่กำหนดจากส่วนกลางสอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากน้อยเพียงใด **โดยแนวทางในการบูรณาการนั้น สามารถดำเนินการได้ใน 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ**

ระดับนโยบาย เป็นการดำเนินการในช่วงของการจัดทำกรอบนโยบายการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ของ กนจ. และการกลั่นกรองแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดของ อ.กนจ. (และข้อมูลที่จะทำออกมาจากการติดตามแผนจังหวัด/กลุ่มจังหวัดตาม ม.34 ที่เสนอ กกภ.เพื่อพิจารณาก่อนส่งต่อ กนจ.)

ระดับปฏิบัติ เป็นการดำเนินการในช่วงของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบการจัดทำแผนงาน/โครงการรองรับ โดย กบก./กบจ.

ทั้งนี้ เครื่องมือในการบูรณาการ สามารถประยุกต์ใช้แนวทางการเชื่อมโยง value chain ดังนี้

การเชื่อมโยง Area value chain สู่ Policy value chain

แนวคิด Value Chain ได้ถูกนำมาใช้ในภาครัฐกันอย่างแพร่หลาย แต่ต้องมีการประยุกต์ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมขององค์กร และต้องเข้าใจภาพรวมว่า บทบาทในความเป็น Primary Activities หรือกระบวนการหลักเพื่อสร้าง Value ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และบริการ โดยภาครัฐ จะทำหน้าที่เป็น Support Activities หรือ ภาคสนับสนุนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีภาคประชาชน ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาการนำแนวคิด Value Chain ไปประยุกต์ใช้วางแผนพัฒนาในพื้นที่ 12 จังหวัด พบว่า การนำผู้อยู่ในกระบวนการหลักและกระบวนการสนับสนุนโดยตรง เข้ามาร่วมพัฒนาผลผลิตหลัก ก่อให้เกิด

ความสำเร็จและสร้างสรรค์คุณค่าให้กับจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและทีมจังหวัดเป็นผู้นำและประสานการทำงานทั้งในระดับภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในฐานะหน่วยสนับสนุนหลักของพื้นที่ แต่กระบวนการหลักและการสนับสนุนภายในจังหวัดอาจไม่เพียงพอต่อการพัฒนาผลผลิตหลักของจังหวัด จำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงประสานพลังกับหน่วยงานในระดับกระทรวงส่วนกลาง (Function หรือ Policy) ด้วยจึงจะสามารถก่อให้เกิดผลสำเร็จได้ เช่น กรณีผลผลิตทางการเกษตร และกรณีการบริการการท่องเที่ยว

4) แผนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ

การจัดทำแผนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เป็นงานที่เชื่อมโยงกับระบบการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ ตามแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการ และการกำกับ ติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดของ ผต.นร. และ ผต. มท. ตามมาตรา 34 ของ พ.ร.ฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดฯ

ดังนั้น จึงควรที่จะมีการบูรณาการภารกิจระหว่างหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดย**แนวทางควรเริ่มจากการระบุผลผลิตหลัก** หรือเป้าหมายหลักที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดต้องการจะทำให้บรรลุ ซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล (ที่ผ่านบูรณาการแล้ว) และสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจังหวัดต้องกำหนดตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมที่เป็นตัวผลักดัน ระยะเวลาดำเนินการ งบประมาณที่ใช้ พร้อมระบุช่วงเวลาที่จะดำเนินการ และช่วงเวลาที่จะเกิดผล (บอกว่าจะเกิดอะไร เกิดขึ้นเมื่อใด และเป็นผลจากการดำเนินโครงการ/กิจกรรมใด ใครเป็นคนทำ ใช้งบประมาณเท่าใด) ซึ่งอาจ**ตั้งคณะทำงานร่วมระหว่าง ส.กกก. และผู้ตรวจราชการเพื่อพิจารณาภารกิจการตรวจราชการและการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการให้หนุนเสริมกันและกัน** ไม่ใช่การเพิ่มภาระแก่ผู้ปฏิบัติทั้งผู้ตรวจและหน่วยรับตรวจ

5) การบริหารงบประมาณ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้มีการสนับสนุนงบประมาณการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคใน 2 กรณี (ระเบียบฯ ข้อ 17 และ 23) ดังที่ปรากฏรายละเอียดในคู่มือเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค คือ

- **กรณีฉุกเฉินจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน**
- **ค่าใช้จ่ายในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคตามโครงการเพิ่มขีดสมรรถนะ**ในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี

งบประมาณทั้ง 2 กรณีดังกล่าว เป็นงบประมาณที่ตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุนให้มีการเร่งรัด ช่วยเหลือ ส่งเสริมระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของจังหวัด ดำเนินการไปด้วยความคล่องตัวมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่มีอุปสรรคด้านกลไกการบริหารราชการ ซึ่งในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2552 และ 2553) ได้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรอง

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประมาณ 688 ล้านบาท* และ 892 ล้านบาทตามลำดับ ซึ่งจากการศึกษารายการโครงการตามเอกสารของ สกกภ. เห็นได้ว่า โครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณส่วนใหญ่เป็นโครงการตามความจำเป็นมากกว่ากรณีฉุกเฉิน และเมื่อเปรียบเทียบการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวระหว่างปีงบประมาณ 2552 – 2553 ตามผลผลิตของการขอตั้งงบประมาณในด้านต่างๆ พบว่า งบประมาณส่วนใหญ่ กว่า 80% เป็นโครงการที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะกิจกรรมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ส.กกภ. จะได้จัดทำ “คู่มือเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค” ประกอบแนวทางการสนับสนุนงบประมาณของ กกภ. ไว้อย่างละเอียดไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนและแนวทางการจัดสรรงบประมาณ การกำหนดลักษณะโครงการที่อยู่ในข่ายจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งแนวทางการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไว้แล้วก็ตาม แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่า การสนับสนุนงบประมาณในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคอย่างคุ้มค่าสามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริง ควรอาศัยบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 ฝ่าย ประกอบด้วย หน่วยงานในพื้นที่ (Area) ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (People) และภาควิชาการ (Knowledge)

นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณของรองนายกรัฐมนตรี และ กกภ. ในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วนของงบประมาณ 900 ล้านบาทที่อยู่ในอำนาจของรองนายกฯ ควรเน้นไปที่การสนับสนุนจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในการอุดช่องว่างของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย หรือการแก้ไขปัญหาฉุกเฉิน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งอาจมีช่วงเวลาที่ต้องพิจารณาการสนับสนุนงบประมาณ 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 หลังจากที่จังหวัดทราบว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีในเรื่องใด จำนวนเท่าใด จังหวัดต้องตรวจสอบโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณว่าสอดคล้องกับนโยบาย/เป้าหมายหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ หากพบว่ามีกรณีขาดหายไปในส่วนที่เป็นสาระสำคัญซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานไม่บรรลุตามเป้าหมาย จังหวัดควรสรุปผลพร้อมข้อเสนอแจ้งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ ส.กกภ. เพื่อเสนอรองนายกรัฐมนตรี หรือ กกภ. พิจารณา

ช่วงที่ 2 หลังจากการตรวจติดตามการปฏิบัติราชการตามแผนฯ ของผู้ตรวจราชการหรืออื่น ๆ แล้ว พบว่ามีจุดอ่อนหรือสถานการณ์ที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดบรรลุผล ผู้ตรวจราชการควรสรุปเสนอรองนายกฯ ที่รับผิดชอบพื้นที่ หรือส่งเรื่องให้กับ ส.กกภ. เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของ กกภ. แล้วแต่กรณี พร้อมแจ้งจังหวัดเตรียมการจัดทำโครงการ/กิจกรรมขอรับการสนับสนุน

ช่วงที่ 3 ในกรณีที่จังหวัดพบว่ามีเหตุการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่เป็นอันตราย หรือส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จังหวัดควรแจ้งเรื่องพร้อมโครงการ/กิจกรรมแก้ไขปัญหาผ่าน ผต.นร. ผต.มท. ผต.กระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือ ส.กกภ. เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณแล้วแต่กรณี

6) แนวทางการประเมินผู้ว่าราชการจังหวัดและทีมจังหวัด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการฯ กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามระเบียบข้อ 14(2) และ(5) ซึ่งว่าด้วยการประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด และการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่อนายกรัฐมนตรี จากการทดลองกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการใน 12 จังหวัด ผ่านผลผลิตหลักของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด พบว่า ความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียวหรือใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นความสำเร็จที่เกิดจากการขับเคลื่อนของทีมงานจังหวัด โดยได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของจังหวัด ควรเป็นการประเมินในรูปของทีมงานจังหวัด และให้ความสำคัญกับความสำเร็จในเชิงกระบวนการบริหารจัดการแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มากกว่าผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานตามแผน ทั้งนี้เพราะผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ อาจต้องใช้ระยะเวลาหรือมีช่วงเวลาในการแสดงผลที่ทอดยาวออกไป อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ในเชิงกระบวนการก็จำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบตัวชี้วัดและแนวทางการประเมินที่ชัดเจนด้วยเช่นกัน โดยสำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำ “คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ : แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย” ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำมาประยุกต์เป็นแนวทางในการจัดทำเครื่องมือประเมินทีมงานจังหวัด โดยสรุปแนวทางเป็นหลักการได้ 3 ประการ คือ หลักการสร้างตัวชี้วัด การประยุกต์ใช้งาน และการกำหนดตัวชี้วัด

1) **หลักการสร้างตัวชี้วัด** หรือ Performance Indicator เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในปัจจุบันโดยทั่วไป โดยมีการกำหนดทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล โดยหลักการ ตัวชี้วัดจะเป็นเครื่องวัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมีแนวทางในการกำหนดตัวชี้วัดด้วยกัน 4 วิธี คือ

1. การถ่ายทอดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลงานจากบนลงล่าง (Goal Cascading Method)
2. การสอบถามความคาดหวังของผู้รับบริการ (Customer-Focused Method)
4. การไล่เรียงตามผังการเคลื่อนของงาน (Workflow-Charting Method)
4. การประเมินความรู้ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติราชการ

โดยตัวชี้วัดในการประเมินผลนั้นสามารถแบ่งออกไปเป็นประเภทได้ 3 ประเภท คือ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่วัดสิ่งที่เป็นนามธรรม และตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

2) **การประยุกต์ใช้งาน** ในการนำตัวชี้วัดมาใช้เป็นเครื่องมือในงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคนั้น ควรใช้กระบวนการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในงานกำกับฯ โดยกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ (KPI) เพื่อเป็นเครื่องมือในการเสริมพลังให้กับผู้ปฏิบัติงาน โดยมีหลักการ ดังนี้

1) เป็นตัวชี้วัดที่มีลักษณะส่งเสริมเป็นตัวนำที่จะก่อให้เกิดการสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ของชาติ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด

2) เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ (Key Performance Indicator) ไม่ใช่เป็นเพียงตัวชี้วัดทั่วไป (Performance Indicator) ที่ทำให้เกิดความหยาบคายในการปฏิบัติในรายละเอียดเกินไป มีความชัดเจน เป็นประโยชน์ต่อผู้รับการประเมิน โดยให้ผู้รับการประเมินเข้าใจและยอมรับว่าหากทำได้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของผู้รับการประเมินด้วย ไม่ใช่เป็นประโยชน์แต่กับผู้เข้าไปประเมิน

3) เป็นตัวชี้วัดที่ไม่ซ้ำกับหน่วยงานอื่น เช่น ก.พ.ร. หรือ กระทรวงต่างๆ โดยใช้ข้อมูลการปฏิบัติตามตัวชี้วัดของ หน่วยงานอื่น มาเป็นส่วนประกอบ เช่น การวัดผลสัมฤทธิ์ของกลุ่มจังหวัด จะพิจารณาจากความได้เปรียบในการแข่งขัน ส่วนการวัดสัมฤทธิ์ผลของส่วนจังหวัด จะพิจารณาจากภารกิจหลัก 5 ด้าน คือ : ด้าน เศรษฐกิจ พิจารณาจากรายได้และโอกาส, ด้านสังคม พิจารณาจากคุณภาพชีวิต, ด้านสิ่งแวดล้อม พิจารณาจากการฟื้นฟู อนุรักษ์และรักษาสภาพแวดล้อม, ด้านความมั่นคงและความสงบ พิจารณาจากประเด็นการดำรงอยู่ของชีวิต ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ไม่เกิดวิกฤตและอาชญากรรม, ด้านการบริหารจัดการ พิจารณาจากการใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร เป็นต้น

3) การกำหนดตัวชี้วัด ในการศึกษาถึงการประเมินผลของทีมจังหวัด คณะผู้วิจัย ได้วางแผนทางการใช้ตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานตามแผน ผลการศึกษาพื้นที่นำร่องทั้ง 12 จังหวัด มีข้อค้นพบบางประการที่เป็นพื้นฐานในการเสนอตัวชี้วัดสำหรับการประเมินทีมจังหวัด คือ โครงการที่ประสบความสำเร็จ จะประกอบไปด้วย ปัจจัยของการบูรณาการทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน หรือ การ Integrated K-A-P ได้แก่ กลไกทางด้านองค์ความรู้ หรือ Knowledge (K) กลไกการบูรณาการทางภาครัฐในพื้นที่ หรือ Area (A) และ กลไกทางภาคประชาชน หรือ People (P) ทั้งนี้ บทบาทของแต่ละปัจจัย จะมีน้ำหนักมากน้อยแล้วแต่ช่วงเวลา อย่างไรก็ตาม กลไกการบูรณาการภาครัฐในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานกระทรวงในจังหวัด หรือ Function องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในภูมิภาค ทั้งนี้ ทีมจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารระดับสูงมีบทบาทสำคัญที่จะเป็นผู้นำบูรณาการในพื้นที่ที่จะอยู่ที่ เนื่องจากมีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและได้รับการยอมรับและเคารพในฐานะที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในจังหวัด ที่จะสามารถประสานความต้องการของภาคประชาชน ให้เกิดขึ้นได้โดยเชื่อมกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จึง โดยทั้ง 12 พื้นที่ พบว่า หาก A ไม่เข้ามามีบทบาทโอกาสที่จะประสบความสำเร็จจะมีความเสี่ยงในระดับสูงทีเดียว นอกจากนั้น ในภาระหน้าที่ของทีมจังหวัดและผู้บริหารจังหวัด ยังต้องทำหน้าที่บริหารจัดการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของกลุ่มจังหวัด และจังหวัดด้วย ในประเด็นสังคม รายได้ การเพิ่มโอกาส ความได้เปรียบในการแข่งขัน ดังนั้น ในการกำหนดตัวชี้วัด ซึ่งเป็นการประเมินระหว่างการทำงานจึงควรพิจารณาวัดกระบวนการทำงานและผลต่อผู้รับประโยชน์ โดยมีองค์ประกอบต่างๆ เพื่อใช้ในงานการกำกับฯ อย่างเหมาะสม ดังนี้

วัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดเพื่อส่งเสริม	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการเก็บข้อมูล
ประเมินทักษะในกระบวนการวางแผนผลผลิตหลักของจังหวัด	ระดับความสำเร็จการประยุกต์ใช้ Value Chain ในยุทธศาสตร์ผลผลิตหลักของจังหวัด	ทีมจังหวัด	พิจารณากระบวนการนำผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้รับประโยชน์หลักและผู้สนับสนุนหลักเข้าร่วมวางแผน
ประเมินระบบพัฒนาศักยภาพของผู้รับประโยชน์ในผลผลิตหลัก	ระดับความสำเร็จในการรับรู้เข้าใจและร่วมพัฒนาของผู้รับประโยชน์ตามผลผลิตหลัก	ผู้รับประโยชน์	พิจารณาระบบและกระบวนการประสานและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับผู้รับประโยชน์
ประเมินทักษะในการบริหารจัดการข้อมูล	ระดับความสำเร็จในการพัฒนาฐานข้อมูลของจังหวัดและการใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผนและติดตามการปฏิบัติงาน	ทีมจังหวัด	พิจารณาระดับของการพัฒนาข้อมูล และนำข้อมูลมาประยุกต์ใช้ในการวางแผน

7) การสื่อสารสาธารณะ

ประเด็นที่เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการปฏิบัติราชการที่สะท้อนจากเวทีการทดลองกำกับฯ คือ ปัญหาและความต้องการของพื้นที่กับการสนับสนุนงบประมาณโครงการไม่สอดคล้องกัน สาเหตุหนึ่งมาจาก ปัญหาและข้อจำกัดในสื่อสาร ซึ่งที่ผ่านมาเป็นการสื่อสารทางเดียว คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคพัฒนาระบบการสื่อสารให้เป็นการสื่อสารสาธารณะเพื่อรองรับและสนับสนุนงานกำกับฯ ให้มีประสิทธิภาพ

การสื่อสารสาธารณะเป็นการสื่อสารเพื่อการพัฒนา ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงแนวทางการสื่อสาร ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเน้นการมีส่วนร่วมที่เป็นการสื่อสารในลักษณะสองทาง (two-ways communication) โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมในแนวระนาบเป็นหลัก แนวคิดนี้เป็นบทบาทของการสื่อสารแนวใหม่ หรือ Alternative Paradigm ที่มีความหลากหลายและขอบเขตที่กว้างขวางกว่าแนวคิดของการสื่อสารแบบเดิม แนวทางใหม่นี้เน้นกระบวนการเพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาชน (People Empowerment)

การสื่อสารสาธารณะ ควรจัดให้มีทุกขั้นตอนของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เพราะเป็นการสื่อสารสองทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นต่อแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ไม่ใช่เพียงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการ/กิจกรรมของภาครัฐ แต่เป็นการเปิดช่องทางในการสื่อสารเพื่อรับทราบความคิดเห็น ข้อมูลต่าง ๆ จากภาคีพัฒนา

กระบวนการสื่อสารสาธารณะ มีเป้าหมายสำคัญในการ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการตัดสินใจ สร้างการยอมรับ / เกิดเครือข่าย เกิดความยืดหยุ่น มีการพัฒนานวัตกรรม มีการพัฒนาศักยภาพบุคลากร และกระจาย

อำนาจสู่ชุมชน ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถใช้สื่อหรือเครื่องมือที่มีอยู่ โดยเฉพาะกรมประชาสัมพันธ์ในการจัดการให้มีการสื่อสารสาธารณะ ทั้งเพื่อการเสนอผลการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ และการตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ให้ประชาชนมีความเข้าใจ เห็นประโยชน์ และเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจ ซึ่งการจัดเวทีนำร่องการกำกับฯ ก็เป็นตัวอย่างในการจัดการสื่อสารสาธารณะรูปแบบหนึ่ง

การสื่อสารสาธารณะกับการกำกับ ติดตามงานภูมิภาค

การสร้างกระบวนการเรียนรู้และการสื่อสารสาธารณะแตกต่างจากการสื่อสารแบบประชาสัมพันธ์ เนื่องจากเน้นที่กระบวนการสื่อสารแบบย้อนกลับ feedback loop ด้วยเนื่องจากการสื่อสารสาธารณะมุ่งให้ความสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ร่วม Collective learning ที่เกิดขึ้นในระหว่างกลุ่มหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ด้วย เนื่องจากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจะนำไปสู่การค้นหากทางเลือกหรือการตัดสินใจที่เป็นแนวทางใหม่ไม่ยึดติดอยู่เฉพาะคำตอบสำเร็จรูปหรือความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาแบบเดิมๆ ซึ่งมักพบกับอุปสรรคในการแก้ปัญหาเนื่องจากต้องเผชิญกับอุปสรรค ที่มีรากฐานมาจากแบบแผนพฤติกรรมเดิมๆของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเหล่านั้น

จะเห็นได้ว่าในระหว่างการเกิดอุทกภัยทั้งในระหว่างปีพ.ศ. 2552 กับ พ.ศ. 2553 บทบาทของสื่อสารมวลชนในการให้ข้อมูลกับประชาชนมีระดับที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างปีพ.ศ. 2552 กับ พ.ศ. 2553 เนื่องจากเห็นได้ว่าการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในปีพ.ศ. 2553 นั้นอยู่ในระดับที่สูงขึ้นมากอย่างน่าสนใจ โดยการนำเสนอมีทั้งให้ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างครอบคลุมแล้ว ยังฉายให้เห็นความพยายามในการช่วยเหลือผู้ประสบภาวะเดือดร้อนอย่างแท้จริง สื่อมวลชนทุกแขนงนำภาพภาวะของภัยที่เกิดจากน้ำออกมาสื่อสารให้กับคนดูอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาให้ลึกลงไปกว่าปรากฏการณ์จะพบว่า การสื่อสารยังเป็นการเสนอสถานการณ์ปัญหาและสาเหตุเบื้องต้นโดยเน้นการนำเสนอที่เน้นการสร้างอารมณ์ร่วมกับกลุ่มของผู้ชม ในรูปแบบของรายการแบบเรียลลิตี้ แต่ยังคงขาดกระบวนการสื่อสารที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ภาคส่วนต่างๆ ทั้งในแง่ของแนวทางการจัดระบบการแก้ไขปัญหาหรือการนำเอาประเด็นปรากฏการณ์ข้อค้นพบใหม่ออกมาเผยแพร่ เช่น การมีข้อจำกัดของการจัดการอุทกภัยในลุ่มภาคกลางแบบที่เน้นการตัดยอดน้ำเพื่อระบายออกทางทิศตะวันตกและตะวันออกเนื่องจากความจำกัดของพื้นที่ในลุ่มแบบทุ่งลดยก ทั้งนี้มาจากการก่อสร้างเส้นทางคมนาคมและผังเมืองในพื้นที่ดังกล่าว หรือภาวะการเกิดพายุดีเปรสชันในพื้นที่อ่าวปัตตานีอันมีความรุนแรงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนสร้างผลกระทบความเสียหายทั้งเรือประมงอับปาง บ้านเรือนที่อยู่อาศัยถูกทำลายอย่างมาก อันมีข้อมูลจากบางหน่วยงานระบุถึงสภาพการเกิดอุบัติเหตุครั้งนี้ที่มีลักษณะการเกิดลมพายุ ที่มีความจำเพาะเจาะจงแบบจำกัดเขตพื้นที่(localization) ซึ่งทำให้แนวทางการป้องกัน รับมือจำเป็นต้องอาศัยการร่วมมือของประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นเป็นฐานการรับมือภัยพิบัติที่สำคัญ โดยการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกจากหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ที่อาจต้องอาศัยการบูรณาการข่าวสาร ข้อมูลทั้งระดับแนวตั้งและความรู้ความเข้าใจในระบบนิเวศและเงื่อนไขเฉพาะในแนวระนาบจากกลไกในระดับพื้นที่ท้องถิ่นอย่างสอดคล้องประสานกัน ในท่ามกลางภาวะวิกฤตที่มีแนวโน้มที่จะมีอุบัติเหตุซ้ำขึ้นนี้จึงจำเป็นที่แนวทางการสื่อสารสาธารณะ

ควรเน้นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมการสร้างความร่วมมือของชุมชนและหน่วยงานของท้องถิ่นที่มีการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในเชิงรุกทั้งการวางแผน การซ้อม และการประเมินสถานการณ์เบื้องต้น

5.2.2 กลไก

1) กลไกการตรวจราชการ

เนื่องจากการตรวจราชการเป็นกลไกในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค โดยเนื้อหาสำคัญของการตรวจราชการเกี่ยวข้องกับ 1) กระบวนการดำเนินโครงการ/กิจกรรม 2) ผลการดำเนินงาน 3) งบประมาณที่ใช้ดำเนินการ แต่การตรวจราชการส่วนใหญ่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ไม่ได้เริ่มตั้งแต่ช่วงของการจัดทำแผนฯ ทำให้ความสนใจของการตรวจติดตามการปฏิบัติราชการอยู่ที่การดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ และผลการดำเนินงานไม่ครอบคลุมถึงที่มาของแผนงาน/โครงการซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการพัฒนา ดังนั้นการกำหนดให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี เพราะนอกจากจะสามารถนำเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายต่อผู้ปฏิบัติโดยตรงแล้ว ยังเป็นช่องทางในการรับรู้ข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อเสนอในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการแก่หน่วยงานในภูมิภาคได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

2) กลไกภาคีเครือข่าย

ภาคีเครือข่ายจะเป็นตัวช่วยในพื้นที่ที่จะช่วยสะท้อนข้อมูล ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีบทบาทตั้งแต่การจัดทำข้อมูล/ข้อเสนอเพื่อพัฒนาจังหวัด การติดตามผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรมก้าวหน้าตามแผนมากน้อยเพียงใด กระบวนการในการดำเนินการเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนตามกฎหมายหรือไม่ งบประมาณที่ใช้ไปคุ้มค่ากับผลงานแค่ไหน ซึ่งปัจจุบันตัวช่วยที่มีอยู่คือ กจร. และผู้ตรวจภาคประชาชน แต่ยังไม่ได้มีบทบาทมากนัก และจากการจัดเวทีกำกับฯ ในพื้นที่พบว่ามีภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีบทบาทและสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยราชการในภูมิภาค และการกำกับการปฏิบัติราชการได้ เช่น นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ กลุ่มนักวิจัยชาวบ้าน โดยจังหวัดอาจใช้เครือข่ายทางวิชาการดังกล่าวในการศึกษาองค์ความรู้ ประมวลและค้นหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดช่องว่างระหว่างนโยบายของหน่วยงานราชการกับความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือในการสอบถามความถูกต้องของข้อมูลให้กับงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการฯ ได้อีกทางหนึ่ง

การสร้างและพัฒนาภาคีเครือข่าย จะช่วยสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติงานภูมิภาคได้เป็นอย่างดี เพราะแนวทางดังกล่าวมุ่งสร้างความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันในแนวระนาบเพื่อพัฒนาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนสร้างความร่วมมือ **สร้างความรู้และพัฒนา** เครือข่ายการเรียนรู้ (Learning network) ของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ผู้แสดง (Actors) ที่มีความหลากหลายให้เกิดเวทีการแลกเปลี่ยนความคิด ความเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่นและจังหวัด เช่น แกนนำพื้นที่ กลุ่มประชาคมในจังหวัด คณะกรรมการภาคประชาชนรูปแบบต่างๆ ผู้นำ

องค์กรปกครองท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้านรวมทั้งนักวิชาการทั้งในท้องถิ่นและจากภายนอก เพื่อสร้างการกำกับงานของทางราชการปรากฏผลในเชิงรูปธรรม

3) กลไกการพัฒนา ส.กกก.

นอกจากการตรวจราชการจะเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคแล้ว ส.กกก. ก็เป็นอีกกลไกหลักที่สำคัญซึ่งจะช่วยลดภาระงานและเสริมบทบาทการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากการศึกษา ส.กกก. ต้องเพิ่มบทบาทหรือภาระงานบางส่วน เพื่อยกระดับและขยายบทบาทตนเองให้เป็นหน่วยสนับสนุนหลัก ทำหน้าที่รองรับหรือสนับสนุนทั้งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลพื้นที่ โดย ส.กกก. ต้องมีภารกิจครอบคลุม

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอแนะประกอบการตัดสินใจของรองนายกรัฐมนตรีในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค การให้ความเห็นชอบ การจัดทำ และการปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาลำดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การอนุมัติการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน
- 2) ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามประเมินผลเพื่อเสนอรองนายกรัฐมนตรีในการประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบ
- 3) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านสารสนเทศที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาคระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ช่วยอำนวยความสะดวก ประสานงาน และให้ความร่วมมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อสนับสนุนงานการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค
- 5) รับผิดชอบงานธุรการและงานเลขานุการของคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

และหากพิจารณาโครงสร้างการบริหารงานของ กกก. จะเห็นได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความคล่องตัวสูง เนื่องจากสายการบังคับบัญชาค่อนข้างสั้น และไม่มีความสลับซับซ้อน ประกอบกับกรรมการทุกรายมีความอิสระในการวินิจฉัย สั่งการ และตัดสินใจบนพื้นฐานของบทบาทและความรับผิดชอบภายใต้การบริหารในหน่วยงาน/กระทรวงที่ตนกำกับดูแล โดยผู้ช่วยเลขานุการของ กกก. แต่งตั้งมาจากหน่วยงานที่มีความรู้ ความชำนาญในการตรวจราชการเป็นอย่างดี ได้แก่ หัวหน้าผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี และ ผอ. ส.กกก. (และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใน ส.กกก.) ที่ถึงแม้จะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ก็ตาม บุคลากรส่วนใหญ่ของ ส.กกก. ได้เคยปฏิบัติงานและเข้าใจระบบและระเบียบที่เกี่ยวข้องการตรวจราชการมาแล้วเป็นอย่างดี

แต่ในทางปฏิบัติ ส.กกก. ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการของ กกก. *ยังไม่ได้้นำโครงสร้างการบริหารงานของ กกก. ไปกำหนดเป็นแผนงานในการสนับสนุนการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ หรือมาตรการต่าง ๆ*

เพื่อให้งานกำกับฯ สามารถดำเนินไปตามแนวคิด “การประสาน ติดตาม เร่งรัด ช่วยเหลือและให้มีการกำกับ ติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคฯ เป็นไปด้วยความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยไม่มีอุปสรรคด้านกลไกการบริหารราชการ” ให้ กกภ.สามารถทำการวินิจฉัย ตัดสินใจ ก่อนสั่งการผ่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะเลขานุการ กกภ.

ข้อจำกัดที่ทำให้ ส.กกภ. ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงกับความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานใน ส.กกภ.เอง รวมทั้งไม่สามารถสนับสนุนให้การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของ กกภ. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มาจากสถานะของหน่วยงานซึ่งไม่ได้อยู่ในโครงสร้างของ สปน. ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มีผลต่อการพัฒนาองค์กร การตัดสินใจและการประสานงาน รวมถึงจำนวนบุคลากรที่เหมาะสม การขาดข้อมูลการปฏิบัติงานและข้อมูลสนับสนุนอื่นๆที่จำเป็น การสร้างเครือข่ายความร่วมมือยังไม่ต่อเนื่อง ส่งผลทำให้ไม่สามารถผลักดันแผนปฏิบัติราชการประจำปีไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในการบริหารงบประมาณ

บทบาท สกกภ. เปรียบได้กับสำนักงาน กรม.พื้นที่ลักษณะภารกิจมีทั้งงานด้านวิชาการ ในการวิเคราะห์ข้อมูลสนับสนุน การตัดสินใจของหน่วยงานนโยบาย พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค งานส่งเสริมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค งานส่งเสริมกระบวนการสื่อสารสาธารณะ งานพัฒนาภาคีเครือข่าย งานบริหารงบประมาณ งานอำนวยความสะดวก และ งานประสานสนับสนุนงาน กกภ. ฯลฯ ซึ่งแต่ละภารกิจมีระบบย่อย ที่จะต้องพัฒนาและบริหารจัดการ แต่ในปัจจุบันจากข้อจำกัดของสถานะหน่วยงาน ที่ยังไม่มีกำหนดในโครงสร้าง สปน. และอัตรากำลังบุคลากรที่เป็นข้าราชการจำนวน 3 คน (รวม ผอ.ส.กกภ.) ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังที่เหมาะสม เพื่อส่งผลต่อบทบาทสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน กกภ. เพื่อให้ สกกภ. สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสำนักงาน กรม.พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 6

กรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

แนวคิดในการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค คณะผู้วิจัยได้กำหนดตำแหน่ง (Position) ของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในกระบวนการของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดย กกภ. เป็นผู้ส่งต่อนโยบาย และกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชน หรือ Regulator ซึ่ง ก.น.จ. ในฐานะผู้บริหาร หรือ Executive ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาในระดับพื้นที่และระดับภาค สำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือ Implementation เป็นหน้าที่ของหน่วยงาน กระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน โดยมีผู้ตรวจราชการและ ส.กกภ. เป็นหน่วยตรวจสอบหรือ Operator ให้กับ กกภ.

การเพิ่มประสิทธิภาพของการกำกับฯ จึงจำเป็นต้องศึกษาสถานการณ์ของสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกทั้งในระดับองค์กร (Corporate) และระดับหน่วยธุรกิจ (Business Unit) ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคตามลำดับ เพื่อระบุสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การกำกับฯ สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.1 การวิเคราะห์ศักยภาพของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

6.1.1 บทบาทการกำกับและกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

กระบวนการของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการออกเป็น 2 ส่วน (บทที่ 3 แผนภาพที่ 3-2) ได้แก่ กระบวนการจัดทำ และปฏิบัติงานตามแผน มี ก.น.จ. ก.บ.ก. และ ก.บ.จ. ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และกระบวนการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน มี กกภ. (หรือคณะกรรมการ) ทำหน้าที่ในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

กระบวนการทั้ง 2 ส่วนดังกล่าว มีความเชื่อมโยงซ้อนกันอยู่บางประการ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 ได้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมให้มีการบูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่างกลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ซึ่งเป็นหน้าที่ของ ก.น.จ. นอกจากนี้ บทบาทการกำกับฯ และการตรวจราชการ ซึ่ง

เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรมยังมีความไม่ชัดเจนในระดับปฏิบัติระหว่างบทบาทการกำกับและการตรวจราชการ ตัวอย่างของความแตกต่างระหว่าง 2 กระบวนการ ได้แก่ การเป็นผู้กำหนดนโยบาย การอนุมัติให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณของ ก.น.จ. กับการเป็นผู้กำกับ (Regulator) ของคณะกรรมการ ในการดำเนินนโยบาย ผลการดำเนินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานหรือพื้นที่เพื่อผลักดันให้ยุทธศาสตร์ จังหวัด/กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์การกำกับฯ จึงควรพิจารณาระหว่างผลที่จะเกิดขึ้นต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับฯ ด้วยการสร้างหรือยกระดับความแตกต่างและการสร้างความร่วมมือกับ ก.น.จ. ผู้ตรวจราชการ ในฐานะเป็นหุ้นส่วนธุรกิจหรือภาคีเครือข่าย

6.1.2 กลไกการบริหารงานของการกำกับฯ ประกอบด้วย

1) กลไกในการบริหารงานและการตัดสินใจ ได้แก่ **รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กคก.)** มีอำนาจในการสั่งการให้การกำกับฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

2) กลไกสนับสนุน ประกอบด้วย

2.1) **งานเลขานุการคณะกรรมการ** ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 5) โดย ส.กคก. รับผิดชอบงานธุรการและงานเลขานุการของคณะกรรมการ รวมทั้งมีหน้าที่ในการช่วยอำนวยความสะดวก และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านสารสนเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

2.2) **ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง** เป็นฝ่ายเลขานุการของรองนายกรัฐมนตรีแต่ละคน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 15) ในคณะกรรมการ

2.3) **ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงและผู้ตรวจราชการกรม** ทำหน้าที่ในการรายงานผลการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติราชการในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของรองนายกรัฐมนตรีในการกำกับฯ โดยให้เสนอต่อรองนายกรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในพื้นที่ภูมิภาคและคณะกรรมการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ วรรคสอง ข้อ 20)

2.4) **คณะทำงานพิจารณากลั่นกรองความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของแผนงานหรือโครงการต่างๆ** เพื่อประกอบการพิจารณาของรองนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 7)

2.5) **บุคคลช่วยปฏิบัติงานของรองนายกรัฐมนตรีตามความเหมาะสม** (ไม่เกินคนละ 7 อัตรา) ทำงานสนับสนุนรองนายกรัฐมนตรีในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค [ระเบียบสำนักงาน

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินงบประมาณโครงการเพิ่มขีดสมรรถนะในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2553 ข้อ 4(1)]

2.6) **หน่วยงานที่กำหนดให้ร่วมประชุม กกภ.** ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองของรองนายกรัฐมนตรีทุกคน และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 8)

2.7 **ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ** ซึ่งปฏิบัติราชการในจังหวัดเสนอข้อมูล อำนาจความสะดวก และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 9)

6.1.3 การกิจและกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

1) เนื่องจากที่ผ่านมา คณะกรรมการยังไม่ได้กำหนดนโยบายการกำกับฯ และมาตรการในการปฏิบัติภารกิจอย่างชัดเจน ดังนั้น **การกำกับฯ จึงยังไม่มีผลงานที่แสดงหรือสะท้อนภารกิจหลักในการขับเคลื่อนให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตามหลักการและเหตุผลของการจัดตั้ง กกภ. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ อย่างชัดเจน**

2) **การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่** ผลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 17 ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2552 และ 2553) ได้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประมาณ 870 ล้านบาท และ 892 ล้านบาทตามลำดับ จากการศึกษารายโครงการตามเอกสารของ ส.กกภ. เห็นได้ว่า โครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ดังกล่าวส่วนใหญ่เป็น**โครงการตามความ จำเป็นมากกว่ากรณีฉุกเฉิน** และเป็นโครงการเกี่ยวกับการขุดลอก คู คลองประมาณ 40% ซึ่งเป็นลักษณะโครงการที่สามารถขอจัดสรรงบประมาณประจำปีของหน่วยงานได้ จึงไม่น่าจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระเบียบฯ ที่ต้องการให้ใช้งบกลางดังกล่าวในการกำกับฯ ด้วยการสนับสนุนและช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างพื้นที่ (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ภาค/เขต) ระหว่างกระทรวง และระหว่างหน่วยงานด้วยการบูรณาการความร่วมมือของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

3) **การรับรู้ของภาคีที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ (Acknowledgement) ถึงบทบาทของคณะกรรมการ** จำกัดอยู่ในวงของหน่วยงานรัฐ ไม่เป็นที่รู้จักของภาคีพื้นที่ (จังหวัดหรือภาคประชาชน) บางส่วนมีการรับรู้ แต่ไม่ถูกต้อง เช่น ไม่แน่ใจว่า คณะกรรมการมีบทบาทอะไร มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานหรือพื้นที่อย่างไร มีเรื่องใดบ้างที่ควรนำเสนอต่อคณะกรรมการ หรืออยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และช่องทางในการเข้าถึงคณะกรรมการอยู่ที่จุดใด ทั้งนี้รวมถึงการขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในวงเงินรวมไม่เกิน 900 ล้านบาทต่อปี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 17) ทั้งที่ควรจะเป็นประโยชน์ต่อการ

พัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้ โดยสรุป ยังมีข้อจำกัดในการถ่ายทอดหรือสื่อสาร ถึงบทบาท การดำเนินการ และผลงานของคณะกรรมการสู่สาธารณะให้เป็นที่รับทราบในวงกว้าง

4) **กลไกและเครื่องมือสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ** ในบางเครื่องมือยังไม่มี การใช้ประโยชน์ตามที่ออกแบบไว้ ตัวอย่างเช่น การให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายฯ ในฐานะคณะกรรมการกำกับในการเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในจังหวัดต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือดำเนินการทางวินัยของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และ หัวหน้าหน่วยงานสังกัดส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งในจังหวัด และการให้คำแนะนำในการพัฒนาประสิทธิภาพ ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

5) **สำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ส.กกภ.) ยังไม่สามารถกำหนดบทบาท และขอบเขตการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการ** ในเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการช่วยอำนวยความสะดวก และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านสารสนเทศที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ในขณะที่สามารถปฏิบัติภารกิจในส่วนของการบูรณาการและงานเลขานุการ คณะกรรมการ ได้ดีในระดับหนึ่ง (เช่น ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดการประชุม จัดเตรียมข้อมูลด้วยการ ประสานผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีสรุปเสนอคณะกรรมการ เป็นต้น)

6.1.4 ข้อจำกัดที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการกำกับฯ

1) ยังไม่มีการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์และมาตรการในการกำกับฯ

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ให้**อำนาจเบ็ดเสร็จ**แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายฯ **แต่ละราย**ในการสั่งราชการในทุกกระบวนการของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ข้อ 13 -16) ตั้งแต่กำหนดทิศทาง การพัฒนา การผลักดันแผนสู่การปฏิบัติ การกำกับและติดตาม แก้ไขปัญหาของการปฏิบัติราชการในพื้นที่ การอนุมัติงบประมาณประจำปี งบกลางฯ (ข้อ 17 วรรค 1) อีกทั้งยังสามารถยับยั้งการปฏิบัติราชการ สั่งสอบสวนข้อเท็จจริง (ข้อ 14 อนุ 4) หน่วยงานที่อยู่นอกเหนือจากการมอบหมายของตนเองได้ด้วย **หากจำเป็น ทำให้บทบาทการกำกับฯ ของ คณะกรรมการ ถูกลดทอนความสำคัญ**ลงไป (ข้อ 6) เนื่องจากบทบาทของคณะกรรมการ ระเบียบฯ กำหนด โดยให้เป็นการพิจารณา**ร่วมกัน**ระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายฯ **เฉพาะในประเด็นที่อาจ หรือคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ หรือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเท่านั้น**

3) **การประชุมคณะกรรมการซึ่งเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร**ระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายฯ ยังไม่เป็นเวทีสำหรับการอำนวยความสะดวก ประสานงาน **เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด** แผนงาน และ โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล ตลอดจนเสนอแนะ และแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้อง เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

4) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี บกกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ผ่านมาเป็นการสนับสนุนโครงการภายใต้ ผลผลิตการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยวงเงิน 40% เป็นโครงการการขุดลอกคูคลอง ซึ่งเป็นงานก่อสร้างระบบ สาธารณูปโภคที่จังหวัดหรือหน่วยงานสามารถจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีได้

5) บทบาท ภารกิจและผลงานของคณะกรรมการกำกับไม่ได้มีการสื่อสารสู่สาธารณะอย่างเหมาะสม เพื่อให้ผู้รับบริการกลุ่มต่างๆ ได้รับรู้ ไม่มีแผนการประชาสัมพันธ์ทั้งในแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

6) ไม่มีการบูรณาการแผนการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานรองรับฝ่ายเลขานุการของ กกภ. (หน.ผต./ผอ.ส.กกภ.) ทำให้ไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่ชัดเจน การบริหารงานภายในองค์กร และระหว่างองค์กร ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตและมาตรฐานงาน นอกจากนี้ ในการกำหนดแนวทางการ ประสานงานกับหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้สนับสนุนข้อมูล จะให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจ ตกลงกันในเรื่องของกระบวนการและขั้นตอน มากกว่าการกำหนดสาระสำคัญที่ต้องการและที่ควรจะได้ว่า สามารถสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำกับฯ หรือไม่ อย่างไร

7) ปัญหาด้านบุคลากรของ ส.กกภ.

- ไม่มีกระบวนการถ่ายทอดแนวคิดและกระบวนการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรที่ได้รับมอบหมายมา ปฏิบัติหน้าที่ใน ส.กกภ.
- สถานภาพของ ส.กกภ.ในฐานะหน่วยงานรองรับ กกภ. ไม่มีโครงสร้างและอัตรากำลังรองรับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ระบุเพียงหน้าที่ที่ต้องทำเท่านั้น ส่งผลให้การ ปฏิบัติหน้าที่มีข้อจำกัดสูงทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพของงาน ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกไม่ มั่นใจในโอกาสที่จะก้าวหน้าทางอาชีพ
- ผู้ปฏิบัติงานมีความกังวลต่อการจัดหาข้อมูลที่ตรงกับความต้องการใช้ประโยชน์ในการกำกับฯ เนื่องจากยังไม่มีกรอบแบบหรือกำหนดสาระสำคัญของข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำกับฯ และการ จัดหาข้อมูลในปัจจุบัน ได้รับการสนับสนุนจากรายงานการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนัก นายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง/กรมเป็นแหล่งข้อมูลหลัก เกิดความรู้สึกพึ่งพาผู้อื่นสูงใน กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ส.กกภ. ในขณะเดียวกันเกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในเชิงความคิด และความรู้สึกว่า “ไม่ใช่งานของตน” เกิดขึ้น

6.1.5 การวิเคราะห์สถานการณ์ของการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

ผลจากการศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาในพื้นที่รวมทั้งการหารือกับผู้ตรวจราชการ สกภ. ผู้บริหารระดับสูงในจังหวัด มีความเห็นโดยสรุปว่า เป้าหมายของการจัดทำยุทธศาสตร์การกำกับและ ติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคควรมีบทบาท **เป็นการปรับปรุงภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ ใน การเป็นศูนย์กลางการกำกับฯ** ด้วยการบูรณาการความร่วมมือของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนัก นายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่างๆ ดังนี้ 1) แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่าง พื้นที่ (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ภาค/เขต) ระหว่างกระทรวง และระหว่างหน่วยงาน 2) ผลักดันให้นโยบายเร่งด่วน

ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ และเป็นไปตามลำดับความสำคัญของนโยบายแต่ละด้าน และ 3) ให้การสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทุกผลผลิตที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กรด้วยการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) พบว่า ยังมีกิจกรรมทั้งในส่วนของกิจกรรมหลัก และกิจกรรมสนับสนุนหลายประการที่ต้องดำเนินการเพื่อผลักดันให้ไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ (แผนภาพที่ 6-1) และจากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคาม [ตามกรอบแนวคิดพื้นฐานในการพิจารณาตาม McKinney 7-S Framework (ตารางที่ 6-2) และ STEP Analysis (ตารางที่ 6-3)] พร้อมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (Matrix) ระหว่างจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคามที่พบ (ตารางที่ 6-4) เพื่อพิจารณาทิศทางเลือกในการจัดทำยุทธศาสตร์พบว่า ผลการวิเคราะห์สนับสนุนให้ปรับปรุงบทบาทของการกำกับฯ โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการดังนี้

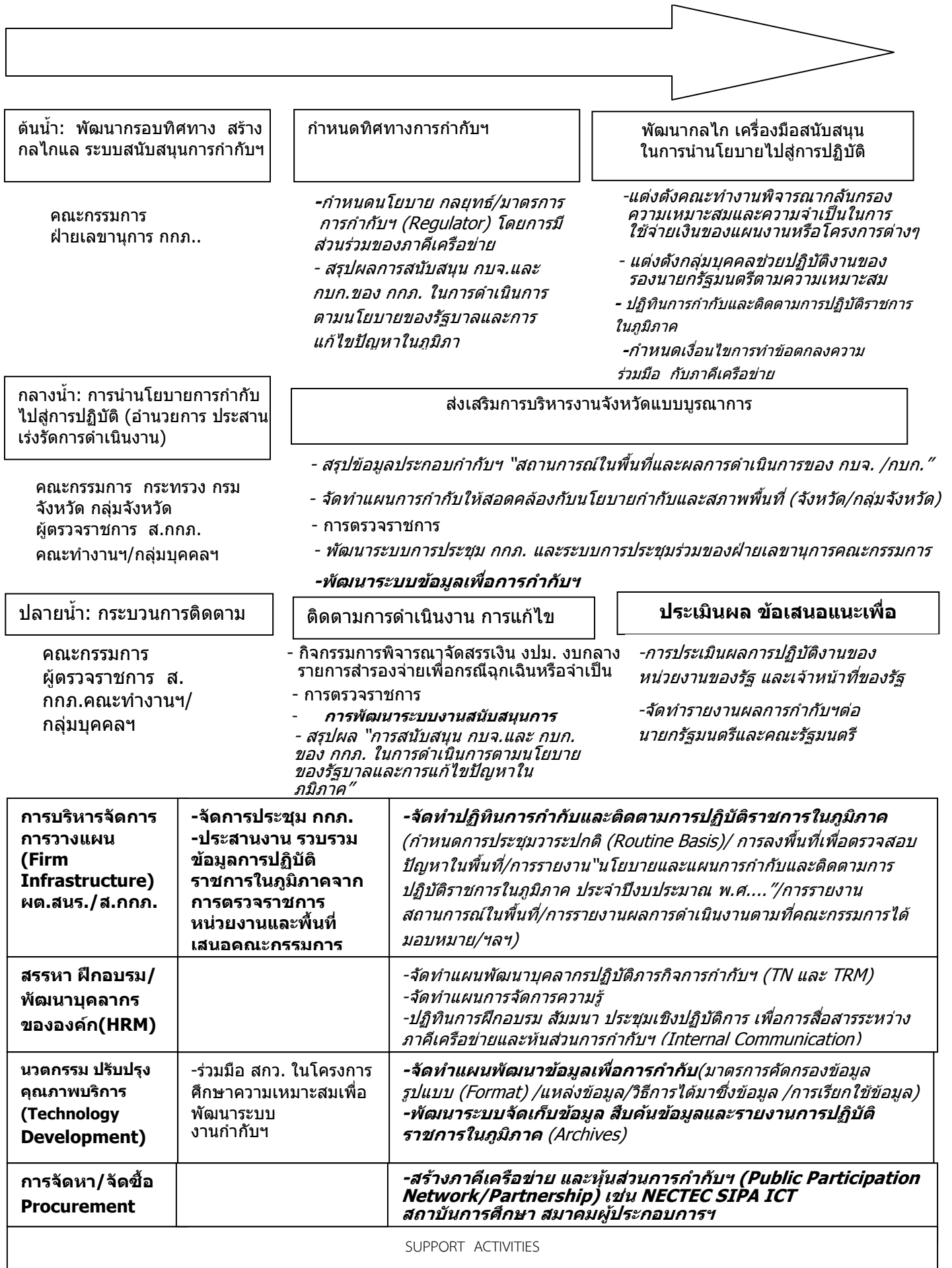
1. การใช้ข้อได้เปรียบจากเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่มีทักษะจากภายนอก รวมถึงการสร้างภาคีเครือข่ายในการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร
2. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สื่อสาธารณะ และสื่อสังคม (Social Media) เป็นช่องทางในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับฯ และการเผยแพร่การปฏิบัติภารกิจการกำกับฯ
3. การสร้างการรับรู้ (Acknowledgement) ถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้กำกับ (Regulator) ของคณะกรรมการ ด้วยการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์และมาตรการการกำกับฯ ที่ต้องดำเนินการผ่านการพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
4. การกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการระบุว่าเรื่องใดเป็นประเด็นที่ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ โดยใช้ภาคีเครือข่ายในพื้นที่ (K-A-P Model) เข้ามามีส่วนร่วม การกำหนดมาตรฐานงาน แนวทางการพิจารณาให้การสนับสนุนทั้งในเชิงนโยบาย และเชิงงบประมาณ (งานปกติ/งานฉุกเฉินหรือจำเป็น) เพื่อผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ที่เหมาะสม

ประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการทั้ง 4 ประเด็นสามารถกำหนดภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของการกำกับฯ ดังนี้

ภารกิจที่ 1 สร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามบทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจที่ 2 เสริมสร้างภาพลักษณ์ของคณะกรรมการในฐานะเป็นกลไกขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ด้วยการเป็นผู้กำกับ (Regulator) ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล การกำกับฯ มีมาตรฐาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย

แผนภาพ 6-1 ห่วงโซ่แห่งคุณค่าการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค



ตาราง 6-2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กรด้วย SWOT Analysis

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน (Weakness)
กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy)	
	- แม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 รองรับการบริหารงานของคณะกรรมการ แต่จนถึงปัจจุบันยัง ไม่ได้กำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการที่ชัดเจน ถึงทิศทางการทำงานการกำกับฯ ที่สามารถสื่อให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบ เข้าใจและถือปฏิบัติร่วมกัน
โครงสร้างองค์กร (Structure)	
- ระเบียบสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคตามโครงการเพิ่มขีดสมรรถนะในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2553 ทำให้จัดหาทรัพยากรมาสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจการกำกับฯ ได้คล่องตัวขึ้น ได้แก่ การจัดหามูลค่า เพื่อช่วยปฏิบัติงานตามความประสงค์ของรองนายกรัฐมนตรีตามความเหมาะสมไม่เกินคนละ 7 อัตรา การจัดหาระบบการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ พัฒนามูลค่า และการบริหารงานทั่วไป	- ส.กกก. ไม่มีโครงสร้างรองรับตามกฎหมาย ไม่มีอัตรากำลัง - บทบาทหน้าที่ของ ส.กกก. ถูกระบุไว้ในระเบียบ ส.นร. ว่าด้วยการกำกับฯ พ.ศ.2547 อย่างกว้างๆ ไม่มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ กรอบภารกิจและมาตรฐานงานที่ชัดเจน จึงมีผลต่อการยอมรับ ของหน่วยงานอื่น - การประสานการปฏิบัติภารกิจการกำกับฯ อาจมีความซับซ้อนระหว่าง ส.กกก.กับบุคลากรช่วยปฏิบัติงาน
ระบบการปฏิบัติการ (System)	
- รอง นรม.เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการกำกับฯ ในพื้นที่รับผิดชอบ - ข้อมูลการตรวจราชการเป็นแหล่งข้อมูลหลักในการสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค - ระเบียบฯ กำหนดให้กระทรวง ICT และ มท.รับผิดชอบวางระบบการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับฯ ของ รอง นรม. ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบสารสนเทศของจังหวัดกับหน่วยงานรัฐ โดยจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บข้อมูล	- ไม่มีการกำหนดทิศทางการรวบรวมข้อมูลเพื่อสนับสนุนการกำกับฯ ที่ชัดเจนว่าครอบคลุมเรื่อง/ประเด็นใดบ้าง - ระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการกำกับฯ ไม่ได้มีการออกแบบหรือพัฒนาไว้อย่างเป็นรูปธรรม
บุคลากร (Staff)	
	- ไม่มีการแบ่งส่วนราชการรองรับ ส.กกก. ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างเต็มประสิทธิภาพ
ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill)	
- รอง นรม.และ รมต.สนร.ที่ได้รับมอบหมายจาก นรม. มีทักษะประสบการณ์ในการวินิจฉัย ตัดสินใจและสั่งการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับฯ สูง	- ขาดทักษะการจัดกระบวนการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายในพื้นที่
- องค์ประกอบของคณะกรรมการ และบุคลากร ปฏิบัติหน้าที่ใน ส.กกก.มีทักษะในการปฏิบัติภารกิจการกำกับฯ	

รูปแบบการบริหารจัดการ (Style)	
	- รอง นรม. และ รมต.สนร. ที่ นรม.มอบหมายฯ ใช้อำนาจการกำกับฯ เฉพาะตน ตามระเบียบ สนร. ว่าด้วยการกำกับฯ พ.ศ.2547 ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย มากกว่าการใช้การประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ
ค่านิยมร่วม (Shared Value)	
- เนื่องจากการบริหารงานในระดับนโยบาย กำกับ ควบคุม การปฏิบัติการกิจของหน่วยงาน พื้นที่ ให้เป็นไปตามแผนพัฒนา จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ดังนั้น ถือว่าการกำกับฯ มีการประยุกต์ใช้ หลักธรรมาภิบาล การควบคุมภายใน และการประเมินความเสี่ยงแล้วในระดับหนึ่ง	

ตาราง 6-3 การวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกองค์กรด้วย STEP Analysis

โอกาส (Opportunities)	ภัยคุกคาม (Threat)
ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Social Factor) - แผนการฟื้นฟูเยียวยาผลกระทบจากปัญหาอุบัติเหตุทางธรรมชาติ ต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย (หน่วยงานของรัฐ เอกชน อปท. และ ภาคประชาชน) และเพื่อดูแลให้อยู่ในกรอบจำเป็นต้องมีผู้ตรวจสอบ (Regulator) ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สร้างขึ้นไว้ร่วมกัน - ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีความตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในของประเทศในทุกเรื่อง โดยไม่จำกัดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์	- ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคการเกษตรได้รับผลกระทบจากปัญหาอุบัติเหตุทางธรรมชาติอย่างรุนแรง จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูเยียวยาโดยเร่งด่วน ภายใต้แผนงานระยะสั้นและระยะยาว
ปัจจัยทางเทคโนโลยี (Technological Factor)	
- มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในหน่วยงานของ เอกชน อปท. และภาคประชาชนอย่างกว้างขวาง - สื่อสาธารณะและเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Media) ได้รับความนิยมจากสังคมทั่วไปในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูล ข่าวสาร - มีธุรกิจ/ผู้ประกอบการด้านการให้บริการระบบสารสนเทศที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล (Security) ที่เชื่อถือได้อยู่หลายราย	
ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economical Factor)	
- รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนแก่คณะกรรมการในการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาเร่งรัดการดำเนินงาน ด้วยการจัดเตรียมเงินงบประมาณประจำปี เพื่อสนับสนุนโครงการที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วว่ามีความจำเป็น เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล	

โอกาส (Opportunities)	ภัยคุกคาม (Threat)
- คณะกรรมการ โดยรอง นรม. แต่ละรายสามารถขอรับการสนับสนุน วงเงินงบประมาณเพิ่มเติมต่อนายกรัฐมนตรีได้หากจำเป็น ส่งผล การกำกับฯ มีความคล่องตัวมากขึ้นในระดับหนึ่ง	
ปัจจัยทางกฎหมายและการเมือง ความมั่นคง (Political Factor)	
- นโยบายรัฐบาลในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อต้องการให้การ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการ ร่วมกันของรอง นรม. และรมต.สนร. ที่ นรม. มอบหมายฯ ผ่าน กระบวนการการกำกับฯ จะช่วยลดขั้นตอน ลดพิธีการ และลดความ ซ้ำซ้อนในการใช้งบประมาณ ประชาชนได้รับประโยชน์ ตรงตาม ความต้องการและรวดเร็ว	

ตาราง 6-4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคามของการกำกับ
(Organization Related Factors Matrix Analysis)

ปัจจัย ภายใน ปัจจัยภายนอก	จุดแข็งของการกำกับฯ	จุดอ่อนของการกำกับฯ
โอกาสจากภายนอก	- ไม่มีข้อจำกัดด้านเงินงบประมาณในการ สนับสนุนกิจกรรม/โครงการที่คณะกรรมการ พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น ทั้งในการ สนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการในพื้นที่ และการปรับปรุง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการ (รวมถึง ผต.สนร. และ ส. กกภ.) - ทุกภาคส่วนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการ พัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่ ข้อจำกัดของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ทำให้การ สร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือมีความ เป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จ	- บทบาทของคณะกรรมการในฐานะเป็นผู้ ผู้ กำกับ(Regulator) ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ของ สังคม จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์และมาตรการการกำกับฯ ที่ชัด เจนโดยเร็ว - ยังไม่มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร สื่อสาธารณะและ สื่อสังคม (Social Media) กับกาปฏิบัติ ภารกิจการกำกับฯ อย่างมีประสิทธิภาพ
ภัยคุกคามจาก ภายนอก		ไม่มีนโยบายการกำกับฯ เชิงรุก ยังไม่ได้ จัดทำแผนการดำเนินงาน ไม่มีระบบ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับฯ ที่ครบถ้วน ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และเชื่อถือได้ ไม่มี แผนการพัฒนองค์กรและบุคลากรที่ เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์

6.2 กรอบยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

วิสัยทัศน์

คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กคภ.) เป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างเสริมพลัง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

เป้าประสงค์

1) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการกำกับฯ โดยกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการการกำกับฯ ให้เกิดผลในการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

2) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานภายในของ ส.กคภ. ในฐานะหน่วยรองรับงานเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อให้สามารถเสนอบริการที่สอดคล้องกับเป้าหมายการกำกับฯ ให้กับคณะกรรมการ

3) พัฒนาโครงสร้าง อัตรากำลัง มาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานงาน ของ ส.กคภ. ให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานเชิงรุก โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ของบุคคลที่ควรคัดเลือกมาปฏิบัติหน้าที่ใน ส.กคภ. มีแผนการจัดการองค์ความรู้ (Knowledge management: Experience-based and Partner's Experience Exchange) การวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Training Need และ Training Roadmap) และการจัดทำระบบการประเมินผลการดำเนินงานระดับบุคคลที่มีมาตรฐาน

4) สร้างภาคีเครือข่ายหรือหุ้นส่วนการกำกับฯ ทั้งในระดับนโยบาย ระดับภารกิจและระดับพื้นที่ โดยมีการเชื่อมโยงผลผลิตที่นำไปสู่การผลักดันนโยบายของรัฐบาลและสร้างสังคมที่น่าอยู่แก่ประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และมาตรการในการดำเนินการ

โดยปกติการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรทั่วไปสามารถกำหนดช่วงเวลาของการดำเนินการระหว่าง 3 ปี - 5 ปี หรือ 10 ปี 20 ปี สำหรับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เนื่องจากมีความได้เปรียบหรือโอกาสสูงในการผลักดันให้เกิดผลตามเป้าหมายของการกำกับฯ คณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ.2555-2557) ประกอบด้วย 2 ยุทธศาสตร์หลัก ซึ่งมีกลยุทธ์และมาตรการขับเคลื่อนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เสริมสร้างภาพลักษณ์คณะกรรมการในฐานะเป็นกลไกกำกับการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

เป้าประสงค์ มุ่งเน้นบทบาทการกำกับฯ ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายฯ ผ่านคณะกรรมการ

ตัวชี้วัด 1. คณะกรรมการมีการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการการกำกับฯ และมีการสื่อสารให้
ผู้รับบริการ (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ภาค/เขต/กระทรวง) ได้รับทราบและนำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเข้าสู่การพิจารณา

2. นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ผ่านกระบวนการกำกับฯ ได้รับการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ ตามลำดับความสำคัญของนโยบายแต่ละด้าน และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายในระยะเวลาที่กำหนด
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้ตามเป้าหมายของแผนที่กำหนดไว้ในทุกผลผลิตที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์ที่ 1.1 เน้นนำหน้าการประชุมคณะกรรมการให้เป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สร้างทิศทางและข้อตกลงร่วมกันระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายในการสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่าง จังหวัด ระหว่างกระทรวงได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชน

มาตรการขับเคลื่อน

1.1.1 จัดทำนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการการกำกับฯ โดยมุ่งใช้บทบาทของการเป็นผู้กำกับ (Regulator) เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ควรพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย ได้แก่ การกำหนดขอบเขตของการกำกับฯว่าจะดำเนินการในเรื่องใด/ลักษณะใด ลำดับความสำคัญของเรื่อง กรอบการพิจารณา และเงื่อนไขในการนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการ เสนอเพื่อทราบหรือเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ (ซึ่งจะทำให้มีการจำแนกเรื่องที่ชัดเจนระหว่างเรื่องที่ต้องใช้อำนาจของรองนายกรัฐมนตรีกับเรื่องที่ต้องใช้อำนาจของคณะกรรมการ)

1.1.2 เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเครือข่ายจากทุกภาคส่วนของสังคม ให้ร่วมแสดงความคิดเห็น และเป็นผู้ให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback loop) จากพื้นที่ถึงคณะกรรมการ ช่วยตรวจสอบการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation) ให้สอดคล้องกับทิศทางที่กำหนดไว้ของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

มาตรการการสร้างภาคีเครือข่ายและสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับฯ จะช่วยให้การดูแลสอดส่อง การตรวจสอบของคณะกรรมการเข้าถึงพื้นที่ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน เป็นการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ทุกพื้นที่ได้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายอย่างสูงสุด อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะต้องนำสื่อสาธารณะทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเป็นเครื่องมือในการสื่อสารให้ทราบถึงเป้าหมายของการกำกับฯ ด้วย การมีส่วนร่วมจึงจะถูกขับเคลื่อนไปในทิศทางที่พึงประสงค์

1.1.3 ให้ความสำคัญกับแผนการสื่อสารสาธารณะ เพื่อสร้างการรับรู้ความเข้าใจและความร่วมมือสนับสนุนงานของภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์ที่ 1.2 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานตามบทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.2547 และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

มาตรการขับเคลื่อน

1.2.1 กำหนดขอบเขตและมอบหมายความรับผิดชอบของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการระหว่างหัวหน้าผู้ตรวจราชการกับผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคให้มีความชัดเจน และสามารถประสานความเชี่ยวชาญของแต่ละฝ่ายในการสนับสนุนคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงประเด็น

ขอบเขตความรับผิดชอบของหัวหน้าผู้ตรวจราชการอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับสถานการณ์ในพื้นที่ สาเหตุ/ที่มาของปัญหาหรือข้อจำกัดที่ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไม่สามารถดำเนินไปได้ตามกำหนดการที่ระบุไว้ หรือแม้แต่ให้ข้อมูลเทียบเคียงการเกิดและการแก้ไขปัญหาของกรณีที่เกิดขึ้นในอดีตกับกรณีที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน (Best Practices) เพื่อให้คณะกรรมการใช้ประกอบการวินิจฉัยตัดสินใจหรือ สั่งการ

ขอบเขตความรับผิดชอบของผู้อำนวยการ ส.กกภ. ในเบื้องต้น ควรครอบคลุมความชำนาญการ 2 ด้าน ได้แก่ 1) มีความรอบรู้เกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติที่อาจให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะเพื่อเป็นทางเลือกให้กับคณะกรรมการใช้ประกอบการพิจารณาการปฏิบัติการกิจการกำกับฯ เช่น อาจมอบหมายให้หน่วยงานใดไปดำเนินการในเบื้องต้นก่อน โดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจของคณะกรรมการในการคลี่คลายปัญหาของประชาชนหรือผลักดันนโยบายของรัฐแต่อย่างใด 2) ควรมีคุณลักษณะของผู้บริหาร (Executive) โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานประโยชน์ เนื่องจาก ส.กกภ. ไม่ได้เป็นเจ้าของข้อมูล/สารสนเทศที่จำเป็นต่อการกำกับฯ จึง ต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นในทุกระดับ ดังนั้น การแสดงความจริงใจในการประสานความช่วยเหลือจากทุกแหล่งข้อมูลโดยการอ้างถึง ให้เครดิตแหล่งข้อมูลเหล่านั้น จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสบความสำเร็จได้

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มหน่วยงานรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับฯ ข้อ 7 ได้แก่ คณะทำงานพิจารณากลับกรองความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของแผนงานหรือโครงการต่างๆ และกลุ่มบุคคลช่วยปฏิบัติงานของรองนายกรัฐมนตรีตามความเหมาะสม ตามระเบียบสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินงบประมาณโครงการเพิ่มขีดสมรรถนะในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2553 ข้อ 4(1) ที่ควรมีการกำหนดขอบเขตของงานมิให้ซ้ำซ้อนกับ ผู้ตรวจราชการและ ส.กกภ. ด้วย ซึ่งทั้ง 2 กลุ่มถือเป็นพันธมิตรที่สามารถลดภาระของ ส.กกภ. ระหว่างที่ยังไม่มีโครงสร้างการบริหารงานและอัตรากำลังได้ในระดับหนึ่ง

1.2.2 นำระบบงานสนับสนุนมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและการสื่อสารนโยบายการกำกับฯ ให้เป็นที่รับรู้ของผู้เกี่ยวข้อง

ระบบงานสนับสนุนที่ควรนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและการส่งผ่านนโยบายการกำกับฯ ประกอบด้วย 1) ระบบการบูรณาการนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนา 2) ระบบบริหารงบประมาณ (กำหนดเงื่อนไขการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มิให้เป็นการใช้วิจารณญาณของบุคคลในการตัดสินใจ) 3) แผนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ (ที่ควรรวมการลงพื้นที่ของคณะกรรมการ คณะทำงานพิจารณากลับกรองความเหมาะสมใน

การจัดสรรงบประมาณฯ งบกลาง หรือบุคคลที่ได้รับการจัดทำให้ช่วยรองนายกรัฐมนตรีฯ ตามโครงการเพิ่มขีด
สมรรถนะฯ การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง/กรม และบุคลากร
ส.กกภ.) 4) ระบบการประชุม และระบบการรายงาน ซึ่งได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทที่ 5

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ผลักดันให้ ส.กกภ. ให้เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพ เป็นที่น่าเชื่อถือในการเสนอแนะ
ความคิดเห็นหรือข้อพิจารณาในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับฯ

เป้าประสงค์ 1.พัฒนาเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.กกภ.โดยสร้างภาคีพันธมิตร
2.ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลังเพื่รองรับการขยายบทบาทของ ส.กกภ.
ในอนาคต

ตัวชี้วัด 1.การจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่าง ส.กกภ.กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ
ภาคประชาชนในการร่วมมือกันในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับฯ
2.แผนการพัฒนาศักยภาพและบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ ส.กกภ. ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้อง
ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการ และถูกเสนอให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
พิจารณาความเหมาะสมให้จัดตั้งองค์กรและอนุมัติอัตรากำลัง
3.แผนการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เกี่ยวกับการกำกับฯ ได้รับการพัฒนา
เป็นชุดความรู้ อย่างน้อย 3 เรื่อง

กลยุทธ์ที่ 2.1 เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในรูปแบบที่
เหมาะสม เพื่อประสานประโยชน์จากความชำนาญการเฉพาะด้านของแต่ละฝ่ายในการเพิ่ม
มูลค่าเพิ่มของกันและกัน

มาตรการขับเคลื่อน

2.1.1 จัดทำแนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาเครื่องมือหรือระบบงาน
สนับสนุนการกำกับฯ โดยระบุผู้ให้บริการในแต่ละด้าน เช่น สถาบันวิชาการ ปรากฏชนบ้าน สมาคม
ผู้ประกอบการ สก. รูปแบบความร่วมมือ (แลกเปลี่ยนข้อมูลให้เปล่า/จ้างงานผู้มีความชำนาญเฉพาะทาง
เป็นกรณีไป) ขอบเขตของงาน ข้อแลกเปลี่ยน ผลผลิตและระยะเวลาในการส่งมอบให้มีความชัดเจน รวมถึง
คุณสมบัติที่ไม่พึงประสงค์ของผู้เสนอตัวเป็นพันธมิตรการพัฒนา บนพื้นฐานของหลักการบริหารบ้านเมืองที่
ดีและหลักธรรมาภิบาล

2.1.2 การสำรวจ สอบถามความต้องการของคณะกรรมการและผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบงาน
เครื่องมือ หรือระบบงานสนับสนุนการกำกับฯ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้งาน และ
สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งานอย่างแท้จริง

เครื่องมือ หรือระบบงานสนับสนุนการกำกับฯ ที่ควรมีการพัฒนา ได้แก่ ระบบข้อมูลการปฏิบัติ
ราชการในภูมิภาค ระบบรายงาน/สื่อสารข้อมูลระหว่างภาคีเครือข่าย ระหว่างคณะกรรมการกับภาคีเครือข่าย
ผ่านระบบอินทราเน็ต/อินเทอร์เน็ต (Intranet/Internet) ระบบสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับฯ ที่เคยนำเข้าสู่
การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อการอ้างอิง (Query and Display, Archieve Document) เป็นต้น

กลยุทธ์ที่ 2.2 เพิ่มศักยภาพของ ส.กกภ.ให้สามารถปฏิบัติงานการกำกับได้มีประสิทธิภาพ และส่งผลให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

มาตรการขับเคลื่อน

2.2.1 จัดทำแผนการดำเนินงานร่วมกันของ ส.กกภ.กับผู้เกี่ยวข้อง เช่น แผนปฏิบัติการร่วมระหว่าง ผต.กับ ส.กกภ. การจัดทำปฏิทินการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค **เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน**ของ ส.กกภ. ในช่วงเวลาต่างๆ การกำหนดเวลาและผลงานที่ควรจะได้รับ ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับรู้และมีความเป็นหนึ่งเดียวในการผลักดันภารกิจที่รับผิดชอบให้บรรลุผล

2.2.2 กำหนดให้มีการฝึกอบรม หรือประชุมเชิงปฏิบัติเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารภายในองค์กรในการถ่ายทอดนโยบาย กลยุทธ์และมาตรการการกำกับฯ ให้เป็นที่รับรู้ตรงกัน ทัวทั้งองค์กร

กลยุทธ์ที่ 2.3 เพิ่มศักยภาพ ส.กกภ.ให้เป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ

มาตรการขับเคลื่อน

2.2.1 จัดทำข้อกำหนดหรือมาตรฐานระบบงานหรือกระบวนการ มาตรฐานงาน โครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง และมาตรฐานตำแหน่งงานที่เกี่ยวข้อง

2.2.2 พัฒนาและจัดหาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด เหมาะสมมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับฯ

2.2.3 พัฒนาสมรรถนะขององค์กรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ (High Performance Organization) ได้แก่ การจัดให้มีการควบคุมภายใน การประเมินความเสี่ยง การจัดการองค์ความรู้และการสร้างภาคีเครือข่าย การวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Training Need และ Training Roadmap) และการจัดทำระบบการประเมินผลการดำเนินงานระดับบุคคลที่มีมาตรฐาน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ. 2552. รายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551. กรุงเทพฯ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ. 2542. วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญา จังหวัดปราจีนบุรี. กรุงเทพฯ.

คณะทำงานสนับสนุนการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. 2553 รายงานผลการตรวจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ครั้งที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย.(อัครา) (อัครา)

จิรภา นุतालย์ และคณะ. 2552. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด บนพื้นฐานยุทธศาสตร์ข้อมูลและการมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (อัครา)

ซาราล เอลเฟรด คาร์เดน และ เทอรี สมิทไธโล. 2004. แผนที่ผลลัพธ์ (Outcome Mapping) : การสร้างการเรียนรู้และการสะท้อนกลับในแผนงานพัฒนา. แปล และเรียบเรียงโดย พิกุล สิริประเสริฐกุล และ วีรบุรณ วิสารทสกุล. กรุงเทพฯ : โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.)

ตรึงใจ บุรณสมภพและคณะ. 2546 . รายงานฉบับสุดท้ายโครงการรักษาเอกลักษณ์ของสถาปัตยกรรมท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว จังหวัดอุทัยธานี. กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. 2543.รายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ธงชัย สันติวงษ์. 2537. การวางแผนเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ. บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (มปป.) แนวทางการตรวจสอบความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk)

พันธ์ศักดิ์ วิญญรัตน์. เอกสารสรุปคำบรรยายการสร้างคุณค่า (Value Creation) ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ “หลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” วันที่ 1-6 สิงหาคม 2548 จัดโดย ก.พ.ร.

แมน ปุโรทกานนท์. 2550.การจัดการน้ำเชิงบูรณาการ : ทำได้จริงหรือเป็นเพียงจินตนาการ เอกสารประกอบสัมมนา การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ Thai-Water Partnership (TWP). กรุงเทพฯ.

มูลนิธิเพื่อการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (ประเทศไทย). 2550. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ. นนทบุรี.

รัตนะ บัวสนธิ์. 2547. การประเมินเสริมพลัง สารานุกรมศึกษาศาสตร์. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ฉบับที่ 31.

วิจารณ์ พานิช. 2546. บทบาทใหม่ขององค์การทางการศึกษาในการประเมินผล **ทัศนะใหม่ในการประเมินผล การจัดการศึกษา**. เอกสารวิชาการของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา.

ศูนย์พัฒนากิจการมลภาคพลเมืองปราจีนบุรี. 2550. การจัดการน้ำโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น : แนวคิดและกระบวนการทำงาน (ฉบับผู้ปฏิบัติงาน) เอกสารแนะนำ. กรุงเทพฯ.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2549. **แนวคิดและกระบวนการจัดการน้ำโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น; เอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติ การจัดการน้ำโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ศูนย์พัฒนากิจการมลภาคพลเมืองปราจีนบุรี. 2549. **เวทีนโยบายสาธารณะลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี**. กรุงเทพฯ.

สวัสดิ์ชัย ศรีพนมธนากร. 2550. การพัฒนารูปแบบการประเมินเสริมพลังสำหรับการประเมินระบบการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน .วิทยานิพนธ์การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุฎิบัณฑิต สาขาวิชาวิจัย และประเมินผลการศึกษา (กศ.ด.), มหาวิทยาลัยนเรศวร.

สุมาลี ขุนจันดี. 2541. การวิเคราะห์องค์ประกอบคุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อการเสริมสร้างพลังครูในโรงเรียนระดับประถมศึกษา. วิทยานิพนธ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.2550. **คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณาการ**
โครงการพัฒนาระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ.สำนักตรวจ
ราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (อัครา) (อัครา)

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการตรวจราชการ พ.ศ.**
2552-2556. กรุงเทพฯ. สำนักตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานประมาณ. 2552 . **คู่มือแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ (พ.ศ.2552-2554) เพื่อการจัดทำ**
งบประมาณ. (อัครา) (อัครา)

สำนักงานประมาณ. 2552 . **คู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำหรับ**
จังหวัดและกลุ่มจังหวัด. (อัครา) (อัครา).

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. **สำนักพัฒนาการนักเรียน นักศึกษาและกิจการพิเศษ.** 2550.
ยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่สถานศึกษา (2550-2554). กรุงเทพฯ.
ศูนย์ประสานงานกลางการดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ศธ.

สำนักงานจังหวัดขอนแก่น. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดขอนแก่น.

สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดเชียงใหม่.

สำนักงานจังหวัดชัยภูมิ. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดชัยภูมิ.

สำนักงานจังหวัดตรัง. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดตรัง.

สำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราช. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดนครศรีธรรมราช.

สำนักงานจังหวัดปราจีนบุรี. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดปราจีนบุรี.

สำนักงานจังหวัดปัตตานี. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดปัตตานี.

สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดพิษณุโลก

สำนักงานจังหวัดราชบุรี. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดราชบุรี.

สำนักงานจังหวัดสระบุรี. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดสระบุรี.

สำนักงานจังหวัดอุทัยธานี. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556).**จังหวัดอุทัยธานี

สำนักงานจังหวัดอุทัยธานี. **อุทัยธานี : Uthai Thani.** อุทัยธานี: วิพินดิไซน์.

สำนักงานจังหวัดอุดรธานี. 2552. **แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2553 -2556)**.จังหวัดอุดรธานี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2550. **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เกณฑ์
คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ.2550 (PMQA).**

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี. 2553. **คู่มือเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค.**
กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2552. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการใน
ภูมิภาค. **รวมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ
ในภูมิภาค.** กรุงเทพฯ. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2553. **แผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตาม
นโยบายของรัฐบาล ประจำปีงบประมาณ 2553.** (อัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,การจัดทำสถิติผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด
ประจำปี 2551. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 (นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และสุรินทร์).** งบประมาณ
พ.ศ. 2553-2556 (ฉบับทบทวนครั้งที่ 1 งบประมาณ พ.ศ. 2554)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา.** กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนัก
งบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2551. **คู่มือการจัดทำแผนการ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2551-2554.** (อัดสำเนา)

สำนักตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.2550. **คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณา
การ.** (อัดสำเนา)

อรทัย อาจอ่ำ. 2549. **การประเมินผลเพื่อสร้างเสริมพลังอำนาจ : ทางออกที่ทำนาย.** กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัย
ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี. มปป. **อยู่ กิน เที่ยว เมืองอุดร. อุดรธานี.** จังหวัดอุดรธานี. องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

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

ภาษาอังกฤษ

Amara Pongsapich., et al. 1993. **Background Report Socio-Cultural Change and Political Development in Central Thailand 1950-1990.** Bangkok.

Enterprise Risk Management - Integrated Framework : The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

Farrington, J., et al. 1999, "Sustainable Livelihoods in Practice: Early Applications of Concepts in Rural Areas", Natural Resource Perspectives, No. 42, London: ODI.

Fetterman, D.M. 1994. Empowerment Evaluation: Presidential Address. in **Evaluation Practice.** Vol.15 No.1: 1-15

Fetterman, D.M. 2001. **Foundations of Empowerment Evaluation.** California: Sage Publications. Inc.

Fetterman, D.M. and Eiler, M., 2001. **Empowerment Evaluation and Organizational Learning : A Path Toward Mainstreaming Evaluation.** St. Louis: American Evaluation Association.

Fetterman, D & Wandersman, A.2005. **Empowerment Evaluation Principles in Practice.** New York: Guilford.

M.T. Feuerstein. 1986. **Partners in Evaluation: Evaluating development and community programmes with participants.** Hong Kong: Macmillan.

Ryan, R.M., & Deci, E.L. 2000. Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development and Well-being. **American Psychologist**, 55, 68-78.

Schnoes, C.J., Murphy-Berman, V., and Chambers, J.M. 2000. Empowerment Evaluation Applied: Experiences, Analysis and Recommendations from a Case Study. American Journal of Evaluation, Vol21. No.1: p.53-64.

Stufflebeam, Daniel L. 1994. Empowerment Evaluation: Objectivist Evaluation, and Evaluation Standards ; Where the Future of Evaluation should not go and where it need to go. in Evaluation Practice. Vol.15 No.3; p.321-338.

Sullins, C.D. 2003. Adapting the Empowerment Evaluation Model : A Mental Health Drop-in Center Case Example. American Journal of Evaluation, Vol24, No.3: p.387-398.

Sullins, C.D.2001 Using Empowerment Evaluation to Evaluate a Consumer-Operated Drop-In Center : A Narrative of A Case Study. Doctoral Dissertation. University of Illinois at Urbana-Champaign.

The United Nations. 1984. Monitoring and Evaluation-Guiding Principles. Rome: IFAD.

สัมภาษณ์

บันทึกถอดเสียงการสัมภาษณ์ และหารือกับนายไผ่ภณ แท่งเพชร นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการพิเศษ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ (สพน.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (12 พฤษภาคม 2553)

บันทึกถอดเสียงการสัมภาษณ์ และหารือกับ ดร.วศิน ปัญญาอรุณตระกูล หัวหน้าภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตพิษณุโลก (30 พฤษภาคม 2553)

บันทึกสรุปการสัมภาษณ์ และหารือกับนายวิสุทธิ์ นีรัตติวงศ์กรณ์ รักษาการแทนผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำเขตตรวจราชการที่ 17 จังหวัดพิษณุโลก (6 พฤษภาคม 2553)

บันทึกถอดเสียง การประชุมหารือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เรื่อง...การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคโดยระบบเสริมพลัง “การบริหารจัดการน้ำเชิงระบบด้วยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น” สำนักนายกรัฐมนตรี และจังหวัดปราจีนบุรี ณ ห้องประชุมชั้น 4 ศาลากลางจังหวัดปราจีนบุรี (6 กรกฎาคม 2553)

บันทึกถอดเสียง การประชุมหารือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เรื่อง...การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคโดยระบบเสริมพลัง “กรณีการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดอุทัยธานี” สำนักนายกรัฐมนตรี และ จังหวัดอุทัยธานี ณ ห้องประชุมสุพรรณิการ์ ศาลากลางจังหวัดอุทัยธานี (หลังเก่า) (13 กันยายน 2553)

บันทึกถอดเสียงการสัมภาษณ์ การประชุมกำหนดมาตรการเปิดประตูระบายน้ำสารภีในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว
ณ ห้องประชุมพานหิน ศาลากลางจังหวัดปราจีนบุรี ต.รอบเมือง อ.เมือง จ.ปราจีนบุรี (21 ตุลาคม 2553)

บันทึกถอดเสียงการสัมภาษณ์ การประชุมคณะกรรมการลุ่มปราจีนบุรี กรณีขอให้เปิดประตูระบายน้ำหมู่ 1 ต.บาง
พลวง อ.บ้านสร้าง จ.ปราจีนบุรี ณ ห้องประชุมสระมรกด ศาลากลางจังหวัดปราจีนบุรี ต.รอบเมือง อ.เมือง จ.
ปราจีนบุรี (1 พฤศจิกายน 2553)

บันทึกถอดเสียงการสัมภาษณ์ การประชุมคณะทำงานพัฒนาและการส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดอุทัยธานี ณ
ห้องประชุมสะแกกรัง ชั้น 5 ศาลากลางจังหวัดอุทัยธานี (23 พฤศจิกายน 2553)

Internet

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค
วันที่ 6-8 พฤษภาคม 2552.

Government Performance Auditing <Wikipedia.org> (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2553)

7's Framework of Mckinsey : [www. Value Based Management. Net/](http://www.ValueBasedManagement.Net/)

PEST Analysis : www.12Manage.com < www.phitsanulok.or.th>

(สำนักทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครอง www.dopa.go.th)

www.phitsanulok.or.th