

## ๑. ประเด็นการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์

### 1. นโยบาย

#### ช่องว่าง/อุปสรรค

1. หน่วยงานส่วนกลางไม่เข้าใจและเห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด ยังใช้ระบบและวิธีการเดิมในการให้การสนับสนุน เช่น การจัดสรรงบประมาณ และการตรวจสอบการเบิกจ่าย ฯลฯ ทำให้ไม่คุ้มกับการทุ่มเททำงานของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด(ท่ามาก-ได้น้อย)
2. ผู้ว่า CEO ยังไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารบุคคล งบประมาณ ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด/จังหวัดน้อยเกินไป ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดตามระบบบูรณาการได้
3. นโยบาย ปี 47 ให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจมากเกินไป
4. การจัด Cluster ของจังหวัดกับเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น(เช่น ททท.) ไม่สอดคล้องกัน
5. หากนโยบายของรัฐเด่นชัด จะทำให้การทำงานของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ลดความซ้ำซ้อนลงได้มาก เช่น นโยบายเรื่อง ICT ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังต้องการนโยบายที่ชัดเจนอีกหลายประเด็น เช่น นโยบาย ICD ศูนย์กระจายสินค้า เป็นต้น

#### ข้อเสนอ

1. หน่วยงานสนับสนุนต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจในยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด และให้ความสำคัญเนื่องจากเป็นนโยบายรัฐบาล
2. หน่วยงานสนับสนุนต้องปรับวิธีการ กฎ/ระเบียบข้อบังคับให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด โดยเร็ว
3. ให้มีงบประมาณที่จังหวัดสามารถใช้จ่ายภายใต้ยุทธศาสตร์อย่างคล่องตัว เช่น ในลักษณะ “Block Grant” โดยการจัดสรรงบประมาณจำนวนนี้ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน กพร. มีส่วนร่วมกับสำนักงบประมาณด้วย นอกจากนี้ควรมีงบพิเศษเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่ต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมากตามนโยบายรัฐบาลที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างรอบด้านแล้วว่าจะเกิดผลกระทบอย่างสูงต่อการพัฒนาจังหวัด/จังหวัด เช่น โครงการ ICD โครงการโลกใต้น้ำโขง โครงการโลกไดโนเสาร์ เป็นต้น ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องการแรงผลักดัน
4. ในกรณีที่งบประมาณมีจำกัด ต้องกำหนดวงเงินที่คาดว่าจะจัดสรรให้กลุ่มจังหวัด/จังหวัดทราบก่อนจัดทำโครงการ เพื่อให้มีโอกาที่จะกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ
5. ต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างครบถ้วน ในการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ เพื่อให้ผู้ว่าฯ ได้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ของจังหวัดอย่างเต็มที่ในฐานะ CEO



6. ควรปรับปรุงนโยบายโดยเพิ่มความสำคัญด้านสังคมมากขึ้น และเน้นการพัฒนาทุนมนุษย์ ตลอดจนการสร้างขีดความสามารถให้บุคลากรและประชาชนซึ่งจะเป็นฐานในการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน

ควรมีทีมกลาง (Expert Team) ลงมาประสานงานกับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด เป็นระยะ ๆ

## 2. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์

### ช่องว่าง/อุปสรรค

1. ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงในขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ เนื่องจากมีเวลาจำกัดทำให้ยุทธศาสตร์ ไม่เป็นที่รับรู้และอาจขาดการยอมรับ
2. ขาดการประสานและใช้ศักยภาพของภาคเอกชนในการดำเนินงาน
3. ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นยังไม่มี การเชื่อมโยงหรือการทำยุทธศาสตร์ในเชิงบูรณาการร่วมกัน นอกจากนี้การทำงานร่วมกันในนามของกลุ่มจังหวัดยังขาดการประสานงานที่ดี
4. ข้อมูลประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอและขาดการวิเคราะห์ที่ดี ขาดองค์ความรู้ของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดที่นำมาตัดสินใจได้อย่างทันที่
5. ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของจังหวัดยังไม่เห็นทิศทางที่เด่นชัด (กลยุทธ์มีลักษณะเหมือน ๆ กัน)
6. ขาดการสื่อสารองค์กรที่มีประสิทธิภาพและการทำงานเป็นทีม

### ข้อเสนอ

1. กำหนดปฏิทินการทำยุทธศาสตร์อย่างชัดเจนและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เช่น จัดให้มีการประชุมประชาหารือในระดับ อบต./กลุ่ม อบต. หรืออย่างน้อยในระดับอำเภอ/กลุ่มอำเภอ อย่างสม่ำเสมอในประเด็นการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
2. ราชการทุกส่วน (กลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น) ต้องยึดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดเป็นหลักในการนำไปสู่การจัดทำแผนงาน/โครงการ “ต้องพูดจาภาษาเดียวกัน” โดยให้ กบจ. รับผิดชอบในการทบทวนและกำหนดแผนงาน ขณะเดียวกัน กบจ. ควรทำงานเชิงรุกมากขึ้น
3. พัฒนา POC และใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (กำหนดเป็นตัวชี้วัดเพิ่มเติมในเรื่องของการใช้ประโยชน์)
4. ให้ปรับปรุง/ทบทวนยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นบูรณาการโดยเน้นยุทธศาสตร์เชิงรุกมากขึ้นจากจุดเด่นของตนเอง กลุ่มจังหวัด/จังหวัดจะต้องวิเคราะห์ศักยภาพของตนเองและประเมินความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกมากขึ้น
5. ปรับบทบาทของสำนักงานจังหวัดเพื่อให้สามารถเป็นหน่วยงานบริหารเชิงยุทธศาสตร์สนับสนุนผู้ว่า CEO และคณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ควรเร่งปรับปรุงขีดความสามารถและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ข้าราชการ สำนักงานจังหวัด และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง



### 3. การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ(การจัดทำโครงการ)

#### ช่องว่าง/อุปสรรค

1. ระยะเวลากระชั้นชิดจึงทำให้ขาดระบบที่ดีในการกลั่นกรองโครงการ(ขาดความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ทั้งระดับกลุ่มจังหวัด → จังหวัด และระดับจังหวัด →โครงการ ขาดการวิเคราะห์โครงการ การประเมินข้อเสนอโครงการ)"ขาดการจัดระเบียบทางความคิดเพื่อใช้ในการวางแผนโครงการ/กิจกรรม"
2. มีความเข้าใจโครงการที่มีลักษณะบูรณาการแตกต่างกัน ทำให้เกิดการต่างคนต่างทำ เพื่อให้สอบผ่านตัวชี้วัด ขาดการเชื่อมโยงระหว่างโครงการ และโครงการของกลุ่มจังหวัดมีลักษณะต่างคนต่างทำเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับ Matrix Organization ทำให้เกิดความสับสน

#### ข้อเสนอ

1. ทบทวนและสร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดการจัดระเบียบทางความคิดแบบบูรณาการ
2. ควรจัดทำคู่มือมาตรฐานในการวิเคราะห์โครงการและการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบ เพื่อช่วยในการทำงานของเจ้าหน้าที่(และ/หรือผู้ที่เข้ามาทำงานให้กับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด)
3. ต้องมีระบบที่ปรึกษา/พี่เลี้ยง (Mentor) ให้กับแต่ละกลุ่มจังหวัด/จังหวัดแบบต่อเนื่อง
4. ควรกำหนดโครงการระดับกลุ่มจังหวัด (ระบุในตัวชี้วัด) เพื่อให้จังหวัดทำงานร่วมกันโดยบูรณาการคน-งาน

### 4. การติดตามประเมินผล

#### ช่องว่าง/อุปสรรค

1. ขาดการติดตามและประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน(Monitoring and On-going Audit) เพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างทันทั่วทั้ง
2. หน่วยงานส่วนกลางขาดการบูรณาการในการติดตามประเมินผลร่วมกัน ทำให้เกิดภาระและความสับสนแก่จังหวัด
3. ตัวชี้วัดของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด เน้นที่ GPP และผลลัพธ์เชิงปริมาณมากเกินไปทำให้ขาดความสมดุลและขาดมิติเชิงสังคมและชุมชน

#### ข้อเสนอ

1. กบจ. ต้องมีวาระการติดตามประเมินผลงานในการประชุมทุกครั้ง ทั้งนี้จังหวัดอาจจะจัดให้มีระบบ War Room , Management Cockpit หรือ Executive Information System (EIS)



เอกสารใช้ในการประชุมสัมมนาเท่านั้น ยังไม่เผยแพร่ทั่วไป

2. จัดให้มีทีมติดตามประเมินผลในลักษณะเกาะติดตลอดโครงการ และเป็นการประเมินเชิงการเรียนรู้และพัฒนา
3. หน่วยงานกลางควรปรึกษาหารือกันและกำหนดแผนบูรณาการการประเมินผลให้ชัดเจน
4. ควรเพิ่มน้ำหนักตัวชี้วัดด้านสังคมและชุมชน ตลอดจนด้านพัฒนาทุนมนุษย์ ให้สอดคล้องกับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด
5. ตัวชี้วัดควรกำหนดภายหลังจากได้รับการจัดสรรงบประมาณ (ควรวัดเฉพาะโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น)



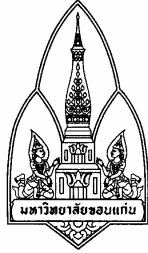
## ๒. ประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด

ช่องว่าง/อุปสรรค	ข้อเสนอ
<p><b>1. ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทุกจังหวัดมีแผนด้านการท่องเที่ยวแต่ขาดการเชื่อมโยงกัน เกือบทุกกลุ่มจังหวัดไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และขาดการประสานงานกับหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบซึ่งควรมีบทบาทสนับสนุนจังหวัดมากกว่านี้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรมีกลยุทธเพื่อดึงนักท่องเที่ยวให้เข้ามาในภาคอีสานเช่น มาประชุมสัมมนาในระดับนานาชาติ แล้วสร้างเครือข่ายท่องเที่ยวให้กระจายไปยังจังหวัดต่างๆ ทั้งนี้ต้องสร้างโครงการที่ดึงดูดให้สอดคล้องกันด้วย</li> <li>- ใช้โอกาสความเป็นเมืองนำอยู่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาอยู่ในระยษนานขึ้น โดยเฉพาะชาวต่างชาติ</li> </ul>
<p><b>2. ยุทธศาสตร์ด้านการค้าชายแดน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เกิดการแข่งขันค้าขายระหว่างกลุ่มจังหวัด/จังหวัดในสินค้าที่ซ้ำกันซึ่งมีอยู่มาก เช่น ข้าว</li> <li>- ขาดข้อมูลกำลังซื้อของกลุ่มเป้าหมาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรมีคณะกรรมการร่วมค้าชายแดนและประสานงานกับทูต CEO เพื่อวางยุทธศาสตร์การเจาะตลาดร่วมกัน</li> </ul>
<p><b>3. ยุทธศาสตร์ด้าน OTOP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นที่ยอดขายมากเกินไปทำให้ขาดความเชื่อมโยงกับการแก้ปัญหาความยากจน</li> <li>- สินค้าซ้ำกันมาก ทำให้สร้างความแตกต่างได้ยาก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรเน้นที่ชุมชน OTOP เป็นหลักในลักษณะ Community of Practice (CoP) เช่น ฝ้ายอ้อมคราม(สกลนคร) ไหม(สุรินทร์) เป็นต้น</li> <li>- ควรเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวด้วย</li> </ul>
<p><b>4. ยุทธศาสตร์ด้านทุนมนุษย์</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดข้อมูลแรงงานที่เป็นพลวัต ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการด้านแรงงานได้ดีพอ ข้อมูลที่มีอยู่ขัดแย้งกันเอง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรจัดระบบติดตามข้อมูลแรงงานระดับพื้นที่</li> </ul>
<p><b>5. ยุทธศาสตร์ด้านนิเวศวิทยา</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพนิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อมของภาคเป็นปัญหาใหญ่มาก</li> <li>- ขาดระบบการจัดการน้ำที่เชื่อมโยงและกระจายประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มพื้นที่ป่า โดยใช้พืชท้องถิ่น เพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจอย่างสมดุล</li> <li>- ส่งเสริมการตลาดใช้สารเคมีที่เป็นพิษ</li> </ul>



ช่องว่าง/อุปสรรค	ข้อเสนอ
<p>5. ยุทธศาสตร์ด้านนิเวศวิทยา</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปลุกจิตสำนึกเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพและความยั่งยืน</li> <li>- ให้มีโครงการนำป่าเข้าสู่ชุมชน</li> <li>- นำภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการน้ำไปเชื่อมโยงกับคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ เพื่อพัฒนาโครงการที่เหมาะสม</li> <li>- โครงการเกี่ยวกับโขงชีมูลควรได้มีการนำมาพัฒนาและปรับปรุงโดยผ่านกระบวนการประชาสังคม</li> </ul>
<p>6. ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยุทธศาสตร์ครัวโลกยังประสบปัญหา</li> <li>- ภาคอีสานการผลิตทางการเกษตรยังมีผลผลิตต่ำและสินค้าอ่อนตัว</li> <li>- พืชหลัก เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ประสบปัญหาเรื่องราคาไม่แน่นอนและการใช้ประโยชน์โดยสร้างมูลค่าเพิ่ม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องมีการคัดเลือกสินค้าสู่ครัวโลกที่มีศักยภาพสูงและยกระดับการผลิต เชื่อมโยงกับตลาด</li> <li>- ควรมีคณะทำงานระดับภาคดูแล</li> <li>- ควรมีงานวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตอย่างยั่งยืน และเพิ่มพืชและสัตว์ทางเลือก</li> <li>- ควรมีโครงการที่เน้นการเพิ่มผลผลิต การลดต้นทุนการผลิตและการเพิ่มมาตรฐานสินค้าเพื่อการแข่งขัน</li> <li>- ควรพัฒนาทางเลือกการใช้ประโยชน์จากพืชหลัก เช่น ผลิตเอทานอล</li> </ul>





**บทสรุปสำหรับผู้บริหาร**  
**การทบทวนและวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ**  
**กลุ่มจังหวัด/จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประจำปี 2547**

**โดย**

**คณะที่ปรึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด**

**มหาวิทยาลัยขอนแก่น**

**13 ตุลาคม 2547**

## คำนำ

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการประชุมสัมมนา โครงการความร่วมมือระหว่างจังหวัด กับสถาบันการศึกษาเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยการสนับสนุนของ กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน กพร. และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ณ โรงแรมเจริญศรีแกรนด์ไฮเต็ล วันที่ 13 ตุลาคม 2547

รายละเอียดเอกสารฉบับนี้จัดทำเป็นลักษณะบทสรุปแยกเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การ บริหารจัดการยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด จากการร่วมทำงานและเรียนรู้ใน ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประจำปี 2547 การนำเสนอครั้งนี้เพื่อจุดประกายให้เกิดการระดมความคิดเห็นในการประชุมภาคบ่ายและใน โอกาสต่อไป ข้อคิดเห็นต่างๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ในทิศทางที่ถูกต้องภายใต้ ระบบการบริหารจัดการที่ดี เป็นข้อเสนอจากกัลยาณมิตร และยินดีรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เพื่อให้เกิดความเจริญของกวมแก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขอขอบพระคุณกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน กพร. ท่านอธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่สนับสนุนการจัดงานครั้งนี้ และขอขอบพระคุณท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ท่านรองผู้ว่าราชการ จังหวัด หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่ร่วมคิดร่วมทำงานกับคณะที่ปรึกษา(ซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์ จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม)มาโดยตลอด ในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมา

คณะที่ปรึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

13 ตุลาคม 2547