

การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด *

นายภราดร เสรีสมบุญ**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด บทบาทของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด ปัญหา อุปสรรค ของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารและวิจัยสนาม ในส่วนของ การวิจัยสนาม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 คน ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะแบบจากบนลงล่าง Top Down ซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งแผนรายสาขา/เฉพาะด้านต่างๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจาก ครม. แล้ว ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และแผนพัฒนา ภาค แบบจากล่างขึ้นบน Bottom up ได้แก่ กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนหรือจัดเวทีระดมความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนา มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชาชน และชุมชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ซึ่งแม้จะมีกลไกการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงพื้นที่ของแต่ละกลุ่มจังหวัดนั้นก็แตกต่างกัน เนื่องจากมีปัญหาความต้องการในระดับพื้นที่ต่างกัน

คำสำคัญ : การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด

บทนำ

การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ถือเป็น การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญ ของประเทศไทย โดยการนำหลักแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาปรับใช้ เพื่อมุ่งเน้นการยกระดับหน่วยงานราชการไปสู่องค์การที่มีสมรรถนะสูง ซึ่งรัฐบาลเสนอกรอบการปฏิรูปใน 5 ด้าน อาทิเช่น โครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ แผนปฏิรูประบบกฎหมาย และแผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารภาครัฐภายใต้ข้อเสนอปฏิรูป นอกจากนี้ รัฐบาล ได้ดำเนินปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค เพื่อขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ การบูรณาการ การดำเนินงานให้ครอบคลุมทั้งในส่วนของการวางแผนยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยจัดให้มีกลไก ประสานการทำงานร่วมกัน เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานในแนวดิ่งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

* บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด : กรณีศึกษา การดำเนินงานของ กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หนึ่งในความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค คือ การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อการบริหารแบบบูรณาการในลักษณะยึดพื้นที่ (Area Base Approach) มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการหรือระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และเพื่อให้มีหน่วยงานกลางที่รองรับการดำเนินการของกลุ่มจังหวัด เพื่อดูแลรับผิดชอบในการบริหารยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะ ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นระบบ

ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการดำเนินงานและยังไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งได้ โดยที่ผ่านมาของจังหวัดประสบปัญหาในการบริหารงานในหลายมิติ ทั้งในเรื่องศักยภาพในการขึ้นนำการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด การเชื่อมโยงและการประสานยุทธศาสตร์ระหว่างรัฐบาลและความต้องการของพื้นที่ ตลอดจนบูรณาการโครงการกิจกรรมของทุกหน่วยงานให้สอดคล้องกันเพื่อขับเคลื่อนและยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงมีนโยบายให้ปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการในลักษณะ “ภาค” ขึ้น โดยให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการระดับภาคออกเป็น 6 ภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ 17 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 20 จังหวัด ภาคกลาง 20 จังหวัด ภาคตะวันออก 5 จังหวัด ภาคใต้ 9 จังหวัด และภาคใต้ชายแดน 5 รวมทั้งได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 57/2560 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2560 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) เรื่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาลโดยกำหนดให้ ก.บ.ภ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล บูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาพื้นที่

โดยการปฏิรูปดังกล่าว รัฐบาลมุ่งพัฒนาศักยภาพในการขึ้นนำการพัฒนาที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ วางแผนพัฒนาภาค และยกระดับการเชื่อมโยงและบูรณาการงบประมาณและแผนงานโครงการของทุกหน่วยราชการผ่านแผนดังกล่าว โดยมี ก.บ.ภ. เป็นองค์กรในการขับเคลื่อนจากส่วนกลาง ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวมุ่งปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณเป็นสำคัญ โดยให้คงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเดิมไว้

ผลการประชุมคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค ด้านวิชาการ (อ.ก.บ.ภ.วิชาการ) ครั้งที่ 1/2561 กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ฉบับทบทวน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ และใช้เป็นกรอบและทิศทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยมีนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดดังนี้

1. ยึดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งแผนรายสาขา/เฉพาะด้านต่างๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจาก ครม. แล้ว และข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
2. ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาภาค เพื่อเป็นแผนชี้้นำการพัฒนาในภาพรวมของพื้นที่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกพื้นที่
3. ให้ใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนหรือจัดเวทีระดมความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่
4. การขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนา มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชารัฐ และชุมชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด
5. การเสนอแผนภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนจังหวัด ให้เสนอในช่วงปีแรกของแผน สำหรับการทวนหรือปรับปรุงแผนฯ ให้ดำเนินการเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์อย่างมีนัยสำคัญที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ โดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแผนทุกปี

เพื่อให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค การพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดประสิทธิภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งจัดตั้งกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่รายงานตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการเป็นรายพื้นที่ โดยให้มีการจัดโครงสร้างการแบ่งงานภายใน โดยมีบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ 1657/2560 เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1. ประสานและบูรณาการการทำงานของภาคร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางและคณะกรรมการหรือคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่วนราชการกระทรวง กรม และส่วนราชการหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระดับพื้นที่ การรับฟังความคิดเห็นในระดับพื้นที่ เพื่อเชื่อมโยงบูรณาการและประสานการจัดทำแผนในทุกระดับทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน และแผนการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ One plan
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำและบริหารแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อจัดทำระบบข้อมูลศักยภาพการพัฒนาภาค
4. ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาภาค

5. จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบบริหารจัดการทำแผนพัฒนาภาค
6. ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ผู้วิจัยเป็นบุคลากรของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงสนใจที่จะศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด บทบาทของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด ปัญหาอุปสรรค ของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีวิธีการวิจัย 2 วิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการวารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ รายงานการประชุม คู่มือการปฏิบัติงาน ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติ ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2. วิจัยสนาม (Field research) โดยผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างด้วยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured interview or Formal interview)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร (Population) ได้แก่ บุคลากรของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2. กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เป็นการเลือกสุ่มตัวอย่างโดยกำหนดคุณลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา จึงใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 6 คน พิจารณาจากคุณสมบัติ ดังนี้

หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 6 คน คือ

- (1) หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคกลาง
- (2) หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคตะวันออก
- (3) หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคใต้ชายแดน
- (4) หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคใต้
- (5) หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (6) หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคเหนือ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยกรณีศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured interview or Formal interview) ลักษณะของการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถาม และข้อกำหนดแน่นอนตายตัว จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามเดียวกัน และการสัมภาษณ์จะทำการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาได้กำหนดวันนัดหมายวันสัมภาษณ์ โดยได้แจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบก่อนล่วงหน้า ในการสัมภาษณ์ผู้สัมภาษณ์จะใช้การจดบันทึกและบันทึกเสียง โดยก่อนสัมภาษณ์จะขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์ในการจดบันทึกการสนทนาก่อนทุกครั้งซึ่งกำหนดเฉพาะคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 – 3 เท่านั้น

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เป็นวิธีการศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปโดยการรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น ได้แก่

1.1 หนังสือทั่วไป ได้แก่ ตำรา คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยายของโครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รวมถึงเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ เป็นต้น

1.2 หนังสืออ้างอิง ได้แก่ สารานุกรม พจนานุกรม เป็นต้น

1.3 งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นงานที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนั้นๆ

อย่างละเอียด

1.4 เอกสารของทางราชการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน เช่น นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติ คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ คำสั่ง เป็นต้น

2. วิธีเก็บรวบรวมจากภาคสนาม ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ โดยที่ผู้วิจัยเลือกวิธีการสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ซึ่งใช้วิธีสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) โดยผู้วิจัยต้องทำการสัมภาษณ์ไปตามคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ตามหัวข้อที่กำหนดไว้เท่านั้น และผู้วิจัยจะใช้แบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็นคำถามในการสัมภาษณ์และจดบันทึกข้อมูลและบันทึกเสียงตามคำบอกของผู้ถูกสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการทำการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ดังนี้

1. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้อจากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นตามแต่ละประเด็น
2. นำข้อมูลที่ได้อจากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบความเหมือนความแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันของข้อมูลก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

4. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน เพื่อสรุปผลการวิจัย บทบาทของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนามาก สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด ปัญหา อุปสรรค ของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนามาก สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดในรูปแบบการพรรณนา

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

ผลการวิจัย

จากศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังนโยบายได้รับอนุมัติ คำว่านโยบายในที่นี้ครอบคลุมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กฎหมาย หรือคำสั่งผู้บริหารหรือการออกกฎหมายตามระบอบรัฐสภาหรือมติและคำสั่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการบริหารจัดการในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ฉบับทบทวน (พ.ศ. 2561 - 2565) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 การจัดการภายในองค์กร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ โครงสร้างองค์กร ให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถผลักดันให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องอาศัยการทำงานในลักษณะเครือข่าย ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบายแผนหรือโครงการต่าง ๆ แม้ว่าจะร่างขึ้นมาเพียงพร้อมด้วยหลักวิชาการ แต่ถ้าไม่ได้นำไปปฏิบัติแล้วนโยบายก็เปรียบเสมือนแผนกระดาษธรรมดาเท่านั้น ในทำนองเดียวกันนโยบายนั้นแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีและน่าเชื่อถือแต่ถ้านำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องภายใต้สถานการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว นโยบายนั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีความซับซ้อน เพราะเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลาย และหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งต้องเผชิญกับปัจจัยภายในและภายนอกขององค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะซับซ้อนและเข้าใจยาก ฉะนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องอาศัยคนที่มีศักยภาพสูง เนื่องจากคนจะเป็นนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติโดยการแปลงนโยบายรัฐบาลเป็นวิธีการปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

ดังนั้น คนเป็นปัจจัยที่มีสำคัญและมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะว่าเป็นผู้ใช้ปัจจัยการบริหารอื่น ๆ และเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดนโยบายขับเคลื่อน กล่าวคือ หากไม่มีคนมาขับเคลื่อนนโยบายแล้วนโยบายย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ และแม้ว่าจะมีปัจจัยการบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะปัจจัยด้านข้อมูลข่าวสาร (Information resources) แต่ถ้าขาดคน (Human resources) ปัจจัยการบริหารเหล่านี้ก็ไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ได้ เพราะปัจจัยเหล่านั้นไม่สามารถทำอะไรได้เอง ต้องอาศัยปัจจัยทางด้านมนุษย์เป็นผู้ใช้ปัจจัยการบริหารอื่น ๆ บุคคลจึงมีผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด

การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยมีขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีกระบวนการปฏิบัติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ดังนี้

1. ทีมบูรณาการกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ประชุมหารือในประเด็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติในพื้นที่กันก่อน แล้วเสนอเข้าคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคฯ (อ.ก.บ.ภ.) ให้ท่านรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ
2. นำมติ อ.ก.บ.ภ. เข้าสู่ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ที่มีท่านนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
3. ก.บ.ภ. มีมติออกข้อกำหนดในการทำแผนปฏิบัติในพื้นที่ สองส่วนด้วยกันคือ (1) แผนพัฒนา (2) แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของแผนพัฒนาว่าควรจะมีอะไรบ้าง และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีอะไรบ้าง แผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทที่ออกมาภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เมื่อมีแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บท
4. ก.บ.ภ. มีมติเห็นชอบปฏิทินการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปี ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
5. จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทบทวนและเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
6. รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ประชาพิจารณ์)
7. การประชุมของคณะกรรมการบูรณาการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาฉบับทบทวน (พ.ศ. 2561 - 2565) และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
8. ทีมบูรณาการกลางประชุมหารือและรับฟังข้อคิดเห็นของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อประกอบการพิจารณากลับกรองแผนพัฒนา ฉบับทบทวน (พ.ศ. 2561 - 2565) และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
9. อ.ก.บ.ภ. ที่กำกับดูแลภาค ประชุมพิจารณากลับกรองแผนพัฒนา ฉบับทบทวน (พ.ศ. 2561 - 2565) และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
10. ก.บ.ภ. และ ก.น.จ.ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนา ฉบับทบทวน (พ.ศ. 2561 - 2565) และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
11. คณะรัฐมนตรีพิจารณารับทราบแผนพัฒนา ฉบับทบทวน (พ.ศ. 2561 - 2565) และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และ ก.บ.ภ. นำส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว ให้สำนักงานงบประมาณ และถือว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ยื่นคำของบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณ (Pre-Ceiling)
12. คณะกรรมการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ

13. สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณตามมติของคณะกรรมการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะอนุ กรรมการวิสามัญฯ ที่ดิน สิ่งก่อสร้างฯ ตามที่ได้รับมอบหมายในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

14. จังหวัดและกลุ่มจังหวัดดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

15. การลงพื้นที่ตรวจติดตามโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2563

2. บทบาทของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อการขับเคลื่อนนโยบาย รัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด

จากการศึกษาพบว่าบทบาทของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการ ขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด หน้าที่ส่วนใหญ่เป็นการประสานงานของหน่วยงาน ส่วนกลาง หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาคทำหน้าที่รับผิดชอบกลุ่มจังหวัดแต่ไม่มีบทบาทใน ก.บ.ก. เลย กฎหมาย ไม่ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งเลขานุ ก.บ.ก. คือรองผู้ว่าฯ ซึ่งกระทรวงแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาคือหัวหน้าสำนักงานจังหวัดแต่หัวหน้า กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาคกลับไม่มีตำแหน่งใน ก.บ.ก. เลย มีบทบาทอย่างเดียวคือเป็นเสมือนหัวหน้าธุรการของ กลุ่มจังหวัด ทำให้เมื่อเสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ก.บ.ก. ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิ่งที่หัวหน้ากลุ่ม ยุทธศาสตร์การพัฒนากภาคเสนอ ทำให้ไม่มีผลอะไรเพราะถือว่าไม่มีสิทธิ์ในคณะกรรมการ ก.บ.ก. ทำให้ไม่มีบทบาทต่อ การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ได้กำหนดไว้ ตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ 1657/2560 ดังนี้

1) ประสานและบูรณาการการทำงานของภาคร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางและคณะกรรมการหรือ คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่วนราชการกระทรวง กรม และส่วนราชการหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการพัฒนาในระดับพื้นที่ การรับฟังความคิดเห็นในระดับพื้นที่ เพื่อเชื่อมโยงบูรณาการและประสานการจัดทำแผนใน ทุกระดับทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน และ แผนการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ One plan

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำและบริหารแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ

- 3) ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อจัดทำระบบข้อมูลศักยภาพการพัฒนากภาค
- 4) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาภาค
- 5) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาภาค
- 6) ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

3. ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด

จากการศึกษาพบว่าปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด มีดังนี้

1) จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถแยกแยะได้ว่าแผนพัฒนาฯคืออะไรแผนปฏิบัติฯคืออะไร โครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาฯคิดว่าเป็นโครงการที่เฉพาะจังหวัดดำเนินการเอง ความจริงแล้วมันคือโครงการทุกอย่างที่ดำเนินการใน จังหวัด ไม่ว่าจะป็นรัฐวิสาหกิจ ท้องถิ่น function จังหวัด กลุ่มจังหวัดมาดำเนินการในพื้นที่ของจังหวัด

2) กลุ่มจังหวัดขาดอิสระจากจังหวัด เนื่องจากจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของศูนย์ปฏิบัติการจะมีอิทธิพลต่อการจัดทำ แผนฯของกลุ่มจังหวัด ทำให้มีปัญหาในตอนทำแผนเพราะจังหวัดจะมองแค่ประโยชน์ของจังหวัดอย่างเดียว แต่ละจังหวัด ก็ต้องการดึงเงินงบประมาณมาลงพื้นที่ของจังหวัดตนเองให้ได้มากที่สุด และเกิดการจัดสรรปันส่วนงบประมาณกัน ระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หากต้องการให้การทำแผนของกลุ่มจังหวัดมีประสิทธิภาพต้องให้เป็น อิสระอย่างแท้จริง

3) ปัญหาในเชิงโครงสร้าง โดยปัญหามาจะอยู่ที่ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพราะการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เพราะกรมหนึ่งกรมมีส่วนราชการที่อยู่ในภูมิภาค เช่นของ สป. จะมียุทธศาสตร์จังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่ง การตั้งกลุ่มยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่ขึ้นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย คือต้องให้เป็น ส่วนราชการภูมิภาคเพราะปัจจุบันยังถือว่าเป็นส่วนราชการของส่วนกลาง

4) ปัญหาในเชิงธุรการ เนื่องจากมีการกำหนดให้หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค เป็นหัวหน้าหน่วยงาน เมื่อเป็นหัวหน้าหน่วยงานก็ต้องบริหารงานในเชิงธุรการด้วย แต่ในข้อเท็จจริงเป็นไปได้ เช่น กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒน ภาคภาคเหนือมี 4 กลุ่มจังหวัด กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคภาคอีสาน มี 5 กลุ่มจังหวัด จะให้หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ การพัฒนภาคที่มีคนเดียวบริหารเชิงสำนักงานพร้อมกัน 4 – 5 กลุ่มจังหวัดเป็นไปได้ เพราะมันมีหลายพื้นที่จึงเป็น การกำหนดที่ทำไม่ได้ ควรกำหนดให้ ผอ. กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในกลุ่มจังหวัดนั้นเป็นหัวหน้าของ unit นั้นไป ส่วนหัวหน้าของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค ให้บริหารในเชิงบุคคล รับมอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย ส่วน ในการบริหารเชิงสำนักงานก็มอบให้ ผอ.กลุ่มงานไป

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ค้นพบดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่นำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด มีประเด็นที่นำมาอภิปรายดังนี้ กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะแบบจากบนลงล่าง Top Down ซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งแผนรายสาขา/เฉพาะด้านต่างๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจาก ครม. แล้ว ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และแผนพัฒนา ภาค แบบจากล่างขึ้นบน Bottom up ได้แก่ กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนหรือจัดเวทีระดม ความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การขับเคลื่อนประเด็นการ พัฒนา มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชารัฐ และชุมชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาคให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ซึ่งแม้จะมีกลไกการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติใน

เชิงพื้นที่ของแต่ละกลุ่มจังหวัดนั้นก็แตกต่างกัน เนื่องจากมีปัญหาความต้องการในระดับพื้นที่ที่ต่างกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของศิริลักษณ์ ตันตยกุล (2557) ได้ศึกษา *การนำนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมไปปฏิบัติ* ผลการวิจัยสรุปว่า การนำนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมไปปฏิบัติ มีลักษณะแบบจากบนลงล่าง (top-down) ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยกฎระเบียบ และปัจจัยกลยุทธ์ ผสมผสานกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากล่างขึ้นบน (bottom-up) ได้แก่ ปัจจัยความร่วมมือ และปัจจัยความรู้ นอกจากนี้ผลการศึกษาเปรียบเทียบทำให้ทราบว่า แม้จะอยู่ภายใต้ระบอบความร่วมมือมรดกโลก (World Heritage regime) เช่นเดียวกัน การนำนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมไปปฏิบัติในเชิงพื้นที่ของแต่ละจังหวัดนั้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จมีความแตกต่างกัน และสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ (2548) ศึกษาเรื่อง *การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่* โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดเป้าหมาย รวม 18 จังหวัด สรุปผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดังนี้ 1. แนวคิดการจัดกลุ่มจังหวัดของรัฐบาลประกอบด้วย 2 มิติ คือ มิติความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ และมิติความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (agenda based) 2. ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดทำโครงการสนับสนุนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอยู่ในระดับมาก 3. ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปปฏิบัติ ได้แก่ ขาดการร่วมคิดร่วมประชุมศึกษา จัดการบูรณาการดำเนินงานประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมน้อย การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พบว่ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาคยังมีปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน จึงต้องการบุคลากรที่มีศักยภาพสูงที่สามารถเสนอแผนงานโครงการที่ควรดำเนินการในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล สอดคล้องกับงานวิจัยของสิริมา วัฒน (2549) ศึกษาเรื่อง *ปัญหาและอุปสรรคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด : ศึกษากรณีกลุ่มจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม* ผลการวิจัยสรุป ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกลุ่มจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น และมหาสารคาม มีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลและสถานภาพการณ์ของจังหวัดเป็นหลัก และจะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในกลุ่มจังหวัดได้เป็นอย่างดี ข้อเสนอที่ได้นี้จะใช้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ ในการปฏิบัติงานดีขึ้น

บทบาทของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด มีประเด็นที่นำมาอภิปรายดังนี้

บทบาทของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาคอยู่ที่เรื่องของการบริหารจัดการ ซึ่งถ้าบริหารจัดการมีประสิทธิภาพก็สามารถมีบทบาทที่มากขึ้นด้วย ถ้าบริหารจัดการไม่ดีก็จะมีปัญหากันภายใน อาจจะเป็นเรื่องของคุณภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานการพัฒนากภาค จะต้องพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้สามารถเป็นที่ปรึกษาได้ สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ถูกต้องแม่นยำและตอบคำถามได้ก็จะทำให้ได้รับความน่าเชื่อถือไว้วางใจจากคนในพื้นที่กลุ่มจังหวัด คนในพื้นที่ก็จะสนับสนุนงานการพัฒนากภาค ตรงกันข้ามถ้าคนในภาคไม่สามารถตอบคำถามได้ความน่าเชื่อถือมันก็จะลดลงการทำงานมันก็จะมีปัญหา ถ้าตอบอะไรไม่ได้ก็จะขาดความน่าเชื่อถือ เมื่อขาดความน่าเชื่อถือก็จะไม่ได้รับสนับสนุนจากกลุ่มจังหวัด ทำให้กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากภาคมีบทบาทค่อนข้างน้อย สอดคล้องกับแนวคิดของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2554) ได้กล่าวสรุปว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing policy Implementation) ทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (programs) และโครงการ (projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์การ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการ เป็นผลมาจากความเชื่อของผู้นำ

และผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนแผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน และการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด มีประเด็นที่นำมาอภิปรายดังนี้

กลไกในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดมีขั้นตอนตามระเบียบกฎหมาย ที่ชัดเจน แต่การปฏิบัติก็ยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน ที่นำกระบวนการมาปฏิบัติอยู่เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีวิธีการนำนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดต่างกัน มีปัญหาความต้องการที่ไม่เหมือนกัน ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก สอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ อารงธวังศ์ (2554, หน้า 437) ได้กล่าวว่า ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าประสงค์ (goals) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็จะทำให้ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพดังที่ Paul Berman เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน” (programmed implementation) กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคยังมีปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน เนื่องจากต้องการบุคลากรที่มีศักยภาพสูง มีสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพและประเด็นปัญหาความต้องการของแต่ละพื้นที่ เพื่อเสนอแผนงานโครงการที่ควรดำเนินการในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล สอดคล้องกับงานวิจัยของสิริมา วัฒน (2549) ศึกษาเรื่อง *ปัญหาและอุปสรรคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด : ศึกษากรณีกลุ่มจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม* ผลการวิจัยสรุป ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น และมหาสารคาม มีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลและสถานการณ์ของจังหวัดเป็นหลัก และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในกลุ่มจังหวัดได้เป็นอย่างดี ข้อเสนอที่ได้นี้จะใช้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ ในการปฏิบัติงานดีขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. สนับสนุนให้มีเวทีในการจัดทำแผนพัฒนาภาค โดยสภาพเป็นเจ้าภาพหลัก จัดการประชุมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ภาคมาเสนอความคิดเห็นกัน เอาความต้องการของพื้นที่มาพูดคุยกัน มาถกเถียงกันในเรื่องของการจัดทำแผนการพัฒนาภาค โดยพื้นที่ก็เตรียมข้อมูลมาเสนอว่ามีปัญหาความต้องการอย่างไร หาก function สามารถมาดำเนินการสานต่อในประเด็นปัญหาความต้องการของพื้นที่ได้ และสอดคล้องกับแผนที่สภาพที่วางไว้ก็นำประเด็นนั้นเข้ามาใส่ไว้ในแผนการพัฒนาภาค เพื่อเสนอว่าในแต่ละภาคโครงการใดที่มีความสำคัญ โดยมีการเรียงความสำคัญที่ชัดเจน เมื่อเสร็จกระบวนการนี้แล้ว ก็ส่งต่อให้ function ไปเสนอของบประมาณตามแผนการพัฒนาภาคนี้

2. สนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนปฏิทินจัดสรรเงินงบประมาณ เนื่องจากกำหนดการของปฏิทินงบประมาณนั้นเหลื่อมกัน function เสนอแผน Pre-Ceiling ก่อนที่แผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะส่งมา เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่จะให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่เป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่มีหน้าที่ในการชี้เป้าในประเด็นปัญหาความต้องการของพื้นที่ขึ้นมาก่อนที่จะให้ function เสนอแผน Pre-Ceiling มาให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาความต้องการดังกล่าว ดังนั้นเพื่อปรับให้มีความสอดคล้องกันตรงนี้จะต้องเปลี่ยนเป็นแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เสนอแผน Pre-Ceiling ก่อน function

3. สนับสนุนให้ทีมบูรณาการกลางลงไปช่วยกลุ่มจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี โดยทีมบูรณาการกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ต้องไปช่วยเหลือจังหวัดในระดับกลุ่มจังหวัดเพื่อให้มีการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดทำแผนกำหนดยุทธศาสตร์ กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาของพื้นที่ให้เป็นไปตามเป้า เพราะไม่เช่นนั้นกลุ่มก็จะดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าที่กำหนดไว้ ต้องเข้าไปช่วยเขาตั้งแต่ต้นเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีสู่ภาพรวม ซึ่งความเป็นมืออาชีพของทีมบูรณาการกลาง จะทำให้แผนของกลุ่มจังหวัดมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ชัดเจนมากยิ่งขึ้น การพัฒนางานก็จะเกิดผลสัมฤทธิ์

4. กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากาควรจัดอบรมพัฒนาทักษะเพื่อยกระดับคุณภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน เนื่องจากกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากาต้องการบุคลากรที่มีศักยภาพสูง มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพและประเด็นปัญหาความต้องการของแต่ละพื้นที่ เพื่อเสนอแผนงานโครงการที่ควรดำเนินการในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลได้

5. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากา โดยกำหนดให้หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากา เป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อที่ประชุม เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทให้แก่กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากามากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย,สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2561).

*เอกสารประกอบการอบรม"จัดซื้อจัดจ้างฯ" การบริหารโครงการและงบประมาณ เมื่อวันที่ 12-13 กันยายน 2561.*ค้นเมื่อ 20 กันยายน 2561, จาก

<http://www.pad.moi.go.th/images/stories/DATA2018/September%202018/02.pptx>

เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการบริหารงานวิจัยนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบาย.*

กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.

เดช อุณหะจรรย์รักษณ์. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการบริหารงานวิจัยสัมมนาโยบายและการจัดการสาธารณะ.*

กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการวิจัยแบบบูรณาการนโยบายและการจัดการ
สาธารณสุข*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเรื่อง การจัดตั้ง กลุ่มจังหวัดและ
กำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๓) .(2560 พฤศจิกายน 17) .*ราชกิจจานุเบกษา*
,134(281ง),14-16.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560- 2564) .(2560).ค้นเมื่อ 20 กันยายน 2561,
จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551.
(2551 ธันวาคม 30).*ราชกิจจานุเบกษา* ,125(137ก),1-16.

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534.(2534,สิงหาคม 21).*ราชกิจจานุเบกษา*,108(156),1-39.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 .(2560 พฤศจิกายน 17)).
ราชกิจจานุเบกษา ,134(281ง),4-7.

(ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580) .(2561).ค้นเมื่อ 20 กันยายน 2561, จาก
http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS_DraftplanMay2018.pdf

วิโรจน์ ก่อสกุล. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการวิจัยระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*.
กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .(2561). *หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
ฉบับทบทวน และหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2563* .(ดาวน์โหลดที่ นร(ก.บ.จ.)1112/ว4907 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2561).กรุงเทพมหานคร:
ผู้แต่ง.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย .(2560). *คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มยุทธศาสตร์การ
พัฒนาภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย* .(คำสั่งที่ 1657/2560). กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2548). *รายงานการวิจัยการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด
ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สิริมา วัฒน.(2549). *ปัญหาและอุปสรรคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด : ศึกษากรณีกลุ่มจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น
มหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สุภางค์ จันทวานิช. (2561). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 24). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2554). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ศิริลักษณ์ ตันตยกุล.(2557). *การนำนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมไปปฏิบัติ*. ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง