

การตรวจสอบดำเนินงาน ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอด เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สืบเนื่องมาจากการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมในปัจจุบัน สมควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำ **“ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”** มาบังคับใช้ใน 75 จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเปรียบเสมือนหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ (Strategic Government Unit : SGU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัด ตลอดจนกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและการดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) พร้อมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) **“รายการค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ”** วงเงินไม่เกิน 3,000 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นอกจากนี้ได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2547 และวันที่ 17 สิงหาคม 2547 อนุมัติงบประมาณ (งบกลาง) เพิ่มเติมอีกคราวละ 350 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 750 ล้านบาท ทำให้ปีงบประมาณ 2547 มีงบประมาณสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งสิ้น 3,750 ล้านบาท โดยมีการจัดสรรงบประมาณใน 2 ลักษณะ คือ **งบโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด** (วงเงินไม่เกิน 2,250 ล้านบาท) และ **งบบริหารจัดการของจังหวัด** (จังหวัดละ 20 ล้านบาท)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนักถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ทั้งในเรื่องของการปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณ โดยทดลองให้จังหวัดสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณ (งบกลาง) เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาตามความคิดริเริ่มของจังหวัด ซึ่งในอดีตเป็นการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบงาน/งาน/โครงการที่มาจากส่วนกลาง (Top-Down) รวมทั้งมีการกระจายอำนาจการบริหารงานและถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จึงตรวจสอบการดำเนินงานระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ทราบถึงความพร้อม ปัญหาอุปสรรค หรือข้อจำกัดในการดำเนินงาน และเสนอแนวทางการดำเนินงานต่อไปในอนาคตเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เกิดประโยชน์โดยประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

จากการตรวจสอบการดำเนินงานระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในเรื่องความพร้อมในการบริหารจัดการและความพร้อมในการริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยการศึกษาและตรวจสอบเอกสาร/หลักฐาน สัมภาษณ์และสอบถามบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สังเกตการณ์ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operation Center : POC) ประชุมร่วมกับหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและสังเกตการณ์โครงการในพื้นที่ดำเนินการจริง จำนวน 105 โครงการ ทั้งนี้ได้ส่งตรวจสอบทั้งหมด 30 จังหวัด ครอบคลุม 18 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน พะเยา พิษณุโลก เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ชัยนาท นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี อุดรธานี หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ภูเก็ต สงขลา และสตูล ในระหว่างวันที่ 19 เมษายน 2547 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2547 **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า**

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นหลักการที่ดีและจะเป็นกลไกในการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารราชการในรูปแบบเดิม เนื่องจากสนับสนุนให้จังหวัดสามารถริเริ่มพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามความต้องการในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง โดยทุกภาคส่วนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงช่วยลดความซ้ำซ้อน ทำให้มีทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมกันที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐเกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แต่อย่างไรก็ดีในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งเป็นปีแรกที่ให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและเป็นไปอย่างเร่งด่วนนั้น ปรากฏว่าทั้ง 30 จังหวัดที่ส่งตรวจสอบ มีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการปฏิบัติราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามความคาดหวังหรือหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งหมด 2 ข้อตรวจพบ ดังนี้

ผลการตรวจสอบ

ข้อตรวจพบที่ 1 ความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) ควรมีการเตรียมความพร้อมและได้รับการสนับสนุนในการเข้าสู่ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่เกี่ยวกับความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งหมด 6 ประการ ดังนี้ มีบุคลากรและองค์กรที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีระบบงบประมาณสนับสนุนที่ชัดเจนและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จัดให้มีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศของจังหวัดที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนส่วนกลางมีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเพียงพอเพื่อการ

บริหารราชการแผ่นดินภายในจังหวัดเกิดความรวดเร็ว ประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่จากการตรวจสอบ พบว่า ทุกจังหวัดมีปัญหาอุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการบริหารราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และควรมีการปรับปรุงความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในด้านต่าง ๆ โดยสามารถพิจารณาได้ 6 ประเด็น ดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 1.1 บุคลากรและองค์กรในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่และประชาชน โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด และมีสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด ต่อมาเมื่อจังหวัดปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 จึงกำหนดให้จังหวัดมีองค์กรสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่สำคัญ ทั้งหมด 6 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) คณะอนุกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีและการสื่อสารของจังหวัด และ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด ทั้งนี้คณะกรรมการ กบจ. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ ภายในจังหวัด แต่จากการตรวจสอบความพร้อมของบุคลากรและองค์กรในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ใน 30 จังหวัด พบว่า

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญ คือ เป็น **เจ้าภาพในการบริหารงานของจังหวัด** โดยเป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในจังหวัดให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็น **ประธานคณะผู้บริหารของจังหวัด** โดยต้องสามารถกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนร่วมกันแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในเชิงสร้างสรรค์ แต่จากการตรวจสอบ พบว่า **ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ ยังมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการบริหารราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งสามารถสรุปได้ทั้งหมด 3 ประเด็น ดังนี้**

- **ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่แตกต่างกัน** ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า การอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าสู่ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่จัดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพียง 1 - 2 ครั้งยังไม่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างสมบูรณ์ และปัจจุบันยังคงใช้แนวทางในการบริหารงานจังหวัดในรูปแบบเดิม

- **ระบบทีมของผู้ว่าราชการจังหวัด** ซึ่งประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด **กล่าวยังไม่สามารถสนับสนุนและปฏิบัติงานร่วมกันเป็นทีม (Team Work) กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ** เนื่องจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดยังไม่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่าที่ควร รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถคัดเลือกรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานมาช่วยปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ ตลอดจนสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงานตามภารกิจในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และต้องมีการยกระดับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดอย่างเร่งด่วน

- **ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคีการพัฒนาในจังหวัดเท่าที่ควร** โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งยังมีทัศนคติในการทำงานที่เน้นความสำคัญกับพันธกิจที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางมากกว่าการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานหรือบังคับบัญชาได้อย่างเต็มที่

2) สำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัด ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ และ 2 กลุ่มงานที่มีความสำคัญต่อระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือ กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดเพื่อการบริหาร กำกับและติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งอำนวยการ ประสานงานและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่จากการตรวจสอบ พบว่า **สำนักงานจังหวัดใน 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ โดยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และต้องมีมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดอย่างเร่งด่วน โดยมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดที่สำคัญสรุปได้ 2 ประเด็น ดังนี้**

- **ขาดความพร้อมในเรื่องโครงสร้างและอัตรากำลังที่เหมาะสม** ทั้งกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด กล่าวคือ อัตรากำลังในการปฏิบัติงานจริงไม่เป็นไปตามโครงสร้างและอัตรากำลังที่กำหนดไว้ในแต่ละจังหวัด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานรองรับกับภารกิจที่ได้อย่างเหมาะสม ทั้งในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด โดยเฉพาะการกำกับและติดตามผลการปฏิบัติงานในจังหวัด นอกจากนี้ยังพบจังหวัดที่ไม่มีหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด จำนวน 7 จังหวัด และ 1 จังหวัด ตามลำดับ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลฯ ไม่ครบถ้วนตามกรอบโครงสร้างและอัตรากำลังที่กำหนดไว้ในแต่ละจังหวัด จำนวน 20 จังหวัด และ 18 จังหวัดตามลำดับ ตลอดจนขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีพื้นฐานความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ (รายละเอียดปรากฏในข้อตรวจพบที่ 1.1 หน้า 30-32)

- **ยังไม่ได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในจังหวัดอย่างเต็มรูปแบบ** กล่าวคือ เป็นเพียงการจัดทำรายงานการติดตามผลการดำเนินงานในจังหวัดซึ่งมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการเป็นผู้รายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานในลักษณะเอกสารทางเดียวโดยไม่มีการสอบถามข้อมูลในพื้นที่ดำเนินการจริง

3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

คณะกรรมการ กบจ. คือ คณะผู้บริหารของจังหวัดหรือเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรีประจำจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาชน โดยมีจำนวนตามความเหมาะสมของภารกิจของจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด แผนงานหรือโครงการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล และหน้าที่ในการกำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด แต่จากการตรวจสอบ พบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการ กบจ. และแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กบจ. ใน 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบมีความแตกต่างกัน โดยมีข้อสังเกตทั้งหมด 3 ประเด็น ดังนี้

- องค์ประกอบของคณะกรรมการ กบจ. พบว่า มีจังหวัดที่ไม่ได้แต่งตั้งผู้แทนจากภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ กบจ. จำนวนถึง 10 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 33.33 ของจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ นอกจากนี้มีบางจังหวัดได้แต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานในส่วนกลาง เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น แต่ปรากฏว่า กรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานในส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ กบจ. เกือบทั้งหมดไม่มาร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอหรือไม่มาร่วมประชุมเลย

- การประชุมคณะกรรมการ กบจ. พบว่า มีตัวแทนเข้าประชุมแทนกรรมการ โดยเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ 12 - 41 ของจำนวนคณะกรรมการ กบจ. ในแต่ละจังหวัด และจากการสังเกตการณ์ในที่ประชุมคณะกรรมการ กบจ. ยังพบว่า กรรมการไม่ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยกรรมการส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า ประธานในที่ประชุมไม่ได้กระตุ้นหรือเปิดโอกาสให้กรรมการแสดงความคิดเห็น หรือกรรมการไม่ต้องการอภิปรายขัดแย้งกับผู้นำเสนอ หรือกรรมการไม่มีความรู้ในเรื่องที่อภิปราย เป็นต้น ทั้งนี้จากการพิจารณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ กบจ. ปรากฏว่า มีบางจังหวัดประชุมบ่อยมากและมีบางจังหวัดไม่ได้กำหนดความถี่ในการประชุมไว้อย่างแน่นอนแต่จะประชุมตามวาระความจำเป็นเท่านั้น โดยจังหวัดเพชรบูรณ์มีการประชุมคณะกรรมการ กบจ. น้อยที่สุด โดยที่ผ่านมา 10 เดือน มีการประชุมเพียงครั้งเดียวเท่านั้น (ตรวจสอบ ณ วันที่ 27 สิงหาคม 2547)

- คณะกรรมการ กบจ. กับบทบาทตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 จากการสอบถามคณะกรรมการ กบจ. เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการ กบจ. พบว่า มีกรรมการจำนวนร้อยละ 20 - 30 ในแต่ละจังหวัดที่ไม่สามารถบอกถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการ กบจ. ได้ โดยมีกรรมการประมาณร้อยละ 50 ในแต่ละจังหวัดที่ไม่ตอบแบบสอบถาม

4) คณะกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะอนุกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีหน้าที่ในการกำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการ กบจ. มีมติแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคคลซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านการตรวจสอบหรือการประเมินผล จำนวน 7 คน ทำหน้าที่จัดทำรายงานการตรวจสอบและประเมินผลเสนอคณะกรรมการ กบจ. แต่จากการตรวจสอบ พบว่า

- การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ พบว่า มีจังหวัดที่ยังไม่ได้แต่งตั้ง จำนวน 6 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ ได้แก่ จังหวัดเพชรบูรณ์ นครปฐม สมุทรสาคร อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช (ข้อมูล ณ วันที่ตรวจสอบ) สำหรับจังหวัดที่แต่งตั้งแล้ว ปรากฏว่ามีจังหวัดที่แต่งตั้งล่าช้า โดยผ่านระยะเวลา 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 เริ่มบังคับใช้ จำนวน 4 จังหวัด

- การปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ พบว่า คณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ โดยส่วนใหญ่ยังไม่มีการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ โดยจังหวัดที่คณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ จัดทำรายงานการติดตามผลการดำเนินงานในจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการ กบจ. เพียง 5 จังหวัดเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 16.66 ของจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ (ข้อมูล ณ วันที่ตรวจสอบ) ได้แก่ จังหวัดลำปาง จะเข็งเทรา ขอนแก่น นครราชสีมา และภูเก็ต แต่อย่างไรก็ดีการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นเพียงการรวบรวมรายงานโดยเอกสารในลักษณะทางเดียวซึ่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานเป็นผู้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานเท่านั้น โดยไม่มีการสอบถามข้อมูลในพื้นที่ดำเนินการจริง

5) คณะกรรมการอื่น ๆ ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 นอกจากกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) และคณะอนุกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว ยังกำหนดให้มีองค์กรในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอีก 4 คณะ เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผน ควบคุม และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของจังหวัด การจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัด การพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศของจังหวัด และการพัฒนาบุคลากรของจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีและการสื่อสารของจังหวัด และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด แต่จากการตรวจสอบ พบว่า

- การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ พบว่า มีจังหวัดที่ยังไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ให้ครบถ้วน จำนวน 4 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 13.33 ของจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ (ข้อมูล ณ วันที่ตรวจสอบ) ได้แก่ จังหวัดพะเยา นครปฐม นครศรีธรรมราช และสงขลา

- การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ พบว่า คณะกรรมการฯ โดยส่วนใหญ่ยังไม่มีการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะคณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัด เนื่องจากจังหวัดเพิ่งได้รับหนังสือเวียนแจ้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะดังกล่าว เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2547 ที่ผ่านมา

ข้อตรวจพบที่ 1.2 งบประมาณในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ในอดีต การพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในส่วนภูมิภาค จะเป็นแผนงาน/งาน/โครงการที่มาจากส่วนกลางโดยการ จัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวง ทบวง กรม เพื่อดำเนินการในจังหวัด ต่อมาเมื่อจังหวัดปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) เพื่อสนับสนุนให้จังหวัดสามารถวินิจฉัยข้อมูล สภาพปัญหาและ อุปสรรค และกำหนดแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ให้เป็นไปตามความต้องการอย่างครบวงจรภายในจังหวัด ได้อย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่จากการตรวจสอบ พบว่า การจัดสรรงบประมาณมีข้อสังเกตที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งหมด 3 ประเด็น ดังนี้

1) การจัดสรรงบประมาณไม่ได้กำหนดวงเงินที่ชัดเจนและมีลักษณะแบ่งเฉลี่ยให้เท่ากันทุกจังหวัด

จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งตรวจสอบสรุปรายการการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) วงเงินไม่เกิน 2,250 ล้านบาท และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ใน 30 จังหวัดที่ สุ่มตรวจสอบ พบว่า

- การจัดทำโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) รัฐบาลไม่ได้กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณของแต่ละจังหวัดจะได้รับอย่างชัดเจน ทำให้จังหวัดไม่มีกรอบในการจัดทำโครงการเพื่อ ขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้มีจังหวัดที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณมากกว่า 500 ล้านบาท ถึง 8 จังหวัด แต่ปรากฏว่าจังหวัดดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยมากอยู่ระหว่าง 20.25 - 35 ล้านบาทเท่านั้น (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 7 หน้า 48)

- การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะแบ่งเฉลี่ยให้ใกล้เคียงกันทุกจังหวัดประมาณ 30 ล้านบาท ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การจัดสรร งบประมาณ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับศักยภาพ สภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนใหญ่ให้ ความเห็นว่า “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) วงเงินไม่เกิน 2,250 ล้านบาท ให้กับจังหวัดยังไม่สามารถ ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากมีโครงการที่จังหวัดไม่ได้รับอนุมัติเป็นจำนวนมาก หรือมีบางโครงการที่ถูกตัดงบประมาณ รวมทั้งมีบางโครงการไม่เป็นไปตามลำดับความสำคัญตามความต้องการของจังหวัดในลำดับแรก ๆ และมี บางโครงการที่ถูกตัดออกไปโดยไม่ได้คำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณ”

2) การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะไม่สอดคล้องกับข้อเสนอโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

จากการตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) วงเงินไม่เกิน 2,250 ล้านบาท เพื่อ สนับสนุนโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พบว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดบางโครงการ มีลักษณะไม่สอดคล้องกับ งบประมาณ และ ระยะเวลาดำเนินการตามข้อเสนอโครงการที่จังหวัดจัดทำเพื่อขอรับการสนับสนุน งบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินโครงการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ โดยสามารถ พิจารณาได้ 2 ประเด็น ดังนี้

- การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามระยะเวลาดำเนินการตามข้อเสนอโครงการ โดยมีบางโครงการที่ข้อเสนอโครงการกำหนด ระยะเวลาในการดำเนินโครงการมากกว่า 1 ปี (ผูกพันงบประมาณตั้งแต่ 2 - 4 ปี) แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 1 ปี (ตามหลักเกณฑ์การใช้จ่ายงบกลาง) โดยที่ได้รับงบประมาณในจำนวนเท่าเดิม ซึ่งอาจทำให้การดำเนินโครงการมีความเสี่ยงต่อการบรรลุถึง ผลสำเร็จของโครงการ เนื่องจากความไม่พร้อมของบุคลากรหรือมีระยะเวลาในการดำเนินการน้อยเกินไป

- การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับงบประมาณตามข้อเสนอโครงการ โดยมีบางโครงการได้รับการจัดสรรงบประมาณมากหรือ น้อยกว่าที่ขอรับการสนับสนุน ทำให้จังหวัดต้องปรับเปลี่ยนกิจกรรมบางอย่างของโครงการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับงบประมาณที่ ได้รับ แต่ปรากฏว่าจังหวัดไม่ได้ปรับเปลี่ยนข้อเสนอโครงการให้สอดคล้องกับโครงการที่เปลี่ยนแปลงไป

3) การจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการปฏิบัติงานตามปีงบประมาณ

จากการตรวจสอบระยะเวลาในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) พบว่า การจัดสรรงบประมาณมีความ ล่าช้า โดยงบโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด วงเงินไม่เกิน 2,250 ล้านบาท จังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 ซึ่งเหลือระยะเวลาในการปฏิบัติงานตามปีงบประมาณอีกเพียง 7 เดือนเท่านั้น และงบบริหารจัดการจังหวัด (เพิ่มเติม) กลางปี 2547 ซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2547 จำนวน 5 ล้านบาท และวันที่ 17 สิงหาคม 2547 อีกจำนวน 5 ล้านบาท โดยเหลือระยะเวลา ในการปฏิบัติงานตามปีงบประมาณอีกเพียง 4 เดือน และ 1 เดือนตามลำดับเท่านั้น

ข้อตรวจพบที่ 1.3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Strategic Plan for Provincial Development) หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงถึงทิศทางหรือ แนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กล ยุทธ์ และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความ ต้องการของประชาชน ทั้งนี้หลักการสำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด คือ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมและการบูรณาการของ ภาคีการพัฒนาในจังหวัด รวมทั้งมีการใช้ฐานข้อมูลจังหวัดประกอบในการจัดทำ แต่จากการตรวจสอบ พบว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ จัดทำในปีงบประมาณ 2547 โดยส่วนใหญ่ยังขาดความสมบูรณ์และไม่เป็นไปตามหลักการที่ดีในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดย

สามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยังไม่มิลักษณะของการบูรณาการ กล่าวคือ **งบโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (งบกลาง)** ซึ่งควรเกิดจากกระบวนการร่วมคิดของภาคีการพัฒนาในจังหวัด เพื่อริเริ่มจัดทำโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด เป็นไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งป้องกันการเกิดปัญหาอื่น ๆ ในภายหลัง **แต่ปรากฏว่า การจัดทำโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความเป็นบูรณาการที่เกิดจากการร่วมคิดของภาคีการพัฒนาในจังหวัดอย่างแท้จริง แต่เป็นไปในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐนำแผนงาน/งาน/โครงการที่เคยดำเนินการในอดีตมากำหนดเป็นโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในลักษณะการปฏิบัติราชการในรูปแบบเดิม โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน**

สำหรับ**งบปกติของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ปรากฏว่า จังหวัดโดยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถบูรณาการแผนงาน/งาน/โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ (งบปกติ) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสนับสนุนให้การพัฒนาและแก้ไขปัญหาในจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้การบูรณาการโดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการจัดทำแผนปฏิบัติการที่รวบรวมแผนงาน/งาน/โครงการจากงบปกติให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเท่านั้น

2) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขาดความพร้อมของข้อมูลพื้นฐาน โดยมีเพียงจังหวัดลำปางและสุราษฎร์ธานีเท่านั้น ที่มีความพร้อมของฐานข้อมูลจังหวัดในระดับหนึ่งก่อนที่จังหวัดจะเริ่มจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งอาจทำให้การวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพและข้อจำกัดการพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis ไม่สามารถบอกถึงศักยภาพและข้อจำกัดการพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง

ข้อตรวจพบที่ 1.4 การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด

ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กำหนดให้จังหวัดนำระบบข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารมาสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด โดยการจัดตั้ง **ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operation Center : POC)** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลกลางของจังหวัดเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการ การวางแผน การตัดสินใจ และการวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งทำหน้าที่เชื่อมโยงกับ **ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง (Ministry Operation Center : MOC) ศูนย์ปฏิบัติการกรม (Department Operation Center : DOC) และเชื่อมโยงไปยังศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Operation Center : PMOC)** ดังนั้นเพื่อให้ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จังหวัดต้องดำเนินการพัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัด และพัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายในจังหวัด รวมทั้งระบบการเชื่อมโยงข้อมูลไปยังกระทรวงมหาดไทย (MOC) และศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (PMOC) แต่จากการตรวจสอบการดำเนินงานการพัฒนาระบบเทคโนโลยี พบปัญหาที่อาจทำให้การพัฒนาระบบเทคโนโลยี **ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ 2 ประเด็น ดังนี้**

1) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด

การพัฒนาระบบเทคโนโลยี ควรกำหนดให้มีรูปแบบที่เหมาะสมต่อการใช้งานและศักยภาพของบุคลากรในจังหวัด รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะความต้องการและความจำเป็นของจังหวัด โดยเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงข้อมูล และทำให้การพัฒนาระบบเทคโนโลยี เป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่าต่อการลงทุน แต่จากการตรวจสอบ พบว่า

1.1) การพัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัดมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ จากการตรวจสอบการพัฒนาระบบเทคโนโลยี ในภาพรวมทั้ง 75 จังหวัด พบว่า กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาระบบเทคโนโลยี ให้กับจังหวัด ยังไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้แต่ละจังหวัดดำเนินการพัฒนาระบบเทคโนโลยี ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยพบว่า **มีจังหวัดที่ยังไม่ได้พัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัดแต่จัดเก็บข้อมูลในลักษณะตาราง Excel จำนวน 17 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 22.66 ของจังหวัดทั้งหมด และมีจังหวัดที่พัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัดแล้ว จำนวน 58 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 77.34 ของจังหวัดทั้งหมด** แต่ก็เป็น การดำเนินการในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยสามารถจำแนกวิธีการพัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัดได้ 3 ลักษณะ คือ ดำเนินการโดยการว่าจ้างสถาบันการศึกษา จำนวน 19 จังหวัด จ้างบริษัทเอกชน จำนวน 32 จังหวัด และดำเนินการโดยบุคลากรของจังหวัด จำนวน 7 จังหวัด (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 9 หน้า 64) นอกจากนี้ยังพบข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัดอีก 3 ประเด็น ดังนี้

- กระทรวงมหาดไทยโดยส่วนพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์ได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์พัฒนาระบบฐานข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงมหาดไทย (MOC) และฐานข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) จำนวนเงิน 2,000,000 บาท โดยมีจังหวัดที่นำโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัดซึ่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์พัฒนาแล้ว ไปใช้ จำนวน 39 จังหวัด และเป็นจังหวัดที่ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาพัฒนาระบบเทคโนโลยีไปแล้วรวมอยู่ด้วย จำนวน 28 จังหวัด โดยที่จังหวัดดังกล่าวใช้งบประมาณสำหรับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีไปแล้ว รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 75,425,800 บาท

- มีบางบริษัทรับจ้างเป็นที่ปรึกษาให้กับหลายจังหวัดในช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเท่ากัน เช่น บริษัท โลตัส คอนซัลตติ้ง อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด รับจ้างพัฒนาระบบเทคโนโลยี จำนวน 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ หนองบัวลำภู เลย อุตรดิตถ์ ระนอง และตรัง ในราคา 1,926,000 บาทรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 11,556,000 บาท นอกจากนี้ บริษัท อี เอส อาร์ โอ (ประเทศไทย) จำกัด รับจ้างพัฒนาระบบเทคโนโลยี จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุโขทัย อ่างทอง สุพรรณบุรี เพชรบุรี และนครนายก ในราคาแตกต่างกันตั้งแต่ 1,489,000 บาท (จังหวัดสุโขทัย) จนถึง 5,477,000 บาท (จังหวัดสุพรรณบุรี) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น =SUM(ABOVE) 16,716,000 บาท เป็นต้น (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 11 หน้า 68)

- มีจังหวัดที่พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดการ (MIS) พร้อมกับพัฒนาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ด้วย จำนวน 23 จังหวัด ซึ่งทำให้จังหวัดมีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบเทคโนโลยี ที่เพิ่มขึ้นมาก โดยคิดเป็นเงินทั้งสิ้น 108,048,571 บาท โดยจังหวัดสุโขทัย ใช้งบประมาณต่ำสุดเป็นเงิน 1,489,000 บาทและจังหวัดพิษณุโลก ใช้งบประมาณมากที่สุดเป็นเงิน 25,090,000 บาท (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 9 หน้า 64)

1.2) **งบประมาณในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัด** จากการตรวจสอบงบประมาณในการพัฒนาระบบเทคโนโลยี พบว่าการพัฒนาระบบเทคโนโลยี มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยไม่มีการกำหนดกรอบในการพัฒนาระบบเทคโนโลยี ที่ชัดเจน

ทำให้แต่ละจังหวัดใช้งบประมาณในการดำเนินการรวมทั้ง 75 จังหวัด เป็นเงินทั้งสิ้น 205,080,170 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายแตกต่างกันตามกรอบแนวคิดและศักยภาพของบุคลากรในจังหวัด ตั้งแต่ 68,300 บาท (จังหวัดเพชรบุรี) จนถึง 25,090,000 บาท (จังหวัดพิษณุโลก) ซึ่งมีความแตกต่างกันคิดเป็นเงินถึง 25,021,700 บาท ทั้งนี้มี 50 จังหวัดที่มีงบประมาณในการพัฒนาระบบเทคโนโลยี อยู่ระหว่าง 500,000 - 4,000,000 บาท นอกจากนี้หากเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบเทคโนโลยี ของจังหวัดพิษณุโลกกับจังหวัดละโว้ เชียงใหม่ นครราชสีมา และลำปาง ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ในเชิงประจักษ์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) ปรากฏว่า มีค่าใช้จ่ายเพียง 440,000 บาท 3,669,100 บาท และ 3,799,000 บาท ตามลำดับเท่านั้น ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า หากจังหวัดสามารถบูรณาการบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับระบบเทคโนโลยี ในจังหวัดในลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นทีม จะทำให้มีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลจังหวัดที่ไม่สูงมากนัก (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 12 หน้า 70)

2) การเชื่อมโยงข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC)

ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) ต้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันในแนวราบกับหน่วยงานที่รับผิดชอบข้อมูลภายในจังหวัด และเชื่อมโยงข้อมูลกันในแนวตั้งกับศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงมหาดไทย (MOC) เพื่อให้ได้ข้อมูลในภาพรวมของประเทศ และนำเสนอข้อมูลในลักษณะรายงานสำหรับผู้บริหารเพื่อประกอบการตัดสินใจแก้ไขปัญหา การวินิจฉัยสั่งการ และการวางแผนตามภารกิจของรัฐ แต่จากการตรวจสอบ พบว่า

2.1) การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) กับหน่วยงานในจังหวัด จากการสังเกตการณ์การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) กับหน่วยงานในจังหวัด ใน 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า

- มีจังหวัดที่ยังไม่ได้ดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบการเชื่อมโยงข้อมูลภายในจังหวัด จำนวน 7 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 23.33 ของจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ

- มีจังหวัดที่ดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสามารถใช้ประโยชน์ได้ จำนวน 3 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ ได้แก่ จังหวัดลำปาง จะเข็มนา และนครราชสีมา โดยสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่รับผิดชอบข้อมูลภายในจังหวัดได้ด้วยระบบอินเทอร์เน็ตผ่านเว็บไซต์ของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC)

- มีจังหวัดที่อยู่ระหว่างพัฒนาระบบฐานข้อมูล จำนวน 20 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 66.67 ของจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ โดยพบว่า เป็นการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตผ่านเว็บไซต์ของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) เช่นเดียวกัน

2.2) การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) กับศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง (MOC) จากการสังเกตการณ์การเชื่อมโยงข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) กับศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงมหาดไทย (MOC) พบว่า ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงมหาดไทย (MOC) สามารถเข้าถึงระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ได้ทั้ง 75 จังหวัด แต่ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลในภาพรวมของประเทศเพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์และนำเสนอรายงานสำหรับผู้บริหารเพื่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหา การวินิจฉัยสั่งการและการวางแผนได้ เนื่องจากระบบฐานข้อมูลของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน ทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูล ระยะเวลาที่จัดเก็บ และรูปแบบการนำเสนอรายงานสำหรับผู้บริหาร

ข้อตรวจพบที่ 1.5 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัด

ระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัด นับเป็นกลไกสำคัญที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยช่วยให้ผู้บริหารทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขให้ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ซึ่งภายใต้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จะมีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดอย่างน้อย 2 ลักษณะ คือ การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งดำเนินการโดยจังหวัด และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาล แต่จากการตรวจสอบ พบว่า ปีงบประมาณ 2547 ระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดยังขาดความพร้อมบางประการในการทำหน้าที่เป็นเครื่องมือควบคุมและกำกับกำกับการปฏิบัติราชการ โดยสามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดซึ่งดำเนินการโดยจังหวัด พบว่าคณะอนุกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามผลการดำเนินงานในจังหวัด โดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีบางจังหวัดที่ยังไม่ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ และสำหรับจังหวัดที่มีการแต่งตั้งแล้ว ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ โดยส่วนใหญ่ยังไม่มีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม จังหวัดที่คณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ ได้จัดทำรายงานการติดตามผลการดำเนินงานของจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการ กบจ. แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงการรวบรวมรายงานซึ่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานเป็นผู้จัดทำ และใช้วิธีการรายงานทางเอกสารในลักษณะทางเดียว โดยไม่มีการสอบทานข้อมูลในพื้นที่ดำเนินการจริง ทั้งนี้จากการตรวจสอบและสังเกตการณ์การดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ดำเนินการจริง จำนวน 105 โครงการ พบว่า เจ้าหน้าที่ในระดับผู้บริหารของหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าภาพในการดำเนินโครงการทั้ง 105 โครงการ ขาดการกำกับ ควบคุม และสอบทานผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ดำเนินการจริง พิจารณาจากโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยส่วนใหญ่ยังมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดค่อนข้างมาก ตลอดจนมีความเสี่ยงต่อการบรรลุผลสำเร็จของโครงการโดยที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุง แก้ไขอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของการขาดระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในจังหวัด

2) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาล พบว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และบริษัท ไทย เรตติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส เซส จำกัด (Thai Rating and Information Services co.,Ltd : TRIS) ซึ่งรับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัด จะดำเนินการโดยให้จังหวัดจัดทำรายงานการประเมินผลตนเอง (Self-Assessment Report) เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัด ดังนั้นหากระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดซึ่งดำเนินการโดยจังหวัดขาดการกำกับและควบคุมอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินโครงการเป็นผู้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานในลักษณะเอกสารทางเดียว โดยไม่มีการสอบทานข้อมูลในพื้นที่ดำเนินการจริงแล้ว รายงานการประเมินผลตนเอง (Self-Assessment Report) ที่จังหวัดเป็นผู้จัดทำให้กับสำนักงาน ก.พ.ร. และบริษัท ทริส อาจมีข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง และทำให้การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัด โดยรัฐบาล

ไม่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลจะใช้ตัวชี้วัดที่ปรากฏในคำรับรองการปฏิบัติราชการ เป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินงานของจังหวัด โดยการวัดผลจะแบ่งตัวชี้วัดเป็น 2 กลุ่มคือ **ตัวชี้วัดที่ใช้ข้อมูลจากหน่วยงานส่วนกลาง** และ **ตัวชี้วัดที่จังหวัดจัดเก็บข้อมูลเอง** ดังนั้นในการวัดผลจำเป็นต้องมีข้อมูลตามตัวชี้วัดที่ครบถ้วนถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติราชการได้อย่างแท้จริงและเกิดความเป็นธรรม แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า ระบบข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดโดยส่วนใหญ่มีความถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบันอยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง รวมทั้งมาตรฐานในการบริหารจัดการข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูลในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน และทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดเกิดความไม่เป็นธรรม และคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เนื่องจากตัวชี้วัดบางตัวต้องอาศัยข้อมูลที่แต่ละจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง

ทั้งนี้จากการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าตรวจสอบและสังเกตการณ์การดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 105 โครงการ ใน 15 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขผลการดำเนินโครงการในปัจจุบัน (*ตามความรู้และประสบการณ์ในการตรวจสอบโครงการที่ผ่านมาในอดีต*) ให้กับหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการ ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดทราบอย่างเป็นระบบ ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัด ที่มีความเสี่ยงต่อการบรรลุถึงผลสำเร็จของโครงการ หรือมีลักษณะการดำเนินโครงการที่ไม่เหมาะสมนั้น ทำให้มีหลายโครงการปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงจนสามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือมีบางโครงการขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดยกเลิกโครงการและเปลี่ยนไปดำเนินการอย่างอื่นหรือปรับเปลี่ยนกิจกรรมบางอย่างของโครงการ จำนวน 5 โครงการ คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 29,504,200 บาท (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 15 หน้า 81)

ข้อตรวจพบที่ 1.6 การมอบอำนาจจากส่วนกลาง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการมอบอำนาจให้กับผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรง และกรณีการใช้อำนาจในเขตจังหวัดให้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถบริหารราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความประหยัด ลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างสะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเพียงพอและเหมาะสม ใน 3 ด้าน คือ อำนาจด้านการบริหารงานบุคคล อำนาจด้านการบริหารงบประมาณ และอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต แต่จากการตรวจสอบผลการมอบอำนาจ ณ วันที่ 8 กันยายน 2547 พบว่า ราชการบริหารส่วนกลางยังมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครบถ้วน ไม่สมบูรณ์ หรือมีเงื่อนไขในการมอบอำนาจ แม้จะมีการติดตามเร่งรัดและกำหนดโทษจากคณะกรรมการให้กับส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ยังไม่ได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตลอด รวม 11 เดือน โดยมีกรมที่ยังมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครบถ้วน จำนวน 3 กรม ได้แก่ กรมควบคุมโรค กรมสุขภาพจิต และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดให้ความเห็นว่า การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางยังไม่สามารถสนับสนุนการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีบางกรม/กระทรวงที่ยังไม่ได้มอบอำนาจ สำหรับกรณีที่มีการมอบอำนาจแล้ว ปรากฏว่า การมอบอำนาจยังไม่เบ็ดเสร็จ หรือมีเงื่อนไขในการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการมอบอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต

ข้อตรวจพบที่ 2 การริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษาเกี่ยวกับความคาดหวังและหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบกับหลักการในการจัดทำและบริหารโครงการ โดยทั่วไป อาจสรุปได้ว่า การริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการควรมีลักษณะของการบูรณาการ (Integration) ในลักษณะ **“ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ”** โดยมีการระดมความคิดจากภาคีการพัฒนาในจังหวัด เพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่ครบถ้วนและลดการก่อกวนปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ มีความประหยัด มีความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ รวมทั้งต้องมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งมีการจัดทำข้อเสนอโครงการที่เป็นไปตามหลักการจัดทำและบริหารโครงการโดยทั่วไปอย่างครบถ้วน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีการทำงานร่วมกันเป็นทีม แต่จากการตรวจสอบการริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 105 โครงการ ใน 15 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม สงขลา นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี เพชรบุรี อุดรธานี ขอนแก่น อบลพลาชธานี นครราชสีมา เชียงใหม่ ลำปาง พิษณุโลก นครสวรรค์ อโยธยา และชลบุรี พบว่า จังหวัดโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมและยังไม่สามารถริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความคาดหวังหรือหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยพบปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดที่สำคัญรวม 3 ประเด็น ดังนี้

1) การจัดทำและดำเนินโครงการยังไม่มีลักษณะของการบูรณาการเท่าที่ควร

จากการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 105 โครงการ ใน 15 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า มีเพียง 5 โครงการเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 4.76 ของโครงการที่สุ่มตรวจสอบ ที่มีการริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการในลักษณะของการบูรณาการ โดยมีการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบโดยหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ตลอดจนมีการทำงานร่วมกันเป็นทีมโดยมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน สำหรับโครงการที่ยังไม่มีลักษณะของการบูรณาการ จำนวน 100 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 95.24 ของโครงการที่สุ่มตรวจสอบ พิจารณาจากโครงการที่ไม่เกิดจากกระบวนการร่วมคิดของภาคีการพัฒนาในจังหวัดแต่เป็นในลักษณะที่ภาคราชการนำโครงการที่เป็นแผนงาน/งาน/โครงการจากส่วนกลางหรืองานประจำมากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในพื้นที่ในลักษณะการบริหารราชการในรูปแบบเดิม หรือโครงการที่ไม่มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม (Teamwork) โดยเป็นการทำงานในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำซึ่งไม่มีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน หรือโครงการที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการที่ชัดเจน

2) การดำเนินโครงการมีความเสี่ยงต่อการบรรลุถึงผลสำเร็จของโครงการหรือคาดว่าจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

จากการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 105 โครงการ ใน 15 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า โครงการโดยส่วนใหญ่มีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดในการดำเนินงานโดยยังไม่ได้มีการปรับปรุง แก้ไขอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็น

ภาพสะท้อนของการขาดระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัด โดยพบโครงการที่มีแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมาะสมหรือคาดว่าจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน จำนวน 28 โครงการ และโครงการที่มีลักษณะการดำเนินงานเสี่ยงต่อการบรรลุถึงผลสำเร็จของโครงการ จำนวน 17 โครงการ (รายละเอียดปรากฏในข้อตรวจพบที่ 2 หน้า 93) โดยโครงการที่พบว่ามีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดในการดำเนินงานค่อนข้างมาก 2 ประเภท คือ “โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อวิจัย ศึกษาความเหมาะสม หรือจัดทำผังเมือง” และ “โครงการด้านเกษตรกรรม” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อวิจัย ศึกษาความเหมาะสม หรือจัดทำผังเมือง

จากการสุ่มตรวจสอบโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อวิจัย ศึกษาความเหมาะสม หรือจัดทำผังเมือง หรือมีบางกิจกรรมของโครงการที่ดำเนินการในลักษณะดังกล่าว จำนวน 18 โครงการ งบประมาณ 96,660,000 บาท ใน 15 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า โครงการจ้างที่ปรึกษาเกือบทั้งหมด อาจมีความเสี่ยงที่จะได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างคุ้มค่า โดยสามารถสรุปปัญหาที่สำคัญได้ทั้งหมด 3 ประเด็น ดังนี้

- ปัญหาความล่าช้าและความไม่ทันกาลของงานวิจัย พบว่า การดำเนินการศึกษา/วิจัยมีความล่าช้าและอาจไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้กรณีงานวิจัยไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด อาจทำให้งานวิจัยไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากผลงานวิจัยไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

- ขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง พบว่า มีบางโครงการจ้างที่ปรึกษา เพื่อศึกษาความเหมาะสมในการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) แต่ปรากฏว่า การปฏิบัติตามกรอบแนวคิดของงานวิจัยต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง โดยยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้งานวิจัยที่แล้วเสร็จไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์

- ปัญหาในการเขียนข้อกำหนดโครงการ (Term of Reference : TOR) พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจ้างที่ปรึกษา โดยส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์ในการจ้างที่ปรึกษา ทำให้ไม่สามารถเขียนข้อกำหนดโครงการ (TOR) ได้อย่างครอบคลุม ครบถ้วนและสอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง รวมทั้งผู้ว่าจ้างมักจะไม่ได้ประสานทำความเข้าใจกับผู้รับจ้างในข้อกำหนดโครงการ (TOR) อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งอาจทำให้ผลงานวิจัยไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง และเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการตามมาภายหลัง

2.2) โครงการด้านเกษตรกรรม

จากการสุ่มตรวจสอบโครงการด้านเกษตรกรรม จำนวน 36 โครงการ งบประมาณ 152,880,000 บาท ใน 15 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบข้อสังเกตสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการด้านเกษตรกรรม ทั้งหมด 3 ประเด็น ดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐไม่มีการบริหารจัดการทะเบียนประวัติเกษตรกรอย่างเป็นระบบและเป็นไปอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน ซึ่งทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและความต้องการของเกษตรกรเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมกับสภาพปัญหาของเกษตรกรและเป็นไปอย่างคุ้มค่า

2) มุ่งเน้นส่งเสริมในเรื่องการเพิ่มศักยภาพการผลิตให้กับเกษตรกรโดยขาดการพิจารณาในด้านต้นทุนและด้านการตลาด

3) มุ่งเน้นการสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกร ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมาะสม หรือคาดว่าจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากไม่เป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและเป็นการทำลายระบบการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร

3) ปัญหาในการจัดทำข้อเสนอโครงการ

การจัดทำข้อเสนอโครงการตามหลักการจัดทำและบริหารโครงการโดยทั่วไป มีส่วนประกอบที่สำคัญประมาณ 8 หัวข้อ ดังนี้ ความ เป็นมาหรือหลักการและเหตุผลของโครงการ วัตถุประสงค์/เป้าหมาย กิจกรรมและวิธีการดำเนินโครงการ ตัวชี้วัดทั้งในระดับผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) หน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลาในการดำเนินการ งบประมาณ และผลที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ ทั้งนี้การจัดทำข้อเสนอโครงการต้องแสดงรายละเอียดในแต่ละหัวข้อยก่ากล่าวข้างต้นให้ชัดเจน โดยมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน เพื่อใช้สำหรับขอรับการสนับสนุน งบประมาณซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้และความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ และใช้สำหรับการบริหารงานและประเมินผลโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่จากการตรวจสอบ พบว่า แบบฟอร์มเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดที่ออกแบบโดยสำนักงบประมาณขาดส่วนประกอบที่สำคัญ 2 หัวข้อ คือ ความเป็นมาหรือหลักการและเหตุผลของโครงการ และผล ที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ นอกจากนี้จากการพิจารณาข้อเสนอโครงการ จำนวน 105 โครงการใน 15 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า จังหวัดโดย ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาบางประการในการจัดทำข้อเสนอโครงการ โดยมีเพียง 11 โครงการเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 10.47 ของโครงการที่สุ่ม ตรวจสอบ ที่สามารถจัดทำข้อเสนอโครงการอย่างชัดเจน สามารถใช้ในการบริหารงานและการประเมินผลได้ในระดับหนึ่ง โดยพิจารณาจากข้อเสนอ โครงการที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมาย รวมทั้งตัวชี้วัดที่มีความชัดเจน

ผลกระทบ

1. กรณีรัฐบาลอนุมัติและจัดสรรงบประมาณล่าช้า ส่งผลให้จังหวัดต้องขอเงินเหลือมปี คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 851,478,874.22 บาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบงบประมาณของประเทศและวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ

2. การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปโดยประหยัด ไม่เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตลอดจนอาจเกิดการสูญเปล่า เช่น การพัฒนาระบบเทคโนโลยีและการสื่อสารของจังหวัด ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้ง 75 จังหวัด เป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 205,080,170 บาท แต่ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงข้อมูลในภาพรวมของประเทศและ การดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีงบประมาณในภาพรวมทั้งประเทศ เป็นเงินทั้งสิ้น 2,249,961,500 บาท แต่จากการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 105 โครงการ ใน 15 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่าโครงการโดยส่วนใหญ่มีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัด

ในการดำเนินงานโดยยังไม่ได้มีการปรับปรุง แก้ไขอย่างเหมาะสม โดยพบโครงการที่มีแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมาะสมหรือ คาดว่าจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน จำนวน 33 โครงการ และโครงการที่มีลักษณะการดำเนินงานเสี่ยงต่อการบรรลุถึงผลสำเร็จของ โครงการ จำนวน 24 โครงการ ทั้งนี้โครงการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้แนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และได้มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม บางอย่างจนสามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือมีบางโครงการยกเลิกและเปลี่ยนเป็นโครงการอื่น จำนวน 5 โครงการ คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 29,504,200 บาท

3. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับ ประโยชน์สูงสุด ตลอดจนไม่เกิดผลลัพธ์ตามหลักการของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เกิดความ รวดเร็วและไม่มีการขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนเกิดประโยชน์สุขกับ ประชาชนอันเป็นผลลัพธ์อันปลาย ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 อย่างแท้จริง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า ปัจจัยเสี่ยงที่ สำคัญของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ควรได้รับการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน 3 ประการ คือ (1) **บุคลากร** ซึ่งเป็นกลไกในการ ขับเคลื่อนระบบ (2) **ระบบข้อมูล** ซึ่งใช้สำหรับการวางแผน การบริหารงาน และการติดตาม ประเมินผล และ (3) **ระบบการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงาน** ซึ่งเป็นกลไกที่จะช่วยสนับสนุนให้ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน จึง ขอให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัด และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คณะกรรมการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) คณะกรรมการยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด (กจจ.) นำข้อมูลและข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการตามความเห็นสมควรดังนี้

1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของบุคลากรในจังหวัด

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์ กำลังคนของจังหวัด จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรในจังหวัด โดย

- สรรวจอัตรากำลังและความรู้ความสามารถของบุคลากรเพื่อจัดทำฐานข้อมูลบุคลากรจังหวัด
- อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกับทุกภาคส่วนในจังหวัด
- อบรมให้ความรู้กับบุคลากรที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัด ในเรื่องการบริหารโครงการและการติดตาม ประเมินผล
- สร้างระบบการให้รางวัลตอบแทนแก่จังหวัด/หน่วยงาน/บุคคลที่ผ่านการประเมินอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ บุคลากรในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาในพื้นที่

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณในการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ให้สำนักงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการ เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ โดย

- เสนอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดกรอบหรือวงเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้ชัดเจน
- กำหนดรูปแบบข้อเสนอโครงการที่ใช้สำหรับขอรับการสนับสนุนงบประมาณให้ครบถ้วนตามหลักการบริหารโครงการ ตลอดจน เน้นให้หน่วยงานที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนตามความจริงอย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถ่วงดุล งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- กรณีที่การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามข้อเสนอโครงการ สำนักงบประมาณควรประสานให้หน่วยงานที่ขอรับการสนับสนุน งบประมาณปรับข้อเสนอโครงการใหม่ให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และนำมาพิจารณาอีกครั้ง

3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสำนักงานจังหวัด

ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด วางแผนและดำเนินการยกระดับประสิทธิภาพการ ปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัด โดย

- อบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด ทั้งใน เรื่องการจัดทำแผน การจัดทำข้อเสนอโครงการ การกำหนดตัวชี้วัด หลักการพิจารณาถ่วงดุลโครงการ การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการ

บริหารจัดการข้อมูลและการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

- สรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด เช่น นักสถิติและนักเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น
- จัดโครงสร้างและอัตราค่าจ้างของสำนักงานจังหวัดให้ครบถ้วนตามกรอบอัตราค่าจ้างที่กำหนดไว้ในแต่ละจังหวัด
- มุ่งเน้นให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะแผนงาน/งาน/โครงการซึ่งเป็นการริเริ่มของจังหวัด พร้อมทั้งต้องมีการสอบถามผลการปฏิบัติงานในพื้นที่ดำเนินการจริง

4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารร่วมกับกระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ วางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดย

- กำหนดกรอบวิธีการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด
- การพัฒนาโปรแกรม (Software) ระบบงานฐานข้อมูล ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ (MIS) ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ควรดำเนินการพัฒนาโปรแกรมดังกล่าวโดยหน่วยงานในส่วนกลางเพื่อให้จังหวัดสามารถนำไปใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ รวมทั้งกำหนดกรอบและมาตรฐานในการติดตั้งอุปกรณ์ (Hardware) ของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC) เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า
- สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหมด มีการยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการข้อมูลให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน โดยการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหมดผ่านการรับรองมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐระบบข้อมูล (P.S.O. 1101)

5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคณะกรรมการจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำชับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการให้ครบถ้วนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) คณะกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างจังหวัด คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลงบประมาณจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนจังหวัด พร้อมทั้งหาแนวทางหรือมาตรการเพื่อผลักดันและกระตุ้นให้คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นตระหนักถึงความสำคัญของอำนาจหน้าที่ที่มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรดำเนินการ ดังนี้

- พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ กบจ. ให้มีจำนวนที่เหมาะสมกับภารกิจและเกิดความสะดวกต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีผู้แทนจากทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งนี้ผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งควรมีความรู้ความสามารถ และสามารถทำหน้าที่ของผู้แทนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะผู้แทนจากภาคประชาชนต้องสามารถแสดงถึงสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่ได้อย่างสมบูรณ์
- สร้างบรรยากาศที่ดีในการประชุม รวมทั้งต้องเปิดโอกาสและกระตุ้นให้กรรมการแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในเชิงสร้างสรรค์
- มอบนโยบายให้กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมประชุมด้วยตนเองทุกครั้ง หรือกรณีที่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมด้วยตนเอง กรรมการควรมอบหมายให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเหมาะสมกับวาระการประชุมเข้าร่วมประชุมแทน รวมทั้งไม่ควรเปลี่ยนตัวแทนบ่อย ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง

6) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานในส่วนกลางที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในฐานะหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพในการปฏิรูประบบราชการและส่งเสริมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ วางแผนส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้เป็นระบบและมีความชัดเจน โดยร่วมบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง กรมทั้งหมด พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจน และดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนไปพร้อม ๆ กัน
- ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดทำยุทธศาสตร์ชาติในด้านที่ต้องมีลักษณะการปฏิบัติงานสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกัน หรือจำเป็นต้องมีมาตรฐานการปฏิบัติงานเหมือนกันทั้งประเทศให้มีความชัดเจน เช่น ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว และการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น ควรดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้จังหวัดใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้

โดยสะดวก มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีทิศทางและเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน ไม่เป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยให้ความสำคัญกับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเท่านั้น

- ให้กระทรวงและกรมต่าง ๆ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบูรณาการสรรพกำลัง งบประมาณ และตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด เช่น การมอบอำนาจ หรือการมอบนโยบายให้หน่วยงานภายในสังกัด ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มที่ เป็นต้น