

โครงการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ

วัตถุประสงค์

โครงการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย 4 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาลักษณะและวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ
2. เพื่อจัดทำเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดการดำเนินการและการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ
3. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารและแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ
4. เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดแบบบูรณาการ

พลการศึกษาวิจัย

1. ความชัดเจนของการบริหารราชการจังหวัดเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการ ในการพัฒนาระบบการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และกระทรวงมหาดไทย ยังไม่สามารถถอดแนวคิดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรีที่มุ่งเน้นให้จังหวัดมีระบบการบริหารจัดการแบบประเทศไทย ย่อส่วน และเป็นหน่วยงานยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit) ในการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปสู่ความมั่นคง/ มั่งคั่ง และถ่ายทอดไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติได้ทั้งหมด สัญญาณที่ถ่ายทอดลงไปสู่ระดับปฏิบัติเป็นเพียงรูปแบบ วิธีการ และกระบวนการบริหารจัดการที่ไม่ได้เจาะลึกลงไปในรายละเอียดว่ารัฐบาลคาดหวังให้จังหวัดกำหนดทิศทางการพัฒนาไปในลักษณะใด ทำให้ทิศทางการพัฒนาจังหวัด หรือแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่แต่ละจังหวัดจัดทำขึ้นมีความหลากหลายและไม่มีทิศทางที่ชัดเจน

2. การบริหารนโยบายการปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีรายงานผลการศึกษานับหนึ่งที่พาดพิงถึงสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ว่ายังยึดติดอยู่กับการบริหารสมัยเก่า (Bureaucracy) ซึ่งมีวิสัยทัศน์ในการปฏิรูประบบการบริหารที่แตกต่างกับนักบริหารของประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลก ทั้งยังไม่ล้นทัดในเรื่องการบริหารสมัยใหม่ (Quality Management) ไม่รู้จักจริงถึงวิธีการพัฒนาตามมาตรฐานสากล และใช้ความรู้ในการบริหารสมัยเก่า

(Bureaucracy) ที่ตนเชี่ยวชาญเข้ามาลองผิดลองถูกทำให้เกิดช่องว่างระหว่างการบริหารแบบสมัยเก่าที่ไม่มีระบบกับการบริหารสมัยใหม่ตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี และจากการวิจัยภาคสนามพบว่า จังหวัดตัวอย่างในการศึกษาวิจัยได้สะท้อนปัญหาเชิงปฏิบัติมาว่า สถาบันการศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการว่าจ้างมาเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ไม่สามารถให้คำปรึกษาแก่จังหวัดได้

3. ลักษณะและวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดตัวอย่างในการศึกษาวิจัยทั้ง 5 จังหวัด ได้มอบหมายให้สำนักงานจังหวัดเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำและแปลงยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ และได้เชิญส่วนราชการต่างๆ ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษาในจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยใช้เทคนิคการระดมสมอง การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก กับขีดสมรรถนะภายในของจังหวัด และความคิดเห็นว่าน่าจะเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ตามแนวทางและแบบฟอร์ม (Template) ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

4. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ เริ่มจากการมีโครงสร้างการบริหารแบบหลวมๆ ไม่มีระบบการบริหารแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เป็นรูปธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการขาดทักษะความสามารถ และประสบการณ์ในการแปลงยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ ขาดการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ฯ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

5. **คำรับรองผลการปฏิบัติราชการจังหวัด** ในภาพรวมของคำรับรองผลการปฏิบัติราชการจังหวัดยังไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสอดคล้องประสานไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะมิติในด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร เป็นงานประจำที่ไม่ตอบสนองต่อการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

6. **การบริหาร/กำกับกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ฯ** ส่วนใหญ่ใช้คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นเครื่องมือในการบริหารและกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ทั้งนี้ยังไม่พบระบบการบริหารจัดการ การติดตาม และกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เป็นรูปธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ

7. **ประสิทธิภาพ / ผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ** การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ของจังหวัดที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยสามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายใต้ข้อจำกัดทางด้านเวลา ทักษะความสามารถในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการภายในจังหวัด แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ฯ พบว่า คุณภาพในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ส่วนใหญ่ยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ไม่มีทิศทางและมาตรฐานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เป็นระบบทั้งยังไม่สามารถถึงจุดเด่นของแต่ละจังหวัดมากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่มีการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาที่มีความแหลมคม/ลุ่มลึกส่วนใหญ่เป็นความพยายามในการนำทุกสิ่งที่จังหวัดมีอยู่มาวางเรียงกันแบบรักบี้เสียชีวิตน้อย ทำให้ขาดจุดมุ่งเน้น (Focus) ในการพัฒนาที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

8. เกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ควรเป็นสิ่งที่รัฐบาลและจังหวัดต้องกระทำร่วมกัน ส่วนรายละเอียดของการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดใน 3 มิติ คือ มาตรฐานปัจจัยนำเข้าในการจัดทำและปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ มาตรฐานด้านกระบวนการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ฯ และคุณภาพของแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ 16 ตัว ประกอบด้วย

- 1) ระดับความชัดเจนในการระบุปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนา
- 2) ระดับความชัดเจนในการระบุความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 3) ระดับการนำองค์ความรู้ที่จำเป็นมาใช้ในการพัฒนา
- 4) ระดับความชัดเจนในการระบุความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 5) ระดับการนำข้อมูลพื้นฐานมาใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์
- 6) การวิเคราะห์สถานการณ์
- 7) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและขีดสมรรถนะภายในของจังหวัด (SWOT Analysis)
- 8) ระดับการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ
- 9) ระดับการนำเครื่องมือทางการบริหารมาใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

- 10) มาตรฐานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ
- 11) ระดับการรับฟังความคิดเห็น
- 12) วิสัยทัศน์ต้องมีจุดมุ่งเน้นที่ชัดเจน
- 13) ระดับของความสัมพันธ์เชื่อมโยง
- 14) ระดับของความครอบคลุมภาระงานที่ต้องดำเนินการเพื่อก้าวไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด
- 15) ระดับของพลังขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด
- 16) ระดับของความถูกต้องตามหลักวิชาการด้านการวางแผนยุทธศาสตร์

9. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

ประกอบด้วยข้อเสนอแนะที่กระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินการได้เอง 3 ประการ คือ

(1) พัฒนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำในการบริหารเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) พัฒนาสำนักงานจังหวัดให้เป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) การพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในระดับต่างๆ ให้มีทักษะความสามารถในการบริหารแผนยุทธศาสตร์ฯ แบบมืออาชีพ

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะที่ต้องประสานความร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีก 2 ประเด็น คือ การส่งเสริมสนับสนุนให้จังหวัดสามารถจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดตามศักยภาพ ของแต่ละจังหวัดกับการมอบอำนาจให้จังหวัด มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถขอตั้งงบประมาณ สามารถกระทำนิติกรรมตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังในการบริหารราชการจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่จังหวัดกำหนดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยความสำเร็จในการบริหารราชการจังหวัดเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและเป็นตัวหลักให้แผนยุทธศาสตร์ฯ บรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ ประเด็นปัจจัยต่างๆ มีทั้งประเด็นปัจจัยที่สามารถดำเนินการพัฒนาและแก้ไขได้ด้วยระบบงานภายในกระทรวงมหาดไทย กับประเด็นปัจจัยที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับกลไกของรัฐที่อยู่เหนือกว่าจังหวัดแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่สามารถพัฒนาและแก้ไขได้ด้วยระบบงานภายในกระทรวงมหาดไทยที่เป็นผลมาจากการศึกษาวิจัย มีดังนี้

1. ควรจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในระดับต่างๆ โดยเร่งด่วน อาทิ การจัดให้มีหลักสูตรการพัฒนาหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูล ให้มีทักษะความสามารถในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ แบบมีอาชีพ ทั้งในลักษณะของ Preservice Training และ Inservice Training รวมตลอดทั้งการเปิดโอกาสให้บุคลากรที่เป็นคณะผู้บริหารแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดได้ไปศึกษาดูงาน และเรียนรู้ประสบการณ์ด้านการบริหารการพัฒนาของประเทศที่เป็นตัวแบบเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmarking) ในการพัฒนาที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของแต่ละจังหวัด

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการจัดให้มีการถ่ายทอดค่านิยมร่วม และองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการ อาทิ หลักคิดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เทคนิคการสร้าง / ถอดตัวชี้วัดเป็นแผนงาน โครงการ การประเมินตนเอง (Self Assessment Report) ลงไปสู่ข้าราชการในระดับปฏิบัติของจังหวัดอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดพลังร่วมในการขับเคลื่อนให้จังหวัดก้าวไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

3. ควรพัฒนาสำนักงานจังหวัด ให้เป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารและแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ โดยการกำหนดตัวเจ้าภาพหลักในการผลักดันประเด็นยุทธศาสตร์ และ/หรือตัวชี้วัดแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติพร้อมทั้งมีทักษะความชำนาญในการใช้เครื่องมือทางการบริหารต่างๆ อาทิ ลิขิตสมดุล (Balanced Scorecard) มาถอดรหัส คือการกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จอันยั่งยืน (Critical Success Factor: CSF) การจัดทำแผนงานโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework) และวางเนื้องานให้ครอบคลุมภารกิจที่มีผลต่อความสำเร็จในการผลักดันประเด็นยุทธศาสตร์ หรือตัวชี้วัดแต่ละประเด็น พร้อมทั้งนำระบบรายงานผลการประเมินตนเอง (Self Assessment Report) มาใช้ในการบริหารประเด็นยุทธศาสตร์หรือตัวชี้วัดด้วยการเชื่อมโยงกับ Provincial Operation Center อย่างเป็นระบบ

4. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ควรสนับสนุนให้จังหวัดจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดตามศักยภาพของแต่ละจังหวัด เพื่อให้การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัดในแต่ละมิตินี้มีความครอบคลุม สามารถสนองต่อการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลตามวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ ในการพัฒนาจังหวัด โดยยึดหลักของความสัมพันธ์เชื่อมโยง การสอดประสานและการส่งต่อกันอย่างเป็นระบบ

5. กระทรวงมหาดไทยควรประสานความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณกรรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในการพัฒนาระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวคิดในการปฏิรูประบบการบริหารส่วนภูมิภาคตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2547 - 2550 แบบครบวงจร มิใช่พัฒนาแบบแยกส่วนพัฒนาแบบคิดไปทำไปหรือพัฒนาแบบลองผิดลองถูกดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจทำได้โดยการจำลองภาพจังหวัดต้นแบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี และจัดทำเป็น Blueprint for Change ที่สามารถสะท้อนภาพการบริหารจัดการที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นจริงในอนาคต และจัดให้มีจังหวัดนำร่องในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบ โดยการมอบอำนาจให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ (Autonomy) มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถขอตั้งงบประมาณ สามารถกระทำนิติกรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถกำหนดโครงสร้าง

อัตรากำลังในการบริหารราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จังหวัดกำหนดขึ้น รวมทั้งบทบาทในการเป็นที่เลี้ยงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดสมรรถนะในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารจัดการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ งานบริการประชาชน หรืองานปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบ บูรณาการ รวมตลอดทั้งบุคลากรของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ เข้ามาดำเนินงานในเขตพื้นที่จังหวัด ให้ถ่ายโอนมาตั้งไว้ที่จังหวัด และ/หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จังหวัดพิจารณาเห็นสมควรทั้งหมด

ปีงบประมาณที่ศึกษา 2548

ผู้ศึกษาวิจัย

- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รศ.ดร.ดำรงศักดิ์ วัฒนา
- นายชายนำ ภาวิมล
- นายชัยรัตน์ อุดมเดชะ
- นายกนิษฐ์ ศรีสุวรรณ
- นางสาววราภรณ์ อินทร์เอี่ยม
- นางสาวสุขสิริ ไทรทอง