

บทที่ ๙

แนวทางการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ

๑ บทนำ

การบริหารจัดการการพัฒนาประเทศเป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน กระบวนการดังกล่าวได้มีพัฒนาการมาเป็นลำดับทั้งกลไกกระบวนการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายใต้สถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและมีผลต่อการบริหารการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ซึ่งเป็นช่วงที่สังคมไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้นทุกขณะ การฉีกพ่วงของทุกภาคส่วนในการสร้างสังคมที่มีความสุข มีความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันภายใต้วิสัยทัศน์ของแผนจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการบริหารจัดการแผนฯ สู่การปฏิบัติ

ในภาวะที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ทั้งที่จะเป็นโอกาสและข้อจำกัดของการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องทบทวนการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา ตลอดจนวิเคราะห์สถานะด้านการบริหารประเทศในปัจจุบันที่จะมีผลต่อการบริหารจัดการแผนฯ ทั้งในด้านความเสี่ยงที่ต้องตระหนักและศักยภาพที่มีอยู่ นำมาสรุปบทเรียนของการขับเคลื่อนแผนและกำหนดรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพทั้งในระดับภาพรวมและระดับพื้นที่ภายใต้สถานะแวดล้อมและเงื่อนไขที่ซับซ้อนมากขึ้นต่อไป

๒ การประเมินสถานการณ์ที่ผ่านมา

๒.๑ การทบทวนการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๑๐ สู่การปฏิบัติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการพัฒนาตามยุคสมัย มีปรัชญาพื้นฐาน จุดมุ่งหมายหลัก รูปแบบ วิธีการและกระบวนการจัดทำแผน ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ที่แตกต่างกันออกไป จำแนกได้เป็น ๓ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๔ ภาครัฐเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติ แผนพัฒนาฯ ระยะแรก จัดทำโดยกลุ่มนักวิชาการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่เน้นการเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการลงทุนในโครงการพื้นฐานต่างๆ อาทิ การคมนาคมและขนส่ง เชื้อเพลิงเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า เพื่อสร้างพื้นฐานรองรับการลงทุนของภาคเอกชน ในระยะต่อมา วัตถุประสงค์หลักยังคงมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การขับเคลื่อนการพัฒนาอาศัยมติคณะรัฐมนตรีในการสั่งการ และหน่วยงานนำไปดำเนินการอย่างเคร่งครัดผ่านแผนปฏิบัติการกระทรวง โดยมีการจัดสรรงบประมาณหรือเงินสนับสนุนชัดเจน ในช่วงนี้ภาครัฐเป็นกลไกการพัฒนาหลัก และการดำเนินงานเป็นการสั่งการจากบนลงล่าง ขณะที่ภาคส่วนอื่นๆ มีส่วนร่วมน้อยในการบริหารจัดการแผนพัฒนาประเทศ

ระยะที่ ๒ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ – ๗ ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนา การเมืองในประเทศมีความมั่นคง แต่ความยากจนของคนในชนบทอยู่ในระดับสูง การพัฒนาจึงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและมุ่งแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เน้นความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม โดยผนึกกำลังภาคส่วนต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ขณะที่ประเทศได้เปิดเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น วิธีการวางแผนเริ่มเปลี่ยนจากรายสาขามาเป็นแผนงาน “เชิงรุก” อาทิ แผนงานการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก และการพัฒนาชนบทมีการกระจายการวางแผนลงสู่ระดับภูมิภาคและพื้นที่ให้เจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชนเข้ามามีบทบาท และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ - ๗ ได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในรูปแบบของกลไกคณะกรรมการต่างๆ อาทิ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายจัดทำแผน ขับเคลื่อนการพัฒนา ติดตามประเมินผล โดยระดมความร่วมมือจากภาคีต่างๆ ในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา และได้รับเริ่มแนวคิดการจัดทำงบประมาณตามแผนงานทำให้หน่วยงานสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการที่ตอบสนองแผนพัฒนาฯ มากขึ้น

ระยะที่ ๓ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ – ๑๐ ภาครัฐพัฒนาขยายสู่ภาคประชาสังคมและชุมชน ขณะที่การขับเคลื่อนใช้กระบวนการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ ในระยะนี้ การวางแผนได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันสำหรับรองรับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดและรูปแบบการวางแผนการพัฒนาประเทศสู่มิติใหม่ เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม กระจายการวางแผนไปสู่ระดับล่างมากขึ้น การบริหารจัดการแผนฯ สู่การปฏิบัติในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ ดำเนินการโดยกำหนดแนวทางการแปลงแผนงาน โครงการ และมาตรการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับชุมชน แต่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ส่งผลให้การบริหารจัดการประเทศมุ่งไปที่การแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ขณะที่ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ภาครัฐขับเคลื่อนการพัฒนาโดยใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากการบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ และนโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญ ประกอบกับภาคการเมืองมีความเข้มแข็ง การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจึงมุ่งใช้นโยบายรัฐบาลเป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน/โครงการผ่านแผนการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าการใช้แผนพัฒนาฯ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ๒๕๔๙ ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ส่งผลให้การพัฒนาโดยใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดินชะงักลง การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี จึงใช้แผนพัฒนาเป็นกรอบการดำเนินงาน

สำหรับในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ แผนฯ ครอบคลุมมิติการพัฒนาที่กว้างขวาง ทำให้ขาดจุดเน้นที่ชัดเจน ตลอดจนขาดแนวทางและกลไกขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม ทำให้การขับเคลื่อนแผนฯ ของแต่ละหน่วยงานทำได้ยากและการจัดสรรงบประมาณไม่เอื้อต่อการพัฒนาในเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ บางประเด็นการพัฒนาครอบคลุมภารกิจหลายกระทรวง แต่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงดำเนินการกระจายไปในหลายยุทธศาสตร์หรือจัดสรรงบประมาณให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงได้ ขณะที่ในระดับพื้นที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนระดับท้องถิ่นและชุมชน นอกจากนี้ มีการจัดทำแผนแม่บทเฉพาะเรื่อง รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมากำกับกับการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม การนำเสนอประเด็นการพัฒนาที่มีความสำคัญสูงในแผนพัฒนาฯ ไม่ชัดเจน ทำให้การจัดทำแผนระดับรองเพื่อแปลงสู่การปฏิบัติไม่สามารถสะท้อนผลการพัฒนา

โดยสรุป พัฒนาการการวางแผนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๑๐ ทั้งในแง่สาระและกระบวนการได้ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะกระบวนการวางแผนและขับเคลื่อนการพัฒนา ข้อเสนอสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการวางแผนในช่วงต่อไปมี ๒ ประการ ดังนี้

๑. แนวคิดการพัฒนาที่เริ่มต้นจากบนลงล่างและแนวคิดที่ผลักดันให้มีการพัฒนาที่ริเริ่มจากล่างขึ้นบน ภายใต้กรอบของแนวคิดพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม ซึ่งได้พัฒนามาถึงจุดที่แนวคิดจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน จะต้องหาจุดเชื่อมโยงในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการบูรณาการ ทั้งในด้านสาระของการวางแผน และกระบวนการขับเคลื่อนที่จะต้องมีการสนับสนุนทั้งในด้านความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ การจัดสรรและใช้ทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. แนวคิดที่เคยยึดแนวทางที่ให้ความสำคัญต่ออุปทานมาตั้งแต่เริ่มการพัฒนาภายใต้ระบบการวางแผนมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนมาคำนึงถึงหลักอุปสงค์ ผ่านกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ เช่น กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน หรือ กลไกแผนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยเฉพาะการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัย “ภูมิสังคม” ของพื้นที่ ดังนั้น การวางแผนในระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของการพัฒนาทั้งในระดับภาพรวม พื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน โดยมุ่งสร้างความสมดุลและความยั่งยืนของการพัฒนาในระยะยาว

๒.๒ การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ

๒.๒.๑ การบริหารการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาที่มีข้อจำกัด ทั้งความผันผวนทางการเมือง วิกฤตเศรษฐกิจ และความขัดแย้งในสังคมไทย สะท้อนว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาในระยะต่อไปต้องอาศัยความร่วมมือของภาคีต่างๆ ในลักษณะ “หุ้นส่วนการพัฒนา” ภายใต้การทำงานอย่างบูรณาการ เมื่อพิจารณาบทบาทภาคีการพัฒนา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคของแต่ละภาคี ดังนี้

๑) ภาคราชการยังมีบทบาทสูง บริหารงานลักษณะรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง การปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐ ภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมส่งผลให้โครงสร้างการบริหารประเทศเชื่อมโยงกัน และทำงานภายใต้เครือข่ายภาคีการพัฒนา โดยมีกลไกและเครื่องมือรองรับในทุกระดับตั้งแต่ประเทศ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน อย่างไรก็ตาม การพัฒนากลไกจังหวัด

และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการทำให้การกระจายอำนาจมุ่งสู่ราชการภูมิภาคมากกว่าท้องถิ่น ส่งผลให้การมีส่วนร่วมและเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนฐานล่างมีข้อจำกัด ขณะเดียวกัน การบริหารงานต่างๆ ของภาคราชการยังไม่สามารถปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างในเชิงพื้นที่ได้ ประกอบกับการทำงานต้องยึดกฎระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่น เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกับภาคีต่างๆ และส่งผลตามมา ดังนี้

(๑) หน่วยงานระดับภาคไม่สามารถปรับตัวรองรับการพัฒนาในมิติและรูปแบบใหม่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในภูมิภาคได้รับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาและวิธีการพัฒนาใหม่ๆ ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อรูปแบบการพัฒนาของกลุ่มหรือคลัสเตอร์การพัฒนาในมิติต่างๆ โดยเฉพาะมิติเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับจังหวัดถึงชุมชนมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและบูรณาการกันน้อย ไม่สามารถสอดคล้องประสานกับแผนงานระดับภาคและประเทศในทิศทางเดียวกัน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความล่าช้าของการถ่ายโอนบางภารกิจ รวมถึงมีความซ้ำซ้อนในภารกิจการจัดบริการสาธารณะกับหน่วยงานต่างๆ แม้ว่าจะมีการกำหนดแนวทางถ่ายโอนภารกิจให้กับ อปท. อย่างเป็นระบบ แต่การดำเนินงานมีความก้าวหน้าค่อนข้างน้อย ส่วนหนึ่งมาจากบุคลากรที่จะรับการถ่ายโอนขาดความพร้อมมีปัญหาในการปรับทัศนคติในการทำงาน หรือคุณสมบัติของบุคลากรที่จะโอนย้ายไม่ตรงกับความต้องการของ อปท. ขณะที่การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ที่มีทั้งหน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขาดความชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ทั้งในเชิงกำกับดูแล การควบคุมและการตรวจสอบ ขาดการบูรณาการแผนงานระดับต่างๆ และ อปท. เองยังมีฐานรายได้ค่อนข้างจำกัด

๒) ชุมชนไม่สามารถจัดทำแผนชุมชนที่เชื่อมโยงกับแผนระดับอื่นๆ ในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะแผนท้องถิ่นและแผนจังหวัด แม้ว่าได้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดโดยตรง และจัดทำประชาคมในพื้นที่ เพื่อให้แผนชุมชน แผนท้องถิ่น และแผนจังหวัดสอดคล้องเชื่อมโยงกัน แต่ในทางปฏิบัติหลายชุมชนประสบปัญหาต่างๆ อาทิ ไม่สามารถเสนอแผนชุมชนได้ทันกับรอบเวลาการจัดทำแผนจังหวัด หรือแผนชุมชนถูกนำไปรวบรวมโดยขาดการวิเคราะห์ในเชิงความเชื่อมโยง และไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแผนจังหวัด นอกจากนี้ ชุมชนยังขาดพลังและมีบทบาทน้อยในการติดตามความก้าวหน้าของแผนงาน/โครงการ รวมถึงขาดการติดตามและประเมินผลแผนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

๓) ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น แต่อยู่ในวงจำกัด โดยมีส่วนร่วมพัฒนาที่เน้นเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ซึ่งมักเป็นการพัฒนารายสาขาที่ยังไม่ได้คำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกัน การทำงานร่วมกับท้องถิ่น/ชุมชน ในลักษณะภาคีการพัฒนามีน้อย ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะคู่ค้าหรือผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ โดยบทบาทภาคเอกชนทั้งในระดับคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและระดับของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) มีจำกัด ในด้านของประเด็นความสนใจและไม่สามารถดำเนินการด้านการบริหารการพัฒนาได้ด้วยตนเอง ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐอยู่มาก ทั้งนี้ ปัจจัยด้านกฎหมายและกฎระเบียบของทางราชการบางส่วนเป็นอุปสรรคต่อการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้อย่างเต็มที่

๔) สถาบันการศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในส่วนกลาง และหน่วยงานวิจัยต่างๆ มีบทบาทมากขึ้นในยุคของเศรษฐกิจฐานความรู้ แต่มีบทบาทน้อยในการเข้าร่วมการพัฒนาท้องถิ่น โดยที่การศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบหรือนวัตกรรม เป็นนโยบายที่ภาครัฐรวมถึงภาคเอกชนให้

ความสำคัญ ส่งผลให้สถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิจัยต่างๆ โดยที่ส่วนกลางได้รับการสนับสนุนทรัพยากรอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาความรู้และเทคโนโลยีโดยรวมมากกว่าระดับพื้นที่ ทำให้มีบทบาทร่วมพัฒนาท้องถิ่น/ชุมชนน้อย การส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิจัยในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ร่วมกับท้องถิ่น/ชุมชนในการค้นหาความรู้ที่สอดคล้องกับพื้นที่จึงมีความจำเป็น โดยเฉพาะการสนับสนุนให้พื้นที่กำหนดประเด็นการพัฒนาและขับเคลื่อนได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ ต้องผลักดันให้สถาบันการศึกษาในระดับพื้นที่ซึ่งมีความใกล้ชิดกับชุมชนอยู่แล้วให้ความสำคัญกับการใช้ความรู้และงานวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่มากขึ้นเช่นกัน

๒.๒.๒ ปัจจัยที่เป็นความเสี่ยง/ข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ต้องคำนึงถึงความเสี่ยง/ข้อจำกัดต่างๆ ที่จะมีผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนแผนฯ ในอนาคต ดังนี้

๑) การนำแผนพัฒนาฯ ไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจังในทางปฏิบัติมีน้อย เพราะภาคการเมืองยึดนโยบายของพรรคเป็นหลัก ขณะที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลที่บรรจุไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้แผนพัฒนาฯ ได้รับความสำคัญน้อยลง ขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐเห็นว่าแผนพัฒนาฯ มีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมทุกประเด็นการพัฒนาที่กว้างขวางและค่อนข้างเป็นนามธรรม แม้จะมีเป้าหมายทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ แต่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดและหน่วยงานหรือกลไกรับผิดชอบที่ชัดเจนยากต่อการปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

๒) ระยะเวลาการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ การประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นช่วงเวลาที่หน่วยราชการได้จัดทำคำของบประมาณประจำปี ๒๕๕๕ รวมถึงหน่วยงานระดับจังหวัดได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดระยะเวลา ๔ ปี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะเวลา ๓ ปีไว้ก่อนแล้ว จึงไม่สามารถนำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ไปบูรณาการได้ทันในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑

๓) การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่แม้มีจำนวนสูงขึ้น แต่มีข้อจำกัดด้านการบริหารที่ทำให้การใช้จ่ายไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควร การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่มีหลายช่องทาง ได้แก่ งบประมาณกระทรวงต่างๆ ในแผนงาน/โครงการที่เป็นภารกิจหลัก จังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ได้รับจัดสรรเพื่อการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ท้องถิ่นได้รับงบประมาณตามภารกิจที่ระบุอยู่ในกฎหมาย ชุมชนได้รับงบประมาณที่จัดสรรภายใต้โครงการต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาล อาทิ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จึงทำให้มีงบประมาณกระจายอยู่ในพื้นที่ จำเป็นต้องกำหนดวิธีบริหารจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

๔) กลไกการขับเคลื่อนแผนพัฒนาประเทศขาดการกำกับดูแลในภาพรวม ในระยะที่ผ่านมา ภาครัฐเป็นกลไกหลักที่ขับเคลื่อนแผนใน ๒ รูปแบบ ได้แก่ การผลักดันแผนสู่ภารกิจปกติของกระทรวง และการกำหนดประเด็นการพัฒนาเฉพาะเรื่องที่มีกลไกกำกับการดำเนินงานเป็นการเฉพาะ อาทิ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่ขาดกลไกประสานการดำเนินงานในภาพรวม ที่จะเชื่อมโยงนโยบาย แนวปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลให้การขับเคลื่อนแผนพัฒนาประเทศบรรลุผลตามวัตถุประสงค์

๕) การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลต่อประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นในระยะยาว

การทุจริตคอร์รัปชันทำให้การบริหารจัดการประเทศมีความล่าช้า เนื่องจากกลไกต่างๆ ไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ ผลกระทบจากการคอร์รัปชันมีส่วนอย่างสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายผลประโยชน์ นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม จำเป็นต้องกำหนดแนวทางแก้ไขในระยะยาวที่อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ เหตุผลสำคัญทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้า เกิดจากรูปแบบการคอร์รัปชันมีความซับซ้อน โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายที่อาศัยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎระเบียบ หรือเงื่อนไขสัมปทานที่มีผลประโยชน์สูง ขณะที่กลไกตรวจสอบมีประสิทธิภาพค่อนข้างจำกัดในทางปฏิบัติ

๒.๒.๓ ปัจจัยเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ จากการพิจารณาจุดแข็ง/โอกาสด้านการบริหารจัดการประเทศภายใต้บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ประกอบด้วย

๑) ภาครัฐการมีเครื่องมือและวิธีการใหม่ๆ ด้านการกระจายอำนาจที่เสริมให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถสนับสนุนการพัฒนาในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม ในระยะ ๓ ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ มีการปรับโครงสร้าง กลไก และหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐให้กระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้น อาทิ ปรับปรุง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๙) มีผลต่อการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนงาน - คน - เงินให้ท้องถิ่นและสร้างความชัดเจนในบทบาทของกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มชื่อในการบริหารจัดการภารกิจของท้องถิ่น สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาและสนับสนุนการปฏิบัติงานในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมากขึ้น นอกจากนี้ การมี พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ และให้ถือว่าจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทำให้จังหวัดสามารถของบประมาณพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้โดยตรง

๒) ภาคชุมชนและภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและมีโอกาสเพิ่มขึ้นในการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการประเทศ ประชาชนในวงกว้างตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเองและชุมชนมากขึ้น และมีช่องทางในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐและภาคีพัฒนาอื่นๆ อาทิ การมีส่วนร่วมในสภาองค์กรชุมชนที่ให้สิทธิผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่น การเข้าร่วมเป็นผู้แทนในคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด ตลอดจนร่วมเป็นผู้แทนในเครือข่ายที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชนในการตรวจราชการระดับพื้นที่ร่วมกับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง โดยเฉพาะการตรวจติดตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล เป็นช่องทางให้ประชาชนทุกระดับทั่วประเทศเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐได้กว้างขวาง

๓) ภาคธุรกิจเอกชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมีแนวคิดการดำเนินธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมและทำธุรกิจเพื่อสังคมมากขึ้น ภาคเอกชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลรับผิดชอบต่อสังคมและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนาภาคการผลิต การท่องเที่ยว การส่งเสริมธุรกิจชุมชน และการต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์และมีกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ อาทิ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทั้งในระดับชาติและจังหวัด

๔) ภาควิชาการตื่นตัวและได้รับการยอมรับมากขึ้นในฐานะแกนหลักของการพัฒนาในช่วงต่อไป หน่วยงานการวิจัยและพัฒนา มีบทบาทมากขึ้นในการเชื่อมโยงงานวิจัยลงสู่พื้นที่ โดยนำหลักการทางวิชาการมาสร้างกระบวนการเรียนรู้ การบริหารจัดการในชุมชน ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือภายในชุมชนตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล การร่วมกันคิดวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจ ไปจนถึงกำหนดแผนการแก้ไข ปัญหาของตนเอง เกิดเป็นเครือข่ายภาคีในการพัฒนาที่ทำงานประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองการแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ อาทิ ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และปัญหาสังคมอื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

๓

หลักการและวัตถุประสงค์การบริหารจัดการแผนฯ สู่การปฏิบัติ

ความสำเร็จของการขับเคลื่อนแผนพัฒนาประเทศสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับความชัดเจนของแผนและระบบการบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติ การรับรู้ เข้าใจ และตระหนักถึงภารกิจและความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคมต่อการพัฒนาประเทศภายใต้ทิศทางที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น โดยมีหลักการและวัตถุประสงค์ ดังนี้

๓.๑ หลักการ

หลักการพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ เป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน สร้างการยอมรับ และมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง มุ่งให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ กับนโยบายรัฐบาลและแผนระดับต่างๆ พร้อมทั้งผลักดันให้คนไทย ชุมชน และองค์กรทุกภาคส่วนร่วมพัฒนาดตนเอง ชุมชน และสังคม โดยใช้องค์ความรู้ที่สอดคล้องกับภูมิสังคม ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และเกิดภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

๓.๑.๑ ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ในทุกระดับ เป็นกรอบทิศทางหลักในการพัฒนาประเทศ และแปลงสู่การปฏิบัติในระดับต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม

๓.๑.๒ กระจายการพัฒนาลงสู่พื้นที่ โดยยึดหลักการพัฒนาพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area Function Participation : A-F-P) ให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากชุมชนสู่ประเทศ และประเทศสู่ชุมชน

๓.๑.๓ เพิ่มการใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน

๓.๑.๔ ใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการให้การขับเคลื่อนเกิดประสิทธิภาพโดยกระบวนการสร้างเครือข่ายหรือคลัสเตอร์

๓.๒ วัตถุประสงค์

๓.๒.๑ เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

๓.๒.๒ เพื่อบูรณาการแผนงานจากส่วนกลาง พื้นที่ และท้องถิ่น/ชุมชน ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ

๓.๒.๓ เพื่อให้การติดตามและประเมินผลเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบตั้งแต่ภาพรวมของประเทศ ลงสู่ภูมิภาค พื้นที่ และชุมชน

๔ แนวทางการขับเคลื่อนแผนฯสู่การปฏิบัติ*

แนวทางการขับเคลื่อนแผนพัฒนาประเทศสู่การปฏิบัติมุ่งดำเนินการอย่างเป็นระบบ ครบวงจร ดังนี้



๔.๑ การสร้างความรู้ความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญและพร้อมเข้าร่วมในการผลักดันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ไปสู่การปฏิบัติ สช. สร้างความเข้าใจกับภาคีทุกภาคส่วน ถึงวัตถุประสงค์เป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ผ่านกระบวนการและเครื่องมือต่างๆ ดังนี้

๔.๑.๑ จัดทำแนวทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์ โดยใช้หลักการตลาดสร้างความตระหนักและยอมรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาแบบบูรณาการที่ทุกภาคีสามารถนำไปปรับใช้ให้บังเกิดผลได้จริง โดยสื่อสารประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสม สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพผ่านบุคคล สื่อมวลชนทั้งระดับชาติและท้องถิ่น กิจกรรม สื่อสมัยใหม่ จัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ฉบับประชาชนที่เข้าใจง่าย รวมทั้งการสร้างเครือข่ายให้ข้อมูลข่าวสารกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำหน้าที่สื่อสารและถ่ายทอดสาระหลักของแผนพัฒนาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

* การพัฒนาการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สามารถนำแนวคิด Plan-Do-Check-Act (P-D-C-A) มาปรับใช้ได้ เริ่มตั้งแต่จัดทำแนวทางยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทาง รวมทั้งจัดทำบริหารจัดการ อาทิ กระบวนการ วิธีการและเครื่องมือต่างๆ ในการนำทางและกำกับการบริหารจัดการแผนไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยทุกภาคส่วนมีการปฏิบัติงานภายใต้ระบบที่ออกแบบไว้อย่างจริงจัง รวมถึงตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลที่สะท้อนผลกระทบและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น นำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการดำเนินงานให้การขับเคลื่อนแผนบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

๔.๑.๒ สร้างความเข้าใจให้ภาคการเมืองในเป้าประสงค์และแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ และผลักดันให้พรรคการเมืองนำประเด็นการพัฒนาสำคัญไปผสมผสานในการจัดทำนโยบายของพรรคและนโยบายของรัฐบาล

๔.๑.๓ จัดทำคู่มือการแปลงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ เผยแพร่แก่ภาคีการพัฒนา เกิดความร่วมมือในการนำแผนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เป็นคู่มือการประสานแผนแต่ละระดับที่ทุกภาคส่วนสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดบูรณาการการทำงานร่วมกัน จัดทำเอกสารรวบรวมวิธีการขับเคลื่อนแผนและกิจกรรมการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ หรือกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จด้วยการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคีต่างๆ เพื่อเผยแพร่ให้ภาคีการพัฒนานำไปปรับใช้ตามความเหมาะสม รวมทั้งนำเสนอแนวทางการลงทุนในประเด็นการพัฒนาสำคัญ สำหรับหน่วยปฏิบัตินำไปประกอบการจัดทำแผนระดับรอง แผนงาน/โครงการต่างๆ ให้มีความชัดเจนในการพัฒนาด้านต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม

๔.๒ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนระดับอื่นๆ โดย

๔.๒.๑ กำหนดประเด็นการพัฒนาสำคัญภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฉบับที่ ๑๑ เสนอต่อสาธารณะอย่างชัดเจน นำไปสู่การกำหนดแผนงานโครงการ การระดมทรัพยากร และแนวทางการร่วมดำเนินงานของภาคส่วนต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ

๑) สร้างสังคมสงบสุข ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ภาครัฐจัดบริการทางสังคม ตามสิทธิที่ประชาชนพึงมีพึงได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อาทิ การศึกษา สาธารณสุข กระบวนการยุติธรรม ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสในชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นแกนประสานการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกันป้องกันปัญหายาเสพติด โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน สถาบันการศึกษาร่วมกับวิสาหกิจชุมชน/องค์กรการเงินชุมชนสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจในพื้นที่ อาทิ พัฒนาทักษะความรู้และส่งเสริมการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญาในแต่ละท้องถิ่น ส่งเสริมความรู้ด้านธุรกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทที่เพิ่มรายได้ให้กับคนในชุมชน

๒) พัฒนาภาคเกษตรให้เข้มแข็ง สร้างความมั่นคงให้อาชีพเกษตรกร และบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐกำหนดมาตรการที่ทำให้เกษตรกรมีหลักประกันทางด้านรายได้และได้รับความคุ้มครองจากปัญหาที่ควบคุมไม่ได้ อาทิ ภัยธรรมชาติ สร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถด้านการเกษตรที่สามารถใช้ความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างครบวงจร เกษตรกรรวมตัวเป็นกลุ่มหรือเครือข่ายสร้างความเข้มแข็งในการทำธุรกิจการเกษตร การเจรจาต่อรอง และการจัดสรรผลประโยชน์ ชุมชนเปิดรับเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตแบบสมัยใหม่ในรูปแบบต่างๆ และร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาจัดการความต้องการใช้น้ำของเกษตรกรโดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับน้ำทั้งระบบด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่กับความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย

๓) พัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทุกภาคส่วนร่วมกันพัฒนาการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ภาครัฐกำหนดมาตรการจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมเน้นกระบวนการการผลิตคาร์บอนต่ำ ภาคเอกชนปรับตัวรองรับพันธกรณีต่างๆ เกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น สถาบันการศึกษาพัฒนางานวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเป็นแกนหลักในการสร้างพฤติกรรมกรบริโภคที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม ควบคู่กับวางแผนอนุรักษ์ พื้นที่ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมและใช้ความรู้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบนิเวศ

๔) **ปรับตัวสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ในการสร้างสินค้าและบริการใหม่ๆ** ภาครัฐและภาคเอกชนส่งเสริมการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนา พร้อมทั้งผลักดันให้มีการนำงานวิจัยไปต่อยอด ถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ประโยชน์ทั้งเชิงพาณิชย์และพัฒนาชุมชน ส่งเสริมกลุ่มสินค้าเศรษฐกิจสร้างสรรค์เพื่อผลิตสินค้าและบริการใหม่ๆ ทางเลือกหนึ่งในการสร้างเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งพัฒนาปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อพัฒนาธุรกิจสร้างสรรค์ อาทิ ระบบโลจิสติกส์ที่สามารถรวบรวมและกระจายสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันการศึกษานำระบบงานวิจัยลงสู่ชุมชนเป็นการจุดประกายความคิดนำทุนทางสังคมและทรัพยากรที่มีอยู่มาเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าและบริการในพื้นที่และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยคำนึงถึงความยั่งยืน ไม่ส่งผลลบต่อวิถีชีวิตที่มีและหลากหลายทางชีวภาพ

๕) **เร่งแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน** หน่วยงานตรวจสอบร่วมกันศึกษาวิเคราะห์สาเหตุของการขาดประสิทธิภาพหรือความล้มเหลวของกลไก กระบวนการ และการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย นำไปสู่การบูรณาการยุทธศาสตร์และการทำงานร่วมกันที่สอดคล้องกับสถานการณ์และเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ภาคเอกชนยึดหลักบรรษัทภิบาลภาคประชาสังคมรวมตัวเป็นเครือข่ายตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้คนในสังคมรับรู้ถึงผลกระทบของการคอร์รัปชันต่อการพัฒนาประเทศนำไปสู่การปฏิเธรการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ

๔.๒.๒ **บูรณาการประเด็นการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงกันและจัดทำเป็นแผนการลงทุนการพัฒนา/แผนพัฒนาเฉพาะด้านที่ตอบสนองการพัฒนาในหลายมิติภายใต้ยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑** ครอบคลุมสาระและบทบาทภาคีการพัฒนาที่กว้างขวาง มีแผนปฏิบัติการที่มีความชัดเจนทั้งแผนงาน โครงการ งบประมาณดำเนินงาน ผู้รับผิดชอบหลัก ผู้มีส่วนร่วม กระบวนการทำงาน และระยะเวลา เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ซึ่งต้องให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกบุคลากรในตำแหน่งสำคัญที่มีความรู้ความสามารถบริหารโครงการเพื่อให้งานสามารถทำงานได้ต่อเนื่อง โดยนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในแผนงานและโครงการเหล่านี้ โดย

๑) **จัดทำแผนการลงทุนการพัฒนาในประเด็นที่มีความสำคัญลำดับสูงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑** ที่สอดคล้องกับสาระหลักในด้านการลดความเหลื่อมล้ำ การเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียว และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ที่แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม ก่อให้เกิดผลการพัฒนาในภาพรวม

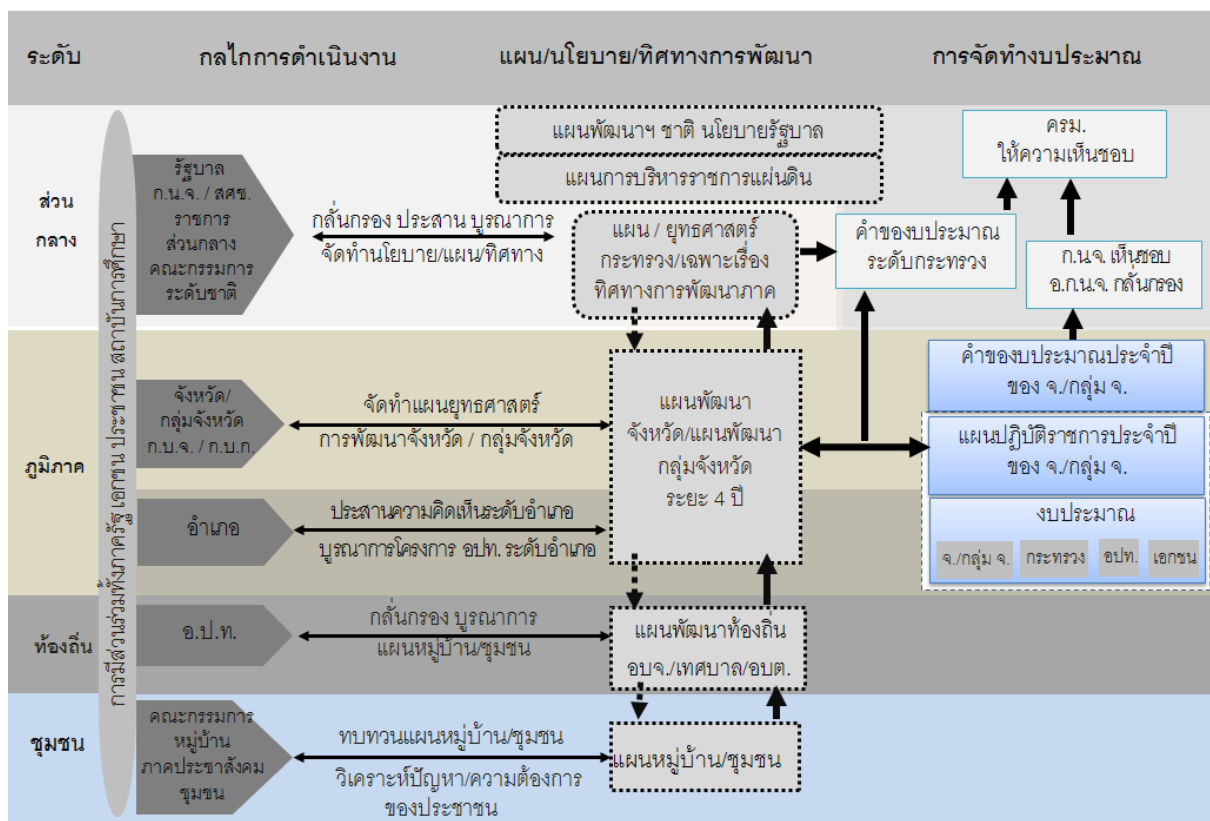
๒) **นำประเด็นการพัฒนาที่ต้องแปลงเป็นโครงการขนาดใหญ่** อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ขับเคลื่อนภายใต้หลักการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ที่สร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศสามารถขยายการลงทุนขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันการณ์ และเกิดความคุ้มค่าของการลงทุน

๓) **ผลักดันให้ประเด็นการพัฒนาในแต่ละยุทธศาสตร์แปลงสู่การปฏิบัติผ่านแผนงานระดับกระทรวงสู่พื้นที่ระดับต่างๆ** ผสมผสานอยู่ในภารกิจหลักของหน่วยงานที่มีเป้าหมายและตัวชี้วัดชัดเจน โดย สศช. และหน่วยงานเกี่ยวข้องร่วมจัดทำและติดตามประเมินผลแผนดังกล่าวที่สะท้อนความสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ รวมถึงให้ความสำคัญกับการบูรณาการแผนงาน/โครงการทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

๔.๒.๓ เชื่อมโยงแนวคิดพื้นฐาน ยุทธศาสตร์และประเด็นการพัฒนาสำคัญ ตลอดจน แผนพัฒนาเฉพาะด้านภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ เข้ากับนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนระดับต่างๆ การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ จะดำเนินการในหลายระดับตั้งแต่ต้นนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น/ชุมชน ตลอดจนแผนของภาคีการพัฒนาต่างๆ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่ทิศทาง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ดังนี้

๑) รัฐบาลนำประเด็นการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูงและแผนพัฒนาเฉพาะด้านภายใต้ยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ เป็นกรอบร่วมกับนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการประมาณการงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ระยะเวลาดำเนินการ และการติดตามประเมินผล หน่วยงานกลางนำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ บูรณาการกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เป็นกรอบสำหรับกระทรวง/กรมพิจารณาใช้ประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณสนับสนุน แผนปฏิบัติการราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีภายใต้ภารกิจหลักที่รับผิดชอบ

แผนภาพความเชื่อมโยงกลไก และกระบวนการเชื่อมโยงแผนพัฒนาฯ สู่ระดับพื้นที่

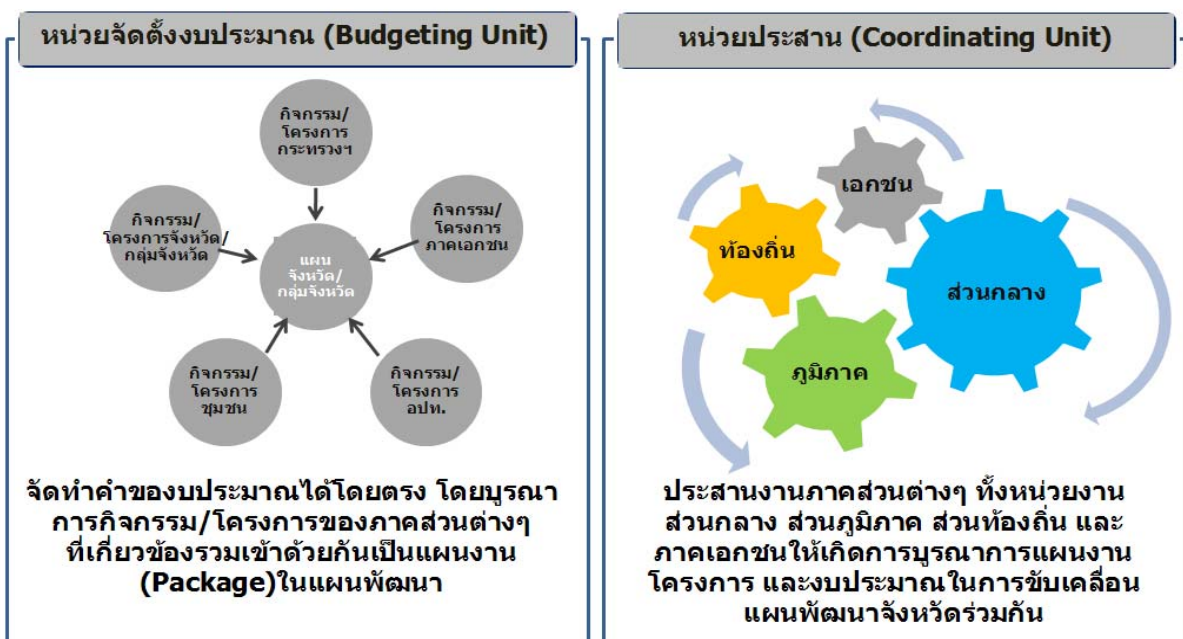


๒) สคช. จัดทำแนวทางการพัฒนาภาค ที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ และเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดใช้เป็นกรอบการจัดทำ แผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีสำหรับการสนับสนุนงบประมาณ และภาคีการพัฒนาใช้ ประกอบการจัดทำแผนให้สอดคล้องกัน

๓) กระทรวง/กรมที่มีหน่วยงานในภูมิภาคดำเนินการบูรณาการแผนงาน/โครงการ และงบประมาณร่วมกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กระทรวง/กรม สนับสนุนการขับเคลื่อน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ลงสู่พื้นที่ โดยยึดหลักการและแนวทางการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่าเมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผน ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

๔) จังหวัด/กลุ่มจังหวัดจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนารวมทั้งแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ และแนวทางพัฒนาภาค ควบคู่กับการประมวลปัญหาและความ ต้องการของประชาชนทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่นและอำเภอ เพื่อวิเคราะห์กำหนดเป็นประเด็นการพัฒนาใน แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดดำเนินการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของประชาชน

แผนภาพแสดงบทบาทจังหวัด/กลุ่มจังหวัด



๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอแผนงาน/โครงการที่ตอบสนองความต้องการ ของชุมชนเข้าสู่ระดับจังหวัด เทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองที่มีศักยภาพสูงนำแนวคิด “การจัดระบบเมือง” ที่มุ่งการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรเมือง การอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของเมืองและพื้นที่โดยรอบ รวมทั้งความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมที่สร้างให้เกิดความสมดุลระหว่างมนุษย์กับ ทรัพยากรธรรมชาติ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน/ ชุมชนในพื้นที่ นำมาวิเคราะห์จัดทำเป็นประเด็นการพัฒนาต่างๆ แล้วดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ภายใต้กฎหมายของท้องถิ่น ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นภายในจังหวัด และผลักดันแผนงาน/โครงการที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่นและมีความสำคัญต้อง ดำเนินการ ให้อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด

๔.๒.๔ จัดทำยุทธศาสตร์การจ้ดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม การจ้ดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดลำดับความสำคัญของภารกิจหน่วยงานที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย

๑) สำนักงานประมาณและ สคช. หรือร่วมกันในการบูรณาการสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ และการจ้ดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะประเด็นการพัฒนาที่มีความสำคัญลำดับสูง ไว้ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การจ้ดสรรงบประมาณระยะปานกลาง ๕ ปีและประจำปี รวมทั้งแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการ และจัดทำรายงานติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศทั้งในระดับภาพรวม ระดับพื้นที่ และแผนงานโครงการสำคัญเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณทั้งในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีและการอภิปรายของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนนำเสนอรัฐสภาอนุมัติต่อไป

๒) สำนักงานประมาณ สคช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดแนวทางพิจารณาจ้ดสรรงบประมาณสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และท้องถิ่นภายใต้แนวทางการพัฒนาภาคที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ โดยสร้างกระบวนการให้ทุกกระทรวง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาฯ กับระบบงบประมาณของประเทศ ทั้งการจ้ดสรรงบประมาณแบบรายกระทรวง ตามวาระระดับชาติ และมิติพื้นที่ รวมทั้งกำหนดให้มีผู้แทนจากภาคการพัฒนาทั้งภาคเอกชน และประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสมเข้าร่วมในกลไกและกระบวนการงบประมาณตั้งแต่การบริหารจัดการและการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ให้สอดคล้องกับกิจกรรมการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง

๔.๒.๕ ผลักดันให้ภาคเอกชนนำประเด็นการพัฒนาสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ พิจารณาประกอบการจัดทำแผนการลงทุนทางธุรกิจ ที่สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา และส่งเสริมให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) เป็นกลไกหลักในการเชื่อมโยงการพัฒนาระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งให้ กรอ. ส่วนกลางกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมากขึ้น

๔.๓ การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนแผนของภาคีการพัฒนาต่างๆ โดยกำหนดให้มีการผลักดันปัจจัยหลักให้สามารถปรับเปลี่ยนเพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ดังนี้

๔.๓.๑ นำการศึกษาวิจัยมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกมิติ บูรณาการการทำงานของหน่วยงานระดับนโยบายและใช้ทรัพยากรในการวิจัยให้รองรับการพัฒนาทั้งส่วนกลางและพื้นที่ รวมถึงนำการวิจัยเป็นเครื่องมือพัฒนา ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ส่งเสริมการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือกันอย่างเป็นเครือข่ายระหว่างสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) รวมถึงสถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่มีภารกิจชัดเจนในพื้นที่ อาทิ อุทยานวิทยาศาสตร์ระดับภูมิภาค เป็นแกนหลักในการเชื่อมโยงเครือข่ายการวิจัยกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน เพื่อนำกระบวนการวิจัยและพัฒนาไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม โดยเฉพาะการพัฒนาที่มีความสำคัญสูงของแต่ละพื้นที่

๔.๓.๒ ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่างๆ ให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับต่างๆ โดยปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและเครื่องมือที่มีอยู่ให้มากขึ้น เป็นการลดอุปสรรคการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อาทิ แรงแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการคลังของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส เร่งจัดทำนโยบายและแผนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๖๔) ให้เป็นกรอบในการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมมีประสิทธิภาพ เร่งจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงเร่งออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒

๔.๓.๓ นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารและสร้างความสัมพันธ์ ทำให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เลื่อนไหลระหว่างภาคีการพัฒนา สามารถสร้างความเข้าใจที่ตรงกันได้อย่างถูกต้อง พร้อมทั้งปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย นำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละพื้นที่หรือจังหวัด ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๔.๓.๔ จัดทำฐานข้อมูลการพัฒนาที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในการมีส่วนร่วมพัฒนาด้านต่างๆ โดยพัฒนาระบบฐานข้อมูลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย เป็นข้อมูลที่แสดงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ สามารถนำมาวิเคราะห์ เชื่อมโยงให้สอดคล้องกับแนวทางในยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ นำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาของแต่ละพื้นที่ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๔.๓.๕ สร้างช่องทางให้ประชาสังคมมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาอย่างกว้างขวางทั้งระดับนโยบายและพื้นที่ โดยเปิดพื้นที่สาธารณะให้ทุกภาคีใช้ประโยชน์ในการจัดเวทีระดมความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆ อาทิ การจัดเวทีประชาคม การสานเสวนา รวมถึงใช้ช่องทางเครือข่ายออนไลน์ สำหรับแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศ

๔.๔ การเพิ่มประสิทธิภาพกลไกรับผิดชอบการขับเคลื่อนแผนฯ ที่ชัดเจน สามารถขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ในระดับประเทศและระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สดช. ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการทำหน้าที่สร้างความเข้าใจ และประสานความร่วมมือระหว่างภาคีการพัฒนาต่างๆ และคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนระดับต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและพื้นที่ ให้สามารถผลักดันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง โดย

๔.๔.๑ เชื่อมโยงคณะกรรมการระดับชาติที่มีอยู่ในนำยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ มาเป็นกรอบการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยประสานให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนา รายสาขาได้ทำงานร่วมกันในลักษณะ “แนวราบ” ผ่านคณะกรรมการระดับชาติชุดต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูงและเกี่ยวข้องกับงานหลากหลายมิติ อาทิ คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ สร้างสรรค์แห่งชาติ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ (โลจิสติกส์) คณะกรรมการระดับชาติเหล่านี้จะต้องนำสาระ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ มาเป็นกรอบในการดำเนินการ รวมทั้งคณะกรรมการระดับชาติชุดต่างๆ ควรรับผิดชอบเป้าหมายและตัวชี้วัดในภาพรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ร่วมกัน

๔.๔.๒ ขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาในระดับประเทศและพื้นที่โดยให้จังหวัดเป็นจุดประสาน

จากการที่จังหวัดมีหน้าที่ตามกฎหมายในการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เชื่อมโยงกระบวนการและสาระของแผนทั้งในลักษณะจากบนลงล่าง ได้แก่ แผนพัฒนาประเทศ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง และจากล่างขึ้นบน ได้แก่ แผนชุมชน แผนท้องถิ่น และแผนภาคเอกชน โดยแปลงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัดตลอดจนประเด็นการพัฒนาสำคัญสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และมีกระบวนการทำงานที่สามารถบูรณาการภารกิจของหน่วยงานต่างๆ และผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การรับมือภัยพิบัติ และการป้องกันอาชญากรรม

๔.๔.๓ ประสานและผลักดันให้กลไกนอกภาครัฐมีส่วนร่วมขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่

๑๑ มากขึ้น เนื่องจากปัจจุบัน การขับเคลื่อนการพัฒนาจะอาศัยการทำงานจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่เพียงพอ การแปลงแผนพัฒนาประเทศสู่การปฏิบัติจึงจำเป็นต้องสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในรูปของเครือข่ายการพัฒนา ทั้งภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สมาคมวิชาชีพ รวมถึงองค์กรอิสระต่างๆ อาทิ สภาเกษตรกร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยส่งเสริมให้ภาคส่วนที่เข้มแข็งเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อน และกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน

๔.๕ การเสริมสร้างบทบาทของทุกภาคส่วนให้สามารถขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคีต่างๆ สามารถผลักดันและดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ได้อย่างเหมาะสม โดย

๔.๕.๑ พัฒนาศักยภาพประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนา สามารถรักษา

และใช้สิทธิหน้าที่ความเป็นพลเมืองอย่างถูกต้องและเหมาะสม เป็นพลเมืองดีของสังคม มีคุณธรรมและจริยธรรมในการดำเนินชีวิต ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ด้วยความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ตามบทบาททางสังคมที่ตนดำรงอยู่ ให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณี และรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ เคารพกฎหมาย เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น มีจิตสาธารณะและกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนและสังคม โดยผลักดันให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบการศึกษาที่สร้างประชาชนไทยให้มีความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง เป็นกำลังสำคัญที่จะสร้างชาติไทยให้เจริญก้าวหน้าและสังคมสงบสันติ

๔.๕.๒ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้พร้อมรับความเปลี่ยนแปลง มีส่วนร่วม

พัฒนาชุมชนกับภาคีการพัฒนาต่างๆ โดยพัฒนาความรู้และการจัดการความเสี่ยงให้ชุมชน เสริมด้วยความรู้จากภายนอกผ่านเครือข่ายการวิจัยในพื้นที่ และส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้กว้างขวางในทุกระดับจากชุมชน ตำบล อำเภอและจังหวัด เกิดความรู้ที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาและบริหารจัดการความเสี่ยงต่างๆ ส่งเสริมการรวมกลุ่มร่วมคิดร่วมทำในชุมชนอย่างกว้างขวาง สามารถทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมอันหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น ขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยตนเอง และส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

๔.๕.๓ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ สามารถ

ดำเนินงานตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แข็งแกร่ง มีการบริหารจัดการที่คล่องตัว ยืดหยุ่น ลดขั้นตอน และกำหนดกฎระเบียบที่เอื้อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและราบรื่น สามารถพึ่งตนเองได้เต็มที่ ขณะเดียวกัน ภาคราชการส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลให้ท้องถิ่นบริหารจัดการตนเองได้เต็มศักยภาพ สามารถคิดและตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น ถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรจากส่วนกลางและภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดและสร้างความ

ชัดเจนในบทบาทภารกิจที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ เพิ่มขีดความสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการเงินการคลัง ท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและการสร้างธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น

๔.๕.๔ ผลักดันให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่เข้าร่วมพัฒนาชุมชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในระดับภาค/จังหวัด เน้นบทบาทการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยนำองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยมาประยุกต์ใช้ และเป็นแกนประสานภาคส่วนอื่นๆ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างครบวงจร และเน้นการใช้แนวคิดคลัสเตอร์เป็นเครื่องมือเชิงกระบวนการ

๔.๕.๕ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเสริมสร้างสังคมที่ดี ยึดหลักบรรษัทภิบาล เชื่อมโยงเป้าหมายทางธุรกิจกับการพัฒนาประเทศ ทำงานเชิงรุก และสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อสังคม โดยปรับแนวคิดภาคเอกชนให้สามารถทำงานร่วมกับชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาได้อย่างเป็นพันธมิตร และสร้างเครือข่ายความรับผิดชอบต่อสังคมของกลุ่มธุรกิจต่างๆ นำไปสู่การทำความร่วมมือเพื่อสังคมร่วมกัน

๔.๕.๖ ส่งเสริมให้สื่อมวลชนพัฒนาบทบาทการเป็นสื่อกลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเชิงสร้างสรรค์ เป็นสื่อสาธารณะที่มุ่งประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ความเป็นกลาง นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงและสะท้อนความต้องการของประชาชน

๔.๕.๗ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานร่วมกับหน่วยงานส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมอย่างเข้มแข็ง โดยภาครัฐสนับสนุนหรือเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ มากขึ้น เป็นการอาศัยข้อได้เปรียบขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านความยืดหยุ่นของกฎระเบียบ ความคล่องตัวของการทำงาน และความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ขับเคลื่อนการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๕.๘ ปรับบทบาทภาครัฐทั้งทัศนคติและวิธีการดำเนินงาน โดยรัฐบาลและหน่วยงานกลางทำหน้าที่ดูแลในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ภาพรวมของประเทศ กระทรวงมีบทบาทในการประสานแผนงาน แผนเงิน และแผนคน รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้ส่วนราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น สามารถผลักดันแผนสู่การปฏิบัติเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ หน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคต้องมีความเข้าใจในแผนพัฒนาฯ เป็นอย่างดีและสามารถบริหารจัดการให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทประสานนโยบาย/ยุทธศาสตร์ สนับสนุนความรู้ ประสานความร่วมมือระหว่างภาคีการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ เกิดเป็นเครือข่ายการพัฒนาาร่วมกัน สามารถเชื่อมโยงการดำเนินงานของทุกภาคีให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้บรรลุผล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลการปฏิบัติการในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

๔.๕.๙ เสริมสร้างความร่วมมือกับประชาคม และองค์การระหว่างประเทศ ในการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาค นำไปสู่การสร้างความร่วมมือในประเด็นการพัฒนาสำคัญ โดยเฉพาะประเด็นที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงต่างๆ ให้มีความเชื่อมโยงและเกื้อหนุนการพัฒนาระหว่างกันรวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการและการสร้างนวัตกรรมสนับสนุนการพัฒนาทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

๔.๖ การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑

๔.๖.๑ ให้ความสำคัญกับการติดตามความก้าวหน้า การประเมินผลสำเร็จและผลกระทบของการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตามประเด็นการพัฒนายุทธศาสตร์และผลการพัฒนาในภาพรวม โดยใช้การติดตามประเมินผลเป็นเครื่องมือในการบริหารแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่การติดตามความก้าวหน้าของกระบวนการผลักดันแผนสู่การปฏิบัติต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ พัฒนาตัวชี้วัดที่สะท้อนผลการพัฒนาอย่างชัดเจน ติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานภายใต้ประเด็นการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูง พร้อมทั้งประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อจัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีทุกปี

๔.๖.๒ กลไกการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑

๑) การติดตามประเมินผลการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติในภาพรวม สศช. ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการติดตามความก้าวหน้าการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ พัฒนาตัวชี้วัดความสำเร็จของการแปลงแผนฯ ประสานการติดตามประเมินผลกับคณะกรรมการระดับชาติชุดต่างๆ ดำเนินการติดตามประเมินผลกระทบการพัฒนาในภาพรวม และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีทุกปี

๒) การติดตามประเมินผลการพัฒนาระดับพื้นที่ ดำเนินการโดยคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการกำกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กคภ.) และปรับระบบการตรวจราชการ ให้เป็นเครื่องมือในการกำกับและติดตามประเมินผลการแปลงแผนสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดตั้งกลไกกลางที่ประกอบด้วยผู้ตรวจราชการของกระทรวงต่างๆ มีอำนาจในการตรวจสอบ ตั้งแต่ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของภาคีในขั้นตอนการปฏิบัติ และประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ รวมทั้งให้มีอำนาจในการเสนอแนะให้มีการทบทวนการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป

๓) เสริมสร้างกลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนให้เข้มแข็ง โดยสนับสนุนให้ภาคประชาชนรวมกลุ่มติดตามความก้าวหน้า ตรวจสอบความโปร่งใสและความสำเร็จของ โครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนของตน รวมทั้งพัฒนาศักยภาพให้มีทักษะในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการตรวจสอบโครงการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดทำข้อมูลที่น่าสนใจประกอบการตรวจสอบได้อย่างถูกต้องชัดเจน

๔.๖.๓ พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในทุกระดับ สำหรับการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

๑) พัฒนาระบบฐานข้อมูลระดับภาพรวม โดยพัฒนาระบบโครงข่ายข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานระดับนโยบาย ในการติดตามผลการดำเนินงานตามประเด็นการพัฒนาสำคัญ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของฐานข้อมูลที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

๒) จัดทำระบบฐานข้อมูลระดับพื้นที่ โดย

๒.๑) ส่งเสริมการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารที่บ่งชี้ศักยภาพบุคคล องค์กรชุมชน ชุมชน และประชาสังคมอย่างเป็นระบบภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๒.๒) ประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการศึกษาพื้นที่ให้การสนับสนุนด้านวิชาการแก่องค์กรและชุมชนในการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน และใช้ประโยชน์ในการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าการพัฒนา การบริหารจัดการฐานข้อมูลให้ยึดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในท้องถิ่นและชุมชนเป็นสำคัญ

๓) สร้างการเชื่อมโยงโครงข่ายข้อมูลระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่นให้เป็นระบบที่เข้าใจได้ง่ายและใช้ประโยชน์ได้สะดวก เพื่อให้ทุกฝ่ายมีข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและติดตามประเมินผลในระดับต่างๆ ให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น

